LES CAHIERS DE
L'ASSOCIATION TIERS-MONDE

N°23 - 2008

XXIIIèmes JOURNEES
SUR LE DEVELOPPEMENT

L'ETAT MALGRE TOUT ? ACTEURS PUBLICS ET DEVELOPPEMENT

14-15-16 mai 2007
Facultés Universitaires Catholiques de Mons
Belgique

préludes

Sommaire

Jean BROT
Présentation du XXIIIème Cahier ATM 5

Association Tiers-Monde 7

PRELUDES 9

Pierre-Etienne FOURNIER
Impressions de colloque 11

Claske DIJKEMA, Karine GATELIER,
Ivan SAMSON et Anastassiya ZAGAINOVA
Le modèle de l'État-nation :
solution ou problème pour les pays émergents ? 13

Christian DESCAMPS
Les légitimations philosophiques de l'État 31

Saïd BOUMENDJEL
L'État et le marché à travers la pensée économique.
Sommes-nous les otages de la théorie prédominante et du *statu quo*
de la sémantique des termes en usage ? Les ingrédients d'une tentative de libération… 35

Lu SHANG et Stéphane CALLENS
Frontière technologique et sécurité globale 53

Nébila MEZGHANI
Protection juridique des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques
et développement durable 61

Gabriel M. BISSIRIOU et Francis KERN
La relation principal-agent de l'aide au développement :
une relecture de l'espace de coopération Nord-Sud 69

Arthur FOCH
La gouvernance de la Banque mondiale :
analyse et implication du pouvoir décisionnel du G10 81

Jonathan MARIE
L'importance du régime monétaire pour comprendre la trajectoire économique
argentine depuis 1976 103

Marie-Noëlle JUBENOT
L'implication de l'État dans le secteur de la microfinance au Sénégal :
les objectifs et les moyens d'action 119

François FALL
Relation banques et institutions de microfinance : facteurs explicatifs et rôle de l'État 127

Ismaël MAHAMOUD
Les *hawalas,* une composante de la microfinance. Le cas de Djibouti 139

Bernard HAUDEVILLE et Rédha YOUNES BOUACIDA
Recherche et innovation dans les PME algériennes :
une étude empirique basée sur un échantillon d'entreprises 149

Farida NEMIRI-YAICI
Intervention de l'État dans la lutte contre le chômage en Algérie :
les dispositifs d'insertion professionnelle et d'aide à la création d'emplois 165

Cécile PERRET
Marché automobile algérien et contrefaçon de pièces de rechange :
un manque à gagner pour les constructeurs français 175

Saloua BENNAGHMOUCH
Le Maroc dans l'économie de la connaissance :
le rôle de l'État face aux défis du système éducatif 189

Jean-Claude VEREZ
Quelle politique publique de l'éducation et de l'enseignement supérieur au sein des
pays en développement dans le nouveau contexte de l'économie de la connaissance ? 201

Julien DRUART, Rada TIRVASSEN,
Marielle BRUYNINCKX et Nathalie COUVREUR
Impact de la politique d'éducation sur le développement à L'île Maurice :
état de la question, réflexions et perspectives 215

Jean-Etienne BIDOU, Isabelle DROY et Emmanuel FAUROUX
Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté :
les cas de la Guinée et de Madagascar 225

Diana MEIDEROS, Nathalie COUVREUR et Marielle BRUYNINCKX
Réduction des inégalités par l'engagement des femmes dans des activités
à caractère économique à Oussouye (Casamance, Sénégal) 239

Grégoire NGALAMULUME TSHIEBUE
De l'autosuffisance à la sécurité alimentaire :
quelle place pour la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne ? 251

Brigitte DUQUESNE
Le commerce équitable entre le Vietnam et l'Union européenne : enjeux et perspectives 265

Cet ouvrage a été réalisé et coordonné par
Jean BROT, BETA Nancy Université CNRS,
pour le compte de l'ASSOCIATION TIERS-MONDE
Dépôt légal : 4ème trimestre 2008
DLE-20081014-55411

Présentation du XXIIIème Cahier ATM

Jean BROT
BETA Nancy Université CNRS

Le thème de ces vingt-troisièmes Journées, tenues les 14, 15 et 16 mai dans les locaux spacieux, verdoyants et accueillants des Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCAM) était : L'Etat malgré tout ? Acteurs publics et développement. Différentes problématiques ont été déclinées, telles que :

- A propos des gouvernances : gouvernance mondiale, bonne gouvernance, gouvernance territoriale, de quoi parle-t-on ?
- Etat et territoires : de la diversité des espaces d'action à la souveraineté des acteurs publics ;
- Enchevêtrement des échelles de l'action publique : lorsque le local influence le global et vice versa ;
- Action locale, décentralisation et participation ;
- Urgence, crise et acteurs publics ;
- Politiques publiques et développement durable ;
- Mise en œuvre et évaluation des politiques publiques.

Cette rencontre internationale marque une étape particulière dans la série de nos Journées sur le développement puisqu'elle déplace tous les indicateurs vers des sommets non encore atteints jusqu'alors… 232 propositions de communications ont été enregistrées ; 175 ont été retenues par le comité scientifique ; 126 ont été présentées lors de la tenue des Journées. Treize sessions d'ateliers ont été nécessaires dont la plupart de quatre en parallèle… Incontestablement la thématique proposée a suscité un large écho dans la communauté universitaire internationale.

Ouvertes par le Professeur Christian Delporte, Recteur des FUCAM, ces XXIIIèmes Journées ont fourni l'occasion lors des deux séances plénières d'écouter les interventions, le lundi matin, de Jean-Marie Wautelet traitant "L'Etat entre économie populaire et reproduction inégalitaire" puis, le mardi matin, de Marc Abélès abordant "Globalisation et politique de la

survie". Les conclusions ont été tirées par le duo composé d'André Nyamba de l'Université de Ouagadougou et de Frédéric Moens des Facultés Universitaires Catholiques de Mons.

Au-delà de cet aspect quantitatif et qualitatif dont l'ATM a tout lieu de se réjouir, il est un point particulier que je veux souligner. La gestion d'une telle déferlante de propositions se traduit naturellement par un alourdissement considérable des tâches de préparation… par rapport au format de la maquette initialement envisagé avec nos partenaires montois. Je tiens à souligner combien ils ont su être réactifs et efficaces. C'est une équipe dynamique, étoffée, solide, rodée à tous les aspects logistiques de l'organisation d'un colloque qui nous a épaulés durant ces mois de préparation. Souriantes, attentives, disponibles sont les adjectifs qui caractérisent le mieux la triplette constituée de Fabienne, Diana et Ingrid. Chacun des participants saura retrouver dans ses souvenirs un sourire, une attention, une présence chaleureuse, une solution à un problème, une information à une question…

La préparation et la tenue des XXIIIèmes Journées ayant été assurées avec brio par ce trio féminin, restait à en valoriser le riche contenu. Un numéro de la revue grenobloise *Géographie, Espaces et Sociétés* a sélectionné quatre contributions. Deux textes ont été publiés dans *Région et Développement* 26-2007. Le numéro 143 de la revue *Mondes en développement* propose sept contributions. Un ouvrage collectif en réunissant une quinzaine paraîtra début 2009. Deux *Cahiers de PRELUDES*, l'un centré sur "Mode de gouvernance des territoires" et l'autre sur "Modes de gouvernance urbaine", de chacun sept articles, sont en cours de montage. Enfin, ce *Cahier de l'ATM* 23-2008 en affiche vingt et un à son sommaire particulièrement attractif. Cette valorisation éditoriale confirme l'actualité et l'importance du thème abordé, tout autant que la qualité des travaux proposés dont, il faut le souligner, huit ont été acceptés par diverses autres revues. L'ensemble de ces supports multiples a donc absorbé au total 70 textes, soit 55% de ceux présentés.

L'accueil, organisé le dimanche après-midi afin de dégager le maximum de temps aux ateliers, la réception dans la si bien nommée "salle des Etats" de l'hôtel de ville, sur la Grand-place, où chacun a pu caresser le petit singe en fer forgé datant du Moyen Age, dit du Grand Garde, emblème de la cité montoise, comme le repas de gala aux ateliers des FUCAM resteront dans les mémoires de celles et ceux qui étaient présents lors de ces moments d'échange et de partage particulièrement chaleureux et conviviaux.

ASSOCIATION TIERS-MONDE

"L'Association a pour objet de promouvoir toutes études et recherches relatives aux problèmes culturels, économiques, sociaux, financiers, juridiques ou autres, que posent les pays en développement".

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE se situe dans une approche de recherche rigoureuse et réaliste. **Elle se veut incitatrice**. C'est pourquoi :

- **elle organise annuellement les "Journées sur le développement",** durant lesquelles des communications issues de travaux de recherche sont présentées ;

- **elle veut encourager, provoquer et accroître des contacts fructueux entre étudiants, enseignants et professionnels qualifiés**, en vue de favoriser le rapprochement des expériences des uns et des autres ;

- **elle fait appel au concours de spécialistes**, aussi bien dans les domaines de la recherche que des applications.

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE a été fondée par le professeur François PERROUX, puis dirigée par le professeur René GENDARME. Elle est actuellement présidée par Pierre-Etienne FOURNIER, assisté de deux vice-présidents, Hubert GERARDIN et Pierre PASCALLON. Jean-Pierre GONON en est le trésorier et Jean BROT le secrétaire général.

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE rassemble en son sein des personnalités, venues d'horizons divers, unies par le souci, selon la formule du fondateur, de « **mettre la recherche économique et ses résultats pratiques au service du plein développement de la ressource humaine**. »

Portrait du fondateur François PERROUX

Il est difficile, en quelques lignes, d'évoquer François Perroux et son œuvre, peut-on d'ailleurs les dissocier ? Homme de science aux vues prémonitoires, son analyse des faits économiques et sociaux n'est pas simple explication ou normalisation. Elle entend mettre à la disposition des acteurs du monde économique des méthodes d'inspiration scientifique applicables à l'espace économique concret, favorables au plein développement de la ressource humaine.

Né à Lyon en 1903, mort à Paris en 1987, François Perroux est l'auteur d'un nombre considérable d'ouvrages, d'articles et de travaux, dont *L'Europe sans rivage, L'économie du XXème siècle* et *La coexistence pacifique*. Il est licencié es lettres classiques quand il est reçu premier, à vingt-cinq ans, au concours d'agrégation d'économie politique. Successivement professeur aux Facultés de Droit de Lyon et de Paris, il termine son enseignement au Collège de France. Utilisant couramment cinq langues, il enseigne dans quelque trente nations. Il fonde notamment l'Institut de Science Economique Appliquée (ISEA) en 1945, qui deviendra l'Institut de Sciences Mathématiques et Economiques Appliquées (ISMEA), l'Association Tiers-Monde (ATM) et la revue *Mondes en développement,* en 1973.

Quels sont ses buts ?

Au moment où de très nombreux et très graves problèmes, tant d'ordre économique qu'humain, assombrissent tragiquement les perspectives ouvertes aux populations des pays du Tiers-Monde et où de nouveaux équilibres générés par la transformation de l'Europe ne peuvent que se répercuter sur le reste du globe, à commencer par le Sud du bassin méditerranéen et l'Afrique, l'Association vise à promouvoir, modestement mais avec la plus grande détermination, une meilleure compréhension des conditions d'existence et de développement des intéressés.

L'économie du XXIème siècle devra être mondiale pour atteindre ses objectifs, c'est-à-dire satisfaire les besoins. Le développement, qui favorise la vie des hommes, n'est ni un privilège ni le fruit d'une localisation favorable. La réussite dépend de l'effort de tous. S'y préparer s'impose maintenant. L'émergence des Jeunes Nations et de leurs cinq milliards de ressortissants dont il convient de faciliter l'essor du niveau de vie et d'assurer, à plus long terme, les bases de l'autonomie ethnique et culturelle, leur entrée sur des marchés aux frontières de plus en plus estompées, sont déjà en cours. Dans les nouveaux équilibres en gestation, les techniques ne suffisent plus, elles peuvent même avoir des effets pervers. L'enjeu réclame une solidarité active et l'accompagnement attentif des efforts de réflexion de tous. C'est le grand œuvre du XXIème siècle.

Quels sont ses moyens ?

L'ASSOCIATION TIERS-MONDE, indépendante de tout organisme, n'a pour ressources que le produit des cotisations de ses membres et de ses activités. L'organisation des Journées sur le développement et les publications réalisées absorbent ses ressources courantes. Le maintien de ce qui est entrepris, le développement souhaité, voire la création de nouvelles activités nécessitent un accroissement de son budget et des adhésions, dont le nombre s'est régulièrement accru au cours des dernières années.

Quelles sont ses réalisations ?

Depuis 1985 l'Association a régulièrement organisé des **Journées Jeunes Chercheurs**, puis, à partir de 1997, des **Journées sur le développement**, sous forme d'un colloque en partenariat avec des universités françaises ou étrangères. Après Arras, en 2006, avec l'EREIA de l'Université d'Artois, puis Mons en Belgique, avec l'appui des FUCAM, en 2007, ces journées se sont tenues en 2008 à l'Université Gaston Berger de Saint Louis du Sénégal. Les XXVèmes Journées, en partenariat avec le CREA de l'Université du Luxembourg, auront lieu du 3 au 5 juin 2009 à Luxembourg, sur le thème *Attractivité, gouvernance et développement*.

L'Association Tiers-Monde, depuis fin décembre 1991, assure la diffusion d'un bulletin d'information $\mathbb{FP}$ ***CONTACT*** destiné en priorité à ses membres.

L'Association Tiers-Monde a fait paraître plusieurs ouvrages :

- ***François Perroux, penseur de notre temps,*** 1992, Nancy, Presses Universitaires de Nancy.
- ***Entreprise, région et développement. Mélanges en l'honneur de René Gendarme*** (sous la direction de Jean Brot), 1997, Metz, Ed. Serpenoise, 464 p.
- ***Infrastructure et développement*** (sous la direction de Jean Brot et Hubert Gérardin), 2001, Paris, L'Harmattan, 306 p.
- ***Quels acteurs pour quel développement ?*** (sous la direction de Géraldine Froger, Claire Mainguy, Jean Brot, Hubert Gérardin), 2005, Paris, Karthala, 290 p.
- ***Catastrophe et gouvernance. Succès et échecs dans la gestion des risques majeurs*** (sous la direction de Jean Brot, Stéphane Callens, Hubert Gérardin, Olivier Petit), 2008, Belgique, Cortil-Wodon, Editions Modulaires Européennes, 216 pages.

Créée en 1993, l'association PRELUDES (Pôle de Recherches et d'Etudes Lorrain sur l'Urbain et le Développement Economique et Social), avec l'appui du Plan Urbanisme Construction Architecture du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, constitue un pôle régional de réflexion sur les questions touchant l'organisation de l'espace et des villes et exerce une action incitative en matière de transferts et d'échanges de savoirs.

Regroupant des partenaires issus de différents horizons, (enseignants et chercheurs de l'Université, architectes, urbanistes, professionnels de l'aménagement, acteurs institutionnels…), PRELUDES poursuit trois objectifs principaux :

- favoriser des échanges régionaux entre les milieux universitaires et de la recherche et ceux des institutions et des professionnels du domaine de l'urbain et de l'aménagement de l'espace,
- stimuler des recherches sur la région lorraine et son environnement transfrontalier et international, en particulier du point de vue de la dimension spatiale des phénomènes économiques, sociaux et du cadre de vie de cet ensemble,
- promouvoir et diffuser les recherches et études réalisées en Lorraine.

PRELUDES, associé à la publication de *L'eau, la terre et les hommes* (1993), *Entreprise, région et développement* (1996), *Territoires, paysages et héritages* (2001), *Infrastructure et développement* (2001), *Questions urbaines et politiques de la ville* (2002), *Education populaire, territoires ruraux et développement* (2004), *Quels acteurs pour quel développement ?* (2005), *Catastrophe et gouvernance* (2008) s'implique dans les Journées sur le développement de l'Association Tiers-Monde depuis 1999. PRELUDES a soutenu les XXIIIèmes Journées de Mons. Chacune de ces manifestations scientifiques et les publications qui en découlent illustrent, s'il en était encore besoin, combien l'interdisciplinarité se révèle féconde. Annuellement, ces Journées contribuent à alimenter le débat, à nourrir la réflexion et à stimuler la recherche. Les textes réunis traduisent l'actualité et le renouvellement des travaux théoriques, méthodologiques ou appliqués de chercheurs de disciplines variées et d'origine géographique multiple.

Les publications de PRELUDES

Prélude à l'effacement des frontières
Revue Géographique de l'Est, n°3, 1993.

Les étudiants étrangers dans l'agglomération de Nancy
PRELUDES PLAN URBAIN, 1993, 200 pages
R. BERTAUX, S. BERNARDI, M. CORDELLA, J. MALTCHEFF, C. MARAND

L'eau, la terre et les hommes
PUN, Nancy, 1993, 483 pages
Madeleine GRISELIN (sous la direction de)

Les relations ville-campagne.
Les Cahiers de PRELUDES, n°1, 1994, 80 pages
Jean-Louis MUNIER (sous la direction de)

Etre étudiant à Nancy
PRELUDES PLAN URBAIN, 1995, 190 pages
Sylvain BERNARDI, Pascale STEFFANN, Jacques MALTCHEFF

L'université à Nancy, genèse et devenir d'un territoire. Recherche exploratoire
PRELUDES PLAN URBAIN, 1995, 94 pages
Vincent BRADEL, Julien DEFER, Christophe MINAIRE, André VAXELAIRE

Le service de documentation
Les Cahiers de PRELUDES, n°2, 1996, 122 pages
Martine LIEBHARD

L'espace économique transfrontalier lorrain, sarrois, luxembourgeois, belge.
Faits et interrogations
Les Cahiers de PRELUDES, n°3, 1997, 94 pages
Rachid BELKACEM, François LEVY (sous la direction de)

Villes et coopérations transfrontalières
Les Cahiers de PRELUDES, n°4, 1997, 100 pages
Patricia ZANDER-CAYETANOT, Jean BROT (sous la direction de)

Etude sur les possibilités et les conditions d'implantation d'une antenne de l'Université de Picardie Jules Verne dans l'Aisne et sur l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants axonais dans l'Académie de Reims
IFRAS-PRELUDES, Nancy, mai 1998, 102 pages, et Annexes 38 pages
Sylvain BERNARDI

La campagne, chance pour les petites villes ?
Les Cahiers de PRELUDES, n°5, 1998, 65 pages.
Jean-Louis MUNIER, Jean BROT (sous la direction de)

Vie associative, territoires et développement
IRTS de Lorraine-PRELUDES, Union régionale des Foyers Ruraux de Lorraine, Conseil Régional de Lorraine, DRAF de Lorraine, FNDVA, janvier 2001, 127 pages
Roger BERTAUX, Sylvain BERNARDI, (avec Alain MARTIN et Maurice BLANC)

Territoires, paysages et héritages. Mélanges Bonnefont
BIALEC, Nancy, 2001, 156 pages
Jean-Pierre HUSSON (textes réunis par)

Questions urbaines et politiques de la ville
Collection FORUM, L'Harmattan, Paris, 2002, 244 pages
Ouvrage coordonné par Bernard BALZANI, Roger BERTAUX, Jean BROT

La santé et le social au prisme de la décentralisation
Les Cahiers de PRELUDES, n°6, 2004, 102 pages.
Jacques BERGERET (sous la direction de)

Education populaire, territoires ruraux et développement
Collection FORUM, L'Harmattan, Paris, 2004, 248 pages.
Marie-Christine BASTIEN, Sylvain BERNARDI, Roger BERTAUX

Urbanisation, gouvernance et développement durable
Les Cahiers de PRELUDES, n°7, 2005, 158 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Territoire, travail et développement durable
Les Cahiers de PRELUDES, n°8, 2006, 144 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Education, formation et marché du travail
Les Cahiers de PRELUDES, n°9, 2007, 128 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Prévention et gestion des risques urbains
Les Cahiers de PRELUDES, n° 10, 2007, 128 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Participation et solidarité territoriale
Les Cahiers de PRELUDES, n° 11, 2007, 124 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Solidarité nationale et territoire
Les Cahiers de PRELUDES, n° 12, 2008, 138 pages.
Jean BROT, Jacques POIROT (sous la direction de)

Impressions de colloque

Pierre-Etienne FOURNIER
Président de l'Association Tiers-Monde

Trois mots me viennent à l'esprit lorsque j'évoque le souvenir des XXIIIèmes Journées de l'Association Tiers Monde initiées en partenariat avec les FUCAM de Mons : efficacité, chaleur et simplicité.

Efficacité d'abord : l'organisation parfaite du Colloque, qui a rassemblé un nombre élevé de participants, n'a été rendue possible que par la maîtrise constante du déroulement d'un programme d'activités très équilibré en dépit de sa densité. Qu'il s'agisse du suivi des travaux en ateliers ou de la gestion des diverses agapes, l'enchaînement des rencontres formelles et informelles a été remarquable.

Chaleur ensuite : l'accueil de nos hôtes montois, caractérisé par une délicatesse d'attentions de tous les instants et par un réel talent de communication avec tout un chacun, est allé droit au cœur des protagonistes de ces réunions. Les contacts entre les divers acteurs de nos XXIIIèmes Journées ont eu lieu dans un climat d'allégresse et de générosité rarement égalé.

Simplicité enfin : qui ne sait que celle-ci est la forme achevée d'un délicat alliage entre la rigueur de la conception et la finesse de la sensibilité ? Dans l'attitude de nos hôtes comme dans l'approche de nombreux problèmes événementiels ou personnels qu'ils ont eu à résoudre – car tel est le lot de ceux qui doivent assumer une aussi lourde de tâche – aucun hiatus n'est apparu. Tout a semblé fluide, facile, transparent, contribuant ainsi à l'agrément de tous.

Au moment où j'écris ces lignes des dizaines d'images affluent à ma mémoire où cohabitent la ferme douceur de Fabienne, la passion enjouée de Diana, le sourire complice d'Ingrid et tant de visages empreints d'expressions sympathiques et satisfaites, du plus jeune doctorant au professeur le plus chevronné, du plus timide serveur du restaurant universitaire aux plus hauts responsables des FUCAM.

En même temps se pressent des souvenirs emplis de plaisantes et agréables sensations qui mêlent le rappel de transports en autobus, depuis mon hôtel, avec un retour obligé à la case « départ » de la gare de chemin de fer, pour filer ensuite le long de vastes avenues vers le campus de l'Université ainsi que les visites insolites comme celle des Ateliers FUCAM ou, plus traditionnelles mais combien enrichissantes aussi, de l'Hôtel de ville et de la Collégiale Sainte Waudru.

Je ne passerai pas non plus sous silence le confort physique et intellectuel des soirées d'avant ou d'après Colloque où la cordialité de l'accueil ne le cédait en rien à l'intérêt des échanges autant que la convivialité de la réception de nos chercheurs par l'Adjoint au Bourgmestre en son fief urbain.

Me taxera-t-on d'excès d'enthousiasme ? J'en doute, car les témoignages des amis et collègues que j'ai recueillis vont tous dans le même sens que le mien … Remercions donc nos amis d'Outre-Quiévrain de l'authenticité de leur courtoisie et de la force de leur amitié en les assurant de votre vive gratitude.

Qu'ils gardent au fond de leur cœur cette détermination sans faille qui nous a permis de réussir sur tous les plans nos « Journées sur le développement ». Qu'ils sachent aussi que nous leur faisons entière confiance pour refuser qu'on la leur ôte, en s'appropriant au besoin la belle formule de leurs cousins francs-comtois face aux envahisseurs bourguignons « Montois, rends toi ! Nenni ma foi ».

Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde

N°1, PARIS, 1985, ISMEA-Institut Henri Poincaré (épuisé)
Les problèmes de la théorie du développement, volume I, 97 pages.
N°2, NANCY, 1986, CREDES, Faculté de Droit (épuisé)
Les problèmes de la théorie du développement, volume II, 107 pages.
N°3, PARIS, 1987, Centre Beaubourg-Georges Pompidou (épuisé)
Industrialisation et développement, 97 pages.
N°4, TOULOUSE, 1988, Palais d'Assézat
L'endettement international, 180 pages.
N°5, BORDEAUX, 1989, Faculté de Droit
Innovation et développement, 180 pages.
N°6, STRASBOURG, 1990, Palais de l'Europe
L'Europe et le développement des nations, 121 pages.
N°7, PARIS, 1991, Ministère de la Recherche et de la Technologie
Monnaie, finance, banque et développement des nations, 206 pages.
N°8, METZ, 1992, Faculté de Droit
Effort endogène et développement des nations, 161 pages.
N°9, LYON, 1993, Université Louis Lumière, Lyon II
La cité et le développement des nations, 132 pages.
N°10, NICE, 1994, CEMAFI, Université de Nice-Sophia-Antipolis
Europe-Afrique : vers quel développement ? 178 pages.
N°11, PARIS, 1995, Banque de France-Malesherbes
Les voies du développement durable, 158 pages.
N°12, ORLEANS, 1996, LEO, Université d'Orléans
Quel développement face à la mondialisation ? 162 pages.
N°13, POITIERS, 1997, IERS, Université de Poitiers
Les composantes locales, régionales, mondiales du développement des nations.
Antagonismes ou complémentarités ? 226 pages.
N°14, BENDOR, 1998, CRERI, Université de Toulon et du Var
Europe-Méditerranée : vers quel développement ? 222 pages.
N°15, BETHUNE, 1999, EREIA, Université d'Artois
Infrastructures et développement, 238 pages.
N°16, EVRY, 2000, Université d'Evry-Val-d'Essonne
Tertiarisation et développement, 264 pages
N°17, AIX-EN-PROVENCE, 2001, CEREFI, Université d'Aix Marseille III
Intégration régionale et développement, 438 pages.
N°18, TUNIS, 2002, LIEI, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Tunis
Libéralisation, transferts de connaissances et développement, 358 pages.
N°19, PARIS, 2003, GEMDEV, Université Denis Diderot Paris VII
Quels acteurs pour quel développement ? 222 pages.
N°20, NANCY, 2004, BETA-Nancy, Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion
Droits et développement, 244 pages.
N°21, MARRAKECH, 2005, CREQ, Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion
Formation, emploi et développement, 236 pages.
N°22, ARRAS, 2006, EREIA, Université d'Artois
Urgence, solidarité, gouvernance et développement, 190 pages.
N°23, MONS, 2007, FUCAM (Facultés Universitaires Catholiques de Mons)
L'État malgré tout ? Acteurs publics et développement, 276 pages.

Le modèle de l'État-nation : solution ou problème pour les pays émergents ?

Claske DIJKEMA, Karine GATELIER, Ivan SAMSON et Anastassiya ZAGAINOVA
CREPPEM, UPMF Grenoble
claske.dijkema@gmail.com, samson.ivan@gmail.com,
karine.gatelier@gmail.com, nastya_zagainova@hotmail.com

L'Etat dans le monde, en tant que structure de base du système international, assure de façon plus ou moins efficace ses capacités de régulation. De cette analyse est apparue une terminologie pour désigner des situations où l'Etat est en panne : *Etats voyous*, *Etats faillis*, *Etats fragiles*, *faibles* ou encore *défaillants*, voire *effondrés*. Outre la dimension politique de ces termes - ils ont été instrumentalisés, voire créés, pour justifier parfois l'interventionnisme international - ils désignent une réalité, les pratiques politiques de l'Etat, et une diversité de perceptions de ces pratiques, en fonction des attentes et des conceptions que chacun se fait de l'Etat.

L'objet de cet article porte sur les dynamiques de l'émergence et du délitement de l'Etat, présentes dans de nombreux pays en développement ou en transition post-soviétique. Cette étude est fondée sur l'observation de plusieurs terrains. L'identification des pratiques a nourri une analyse comparative, avec comme objet l'Etat-nation tel que nous le connaissons en Europe. Les situations présentées ne mentionnent pas à chaque fois les études de cas sur lesquelles repose l'analyse, mais la méthode est bien celle des sciences sociales. Cette comparaison a pour objectif, *in fine*, de montrer que l'Etat-nation est loin de convenir à la diversité des contextes historiques et anthropologiques étudiés. Cet article présente enfin les premières étapes d'un travail en cours, dont il vise à poser certains jalons.

Au-delà des typologies classiques de l'Etat fondées sur leur expérience historique (post-colonial, post-soviétique, post-conflit etc.), nous proposons une typologie qui est liée au degré de développement et d'efficacité de l'Etat. Elle établit par conséquent un continuum borné par deux idéaux-types : l'Etat stable, et l'Etat failli ou effondré. Le premier de ces états n'existe pas : l'Etat est forcément traversé de crises qu'il doit résoudre et qui le forcent à évoluer. Sa construction est donc remise en cause périodiquement, plus ou moins profondément. La stabilité n'existe pas, c'est au contraire une recherche constante d'équilibre qui prévaut. Si l'Etat n'est pas stable, il doit se trouver stabilisé : on dit alors que *l'Etat est construit*, c'est-à-dire que ses fonctions principales (développées infra) sont assurées et se renforcent mutuellement. Cette stabilité ne signifie pas qu'il n'est pas perfectible : c'est alors le processus de *développement de l'Etat* qui entre en jeu.

Ce processus se traduit par une efficacité croissante de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions principales, et par une réduction de son altérité, de la distance qui l'oppose à la société. Le second type idéal n'a été illustré que par un exemple, et ponctuellement : celui de la Somalie. Il a lui aussi le défaut de décrire un état figé. Ces deux jalons délimitent donc l'espace des dynamiques de la construction ou du délitement de l'Etat. Pour le qualifier, nous faisons le choix terminologique provisoire de « Etats faibles ou fragiles » pour désigner, par une vision dynamique, les processus sous-jacents aux pratiques de l'Etat. Cette progressivité du concept permet de distinguer des degrés et de préciser les domaines de ces défaillances ou fragilités.

L'État, selon la définition de Charles Tilly (1975), est une « organisation qui contrôle la population occupant un territoire défini, dans la mesure où elle est différenciée des autres

organisations opérant sur le même territoire, où elle est autonome, où elle est centralisée, et où ses subdivisions sont coordonnées les unes avec les autres ». Ces différents attributs que sont la différenciation, l'autonomie, la centralisation et le contrôle de la population sur un territoire donné soulignent que l'État est le produit d'un processus permettant à celui-ci de se différencier de la société et de la surplomber. Nous distinguons à partir de cette définition canonique quatre dimensions dans le processus de construction de l'Etat, que nous développerons avant de les présenter de façon synthétique (tableau 1 p. 25). Nous identifierons ensuite les principaux acteurs, internes et externes de cette dynamique, avant de discuter de la pertinence de la diffusion du modèle d'Etat-Nation.

1. LA DIMENSION DE L'IDENTITE

Les Etats-Nation construits bénéficient d'une pleine légitimité aux yeux de leur population par deux canaux : la légitimité politique incarnée par les dirigeants, et la légitimité institutionnelle, apportée par le bon fonctionnement des institutions. Si dans les jeunes démocraties, des dirigeants illégitimes peuvent menacer la confiance dans le système lui-même, ce risque n'existe pas dans l'Etat consolidé. La notion d'Etat-Nation va plus loin que la simple ingénierie des institutions, elle comprend un territoire, une population, des institutions et une identité basée sur des valeurs partagées. Une fois l'Etat-Nation construit, la capacité des institutions à embrasser la société entière, la constitution d'électorats, les formes d'expression et de représentation, l'approfondissement de l'identité nationale peuvent encore progresser : c'est le développement de l'Etat.

Le terme *Etat-Nation* s'est imposé dans sa forme composée mais il ne faut pas oublier que chacun de ses éléments a connu sa propre historicité. L'Etat est une réaction française anti-féodale, inspirée par la culture romaine ; la nation est un mouvement contractualisée germé outre-Manche (Badie et Birnbaum, 1982). Ainsi, les exemples français et britannique montrent qu'un Etat-Nation peut émerger de plusieurs manières, un Etat peut se développer en nation (cas de la France) et une nation peut se développer en Etat (cas de l'Angleterre). Hippler (2005) identifie trois composantes de l'Etat : la création d'une idéologie unifiante, la création d'une société intégrée à travers des réseaux et la création d'un appareil étatique fonctionnel. Outre la construction de l'identité et l'intégration de la société, cette dernière doit alors être une entité politique et l'Etat le moyen principal d'exprimer une forme d'unité politique. Il ne peut être proclamé, mais doit être fonctionnel afin de garder ou construire sa légitimité.

Au lieu d'une conscience nationale basée sur des repères traditionnels comme la culture, la langue, l'histoire et parfois l'ethnicité, Habermas (2000) propose une identité collective basée sur des valeurs communes. Le « patriotisme constitutionnel » renvoie au respect des droits fondamentaux plutôt qu'aux liens subjectifs et pré-politiques caractéristiques de l'appartenance nationale. Un Etat-Nation fonctionnel sait tisser des liens au sein de la population sur la base de valeurs positives, par opposition aux valeurs négatives fondées sur la distinction d'une communauté à l'égard de l'autre. L'Etat doit s'adresser à l'ensemble de la population. Il doit se poser en arbitre au-dessus des appartenances et des litiges entre communautés. C'est de lui que doit émerger le modèle de la valorisation et la préservation de l'intérêt commun.

La légitimité d'un pouvoir national tient à sa capacité de fédérer la population et de répondre à ses besoins sociaux, économiques et politiques. Une personne exemplaire dans ce cas est Nelson Mandela. Pour être légitimes, les dirigeants dans un Etat-Nation ne doivent pas uniquement respecter les procédures limitant leur pouvoir (Constitution et élections), mais être responsables de la population qu'ils représentent. La légitimité institutionnelle dépend de la relation entre la demande et l'offre de démocratie ou du système de gouvernance (Bratton, Mattes, Gyimah-Boadi, 2005). Dès lors, la forte démocratisation d'un pays ne conduit pas

toujours à une plus grande légitimité. Les sources du manque de légitimité de l'Etat peuvent provenir de son manque d'enracinement : dans le cas des Etats post-coloniaux, le concept d'Etat a été importé et de ce fait a été constitué récemment (années 1960). Une dynamique encore plus récente qui a présidé à la formation d'Etats est l'accès à l'indépendance et dislocations de fédérations à la fin de la guerre froide. Dans les Etats en phase de construction de la nation, la population est divisée. Il n'est alors pas rare que le pouvoir politique du centre soit identifié avec une des communautés constituant la population. Cette phase de formation de l'identité nationale, qui emprunte souvent à l'expérience européenne de l'Etat-nation, évite rarement la confiscation de l'imaginaire national par un groupe identitaire. Le sentiment national est alors déficient. Les défaillances de responsabilité à l'égard de la population nationale s'expliquent, dans beaucoup de cas, par l'héritage colonial : l'Etat créé par la puissance coloniale a été soustrait aux populations locales. Par ailleurs, cette expérience historique a largement influencé les cultures politiques d'autoritarisme. Les rapports politiques étaient ceux de la domination et non de la légitimité. Enfin, la centralisation du pouvoir a pu conduire à des stratégies d'assimilation et de subordination qui ont amplifié le ressentiment des groupes dominés (sociaux, ethniques, religieux…). Ce processus a provoqué une défiance vis-à-vis de l'Etat de la part de la population et des élites locales.

La formation de l'identité collective recourt aux instruments culturels et éducatifs classiques (manuels d'histoire, programmes scolaires, fêtes nationales) ainsi qu'à certaines mises en scène du symbolique. C'est le cas de la flamme de la paix au Mali afin de solder les liens après la signature de l'accord de paix en 1996[1]. En Afrique du Sud, le gouvernement, après la fin de l'apartheid, a transformé la fête nationale du « *Day of the Covenant* », jour de commémoration de victoire militaire des blancs sur les Zulus, en « *Reconciliation Day* », jour de réconciliation. L'Etat a alors un rôle important à jouer dans le tissage de liens par son discours, en utilisant des termes intégrateurs. La « nation arc-en-ciel » en Afrique du Sud en est un bel exemple.

Quand existe une identité nationale basée sur un nationalisme exclusif, l'Etat est construit mais dans une forme non fonctionnelle. Les exemples connus sont la Serbie de Milosevic, l'Irak de Saddam Hussein ou l'Allemagne de Hitler. Ces Etats ont certes une apparence stable, mais, à terme, connaissent un fort risque de déstabilisation par la contestation de la population exclue de cette identité. Leur légitimité est remise en cause du fait de leurs méthodes d'exercer le pouvoir (exclusion, corruption, autoritarisme, impunité, immobilisme et rejet des réformes). L'Ouzbékistan et l'Egypte sont les théâtres d'attentats exprimant cette contestation d'un pouvoir illégitime parce que le système n'offre pas les instruments politiques permettant l'intégration de la population entière. L'espace politique est le domaine réservé des dirigeants. La configuration des Etats forts avec une légitimité faible donne fréquemment lieu à des crises de succession.

Le déficit de sentiment national est fréquent dans les jeunes Etats dont l'identité nationale doit encore être construite, ou dans les Etats défaillants. Dans ces deux situations, on observe une fragmentation identitaire. Les identifications ne se font pas encore ou plus au niveau national mais au niveau infra-étatique, que ce soit sur une base religieuse, ethnique, clanique, politique, géographique etc. Le pouvoir en place se trouve en position de compétition avec d'autres structures sociopolitiques (organisations de société civile aux fondements religieux, politiques, culturels, territoriaux) qui peuvent être associées, dans les cas extrêmes, à des milices. Les origines de ce déficit de sentiment national sont diverses. On retrouve parmi les causes récurrentes le passé colonial et la formation d'un Etat par une dynamique exogène, sur lequel pèse l'héritage historique de la loi coloniale et des rapports de

[1] La cérémonie de la « Flamme de la paix » à Tombouctou le 27 mars 1996 consistait en la destruction de milliers d'armes, dites légères et de petit calibre. Les armes ont été remises volontairement par les combattants avec l'aide de la société civile comme facilitateur. L'Etat malien a pris en charge l'organisation de la cérémonie avec l'appui des organisations internationales telles que le PNUD.

domination, ou encore le détournement du pouvoir au profit d'un clan. L'histoire plus récente fournit un autre faisceau de causes aux défaillances des Etats : les politiques internationales des institutions financières prônant le démantèlement de l'Etat ont largement contribué à le délégitimer[2]. Enfin, la reconnaissance internationale de l'existence d'un Etat correspond rarement avec la préexistence d'une Nation. Ces Etats ont parfois échoué à constituer cette Nation, parfois tel n'a jamais été leur objectif. Dans d'autres cas, la nation se délite avec l'émergence de conflits.

Dans les situations où le pouvoir central est illégitime et où la population est polarisée, il n'existe plus d'institutions ni de responsables en leur sein pour représenter cette population aux attentes et aux besoins hétérogènes. De leur côté, les différents candidats politiques ne représentent que des pans de la population et ne sont légitimes qu'aux yeux de ces segments de la population. Les identités infra-étatiques et le manque de légitimité des pouvoirs sont des processus qui s'auto-renforcent. Un pouvoir prédateur et discriminant connaît de multiples défaillances des fonctions sociales c'est pourquoi la population recherchera auprès d'un groupe (idéologique ou identitaire) les services que l'Etat ne fournit plus. Ce processus a pour double conséquence la montée en puissance d'une communauté - à base infra-étatique - en même temps que se délite le lien social (polarisation de la population). Progressivement, les acteurs non étatiques remplacent l'Etat dans ses fonctions de base (sécurité, éducation, aides sociales…).

Un Etat non-construit peut néanmoins être fonctionnel localement. Certaines régions de la République Démocratique de Congo arrivent à être plus ou moins stables sans l'intervention de l'Etat. Alors que la Somalie reste divisée et que la perspective d'un gouvernement central est très lointaine, le Somaliland (ancienne province du Nord-ouest de la Somalie) est unifié et gouverné par une démocratie constitutionnelle. La Somalie offre l'occasion d'analyser une nouvelle forme décentralisée de la structure étatique. Au lieu d'un Etat-Nation avec un territoire délimité, un gouvernement central soutenu par sa population et une capitale, une fédération régionale pourrait être un modèle plus adapté aux réalités sociales de certains pays africains. La fédération serait constituée d'unités géographiques dirigées par des pouvoirs locaux forts. Cette forme offre la possibilité d'une plus grande implication des dirigeants et d'une meilleure représentativité.

Il y a un fort lien entre l'Etat nation et l'Etat régalien. La légitimité institutionnelle et politique est le résultat direct du contrat social (Hobbes, Rousseau), l'accord entre les citoyens et les dirigeants confère à l'Etat sa souveraineté interne. L'Etat régalien a besoin de cette légitimité afin d'établir son monopole de violence légitime, sinon il devient autoritaire comme c'est le cas des Etats policiers (Zimbabwe, Egypte, Tchad). De la même manière, l'Etat fiscal a besoin de légitimité afin de collecter les impôts. L'Etat de droit a une logique rationnelle-bureaucratique (Weber), et semble moins dépendant de la notion d'Etat-Nation. On peut avoir un Etat-Nation avec un faible appareil juridique (par exemple une structure de pouvoir charismatique comme Arafat en Palestine, ou une société acquise aux valeurs comme aux Etats-Unis), et inversement un Etat de droit sans grande légitimité (système politique de type bureaucratique comme en Algérie). Cependant si les fonctionnaires assurant des responsabilités n'ont pas internalisé le concept de l'Etat-Nation, ils seront vite tentés par la corruption et le népotisme : à un moment donné, la séparation assurée par la légitimité des institutions et la naissance du politique devient une condition de l'efficacité bureaucratique.

[2] « Failed and collapsed states in international system », The African Studies Centre, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University and The Peace Research Center – CIP – FUHEM, Madrid, December 2003.

2. L'ETAT REGALIEN

Terme emprunté à l'histoire, régalien (du latin *rex, regis*, roi) définit ce qui est attaché à la souveraineté (peuple, roi, selon les régimes politiques). La définition classique de la souveraineté est le droit exclusif d'exercer l'autorité politique (législative, judiciaire et/ou exécutive) sur une zone géographique ou un groupe de peuples. Dans les Etats souverains, ce droit tient à un accord entre la population et ses dirigeants, le contrat social. Nous lisons ici le contrat social dans son sens sécuritaire avec Hobbes et Rousseau, au lieu du sens libéral de Locke, et nous le considérons comme contrat entre le peuple et l'Etat, qui rend l'Etat souverain d'un point de vue intérieur également.

La souveraineté interne est la légitimité de l'Etat aux yeux de la population quand il tient à accomplir les « fonctions régaliennes ». Ce sont les fonctions du pouvoir souverain qui ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation. Les compétences minimales sont : la sécurité du territoire, assurée par la constitution d'une armée ; la sûreté de ses habitants, par la constitution d'une police et dans certains cas, comme en France, aussi l'armée ; le rôle d'arbitre s'appuyant sur le droit, assuré par la justice ; la mise à disposition d'une monnaie commune à tous les agents économiques. Les fonctions régaliennes peuvent comprendre d'autres compétences, d'ordre social notamment. L'Etat minimal se développe alors en Etat-providence (cas de la France). Cependant, on a pu voir dans certains pays, où le "libéralisme" est poussé à l'extrême, que certaines de ces compétences minimales peuvent elles-mêmes être déléguées. Aux Etats-Unis, certaines fonctions d'ordre militaire (surveillance...) sont transférées à des entreprises privées. L'Etat régalien est construit par l'obtention du monopole de la violence légitime afin d'assurer la sécurité externe et interne et le monopole monétaire. Il y a une inhérente tension entre le monopole de la violence et la légitimité. Le monopole de la violence s'obtient grâce à une armée efficace, capable etc. La légitimité tient au contrôle démocratique du secteur de sécurité et à sa capacité de s'étendre vers toute la population, par exemple par l'intégration des minorités et des femmes dans les forces armées. L'objectif de l'Etat régalien est de résoudre cette tension en gardant l'ordre et en imposant la loi avec un minimum de force ou, autrement dit, en imposant la norme sans la puissance (Laïdi, 2005).

La notion de la souveraineté émerge avec l'apparition des États modernes (Jean Bodin dans les Six livres de la République, 1576) et se développe ensuite. Le traité de Westphalie en 1648 établit la notion de souveraineté territoriale et inclut la doctrine de non-ingérence dans les affaires d'autres nations. Les philosophes du siècle des lumières introduisent le concept du contrat social (Hobbes, Locke, Rousseau) qui indique un changement de souveraineté du roi ou représentant de Dieu vers le peuple (Rousseau 1762 : la souveraineté est "inaltérable" et "indivisible", elle émane de la volonté générale exprimée par le peuple). Ces théories se sont traduites en droit au travers de la construction des États-Nation : France et États-Unis à la fin du XVIIIe siècle, XIXe siècle pour le reste de l'Europe, hormis l'empire austro-hongrois (1918). La Deuxième Guerre mondiale renforce le besoin de se protéger contre les tendances expansionnistes des autres pays et donne impulsion aux Nations Unies. L'ONU inclut dans sa charte (article 2) qu'un État souverain est habilité en droit international à exercer une compétence exclusive et totale à l'intérieur des frontières de son territoire. Les autres Etats ont l'obligation correspondante de ne pas intervenir dans ses affaires intérieures. La souveraineté et la règle de non-ingérence sont ses principes fondateurs. La décolonisation dans les années soixante donne lieu à de nombreux nouveaux Etats jusqu'à ce que chaque individu devienne citoyen d'un Etat souverain.

En même temps, le concept de souveraineté est remis en cause comme fondement du système international par trois développements intervenus depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : le droit international limite la liberté d'action des Etats, l'entrée sur la scène nationale d'acteurs nouveaux jouant des rôles précédemment apanage exclusif des Etats (Organisations internationales avec l'aide humanitaire, l'ONU avec les opérations de maintien

de la paix, OMC, FMI) et le principe de *sécurité humaine* qui pose de nouvelles exigences à l'Etat. Il s'agit d'un recentrage nécessaire de l'attention de l'Etat vers la population : la sécurité ne doit pas seulement se préoccuper des frontières mais aussi des individus qui vivent dans ces frontières. Ce concept élargi de la sécurité est animé par deux idées : la sûreté va au-delà de la sécurité physique ; l'existence devrait être garantie par une « sécurité sociale ». (Tadjbakhsh, 2005). Ces prolongements ont une influence positive et négative : positive parce que les organisations supra-étatiques rendent la population moins fragile face au disfonctionnement de l'Etat, négative car les dirigeants peuvent laisser la responsabilité de l'aide à la population à la communauté internationale. Depuis les années 1980, l'influence de la souveraineté politique est limitée par la mondialisation économique dont souffrent surtout les jeunes Etats. A la fin de la guerre froide, les défis politico-sécuritaires à la notion de souveraineté d'Etat se sont multipliés : 1. Multiplication de demandes d'autodétermination, 2. L'Agenda de Paix de Boutros-Boutros Gali (1992) remet en cause la règle de non-ingérence et la souveraineté de l'Etat dans le contexte des guerres civiles, 3. L'effondrement d'un certain nombre d'Etats (Somalie, Afghanistan sous Talibans). Depuis le 11 septembre 2001 on observe un intérêt croissant pour la « labellisation » des Etats défaillants (*failed states*) puisque dans ces conditions le principe de la souveraineté ne peut plus s'exercer, et des Etats-voyous (*rogue states*) qui, refusant le droit international, ne méritent plus leur souveraineté. Dans les deux cas, une intervention devient légitime (ICRD).

Pour mieux comprendre les conséquences du concept complexe de la souveraineté, il faut distinguer deux dimensions, externe et interne, qui peuvent converger ou diverger. La première est basée sur la doctrine de non-ingérence (souveraineté westphalienne) et la reconnaissance par la communauté internationale (souveraineté internationale légale). La seconde se réfère au contrat social entre les dirigeants et les citoyens qui donnent le pouvoir aux représentants en échange de la sécurité. Ce type de souveraineté peut être populaire et reposer sur le peuple, nationale et appartenir à la nation ou une combinaison des deux comme dans la constitution française de 1958 « la souveraineté nationale appartient au peuple ». D'autres auteurs mentionnent de nouvelles spécifications de la souveraineté, par exemple la souveraineté interdépendante (Krasner, 1999) et la souveraineté positive et négative (Clapham, 1996). Cette dernière est particulièrement utile dans le contexte d'Etats non fonctionnels. La souveraineté négative ou juridique s'oppose à la souveraineté positive qui résulte d'un contrôle effectif. La forme négative s'applique aux « Quasi-Etats », reconnus souverains et indépendants par d'autres Etats mais incapables d'assurer les fonctions régaliennes d'un Etat empirique, notamment la capacité d'exercer la puissance effective dans leurs propres territoires et de pouvoir se protéger contre une ingérence extérieure, à l'exemple du RDC, du Kosovo, de la Georgie ou de la Moldavie (Jackson, 1990 ; Clapham, 1996). Si l'on préfère les termes plus neutres d'externe et interne, nous observons une tension entre les deux dimensions de la souveraineté. Cette distinction nous permet de comprendre le paradoxe des organisations remplissant les fonctions régaliennes sans être reconnues comme des Etats souverains sur le plan international comme le Somaliland (gouvernement, paix relative, population et territoire stables) et le Ngorno-Karabakh en Azerbaïdjan, aussi appelés les « Etats fantômes »[3], ainsi que les Etats reconnus par la communauté internationale qui n'accomplissent pas les fonctions régaliennes « les quasi-Etats » (Irak, Afghanistan).

La mise à disposition d'une monnaie commune est la quatrième prérogative régalienne. On rapproche souvent la création de l'Etat et celle de la monnaie (Lordon, Orléan, 2007). Au sens le plus commun, l'unification des signes monétaires dans une monnaie centrale, émise, gérée et garantie par l'Etat, n'a de sens que parce que la population fait confiance à l'Etat, se reconnaît en lui. A l'instar des assignats de la Révolution française, la confiance dans la monnaie n'est qu'un aspect de la confiance dans l'Etat. La centralisation monétaire relève du processus de monopolisation théorisé par Elias, qui trouve son expression

[3] *Courrier international*, 18 janvier 2007, Nulle part : enquête sur les Etats fantômes.

dans le monopole de frappe de la monnaie et dans le seigneuriage, l'émission de monnaie centrale pour payer une dette publique. Il y a une tension dans la monnaie puisque la centralisation par l'Etat valide le caractère universel de la monnaie mais peut saper sa confiance car elle l'éloigne des acteurs décentralisés. C'est la légitimité de l'Etat qui permet de gérer cette tension. L'approche institutionnaliste de la monnaie qui s'impose actuellement exprime mieux la dimension politique de la monnaie : " …dans la monnaie se joue un certain rapport des individus à la totalité sociale. (…) Ce faisant, c'est la dimension communautaire du fait monétaire qui se trouve ici mise en avant : la monnaie n'est pas une marchandise ou un instrument facilitant les échanges mais l'institution qui donne sens collectivement aux activités d'échange en s'offrant comme le but commun des efforts acharnés de tous" (Lordon, Orléan, 2007). La monnaie est fondatrice de l'ordre social, elle exorcise la violence née du désir mimétique en créant les places sociales de l'acheteur et du vendeur. L'espace d'une monnaie peut modifier celui de la légitimité : en Allemagne par deux fois en 1949 et en 1990, la réforme monétaire précède la création d'un nouvel Etat ; l'intégration monétaire comme dans l'Euroland est un levier pour l'intégration économique, mais politique aussi.

Un Etat qui utilise le monopole de la violence sans qu'elle soit légitime, donne priorité à la survie de l'entité politique. C'est le cas des « Etats policiers », des Etats autoritaires qui, pour maintenir et faire respecter les prérogatives du pouvoir politique utilisent la police, en particulier secrète, allant jusqu'à faire usage de moyens violents et arbitraires si nécessaire. Le secteur de sécurité fonctionne comme un « Etat dans un Etat » (Baker, Ausink, 1995) et prend diverses formes. Dans les régimes militaires, les forces de sécurité reflètent souvent les divisions sociales de leurs sociétés ; « l'Etat dans l'Etat » va avec « l'armée dans l'armée » au service des intérêts de la clique militaire dominante. La perte du monopole de la violence donne une impulsion aux mécanismes de sécurité privée et communautaire. Dans les stades de construction de l'Etat régalien, il y a des formes fonctionnelles et non fonctionnelles. Fonctionnel doit être compris comme ayant une fonction (groupes armés qui cherchent la légitimité de la population par des processus non-militaires) ou comme étant efficace (organisations privées qui assurent une certaine sécurité pour leurs clients ou unités d'armée privée pendant une période de transition : l'ANC en Afrique du Sud à l'époque d'apartheid ou les groupes de guérilla en Amérique latine dans les années 1980). Pour ces groupes, la lutte est un moyen d'atteindre des objectifs politiques et ils combinent lutte armée avec certains services pour la population : les chefs de guerre, les gangs violents, les pilleurs, pour qui la violence est une façon de s'enrichir sans objectifs politiques ou les milices « privées » créées afin de camoufler l'implication du régime dans les campagnes de massacres.

Le monopole de la violence (assuré par le secteur de la sécurité) est légitime et au service de la sécurité humaine quand il est réellement sous contrôle démocratique. Cependant, la démocratisation n'est en aucun cas un gage d'une sécurité améliorée. Associer la démocratisation à l'augmentation de la violence politique n'est probablement pas une coïncidence puisque cela remet en question les privilèges établis et augmente des attentes politiques qui ne sont pas toujours satisfaites (Luckham, 2003). Les Etats post-communistes en transition du contrôle par le Parti vers celui par la société illustrent les défis. Le risque de la démocratisation du secteur de la sécurité est la "privatisation" des éléments tandis que le risque d'une transition inachevée est la rétention directe ou indirecte des habitudes du contrôle du parti (Shalamanov, 2005). Ainsi, le cœur de la réforme du secteur de la sécurité qui fait partie de la construction de l'Etat régalien doit combiner le développement d'une surveillance civile efficace et la création d'institutions capables d'assurer la sécurité (Ball et *al.,* 1998) dans le cadre de la sécurité partagée au plan national.

3. *RULE OF LAW* ET L'ETAT DE DROIT

L'idéal-type fonctionnel de cette dimension est un Etat de droit. Cette notion caractérise un système institutionnel dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que la puissance publique s'en trouve limitée. L'histoire montre l'ambivalence de l'Etat de droit : dans certains cas, une trop grande importance de l'appareil judiciaire amène une dépolitisation de la société par les juges ayant une influence constitutionnelle. « *Rule of law* » est une réalité dynamique, liée à l'activité politique et aux changements d'une société. Il faut une « demande de droit » émanant de groupes et catégories diverses. Les lois et tribunaux, appelés à formaliser, réguler et agir comme médiations entre individus instaurent, par la suite, une continuité entre sphères publique et privée. Face à l'arbitraire du pouvoir et aux contraintes qui pèsent sur l'activité économique, il faut garantir les droits des individus et assurer le libre exercice de l'initiative individuelle, afin de ne pas remettre en cause celui de la citoyenneté. Dans cette perspective, l'intervention de l'Etat dans les domaines économique et social constitue une dimension de l'Etat de droit (Rosanvallon, 1981).

Le point d'arrivée de la construction d'un Etat de droit est une démocratie juridique stabilisée. La soumission des institutions au droit, la juridisation des relations internationales et la multiplication des droits subjectifs et des recours individuels favorisent l'apparition « spontanée » de la démocratie juridique (Valentin, 2002). L'ordre juridique n'est légitime que si les citoyens sont des acteurs du processus d'élaboration des lois, ainsi la démocratie juridique a besoin d'une société civile mature. La majorité est une forme de protection de l'ordre spontané du droit car elle exprime le partage spontané d'un ensemble de convictions (l'opinion publique). Dans les conceptions libérales, le droit est l'origine et la limite du pouvoir qui n'est pas lié à la volonté des individus réunis, mais au respect de la cohérence de l'ordre où il s'enracine. L'avancée de la construction de l'Etat de droit peut être qualifiée à travers les critères européens d'adhésion (critères de Copenhague, 1993) où le critère politique est celui de la primauté de droit, c'est-à-dire des "institutions stables garantissant la démocratie, *Rule of law*, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection". Autrement dit, des élections libres et équitables, une indépendance, une transparence et une efficacité de l'administration publique, un système judiciaire fort et indépendant, la lutte contre la corruption, etc.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays en développement, le système politique se réduit à une « personnalisation » de l'exécutif (domination traditionnelle ou charismatique), un législatif corrompu et la justice des plus forts. La bureaucratie existe, qu'elle soit issue de la colonisation ou du communisme, elle fonctionne sur un modèle clientéliste et non pas sur celui de légal-rationnel qui caractérise les démocraties modernes. A l'indépendance, en Afrique ou à l'Est, ces pays ont hérité d'une organisation fonctionnant sur le mode bureaucratique hiérarchisé, tandis que la société civile était encore largement sous l'emprise des réseaux patrimoniaux. Historiquement, bureaucratisation et patrimonialisation sont allé de pair et sont liées, ainsi l'Etat néo-patrimonial africain peut être vu comme une forme d'adaptation de l'Etat de type occidental à l'Afrique. Dans un contexte d'une bureaucratie patrimonialisée[4], le clientélisme politique constitue un phénomène moderne s'articulant à des formes de clientélisme traditionnel (Médard, 1991). Les trajectoires politiques des pays post-soviétiques ont produit des régimes hybrides qui reflètent un renouvellement, une modification et une rationalisation de la domination patrimoniale (Fisun, 2003). Ces régimes sont caractérisés par une concentration des pouvoirs entre les mains des quelques uns qui maintiennent leur contrôle grâce à la distribution de faveurs à un réseau de clients. L'élément central de cette structure est le système des relations personnelles, centré sur le Président et reposant avant tout sur l'appartenance à un réseau fonctionnel, clanique ou ethnique, aussi bien que sur des intérêts de *rent-seeking* de court terme (Samson et *al*., 2006).

[4] Par opposition au patrimonialisme bureaucratique des les monarchies absolues au sens de Weber (1922).

La construction de l'Etat de droit est à la fois un processus de la modernisation politique à travers l'instauration des pouvoirs indépendants et des institutions stables garantes de la démocratie ; la création d'une bureaucratie légale-rationnelle et des institutions publiques légitimes cautions de l'intérêt général et l'égalité de tous. La notion de développement politique, élaborée par Almond et Coleman (1960), consiste en différentiation structurelle des institutions législatives, exécutives, judiciaires, administratives ; sécularisation de la culture politique (égalité, universalisme) et augmentation de la capacité du système politique. Pour ces auteurs, les institutions sont des réponses aux besoins inhérents à l'organisation de l'ensemble social. En d'autres termes, les mêmes fonctions seraient exercées par des institutions différentes selon les sociétés. Ainsi dans les pays en modernisation politique le clientélisme peut remplir les fonctions d'intégration des minorités et des régions périphériques, ou encore de développement de la compétition politique…

Pour que les institutions étatiques respectent les libertés des individus, les droits de l'homme en premier, il est nécessaire d'établir une séparation des pouvoirs. Les philosophes des Lumières comme Locke ou Montesquieu ont pensé la séparation des pouvoirs comme un agencement entre différentes puissances équilibrées, qui se partageraient les diverses fonctions de l'État, d'où le modèle juridique actuel avec un pouvoir en position de monopole pour chaque fonction (exécutive, législative et judiciaire) et indépendant des autres. Cette indépendance est nécessaire afin d'éviter un despotisme ; ainsi la séparation du pouvoir de juger limite, en quelque sorte, la souveraineté qui peut être détournée au profit du détenteur. Locke ainsi que Rousseau considéraient liberté et loi inséparables. La loi est une expression de la volonté et de l'intérêt général lorsqu'elle est votée. Le Droit, garanti par le gouvernement, protège la propriété légitime des individus. Dans certaines démocraties modernes, comme la France, les parlements dépositaires du pouvoir législatif, étaient, avant d'être des organes créant la loi, des cours de justice.

Le processus d'institutionnalisation de l'Etat de Droit, reflète l'inscription du pouvoir politique dans un cadre général et collectif qui dépasse la personnalité contingente de ses détenteurs. Ce processus comprend l'émergence d'une entité abstraite ; la transformation du statut des gouvernants (qui ne sont plus que des organes de l'État) ; la subordination à la norme juridique ; la transformation du pouvoir (force + justice) en autorité (contrainte + consentement) ; l'apparition d'un appareil structuré et cohérent (bureaucratie). Le développement de la bureaucratie, correspondant à la diffusion de la rationalité d'Etat dans la société, passe par l'acceptation de la loi et du droit. La bureaucratie fait permet à des personnes détachées des décisions et des intérêts politiques d'appliquer les règles. De fait, une dynamique sociale et politique se crée alors que l'État s'organise dans des règles, qui sont appliquées par la bureaucratie, qui à son tour est financée par la levée des impôts.

Il est indispensable de créer un cadre juridique stable, sécurisant et prévisible, dans lequel s'installe un appareil judiciaire impartial, indépendant, accessible et efficace, et grâce auquel le droit et les droits de l'Homme peuvent être garantis et promus. L'appareil judiciaire doit être doté des compétences de vérifier la conformité des lois à la Constitution, de vérifier si le pouvoir exécutif et l'appareil administratif qui édictent des règlements et qui agissent dans le cadre de leurs prérogatives respectives, le font conformément à la loi. A défaut, un mécanisme juridictionnel doit pouvoir sanctionner toute infraction ou tout abus de pouvoir. Le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire demande non seulement la compétence des personnels de la justice, mais une adéquation entre les valeurs portées par le législateur, celles de l'appareil judiciaire et celles de la société.

Les relations de clientèle sont caractéristiques des sociétés étrangères à l'ordre de l'Etat, auquel elles cherchent à résister et/ou tentent de s'adapter en préservant l'authenticité de la culture locale menacée par une diffusion de la rationalité étatique. Selon Médard (1991), Briquet et Sawicki (1998), *le clientélisme est une médiation nécessaire* et structurelle entre deux systèmes de représentations, deux modes de légitimation, deux principes d'action politique distincts mais souvent coexistants. Généralement il s'agit de la structure

traditionnelle des pouvoirs d'un système patrimonialiste, d'un côté, et du système de démocratie et d'économie de marché imposé par la conjoncture internationale, de l'autre. Les pratiques clientélistes contribuent à la propagation des dispositifs d'action, des systèmes de représentation et des catégories de légitimation qui s'impose avec l'instauration des Etats modernes. On peut pour cela transformer le clientélisme traditionnel en un *clientélisme bureaucratique* où les hommes au pouvoir s'appuyaient sur les syndicats, groupes de jeunesse, sur des organisations professionnelles ou similaires, afin de développer une espèce de « clientèle horizontale » (Tarrow, 1967). C'est l'hypothèse de l'effacement spontané et progressif du clientélisme à la faveur de la modernité économique et sociale (Briquet et Sawicki, 1998 ; Thibaud, 2006), soit parce qu'il s'avère indispensable à l'intégration politique de populations marginales et faiblement politisées (population paysannes, les émigrés récents), soit qu'il permette les ajustements nécessaires au fonctionnement des bureaucraties en adaptant leurs règles formelles aux situations particulières de leurs usagers (Landé, 1977). La médiation clientéliste obéit à des logiques de contournement d'une rationalité étatique qui échoue à s'imposer dans certaines parties du territoire. Le clientélisme permet une médiation entre différentes strates du pouvoir : l'« *adaptation de la volonté de l'Etat* à la structure sociale du village » (Pitt-Rivers, 1954 : 155). Elle opère la traduction de la rationalité étatique dans des termes appropriés à la culture communautaire, tout en permettant les arrangements nécessaires à l'application des directives bureaucratiques à l'intérieur de l'espace local.

Une des clés est la construction des partis et du soutien populaire (élargissement du droit de vote, mobilisation politique des masses) à partir de la distribution de ressources par les réseaux d'hommes politiques locaux (développement du clientélisme électoral). C'est de la *compétition politique* à faible contenu idéologique. Le clientélisme a toujours été un « vecteur paradoxal de la démocratie » (Banégas, 2003). Il existe même un « clientélisme vertueux » (Piattoni, 1998) contraignant le patron à se comporter « vertueusement », en étendant les faveurs à la communauté entière (opposition y compris). La construction de l'Etat de Droit n'est possible que lorsque le pouvoir est légitime, mais la légitimité est encore faible. L'art de patronage et le favoritisme sont les seuls moyens de se créer des soutiens et de se légitimer. Le recours systématique au favoritisme constitue un mode de gouvernement et de contrôle politique efficace tant qu'on dispose d'un monopole sur les ressources critiques et qu'elles sont suffisantes.

4. L'ETAT FISCAL-REDISTRIBUTEUR

Les deux grandes leçons du XXème siècle sont d'une part, après 1929, que le marché est incapable de réaliser l'équilibre économique et le bien-être optimal. L'Etat doit en permanence le réguler pour le protéger contre lui-même, corriger ses erreurs et ses oublis. Mais, d'autre part, l'expérience de l'économie communiste montre que c'est une folie que de vouloir se passer du dynamisme du marché, de ses vertus allocatives et de son pouvoir d'information. Marché et Etat sont non seulement inséparables, ils sont co-substantiels. Pour les historiens, la naissance de l'Etat est associée à celle du capitalisme, non pas comme son complément fonctionnel, mais comme la solution au problème du passage d'une société rurale à une économie marchande et monétaire quand il y a morcellement des systèmes féodaux légaux politiques (Badie & Birnbaum, 1982). Wallerstein (1974) montre que l'étatisation est faible quand ce passage se fait facilement comme en Angleterre. Au contraire explique Gerschenkron, (1962) l'industrialisation tardive en France, mais surtout en Prusse et en Russie, nécessite des institutions spécialisées de recherche de capitaux, les banques de crédit, et la coordination des activités économiques (par exemple des chemins de fer). Cependant la création de l'Etat ne peut se réduire à la solution d'un problème économique, elle répond plus profondément à la transformation des structures sociales (Badie & Birnbaum, 1982). L'économie monétaire menace le servage dans l'Europe féodale ; la bourgeoisie urbaine, qui

s'est développée en dehors de l'aristocratie et ses territoires, appelle à la création d'une structure étatique pour empêcher l'aristocratie de rétablir le servage comme en orient, pour contrôler les villes, la police, les tribunaux et pour organiser l'industrie et le commerce.

Le monopole fiscal est le fait que l'Etat a le droit et lui seul de fixer le montant des impôts et de les prélever. Ces impôts sont destinés à alimenter le budget qui reflète la capacité d'action de l'Etat dans une société donnée, et d'abord lui permet d'asseoir son pouvoir. Historiquement, une des premières fonctions de l'impôt est de permettre au pouvoir de s'assurer le service d'une troupe, qu'il s'agisse du service personnel de membres de la communauté ou de mercenaires rétribués. Le Moyen Âge réinvente l'impôt en nature (corvée, obligations militaires des vassaux au bénéfice du suzerain) avant d'instituer progressivement des impôts monétaires. L'expansion guerrière et administrative de l'État exige des financements de plus en plus importants : la recherche, par l'autorité souveraine, d'un consentement de l'impôt va s'imposer comme la solution de cette tension et produire une démocratisation progressive des États (Dujol, 2001).

Ce processus de *monopolisation* qui a permis la sortie de la féodalité est au cœur de la construction de l'Etat. Il a été érigé en loi par Norbert Elias (1975) : la monopolisation est le processus de centralisation du pouvoir militaire et fiscal par une seule unité de domination dans l´ensemble d´un territoire. Le monopole de la contrainte physique et celui de la fixation et recollection des impôts sont la condition sine qua non de l´existence de la domination politique. "Les moyens financiers qui se déversent dans les caisses de ce pouvoir central permettent de maintenir le monopole militaire et policier qui de son côté, est le garant du monopole fiscal… Il s´agit tout simplement de deux aspects différents de la même position monopoliste" (Elias, 1975). Il faut cependant se garder d'une vision linéaire purement fonctionnaliste de l'Etat. Les institutionnalistes français associent à la naissance de l'Etat celle d'un ordre économique autonome (Théret, 1992 ; Billaudot 2001). Historiquement, l'économique est apparu en tant qu'ordre autonome par différenciation à partir d'un ordre politique englobant : les pratiques structurantes dans l'ordre économique sont orientées vers l'accumulation de choses et de signes représentatifs de ces choses (titres monétaires). Comprendre l'Etat fiscal-redistributeur demande de prendre en compte ce que Théret appelle le régime fisco-financier, c'est-à-dire la correspondance entre les formes de légitimité (Etat de droit et Etat de dépense) par le prélèvement fiscal ; mais il faut aussi prendre en compte un deuxième niveau d'interdépendance au sein de l'ordre politique, où s'exprime la dépendance du régime fisco-financier à l'égard du régime politique.

L'Etat redistributeur comprend deux dimensions, celle de l'Etat pourvoyeur de biens publics et celle de l'Etat Providence. Il s'agit d'utiliser le budget de l'Etat pour transformer le prélèvement fiscal en capital politique, soit indirectement à travers les performances économiques des entreprises qu'il favorise, soit directement à travers les transferts sociaux dans une perspective de justice sociale demandée par la société. L'Etat pourvoyeur de biens publics a pour fonction de corriger les échecs du marché. Les biens publics purs sont générateurs d'externalités mais ils sont indivisibles, on ne peut en acquérir une partie : l'éducation, la santé, les routes, les réseaux de communication. L'Etat doit également compléter ou remplacer le marché quand l'exclusion est impossible (pêche en mer), quand les ressources qui engendrent des consommations payantes non rivales sont patrimoine collectif (monuments, nature pour une plage privée) ou ont été financées par la collectivité (chemin de fer, musées, formation, santé). Corriger les échecs du marché comprend traditionnellement les fonctions d'allocation pour améliorer les équilibres partiels (fournir des biens publics, réguler les monopoles naturels et la grande entreprise, promouvoir des externalités) et les fonctions de stabilisation (conjoncturelle, notamment en faveur de l'emploi, mais structurelle également en élaborant des stratégies qui réduisent l'incertitude et anticipent les chocs futurs).

L'Etat Providence transfère des revenus entre catégories sociales, entre générations, entre régions. Ce phénomène se réalise aussi entre pays dans le cadre de l'aide publique au développement, mais ce sont alors des transferts entre Etats, même s'ils ont une incidence sur

les premiers. On considère la redistribution comme la première fonction économique de l'Etat, celle-ci est d'ailleurs admise par le libéralisme. La science économique n'apporte que peu de réponses à la question du degré d'inégalité à atteindre. Rawls propose d'augmenter les revenus les plus bas, avec la règle du "maximin", alors que J. S. Mill préfère l'égalité des chances qui combine justice et efficience. Après la Deuxième Guerre mondiale et le keynésianisme, le *Welfare State*, poussé à son extrême, conduira dans les années 1990 à la crise de l'Etat Providence dans les pays développés. Le coût de cette politique est croissant alors que son efficacité est décroissante. L'appréciation d'une juste distribution relève de l'éthique et de la philosophie sociale, l'Etat doit construire un consensus chaque fois contingent sur la question. Deux difficultés rendent malaisé cet exercice. La première tient à ce que le bien-être procuré par un revenu varie selon les individus, la définition des besoins dépendant de la perception sociale de chacun. La deuxième est que toute redistribution s'accompagne d'un coût en efficience qui doit être pris en compte dans la définition des objectifs de l'Etat-Providence.

L'Etat redistributeur n'est pas l'apanage de politiques économiques d'inspiration sociale. Comme le souligne Théret (1996), « l'Etat libéral est loin d'avoir été un Etat peu actif au plan financier : il faut se garder d'assimiler l'Etat libéral à un Etat du "laisser faire et du laisser passer"; il s'agit d'un Etat dont le libéralisme est avant tout d'ordre politique et non d'ordre économique ». Il n'y a aucune relation directe entre le niveau de dépenses publiques et la croissance économique, et « il est a priori pertinent de poser que l'Etat et le capitalisme relèvent d'ordres de pratiques différentes ayant leurs propres lois historiques de développement ». Dans beaucoup de pays en développement ou en transition, une part importante, parfois majoritaire, des activités productives sont informelles. Elles compensent parfois l'absence de filet social en assurant la subsistance minimale d'une partie de la population. La faible assise fiscale de l'Etat est inséparable de la faiblesse de l'Etat, elle restreint son autorité, elle contraint l'étendue et la qualité de son appareil bureaucratique et réduit sa capacité à renforcer sa légitimité. Les stades inférieurs de la dimension fiscale-redistributrice sont représentés par de larges activités informelles et/ou des fiscalités privées, voire mafieuses. Ils sont souvent associés à des formes populistes de gouvernement.

La fiscalisation de l'économie est le chemin privilégié de la construction de l'Etat, elle est une condition de l'équipement du pays et de la protection de sa population. Elle passe par une plus grande discipline fiscale et une inspection fiscale stricte, mais l'expérience montre que seul le levier économique est efficace : il s'agit d'un système d'incitations fiscales adaptées à la sortie de l'informel, une politique anti-corruption rigoureuse, combinée avec une amélioration sensible du climat des affaires (*rule of law*, offre de crédits…). Tout gain de légitimité de la part de l'Etat facilite la fiscalisation, il peut s'agir d'un bon score électoral comme d'un soutien accru de la communauté internationale. L'existence de rente naturelle, notamment grâce aux hydrocarbures, permet d'accroître l'Etat redistributeur sans fiscaliser l'économie. En Russie, en Algérie, au Venezuela, au Kazakhstan, au Nigéria… la rente sert de substitut à la construction de l'Etat. Sous certaines conditions, elle peut favoriser la légitimité accrue du pouvoir : elle s'inscrit alors dans une dynamique d'Etat redistributeur qui équipe le pays comme au Kazakhstan ou protège ses pauvres comme au Venezuela.

Cette dimension de l'Etat prolonge le processus de fiscalisation et de redistribution. Plus que son extension quantitative, c'est l'articulation étroite dans un cercle vertueux fiscalisation-légitimité qui marque le développement de l'Etat fiscal-redistributeur. Quelles configurations traduisent cette dimension de la construction de l'Etat ? L'Etat régalien a besoin de sa base fiscale, à moins que la rente ou l'aide internationale ne lui servent de substitut. Historiquement, le lien fiscalité-légitimité est essentiel : *« pas de taxes sans représentation »* crient en 1770 les colons américains, alors qu'en France l'égalité devant l'impôt et l'abolition des droits féodaux sont au cœur des 50 000 cahiers de doléances rédigés en quelques semaines et que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen jette les bases du droit fiscal. Par contre la primauté du droit peut coexister avec de fortes ou faibles dépenses publiques, fournissant le socle d'une typologie de l'Etat qui peut être libéral (USA, Hong

Kong), paternaliste capturé (Hongrie, Turquie), régulateur (Danemark, France) ou émergent (Russie, Haïti) (Samson, 2003).

Voici, dans une présentation synthétique, les dimensions de l'Etat dans la perspective de la construction de l'Etat-nation. Les deux colonnes « Pôle construit » et « Pôle non construit » visent à identifier de façon empirique les pratiques politiques de régulation, fonctionnelles ou pas du point de vue de L'Etat-nation.

Tableau 1 : Les quatre dimensions de la construction de l'Etat

		Dynamiques	Pole construit		Pole non construit		Développement
			Fonctionnel	Non fonctionnel	Fonctionnel	Non fonctionnel	
Etat Nation	*Dimension Identité*	Identification nationale	Patriotisme constitutionnel	Nationalisme	Identités infra-étatiques	Fractionnement identitaire	Intériorisation valeurs constitutionnelles
		Légitimation	Légitimité politique	« Démocratie vitrine »	Légitimité traditionnelle	Obscurantisme	Responsabilité
		Différentiation politique-société civile	Légitimité institutionnelle	Classe politique de notables	Démocratie traditionnelle	Patrimonialisme	Subsidiarité
	Dimension régalienne	Reconnaissance	Souveraineté interne et externe	Autoritarisme Impérialisme	Autogestion	Particularismes	Consolidation de la souveraineté
		Monopolisation	Monopole de la violence légitime	Etat policier	Ordre privé Désordre public	Fractionnement sécuritaire	Sécurité humaine
		Monétisation Centralisation monétaire	Souveraineté monétaire	Seigneuriage	Monnaies locales Ancre monétaire	Fractionnement monétaire Dualité monétaire	Confiance dans la monnaie (moyen de thésaurisation)
	Dimension Etat de droit	Séparations des pouvoirs	Institutions stables	Formalisme Institutionnel	Médiation entre deux systèmes	Système néo-patrimonial	Stabilisation et renforcement du système politique
		Juridicisation Institutionnalisation	Primauté du droit	Gouvernement des juges Inflation de droit	Droit coutumier	Droit du plus fort	Sécularisation de la culture politique Intériorisation du droit
		Différenciation structurelle Diffusion de la rationalité de l'Etat	Bureaucratie rationnelle-légale	Bureaucratie Technocratie	Clientélisme	Clientélisme	Augmentation de la capacité du système public
	Dimension fiscale-redistributrice	Fiscalisation Monopolisation	Monopole fiscal	Kleptocratie	Sortie de l'informel	Secteur Informel Prédateurs privés	Décentralisation fiscale et budgétaire
		Equipement	Pourvoyeur des biens publics	Intervention	Initiative privée	Market failures Financiarisation	Aménagement du territoire
		Protection	Etat providence	Paternalisme	Incitation au travail	Fracture sociale	Cohésion sociale

5. LES ACTEURS DE LA CONSTRUCTION DE L'ETAT

La faiblesse ou la défaillance des Etats n'est pas une vacance de pouvoir mais une fragmentation au bénéfice d'agents privés. Le pouvoir d'Etat illégitime est remis en question par des groupes qui disposent de certains attributs du pouvoir tels que des ressources naturelles ou économiques, des taxes, d'un territoire et/ou d'une certaine légitimité intérieure (religion). Ces élites économiques et sociales peuvent se doter d'une armée, exercer des activités informelles nourrissant les réseaux clientélistes, s'approprier des pans d'économie (oligarchie post-communiste) et concurrencer le pouvoir central.

La société est généralement sous l'emprise des réseaux patrimoniaux, il n'y a pas à proprement parler de société civile constituée, terreau du champ politique. La population, motivée par des questions liées à la pauvreté, la violence, la santé, l'alimentation… peut devenir un acteur clé à travers des expressions partielles (ONG) ou lors des crises. La société, composée de communautés particulières, subit un fractionnement identitaire mais tisse le lien social renforçant le rôle de l'Etat-Nation. Depuis les années 1990, l'environnement mondial a favorisé l'éclosion de la société civile, notamment en Afrique et dans l'ancien bloc socialiste, qui mobilise des montants importants pour financer le développement. À travers les campagnes d'information, les conditions de travail exemplaires, l'organisation de formations,

l'analyse ou le financement de projets locaux, les ONG contribuent aux changements des traditions et à l'émergence d'une culture politique.

Les organisations internationales ou mondiales comme l'ONU, l'OTAN, l'OSCE, le Conseil de l'Europe participent de la création d'un ordre politique mondial et d'une conscience planétaire. À travers la ratification de conventions et de traités, elles contribuent à la constitution d'un socle de valeurs et de normes issues des Etats-Nation occidentaux et qui prennent un caractère d'universalité. La diffusion de ces principes dans le monde entier conduit à promouvoir le modèle de l'Etat Nation qui les a engendrés sans s'interroger plus avant sur les conditions et la pertinence de la greffe. L'émergence d'un ordre juridique mondial embrassant plus loin que le simple droit international crée de solides leviers pour la construction de l'Etat et des appuis pour les acteurs de son développement.

Les organisations financières internationales (FMI, Banque mondiale…) ont reçu de la communauté internationale un mandat qui fonde la légitimité de leur intervention dans un pays donné pour participer au processus de construction de l'Etat. Il peut s'agir également d'organisations non gouvernementales, voire d'organisations occultes (CIA, mafias, cartels de drogue, marchands d'armes, réseaux terroristes). L'ingénierie institutionnelle internationale intervient pour (ré-)organiser des Etats (réformes du secteur sécurité, de la justice, de la bureaucratie, de l'économie…). Ces opérations se fondent sur le principe que la conscience nationale et l'acceptation d'une centralité du pouvoir préexistent alors que les pays bénéficiant de cette assistance technique sont de type patrimonialiste avec une composante identitaire forte. D'un côté la conditionnalité des IFI et l'ensemble des conventions et accord internationaux édifient un Etat où la communauté internationale est active. De l'autre, le financement par crédits et aide crée une dépendance affaiblissant la légitimité et l'autorité de l'Etat, le privant d'une partie de l'*ownership* de son propre développement. Les autres pays, les Etats voisins par exemple agissent plus ou moins énergiquement et directement pour peser sur les processus de la construction de l'Etat, d'autant plus que le contrôle des frontières ou des ressources naturelles est en jeu. Certaines puissances comme les USA, l'UE, la Russie vont fonctionner comme des attracteurs du développement de l'Etat dans les pays tiers dans le sens où ils vont orienter vers leur modèle la construction concrète des institutions politiques (constitution, législation, etc.) et économiques (accords, commerce, etc.), découpant la planète en autant d'espaces institutionnels. La juridisation des relations extérieures est l'un des vecteurs du développement de l'Etat de droit. Cette action repose sur des politiques délibérées menées par ces puissances à travers la coopération internationale (USAid, EuropeAid) ou des politiques dédiées (Politique Européenne de Voisinage, présence militaire), mais elles ne sont efficaces que dans la mesure où elles rencontrent un écho et un soutien à l'intérieur. Ceci est compromis lorsque la dépendance du pays est néfaste à son développement.

6. DIFFUSION DE L'ETAT ET FONCTIONNALITE DES MODELES

Des modèles d'Etat sont proposés aux pays en développement et en transition par les pays riches, les organisations et la communauté internationale. Les IFI comme la Banque mondiale, derrière les préceptes du Consensus de Washington et les objectifs de "*good governance*", promeuvent un modèle proche de celui des USA. Construite sans l'aide de l'Etat centralisé, la nation américaine trouve sa légitimité dans la combinaison des principes de liberté et d'égalité qui renforce l'individualisme ; à la place de l'Etat, les élites légitimes organisent la société, et d'abord les élites économiques qui envahissent le système politique, lequel, comme la faible bureaucratie, n'est pas complètement séparé de la société civile et entretient des relations de clientèle avec les forces socio-économiques (Badie & Birnbaum, 1982). L'Europe, derrière ses accords d'association et sa Politique de Voisinage, propose son modèle d'Etat contenu dans le premier Critère de Copenhague.

Quelle est la pertinence, quelle est l'efficacité de ces systèmes politiques exportés, de ces diffusions de l'Etat dans le monde émergent ? Pour répondre à cette question sans ethnocentrisme on peut utiliser trois critères : celui *juridique* des engagements internationaux de ces Etats en faveur de l'égalité des individus face au droit ou des Droits de l'Homme (OSCE, Conseil de l'Europe, ONU, OMC) ; celui *politique et sociologique* de la demande réelle de droit, de démocratie, de bien-être ou de sécurité des populations concernées ; celui *historique* de la fonctionnalité de la forme Etat au regard des objectifs d'identité nationale, de légitimité politique et de développement économique par intégration dans l'économie globale. Badie et Birnbaum (1982) rappellent que la forme Etat s'est imposée en Europe comme l'instrument de sortie du féodalisme nécessaire pour créer la nation et pour entrer dans l'économie monétaire-marchande, en s'appuyant sur la création d'un "ordre" politique, séparé de la société civile, issu de la culture chrétienne qui sépare le spirituel et le temporel. Nous voulons ici intégrer ce questionnement dans la réflexion sur la construction de l'Etat, en rappelant que des formes non construites des dimensions de l'Etat peuvent se révéler fonctionnelles. Les sociétés concernées sont marquées par des unités de base communautaires, ethniques ou claniques, et des formes patrimoniales de gouvernance. Qu'attendre de la greffe de l'Etat-Nation occidental dans ces conditions ? Un "corps étranger lourd, inefficace et source de violence" décrit par Badie et Birnbaum ? La convergence institutionnelle promue par l'OMC ou l'UE, favorisant les flux d'investissements étrangers et le développement d'un secteur ouvert de l'économie ? L'Etat-Nation résulte de la fusion du modèle continental avec le droit romain et la bureaucratie ou de l'idée anglaise de nation et du régime parlementaire avec le libre choix des gouvernants. Un paramètre mal connu est celui de la demande de droit ou de démocratie de la population, sans doute moins importante en moyenne que dans les pays riches. Le modèle américain de la Nation avec Etat faible ne peut s'appuyer sur une population d'individus acquis à l'idée anglaise de Nation. C'est sans doute pourtant ce modèle que les IFI ont véhiculé à travers le consensus de Washington, et c'est la raison pour laquelle les dirigeants post-soviétiques ont été séduits par l'approche américaine, qui semblait le meilleur remède pour se défaire des lourdeurs d'un Etat hérité du communisme. Rien d'étonnant que cette approche ait offert l'Etat fragile à la capture des puissants oligarques et autres *rent-seekers*. Dans les pays en développement, où la primauté du droit n'est pas intégrée par la société, une telle approche laisse la voie libre aux lobbies exportateurs et aux potentats locaux. Que penser du modèle européen continental avec droit romain, bureaucratie et régulation Bruxelloise ? Ce qui manque alors, ce n'est pas la société civile éduquée, mais l'administration étatique professionnalisée et séparée des influences de la société. Dans ces conditions la greffe risque plutôt de renforcer une bureaucratie inefficace et corrompue, qui va étouffer la société comme dans la Russie des Romanov au 19ème siècle qui imitait les Etats occidentaux.

Si l'on veut éviter tout ethnocentrisme, demandons-nous ce qui est fonctionnel pour les pays en développement et en transition. On peut identifier quatre objectifs recherchés qui sont associés au développement harmonieux de ces Etats.

1 - L'intégration dans l'ordre politique mondial, le droit international et les valeurs dominantes véhiculées par l'Occident mais ayant acquis un caractère d'universalité : Droits de l'Homme, libertés individuelles, sécurité humaine. Cette intégration peut rester assez formelle (même avec une validation des élections par les observateurs occidentaux) si la demande de droit ou de démocratie reste faible, par exemple comme en Russie, où la sphère politique est quasi-inexistante aujourd'hui, dans ce cas on a construction formelle de l'Etat de droit sans développement.

2 – L'obtention d'une légitimité intérieure suffisante pour assurer la stabilité du pouvoir, l'efficacité du monopole de la violence légitime, la continuité des institutions et la sécurité internationale : bien souvent des formes populistes ou autoritaires de pouvoir remplissent ces fonctions, parfois sans le point précédent (Chine) mais souvent avec des élections démocratiques (Biélorussie, Kazakhstan, Erythrée, Lesotho, Tanzanie pendant Nyerere).

3 – La fiscalisation doit permettre d'assurer les fonctions régaliennes, mais l'aide financière de la communauté internationale peut servir de substitut (Georgie, Kirghizie, Albanie).
4 – L'intégration pour accéder aux bénéfices de l'économie globale tels que les flux d'IDE, les touristes ou les aides des IFI, demande un certain degré de respect de la règle de droit, - la propriété privée et de la concurrence. Cette institutionnalisation de l'économie peut devenir plus poussée dans le cas de filières alimentaires ou de commerce éthique.

Deux objectifs de la construction de l'Etat semblent incontournables. D'abord la rupture avec le patrimonialisme ou le néo-patrimonialisme qui brouillent les droits de propriétés et dissuadent les capitaux productifs. Encore faut-il distinguer les pays à rente où les investisseurs stratégiques s'accommodent bien du flou, comme en Russie, si leurs intérêts sont remplis, des autres pays où les exigences de respect du droit sont plus élevées. Dans ce cas, la constitution d'une bureaucratie professionnelle et autonome, sur le modèle européen, devient un élément essentiel de la construction de l'Etat. Dans quelle mesure est-ce possible sans la séparation de l'ordre politique et de la société civile vivante et autonome ? Comme le remarquent Badie et Birnbaum (1982), l'absence de culture de la séparation dans les religions orthodoxe, musulmane ou hindouiste peut rendre la tâche plus difficile. L'utilisation de la conditionnalité devra être analysée, elle peut s'avérer efficace chaque fois que la construction de l'Etat est plus importante que son développement. On retiendra aussi que si la rente peut sembler un substitut à la construction de l'Etat, et les formes éthiques de commerce un catalyseur, il apparait que le levier économique pourrait se révéler assez puissant et efficace.

BIBLIOGRAPHIE

ALMOND G., COLEMAN J. (1960 *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, Princeton.
BADIE B., BIRNBAUM P. (1982) *Sociologie de l'Etat,* Paris, Grasset.
BAKER P., AUSINK J. (1996) State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model, Parameters, *US Army War College Quarterly*, Spring, pp. 19-31.
BALL N., FAYEMI J., OLONISAKIN J., WILLIAMS F., RUPIA M. (2003) Governance in the Security Sector, *In* Van de Walle N., Ball N. (eds), *Beyond Structural Adjustment,* Palgrave, pp. 263-304.
BANEGAS R. (2003) *La démocratie à pas de caméléon. Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala.
BAYART J.-F. (1989) *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.
BILLAUDOT B. (2001) *L'ordre économique de la société moderne : Un réexamen de la théorie de la régulation*, Paris, L'Harmattan.
BORN H. (2003) *Parliamentary oversight of the security sector, principles, mechanisms and practices*, Handbook for parliamentarians, 5, Geneva.
BRATTON, MATTES, GYIMAH-BOADI, (2005) *Public Opinion, Democracy, and market reforn in Africa*, Cambridge University Press, New York.
BRIQUET J.-L., SAWICKI F. (1998) *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines,* Paris, PUF.
CLAPHAM C. (1996) *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press.
DUJOL J.-B. (2001) *Histoire de l'impôt* http://rdereel.free.fr/volIQ1.html
ELIAS N. (1975) *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.
FISUN O. (2003) Developing Democracy or Competitive Neopatrimonialism?, Presentation prepared for the workshop on "Institution Building and Policy Making in Ukraine", Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto, Canada, October 24.

GERSCHENKRON A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
HABERMAS J. (2000) *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard.
HIPPLER J. (2005) *Nation-Building – A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*, London, Pluto Press.
HIRSCHMAN A. O. (1980) *Les passions et les intérêts, justification politique du capitalisme avant son apogée*, Paris, PUF rééd. 1997.
HUTCHFUL E., KAYODE FAYEMI J. (2005) *Security System Reform in Africa dans Security System Reform and Governance*, Dac guidelines and Reference Series, OECD Publishing.
JACKSON R. H. (1990) *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World,* Cambridge University Press, Cambridge.
JOCHEN H. (2005) *Nation-Building. A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation*?, Pluto Press, London.
KRASNER S. (1999) *Sovereignty : Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.
LAÏDI Z. (2005) *La norme sans la puissance, essai sur l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
LANDÉ C. H. (1977) Introduction. The Dyadic Bases of Clientelism, *In* Smith S. et *al*. (eds.) *Friends, Followers and Factions*, University of California Press, Berkley.
LIDWIEN K. (2002) State and Clan in Somalia**,** *African Studies Review*, Vol.45, 3, pp. 52-56.
LOCKE J. (1984) *Traités du gouvernement civil*, Paris, Flammarion.
LORDON F., ORLEAN A. (2007) Genèse de l'Etat et genèse de la monnaie : le modèle de la potentia multitudinis, *Revue du MAUSS permanente*, 29 avril 2007 [en ligne]. http://www.journaldumauss.net/spip.php?article80
LUCKHAM R. (2003) Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict, *In* Cawthra G. Luckham R. (eds), *Governing Insecurity,* Zed Books, London and New York.
MÉDARD J.-F (1991) *États d'Afrique noire. Formation, mécanisme et crise*, Paris, Karthala.
MONTESQUIEU (1758). *De l'esprit des lois*, Bannilot & Fils, Genève
PIATTONI C. S. (1998). Clientelismo virtuoso : une via di sviluppo nel Mezzogiorno, *Rivista Italiana di Scienza Politica,* 28 (3), pp. 483-513.
PITT-RIVERS J. (1954) *The People of the Sierra*, New York, Criterion.
POLITKOVSKAÏA A. (2004) *La Russie de Poutine*, Paris, éditions Buchet/Chastel.
POPOVIC D. (2003) Les ambiguïtés de la conception post-communiste de l'Etat-nation : fondements constitutionnels de l'Etat-nation, *In* Milacic S. (éd.) *La réinvention de l'Etat*, Bruylant, Bruxelles, pp. 65-75.
ROSANVALLON P. (1981) *La crise de l'Etat-providence,* Paris, Seuil
SAMSON I. (2003) *L'économie contemporaine en dix leçons*, Paris, Sirey.
SAMSON I., ZAGAINOVA A., RAGHIMOV F., LOCATELLI C. (2006) Historical configurations and institutional dynamics; or how to leave the transitional trap in post-soviet economies, presented on conference « *What has transition taught (or not) to economics?* » EACES, Amiens, France, 19 juin.
SHALAMANOV V. (2005) Bulgaria : Analysis of the Stabbility-Pact Self-assessment studies *In* Cole E., Donias T, Fluri P., *Defence and Security Sector governance and Reform in South East Europe, regional perspectives*, Nomos, Baden-Baden, Germany.
TADJBAKHSH S. (2005) Human Security: concepts and implications, *Les Etudes du CERI*, n°117-118.
TARROW S. (1967) *Peasant Communism in Southern Italy,* Yale University Press*,* New Haven.
THERET B. (1992) *Régimes économiques de l'ordre politique : esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat,* Paris, PUF.

THERET B. (1996) Pour une approche régulationniste du politique, *Recherches & Régulation Working Papers*. RR serie EM 1996-1.
THIBAUD C. (2006) Clientélisme, caciquisme, caudillisme, *Genèses* 62, Paris, Belin.
TILLY C. (1975) *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
TILLY C. (1992) *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe 990-1990*, Paris, Aubier.
UNOG (2004) La sécurité étatique et la sécurité humaine à l'age du terrorisme : le rôle de la réforme du secteur de la sécurité, Genève, ONU.
VALENTIN V. (2002) *Les conceptions néolibérales du droit*, Paris, Economica.
WALLERSTEIN I. (1974). *Modern World-System, I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century,* New York & London, Academic Press.
WEBER M. (1971), *Economie et la société*, Paris, Plon.

Les légitimations philosophiques de l'État

Christian DESCAMPS
Université Paris XI

En un sens, l'État est la seule question qui vaille dans le champ de la philosophie politique. Sacralisée par Bodin, Hobbes, puis Hegel, dénigrée par Marx, Bakounine, Nietzsche, cette autorité souveraine (ce « monopole de la violence légitime ») mérite, plus que jamais, d'être interrogée au cœur d'une mondialisation qui affaiblit considérablement les États-nations, et ce jusque dans leur légitimité même.

Coercitive (gendarme) ou protectrice (assistante sociale), la figure de l'État est-elle, toujours, en mesure d'introduire des régulations - de faire place à des acteurs publics - permettant un juste partage des ressources sociales ? Dans le monde anglo-saxon, depuis les recherches de Rawls, de Sandel, de Taylor, de MacIntyre, la réflexion porte bien au delà d'une simple approche évaluative de l'État-providence. À la suite de Mill, bien des chercheurs posent, avec brutalité, un problème décisif. Au lieu de chipoter sur les conséquences des pouvoirs injustes, il conviendrait de nous rendre effectivement capables de réduire les iniquités d'aujourd'hui. Dans cette perspective, il convient de réfléchir, très concrètement, aux conditions engendrant des situations d'inégalités pour les pauvres, les femmes, les minorités ethniques. Pensons à l'urbanisme - les murs des villes nous éduquent, ce n'est pas la même chose d'être élevé à Florence ou dans une cité -, à l'espace public où les femmes devraient pouvoir se promener en paix, à toute heure…

Plutôt que de nous contenter de redistributions (*ex-post*, dans l'après-coup), il s'agirait d'affaiblir les relations de domination avant que celles-ci n'aient produit leurs effets. Avec son concept de « voile d'ignorance », Rawls nous permet d'articuler - du point de vue de l'équité - des positions hiérarchiques, légitimes ou non. Nous retrouvons, là, le rôle de l'État, car seul celui-là pourrait se donner les moyens d'offrir à la discussion une grille de salaires « juste ». En effet, derrière le voile d'ignorance, je ne sais si je serai médecin ou infirmière ; je puis alors réfléchir plus sereinement à la différence du salaire de l'un et de l'autre… De fait, parler de droit, d'égalité, d'équité, c'est croiser des instances étatiques capables - ou non - de mettre ces notions en formes. Se pose alors un problème proprement théorique. En vérité, quelles institutions sont en mesure de mettre en œuvre des principes d'égalité, une hiérarchie des salaires et des revenus acceptable (de un à deux, trois, mais certainement pas de un à cinquante ou cinq cents, pour ne rien dire des golden parachutes) ? Dans cette veine, il serait également décisif de prendre en compte de nouveaux rapports Nord/Sud…

Bref, parier pour l'égalité des chances suppose une réflexion sur la culture dans son acception anthropologique, sur sa transmission au sens de la « paideia » grecque ou de la « bildung » allemande. Au fond, il importe de former des citoyens responsables, désireux de participer effectivement à la vie de la cité. Malgré leur abstraction, ces points renvoient très concrètement aux moyens matériels dont chacun profite quant à l'éducation, par exemple. De fait, seules les classes moyennes et supérieures bénéficient vraiment de ces infrastructures culturelles collectives comme les grandes écoles, les théâtres, les musées, les médiathèques… Débattre de ces affaires, c'est accepter - ou non - la légitimité d'un État. Et il en va de l'adhésion ou de la passivité de ses sujets, comme le montre, à l'envi, l'absentéisme massif aux élections américaines.

Rencontrer les apories soulevées par les souverainetés légitimes, c'est une manière de dire que l'ordre « spontané » du marché ne suffit nullement à assurer l'harmonie du social. Au reste, Hegel - il est loin d'être un conservateur borné (ses derniers articles ont été censurés par la police prussienne et l'on sait que Marx, lui-même, n'avait que mépris pour ceux qui le traitaient de « chien crevé ») - critiquait, dans *Les Principes de la philosophie du droit* (§ 243 et 244), le scandale d'une accumulation des richesses contrastant avec la misère de l'immense majorité de la plèbe moderne (« la concentration en peu de mains de richesses disproportionnées »).

Afin de saisir la notion de « juste proportion », nous voudrions faire un détour par l'une des matrices de notre modernité : notre Moyen-âge. Pendant des siècles, la théorie des deux glaives a opposé l'« auctoritas » du pape et la « potestas » de l'empereur. Ces deux glaives articulaient le temporel et le spirituel. Nous retrouvons ce terme clé dans l'œuvre, décisive, de Marsile de Padoue (1275-1342). Ce padouan, devenu recteur de l'Université de Paris, s'installera - après avoir été excommunié par le pape - à Nuremberg, auprès de l'empereur Louis de Bavière. En l'espèce, Marsile invente (dans *Le Défenseur de la paix*) le concept de société civile, cette notion à travers laquelle s'élaborera la souveraineté de nos États modernes. Il est, largement, le précurseur de Bodin, de Machiavel, tout autant que celui de Grotius et Hobbes (droit politique). Tranchant, Marsile de Padoue imagine un État laïc et, ce, au sein du christianisme théologico-politique. Pour mettre en place la paix de dieu, il ne se contente pas des trêves imposées par le clergé, il entend forger une administration du territoire correctement fondée.

Historiquement, il défend l'empereur du Saint Empire romain germanique contre la théocratie romaine. Or, à cette époque, ce que nous nommons aujourd'hui l'Italie, était revendiqué par les empereurs du Saint Empire et, ce, depuis qu'Otton le Grand l'avait conquise en 961. Sous ce rapport, toute cette période est traversée par le conflit du temporel et du spirituel ; soulignons qu'en France, Philippe Auguste affirme, en 1203 : « le pape n'a pas à se mêler des affaires qui s'agitent entre les rois ». En « Italie » donc, Marsile de Padoue conteste la « plenitudo potestatis » du pape ; il lui oppose le fait que l'Église, elle-même, est une société et que sa puissance ne peut s'appuyer que sur des conciles ou, mieux encore, sur l'assemblée des fidèles. Dans son grand livre, *Les Fondements de la pensée politique moderne*, Quentin Skinner nous rappelle, d'ailleurs, que, pour Marsile, la seule souveraineté qui vaille est celle de « l'ensemble du peuple lui-même ».

1. LE « BIEN VIVRE »

Dans cette perspective, le « bien vivre » (cette notion empruntée à Aristote) ne peut se déployer qu'au sein de la société civile ; car, il ne s'agit pas de vivre - c'est la loi des bêtes - mais d'exister bien, pleinement. Marqué par Averroès, le Padouan polémique publiquement contre les croisades, les pèlerinages, la scandaleuse richesse romaine ! Radical, il demande : « qui doit gouverner ? ». Pour ces raisons, Marsile avance que la paix civile n'est possible que si aucune partie n'a la prééminence sur le Tout. D'ailleurs, l'auteur du *Défenseur de la paix* lit dans la volonté populaire la source de la loi (il anticipe le concept de peuple souverain, Rousseau n'est pas si loin). Arc-bouté à Aristote et Cicéron, Marsile de Padoue voit dans la bonne marche des échanges - de leur moralisation - le socle des vies bonnes, cette condition des existences vertueuses. Bref, il y a là une réflexion fondamentale sur la légitimité du peuple législateur ; à bien des égards, nous ne pouvons obéir qu'aux lois que nous avons votées. Cette problématique est-elle obsolète en notre période de mondialisation, en un temps où « le seul moyen de donner quelque chose à quelqu'un sans le lui faire payer, c'est, bien souvent, le lui envoyer sous forme d'obus » ?

Nous avancerons, ici, qu'il s'agit de reformuler la pertinence des États-nations, ces modèles partout en recul, sous le coup des flux financiers, des sociétés transnationales, des migrations, mais aussi des maffias internationales. Néanmoins, les replis de souveraineté ne sont pas tous négatifs. Le « droit d'ingérence » autorise à intervenir - politiquement et militairement - dans un État agressant une partie de sa population. Et les exemples du génocide des Tutsis au Rwanda, ou les massacres du Darfour pour ne pas remonter jusqu'au Timor, relancent le bien-fondé de cette avancée. Nous retrouvons, là, un vieux thème de la théorie politique chère à Saint Thomas d'Aquin, celui de la « guerre juste » (il fut ré-élaboré par Michael Walzer, pour penser la légitimité de la résistance du peuple vietnamien à l'agression américaine).

Bref, les États ne sont plus aussi souverains qu'au temps de Hobbes. (Au demeurant, dans l'état de nature, la vie de l'homme est solitaire, besogneuse, pénible, quasi animale et brève.) Et pour le coup, il serait dangereux d'oublier le Goebbels déclarant : « Charbonnier est maître chez lui » ! Souvenons-nous que Kant, lui-même, insiste sur le fait que la naissance des États résulte toujours de violence, jamais de contrats librement consentis. Loin d'être un angélique précurseur de la S.D.N., l'auteur du *Projet de paix perpétuelle* affirme : « tant que nous vivrons dans la rivalité des États séparés, nous serons proches d'un État de nature qui ne peut engendrer que la brutalité guerrière ». L'hypothèse d'un État mondial s'avérant peu réaliste - et sans doute, peu souhaitable - comment diminuer les brutalités de fait ? Ici encore, nous emprunterons au Kant qui parie pour le cosmopolitisme, pour la mise en place d'une justice internationale, pour des exigences d'ordre rationnel n'ayant rien à voir avec de « vagues injonctions du cœur ».

2. SOUVERAINETE DES ETATS ET JUSTICE INTERNATIONALE

Tout bien pesé, la constitution d'une justice pénale internationale n'est-elle qu'un rêve ? Sa mise en place est certes partielle, difficile ; partout l'on rencontre le « deux poids, deux mesures » des rapports de force entre les États. Toutefois, la création d'une cour pénale internationale - censée juger les crimes, quand l'État normalement compétent ne le peut pas ou ne le veut pas - formule un principe régulateur important. L'existence des Nations unies - même si leur organisation effective (le droit de veto) est loin de répondre à l'exigence d'une justice internationale - est un pas, minime, vers un certain cosmopolitisme. Gardons en mémoire les accords de Kyoto relatifs aux changements climatiques. Certes, le gouvernement des États-Unis n'a pas voté ce protocole ; toutefois sa ratification par la Russie est une avancée notable. En outre, plusieurs instances infra-étatiques - certains États fédéraux américains, comme la Californie - prennent en compte des mesures mises en avant par le protocole de Kyoto. Bien entendu, le droit international reste fragile et les pouvoirs législatifs sont, le plus souvent, exercés par les gouvernements ; or, ces exécutifs respectent fort peu la séparation des pouvoirs chère à Montesquieu ! Néanmoins, parler des gouvernements, c'est retrouver le cran de l'État-nation ; autrement dit, nous devons tenir compte des effets de redistribution économique qui restent fort limités au plan international. Ainsi, dans l'Union européenne, certains États redistribuent parfois plus du tiers de leurs produits, quand seulement 1% est redistribué à l'échelle mondiale, malgré les myriades de discours consacrés au développement.

En conséquence, il conviendrait d'articuler la souveraineté des États (gendarmes, providences, gestionnaires) aux crans internationaux. À ce stade, les difficultés sont énormes. Car, comment « réguler » quand les multinationales s'installent là où les législations sociales sont faibles, pour ensuite rapatrier les profits aux endroits où les législations fiscales leur sont

les plus favorables ? Pourtant, il est nécessaire de nous rendre aptes à donner un sens au créneau étatique. En effet, pour les U.S.A., par exemple, le niveau des échanges extérieurs reste, bien souvent, inférieur à 10%…

De fait, l'organisation de nos vies - de « vies bonnes », pour parler comme Ficin - demeure largement tributaire de l'articulation à l'intérieur des pays. À cet égard, il s'agit moins de penser un retrait des États qu'une relance des domaines où l'intervention publique peut avoir une pertinence. En l'espèce, dans le monde moderne, national et international sont bien souvent intriqués (l'État et le marché, comme l'a vu, génialement, Karl Polanyi, ont, bien souvent, grandi ensemble). Dans le domaine de la santé, par exemple, une épidémie ne s'arrête pas aux frontières (comme les nuages de Tchernobyl) et les politiques de prévention font faire des économies aux États. Tout compte fait, imaginer le rôle des États c'est avoir l'ambition de lancer des chantiers d'innovation institutionnelle. En d'autres termes, saurons-nous inventer des modalités d'évaluation et de contrôle (*accountability*), des régulations politiques capables de prendre en compte l'intérêt général ?

L'État et le marché à travers la pensée économique. Sommes-nous les otages de la théorie prédominante et du *statu quo* de la sémantique des termes en usage ? Les ingrédients d'une tentative de libération…

Saïd BOUMENDJEL
Faculté des sciences économiques et de gestion d'Annaba (Algérie)
bohm_engel2005@yahoo.fr

"L'État ! Qu'est-ce ? Où est-il ? Que fait-il ? Que devrait-il faire ?" s'était demandé Frédéric Bastiat en 1848. "*Tout ce que nous en savons*, poursuivait-il, *c'est que c'est un personnage mystérieux, et assurément le plus sollicité, le plus tourmenté, le plus affairé, le plus conseillé, le plus accusé, le plus invoqué et le plus provoqué qu'il y ait au monde*".

Est-ce à dire que, désormais, les fils d'Adam, né pourtant dans la solitude, ne peuvent plus se passer de cette superstructure ? Est-ce à dire également que l'Etat n'arrive pas à répondre à toutes leurs attentes et n'a-t-il pas su fonctionner ? Pourtant, bien avant Bastiat, Richelieu (1585-1642) lui avait suggéré quelques maximes : « *En matière d'Etat*, disait-il, *il faut tirer profit de toutes choses, et ce qui peut être utile ne doit jamais être méprisé* » (Cardinal de Richelieu, Maximes d'Etat). A partir de cette citation de Richelieu, on pourrait se poser la question suivante : quelle est la place de l'Etat dans l'économie du développement ? Mais, on risque de se limiter à l'esprit interventionniste et machiavélien qui aura animé la majeure partie des tiers-mondistes des années 1950-60 du siècle précédent. Par contre, en élargissant l'analyse à l'économie de façon globale, nous aurons sans doute plus de chances pour mieux apprécier le rôle du politique dans l'économique. C'est pour cette raison que, partant de l'idée des mécanismes de coordination les plus essentiels dans l'économie, nous en citons à nos étudiants généralement deux : les forces du marché et les directives de l'Etat. A le dire franchement, on oppose le marché à l'Etat ou inversement. C'est dire déjà l'importance des "institutions" dans la société humaine. Et, comme l'a souligné Guillermo Ortiz, gouverneur de la Banque du Mexique (FMI, 2002, p. 372), « les institutions fixent les règles du jeu en ce sens qu'elles formalisent les lois et les usages consacrés par les coutumes et les traditions garants de la stabilité des relations entre individus et groupes sociaux. Elles offrent le cadre dans lequel s'effectuent harmonieusement les transactions entre les agents économiques. Elles forment l'épine dorsale de toute économie de marché ». Mais, entre les deux, il est tout de même possible d'intégrer des paliers progressifs et successifs qui pourraient, soit nous rapprocher de l'un, soit nous en éloigner et vice versa, ce qui suggère l'allure d'orientations socioéconomiques multiples et ce qui, à travers elles, permettrait de distinguer les différentes sociétés humaines et leurs évolutions dans le temps. Celles-ci ont sans doute leurs explications et c'est le but de la recherche scientifique que de les retrouver.

Dans ce cas, le recours à l'histoire des faits économiques et sociaux, comme en France et en Europe, nous permet de constater que c'est généralement au cours des périodes de crises sociales que les agents économiques les plus touchés ou les plus vulnérables réclament aux dirigeants du pays ou à ses puissants un changement de cap dans la politique économique. Ce n'est donc pas par pur hasard que des expressions dites nouvelles ont successivement émergé en économie politique pour s'imposer ensuite en politique économique et inversement. Et c'est aussi l'histoire de la pensée économique qui nous retransmet les divers changements dans la perception qui en découla. Elle nous signale, entre autres, que c'est un homme de l'Eglise, en l'occurrence Saint Thomas d'Aquin (1225-1274), qui aura tenté déjà au Moyen-Âge de "laïciser" la pensée économique en évoquant l'idée de juste prix et d'équité avec cette volonté d'harmoniser tout à la fois le pouvoir (Dieu et le Roi !) et le savoir (transmis ou

découvert), la sagesse antique (Aristote) et la foi religieuse (chrétienne). C'est aussi à la fin de son époque, le Moyen-Âge, qu'avait eu lieu l'un des premiers grands débats économiques de l'histoire : il s'agit de la controverse de 1568 entre Bodin et Malestroit au sujet des causes et effets de la hausse des prix. Tandis que le premier soutenait que cette hausse était due à l'afflux des métaux précieux d'Amérique latine (mercantilisme), le second l'attribuait simplement aux manipulations monétaires. Le point de vue de Bodin donna d'ailleurs naissance à la fameuse théorie quantitativiste de la monnaie, reprise plus tard par Fisher. Mais, ce sera surtout le XIXème siècle qui, avec la mutualité, la coopérative et le phalanstère, aura permis de mettre en exergue l'idée d'économie sociale et de solidarité. Et c'est toujours ce même XIXème siècle qui, avec des gens comme Gracchus Babeuf (1760-1797), Proudhon (1809-1865), Saint Simon (1760-1825), Charles Fourrier (1772-1837), Robert Owen (1771-1858), Bakounine (1814-1876) et Kropotkine (1842-1890) mettra le doigt dans l'engrenage en s'attaquant ouvertement à l'Etat, à ses gouvernants et à ses institutions.

Et si le terme de gouvernance n'a commencé à vraiment s'imposer grâce aux chercheurs anglo-saxons que depuis le début des années 1990, l'histoire de la pensée économique nous rappelle tout de même que ses fondements plongent leurs origines dans l'Antiquité. N'est-ce pas, en effet, déjà Aristote (384-322 av. J.-C) qui estimait que la propriété privée permettait de « mieux gérer » les biens ? Adversaire du "*communisme*" de son maître Platon (427-347 av. J.-C), il justifiait son point de vue par la difficulté qu'il y aurait à ce moment-là pour le souverain (donc, l'Etat) de mesurer les quantités de travail fournies par chaque individu. Aristote était également adversaire de l'égalité des sexes et des fortunes qui risquerait d'entraîner une division indéfinie des patrimoines et aboutir en fin de compte au misérabilisme des citoyens et à l'affaiblissement de l'Etat. Voilà déjà le lien fait ! Enfin, nous noterons aussi que l'idée de "politique économique" puise ses origines théoriques dans la Renaissance, notamment chez Antoine de Montchrestien (1576-1621), auteur du "*Traité de l'économie politique*". Dans cet ouvrage, Montchrestien demande à l'Etat de s'occuper avant tout de stimuler la production et les échanges car le meilleur moyen de maintenir les sujets dans l'obéissance est de leur permettre de mieux vivre justement. A ce niveau de la réflexion, soulignons que l'une des raisons d'être de la politique économique a toujours été de viser l'amélioration des niveaux de vie et la qualité des conditions de vie des citoyens d'un pays. N'était-ce pas déjà des conseils de bonne gouvernance ?

Cependant, qu'y a-t-il donc de changé dans ce début du troisième millénaire ?

Cosmopolitisme, impérialisme, mondialisation, globalisation et bien d'autres expressions sont partout sur le bout des lèvres, mais il faut se rendre à l'évidence que tous ces mots ont différemment vibré selon les oreilles qui les entendaient. Leurs sens ont fluctué à travers les langues qui les exprimaient et surtout à travers les esprits qui les concevaient en fonction de leurs milieux ambiants. Fluctuant dans leurs interprétations linguistiques et spirituelles et s'imbriquant à la civilisation du moment, ils ont fini par façonner la culture des sociétés et donner au citoyen l'impression d'une liberté d'agir et de penser selon son libre-arbitre. Et pourtant, qui mieux que Lamartine, par exemple, n'avait exprimé la dépendance de l'homme naissant esclave de la mère qui l'a enfanté, du père qui l'a fait, de la famille qui l'a accueilli, des amis et des riverains du quartier qu'il connaît, de la ville où il est né, du pays dont il porte la nationalité, du monde et de l'époque où il évolue, avant de grandir et de pouvoir prendre son envol de ses propres ailes ?

Tout juste si nous n'avons pas l'impression que les multiples travaux de recherche et d'études entrepris jusqu'ici sur ces différentes expressions, ces notions et ces concepts n'ont fait que correspondre, plus ou moins, aux mutations d'un seul type de comportement économique, qui n'a cessé de se répéter à travers les temps. L'humanité n'aurait finalement connu qu'un seul mode de production, réel et permanent, c'est-à-dire, en deux mots, le capitalisme. Tel un chat sauvage que l'on chasse de la cuisine, que l'on rattrape de temps à autre et qui, une fois jeté par la fenêtre, retombe à chaque fois sur ses pattes pour rentrer par une autre porte : c'est cela le félin. Mais qu'est-ce qui le lui a permis ?

Pour Joseph Schumpeter (1969, p. 121), « l'impulsion fondamentale qui met et maintient en mouvement la machine capitaliste est imprimée par les nouveaux objets de consommation, les nouvelles méthodes de production et de transport, les nouveaux marchés, les nouveaux types d'organisation industrielle –tous éléments créés par l'initiative capitaliste. » Un félin reste toujours un félin, dussions-nous réussir à le maquiller d'une quelconque peinture ? On ne réussira finalement jamais à inhiber son instinct naturel par lequel il doit cesse "innover" parce qu'il le pousse inexorablement à chasser le gibier qui lui permet de survivre, de vivre davantage et de mieux vivre. Le "besoin" est donc à la base de toute acte animal d'abord, humain ensuite et économique enfin. Ce qu'il y a d'extraordinaire en économie politique, c'est qu'il est possible de modéliser ce besoin et ses différentes manières de le satisfaire. Des progrès extraordinaires en matière d'économétrie ont ainsi abouti à donner à l'économie sa caractéristique scientifique avec tous les attributs d'une science exacte. Mais, une fois dégagée la rationalité économique des actes économiques, qu'est-ce qui différencie tout de même un citoyen (consommateur ou producteur) de l'autre ? Doit-on se résigner à la complexité de la science économique et conclure au statu quo de la sémantique des termes ou bien chercher à en sortir ? Oui, mais comment ?

Sachant que l'histoire du rôle de l'État depuis la révolution industrielle pourrait se résumer à un lent passage d'un statut d'"État gendarme" à celui d'"Etat Providence", du moins jusqu'aux années 1970-1980, date à laquelle l'interventionnisme étatique a commencé à être d'abord contesté et ensuite ranimé avec des variantes, notre présente dissertation est une contribution à la réflexion tentant de chercher des réponses à l'économie politique, non seulement en elle-même, mais aussi en dehors d'elle-même.

1. LA RATIONALITE DES ACTES HUMAINS ET LA PENSEE ECONOMIQUE

Déjà pour Aristote, "l'homme est un animal politique". Oui, mais l'homme, dit-on, est supérieur à l'animal parce qu'il pense. Il pense, donc il est, nous dit Descartes. C'est cela la rationalité humaine qui consiste à se poser des objectifs et à définir les moyens qui permettent de les réaliser, qui consiste aussi à élaborer dans sa tête la demeure où l'on va habiter avant même de la bâtir sur le terrain : c'est cela encore la rationalité de l'homme. Et, comme le dit Aristote, "s'il est petit par son volume, il l'emporte de beaucoup sur tout le reste par sa dignité". Toute l'histoire de l'humanité est l'histoire des luttes de la rationalité contre la bêtise et l'irrationnel des comportements humains : il s'agit des processus de rationalisation du monde par lequel les actions et les représentations des hommes sont devenues plus systématiques et méthodiques. Cela s'est traduit entre autres par le sentiment de la nécessité de s'organiser dans le cadre d'institutions, et notamment d'une superstructure placée au-dessus de chaque individu par sa propre volonté, qu'on a appelée : l'Etat. Avec Aristote, l'Etat est déjà un être naturel : il naît, il vit et il meurt. La théorie aristotélicienne persistera jusqu'à l'époque mercantiliste avant de disparaître au profit de la théorie épicurienne. Une vision du monde en remplace une autre. La Renaissance aura fait une synthèse de l'héritage gréco-latin et du christianisme et fondé l'humanisme. En tout état de cause, le souci humain de concrétiser cette aspiration a évolué dans le temps et dans l'espace.

1.1. Evolution de l'Etat dans la pensée économique avant la Renaissance

L'on nous a toujours dit que le terme d'Etat remontait à la cité grecque et à l'Empire romain, même si le matérialisme et l'individualisme du monde antique avaient marqué un profond recul, dit-on, de la conception de l'Etat comme expression de la vie spirituelle de l'homme. Cependant, c'est au XVIème siècle, au moment où la société antique et médiévale s'orientait vers sa disparition, que le terme prenait sa résonance actuelle, avec l'apparition de pouvoirs centralisateurs qui seraient attachés à une population, limités par des frontières, opposés aux ambitions féodales et partisanes, et dégagés du vieux rêve chrétien de la

souveraineté pontificale universelle. En effet, après Aristote, la théorie de Machiavel (1469-1527) apparaît comme le début d'un réalisme politique alimenté essentiellement par trois principes : l'admiration que l'auteur avait de la puissance de Rome, l'Antique ; son adhésion à la philosophie matérialiste d'Epicure et de Lucrèce et, enfin, son hostilité marquée à l'égard du christianisme. Avec Machiavel, l'Etat n'est donc plus une réalité subordonnée à l'Eglise, selon une conception catholique défendue au Moyen-âge, mais il devient une force autonome qui va chercher à se renforcer. Ainsi, selon Machiavel, « dans un gouvernement bien organisé, l'Etat doit être riche et les citoyens pauvres ». Mais, cette doctrine a été démentie par les faits puisque l'époque de la Renaissance a vu un développement parallèle de l'enrichissement de la Bourgeoisie marchande et de l'accroissement de la puissance des états européens.

S'opposant à cette conception, le mercantilisme développa ensuite la thèse selon laquelle l'Etat accroît sa force en favorisant l'enrichissement de ses citoyens. Ainsi, est-on passé de la conception de l'Etat, fin suprême de la vie humaine, à la conception de la richesse valeur suprême. Il faut préciser également que si, dès le XIVème siècle, le système féodal était condamné, le véritable bouleversement qui aurait dû se produire par la prise en mains de tous les moyens de production par la bourgeoisie naissante ne s'était toutefois pas fait à cause de la faiblesse de cette classe bourgeoise émergente face aux nouvelles structures de l'Etat de plus en plus autonome. La bourgeoisie avait donc réussi seulement à obtenir un compromis, c'est-à-dire la "Monarchie Absolutiste". Et, jusqu'au XVIIème siècle, on peut dire qu'il y avait, dans l'Etat, une sorte d'osmose entre le monde féodal et le monde bourgeois sans séparation très nette ni entre eux, ni entre le Roi – *un Roi Absolu*, *un Roi Soleil* – et l'Eglise – *Secrétariat de l'Etat*, *Richelieu*, *Mazarin*. Le problème qui a toujours présidé aux destinées de cette superstructure consistait finalement dans ses conflits avec l'idéologie et, particulièrement, la religion. Il faudra attendre l'émancipation de la classe bourgeoisie et son intégration à la Noblesse pour voir un début de clarification dans les fonctions de l'Etat.

D'après Max Weber (1864-1920) qui considérait la difficulté de définir l'Etat comme source de conflit dans le monde académique, « l'État est une entreprise politique à caractère institutionnel dont la direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné », c'est-à-dire qu'il est le seul à pouvoir faire respecter les lois à travers l'armée, la justice et la police » (Weber, 1921). Il est possible qu'en cela, Weber se soit inspiré de la révolution française et plus particulièrement de la "*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 6 août 1789*" dont l'article douze prescrivait ceci : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique. Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ». Mieux : l'article quinze de la Déclaration précise que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*», ce qui signifie la nécessité de mettre en place des contre-pouvoirs. Il s'agit évidemment d'ériger un régime démocratique pour préserver la liberté de chacun ainsi que les droits de tout citoyen, notamment ses droits de propriété. Selon Max Weber, il existerait un esprit du capitalisme indépendant du capitalisme lui-même. Pour Weber, le monde occidental se caractérise, en effet, par une rationalisation orientée vers l'action pratique dans le monde, c'est-à-dire par une volonté de contrôle et de domination systématique de la nature et des hommes. Au cœur de ce rationalisme de l'action pratique, se trouve le capitalisme moderne. Ainsi, l'idéal–type presque pur du capitalisme peut s'observer bien avant que n'apparaisse la grande industrie concentrée. Weber reprend l'idée selon laquelle le capitalisme naît au XVIème siècle dans les milieux de confession protestante. Par contre, le système de valeurs catholiques qui forge la mentalité de l'occident chrétien est un obstacle au capitalisme (valorisation de la pauvreté, de la charité, critique du prêt à intérêt...).

Finalement, la notion d'Etat moderne, à l'opposé de l'Eglise, s'est forgée sur la base d'un rapport positif avec l'économie, l'économie capitaliste. Un tel Etat en régime libéral a-t-il réussi à réaliser le bien-être général de la société civile occidentale qui l'a enfanté ? Dans les autres pays, comme ceux du tiers-monde, on a quelquefois tenté d'imiter l'Occident pour

mettre en place un régime de démocratie qui serait au diapason avec l'évolution de la société vers l'économie de marché. Les résultats n'ont pas toujours été positifs. Serait-ce dû à une mauvaise évolution de la pensée ? Dès l'Antiquité grecque qui a vu naître ce terme pour la première fois dans l'histoire, Périclès (v.495–Athènes 429 av. J.-C.) disait « *La démocratie c'est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* ». Cela signifie que, dans une démocratie, l'ensemble des citoyens (sans distinction de naissance, de fortune ou de capacité) détient le pouvoir souverain et exprime sa volonté par le vote, selon le principe "un homme ou une femme (humain majeur) une voix." Mais personne ne peut garantir qu'il existe un critère officiel internationalement reconnu pour indiquer ce qu'est une démocratie ou ce qu'elle n'est pas. Tous les gouvernements peuvent finalement se dire démocrates sans l'être vraiment : les nord américains se disent démocrates, les extrémistes aussi.

1.2. Les siècles clarificateurs

Dans l'Antiquité et jusqu'à la monarchie, l'Etat n'avait rien à voir avec la démocratie. L'Empereur romain ou le Roi de France, par exemple, ne permettaient à personne d'autre que le "Ciel" de discuter leur Pouvoir sur les hommes. Les souverains étant considérés comme des descendants spirituels du Créateur divin, ils représentent en quelque sorte sa puissance sur terre. Longtemps, d'ailleurs, le pouvoir suprême a été l'objet d'un conflit (ou d'un amalgame) perpétuel entre le souverain et l'institution religieuse. Il aura fallu attendre le Siècle des Lumières avec Voltaire, Montesquieu, Diderot et D'Alembert pour clarifier les différents rapports sociaux. Leur influence sur les préclassiques de la pensée économique a été importante. Ainsi, aux XVIIème et XVIIIème siècles, le concept de "société civile" développe encore l'un des présupposés de la philosophie antique, à savoir qu'elle est le propre de la civilisation, par opposition à la barbarie périphérique au monde grec et latin (Van Wassenhove, 2002, p. 68).

L'individualisme fait dire à John Locke (1632-1704) que les hommes à l'état de nature ne passent un contrat avec un souverain quelconque que pour garantir la liberté, la propriété, et la moralité qu'ils possèdent déjà. Par là, on dit que Locke minimise le rôle de la société civile, et refuse de voir combien l'entrée en société change le sens de la propriété, de la liberté, et de la moralité, car elle crée tout simplement ces valeurs qui ne peuvent subsister sans la force et le contrat. C'est pourquoi on parle à son sujet déjà de libéralisme. Dans son Traité du gouvernement civil (1690), la "société civile" est associée à un État au contenu simplement moral. La société civile de Locke est liée à un État constituant un ordre politique légitime, en tant qu'il émane du consentement des citoyens, à la différence d'un État Léviathan impersonnel et coercitif (Van Wassenhove, 2002, p. 69). Ainsi, liés l'un à l'autre par le sentiment de confiance, l'Etat est la somme institutionnelle de "gens civilisés" qui se sanctionnent moralement d'eux-mêmes et la "société civile" constitue donc un idéal de civilisation jamais entièrement achevé, qui, historiquement, est le produit d'une résistance à une conception du pouvoir de plus en plus dépersonnalisée et séparée de la morale et de la religion. Rousseau reprendra ces idées de Locke qu'il voit en lui en quelque sorte l'origine de la propriété dans le travail : on possède ce sur quoi on a travaillé (Incoprom, 1).

Dans son fameux "Tableau économique" qui serait à la base de la comptabilité nationale, l'ambition de François Quesnay (1694-1774) était de décrire la circulation des richesses entre les différentes classes de la société comme celle du sang dans un corps humain. Mais, son apport principal est d'avoir jeté les bases d'une réflexion économique autonome et libérée de la politique et de la religion et d'avoir permis aux seuls économistes de parler de leur "science". Quesnay aura été surtout l'inspirateur de tous les penseurs économistes qui lui succédèrent, quelque fut leur bord, comme s'il avait cherché entre eux une plate-forme commune à leurs conceptions de l'Etat et du marché. N'a-t-il pas eu comme inspirateur l'un des premiers fondateurs du Physiocratisme en la personne de Pierre le Pesant de Boisguillebert (1646-1714) qui prônait la liberté des marchés?

Parallèlement à Quesnay, Thomas Hobbes (1588-1679) avait donné une forme canonique aux théories du Droit naturel moderne, dont le contrat est la notion centrale, et il va ensuite en inspirer Rousseau (1712-1778). Dans son sillage, la souveraineté de l'Etat n'est légitime que si elle tire son origine des volontés individuelles de ceux qui lui sont soumis. Il faut donc remonter à un contrat originaire où chacun a renoncé à ses droits pour les transmettre au Souverain ou pour laisser celui-ci exercer la plénitude des siens. C'est dans "le Contrat Social" que Rousseau décrit le contrat qui fonde une société vraiment libre; dans un tel pacte, chacun contracte avec le souverain qui n'est autre que le peuple constitué par le pacte lui-même; ainsi chaque associé s'aliène totalement à la communauté : la condition est donc égale pour tous et ne peut engendrer de nouvelle oppression (Incoprom, 2). L'Etat repose sur la notion de volonté générale des citoyens, c'est-à-dire leur liberté d'accorder ou non leur confiance à un souverain ou une institution appelée "Etat". Dans un Etat légitime, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir législatif, appartient à la volonté générale du corps politique. Or les " actes de souveraineté " (c'est-à-dire les lois) sont, par principe, universels. Il est donc besoin d'une autre instance qui, par des "actes de magistrature», applique ces règles générales aux cas particuliers, autrement dit qui administre l'Etat. Ce "corps intermédiaire établi entre les sujets et le souverain pour leur mutuelle correspondance" est le gouvernement ou pouvoir exécutif (Incoprom, 3).

Surtout connu pour son ouvrage "*La richesse des nations*", dans lequel les principes du "laissez faire" économique (de la société marchande, selon sa formule) trouvent leur expression la plus accomplie, Adam Smith (1723-1790) soutient que la seule tâche du gouvernement est de maintenir l'ordre et la loi, en limitant au minimum les contraintes légales pesant sur le commerce et les prix (Hachette multimedia). L'individualisme de Locke se fonde avec les notions rousseauistes de volonté et de souveraineté pour aboutir au libéralisme économique des classiques. L'Etat est limité à ses fonctions régaliennes.

Avec les classiques anglo-saxons et, plus tard, les néo-classiques, la base de la communauté morale n'est donc pas la confiance, mais le besoin. La société est seulement nécessaire. La meilleure façon de mouvoir les masses humaines est de leur promettre qu'elles disposeront en quantité suffisante, voire même surabondante, de ce qu'elles recherchent le plus, à savoir les moyens d'existence. Pour Smith et ses successeurs David Ricardo (1772-1823), John Bates Clark (1847-1938), Jean-Baptiste Say, Alfred Marshall (1842-1924)… c'est le libéralisme qui est le mieux à même de satisfaire ces promesses, et c'est donc dans cette direction qu'il faut pousser la société. De ce fait, la société humaine doit être structurée par un système de justice incarné par la loi et appuyé sur une autorité politique, ce qui permet au marché de se développer efficacement. C'est l'idée d'Etat de droit qui plane depuis que Montesquieu avait écrit "L'esprit des lois" en 1758, dans lequel il avait distingué l'aristocratie, la monarchie, le despotisme et la démocratie. La séparation est plus nette entre l'Etat, sphère du public, et le marché, sphère de l'individu. Désormais, d'une part, il se forme alors une sphère régie par l'utilité et les principes rationnels, à savoir le "marché". Satisfaisant les besoins et en créant de nouveaux, celui-ci permet le raffinement progressif de la civilisation, augmentant ses "civilités". D'autre part, la rationalité de cette sphère permet le "contractualisme", achevant l'autonomisation des individus (Van Wassenhove, 2002, p. 69).

Smith pensait avoir résolu le problème de la liberté et de l'ordre par la nécessité de respecter le mobile égoïste de chaque citoyen car, "une fois installés les freins institutionnels nécessaires à la canalisation des conflits, les citoyens se trouveront amenés, par intérêt personnel, à faire ce qui est requis pour le bien général". Pour Smith, le capitalisme constitue sur le plan économique, et même extra-économique, la prémisse historique du libéralisme politique, démontrant ainsi qu'il est préférable de s'en remettre à des motifs intérieurs plutôt qu'à des contraintes extérieures". De cette façon, il appartient à la fameuse "main invisible" de réguler l'activité économique dans l'harmonie, sans crises et sans déséquilibres, ce que réfuteront Marx, Engels et d'autres penseurs socialistes du XIXème siècle ainsi que certains tiers-mondistes des années 1950-60 adversaires de l'idée de l'"Etat mou" de Gunnar Myrdal.

1.3. L'avènement du marxisme et du keynésianisme

La révolution industrielle du XIXème siècle allait favoriser l'apparition d'une révolution sociale qui n'aura lieu qu'après la mort du plus grand des penseurs classiques, en l'occurrence Ricardo, qui, en homme d'action et en cartésien rigoureux, avait mis le doigt dans la poudrière. En effet, en ayant cherché les lois gouvernant la répartition des richesses, Ricardo avait abouti à dénoncer clairement la contradiction qui pouvait exister entre le profit (employeurs) et les salaires (travailleurs), ce qui remit en cause l'idée que le système capitaliste et l'Etat libéral étaient éternels et sans failles.

La fin du XIXème siècle est alors marquée par l'apogée du scientisme et du positivisme, le colonialisme, l'expression brutale de la prédation et de la volonté de toute puissance. Mais, bien avant cela, la révolution dans les idées politiques avait commencé de se faire avec Feurbach et Hegel à travers la philosophie.

Pour Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), le problème n'est ni le salut collectif ni le bien-être moral individuel, mais la manière de perpétuer une communauté dans les conditions modernes, c'est-à-dire d'intégrer les libertés individuelles nées de la philosophie du droit naturel dans une communauté riche et cohérente (Van Wassenhove, 2002, p. 72).

La véritable révolution se fera sous la plume des penseurs de l'Ecole historique allemande avec Schmoller (1838-1917), Büsher (1847-1930), Brentano (1844-1931), Sombart (1863-1941). D'après leurs conceptions idéologiques, il n'y a pas de lois économiques naturelles, ni de lois objectives du développement social. Seules comptent pour eux les lois de la Physique, de la Chimie et de la Mécanique des objets matériels. En histoire sociale, tout se ramène à la psychologie des individus. Retournant à la conception aristotélicienne, ils expliquent la division de la société en classes par la comparaison avec l'homme lui-même chez qui sont unis l'âme (la classe des riches) et le corps (la classe des pauvres). Une telle division est réglementée, d'où l'idée d'un chef fort pour organiser la société en marche vers son idéal : c'est celle qui aura donné naissance au Führer et au fascisme.

Cette révolution des idées sera complétée par celle qui sera menée par l'école institutionnaliste américaine, notamment avec Veblen (1857-1929) ou Ely, Commons et Mitchell. Pour ceux-ci, il s'agissait surtout de sauver le mode de production capitaliste en le réformant et en créant certaines institutions comme les ententes, les corporations, les trusts. D'ailleurs, pour eux, il est impossible de comprendre le monde et les faits économiques sans les replacer dans le cadre des institutions où ils se sont développés. La simple logique ne suffit pas à comprendre les réactions humaines (cf. la *Behavior School*). Finalement, l'ensemble de ces visions anglo-saxonnes en économie et allemandes en philosophie a beaucoup influé sur Karl Marx (1818-1883) d'abord et sur Keynes (1883-1946) ensuite.

1.3.1. Hegélianisme et marxisme

Pour la première fois dans son histoire, l'adjonction de l'adjectif "civile" à la société ne va plus qualifier une propriété de la société dans son ensemble, mais une sphère particulière à l'intérieur de celle-ci : la "société civile" hégélienne constitue un espace d'échange intermédiaire entre la famille et l'État. Elle est la sphère permettant l'épanouissement de la subjectivité moderne… (VanWassenhove, 2002, 5).

Avec Hegel et Marx, l'État politique achevé est essentiellement la vie générique de l'homme par opposition à sa vie matérielle. Toutes les conditions de la vie égoïste des individus continuent à subsister, en dehors de la sphère de l'État, dans la société civile, mais comme attributs de la société civile. Mais, avec Marx, s'opère une transformation de taille : le primat de la société civile sur l'organisation politique. Pour Marx (1843), donc, "dans sa réalité la plus immédiate, dans la société civile, l'homme est un être profane. Et c'est justement là où, à ses propres yeux et aux yeux des autres, il passe pour un individu réel, qu'il est une figure sans vérité. En revanche, dans l'État, où il est considéré comme un être

générique, l'homme est le membre imaginaire d'une souveraineté illusoire, dépouillé de sa vie réelle d'individu et empli d'une universalité irréelle." Dans cette conception, qui utilise comme méthode l'abstraction consistant à trouver l'essentiel des phénomènes (c'est-à-dire ce qui reste stable), la société civile s'est révélée à Marx comme la domination d'une classe de possédants. Alors, comme l'écrit Bottigelli (1967, p. 181), l'Etat n'étant qu'un Etat de classe, « il n'est pas autre chose que la forme d'organisation que les bourgeois se donnent par nécessité, pour garantir réciproquement leur propriété et leurs intérêts, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur ». Avec le marxisme, le socialisme et le prolétariat sont devenus inséparables et, dans cette vision, on se retrouve aux antipodes de Smith et des autres classiques.

Marx a sans aucun doute été influencé par les idées d'un certain Godwin William (1756-1836). Cet ancien pasteur devenu athée sous l'influence des philosophes français et de la Révolution française était parti du principe de l'utilité pour le combiner ensuite avec l'idée que la société devait être soumise également au principe de la rationalité. En conclusion à sa thèse, Godwin réclamait une société où chacun profiterait du travail commun à proportion de ses besoins. Pour la concrétisation d'une telle répartition, il préconisait une société sans gouvernement pour éviter de violer l'indépendance des individus. Selon lui, en conciliant Jean Jacques Rousseau entre Liberté et Autorité, il suffirait d'une société avec des arbitrages.

Mais, contrairement aux thèses de Godwin, l'idéologie marxiste consistera plutôt à renforcer les pouvoirs au sein d'un "*Etat centralisateur*", à la seule condition qu'il représente les intérêts légitimes des citoyens–travailleurs, c'est-à-dire le prolétariat. Dans un tel contexte, l'Etat "*planifie*" l'ensemble de l'activité économique nationale, fixe les prix et détermine les salaires et les marges bénéficiaires des entreprises. Par ce renversement des rapports sociaux, la pensée économique a donné naissance au régime des blocs Est-Ouest, celui de l'ex-URSS communiste face à celui de l'occident libéral. Autant que le socialisme et le communisme, l'économie de marché, le libre-échange et le mode de production capitaliste n'ont finalement pu s'épanouir que dans le cadre d'un type précis de pensée et, par conséquent, de régime politique prédominant. Contre la devise des anarchistes (ni Dieu, ni Maître), l'Etat est, avec Marx et Lénine, le lieu où s'épurent les esprits en fonction du développement des forces productives nationales et où se confrontent les adversités en fonction de la nature des rapports sociaux. L'Etat récupère donc son importance "politique" aux yeux des citoyens auxquels il prévoit de satisfaire leurs besoins les plus légitimes, sans cesse croissants.

1.3.2. Keynésianisme

Souhaitant peut-être assurer une convergence idéologique, la conception de John Maynard Keynes était plutôt éclectique. Butinant les bonnes idées un peu partout, elle aboutira à la théorisation de "l'Etat Providence", un Etat plutôt "programmateur" à tendance indicative en économie que "planificateur" à connotation impérative.

L'Etat Providence (Wikipedia) est une conception du rôle de l'Etat, qui lui attribue le devoir de jouer un rôle plus actif dans la promotion de la croissance économique, de fournir une protection sociale aux citoyens, et de corriger les injustices sociales résultant de l'économie de marché. L'État providence s'oppose à la vision d'un Etat gendarme, dans laquelle l'intervention publique se limite aux fonctions dites régaliennes (police, armée et justice) et va plus loin que les propositions habituellement défendues par les libéraux. C'est sous la pression des mouvements ouvriers du XIXème siècle et de la pensée utopiste que cette notion d'Etat Providence a vraiment commencé de s'imposer. Keynes n'a fait que mettre en place des garde-fous contre toute perturbation de la société civile risquant d'entraver les efforts de croissance économique. Il voulait éviter les troubles politiques et les conflits sociaux à son pays. Contrairement à l'apparence donnée, toute sa doctrine est restée donc libérale. Au cours des années 1920-1930, le chômage de masse sévissait à travers la majeure partie des pays occidentaux (USA, Grande-Bretagne) et la colère des foules contre la pensée libérale augmenta face à l'incapacité des gouvernements à apporter des solutions claires et

efficaces. En France, le "Front populaire" fut une coalition des partis de la gauche qui gouverna le pays de 1936 à 1938. Le mode de production capitaliste était donc nettement en danger de disparition et les prédictions de Marx allaient se vérifier. Pour contrecarrer la théorie marxiste, Keynes considère que seul l'État, par son intervention, « *est en mesure de rétablir les équilibres fondamentaux* », mais il ne s'attaque pas aux fondements essentiels du système capitaliste, à savoir le principe de la propriété privée des moyens de production; celui du but de la production étant la réalisation du maximum de profit ; celui de la gestion spontanée de l'activité économique par sa référence aux "*animal spirits*" En pleine guerre mondiale, un autre anglo-saxon, William Henry Beveridge (1879-1963) proposa de réfléchir à la mise en place d'un Etat de l'après-guerre interventionniste et axé sur la réduction des incertitudes économiques et des inégalités sociales.

En fait, Keynes a donc cherché surtout à protéger l'Etat libéral grâce à un certain nombre de mesures qui demeurent capitalistes. Il a donc préconisé l'intervention de l'Etat en tant que « unique moyen pratique d'éviter la destruction complète des formes économiques existantes, comme la condition du bon fonctionnement de l'initiative individuelle » (Varga, 1967). Pour améliorer la situation économique de la Grande-Bretagne des années trente, Keynes recommande surtout le financement déficitaire des travaux publics et, à l'occasion, la possibilité pour les entreprises capitalistes de bénéficier de commandes avantageuses de l'Etat. Avec un Keynes admiratif des grandes pyramides égyptiennes construites sous le règne des pharaons par des milliers d'individus, l'Etat investit ou plutôt s'investit donc dans l'activité économique par le biais des dépenses budgétaires. Il s'agit en quelque sorte de procéder à un transfert des richesses à travers l'investissement. Nous pourrions retrouver cette idée déjà chez William Petty (1623-1687). Celui-ci estimait, en effet, que, lorsque les impôts étaient dépensés en produits du pays, ils opéraient seulement un transfert de richesses. Celles-ci passent « des mains des propriétaires fonciers et des paresseux en celles des commerçants et des hommes industrieux » (Petty, 1691). Ce qui est choquant tout de même chez Keynes, c'est qu'il conseille aux entrepreneurs capitalistes de ne pas chercher à accroître excessivement le potentiel de production car, selon lui, « appliqué à de longues périodes, le capital doit être assez rare pour que son efficacité marginale soit tout au moins égale au taux de l'intérêt déterminé par les conditions psychologiques et sociales durant son service. » Keynes rejoint les positions de Malthus Robert et se plaît même à recommander à l'Etat de dépenser les capitaux excédentaires dans la sphère dite improductive ou de les affecter à la consommation privée et publique d'objets de luxe.

Ajoutons, avec d'autres penseurs (Herzog et Lagiet, 1970), que les keynésiens en sont venus par la suite à assimiler la structure au sujet : avec eux, on parle toujours de comportements d'entreprise, comportements de l'Etat, comportements des ménages. A ce niveau, ce ne sont plus seulement les créations des hommes qui sont réifiées (chosifiées), mais les hommes eux-mêmes le sont. La notion empirique d'agent (en tant qu'ensemble d'institutions statistiquement définies), délimité par le critère de la fonction économique principale (consommation, production, service), engendre inévitablement une conception déterministe de l'histoire ou une conception selon laquelle l'Etat est la seule entité susceptible d'altérer consciemment le cours de l'histoire. L'on comprend le sens du qualificatif de « providence ». L'Etat Providence est considéré comme le seul capable d'aider à l'élimination de la misère des classes et de la pauvreté des masses par des mesures d'aide à la réinsertion et de protection contre l'exclusion et le chômage (exemple du versement du RMI). Mais, il faut se rendre à l'évidence : l'Etat Providence n'a pas échappé à un tel échec. À travers, par exemple, la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI), on y a vu plutôt le risque de constitution d'une classe de sous-prolétaires assistés à vie. Contrairement à ce qui est communément admis, l'enjeu ne réside pas tant dans le coût monétaire de cette mesure que dans ses conséquences sociales. En effet, le RMI, conçu comme salaire de l'exclusion, est d'un coût relativement modeste à l'échelle d'un pays développé. En revanche, le coût à long terme de l'éviction d'une masse importante de la population active du marché du travail sera,

lui, très élevé. On risque de voir se constituer une contre-société aux valeurs radicalement opposées à celles de la société dominante, et dangereusement sensible aux fausses évidences des discours populistes. Eclectique ou non, la théorie keynésienne a cependant séduit beaucoup de pays, même ceux du tiers monde dont les "Etats démiurges" s'étaient mis à dépenser le gros de leurs budgets en dépenses improductives : grands ouvrages publics ou d'art, statues, stèles commémoratives, etc. En Algérie, le règne de l'ancien président de la République, Chadli Bendjedid (1979-1992) en est un excellent exemple.

2. LES TURBULENCES DE LA MONDIALISATION ET LA CRISE DE LA THEORIE

A la fin des années 1960, une partie de la pensée politique de gauche commença cependant à rejeter le communisme en raison du totalitarisme des partis et régimes qui l'incarnaient, pour soutenir des mouvements sociaux plus informels. Une nouvelle interprétation des notions d'Etat et de société civile a commencé de faire jour. C'est aussi à cette époque qu'après cent trente-deux années de colonisation française, l'Etat algérien indépendant fait sa réapparition sous la bannière d'une « république algérienne démocratique et populaire ». Ses dirigeants font alors le choix de l'idéologie socialiste et mettent en avant une stratégie de développement qui n'est rien d'autre que la réponse à leur ancienne condition sociale. Le socialisme, comme le communisme, devient le moyen de lutter contre le capitalisme et l'impérialisme de l'Occident en contexte de guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Mais, dès 1989, le mur de Berlin est démoli par un mouvement populaire qu'on identifia plus tard à la société civile. En 1991, l'ex-URSS vola en éclats sous les coups de boutoir de la "perestroïka" initiée par Michael Gorbatchev. Même l'idéologie libérale a semblé se chercher à travers les méandres de la pensée économique post-keynésienne. Les thèses nouvelles de Milton Friedman ont apporté une nouvelle façon de réguler l'économie en parallèle avec l'Etat néo-keynésien, contraint de tenir compte de la prédominance des forces du marché où deux sérieux acteurs s'imposaient : la marchandise et la monnaie répondant à deux notions économiques importantes : le besoin et le pouvoir d'achat.

2.1. Dictature des marchés contre régulation institutionnalisée ?

L'on dit que la "société civile" est une sphère organisée horizontalement, entre des personnes pouvant s'identifier les unes aux autres et ayant des droits et des devoirs mutuels. Elle est donc un lieu normé nécessitant des apprentissages pour en devenir sujet pleinement actif (Van Wassenhove, 2002). Cette définition s'est concrétisée surtout lorsque le processus de mondialisation est devenu "l'objet de critiques de nature et d'origine très diverses : les religions renâclent devant une idéologie universaliste qui leur échappe, les syndicats craignent des disparitions d'emplois, les nationalistes redoutent des pertes de "souveraineté" au profit d'entités politiques supérieures, les mouvements écologistes voient dans l'influence mondialiste un risque pour l'équilibre de la planète. Les scènes d'émeute lors de la Conférence de l'OMC convoquée à Seattle en novembre-décembre 1999 ont marqué l'opinion publique et l'échec et le report de cette Conférence ont semblé donner raison aux groupes anti-mondialisation" (Encarta, 2006). Depuis, paradoxalement, la pensée universelle s'est pratiquement mise à rejeter l'universalisme. Chacun se recroqueville dans son nationalisme étroit. L'Etat en est-il mieux aimé pour autant ?

2.1.1. Le tournant des événements dans les années 1980

Le primat de l'économique durant quatre ou cinq décennies largement technocratisé les Etats et les a surtout vidés de leur "âme" humaine. Dès la fin des années 1980, le régime souhaitable est devenu celui de la démocratie libérale progressivement mue en démocratie

économique. L'Algérie n'a pas fait exception et la révolte populaire d'octobre 1988 fut la preuve d'un ras-le-bol contre un Etat qui s'était détaché de la société.

D'après les différentes encyclopédies, « Une démocratie libérale est un système politique qui caractérise les démocraties qui fondent leur légitimité sur la défense des libertés individuelles. Cette vision des sociétés s'est d'abord développée en Europe et en Amérique du Nord avant de connaître un nouvel essor dans la lutte contre les anciens modèles communistes. Dans une démocratie libérale, l'Etat doit se limiter à ses fonctions régaliennes (police, justice et armée). Il peut toutefois jouer un rôle en matière de redistribution sociale, sous la condition de ne pas être en position monopolistique. Il est à ce titre un acteur économique comme les autres (Wikipedia, Démocratie).

A partir des années 1992-93, alors que se dégageait une "nouvelle Realpolitik privilégiant l'édification d'économies de marché plutôt que de démocraties" (Hermet, cité par Van Wassenhove, 2002), Gideon Baker montre que la prédominance de la définition de la société civile comme support de la démocratisation est une conséquence de l'hégémonie politique et économique du modèle de la démocratie libérale politiquement et néo-libérale économiquement. L'occultation de définitions antérieures plus radicales explique aussi l'utilisation croissante (mais problématique) de la catégorie "société civile" sous la forme d'un outil neutre par les sciences sociales. La "société civile" s'est affirmée comme outil analytique et pratique d'autant plus performant qu'elle était entendue au sens hégélien du terme, donc en y incluant les entreprises. Cela est surtout vrai des Anglo-saxons. Les Français, par exemple, n'incluent pas les entreprises dans la définition courante de la société civile, parce que cette notion est marquée pour eux par les approches tiers-mondiste puis humanitaire (Van Wassenhove 2002).

L'économie de marché reprenant le dessus, la souveraineté de l'Etat est quelque peu diluée et toute la pensée économique fait l'éloge de la libéralisation des échanges à travers le monde. Le capitalisme redevient le seul mode de production dominant. On ne jure que par les lois de l'offre et de la demande. Compétitivité, qualité et efficacité sont à la base de la croissance économique. Comme dans les années 1950-60, les Etats se remettent à se concurrencer et se mesurer à travers leurs taux de croissance économiques et leurs taux de change monétaires. En effet, dès les années 1960, Milton Friedman avait cherché à réhabiliter la théorie quantitative de la monnaie contre le paradigme dominant de l'époque, le keynésianisme. A son époque, Friedman préconise l'abandon des politiques monétaires discrétionnaires pour mettre en place des règles fixes. Il suggère d'inscrire dans la loi un taux de croissance fixe pour la masse monétaire correspondant au taux de croissance moyen de la production à long terme (par exemple 5%), les taux d'intérêts étant fixés par la loi de l'offre et de la demande. Si la croissance économique ralentit, l'offre de monnaie sera excédentaire et les taux d'intérêt diminueront, permettant une reprise de la croissance. Si la croissance accélère au delà du rythme prévu (surchauffe), l'offre de monnaie sera insuffisante et les taux d'intérêt augmenteront, ce qui freinera la croissance. Ainsi les politiques conjoncturelles (politique de relance ou de rigueur) sont inutiles, et les risques d'inflation ou de récession sont éliminés (Wikipedia). Face aux théories de la monnaie faible et de l'intervention de l'Etat de Keynes, Friedman pousse à l'inverse : désengagement de l'Etat dans l'économie, limitation des dépenses publiques notamment dans l'Etat-providence (éducation, santé, logement), le Welfare State mis en place par le New Deal de Roosevelt. Ses idées ont influencé une bonne partie des théories de la dérégulation et du libre-échange qui organisent en partie la mondialisation des échanges et la globalisation financière d'aujourd'hui (Billard, 2006).

Mais, après plus de trois décennies de règne sans partage du FMI et de la Banque mondiale, les deux champions du monétarisme, on s'est tellement occupé d'économique que l'on a fini par perdre toute morale de la vie. D'une part, la société fut accablée de scandales de corruption et de fraudes, aussi bien au nord qu'au sud, à l'ouest comme à l'est. D'autre part, les inégalités sociales se sont creusées et l'écart entre le nord riche et le sud pauvre s'est accentué. Et, en Algérie, le récent procès de Blida à propos de l'affaire de Khalifa Bank a,

d'après un ancien ministre (Nabi, 2007), révélé quelques recettes simples de la mise à sac des ressources du pays, "devant Dieu et ses serviteurs" impuissants. Par ses débats et plus encore par ses silences et ses "lignes rouges", il a levé un coin du voile qui recouvre la conduite des affaires de l'Algérie. Il a mis ainsi à nu les connivences tacites, dans un climat délétère, du goût de l'argent facile, de l'arrivisme inculte, du «contexte» coupable et de l'incurie avérée, de l'inertie prudente de ceux qui savent et de l'impunité de ceux qui comptent. Ce faisant il pose à la fois, même à son corps défendant, la question de savoir où était et où est l'Etat, ainsi que celle, jamais réglée, du système politique qui en assure l'immuable fiction.

Par ailleurs, la confrontation des différents ouvrages édités ces dernières années, notamment en Europe occidentale et en Amérique du Nord, résume la situation dramatique où les sociétés humaines se retrouvent à présent. Le capitalisme n'a pas toujours conduit au bonheur et la somme des "bien-être individuels" n'a pas tellement conduit elle aussi au "bien-être collectif" ; ce mode de production n'a pas mis fin aux files d'attente devant les bureaux d'assistance publique, du Croissant rouge ou de la Croix rouge, ni mis un terme aux conflits récurrents entre les peuples et les Etats et à la guerre. Avant lui et après lui, le communisme des "prolétaires de tous pays" fondé sur le collectivisme des moyens de production n'a pas donné naissance à l'égalité entre les hommes et les classes. Par contre, il aura conduit à l'émergence des dictatures, au culte de la personnalité et à la guerre paradoxalement. Bien que se posant comme l'universalisation ou l'explicitation des processus d'intermédiation entre les intérêts divergents des différents agents économiques, l'État s'est tout de même séparé de la société civile. Si d'aucuns estiment que la mondialisation sera une planche de salut pour la société civile, ils sont encore plus nombreux à la considérer plutôt comme la raison de la détérioration du rôle de l'Etat aujourd'hui réduit à sa plus simple expression.

2.1.2. L'émergence de la pensée anti-mondialiste

Comme le dit si bien le professeur Patrick Ribaut (2007), Seattle fut, en décembre 1999, un véritable révélateur pour nombre de mouvements de par le monde, aussi différentes que soient leurs situations, leurs revendications et leurs actions. Militants antilibéraux, environnementalistes, écologistes, indigènes, de minorités ethniques, ouvriers, paysans, pêcheurs, féministes, de partis politiques, de syndicats, d'ONG… convergent pour dénoncer les mêmes mécanismes de la mondialisation et de la globalisation.

2.1.2.1. La difficulté de resserrer les rangs

Cependant ces mouvements, tiraillés entre des tendances idéologiques diverses, semblent avoir des difficultés à articuler un plan de propositions concrètes susceptibles de promouvoir la même aspiration émergente, à savoir une nouvelle citoyenneté qui contrebalancerait le poids des affaires, un renouveau du politique face à l'économique. S'agit-il aujourd'hui d'euthanasier les rentiers ? C'était déjà Keynes qui en parlait dans les années 1930, quand il s'agissait de mobiliser des capitaux pour sortir de la grande crise de 1929 par de massifs investissements publics, y compris dans la préparation de la Seconde Guerre mondiale et la conquête de nouveaux marchés.

Alors que le Traité d'Amsterdam, notamment, et les règles de l'UE interdisent toute entrave au mouvement des capitaux, il est clair, selon Delforge de l'Association ATTAC, qu'il n'y a aucune voie "démocratique" pour imposer, par exemple, la taxe Tobin. Par contre, dit-il, dans la réalité économique européenne, des capitaux britanniques, par exemple, placés sur la Bourse de Paris sont exonérés d'impôts. Toujours est-il qu'à la suite du constat des méfaits de la mondialisation, les citoyens du monde entier (ou presque) estiment désormais vivre dans un monde incertain. Nombreux sont ceux qui, à travers justement la société civile, se rebellent contre ce qui fut appelé par des hommes politiques eux-mêmes (comme, par exemple, Lionel Jospin, ancien 1er Ministre français) la "marchandisation" de l'homme et de son environnement. Ainsi en France, pour Daniel Bensaïd (1999), la défense des principes du

service public, la question du "bien commun" et les débats sur la protection sociale et les fonds de pension impliquent un élargissement de l'espace public au lieu de sa privatisation. Ce serait cela le début d'une démocratie si l'on en croit Schumpeter (1969, p. 341) encore une fois. Pour lui, la démocratie « consiste donc à soutenir qu'il existe un bien commun, faisceau de lumière projeté sur les problèmes politiques, qu'il est toujours facile de distinguer et que l'on peut faire percevoir à toute personne normale en recourant à des arguments rationnels. On ne peut donc trouver aucune excuse pour quiconque ne distingue pas le bien commun, ni même aucune explication pour l'existence de tels aveugles, sinon, à part l'ignorance (à laquelle il peut être remédié), la stupidité ou quelque intérêt antisocial. »

Par exemple, le FMI et la Banque mondiale, qui excellent en conseils et directives multiples pour faire appliquer leurs modèles monétaristes et finalement imposer leurs diktats aux chefs d'Etats et de gouvernements, surtout ceux du Tiers-monde, ont joué aux aveugles. Face à ces institutions internationales, les populations semblent paradoxalement vouloir rallier leurs propres institutions politiques nationales pour les aider les contrecarrer. Le terme altermondialisme, pour désigner ce nouveau mouvement, apparaît seulement en 2002 ; avant, on parlait plutôt d'antimondialisme. L'altermondialisation ou altermondialisme est le nom d'un mouvement social qui, tout en se disant ne pas être opposé à la mondialisation, demande que des valeurs telles que la démocratie, la justice économique, la protection de l'environnement et les droits humains soient prépondérantes sur la logique économique dans ce processus, ce qu'ils appellent parfois une mondialisation maîtrisée et solidaire.

L'idée centrale qui ressort de cette intervention est qu'il faille dorénavant mettre en place partout dans le monde une véritable démocratie participative d'en bas pour donner la priorité de l'intérêt général sur l'intérêt privé, des besoins collectifs sur les profits individuels et de la citoyenneté sur l'économie. L'évolution actuelle de la diffusion du savoir et de l'information semble le permettre. Nul n'est en effet censé ignorer la lecture et l'écriture. Bientôt, nul ne sera censé ignorer l'usage des computers et de l'Internet.

2.1.2.2. Vers une économie politique du savoir

Ainsi, en analysant le fameux "non français et néerlandais" à la Constitution européenne, Rosanvallon avait écrit (2007) « La démocratie aujourd'hui est marquée par l'égalisation du sentiment de compétence. C'est une révolution radicale. Désormais, on s'intéresse à la politique parce qu'on pense avoir les moyens de s'y intéresser. Qu'il s'agisse de problèmes de politique économique, sociale ou internationale, le sentiment d'être informé, de pouvoir argumenter et donner un avis motivé est désormais essentiel ». Partout, il est désormais question d'économie de la connaissance et du savoir, solution de l'avenir.

Comme il semble ressortir de l'analyse faite par un administrateur algérien (Kelkel, 2007), il s'agit désormais de faire la distinction entre les différents comportements de l'homme dans toutes ses dimensions : d'abord, en qualité de citoyen jouissant de certains droits civiques et tenu d'accomplir un certain nombre de devoirs ; puis, celle d'usager recourant aux prestations multiples des services publics ; ensuite, celle de simple client qui doit pouvoir choisir son fournisseur dans ses opérations d'achat auprès du secteur privé ; et enfin celle d'administré sous la tutelle d'une autorité administrative à la manière des sujets du souverain des siècles passés. Une telle appréciation logico-rationnelle implique de meilleurs niveaux de formation de la part des responsables et cadres de l'Etat lui-même. Comme en économie, il faut donc parler aussi de politique de la connaissance et du savoir. En Algérie, puisqu'il n'est pas possible de réaliser la réforme des structures et des missions de l'Etat en un jour, d'un coup et une fois pour toutes, la dynamique dite de "formation d'abord", qui vient d'être entreprise par le Ministère de l'intérieur en direction de tous ses cadres, dénote la perception et la mesure par les décideurs des attentes et des besoins des citoyens, auxquels ces cadres formés doivent donner entière satisfaction. En conséquence, nous dit cet administrateur, que signifie donc le fait de se doter de capacités et de compétences pour offrir à l'usager au premier palier de l'Etat, la Commune et la Daïra, une administration de

proximité, évolutive et ouverte, c'est-à-dire transparente car exposée au regard du public, accessible puisque les services et les informations sur ses activités le sont à l'usager, réceptive car en capacité de s'adapter aux idées, aux attentes et aux besoins nouveaux. Cela signifie tout simplement, dit-il, de la bonne gouvernance, et pas au sens injonctif de la Banque mondiale. Il y aurait donc un autre sens à donner à la gouvernance publique.

2.2. La nature humaine vers de nouveaux comportements

La science économique des récentes décennies du siècle dernier a largement axé ses thèses sur les implications résultant des modèles élaborés et de leurs calculs. Certes, il n'y a pas de progrès sans mesure. La mesure permet de mesurer un écart entre une situation donnée et une situation visée, c'est le point de départ de toute démarche d'amélioration, de tout plan d'action. La mesure a pris une part de plus en plus importante jusqu'à devenir un des piliers des approches modernes de la qualité. Mais, mesurer n'est pas une chose facile. La mesure ne consiste pas seulement à fournir un chiffre, elle doit posséder un certain nombre de propriétés telles que la justesse, la reproductibilité, la répétitivité… (Pillet et *ali.*, Universalis). Comment peut-on, en effet, mesurer tous les aspects du fonctionnement de l'Etat et tous ceux des myriades de comportements humains ? Comment en faire passer le message de l'Etat à la société civile et inversement ? En réalité, il s'agit d'un problème de communication. Et "la communication entre gouvernants et gouvernés relève d'une poésie, ou d'une pneumatique, qui restent largement à inventer" (Verschave, 1999).

2.2.1. La bonne gouvernance et l'économie des NTIC

La bonne gouvernance s'est aujourd'hui imposée comme un excellent indicateur de succès de l'économie. Tous les pays de tous les continents sont appelés à l'appliquer chez eux, tant dans les structures privées (entreprises) que dans les institutions publiques (Etat). Ainsi, en marge de l'Assemblée annuelle du FMI à Singapour, entre le 16 et le 18 septembre 2006, plus de trente séminaires ont permis aux délégués et aux représentants des organisations de la « société »civile et des sociétés privées, ainsi qu'aux dirigeants du FMI et de la Banque Mondiale, d'examiner diverses questions économiques et sociales épineuses, parmi lesquelles la question de gouvernance, notamment en Asie. La question était de savoir quel était l'impact d'une bonne gouvernance d'entreprise ? Selon Laura Kodres (FMI), une étude du FMI, ayant bâti un indice à partir de données comptables et commerciales et l'ayant appliqué à quarante et un pays en développement et émergents, conclut que la croissance du PIB et de la productivité est largement et positivement liée à l'amélioration de la gouvernance. Lian Sim Yeo (Singapore Exchange Ltd) signale que l'excellence de la gouvernance d'entreprise à Singapour tient à la clarté des règles et à leur application rapide. Mais, une telle gouvernance repose sur des normes éthiques et une direction efficace. José Alberto Velez (Grupos Argos) explique qu'au départ, sa société n'a pu obtenir de crédit extérieur à cause de sa structure de gouvernance complexe et de ses politiques de divulgation inadaptées qui l'empêchaient de rendre compte de sa gestion. Après avoir simplifié cette structure, clarifié les états comptables et demandé aux employés et administrateurs de signer des serments déontologiques, l'entreprise est cotée à la Bourse de New York et bien accueillie dans de nombreux pays (FMI, 2006).

La bonne gouvernance est bien une condition du développement et le développement des nouvelles technologies s'est quant à lui imposé comme élément prédominant dans son rapport à l'état. L'arrivée d'Internet a eu des conséquences identiques à celle de l'avènement de l'imprimerie au XV^{éme} siècle, et ce nouvel outil influence la capacité à communiquer, partager, distribuer, échanger, formaliser, utiliser et mettre en réseau des informations à une vitesse jusqu'alors inconnue. Selon la loi de 1975 de Gordon Moore, ingénieur de Fairchild Semiconductor, un des deux fondateurs d'INTEL, la puissance de traitement des

microprocesseurs est multipliée par deux tous les dix-huit mois pendant que le prix des ordinateurs baisse de 20-30% à qualité comparable. Cela signifie que les ordinateurs deviennent chaque fois un peu moins chers, plus puissants et ubiquitaires, rendant possible la régulation des réseaux et l'automatisation des services (Sarker, 2005). En effet, il avait été calculé qu'entre 1971 et 2001, la densité des transistors avait doublé chaque 1,96 année. En conséquence, les machines électroniques sont devenues de moins en moins coûteuses et de plus en plus puissantes.

La nouvelle économie se définit, selon Bouriche (2007), comme étant le domaine des activités économiques essentiellement basées sur les technologies de l'information et de la communication (TIC). L'expression "*nouvelle économie*" est apparue il y a quelques années, et avec l'essor d'Internet, nous sommes entrés dans " la société de l'information" qui offre de nouvelles opportunités. Le développement des TIC est l'enjeu d'une compétition mondiale y compris pour les pays en développement, dont tout le monde s'accorde à dire qu'ils pourraient combler le "fossé numérique" qui les sépare des pays industrialisés. En effet, les pays en développement, s'ils progressent dans ce secteur, pourront en tirer des bénéfices considérables en matière de croissance économique, mais aussi dans des domaines tels que les politiques sociales, la santé publique, l'éducation, la protection de l'environnement, ou encore le développement démocratique, la création d'institutions, les droits de l'homme.

Désormais, il s'agit de faire en sorte, comme l'a écrit Sarker (2005), que l'administration et l'Etat s'adaptent « au flux toujours croissant d'information : en accélérant le processus de prise de décision par l'optimisation des moyens, en donnant au mécanisme de prise de décision la capacité de s'autoréguler ». Il s'agit, pour l'Etat moderne du XXIème siècle, de s'approprier de nouveaux savoir-faire pour agir dans la complexité qu'il doit rendre aisée et dans l'incertitude qu'il doit prévoir. Il doit être capable de stimuler la créativité de ses équipes politiques et de changer soi-même en tant que superstructure de la société. En un mot, les gouvernants doivent changer de mentalité pour acquérir et assurer l'adhésion des gouvernés. Ainsi, la Gouvernance peut être définie, indépendamment de "l'acte de gouverner", comme la pratique qui vise à obtenir le consentement et la coopération des gouvernés. L'objectif concret de cette approche est de soutenir et simplifier la gouvernance pour toutes les parties : gouvernement, citoyens et entreprises. Quant à la "bonne gouvernance", elle consisterait alors à faire bon usage des NTIC pour mieux servir les intérêts divergents des différents agents économiques : individus et ménages, entreprises privées et publiques, administrations et organismes étatiques, nationaux ou étrangers, résidents ou non résidents. Il s'agit d'une véritable révolution dans le comportement des gens et des agents et d'une réelle transition d'un Etat bureaucratique vers un Etat dynamique.

Jusqu'ici, en Algérie, « pour l'immense majorité, l'Etat se résume aux services de la mairie, de la daïra ou des impôts, à la poste, à l'université, à l'hôpital ou aux transports publics, et toujours et partout, à la foule qui s'y bouscule et attend. Il se manifeste davantage encore par son absence et l'insalubrité, le manque d'hygiène et d'entretien des cités populaires des villes et villages du pays » (Nabi, 2007). Désormais, l'Etat algérien doit être beaucoup plus que cela. En outre, au lieu d'être lieu d'un conflit de pouvoir ou le représentant d'une classe sociale déterminée (le Patronat ou le Prolétariat), l'Etat doit donc demeurer un véritable outil de la gouvernance qui désigne, quant à elle, la méthode adéquate pour guider une société afin qu'elle concrétise au mieux ses objectifs et ses intérêts. C'est de cette manière également que l'Etat se ménagera des scandales de la corruption et de la fraude.

2.2.1.1. L'économie de la solidarité et l'Etat

À écouter les actualités françaises en particulier, les systèmes nationaux de santé seraient en train de vivre des crises perpétuelles. L'accessibilité, l'imputabilité, la gouvernance et les coûts du système de santé et de services sociaux sont régulièrement mis en cause. Mais, dit-on, les réponses qu'on tente d'y donner restent insuffisantes et occultent les multiples actions menées notamment par les milliers de coopératives et d'organisations à but

non lucratif constituées d'hommes et femmes, qui à titre de membres, d'employés, de dirigeants et d'usagers s'y impliquent au quotidien (Girard & Comeau, 2007). Devant la montée continue de l'emploi précaire, de l'exclusion et des inégalités sociales, l'imagination et l'innovation sont sollicitées pour dépasser la société salariale traditionnelle et transformer les modalités de la distribution des biens et des services (Robin, 2000).

On peut considérer maintenant que l'appartenance à une société comporte à la fois des devoirs et des droits. Nicholas Stern (1992, p. 46) les a bien mis en exergue dans son ouvrage. « Les droits, écrit-il, revendiqués pour l'individu comprendront par exemple : celui d'être à l'abri du besoin dans des domaines vitaux (comme la faim), de vivre dans la dignité et la sécurité, ou encore d'exercer certaines libertés importantes (telles que la liberté de culte et la liberté d'expression). D'importants éléments de la protection sociale peuvent en ce sens être regardés comme des aspects de la protection des droits fondamentaux de la personne. L'on entend par là que l'Etat ne doit pas refuser ces droits aux individus, même s'il était de l'intérêt général de le faire. »

Sans solidarité, on n'a que le terrorisme… Il y a quelques années, nous écrivions (Boumendjel, 2002, p. 20) : « Le monde entier est actuellement en ébullition : partout, des grèves, des manifestations, des saccages, des débordements de rues, des incendies volontaires, des actes terroristes ; bref, chaque continent possède son lot de conflits : sociopolitiques, socioéconomiques, socioculturels, guerres larvées, génocides. En schématisant un peu la situation, nous pourrions écrire que, même si leurs principaux mobiles donnent l'apparence de motifs ethniques, religieux ou historiques, ils se ramènent pratiquement tous à une dualité insupportable, à savoir : d'une part, l'arrogance ostentatoire des riches de cette planète (exemple, le fait de payer 20 millions de dollars US pour faire un voyage dans l'espace alors que des millions de personnes rêveraient de disposer d'un seul millier de dollars pour vivre) ; et, d'autre part, la profonde misère des populations pauvres et défavorisées par des inégalités de revenus trop criardes et, par conséquent, par l'incapacité de consommer, de satisfaire leurs besoins les plus élémentaires. » Que dire en conclusion ? Où se dirige-t-on ?

CONCLUSION : Vers le renouvellement de la pensée économique

En notre qualité d'économiste, nous nous devions de poser la question de savoir pourquoi et comment notre science, l'économie politique, n'a pas réussi à y apporter les remèdes opportuns. Serait-elle elle-même en crise ? Avec une réalité des faits de plus en plus fuyante, complexe et virtualisée, la science économique est, en tous cas, contrainte de s'impliquer davantage en se remettant en question et en remettant en cause ses lois et ses concepts, d'autant plus que de nouvelles pistes d'approches semblent émerger (Boumendjel, 2002). En fin de compte, se poser des questions sur l'Etat en matière d'intervention économique nous a contraint de revenir sur l'interprétation des théories économiques, de faire appel à l'assistance de l'économie politique et, dans une certaine mesure, à la sociologie, deux sciences humaines érigées au stade de "sciences" il y a peu de temps relativement. Mais, comme l'avait écrit Garaudy (1975, p. 62), les sciences dites "humaines" ne peuvent nous être d'aucun secours. D'abord, parce que, comme les sciences de la nature, elles sont exclusivement conceptuelles, et ne nous donnent que des descriptions, des mesures et des séquences, c'est-à-dire tout ce qui est nécessaire à la manipulation de l'objet, ou de l'homme considéré comme un objet. Ensuite, parce que chacune de ces prétendues sciences projette sur son "objet" un reflet de la société. L'exemple le plus typique est celui de l'économie politique considérant l'homme comme producteur et comme consommateur, à l'exclusion de toute dimension "héroïque", c'est-à-dire échappant à la seule motivation de l'intérêt.

Le problème majeur, en sciences économiques, est qu'il est impossible au chercheur d'étudier l'homme dans un laboratoire fermé comme l'on étudie un objet matériel ou animal : une roche, un liquide, un rat, une grenouille, etc. Être à la fois sujet et objet de la même science est un double rôle difficile à tenir, incertain. De plus, l'homme, dit encore Garaudy,

est un animal incertain. Chez l'animal, les instincts et le monde auxquels ils s'adaptent sont liés. L'animal est un faisceau de réponses. L'homme est un faisceau de questions. Son action ne s'adapte pas au milieu ; elle le transforme. Si bien que l'homme n'est jamais en équilibre parfait avec la nature (Garaudy, 1975, p. 64).

Quel doit être alors le rôle de l'Etat ? Selon Bastiat (1848) "L'État a pour mission d'éclairer, de développer, d'agrandir, de fortifier, de spiritualiser et de sanctifier l'âme des peuples." Et voici donc une autre fonction régalienne à rajouter à l'Etat moderne. Spiritualiser, qu'est-ce que cela pourrait signifier si ce n'est purifier l'âme des citoyens, n'est-ce pas ? Or, comme l'avait encore souligné Garaudy (1975, p. 7), « l'âme n'est pas le contraire de la nature, du corps ou du monde. Simplement le mouvement qui les oblige toujours à se transformer ; certains appellent cela la transcendance, un autre mot pour dépassement, et qui n'y ajoute que l'essentiel : que l'on ne peut pas dépasser le passé et le présent avec les seules forces qu'ils contiennent déjà. La transcendance, c'est le contraire de la suffisance ». Bannir l'esprit de suffisance revient à se débarrasser de l'égoïsme. L'égoïsme mène quelquefois aux "*calculs sordides*". Aussi, au lieu de parler sans cesse de luttes entre nous, de lutte de l'homme contre la nature ou de lutte de l'homme contre l'homme, ne vaut-il pas mieux travailler à rapprocher les différentes parties et créer ce que j'appellerai "l'éco-symbiose" ? Car, comme Aragon l'avait écrit, d'après Garaudy : « De cette vie, je n'ai appris qu'une chose : j'ai appris à aimer ; et je ne vous souhaite qu'une chose : savoir aimer » (Garaudy, 1975, p. 27).

Si nous y arrivons, nous nous libérerons tous de notre problématique et l'Etat ne sera plus jamais étranger aux citoyens administrés : il fonctionnera au rythme des pulsations de leurs cœurs et des anticipations qu'ils feront sur la conjoncture économique. Sur cette base, une nouvelle théorie de l'économie pourrait voir le jour. Ce sera sur la base de ce que nous avions, en 2002, nommée la "*thèse de l'énergoïsme*". Déjà, au XVIIème siècle, Boisguillebert l'avait dit (1707) : « Tout le monde veut être riche, et la plupart ne travaillent nuit et jour que pour le devenir ; mais on se méprend pour l'ordinaire dans la route que l'on prend pour y réussir ». Or, pour paraphraser Malthus, il existe des richesses d'une autre nature ; ce sont « des sources de bonheur autres que celles qui proviennent d'objets matériels mais que l'on ne saurait sans le plus grand abus, mettre au rang des objets grossiers dont se compose la richesse des nations » (Merlant et Viveret, 2003).

BIBLIOGRAPHIE

BASTIAT F. (1848) L'État, *Journal des Débats*, 25 septembre http://www.panarchy.org/bastiat/etat.1848.html

BENSAÏD D. (1999) Droit de détresse et appropriation sociale, *Revue Agone 22*, http://atheles.org/agone/revueagone/index.html –Parution : 01/09/1999.

BILLARD H. (2006) Milton Friedman : mondialisation, monétarisme et libre-échange, *Comprendre, Actualité*, 17 novembre, http://lewebpedagogique.com/histoire/milton-friedman-mondialisation-monetarisme-et-libre-echange/

BOISGUILLEBERT (1843) Dissertation sur la nature des richesses, de l'argent et des tributs, où l'on découvre la fausse idée qui règne dans le monde à l'égard de ces trois articles (1707), Editions Eugène Daire, *Économistes financiers du XVIIIe siècle*, Paris, Guillaumin.

BOTTIGELLI E. (1967) *Genèse du socialisme scientifique*, Paris, Editions sociales.

BOUMENDJEL S. (2002) Vérité des faits et crise de la science économique : thèse de l'énergoïsme (ou Contribution à l'explication de la crise de la Science économique et de ses lois : L'économie politique orthodoxe reflète-t-elle la vérité des faits et ses lois sont-elles celles de l'énergie ou celles de l'égoïsme?, *Revue Tawassol*, université Badji Mokhtar, Annaba, janvier, paru n°10 de mars 2003.

BOURICHE R. (2007) Nouvelle économie et système politique, *Le quotidien d'Oran*, mercredi 11 avril, http://www.lequotidien-oran.com/?news=47344

CITATIONS d'ARISTOTE, http://classes.bnf.fr/dossitsm/b-aristo.htm
CITATIONS DU CARDINAL DE RICHELIEU, Site de evene.fr/Toute la culture, http://www.evene.fr/celebre/biographie/cardinal-de-richelieu-371.php?citations
DELFORGE T. (2007) La pensée unique et comment s'en défaire... À la poursuite séculaire du capitalisme à visage humain, Libertaire Anarchiste Anarchisme Franc-Maconnerie – franc-maconnerie anarchisme http://perso.orange.fr/libertaire/campion.html
ENCARTA 1997-2006, Mondialisation, http://fr.encarta.msn.com
FMI (2006) Un tour d'horizon des grands enjeux économiques, *Bulletin*, vol. 35, n° 18.
GARAUDY R. (1975) *Parole d'homme*, Paris, Laffont.
GIRARD J-P., COMEAU Y. (2007) Économie sociale, santé et services sociaux, *Économie et Solidarités*, volume 36, numéro 2, http://www.puq.uquebec.ca/fr/repertoire_fiche.
HERZOG P., LAGIET M. (1970) Le capitalisme monopoliste de Baran et Sweezy : une analyse keynésienne, *Revue Économie et Politique*, n° 192/193, juillet-août.
INCOPROM 1, Genève et Institut de France, Paris, Locke et Rousseau, http://www.memo.fr/Article.asp?ID=JJR_REL_031 ; INCOPROM 2 et 3, Le contrat selon Rousseau, http://www.memo.fr/article.asp?ID=JJR_IDE_005
KELKEL A. (2007) La réforme des structures et des missions de l'Etat passe aussi par la formation : le cas des chefs de daïra, *Le quotidien d'Oran*, 12 mars, http://www.lequotidien-oran.com/?news=3839
MARX K. (1843) Critique des droits de l'homme, La Question Juive, http://perso.orange.fr/marxiens/philo/pretapen/droithom.htm
MERLANT P., VIVERET P. (2003) Redonner leur sens aux mots, vocabulaire économique, http://www.passerelleco.info/article.php3?id_article=196
NABI M. (2007) Il est aujourd'hui manifeste qu'il faudra enfin mettre en place un Etat, *Le quotidien d'Oran*, jeudi 29 mars, http://www.lequotidien-oran.com/?news=47009
ORTIZ G. (2002) Le renforcement des institutions : accord sur le rôle du FMI mais divergences sur les modalités d'action, *FMI Bulletin*, Volume 31, n° 22, 9 décembre.
PETTY W. (1691) *Political Arithmetics*, in Campion N., Coste R., Rinaudo J. (Dir.) (1969) *Initiation aux textes et documents économiques*, Paris, Nathan.
PILLET M., SANCHEZ L., MAIRE J.-L., Importance et difficulté de prendre en compte la mesure dans un système qualité universitaire, Encyclopédie Universalis 8.
ROBIN J. (2000) Quelles perspectives pour le tiers secteur ? *Le Monde Diplomatique*, 4 avril.
ROSANVALLON P. (2007) Analyse de l'intérêt des Français pour la politique, *Courrier International*, 22 mars, http://europe.courrierinternational.com/eurotopics/article.asp?langue
SARKER P. P. (2005) Gouvernance électronique et en réseau, in Ambrosi A., Peugeot V., Pimienta D. (Dir.) *Enjeux de mots : regards multiculturels sur les sociétés de l'information*, C&F Editions. http://www.vecam.org/article524.html
SCHUMPETER J. (1969) *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.
STERN N. (1992) *Le rôle de l'Etat dans le développement économique. Conférences Walras -Pareto*, Lausanne, Payot.
VAN WASSENHOVE J. (2002) Etat, société civile et changement politique en Malaisie. Approche préliminaire pour une étude du rôle des acteurs non-gouvernementaux, Mémoire pour le DEA d'Analyse Comparative des Aires Politiques, IEP Paris, http://www.ceri-sciencespo.com/themes/asie/ceri/enseignements/memoire/memjvw.pdf
VARGA E. S. (1967) A propos des Théories de Keynes.
VERSCHAVE F-X. (1999) On joue mieux avec un ballon gonflé, *Revue Agone 22*, http://atheles.org/agone/revueagone/index.html
WEBER M. (1921) *Economie et société*, http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat
WIKIPEDIA, Démocratie : http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9mocratie ; Etat Providence : http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat-providence ; Monétarisme : http://fr.wikipedia.org/wiki/Mon%C3%A9tarisme

Frontière technologique et sécurité globale

Lu SHANG et Stéphane CALLENS
Centre EREIA, MESHS, Université d'Artois
ereia@univ-artois.fr

La transition de la conception de la Défense à celle de la Sécurité globale constitue une représentation habituelle des conséquences de la mondialisation pour la sécurité à l'échelle de la planète. Le paradigme de la Défense repose sur un monde divisé en Etats-Nation, qui s'affrontent dans des conflits qui vont avoir pour cartographie initiale, celle des frontières politiques. Il existe une claire séparation entre la police interne et les menaces extérieures, qui sont traitées de façon séparée et disjointe par une Police et une Armée. Ce paradigme de la Défense peut se décliner dans différents types de politiques, celles des équilibres régionaux, par exemple, mises en œuvre par les grandes chancelleries et les organisations comme celle des Nations Unies. Aujourd'hui, les conflits frontaliers sont rares depuis une diminution d'environ de moitié de l'ensemble des conflits armés qui a eu lieu lors de la décennie 1990.

Le paradigme de la sécurité globale repose sur de nouveaux acteurs, les organisations, soit parce qu'elles constituent une menace (milice, organisation criminelle), soit parce qu'elles contribuent à la sécurité (les firmes, les organisations relevant d'un mandat international). Ces organisations n'ont pas de frontières fixées par un accord international. Elles ont une frontière technologique, qui sépare ce que l'organisation sait faire, de ce qu'elle ne sait pas faire. Ces frontières technologiques peuvent avoir une traduction spatiale : diffusion dans une aire de telle ou telle technologie. La distinction entre menace interne et menace externe disparaît, ou ne subsiste que dans une distinction entre les menaces interne et externe l'organisation.

Les situations réelles témoignent de la coexistence de ces deux paradigmes. Cependant la structure des dépenses de sécurité témoigne de l'importance des dépenses privées (ce qui n'a pas de statut dans le paradigme de la Défense) et d'une distribution générale qui dépend plus de la frontière technologique que des frontières politiques. Les Etats-Unis constituent la moitié des dépenses militaires dans le monde : il existe donc un poids écrasant des pays dont les organisations sont sur la frontière technologique par rapport aux autres pays.

Aujourd'hui, les conflits armés autour des frontières politiques sont contenus. Les guerres civiles de grief durent plus longtemps qu'auparavant. Ces deux types de situations recouvrent généralement de faibles différences dans les niveaux technologiques des protagonistes. La situation de forte disparité technologique est actuellement la plus courante, dans une typologie des conflits armés de frontière technologique distinguant trois types de situation : les conflits d'usage des ressources environnementales, les guerres civiles de conquête de rente minière, les guerres asymétriques en technologie, comme le conflit de l'été 2006 entre la milice du Hezbollah et l'armée hi-tech d'Israël.

La première partie de l'étude s'attachera à mieux comprendre les guerres de frontière technologique et la dimension d'asymétrie technologique de ces conflits. La seconde caractérisera le rôle des organisations dans la réduction des conflits de frontière technologique. L'exemple de ce rôle est donné par l'accord dans le négoce des pierres précieuses pour empêcher le commerce de pierres d'origine douteuse qui servent à alimenter des guerres civiles meurtrières. Un volet de prospective technologique est avancé autour des développements de matériels utilisant la géolocalisation fine de Galileo.

1. LES GUERRES ET LA FRONTIERE TECHNOLOGIQUE

La frontière technologique est ce qui sépare ce que l'on sait faire, de ce que l'on ne sait pas faire. L'espace technologique peut être par hypothèse supposé homogène : dans ce

cas, il ne reste plus qu'une frontière technologique qui sépare le connu et l'inconnu, sans que cela n'ait aucune traduction spatiale. La connaissance est totalement partagée. L'existence de frontières politiques peut entraîner des conflits armés, et l'éventualité de guerres civiles subsiste. Les conflits armés se situent dans un contexte de symétrie technologique. Les éventuels belligérants puisent dans des ressources technologiques équivalentes. Un modèle tactique simple suggéré par les résultats économétriques indique que dans ce cas, c'est le plus nombreux sur le champ de bataille qui gagne. Les éventuels conflits font gagner les pays les plus peuplés, et si alliances et fusions entre pays sont possibles, ceci devrait jouer en faveur de la réduction du nombre de pays dans une dynamique d'accrétion. Les dynamiques à la source de conflits seraient, dans l'hypothèse d'une homogénéité technologique, démographiques. Une convergence des taux de variation démographique sera la condition de la stabilité générale d'un monde divisé en plusieurs pays sous cette hypothèse de parfaite homogénéité technologique.

1.1. Les grandes ruptures technologiques et la guerre

Les trois transitions majeures en matière de technologie sont celles de l'invention de l'agriculture, de la métallurgie, et de la croissance soutenue, à partir de la révolution industrielle du dix-huitième siècle. Ces trois transitions sont encore opérantes, certaines sociétés humaines restent des sociétés premières qui ne connaissent pas la métallurgie, d'autres sociétés sont des sociétés agricoles traditionnelles, puis viennent les sociétés des pays en émergence dans une croissance de rattrapage et les sociétés sur la frontière technologique ultime qui concentrent les efforts de recherche et de développement.

Une typologie des sociétés induit une typologie des grands types de conflits armés. Nous pouvons distinguer les sociétés premières caractérisées par des conflits d'usage de biens environnementaux. Une asymétrie technologique est souvent à la base de ces conflits d'usage : des essarteurs pionniers contre des chasseurs-cueilleurs dans l'écosystème d'une forêt primaire, par exemple. Plusieurs facteurs interviennent pour donner une ampleur limitée à ces conflits: la possibilité d'une force de régulation mieux équipée que les combattants, la faiblesse quantitative des populations concernées, l'ampleur limitée des ressources financières des belligérants.

Les sociétés agricoles traditionnelles maîtrisent des technologies anciennes issues de l'introduction de la métallurgie. La structure des emplois y reste majoritairement des emplois liés aux activités agricoles. Ce sont les sociétés qui présentent le plus grand nombre de conflits armés, aussi bien en quantité qu'en variété. Trois types de conflits armés peuvent être distingués : razzias et plus généralement guerre civile d'avidité, en premier lieu. Les sociétés premières fournissent des victimes pour ces guerres civiles d'avidité, une asymétrie technologique joue en leur défaveur. Les guerres civiles de grief sont plus fréquentes dans des sociétés agricoles traditionnelles. Rwanda et Burundi ont tragiquement fourni des exemples de l'ampleur que peut prendre ces conflits là où il n'existe que des zones agricoles insérées dans des frontières politiques étroites. Enfin, des guerres asymétriques sont plus nombreuses dans une situation intermédiaire par rapport aux libertés publiques et dans des régions naturelles plutôt mal adaptées à l'intensification des rendements agricoles (Abadie, 2004).

Le dernier cas de figure est le conflit armé de guerre technologique entre deux sociétés à haut niveau technologique. La dissuasion est un des facteurs limitant les conflits armés de ce type.

Figure 1 : Typologie des conflits armés

Bel 1/Bel 2	***Sociétés Premières***	***Sociétés Agricoles Traditionnelles***	***Sociétés technologiques***
Sociétés Premières	**Conflits d'usage des actifs environnementaux**	**Guerre civile d'avidité**	
Sociétés Agricoles Traditionnelles		**Guerre civile de grief**	
Sociétés technologiques		**Guerre asymétrique**	**Guerre technologique**

Parmi les cinq grands types de conflits armés, trois sont asymétriques, c'est-à-dire que la dimension technologique est présente dans le déroulement de la guerre avec une différence de technologie entre les belligérants. Les deux situations technologiquement symétriques, sont les guerres civiles de grief où la dimension technologique intervient peu, et la guerre technologique où les belligérants ont de façon symétrique un niveau technologique élevé.

Parmi les 46 dossiers internationaux de situations de tensions ou de conflits armés en cours en mars 2007, la répartition est la suivante : 16 dossiers de type conflits internationaux asymétriques, pour 30 dossiers de type symétrique. Les dossiers de type symétrique se décomposent en 5 dossiers de tensions frontalières entre sociétés technologiques sans conflits armés ouverts et 25 dossiers de guerre civile de grief, séparatismes de dimension internationale. Parmi les conflits asymétriques, seuls ont une dimension internationale, 3 conflits d'usage sur les ressources environnementales, 4 guerres civiles d'avidité et 9 guerres asymétriques, les gros dossiers de terrorisme international, de révolte des pierres et d'affrontements militaires au Proche-Orient.

Les grandes ruptures technologiques et la guerre fonctionnent en mettant en relation Guerre et Développement. Les situations de guerres sont concentrées dans la zone intermédiaire du développement technologique avec des points de renversement différents selon les types de conflits. La courbe d'Abadie vient compléter celles d'Otterbein sur les probabilités de conflits. Ces courbes sont non-linéaires avec des points de renversement atteints puis dépassés lors d'un processus de développement. Abadie indique que la pauvreté n'est pas une variable significative pour le risque de terrorisme international, mais que ce risque est maximal pour une situation intermédiaire des droits civils. Otterbein avait obtenu un risque maximal de guerre pour une situation de structures politiques de type tribal, l'absence de structure politique ou des structures très élaborées donnant les valeurs minimales. Pour les relations à l'environnement, Otterbein avait trouvé un risque maximal pour l'élevage extensif. Des relations à l'environnement plus simples (la chasse et la cueillette) ou plus intenses (élevage intensif) minorent le risque de conflit armé.

Figure 2 : Tensions internationales (46 cas en mars 2007)

Bel 1/Bel 2	*Sociétés Premières*	*Sociétés Agricoles Traditionnelles*	*Sociétés technologiques*	*Sous total Bel 2*
Sociétés Premières	3	4		7
Sociétés Agricoles Traditionnelles		25		25
Sociétés technologiques		9	5	14
Sous total bel 1	3	38	5	46
TOTAL	10	63	19	92

La situation intermédiaire de « sociétés agricoles traditionnelles » représente 68% des parties belligérantes dans les conflits et tensions internationales en cours en mars 2007. La guerre se comporte en longue période dans les statistiques internationales comme les autres risques technologiques majeurs, avec une phase d'émergence, puis de pleine intensité, et enfin de ralentissement.

Figure 3 : Histoire technologique et émergence de nouveaux types de conflits armés

Stade technologique	*Nouveau type de conflit*	*Traduction spatiale du conflit*
Société première	Conflits d'usage d'actifs environnementaux	Front pionnier, par exemple
Début de la métallurgie	Guerre civile d'avidité : « ruée vers l'or »	Cartographie fractale des gisements nouvellement découverts (pétrole, or, diamant)
Société agricole traditionnelle	Guerre civile de grief	Combats sporadiques dans une aire de contagion
Début de la croissance soutenue	Guerre asymétrique	Guérilla qui cherche à échapper à toute détermination spatiale
Société de la frontière technologique	Guerre technologique	Sites protégés de haute technologie

Les grandes ruptures technologiques ont pu modifier les conditions des affrontements et générer de nouveaux types de guerre. L'hétérogénéité technologique contemporaine est maximale : tous les types de sociétés coexistent aujourd'hui, des chasseurs-cueilleurs qui occupent encore 1/5è des terres émergées jusqu'aux sociétés de la frontière technologique

ultime. Les données et les modèles mettent en exergue un contraste entre une forte conflictualité dans des situations intermédiaires et de transition contrastant avec la stabilité des autres sociétés de niveaux technologiques très variés. Les études récentes se sont centrées sur les situations de guerre civile où les différences de technologie ne jouent pas un grand rôle, et n'ont de toutes façons pas été scrutés attentivement (Banque mondiale, 2006). L'évolution générale des conflits armés dans la transition faisant suite à la chute du rideau de fer explique pour une part cette absence de prise en compte.

Figure 4 : Aires des conflits armés (1949-2007)

	Période de la Guerre Froide (1949-1989)	*Années 1990-1997*	*2007 conflits en cours*
Conflits armés intranationaux	86	32	36
Conflits d'Etats voisins	20	1	5
Conflits entre Etats distants	13	0	5

Les conflits armés ont diminué de taille et se sont allongés dans le temps après la fin de la guerre froide. La dimension technologique réapparaît dans les conflits récents, avec les asymétries technologiques manifestes (par exemple, guerre au Liban de l'été 2006). De même les conflits concernant une aire large réapparaissent depuis la deuxième guerre d'Irak de 2003.

1.2. L'hypothèse « frontière technologique » : une évaluation

L'hypothèse de Huntington de la progression de la taille des aires de conflits jusqu'à la formation d'un choc des civilisations a été infirmée par une évolution marquée par la persistance de conflits locaux de type guerre civile. Les conflits armés restent internes aux grandes aires culturelles et les affrontements les plus violents opposent souvent des populations de même appartenance religieuse. Les grandes aires régionales s'organisent plutôt autour d'un leadership des puissances nucléaires dans leur zone géographique. Le monde a tendance à se réorganiser autour d'ensemble régionaux composés de pays ayant divers statuts technologiques. Ces différences de technologie sont à la fois facteurs de paix et facteurs de conflits, mais elles ont été peu prises en compte dans la littérature récente focalisée par des conflits de l'après 1989, plutôt de type guerre civile, sans grande dimension technologique.

Les travaux d'Alesina ont mis en relation l'abaissement des barrières douanières et l'augmentation du nombre de pays. Moins d'entraves sur le commerce international permet de viabiliser économiquement des entités plus petites. Ceci pourrait avoir un effet d'augmentation forte des conflits. Des niveaux de développement très hétérogènes dans une même région du globe n'ont pas, semble-t-il joué un rôle dans l'accroissement de ces conflits. Sans doute, les scénarios de rattrapage sont restés dans cette période de l'après 1945 suffisamment crédibles pour que cette accélération des conflits armés ne se produise pas.

2. LES ORGANISATIONS ET LA SECURITE GLOBALE

Le contexte est celui d'une défaillance générale des modes d'intervention des armées nationales : l'adaptation aux menaces semble en retard, et des l'allongement de la durée de conflits armés indique les difficultés à mettre au point des scénarios de sortie de crise qui soient acceptables pour les parties belligérantes.

2.1. Sécurité globale : définitions

La sécurité globale peut être définie (définition de l'Institut National des Hautes Études en Sécurité – INHES) comme « la capacité d'assurer à une collectivité donnée et à ses membres, un niveau suffisant de prévention et de protection contre les risques et les menaces de toutes natures et de tous impacts, d'où qu'ils viennent, dans des conditions qui favorisent le développement sans rupture de la vie et des activités collectives et individuelles. Dès lors, les objectifs et les missions de la sécurité globale se déclinent, entre autres, en protection des infrastructures critiques et des réseaux (transports, énergie, systèmes d'information...), en gestion de crises (de la planification à la réparation/phases de résilience), en protection contre

le terrorisme et le crime organisé, en activités transverses (interopérabilité, traitement de l'information, simulation et modélisation, Sécurité des Systèmes d'Information...). »

Cette définition recouvre donc, de fait, les différentes composantes suivantes : sécurité économique, sécurité sanitaire (risques biologiques, pandémies, catastrophes naturelles, sécurités alimentaires...), sécurité informatique et numérique (données, réseaux...), sécurité du territoire, aérienne et maritime, sécurité civile, sécurité des transports (terre, air et mer), sécurité industrielle, lutte contre le terrorisme, la criminalité et la fraude... Cette approche générale, qui se caractérise par un traitement d'ensemble de la sécurité, donc interdisciplinaire, systémique et transversal, des causes comme des effets, est celle retenue par la Commission Européenne. Les conflits majeurs prennent aujourd'hui la forme de guerres civiles, de guerres asymétriques (Guerre du Liban, 2006) et de recrudescence par exemple de la piraterie maritime, c'est-à-dire d'actions guerrières dans des espaces ouverts peu surveillés.

Le concept de sécurité globale entérine une disparition des frontières géographiques comme localisation des conflits armés, et la distinction entre menaces internes et externes. Les enjeux planétaires sont en voie de décentralisation, les négociations sur le changement climatique se situent dans cette perspective. L'accord de Kimberley est un exemple de la nouvelle conception de la sécurité globale. Il s'agit d'un accord entre les sociétés de négoce de diamant pour attester l'origine non frauduleuse des pierres précieuses. Le commerce illicite des pierres précieuses avait été le déclencheur et l'instrument de pérennisation de la tragédie du Sierra Leone. Dans une conception de sécurité globale, l'entreprise pense globalement, et participe de la réalisation de biens publics d'intérêt planétaire.

La sécurité globale traite plus particulièrement de la diversité des menaces. Ces menaces peuvent venir d'organisations belligérantes (terrorisme, piraterie), si bien que la problématique de la sécurité globale par rapport aux organisations est double : la sécurité doit être globale parce que des menaces sont apportées par des organisations belligérantes, la sécurité globale s'appuie aussi sur des relations nouvelles avec les organisations économiques et sociales de la société civile.

2.2. L'organisation belligérante et les ruptures de filière technologique

Ces ruptures de filière technologique peuvent être introduites à partir de deux contributions sur l'histoire des organisations belligérantes, celle de Geoffrey Parker sur « la révolution militaire. La Guerre et l'essor de l'Occident 1500-1800 » (Parker, 1993) et l'étude économétrique de Ralph Rotte et Christoph Schmidt sur les déterminants de la victoire (Rotte, Schmidt, 2002). L'étude économétrique est basée sur un échantillon de batailles après 1700 jusqu'à nos jours, et replace donc l'étude de Parker dans une perspective plus large.

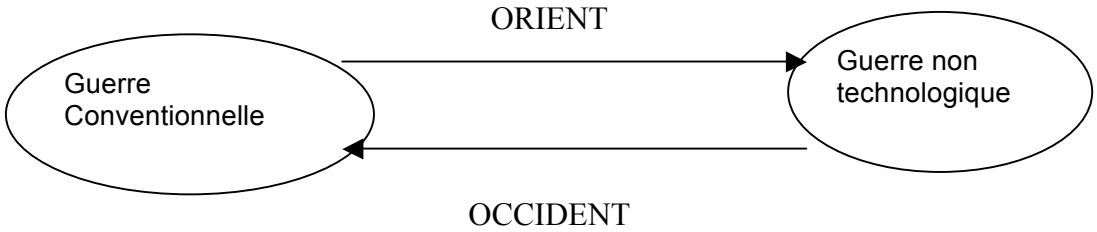
Pour Parker, la révolution militaire survient avec la victoire des troupes françaises en Italie au début du 16ème siècle et la réponse que doivent trouver les ingénieurs italiens à l'artillerie de campagne, instrument de la victoire française. Cette réponse est la construction bastionnée de lignes de fortification. L'expression doctrinale la plus complète de cette « révolution militaire » est celle de Vauban, avec sa conception du « pré carré ». La ligne de forteresses est repoussée à la frontière politique, ce qui rend la mobilité à 3 000 soldats de l'armée royale pour chaque forteresse démantelée à l'intérieur du « pré carré ». En outre, l'arasement des châteaux et forteresses prive de tout point d'appui les troupes protestantes et des grands seigneurs féodaux. Une politique de « pré carré » met la frontière technologique sur la frontière politique. Le rideau défensif concentre les attaques : il y aura 35 batailles de Dunkerque après l'introduction de ce schéma de Vauban. Par contre, Paris dont les forteresses ont été démantelées, sera épargné. Cette ligne de frontière technologique et politique sera aussi celle de l'introduction de la révolution industrielle sur le continent européen. La motivation des Rois de France pour un tel schéma provient d'une volonté de priver de tout appui les guerres civiles et paysannes qui ont ravagé le territoire au Moyen Age et pendant les Guerres de Religion. Pour son décollage, l'Europe a profité de la concentration des hautes technologies dans des régions frontalières de Calais à Bâle, et d'une prévention active des

guerres civiles et paysannes par une concentration de forces enrôlées dont le nombre décuple au cours de cette révolution militaire.

Parker cite, pour l'Orient, un traité sur la guerre navale écrit en 1564 en Chine. En mer de Chine, dès 1350, l'usage du canon se répand. Parmi les perfectionnements qui se poursuivront jusqu'en 1550 environ, il est noté l'apparition de blindages. Or, après 1550, les arsenaux chinois se spécialisent dans des jonques pouvant transporter un grand nombre de soldats armés d'arcs, de lances et d'épée. Cette rupture de filière technologique s'explique par l'adaptation à la menace. Celle-ci est constituée dans la deuxième moitié du 16ème siècle par des pirates. Pour contrer cette menace, le traité de 1564 recommande d'user de trois moyens : l'intrigue politique, la pression diplomatique et l'attaque terrestre des repaires de pirates.

La piraterie est un décrochage par rapport à la frontière technologique. L'apparition des canonnières chinoises et coréennes entre le 14ème et le 16ème siècle marque l'abandon de techniques d'abordage, qui sont reprises par les pirates qui se réfugient au Japon. Plus tard, au Japon, le Shogun réagit en instituant un tribunal. Les navires marchands japonais sont protégés par un « cachet rouge ». Ils sont neutres dans les conflits opposants les Puissances d'Asie et d'Europe. En cas d'attaque contre un navire au « cachet rouge », le tribunal du Shogun obtenait des réparations à la Puissance responsable. *« Ce système a permis à l'Asie de résister à la révolution militaire de l'Europe jusqu'au milieu du 19ème siècle »* conclut Geoffrey Parker (Parker,1993). Le système du Tribunal est une spécialisation dans la guerre non technologique. Le retour de la guerre technologique dans la deuxième moitié du dix-neuvième conduit à l'effondrement de la Chine, victime de sa spécialisation dans les conflits basés sur des décrochages par rapport à la frontière technologique.

Figure 5 : La révolution militaire (1500-1800)



La banqueroute des finances publiques françaises à la fin du 17ème siècle indique une des contraintes générées par le choix du système du « pré carré ». Les effectifs militaires réguliers ont décuplé et entraînent un état permanent de crise des finances publiques. La politique du « Tribunal » ne présente pas ce risque, mais celui d'un abandon de la vigilance sur la frontière technologique et de se trouver longtemps paralysé par ce qui apparaît comme un rattrapage impossible.

Les résultats de Rotte et Schmidt (2002) permettent de préciser les caractéristiques de l'organisation combattante victorieuse. Elle est en moyenne deux fois plus nombreuse que celle de son adversaire. Cet avantage du nombre subsiste même dans la période récente, il diminue de moitié seulement depuis la révolution militaire de Vauban. L'attaquant et la surprise provoquent un avantage à l'organisation belligérante qui la pratique, contrairement à la règle de Clausewitz sur la supériorité de la posture défensive, règle qui n'est vérifiée qu'avec le perfectionnement des fusils et l'apparition de la mitrailleuse dans la période 1859-1929. Les aspects organisationnels sont primordiaux : qualité du leadership, analyse opérationnelle, relations sociales dans l'organisation belligérante. Parmi les déterminants technologiques, seule la logistique apparaît déterminante (Rotte, Schmidt, 2002). Le mode statistique de l'échantillon de 625 batailles utilisé est Waterloo : Napoléon perd avec 68 000 hommes contre Wellington avec 137 000 hommes, au ratio d'1 contre 2. L'arrivée en temps opportun des troupes sur le champ de bataille est le seul facteur technologique déterminant pour la victoire. Être sur la frontière technologique n'offre pas une garantie de victoire. Piraterie et milices armées terrestres sont des dissociations de l'organisation belligérante par rapport à la frontière politique. La guerre reste, somme toute, une industrie de main d'œuvre, conclut l'étude de Rotte et Schmidt. En présence d'une asymétrie technologique, une

organisation belligérante dominée technologiquement peut se dérober dans des actions de guérilla et même retrouver le chemin de la victoire par l'engagement d'un très grand nombre de combattants. La Grande Armée gagne tant qu'elle n'a pas plus grand qu'elle : d'où l'importance des accords, cartels, unions ou fédération d'organisations belligérantes.

2.3. Les organisations non belligérantes et la gestion des menaces

Une sécurité globale repose sur des partenariats avec des organisations de la société civile. Parfois, par nécessité : il ne reste plus que des firmes et quelques ONG dans un pays ravagé par la guerre civile. La contribution de Stephen Ellis et Gerrie Ter Haar porte sur ce type de situation, où ne subsistent que des rites religieux pour des milices combattantes (Ellis, Ter Haar, 2004). La participation des organisations non combattantes à des phases de désarmement et de reconversion de soldats est aussi déterminante. Usage pacifique des technologies, réduction des inégalités d'accès au savoir : la densité des organisations non belligérantes contribue à stabiliser des situations de violence endémique.

La prise en compte des frontières technologiques contribue à montrer l'importance d'accords technologiques dans la stabilisation de régions à haut degré de violence. La traduction de frontières technologiques en conflits armés se concentre sur quelques domaines d'activité économique : les extractions de matières premières, les exploitations forestières, certaines activités agricoles. L'accord de Kimberley sur le négoce de diamant fournit un exemple de ce type d'accord pouvant contribuer à la réduction des conflits armés.

2.4. Galileo et la Sécurité globale

La géolocalisation fine se développe, et sera étendue par la mise en place de l'ensemble de satellites qui constitueront le système Galileo. Les applications de cette géolocalisation concernent les systèmes d'arme (armement conventionnel et non conventionnel). La frappe ciblée instantanément à distance peut être contrôlée. Si l'on suit les conclusions de l'étude de Rotte et Schmidt, l'impact en termes d'efficacité des opérations militaires de ce type d'applications resterait très limité, en raison en outre d'éventuelles possibilités de contre-mesures. Une évaluation de la géolocalisation fine pour la logistique est plus significative. Les nouvelles applications concernent tous les domaines de transport (transport terrestre routier et ferroviaire, transport maritime, transport aérien) ainsi que les véhicules pour les actions militaires. Dans les études, le facteur logistique est le plus important des facteurs technologiques. Donc, la géolocalisation fine modifiera effectivement les conditions technologiques de la guerre. L'amélioration de techniques de communication, de techniques de surveillance électronique, de gestion des images, de transmission d'information repérée, de communication interpersonnelle est aussi une évolution attendue.

CONCLUSION : « Pré Carré », « Tribunal », « accord technologique »

Sans vouloir diminuer la part de nouveauté qui existe dans la situation internationale en ce début de 21ème siècle après l'attaque du 11 septembre 2001, la situation de conflits qui ne respecte pas les tracés de frontières politiques n'a rien d'exceptionnelle. Une proposition a été ici faite pour qualifier ces nouvelles frontières qui apparaissent : elles ont des traductions cartographiques différentes, mais font intervenir à travers au moins trois types différents de conflits armés (Avidité, Asymétrique, Actifs environnementaux), une notion de frontière technologique. Deux grandes stratégies sont bien documentées dans l'histoire militaire pour composer avec une diversité de menaces, celles du « Pré Carré » et celles du « Tribunal » .

La politique du « pré carré » fait jouer un rôle éminent aux politiques nationales et renforce les autorités des pays pour faire face aux menaces issues d'hétérogénéités internes. Les risques de cette politique en sont un certain nombre de corrélats constatés historiquement : non-respect des minorités, possible dérive dans une course au gigantisme qui entraîne un déséquilibre important des finances publiques, éventuelle inadaptation à la menace (une construction de « Ligne Maginot »). Pour les deux premiers risques, des

correctifs constitutionnels peuvent être apportés (garanties constitutionnelles sur les droits des personnes et des minorités, sur la bonne gestion budgétaire). Le troisième risque suppose un bon fonctionnement de la chaîne de décision allant de l'innovation à la mise en œuvre dans les politiques de Défense. Ces conditions de bonne mise en œuvre limitent de fait cette politique de « pré carré » à des pays dits développés, et ont donc un effet préventif très limité, la probabilité de conflit étant importante pour les pays en développement.

La politique du « Tribunal » permet de jouer l'adaptation rapide à la menace. Elle correspond mieux à un idéal de bonne allocation des ressources. Les risques qu'elles génèrent sont de deux types : ceux liés à des incohérences d'un ordre judiciaire international, ceux liés à l'abandon de développements technologiques pouvant former de nouvelles menaces. Ces éléments peuvent appeler là aussi des correctifs (mise en cohérence d'un ordre judiciaire global, respect des accords de non-prolifération). Ce « communautaire » au sens du droit européen - le contraire de ce concept est l'intergouvernemental- est global, mais n'existe pas véritablement actuellement de façon systématique (en particulier l'Organisation des Nations Unies est sur une base strictement intergouvernementale).

La prise en compte des problèmes de frontières technologiques ouvre la possibilité d'une nouvelle stratégie complémentaire des précédentes, basées sur des accords technologiques internationaux. Le prototype de ce type d'accord international est la convention fondatrice de la CECA sur le charbon et l'acier européens. Des accords sur les matières premières sensibles (hydrocarbures, industries extractives) modifieraient la donne internationale en faveur d'une meilleure prévention des conflits armés.

BIBLIOGRAPHIE

ABADIE A. (2004) Poverty, Political freedom, and the roots of terrorism, *NBER Working paper*, 10859.

ACEMOGLU D., AGHION P., ZILIBOTTI F. (2006) Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth, *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, issue 1, 37-74.

ALESINA A., WACZIARG R. (1998) Openness, Country Size and Government, *Journal of Public Economics*, vol. 69, n° 3, 305-321.

ALESINA A., DEVLEESCHAUWER A., EASTERLY W., KURLAT S., WACZIARG R. (2002) Fractionalization, Harvard Institute of Economic Research, *Discussion Paper* n°1959.

BANQUE MONDIALE (2006) *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, Bruxelles, De Boeck.

BOURRIER M. (1999), *Le nucléaire à l'épreuve de l'organisation*, Paris, PUF.

COLLIER P., SAMBANIS N. (ed.) (2005) *Understanding Civil War*, Washington, The World Bank.

DAVID D. (2002) *Sécurité : l'après New York*, Paris, Presses de Sciences Po.

ELLIS S., TER HAAR G. (2004) *Religion and development in Africa*, Leiden, Afrika-studiecentrum.

GARCIN P. (2005) *Sécurité, insécurité. Bilan, attentes, clés pour une stratégie globale*, Paris, Colin.

GLAESER E. L. (2006) The political economy of warfare, *NBER working paper*, 12738, Dec.

KEELEY L. (2002) *Les Guerres préhistoriques*, Monaco, éditions du Rocher.

LELARGE C. (2006) Les entreprises françaises sont-elles à la frontière technologique ? *Revue économique*, 57-3

LIANG Q., XIANGSUI W. (2006) *La Guerre hors limites*, Paris, Payot.

MARTY F., TROSA S., VOISIN A. (2006) *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte.

PARKER G. (1993) *La Révolution militaire. La guerre et l'essor de l'Occident, 1500-1800*, Paris, Gallimard.

ROTTE R., SCHMIDT C. M. (2002) *On the production of Victory : Empirical Determinants of Battlefield Success in Modern War*, Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit.

ZORGBIBE C. (2003) *L'avenir de la sécurité internationale*, Paris, Presses de Sciences Po.

Protection juridique des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques et développement durable

Nébila MEZGHANI
Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis
Titulaire de la Chaire UNESCO d'enseignement du Droit d'auteur et des droits voisins
a.mezghani@gnet.tn

Dès 1987, la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (WCED), a émis le vœu d'atteindre et de préserver un développement durable, alors défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent, sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leur propres besoins ». La protection des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques constitue l'une des principales conditions pour atteindre cet objectif. Qu'entend-on par « savoirs traditionnels » ?

Il s'agit de connaissances scientifiques, techniques ou artistiques, issues du patrimoine culturel traditionnel et relevant de domaines très variés tels que le domaine médical, pharmaceutique, biologique, écologique, agricole, artisanal, musical…

Que ce soit en Afrique, en Amérique du Sud ou en Inde, la plupart de ces savoirs traditionnels revêt une valeur symbolique profonde se rattachant à des systèmes de croyances spirituelles ou religieuses d'une communauté ou d'une collectivité ainsi qu'une valeur matérielle appréciable qui, renforcée par une recherche-développement, pourrait donner lieu à un développement durable.

La protection du savoir traditionnel répond essentiellement à deux objectifs : empêcher son appropriation illicite et faire en sorte qu'il soit exploité d'une manière équitable tout en bénéficiant à ses détenteurs originaires. Dans les pays en voie de développement, ce patrimoine culturel traditionnel représente souvent la principale partie du patrimoine national. L'exploitation illicite des savoirs traditionnels par des personnes étrangères à la communauté ou à l'ethnie qui les a secrétés peut constituer une atteinte et une dénaturation du patrimoine traditionnel de cette communauté. Il y aurait, en outre, comme une sorte de « manque à gagner » de cette communauté autochtone qui ne participe pas au profit retiré par cette exploitation indue. Ce problème acquiert une dimension sociale et culturelle qui a donné lieu à un cadre de discussion sur « la biodiversité et le développement durable ».

Selon la déclaration de Johannesburg[1], le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement sont les trois piliers interdépendants et complémentaires du développement durable.

Les préoccupations environnementales sont apparues à une époque relativement récente, l'émergence du concept de droit à l'environnement étant apparue depuis un peu plus de deux décennies et c'est ainsi que le droit à un environnement sain et convivial a accédé au rang de droit de l'homme. Ce droit à l'environnement a pour corollaire le droit de l'environnement.

Il est intéressant de relever que, parmi les conventions de protection des droits de l'homme, c'est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui a été la 1ère à consacrer, en 1981, dans son article 24 le droit à l'environnement[2]. Cette consécration du concept émergent du droit à l'environnement, a déclenché une activité normative des législateurs africains dans ce domaine.

---

[1] Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Document des Nations Unis, New York.

[2] Cf. Mohamed Ali Mekouar : « Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples » site Internet www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo16.pdf

C'est ainsi que le législateur tunisien a consacré ce droit dans l'article 1er de la loi 94-122 de 1994 portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le législateur tunisien a défini l'environnement comme « le monde physique y compris le sol, l'air, la mer, les eaux souterraines et de surface ainsi que les espaces naturels, les paysages, les sites et les espèces animales et végétales, et d'une manière générale tout le patrimoine national »[3].

Mais l'environnement pourrait également être constitué d'éléments artificiels pouvant coexister avec des éléments naturels (Codoret, 1985). En effet, il ne fait aucun doute que l'environnement, constitué par l'ensemble des éléments naturels et artificiels, a une influence primordiale sur la qualité de vie et le bien-être de l'humanité, éléments essentiellement conditionnés par la protection de la nature, la lutte contre la pollution et les nuisances, l'humanisation de la vie urbaine. Ainsi, la protection de l'environnement constitue bien une source appréciable de développement durable puisqu'il peut se rapporter tant au milieu naturel, urbain et industriel qu'au milieu économique, social et politique[4].

On ne peut ignorer le rôle des savoirs traditionnels sur la préservation de l'environnement. Ce peut être un savoir agricole, scientifique, écologique, médicinal mais aussi un savoir associé à la biodiversité et à l'utilisation durable des ressources génétiques. Ces dernières, issues d'êtres vivants tels que les Micro-organismes, plantes et animaux, présentent un intérêt potentiel comme source de produits nouveaux.

L'intérêt de la protection des savoirs traditionnels réside dans les avantages procurés par ces savoirs. Associés aux ressources génétiques, ils constituent pour les pays possédant une riche biodiversité, un moyen de participer activement au marché mondial des échanges et, par là même, de contribuer au développement du pays. C'est pourquoi la nécessité de rechercher une protection défensive des savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques ou génétiques s'est imposée afin de préserver les droits des communautés autochtones détentrices de ces ressources et de contribuer à la recherche de solutions pour les préoccupations environnementales face à la mondialisation des menaces sur l'environnement. Lors de la Conférence de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture) en 1991, il a été proposé de traiter, à l'occasion du Sommet de la terre organisée par la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement à Rio en 1992, la question de relative à l'accès aux ressources génétiques.

C'est environ depuis la Convention sur la diversité biologique (CDB)[5], en juin 1992, que la communauté internationale et les pays en voie de développement se sont mobilisés pour la recherche d'une protection des savoirs traditionnels associés aux ressources biologiques. Selon cette convention, les ressources biologiques sont des « ressources génétiques, organismes ou éléments de ceux-ci, les populations, ou tout autre élément biotique ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité ».

Par ressource phyto-génétique, on désigne le matériel génétique d'origine végétal ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'alimentation et l'agriculture y compris le matériel de reproduction et de multiplication végétative, contenant les unités fonctionnelles de l'hérédité.

La Convention sur la diversité biologique a réaffirmé, dans son article 3, le principe de souveraineté des Etats sur leurs ressources génétiques et, dans son article 8 (j), le besoin de protéger les savoirs autochtones relatifs à la conservation de la diversité biologique.

---

[3] Article 2 de la loi n°88-91 du 2 Août 1988, portant création d'une agence nationale de protection de l'environnement, telle que modifiée et complétée par la loi n°92-115 du30 novembre 1992 et la loi n°2001 -14 du 30 janvier 2001.

[4] Le Lexique Dalloz des termes juridiques définit le mot « environnement » de la manière suivante : « Mot souvent employé dépourvu d'un sens juridique précis. Le terme fait image pour désigner le milieu naturel, urbain, industriel (parfois aussi économique, social et politique) au sein duquel vivent les hommes. »

[5] La Convention sur la diversité biologique est l'un des textes adopté pendant le Sommet de la Terre.

L'importance du rôle des savoirs traditionnels et des ressources génétiques qui leur sont associées sur la préservation de l'environnement et le développement durable ayant été démontré, le problème qui retiendra notre attention et que nous essayerons de résoudre réside dans la question de savoir comment protéger ces savoirs traditionnels contre leur usurpation et leur utilisation sans contrepartie pour leurs détenteurs. Les solutions qui ont été les plus défendues résident dans la reconnaissance des droits sur les savoirs traditionnels dans le cadre du système de la propriété industrielle (I) ou d'un système *sui generis* (II)

1. PROTECTION FONDEE SUR CERTAINS DROITS DE PROPRIETE INDUSTRIELLE

1.1. Protection fondée sur le régime du droit des appellations d'origine

Il existe des savoirs traditionnels extrêmement variés notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage traditionnels qui se rapportent à l'utilisation des plantes, à des méthodes de production traditionnelles, à des techniques de lutte contre les maladies, de sélection et de croisement d'animaux et de plantes.

Ces savoirs peuvent trouver dans le droit des appellations d'origine et indications de provenance un terrain d'élection pour leur protection juridique. En effet, il existe des produits, notamment dans le domaine agro-alimentaire, qui sont protégés par le droit des appellations d'origine contrôlées et dont les particularités et la qualité sont dues à leur origine et à leur environnement géographique constitués d'éléments naturels et humains. Ces éléments humains qui caractérisent l'appellation d'origine contrôlée et qui sont protégés en même temps que cette appellation d'origine, consistent en des méthodes de production, de fabrication ou de transformation et en des techniques spécifiques acquises par les producteurs ou les fabricants de la région concernée.

Ces méthodes de production doivent découler de traditions locales, anciennes, stables et notoires[6]. Ainsi, les lois maghrébines et africaines relatives aux appellations d'origine contrôlée et aux indications de provenance peuvent constituer un cadre juridique propice à une protection des savoirs traditionnels.

En Algérie, cette protection est contenue dans l'Ordonnance du 16 juillet 1976 et décret de la même date. Au Maroc, elle est contenue dans le Dahir n°1-00-91 du 15 février 2000 portant promulgation de la loi n°17-97 relative à la protection de la propriété industrielle qui a totalement modifié le droit des indications de provenance et appellations et en Tunisie dans la loi n° 94-57du 28/06/1999 relative aux appellations d'origine contrôlée et aux indications de provenance des produits agricoles.

Dans certains pays, comme la Tunisie, cette protection n'est envisagée que dans le domaine agricole ou agro-alimentaire. Il n'est cependant pas exclu qu'elle s'étende au-delà de ce domaine puisque dans d'autres pays, comme en Algérie et au Maroc, elle n'est pas limitée à ce domaine et que sur le plan international, l'Arrangement de Lisbonne relatif à la protection des appellations d'origine et à leur enregistrement international, permet la protection de tout genre de produits, qu'ils soient agricoles ou non agricoles. Les facteurs humains protégés se rapporteraient donc non seulement aux produits agricoles mais également aux produits de l'artisanat et de l'industrie. Il faudrait cependant noter que la protection des savoirs traditionnels par le droit des appellations d'origine contrôlée ne constitue qu'une protection indirecte. Elle est accordée à un territoire plutôt qu'à une personne et elle ne confère pas de droits exclusifs eu égard aux biens et aux personnes. La protection par brevet est-elle plus adéquate ?

[6] Cf. notamment l'article 2 de la loi tunisienne du 28/06/1999.

1.2. Protection fondée sur le régime du droit des brevets

Aujourd'hui, une invention peut porter à la fois sur l'inerte et le vivant[7]. Elle peut ainsi être réalisée grâce à du matériel biologique et des savoirs traditionnels et la question s'est posée à propos de l'obligation d'indiquer dans les documents de brevet cette source et d'assurer un partage équitable des avantages découlant du profit tiré de cette invention (Braham, 2006).

Les communautés traditionnelles se sont inquiétées de voir leur savoir traditionnel, issu de leur patrimoine culturel et intellectuel, faire l'objet de demande de brevets illégitimes.

Les cas litigieux ne manquent pas.

Au Maroc le cas du « tagine » (ustensile de cuisine utilisé pour une cuisson antiadhésive) qui a été employé par « Téfal ».

Par ailleurs, un brevet américain a été obtenu en 1995 pour l'utilisation d'un végétal, utilisé en Inde, « le curcuma » pour ses vertus médicinales (soigner les blessures). Le Conseil indien de la recherche scientifique et industrielle (CSIR) en a demandé le réexamen. L'office des brevets et des marques des Etats-Unis (USPTO) a révoqué le brevet pour absence de nouveauté.

De même, en mai 2000, la division d'opposition de l'Office européen des brevets a révoqué, pour absence d'activité inventive, un brevet portant sur une composition insecticide et fongicide à base d'huile de margousier, connue pour ses propriétés et utilisée depuis des siècles, en Inde et en Asie[8].

Un cas d'espèce s'est posé également à l'occasion de l'utilisation d'une épice indienne (le *Tuméric*) qui a des vertus cicatrisantes. Une société américaine en Inde a obtenu un brevet sur un produit fabriqué à partir de cette substance. Les ONG indiennes et internationales ont demandé l'annulation de ce brevet pour absence de nouveauté et l'ont obtenue.

D'autre cas se sont posés à propos de l'utilisation de plantes ayant des vertus analgésiques et anesthésiantes pour lesquelles des brevets ont été déposés. Mais les peuples les utilisaient en invoquant les esprits des ancêtres et en accomplissant des rituels sacrés. Ces brevets ont été attaqués pour atteinte à l'identité culturelle et religieuse et ont été annulés pour absence de nouveauté.

Il existe d'autres cas où des brevets ont été obtenus grâce à l'utilisation de plantes utilisées dans la médecine traditionnelle. Ainsi, dans une région d'Afrique australe, une sorte de cactus, nommé « hoodia » était utilisé pour bloquer la faim et couper l'appétit par une tribu, les San, lors d'expédition de chasse. Le Conseil Sud-africain de la recherche scientifique et industrielle (CSIR) a fait breveter l'élément anorexigène du hoodia et a accordé une licence à une société britannique (Phytopharm) qui a eu l'idée de faire des travaux d'amélioration qui ont abouti à un produit utilisé contre l'obésité. Les San ont menacé de poursuivre le CSIR pour « biopiraterie » mais ce dernier a allégué n'avoir pu contacter ce peuple nomade et qu'il était prévu de régler la question du partage équitable des profits, après s'être assuré de l'efficacité du médicament.

Dans le souci de préserver le patrimoine culturel traditionnel de nombreuses communautés et de réduire le risque de voir approuvées des revendications portant sur l'utilisation de savoirs traditionnels existants, le « Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore de l'OMPI » a élaboré des mesures permettant aux examinateurs un accès plus facile aux informations relatives aux savoirs traditionnels[9].

---

[7] Ne parle-t-on pas de la « brevetabilité du vivant » ? Cf. Nébila Mezghani : « La brevetabilité du vivant », Actes du colloque « Droit et vie », faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 10/11 décembre 1998 et Mezghani (1999, p.153 et suivantes).

[8] PIBD n° 726 du 15 août 2001, II-128.

[9] Pour de plus amples informations, voir *Revue de l'OMPI*, n° 5, Genève, septembre-octobre 2003, p.18.

Une documentation sur les savoirs traditionnels est en effet utile pour empêcher la délivrance de brevets injustifiés (pour absence de nouveauté) mais aussi pour à la sauvegarde des savoirs traditionnels. Des projets de création de bibliothèques numériques de savoirs traditionnels sont à l'étude (en Inde par exemple).

Quoi qu'il en soit, les pays détenteurs des savoirs traditionnels, principalement les pays en voie de développement, sont aujourd'hui conscients qu'il faudrait instaurer une obligation juridique de divulguer l'origine des savoirs traditionnels et des ressources génétiques qui leur sont associées dans les demandes des brevets. Cette exigence faciliterait le partage des avantages entre les utilisateurs et les fournisseurs des savoirs traditionnels et des ressources génétiques et contribuerait certainement au développement durable.

La valorisation d'une ressource économique devrait se faire conformément au principe de la souveraineté nationale sur les ressources biologiques telle qu'affirmé par la Convention sur la Diversité biologique. Cette obligation de divulgation de l'origine des savoirs traditionnels et des ressources génétiques dans les demandes de brevets, est reconnue par les Lignes Directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation (article 16 d ii). Pourtant, cette question de la divulgation d'origine des savoirs traditionnels et des ressources génétiques qui leur sont associées est loin de faire l'unanimité des parties intéressées. Elle va à l'encontre des visées des firmes d'industries biotechnologiques qui manifestent une certaine réticence à son égard. Elle représente un enjeu important et constitue, dans la communauté internationale, un point à l'ordre du jour. Par ailleurs, la question s'est posée de savoir s'il est judicieux de donner à ceux qui sont détenteurs des ressources génétiques et des savoirs traditionnels le pouvoir de contrôler l'utilisation qui en est faite, voire d'autoriser ou de refuser cette utilisation ? Les droits attachés à un savoir traditionnel consisteraient-ils en un droit d'interdire ou plutôt en un droit de percevoir une compensation ?

Sur le plan national, les pays riches en biodiversité ont formulé leur attachement à l'instauration, dans leur législation nationale sur les brevets, d'une obligation de divulgation d'origine des savoirs traditionnels et des ressources génétiques associés. C'est ce qui a été fait notamment dans le cadre du Pacte Andin.

La loi brésilienne (Mesure Provisoire N°2.186-16 du 23 août 2001) et la loi indienne de 2000 relative à la diversité biologique (modifiée en 2002), prévoient cette obligation de divulguer l'origine ou la provenance des savoirs traditionnels et des ressources génétiques qui leur sont associées.

Sur le plan européen, la Directive 98/44/CE du parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique de l'innovation biotechnologique, a prévu dans son considérant 27 que : « Si une invention porte sur une matière biologique d'origine végétale ou animale ou utilise une telle matière, la demande de brevet devrait le cas échéant, comporter une information concernant le lieu géographique d'origine de cette matière si celui-ci est connu ; que ceci est sans préjudice de l'examen des demandes des brevet et de la validité des droits résultant des brevets délivrés ».

Cependant, Il a été soutenu que le régime des brevets n'est pas adapté à la protection des savoirs traditionnels (Huntington, 2003, pp. 22-25), leurs spécificités étant difficilement compatibles avec le régime des brevets. Ainsi, par exemple, les éléments à protéger ne répondent souvent pas aux critères de l'invention. Ce sont plutôt des informations ou découvertes. Par ailleurs, le fait que leurs propriétés soient connues depuis des générations, constitue une entorse aux principes qui commandent le droit des brevets. Qui serait titulaire des droits sur ces savoirs traditionnels et pourrait les exercer et les défendre : une tribu, une communauté, un groupe d'individus ?

Néanmoins, il existe des domaines où le système de protection par brevet pourrait être utilisé pour répondre à l'attente des détenteurs de savoirs traditionnels. Ces derniers auraient la possibilité de déposer une demande collective de brevet pour des produits fondés sur des savoirs traditionnels mais ayant bénéficié d'une recherche développement. En outre, il est

généralement admis que les savoirs traditionnels ne sont "traditionnels" que dans la mesure où leur création et leur utilisation ont pour source les traditions des communautés autochtones. Le fait qu'ils soient qualifiés de "traditionnels" n'implique pas nécessairement l'ancienneté de ces savoirs.

Les savoirs traditionnels peuvent être inspirés et créés à partir de certaines connaissances ou techniques traditionnelles tout en étant contemporains. Ainsi, certaines ressources génétiques et biologiques sont associées aux savoirs traditionnels auxquels elles demeurent liées que ce soit dans le domaine médical, pharmaceutique, agricole, écologique, scientifique ou autre. Les exemples ne manquent pas dans les pays d'Afrique, d'Amérique du Sud, de l'Inde…

En Afrique du Nord, 70% des plantes sauvages ont une valeur potentielle au regard de la médecine et de la biotechnologie.

Une plante d'Afrique de l'Ouest contient une protéine à effet édulcorant, cent mille fois supérieur à celui du sucre.

Un anti-moustique extrait d'un oiseau indigène « le Kiwi » a été découvert grâce aux connaissances locales.

Quoi qu'il en soit, le système actuel du droit de propriété industrielle n'a pas fait l'unanimité quant à son adaptation à la nature des savoirs traditionnels et des ressources biologique et quant à son efficacité pour assurer leur protection. D'où l'intérêt de la recherche d'une protection spécifique fondée sur un système *sui generis*[10].

2. PROTECTION FONDEE SUR UN SYSTEME *SUI GENERIS*

A cet égard, l'OMPI et l'UNESCO ont uni leurs efforts pour mettre sur pied les éléments d'une telle protection. Sur le plan régional, l'Accord de Bangui de l'Organisation Africaine de la Propriété intellectuelle (OAPI), tel que révisé en 1999, a établi une protection *sui generis* pour les expressions culturelles traditionnelles. De même, le secrétariat général de la Communauté du Pacifique a élaboré une loi-type *sui generis* à l'intention des pays insulaires du Pacifique[11]. Sur le plan national, certaines législations[12] ont adopté des mesures *sui generis* pour la protection des savoirs traditionnels et aux ressources génétiques qui leur sont associées. Il s'agit notamment de celles du Brésil, de Costa Rica, de l'Inde, du Pérou, du Portugal, de la Thaïlande et de l'Union africaine.

Il a été proposé, au cours de débats au sein d'instances internationales sur les savoirs traditionnels, qu'étant donné la large gamme de matériel à protéger et la diversité des raisons pour le protéger, il se peut qu'un seul système *sui generis* portant sur tous les aspects de la protection des savoirs traditionnels soit trop spécifique et insuffisamment souple pour tenir compte des besoins locaux[13]. C'est peut-être pour ces raisons que la protection fondée sur un système *sui generis* emprunte, en général, des éléments de protection puisés dans les systèmes de protection de la propriété intellectuelle adaptés et alliés à des règles de **droit coutumier** régissant les savoirs traditionnels des communautés locales et indigènes. Ce droit coutumier est d'ailleurs largement reconnu par le droit régional africain.

Il faudrait souligner le rôle que pourrait jouer le Traité de la FAO sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture étant donné l'intérêt pour les pays qui l'ont ratifié :

[10] Rapport de la Commission des droits de propriété intellectuelle intitulé « intégrer les droits de propriété intellectuelle et la politique de développement », site http://iprcommission.org

[11] *Revue de l'OMPI*, Genève, juillet-août 2003, p. 9 et suivantes.

[12] Cf. *Revue de l'OMPI*, n° 6, Genève, novembre- décembre 2003, p. 18 et suivantes.

[13] Rapport de la Commission des droits de propriété intellectuelle intitulé « intégrer les droits de propriété intellectuelle et la politique de développement », site http://iprcommission.org

- d'appliquer les dispositions de ce Traité qui autorisent à refuser des Droits de Propriété intellectuelle sur le matériel génétique sous la forme fournie par les banques de gènes protégées par le Traité ;
- de mettre en œuvre au niveau national des mesures visant à promouvoir les droits des agriculteurs. Il s'agit notamment de la protection des savoirs traditionnels relatifs aux ressources phytogénétiques, du droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phylogénétique pour l'alimentation et l'agriculture et du droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques[14].

Mais la dimension internationale n'est pas à négliger.

Au niveau des travaux de l'OMPI, le Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore, a travaillé sur la protection des savoirs traditionnels et notamment sur l'accès aux ressources génétiques associées aux savoirs traditionnels. A ce propos, la question de la dimension internationale a été débattue afin d'établir des normes applicables aux ressortissants étrangers concernant la protection des savoirs traditionnels. Les systèmes existants prévoient plusieurs principes permettant aux ressortissants d'un pays de jouir d'une protection juridique à l'étranger. Il s'agit notamment des principes du traitement national, de l'assimilation, du traitement juste et équitable, de la nation la plus favorisée, de la réciprocité et de la reconnaissance mutuelle.

Si le traitement national semble constituer, compte tenu de l'expérience acquise dans le domaine de la propriété intellectuelle, un point de départ approprié, la nature même des savoirs traditionnels et les formes sui generis adoptées par de nombreux pays militent en faveur de l'adoption, en complément, de certaines exceptions et limitations ou d'autres principes tels que la reconnaissance mutuelle, la réciprocité et l'assimilation, notamment lorsqu'il s'agit du statut juridique et des lois coutumières des bénéficiaires de la protection. Ainsi, si l'on s'arrête à une conception stricte du traitement national, un tribunal du pays de la protection aurait recours à ses propres lois, y compris les lois coutumières, pour déterminer si une communauté étrangère remplit les conditions requises pour bénéficier de la protection. Cette situation peut ne pas être satisfaisante du point de vue de la communauté, qui souhaiterait normalement que l'on se réfère à ses propres lois coutumières. C'est pourquoi, en plus du traitement national qui peut être adapté d'une manière générale, l'application des principes de reconnaissance mutuelle et d'assimilation, contribuerait à résoudre des problèmes particuliers tel que celui la capacité juridique. Une communauté du pays d'origine des savoirs traditionnels pourrait ainsi intenter une action en tant que bénéficiaire de la protection devant le tribunal du pays de protection dans la mesure où elle jouit de cette capacité dans le pays d'origine.

CONCLUSION

En définitive, la recherche, tant à l'échelle nationale qu'internationale, d'une protection adéquate permettrait aux pays et aux communautés nantis d'une telle richesse traditionnelle (le plus souvent des pays en voie de développement) d'être à même d'en tirer profit et de participer plus activement aux marchés mondiaux.

De leur côté, les entreprises intéressées par l'exploitation des ressources génétiques et des savoirs traditionnels (en général les entreprises de pays industrialisés) trouveraient une garantie contre le risque de se rendre coupables de détournement et piratage de ces biens. Ils

[14] « Intégrer les droits de propriété intellectuelle et la politique de développement », Rapport de la Commission britannique des droits de propriété intellectuelle, résumé publié par la Commission on Intellectual Property Rights c/o DFID, Londres, septembre 2002, http://www.iprcommission.org

agiraient en toute légalité et en l'absence de tout aléa en concluant des affaires dans le cadre de règles bien définies.

Une telle politique est de nature à instaurer une confiance réciproque entre les deux groupes de pays, à contribuer au développement durable, au progrès social et scientifique dans le monde et au respect et à la valorisation du patrimoine.

BIBLIOGRAPHIE

BRAHAM M. (2006) *La divulgation d'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels dans les demandes de brevets*, Mémoire de Mastère spécialisé en droit de propriété intellectuelle, FDSP de Tunis.

CODORET A. (1985) *Protection de la nature : de la nature à l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

HUNTINGTON D. (2003) Redressing the wrongs : patent system not the venue to address Indigenous rights, *Patent world,* 154, juillet-août.

MEZGHANI N. (1999) La brevetabilité du vivant, *Actualités Juridiques Tunisiennes*, n°13, p. 153 et suivantes.

La relation principal-agent de l'aide au développement : une relecture de l'espace de coopération Nord-Sud.

Recours à des intermédiaires institutionnels (IMA, PPP, ONG[1])

Gabriel M. BISSIRIOU et Francis KERN
Observatoire des Politiques Economiques Européennes (OPEE)
Université Louis Pasteur, Université Robert Schuman, Strasbourg
Bureau d'Economie Théorique Appliquée (BETA)
Université Louis Pasteur, Strasbourg
mgbissiriou@yahoo.fr ; fkern@cournot.u-strasbourg.fr

Il convient, pour comprendre la portée du modèle Principal-Agent que nous allons présenter, de rappeler brièvement les différentes étapes de l'évolution de l'aide publique au développement (APD) en l'inscrivant dans une mise en perspective historique.

A. *Quelques repères*

1950-1960 : l'Aide s'inscrit dans le paradigme développementiste et a comme objectif de contribuer en tant que ressources externes à la formation de capital productif, aux infrastructures, aux ressources humaines et aux institutions des pays en développement. Puis à partir des années 1970, l'Aide devient une obligation morale du Nord envers le Sud et nous assistons à la naissance du paradigme redistributif : « l'APD reproduit au niveau international le type d'instrument redistributif qui existe dans les *welfare states* » (Jacquet, Naudet, 2006, 59). On peut prendre comme point d'appui les initiatives concernant la satisfaction des besoins essentiels, la croissance redistributive préconisée par la Banque mondiale et la logique des conventions de Lomé comme contribution à l'élaboration du Nouvel Ordre Economique International.

Cette vision éthique de l'aide qui succède ou complète le paradigme développementiste va être littéralement balayée par la déflagration de l'endettement des pays « aidés ». La date du 15 août 1982 où le Mexique se déclare en cessation de paiement reste dans toutes les mémoires mais par contre onze années plutôt jour pour jour lorsque le président Nixon décrète la fin de la convertibilité du dollar en or et de facto celle du système de Bretton Woods est refoulée par la communauté internationale. Ce n'est pas la dérive du système monétaire et financier international qui est questionnée, ni le recyclage des pétrodollars par les banques commerciales et in fine le caractère privé du financement des projets de développement qui se substitue aux financements publics tels que l'APD les avait portés dans les décennies précédentes qui est questionné, mais au contraire une vision unilatérale et sans appel. Sans doute sous la pression des évènements et de l'urgence, l'interprétation retenue est que « l'excès d'endettement souligne que l'Aide comme contribution à la croissance a échoué ». Le paradigme redistributif avait transformé l'aide en dispositif d'accompagnement de la croissance dans les années 1970 dans un contexte financier international chaotique aggravé par la politique anti-inflationniste de Paul Volker, la hausse brutale des taux d'intérêt et la hausse consécutive du dollar sur le marché des changes va littéralement asphyxier les pays « aidés ». Cette conjoncture a été abondamment analysée, mais au tournant des années 1980 un fait tangible subsistera : la profonde réorientation de l'aide vers le rétablissement des équilibres macroéconomiques dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) pour faire face à l'endettement des pays aidés. Si les

[1] IMA : Institution Multilatérale d'Aide ; PPP : Partenariat Public-Privé ; ONG : Organisations non gouvernementales.

conséquences dramatiques des PAS dans les années 1980 ne sont plus à démontrer, la question qui reste posée est celle de repenser la nature et les objectifs de l'aide publique au développement. L'expérience acquise dans le pilotage imposé par le Fonds monétaire international (FMI) des mesures préconisées dans le cadre des PAS et leur endogéneisation sous forme de politiques macroéconomiques et sectorielles par les pays endettés permettent de mettre désormais les institutions et les politiques économiques au cœur des analyses du développement (Jacquet, Naudet, 2006) dans les années 1990. La capacité acquise douloureusement par les pays aidés dans la gestion de leurs politiques économiques permet désormais de construire un nouveau paradigme centré autour des points suivants :

- la réduction de l'aide en volume au cours des années 1980 et 1990 va de pair avec la focalisation sur ***l'efficacité*** de l'aide ;

- la prise en compte de ***la pauvreté*** comme priorité par la Banque mondiale (BM), durant la présidence de James Wohlfenson, de la dimension sociale de l'ajustement à la lutte contre la pauvreté puis à l'élaboration de cadre stratégique de réduction de la pauvreté est l'autre fait majeur qui se concrétise dans la déclaration des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 par les Nations unies.

Cette déclaration implique de concevoir l'APD comme devant contribuer **à la production de biens publics mondiaux (BPM)** tels que l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable et la réduction de la pauvreté. L'APD doit prendre en compte les modalités d'action collective permettant aux bénéficiaires de s'impliquer dans la production de ces BPM en s'appuyant sur l'expérience acquise dans la gestion de leurs politiques publiques éducatives, sanitaires ou environnementales…

L'aide s'inscrit donc dans **les stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les bénéficiaires** que sont les Etats et les organisations de la société civile.

L'aide ne peut dès lors se concevoir que sous forme **d'un contrat** entre donateurs et bénéficiaires où chacun s'efforce de rechercher l'efficacité et d'atteindre des résultats en matière de BPM pour réaliser les OMD dans une première étape. Ces nouvelles caractéristiques de l'aide se fondent désormais sur une conception humaniste de l'aide basée sur les individus, sur leurs droits humains inaliénables et universels *(ASEN)*. « *Une conception qui enrichit et renouvelle la coexistence des deux paradigmes développementiste et redistributif* » (Jacquet, Naudet, 2006, 78) ou transcende, en quelque sorte, ces deux paradigmes en exprimant une finalité tangible, tels que les OMD, par la fixation d'objectifs universels pour la réalisation de droits humains fondamentaux, et en affirmant clairement des modalités de mise en œuvre. L'aide, en termes d'efficacité, devient un soutien sélectif qui implique une évaluation des bénéficiaires et peut s'inscrire dans un contrat portant sur les objectifs à atteindre ; la transparence des critères d'attribution et le mérite des bénéficiaires font de la sélectivité une règle équitable.

B. *Vers un nouveau partenariat entre acteurs de l'APD*

Les principes que nous venons de présenter sont au cœur des recherches par les pays donateurs du Nord et les pays récipiendaires du Sud d'une coopération renforcée, fondée sur des valeurs et des principes communs ce qui relance actuellement les débats théoriques sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD).

En termes de *littérature existante*, cette fonction de *monitoring* permanent intégrant tous les acteurs concernés nous semble porteur de partenariats plus efficaces, mais reste pour l'instant peu abordée et n'est étudiée que de façon parcellaire. Les défauts de la coordination résident essentiellement, selon la littérature existante, dans les comportements erratiques qu'elle peut susciter chez les gouvernements bénéficiaires de l'aide: aléa moral et anti-sélection. Nous considérons que les imperfections de la relation Principal-Agent de l'aide relèvent des comportements erratiques (*free riding, passager clandestin*) des deux catégories d'acteurs en présence (donateurs bilatéraux et pays bénéficiaires). La notion de bien public

mondial conforte la nécessité de ce partenariat global qui associe la crédibilité d'engagement des deux acteurs.

La littérature émergente sur les déterminants contractuels et institutionnels du processus de délivrance de l'aide tire sa source des récentes conclusions des investigations empiriques et théoriques sur l'efficacité de l'aide.

Les analyses empiriques sur l'efficacité de l'aide montrent, au-delà de l'absence d'impact de l'aide sur la croissance (Boone, 1996), qu'une véritable appréciation de cet impact exige de prendre en compte l'hétérogénéité des pays bénéficiaires. Si Burnside et Dollar (2000), dans une perspective de court terme, montrent que l'impact de l'aide est positif dans les pays poursuivant de bonnes politiques macroéconomiques, Svensson (1999) considère, qu'à plus long terme, l'aide est uniquement bénéfique aux pays jouissant de bonnes pratiques démocratiques. De plus, ils ne trouvent respectivement aucun impact de l'aide sur la qualité des choix politiques des pays bénéficiaires (Burnside et Dollar, 2000), ni sur la discipline fiscale (Svensson, 2000a). Si cette littérature a conduit à privilégier la politique de la sélectivité par rapport à celle de la conditionnalité, elle trouve malheureusement que cette sélectivité n'est pas suffisamment déterminante pour réduire la pauvreté dans les pays bénéficiaires (Collier, 1997 ; Dollar et Svensson, 1998 ; Collier et Dollar, 2002). L'allocation par la performance qu'implique le principe de sélectivité se heurte à la crédibilité des indicateurs de performance. La performance mesure-t-elle des résultats effectifs de l'action gouvernementale ? Dans ce cas les bilans sont toujours contestables ou discutables, ou mesure-t-elle l'application des recommandations faites à ces mêmes gouvernements ? Ce qui est encore plus arbitraire en termes de performance. Plus généralement l'aide est toujours contextualisée par des facteurs stratégiques, géopolitiques, culturels qui surdéterminent son allocation géographique.

Aussi sur le plan *théorique*, des études récentes essaient d'élaborer des modèles analytiques qui tentent d'articuler ces paradoxes empiriques dans un schéma cohérent et d'améliorer notre compréhension de l'efficacité de l'aide. Partant de l'hypothèse que le gouvernement au Sud se préoccupe partiellement du bien-être général du pays, et partiellement du bien-être particulier de son élite dirigeante, ces modèles considèrent que l'aide et la conditionnalité peuvent être utilisées pour réduire la rente informationnelle acquise par l'élite dirigeante et accroître ainsi la consommation du pauvre qui constitue l'élément déterminant de la croissance des pays bénéficiaires de l'aide. Si certains de ces modèles s'intéressent à l'efficacité de l'aide par la voie du transfert fiscal entre les deux groupes (des riches aux pauvres) dans le pays récipiendaire (Adam et O'Connell, 1999 ; Drazen, 1999), d'autres préfèrent celle des contrats incitatifs entre Principal et Agent visant à résoudre les problèmes afférents d'agence (Azam et Laffont, 2003 ; Svensson, 2000b, 2003).

Notre analyse s'inscrit dans la lignée de ces deux derniers modèles abstraits qui s'intéressent aux sérieux problèmes d'agence, en particulier de celui de l'aléa moral et de l'anti-sélection. Si le modèle d'Azam et Laffont (2003) utilise les concepts de *bien public mondial* (BPM) et de *compatibilité incitative* pour améliorer la capacité des pays bénéficiaires à accroître la consommation du pauvre au Sud, celui de Svensson (2003) explore les aspects institutionnels nécessaires à une plus forte crédibilité d'engagement des donateurs altruistes.

S'inspirant de la structure formalisée de Svensson (2000b) sur le renforcement de la crédibilité d'engagement des donateurs altruistes du Nord, notre modèle s'intéresse aux mécanismes d'incitation d'un des acteurs institutionnels impliquées dans la chaîne de délivrance de l'aide, en l'occurrence ceux d'une institution multilatérale d'aide (IMA) tel que la Banque mondiale. Il se différencie principalement de celui de Svensson (2000b) par la recherche d'un partenariat global et des engagements mutuels du Nord et du Sud concernant la production du *bien public mondial* (BPM) qu'est l'accroissement de la consommation du pauvre au Sud (C_P) en termes de construction d'infrastructures nécessaire à l'acquisition de son bien être (eau potable, éducation et santé).

Si nous considérons l'aide comme un contrat où un donateur bilatéral altruiste du Nord cherche à transférer une aide exogène à deux pays bénéficiaires du Sud pour réduire la pauvreté au Sud (BPM), il n'en reste pas moins que son anticipation affecte négativement les motivations des gouvernements bénéficiaires à élaborer des politiques appropriées. Pour atténuer les conséquences du dilemme du Samaritain (possibilité que des gouvernements bénéficiaires exploitent l'altruisme du donateur), nous montrons qu'à défaut d'assurer des contrats optimaux de *first best* et de *second best* (partie 1), la *délégation* de la règle d'allocation de l'aide à une IMA (exemple : Banque mondiale) au mandat *anti-pauvreté* d'une part et la maîtrise du *partenariat public-privé* d'autre part (partie 2), peut permettre aux deux acteurs fondamentaux de la relation Principal-Agent de résoudre les problèmes d'incohérence temporelle (allocation *ex ante,* décaissement *ex post*) et d'agence (aléa moral, anti-sélection) auxquels ils se trouvent confrontés et ainsi rapprocher l'équilibre sous optimal discrétionnaire *ex post* (cohérence temporelle, mais effets négatifs du dilemme du samaritain) de l'optimum *ex ante* de *second best*, plus réalisable (*la référence*).

1. LE RECOURS A DES INTERMEDIAIRES INSTITUTIONNELS

Pour étudier la relation Principal-Agent de l'APD, on considère un modèle où l'APD est déterminée par l'aversion des riches du monde (altruistes du Nord et du Sud) à la pauvreté au Sud. On considère la consommation du pauvre au Sud (C_P) comme un bien public mondial et on étudie les questions d'aléa moral, d'asymétrie d'information et d'incohérence temporelle soulevées par le fait que les gouvernements du Sud (R_J , J=1,2) contrôlent la consommation du pauvre au Sud à travers sa politique de redistribution et profitent souvent du « dilemme du samaritain » du donateur bilatéral du Nord (N). On considère également un jeu séquentiel à trois étapes. Le timing des évènements en cas d'engagement *ex ante* de N se déroule de la manière suivante : à l'étape 1, le donateur N choisit sa politique d'aide *ex ante*. A l'étape 2, chacun des deux pays bénéficiaires R_J choisit simultanément et de manière non coopérative son niveau d'investissement I_J , pleinement conscient de cette politique d'aide. A l'étape 3, le donateur exécute sa politique d'aide *ex post* indépendamment des investissements réalisés par les bénéficiaires. L'élaboration des contrats optimaux dépendra du fait que le donateur N dispose ou non d'une technologie d'engagement. Dans le premier cas, l'accès à une technologie d'engagement permet au donateur bilatéral (N) d'élaborer un contrat incitatif d'APD susceptible d'amener les deux gouvernements bénéficiaires (R_J) à réduire la pauvreté dans leurs pays respectifs (*régime optimal d'engagement ex ante*). Dans le second cas, l'absence de technologie d'engagement peut conduire les deux bénéficiaires à profiter du dilemme du samaritain[2] du donateur bilatéral et adopter un comportement de passager clandestin[3] (*régime discrétionnaire sous optimal*).

1.1. Régime optimal d'engagement *ex ante*

Dans les modèles de statique comparative d'Azam et Laffont (2003) et de Svensson (2000), le donateur bilatéral (N) élabore des contrats incitatifs optimaux dont l'un sert de référence en information parfaite (optimum de *first best*), l'autre de référence en information imparfaite (optimum de *second best*).

[2] Le dilemme du samaritain est formalisé, entre autres, par Lindbeck et Weibull (1988) ; Svensson (2000a) ; Azam et Laffont (2003).
[3] Adopter un comportement de passager clandestin revient à dévier de l'objectif de réduction de la pauvreté visé.

1.1.1. L'optimum de premier rang (*first best*)

En s'engageant *ex ante* (étape 1) à distribuer son budget d'aide à l'étape 3 du jeu séquentiel à deux gouvernements bénéficiaires R_J identiques, le donateur bilatéral établit un contrat optimal de la forme suivante :

Le donateur altruiste cherche à maximiser sa fonction *objectif* de préférences ou d'utilité qui est la somme des consommations contribuant à accroître la consommation du pauvre dans les deux pays bénéficiaires du Sud, parfaits altruistes $(\theta) = 1$:

$$W_N = \sum U_J \left(C_J^{1-\theta_J}\right), \quad \theta = 1 \qquad (1)$$

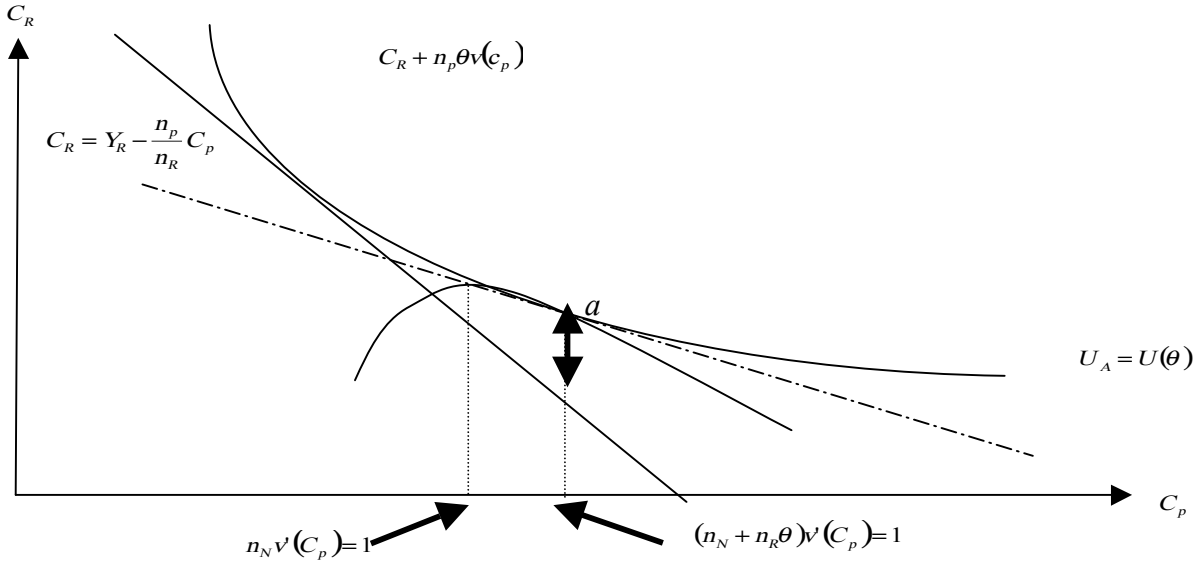
sous les contraintes :

- budgétaire : $a_1 + a_2 = a$ (2a)
- de participation : $C_J = Y_J + \gamma_J a_J$ (2b)

(2a) spécifie que les transferts des deux bénéficiaires ne peuvent excéder le budget total d'aide.

(2b) exprime la consommation de chaque bénéficiaire comme la somme des revenus générés localement (Y_J) et le produit de l'aide (a_J) par la productivité de l'aide (γ_J). On suppose ici que la productivité de l'aide (γ_J), qui est l'impact marginal de l'aide sur la consommation, devrait suffisamment varier entre les deux bénéficiaires. Si la consommation du pauvre au Sud (C_P) est pleinement *observable* et les contraintes budgétaire et de participation des deux bénéficiaires sont parfaitement respectées, on obtient l'optimum de premier rang (*first best*) où les engagements du Nord et du Sud sont pleinement respectés. Nous sommes ici dans un contexte d'information et de comportement parfaits (graphique 1).

Graphique 1. Equilibre en information parfaite



Source : Azam et Laffont, 2003.

La courbe concave décroissante est la courbe d'indifférence montrant tous les couples de consommation du riche et du pauvre au Sud $\{C_R, C_P\}$ auxquels chaque gouvernement bénéficiaire du Sud reste indifférent. Tout en dessous de cette courbe d'indifférence perturbe sa *contrainte de participation*, et tout point au dessus de cette courbe laisse une rente informationnelle au riche du Sud, laquelle est coûteuse pour le donateur bilatéral et donc réduit la part de l'accroissement de la consommation du pauvre (C_P). La droite décroissante

représente la contrainte budgétaire de chaque gouvernement bénéficiaire du Sud (on suppose que les comportements des deux gouvernements R_J sont identiques). Après substitution des deux contraintes budgétaires dans la fonction d'utilité du Nord, la courbe d'indifférence du donateur bilatéral peut être représentée par une courbe en forme de cloche comme dans le graphique 1. Ainsi, le point B est l'optimum sous pleine observabilité. Ce point B représente l'*optimum de first best,* c'est-à-dire en *information parfaite.* Ce monde parfait n'existe qu'en théorie. La réalité atteignable est en *information imparfaite* (*optimum de second best*).

1.1.2. L'optimum de second rang (*second best*)

A l'étape 2 du jeu séquentiel, les deux pays bénéficiaires choisissent simultanément et indépendamment leurs politiques de redistribution (ou d'investissement) respectives afin de maximiser leurs utilités correspondantes, sous les mêmes contraintes budgétaires (2a) et de participation (2b). Mais comme nous faisons ici l'hypothèse d'*information imparfaite*, le donateur bilatéral n'a pas les moyens d'obtenir l'information privée que lui cache chacun des deux bénéficiaires (différents degrés d'altruisme ou de révélation d'information $\theta_J \neq 1$), ce qui l'oblige à laisser ces deux derniers prélever une rente informationnelle qui réduit, à l'étape 3, l'accroissement de la consommation du pauvre au Sud (Azam et Laffont, 2003).

Si la résolution du problème d'anti-sélection dû à l'asymétrie d'information sur le degré d'altruisme θ de chaque gouvernement bénéficiaire du Sud peut se faire par le mécanisme de révélation sincère ou d'engagement plus ou moins crédible (atténuation de l'aléa moral), il n'en reste pas moins qu'un problème subsiste, celui de l'*incohérence temporelle* liée au décalage entre l'engagement *ex ante* et le décaissement *ex post.* Cette incohérence temporelle remet en cause l'hypothèse de la crédibilité d'engagement des deux acteurs fondamentaux de la relation Principal-Agent (N et les deux bénéficiaires R_J). Pour atténuer ce problème d'incohérence temporelle, nous allons nous intéresser au régime discrétionnaire qui, bien que plus proche de la réalité (décaissement *ex* post), reste sous optimal et sans technologie d'engagement *ex ante*.

1.2. Régime discrétionnaire : sans technologie d'engagement (third best)

Les contrats optimaux de *first* et *second best* sont censés résoudre les problèmes d'aléa moral et d'asymétrie d'information présents dans la plupart des relations Principal-Agent. Mais l'exécution de tels contrats s'avère difficile du fait de l'absence d'une tierce partie (exemple : tribunal) ou de normes implicites de comportements garantissant leur réalisation. L'absence de crédibilité d'engagement des deux acteurs fondamentaux de la relation Principal-Agent nous conduit à partir de la réalité quotidienne de l'aide, c'est-à-dire le régime discrétionnaire, sans technologie d'engagement préalable, mais des décaissements *ex post*, quel que soit le résultat. Ce régime se caractérise par un équilibre sous optimal où les gouvernements bénéficiaires adoptent des comportements stratégiques susceptibles de profiter du dilemme du samaritain auquel le donateur bilatéral se trouve confronté. S'il n'y a plus d'incohérence temporelle (pas d'engagement *ex ante,* que des décaissements *ex post*), il reste néanmoins le dilemme du samaritain qui conduit le donateur à davantage décaisser pour combler les défaillances des gouvernements bénéficiaires. L'anticipation de ce dilemme amène les bénéficiaires à dévier de l'objectif de réduction de la pauvreté (accroissement de la consommation du pauvre) fixé par l'aide et à profiter pour accroître leur rente informationnelle. Résultat, on aboutit à un équilibre sous optimal où la consommation du pauvre s'accroît très faiblement au profit de la rente des riches au Sud, accentuant davantage le déséquilibre économique Nord-Sud. De ce fait, l'utilité du donateur altruiste (qui est théoriquement liée à la consommation du pauvre au Sud) reste affectée. Pour atténuer ce

problème du dilemme du samaritain, il est important de recourir à des intermédiaires institutionnels (IMA, partenariat public-privé) susceptibles de rapprocher l'équilibre sous-optimal discrétionnaire de l'équilibre optimal de *second best* d'information incomplète, plus réalisable.

2. LE RECOURS A DES INTERMEDIAIRES INSTITUTIONNELS

2.1. La délégation à une IMA au mandat anti-pauvreté[4]

Un résultat bien connu de la littérature d'économie politique sur la politique monétaire et fiscale est que la délégation à un agent aux objectifs différents peut aider à relâcher les contraintes incitatives (cas de la délégation de la politique monétaire européenne à une banque centrale indépendante). Svensson (2000b) a montré qu'un tel résultat peut s'appliquer au problème d'incohérence temporelle en politique d'aide. Si en réalité les IMA tels que la Banque mondiale et le Fonds Monétaire international ont joué un rôle important et controversé dans l'efficacité de l'aide, il n'en reste pas moins qu'une meilleure adéquation de leur action s'avère nécessaire.

Les critiques (Havnevik, 1987 ; Summers & Pritchett, 1993) soutiennent que les donateurs bilatéraux devraient prendre leurs distances vis-à-vis du consensus de Washington (accent sur l'efficacité économique au détriment de l'équité sociale)[5].

Si Svensson (2000b) montre qu'un donateur bilatéral avec une plus faible aversion à la pauvreté (ou un plus fort accent sur l'efficacité globale), accroîtrait le bien-être du pauvre (consommation du pauvre au Sud, C_P), nous considérons que la délégation d'une part du budget d'aide à une IMA indépendante aux préférences différentes de celles du donateur bilatéral, dotée d'une règle d'allocation axée sur le gain d'efficacité globale (double *effet d'efficacité* et *et de* redistribution), serait plus bénéfique à l'objectif de réduction de la pauvreté au Sud. Nous utilisons le modèle de Hagen (2006) pour soutenir notre assertion. Le résultat intuitif de Hagen (2006) qui corrobore notre assertion peut s'énoncer de la manière suivante par rapport au niveau optimal du degré d'altruisme de la règle d'allocation optimale de l'IMA :

i) Si $\theta_N = \theta^{\mathrm{I}}$, il n'y a aucun bénéfice à stratégiquement déléguer la politique d'aide à un agent aux préférences différentes de celles du donateur.

ii) Si $\theta_N \neq \theta^{\mathrm{I}}$, le donateur bénéficiera de la délégation. Si $\theta_N \succ \theta^{\mathrm{I}}$ ($\theta_N \prec \theta^{\mathrm{I}}$), l'agent optimal est moins (plus) préoccupé par l'inégalité que N.

L'intuition derrière ce résultat est que la délégation n'est bénéfique que lorsqu'il y a un gain d'efficacité. Par elle-même, la distribution *ex post* est optimale pour un donateur N compte tenu de ses préférences. Le problème est que l'allocation discrétionnaire de l'aide génère des effets incitatifs négatifs conduisant à de plus faibles niveaux d'investissement que dans le cas du régime d'engagement *ex ante*. De plus, lorsque $\theta_N \neq 1$, le revenu domestique total des bénéficiaires R_J[6] n'est même pas maximisé compte tenu du fait que l'aide est distribuée *ex post.* Alors, changer la règle d'allocation peut avoir des effets positifs. Le type d'IMA choisi est déterminé par le fait que davantage de redistribution en faveur du

[4] Pour plus de détail, cf Bissiriou (2007).

[5] Sélectivité au détriment de la réduction de la pauvreté. Le consensus de Washington, d'inspiration libérale, proposé par John Williamson (1990) pour promouvoir la croissance et adopté par les institutions financières de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale), contient des points rejetés par Bhagwati (2005), dénonçant la « croissance appauvrissante » du libre-échange, et par le prix Nobel d'économie en 2001 (J. Stiglitz, 2003), Néo-keynésien privilégiant l'information imparfaite.

[6] R_J représente le revenu domestique total disponible à l'étape 3 du jeu séquentiel dans chacun des deux pays bénéficiaires.

bénéficiaire R_1 accroît ou réduit le montant de ressources disponibles à l'étape 3, lequel à son tour dépend de $\theta_N \gtreqless \theta^1$.

Le fait que deux donateurs aux antipodes de la ligne des donateurs de l'APD (Etats Unis, moins préoccupé par la pauvreté que les pays scandinaves champions de l'aide) délèguent leur règle d'allocation à un même agent (IMA : Banque mondiale) se trouve ainsi théoriquement justifié. Ceci constitue, à notre avis, un gain conceptuel dans la recherche de l'efficacité des mécanismes institutionnels actuels de la délégation de l'aide, qu'il s'agisse des institutions de Bretton Woods ou des IMA régionales (Banque africaine de développement ou Banque asiatique de développement), ou de l'Union européenne à travers le Fonds Européen de développement (FED).

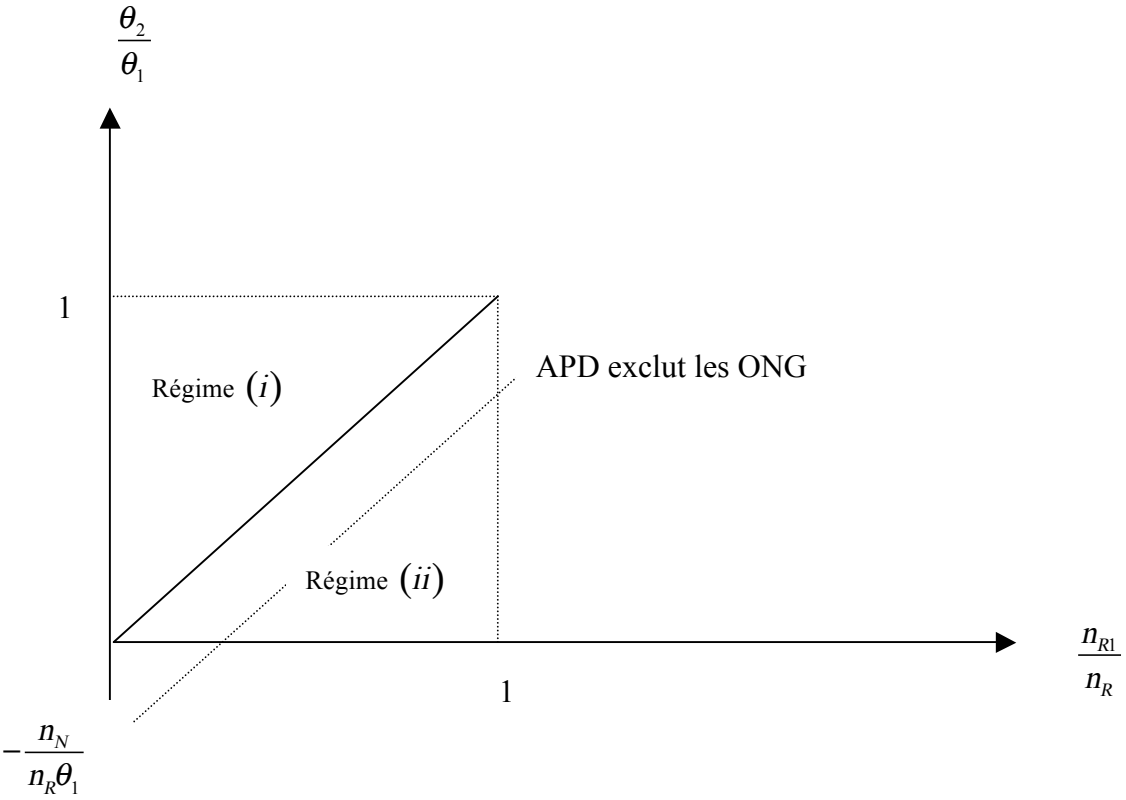
2.2. Le partenariat public-privé

Deux alternatives non exclusives peuvent être considérées ici : le *recours à une firme contractante dans le pays du donateur bilatéral moyennant une perte minimale d'APD* (Svensson, 2000b) d'une part, *l'incitation des gouvernements bénéficiaires du Sud à une approche contractuelle plus coordonnée des actions volontaires et contributive des ONG locales* (Azam et Laffont, 2003).

- D'un côté, contrairement à la littérature sur l'aide liée généralement perçue comme une aide purement commerciale (Feyzioglu et *al.*, 1996) et hautement fongible (la mauvaise aide chasse la bonne), Svensson (2000a) considère qu'en introduisant une tierce partie dans le jeu entre le donateur et les bénéficiaires, il se créé un conflit d'intérêt entre bénéficiaires de l'aide. Ceci influencera à son tour les incitations *ex post* du donateur bilatéral sur l'effort de réforme nécessaires des bénéficiaires. L'hypothèse réaliste ici est que l'aide liée (aide commerciale) est moins efficace que l'aide non liée (APD). La firme contractante, moyennant une perte minimale d'APD servant à la rémunérer, peut contribuer, par le biais d'un partenariat public - privé initié et maîtrisé par le donateur bilatéral (N), à augmenter la consommation du pauvre au Sud (C_P).

- De l'autre, Azam et Laffont (2003) tentent de modéliser une approche contractuelle plus coordonnée de l'activité contributive des ONG locales. La question posée à ce sujet est la suivante : comment optimiser l'activité contributive des ONG locales à l'augmentation de la consommation du pauvre au Sud si le donateur bilatéral n'élabore son contrat d'APD qu'avec le gouvernement bénéficiaire ? Pour y répondre, la méthode d'analyse est la suivante : les ONG sont modélisées comme un type différent de riches au Sud, avec un degré d'altruisme ($\theta_1 \succ \theta_2$) plus élevé. L'analyse s'opère selon deux scénarios : d'abord montrer l'inefficacité due à l'absence de coordination entre le gouvernement bénéficiaire et les ONG locales, ensuite restaurer l'efficacité de l'APD conditionnelle liée à la coordination gouvernement bénéficiaire/ONG locales. Les résultats sont les suivantes : *en l'absence de coordination entre le gouvernement bénéficiaire* R_J *et les ONG locales volontaires de* C_P *(*régime *ii*) dans le contexte de la fongibilité de l'aide, les contrats d'APD excluent l'activité de ces ONG (graphique 2)

Graphique 2. Impact de l'APD sur les ONG

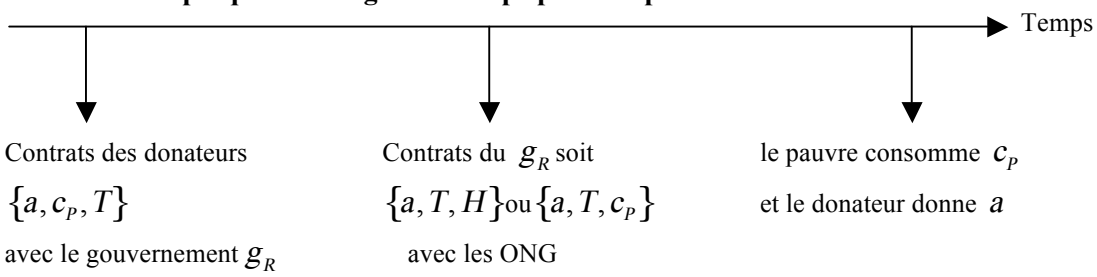


Source : Azam et Laffont, 2003.

- *cas de l'efficacité de la restauration de l'action coordonnatrice* : s'il y a des ONG locales combattant la pauvreté aux côtés du gouvernement bénéficiaire, le contrat optimal d'APD est un quadruplet $\{a, C_P, T, H\}$. Ceci implique que la conditionnalité ne portera pas uniquement sur les résultats $\{C_P, H\}$ (consommation du pauvre au Sud, système de redistribution doit inciter les contributions volontaires des deux groupes d'ONG à l'accroissement de C_P), mais aussi sur une variable politique T (plus proche de la pratique institutionnelle courante).

L'élaboration de ce contrat optimal d'APD peut s'opérer en plusieurs étapes représentées dans le graphique 3.

Graphique 3. La ligne du temps pour les problèmes des ONG



Source : Azam et Laffont, 2003.

A *l'étape 1*, le donateur bilatéral (N) offre au gouvernement bénéficiaire (R_J) un contrat de type *« je vous donne a (APD) si vous contribuez à T et réalisez C_P »*. Le gouvernement bénéficiaire du Sud ne rejettera pas cette offre tant que la contrainte de

participation des ONG moins altruistes (*régime i*) est respectée et qu'il sait que l'étape 2 réalisera l'objectif.

En effet, dans la seconde étape, le gouvernement bénéficiaire du Sud (R_J) offre à toutes les ONG locales (altruistes et moins altruistes) un contrat de type : *« Je mets a,T,H dans le système de redistribution si vous réalisez l'objectif* C_P *»*. Ensuite, l'optimisation de la redistribution de l'aide par les ONG locales assure que le contrat est bien rempli. Ainsi, les ONG apparaissent comme dépositaires du mandat de lutte anti-pauvreté.

CONCLUSION

La question que nous nous sommes posée dans cette communication est de savoir s'il est possible d'élaborer une approche institutionnelle du processus de délivrance de l'APD permettant aux deux acteurs fondamentaux (donateur bilatéral, gouvernements bénéficiaires) de la relation Principal-Agent de résoudre les problèmes d'incohérence temporelle et d'agence (aléa moral, anti-sélection) auxquels ils se trouvent confrontés et ainsi rapprocher l'équilibre sous optimal discrétionnaire de l'optimum de *second best*, plus réalisable (*la référence*).

Si la délégation par le donateur altruiste de la règle d'allocation de l'aide à un agent aux préférences différentes des siennes justifie de manière théorique le recours utile et nécessaire de différents pays donateurs du Nord aux IMA (Banque mondiale par exemple) pour une meilleure efficacité et crédibilité de l'aide, celle du partenariat public-privé qui introduit une tierce partie (firme privée contractante) aux objectifs plus conflictuels (recherche du profit) dans la relation Principal-Agent de l'aide semble également être une des voies analytiques alternatives complémentaires et non négligeables dans un contexte de globalisation croissante et de développement participatif (intégration de la société civile). La combinaison de ces deux types d'intermédiaires institutionnels (IMA, ONG à but non-lucratif ou lucratif) dans la stratégie des acteurs fondamentaux de la relation Principal-Agent permet d'enrichir les aspects positifs et normatifs de l'architecture internationale du processus de délivrance de l'aide. Si les modèles de Svensson (2000b) et de Hagen (2006) présentent une justification théorique de la délégation de la règle d'allocation d'une partie du budget d'aide des donateurs bilatéraux, aux antipodes du spectre de l'APD (Etats-Unis, pays scandinaves), à un agent (IMA) aux préférences différentes des leurs, ceux d'Azam et Laffont (2003) et de Svensson (2000b) offrent des perspectives intéressantes en matière de partenariat public-privé, tant sur le plan local (restauration de l'action coordonnatrice du gouvernement bénéficiaire du Sud des contributions des ONG locales) qu'au niveau international (contrat domestique donateur bilatéral-firmes contractantes). En exploitant les institutions domestiques, le donateur bilatéral consolide son degré d'engagement dans l'espace de coopération Nord-Sud.

L'analyse des déterminants institutionnels de la délégation d'une partie du budget d'aide d'un donateur bilatéral plus ou moins altruiste à une IMA aux préférences différentes des siennes participe ainsi à la dynamique de l'efficacité de l'APD. Cette efficacité s'insère dans la perspective de la construction des capacités endogènes de production, de commercialisation et de négociation des pays les moins avancés (PMA) dans un monde de plus en plus globalisé. Dès que ces capacités endogènes de développement seront acquises, l'APD n'aurait plus sa raison d'être, une fois remplie sa mission de facteur d'intégration à l'économie mondialisée, du moins pas sous sa forme actuelle. L'appropriation progressive des processus de développement endogène par les PMA et leur accompagnement approprié par les pays donateurs feront évoluer l'aide au développement vers un statut de véritable partenariat Nord-Sud bénéfique à toutes les parties prenantes. La gestion d'un bien public mondial qu'est la réduction de la pauvreté au Sud deviendra réellement un thème fédérateur pour tous les acteurs du processus de délivrance de l'aide. L'aide au développement pourrait

davantage être analysée en termes stratégiques entre partenaires concernés, en termes de politiques publiques internationales s'inscrivant résolument dans la mondialisation plutôt qu'en termes de conditionnalité imposée par le Nord au Sud. L'aide publique au développement, dont la mission serait la réduction de la pauvreté et le renforcement des capacités endogènes des pays du Sud, pourrait ainsi contribuer à une forme d'intégration réussie des PMA à la mondialisation.

BIBLIOGRAPHIE

ADAM C. S., O'CONNELL S. A., 1999, Aid, taxation and development in Sub-Saharan Africa, *Economics and Politics* 11, (3), 225-253.

ALESINA A., DOLLAR D. (2000) Who gives foreign aid to whom and why?, *Journal of Economic Growth* 5, 33-63.

AZAM J.-P., LAFFONT J.-J. (2003) Contracting for aid, *Journal of Development Economics* 70, 25-58.

BHAGWATI J. (2005) Eloge du libre-échange, Paris, *Editions d'organisation*.

BISSIRIOU M. G. (2007) Approche institutionnelle du processus de délivrance de l'aide : cas de la délégation à une institution multilatérale d'aide au mandate anti-pauvreté au Sud, *Région et Développement*, n° 26, 85-111.

BOONE P. (1996) Politics and the effectiveness of Foreign aid, *European Economic Review* 40, 289-329.

BRUCE N., WALDMAN M. (1991) Transfers in kind: Why they can be efficient and non-paternalistic?, *The American Economic Review* 78, 1345-1351.

BURNSIDE C., DOLLAR D. (2000) Aid, policies and growth, Policy *Research Working Paper*, n° 1777, World Bank.

CHAUVET L. (2002) Socio-political Instability and The Allocation of International Aid by Donors, *European Journal of Political Economy* 19, 33-59.

COATE S. (1995) Altruism, the Samaritan's Dilemma, and Government Transfer Policy, *The American Economic Review* 80 (1), 46-57, March.

COLLIER P. (1997) The failure of conditionality, *in* Gwin C. and Nelson J. M. (Editors), *Perspectives on Aid and Development, Policy Essay*, 22, ODC, Washington D.C.

COLLIER P., DOLLAR D. (2002) Aid allocation and poverty reduction, *European Economic Review* 46 (8), 1475-1500.

DOLLAR D., SVENSSON J. (1998), What explains the success or failure of structural adjustment programs?, *Economic Journal* 110, 804-917.

DRAZEN A. (1999) Political Economy in Macroeconomics, *Princeton University Press*, NJ.

FEYZIOGLU et *al.* (1996) A panel data analysis of the fongibility of foreign aid, *World Bank Economic Review,* 12, 29-58.

GATTI R (2005) Family Altruism and Incentives, *Scandinavian Journal of Economics,* 107 (1), 67-81.

GAUTHIER B. (2005) Problèmes d'incitations et d'aide au développement: une perspective institutionnelle, *Management International*, HEC Montréal.

HAGEN R. J. (2006) Samaritan Agents? On the Strategic Delegation of Aid Policy, *Journal of Development Economics,* 70, 249-263.

HAGEN R. J. (2000) Aspects of The Political Economy of Foreign Aid, *Working Paper* 66/00*,* Foundation of Research in Economics and Business Administration, Bergen.

HANEVIK K. (1987) The IMF and the World Bank in Africa : conditionality, impact and alternatives, *Scandinavian Institute of African Studies,* Uppsala.

JACQUET P., NAUDET P. (2006), Les fondements de l'aide, *in* Cohen D., Guillaumont P., Guillaumont S. (ed), *La France et l'aide publique au développement*, Paris, Rapport du Conseil d'analyse économique n° 62, septembre.

LINDBECK A., WEIBULL J. W. (1988) Altruism and Time Consistency: The Economy of Fait accompli, *Journal of Political Economy,* 96, 1165-1182.
MAYER W., MOURMOURAS A. (2005) The Political Economy of IMF Conditionality: A Common Agency Model, *Review of Development Economics,* 9 (4), 449-466.
MURRELL P. (2002) The interactions of Donors, contractors, and Recipients in implementing Aid for Institutional Reform, *in* Martins B. and *al*., *The Institutional Economics of Foreign Aid*, London, Robert Lansink (Ed.).
PEDERSEN K. R. (2001) The Samaritan's Dilemma and The Effectiveness of Development Aid, *International Tax and Public Finance,* 8, 93-103.
STIGLITZ J. (2003) *The roaring nineties: a new history of the world's most prosperous decade*, New York*,* Open Market Edition.
SUMMERS L. H., PRITCHETT L. H. (1993) The structural adjustment debate, *American Economic Review,* 83 (2), 383-389.
SVENSSON J. (1999) Reforming donor institutions: aid tournaments. Mimeo, *World Bank*.
SVENSSON J. (2000a) When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality, *Journal of Development Economics,* 61, 61-84.
SVENSSON J. (2000b) Foreign Aid and Rent-Seeking, *Journal of International Economics,* 51, 437-461.
SVENSSON J. (2003) Why conditional aid doesn't work and what can be done about it? *Journal of Development Economics*, 70, 381-402.
TORSVIK G. (2005) Foreign Economic Aid; Should Donors Cooperate? *Journal of Development Economics,* 77, 503-515.
WILLIAMSON J. (1990) *Latin American adjustment : how much has happened ?,* New York*,* Peterson Institute for International Economics.

La gouvernance de la Banque mondiale : analyse et implication du pouvoir décisionnel du G10

Arthur FOCH
Centre d'Economie de la Sorbonne, Equipe Matisse, Université Paris I – CNRS
arthur.foch@wanadoo.fr

La question de l'efficacité et de la légitimité de l'aide multilatérale délivrée par les institutions financières internationales (IFI) suscite de plus en plus de débats et d'analyses économiques. Ces analyses traitent des déterminants de l'attribution des prêts accordés par les IFI et de leur gouvernance. Un nombre croissant d'études (Dreher, 2002, 2003 ; Harrigan et Wang, 2006 ; Fleck et Kilby, 2006 ; Dreher et Jensen, 2006) montre que l'attribution des prêts, et les conditions qui s'y attachent, sont influencés par les intérêts économiques et politiques des principaux actionnaires des IFI. Néanmoins, plusieurs interrogations subsistent : quels sont les moyens qui permettent aux principaux actionnaires d'influencer l'allocation de l'aide et sa conditionnalité ? Quelle est l'origine du pouvoir et de l'influence dont disposent les actionnaires pour peser sur les décisions des IFI ? Des éléments de réponse apparaissent dans les études relatives à la gouvernance des IFI (Swedberg, 1986 ; Leech et Leech, 2003 ; Woods, 2003) et plus précisément sur les modalités représentatives et participatives des états membres au sein de ces institutions. Leech et Leech (2003) démontrent le caractère anti-démocratique du système de vote au poids, constituant la caractéristique majeure de la gouvernance du FMI et de la BM. Woods (2003), étudie l'influence et le pouvoir détenus par les Etats-Unis au sein des IFI[1]. Swedberg (1986) remet en question la prétendue « neutralité économique »[2] des IFI qui sert en réalité les intérêts des nations les plus puissantes en favorisant le capitalisme et le libre-échange. Des pays[3] ont la capacité d'exercer des pressions politiques, aussi bien au sein des IFI, via les caractéristiques relatives à leur gouvernance[4], qu'à l'extérieur de ces institutions, via les négociations menées au sein du G-10 par exemple. Toutefois, cette littérature n'aborde jamais la gouvernance des IFI pour elle-même et cherche exclusivement à faire apparaître l'influence des Etats-Unis au sein de ces institutions. En outre, des points essentiels n'ont pas été abordés. Tout d'abord, ces travaux partagent des limites communes. Les auteurs n'abordent pas (ou très peu) l'Association Internationale pour le développement (IDA) et concentre leur analyse sur la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). De plus, ces travaux n'envisagent l'existence de coalitions de PID qu'à titre exceptionnel (décisions prises à la majorité spéciale de 85%) sans s'interroger sur leur caractère général. Prise individuellement, chacune de ces études laissent dans l'ombre plusieurs éléments importants. Leech et Leech (2003) ne s'intéressent qu'aux décisions prises à la majorité simple. Ils ne se questionnent pas sur les utilisations possibles du pouvoir dont disposent les Etats-Unis. En outre, en se focalisant exclusivement sur les Etats-Unis, Woods (2003) ignore l'influence exercée par d'autres actionnaires. Enfin, alors même qu'il introduit la notion de pouvoir décisionnel (*power to decide*), Swedberg (1986, p. 380) n'analyse pas en détail le système de vote du FMI et de la BM. Déterminer si des membres bénéficient du pouvoir décisionnel suppose connaître leur poids de vote ainsi que les règles de vote utilisées. Plusieurs raisons nous

[1] Influence et pouvoir qui sont fonction selon elle de quatre caractéristiques majeures de la gouvernance : le financement des IFI, l'utilisation de leurs ressources, la composition de leur personnel, et les modalités avec lesquelles ils y participent et y sont représentés.
[2] Selon laquelle les décisions prises et les conseils fournis par ces institutions ne sont élaborés qu'à partir de considérations économiques.
[3] Etats-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, France.
[4] Par exemple, ce sont les Etats-Unis qui ont décidé, unilatéralement, de la structure de gouvernance des IFI.

poussent à étudier à la fois la BIRD et l'IDA. En premier lieu parce que ce sont les seules institutions du groupe de la BM[5] autorisées à accorder des financements conditionnels. En second lieu, parce que le pouvoir détenu par certains actionnaires (Etats-Unis), mis en évidence par la littérature, peut être utilisé dans le but de déterminer l'attribution des prêts ou les clauses de conditionnalité de la BM. En troisième lieu, nous envisageons, d'une manière plus systématique que ne le fait la littérature existante et à plus grande échelle, une coalition de PID (membres du G10) motivée par l'obtention du pouvoir de décision. La raison principale de cette démarche étant que nous considérons le G10 comme un groupe soucieux d'être unifié et coordonné au sein d'une institution internationale comme la BM. En dernier lieu, cette étude introduit la notion de pouvoir décisionnel qui permet de se détacher de la confusion provoquée par les différent concepts utilisés dans la littérature : *pouvoir*, *influence*, *pouvoir de vote*, *poids de vote*. Nous entendons par pouvoir décisionnel, la capacité de plusieurs membres, à réunir lors d'un vote, la majorité nécessaire pour prendre une décision.

Ces éléments réunis, les travaux critiqués et complétés, l'étude montre que si, en théoie, chaque Etat membre de la BM est représenté au sein des instances décisionnelles et participe au processus de prise de décision, en réalité, la pratique est autre. Le principe selon lequel chaque Etat membre dispose du droit de vote mais détient un nombre de voix qui varie selon son importance dans l'économie mondiale, est connu de tous et consacré dans la constitution de la Banque. Il s'avère qu'en pratique, ce système de vote est la source d'un déséquilibre démocratique important (Leech et Leech, 2003). En accordant mécaniquement plus de voix aux PID qu'aux PVD, il défavorise fortement ces derniers. On pourrait s'attendre à ce que, malgré ce système de vote, chaque membre de la Banque puisse être entendu et peser sur la prise de décision au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil Exécutif. La BM étant une Organisation Intergouvernementale, les décisions qui y sont prises doivent par définition, pour la plupart, être consensuelles et adoptées à l'unanimité ou du moins, à une très forte majorité des membres. En réalité, le déséquilibre est plus fort que cela. En premier lieu, l'analyse du processus formel de décision montre que le système est tel qu'une coalition très minoritaire (les 11 pays du G10 les plus riches de la planète) peut constituer une majorité de circonstance et peser de façon décisive sur tous les votes (I). Il en résulte que les voix des 161 autres membres de la BM n'ont plus d'incidence sur le résultat des votes. Ils sont en quelque sorte exclus du processus de prise de décision. Dès lors, cette coalition de PID (G10) peut prendre, à elle seule, les décisions relatives à l'attribution des prêts et à la fixation de la conditionnalité attachée aux financements de la BM. Ceci explique que tant d'études récentes (Dreher, 2002, 2003 ; Harrigan et Wang 2006 ; Fleck et Kilby 2006 ; Dreher et Jensen 2006) portent sur l'influence des intérêts des principaux actionnaires des IFI (BM et FMI) sur l'attribution des financements et le nombre de conditions qui y sont attachées. En second lieu, sont mises en évidence quatre caractéristiques de la gouvernance de la BM qui pérennisent et renforcent le pouvoir de décision des PID (G10) (II). Cette analyse permet d'une part, d'expliquer pourquoi les récentes initiatives (Comité du développement, 2003, 2005) visant à renforcer la voix des PED au sein de la BM et du FMI ont échoué et, d'autre part, d'identifier des moyens susceptibles de réduire le pouvoir des PID (G10) au profit des PED.

1. LES PID ET LA BANQUE MONDIALE : REPRESENTATION, PARTICIPATION ET POUVOIR DECISIONNEL

Nous considérons une coalition de pays regroupant uniquement des PID car, à l'évidence, il y a une dichotomie PID PVD au sein de la BM. Cette dichotomie s'explique d'une part par une raison historique, les IFI résultent d'une initiative des PID qui en ont été les architectes, d'autre part, le poids de vote de chaque membre étant à la mesure de sa

[5] Le Groupe de la BM comprend, outre la BIRD et l'IDA, la Société Financière Internationale (SFI), le Centre International pour le Règlements des Différents relatifs aux Investissements (CIRDI), et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI).

contribution au capital de la Banque, cela défavorise les plus pauvres. Enfin, les PID en tant que pourvoyeurs de financement n'ont pas les mêmes préférences concernant les montants, les modalités de déboursement et les conditions des financements que les PVD en tant que demandeurs[6]. Les caractéristiques du G10 en font, une coalition optimale. Les théoriciens des coalitions (Riker, 1962 ; Sandler et Hartley, 2001) montrent que plus il y a de participants à une coalition, plus il y est difficile de maintenir une unité et une cohérence. Les petits groupes de pays sont plus aptes à résoudre les problèmes d'action collective que les grands. Pour Woods et Lombardi, il en découle qu'un groupe de pays optimal est un groupe suffisamment petit qui permet à ses membres d'élaborer et de mettre en œuvre un agenda commun d'une façon cohérente. Trois éléments déterminent, selon eux, l'influence d'une coalition au sein du FMI : le poids de vote qu'elle détient, la détention d'un agenda commun et l'importance de sa capacité de lobbying et de support technique au sein de l'institution.

Le G10 est la coalition la plus influente au sein du FMI et de la BM. D'une part, en réunissant les onze pays les plus riches du monde, le G10 est en aptitude de réunir les voix nécessaires à la prise de décision. D'autre part, l'homogénéité des pays constituant le G10 facilite le partage d'un agenda. Plus les pays d'une coalition diffèrent et plus il y est difficile d'adopter un agenda commun et de s'accorder sur une position commune. Or, non seulement le G10 est homogène d'un point de vue économique et politique mais, surtout, c'est une coalition dotée d'institutions facilitant la coordination entre ses membres. En effet, les Ministres des Finances et les Gouverneurs des banques centrales du G10 se réunissent habituellement une fois par an parallèlement aux réunions annuelles du FMI et de la BM afin de coordonner la position du groupe et d'émettre un communiqué. Les suppléants du G10 se réunissent selon les besoins, mais en général entre deux et quatre fois par an. Des comités et groupes de travail sont établis sur une base *ad hoc*[7]. Comme le montraient Woods et Lombardi, ces réunions et comités ont pour objet de coordonner les positions du groupe sur les différentes questions abordées aux IFI[8]. Alors qu'il est impossible d'obtenir des informations détaillées sur la prise de décision au sein de la BM, Dreher et Sturm (2005) ont montré que sur la période 1970-2002, les pays du G7 votaient fréquemment de la même façon lors des assemblées générales de l'ONU. Les résultats de leur analyse des coïncidences de vote entre différentes régions géographiques indiquent que la probabilité pour que les pays d'Europe occidentale (non G7) alignent leur vote sur celui du G7 est très forte. Les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Belgique (qui associés au G7 constituent le G10) sont fortement susceptibles d'aligner leur vote sur celui du G7. Plusieurs évidences établissent que le G10 est une coalition coordonnée au sein des institutions internationales et que ces membres y partagent les mêmes convictions et préférences. Il est fortement probable que ce soit aussi le cas au sein des instances décisionnelles de la BM. Pour finir, la capacité de lobbying d'une coalition affecte son influence au sein d'une institution comme la BM. Cette capacité dépend étroitement du nombre de fonctionnaires dont dispose la coalition à la BM mais aussi des agences nationales spécialisées dans les activités de la BM. De ce point de vue, les onze pays les plus riches du monde sont les mieux dotés. Mis à part les agences nationales de développement (l'Agence Française de Développement (AFD) par exemple) dont dispose chaque membre du G10, il faut mentionner les nombreux fonctionnaires nationaux qui supportent leur directeur exécutif. Woods et Lombardi estiment à trente, le nombre de fonctionnaires américains, présents à Washington, accompagnant leur directeur exécutif dans

[6] Mosley (1987) modélise les négociations entre PID et PED relatives à la conditionnalité. Il montre que les conditions voulues par le bénéficiaire d'un prêt (PED) diffèrent par leur rigueur, de celles voulues par le donateur (PID). Le bénéficiaire d'un prêt préférera une conditionnalité peu rigoureuse et peu contraignante alors qu'à l'inverse le donateur optera pour une conditionnalité plus lourde. Un donateur préféra un prêt en plusieurs tranches, conditionnant leur déboursement à certaines conditions, à l'inverse la situation délicate dans laquelle se trouve souvent le bénéficiaire du prêt, l'incitera à préférer un déboursement intégral du montant du prêt.

[7] http://www.oecd.org/document/24/0,3343,fr_2649_34593_36253592_1_1_1_1,00.html

[8] Dans leur étude les auteurs s'intéressaient à l'influence du G7 au sein FMI.

ses tâches. Pour ces différentes raisons, il est pertinent de considérer le G10 comme un groupe de pays unifié et motivé par l'obtention du pouvoir de décision.

Au sein de chaque instance, les décisions ainsi que les règles de vote sont analysées en détail. Un simple calcul du poids de vote agrégé des PID (G10) dans chacune de ces instances permet d'estimer le pouvoir décisionnel. Les études relatives à la gouvernance des IFI n'ont pas abordé la question de l'adhésion à ces institutions. Pourtant, toute représentation politique au sein des deux institutions de la BM l'exige comme un préalable. Les modalités d'adhésion influencent la représentation des membres au sein de la BM puisqu'elles déterminent l'importance relative d'un membre et donc l'influence dont il dispose au sein de l'institution. Si tous les Etats peuvent en principe devenir membre de la BIRD et de l'IDA, les statuts de la Banque[9] précisent que la condition impérative pour être membre de la BIRD est de devenir au préalable membre du FMI. De la même façon, pour adhérer à l'IDA il faut auparavant être membre de la BIRD. Pour adhérer à la BIRD un pays doit contribuer à une fraction de son capital, qui a préalablement été déterminée, lors de son adhésion au FMI, par la quote-part que le Fonds lui a affecté, lui-même fonction de l'importance relative du pays dans l'économie mondiale[10]. Les quotes-parts remplissent trois fonctions. D'une part, elles fixent le montant maximum de ressources financières que le pays adhérant est tenu de fournir à l'institution. Ce montant est approximativement le même au FMI et à la BIRD[11]. D'autre part, elles définissent le montant de l'aide financière qu'un pays membre peut obtenir. Enfin, elles déterminent le nombre de voix attribuées au pays adhérant et donc l'influence qu'il exerce au sein de l'institution[12]. La situation est la même à la BIRD et à l'IDA, où la fraction du capital souscrite par un membre détermine le nombre de voix dont ce pays dispose. Ainsi, le système de vote au poids tend à donner plus d'influence aux PID qu'aux PED puisque ce sont ceux qui contribuent le plus qui ont le plus de voix[13]. Il en résulte un déséquilibre démocratique important au détriment des pays les plus pauvres (Leech et Leech 2003). Pour autant, les voix des pays les plus modestes ont-elles un impact sur la prise de décision ?

Le poids de vote est le rapport entre le nombre de voix dont un membre dispose et le nombre total des voix. Il convient d'identifier les opportunités pour les PID de s'octroyer le pouvoir de décision. Sur quelles décisions et grâce à quelles règles de vote ? A la BM, les décisions sont de plusieurs types, prises par des instances décisionnelles diverses et impliquent des règles de vote différentes. Etant donné le type de décision et les règles de vote (majorité simple de 50% ou majorité spéciale supérieure à 50%) qui s'y attachent, un ou plusieurs membres peuvent détenir le pouvoir de décision dans certains domaines et pas dans d'autres. Dans des cas précis où les règles de votes sont particulières (majorité spéciale), l'intention de vote d'un membre détermine s'il détient le pouvoir de décision[14]. La structure managériale de la BIRD étant identique à celle de l'IDA et de la SFI, les Gouverneurs, les Administrateurs et le Président agissent indifféremment pour la BIRD et l'IDA (Figure 1).

[9] Article II, section I des statuts de la BIRD.

[10] « La *quote-part d'un pays membre* est déterminée en fonction de son importance économique relative. Le calcul des modifications des quotes-parts tient compte de divers critères économiques comme le PIB, le solde des transactions courantes et les réserves officielles. Lorsqu'un pays devient membre du FMI, on lui attribue une quote-part initiale semblable à celle des pays membres dont la taille et les caractéristiques économiques sont jugées à peu près comparables. Le FMI fait appel à un jeu de formules de calcul des quotes-parts pour aider à déterminer la position relative d'un pays membre. » http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm

[11] En 2003, la fraction du capital du FMI souscrite par les USA était de 17.33% et de 16.52% à la BIRD.

[12] En effet, pour le FMI : « *La quote-part détermine en grande partie l'influence qu'exerce le pays membre dans les décisions du FMI* », http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm.

[13] Un adhérent ne peut contribuer au capital de la BM qu'à hauteur de la fraction qui lui a été affectée.

[14] Le droit de veto dont disposent les USA (avec un poids de vote au FMI de 17,11%) sur certaines décisions (accroissement des quotes-parts du FMI par exemple) nécessitant une majorité de 85% des voix, leur octroie le pouvoir de décision si leur intention de vote est de s'opposer à l'accroissement des quotes-parts. A l'inverse, si leur intention est d'approuver l'accroissement des quotes-parts, les USA ne disposent pas du pouvoir de décision puisqu'à eux seuls ils ne peuvent réunir la part des voix nécessaire (85%) à l'établissement de la super majorité.

2.1. Le Conseil des Gouverneurs

Le Conseil des Gouverneurs est le seul à permettre une représentation politique directe, à partir du moment où chaque état membre dispose d'un Gouverneur[15]. Les statuts de la BIRD précisent que : « *tous les pouvoirs de la banque seront dévolus au conseil des gouverneurs* »[16]. Si les statuts de la Banque permettent aux Gouverneurs de déléguer l'ensemble de leur pouvoir aux Administrateurs, certaines décisions doivent être prises par eux-mêmes[17]. Toute réunion du conseil nécessite un quorum de Gouverneurs réunissant au moins 2/3 du total des voix[18]. Chaque Gouverneur dispose de l'ensemble des voix qui ont été attribuées au pays qu'il représente. Si les statuts de la BM stipulent que les décisions doivent être prises à la majorité des suffrages exprimés[19] (50% des voix), au sein du conseil des Gouverneurs les décisions sont prises à la majorité spéciale[20]. La décision d'amender les statuts est particulière, puisqu'elle est ordinaire (une simple majorité des voix suffit) au conseil des Gouverneurs, et devient spéciale lorsque, approuvée par les Gouverneurs, elle est soumise à l'approbation des Etats membres. Dans cette étude, seules trois décisions spéciales (accroissement du capital, accroissement du nombre d'administrateurs, amendements des statuts) sont étudiées[21], d'une part parce qu'elles sont fréquemment prises et d'autre part parce qu'elles sont sujettes à des négociations intenses du fait de leurs implications. Sur ces décisions, les règles de vote diffèrent selon la BIRD et l'IDA (Tableau 1).

Tableau 1 : Les trois principales décisions exigeant une majorité spéciale au sein de la Banque mondiale

Décisions	BIRD	IDA
1-Augmentation du capital	Proportion du total des voix : 3/4 soit 75%	Proportion du total des voix : 2/3 soit 66.6%
2-Accroissement du nombre d'Administrateurs	Proportion du total des voix : 4/5 soit 80%	Cette décision n'est pas prise à l'IDA
Amendement des Statuts	Proportion du total des voix : 85%. Quorum de Membres : 3/5	Proportion du total des voix : 4/5 soit 80%. Quorum de Membres : 3/5

Source : Banque mondiale (2005).

Cette description des décisions et des règles de vote, permet d'identifier les opportunités pour les PID (G10) de s'octroyer le pouvoir de décision au sein du conseil des Gouverneurs. Pour chaque catégorie de pays, un poids de vote agrégé à été calculé[22]. Les résultats figurent dans les Tableaux 2 et 3.

[15] Généralement les gouverneurs sont les ministres des finances ou les directeurs de la Banque Centrale.

[16] Statuts de la BIRD et de l'IDA : Article 6 Section 2a

[17] (i) L'admission de nouveaux membres ; (ii) l'autorisation d'accroitre le capital ; (iii) la suspension d'un membre ; (iv) l'interprétation des statuts énoncés par les administrateurs ; (v) la conclusion d'accords avec autres organismes internationaux ; (vi) la suspension définitive des opérations de la BM et la répartition de ses actifs ; (vii) la répartition du revenu annuel de la BM ; (viii) enfin, seuls les gouverneurs peuvent approuver des propositions d'amendement des statuts de la BM.

[18] Statuts de la BIRD, Article V, Section 2 d.

[19] Sauf disposition contraires dans les Statuts : BIRD, Article V, section 3.

[20] Deux types de majorités spéciales sont spécifiés dans les statuts de la Banque : les décisions prises à la « super majorité » (qui requièrent plus qu'une simple majorité des voix) et à la « double majorité » (qui exigent à la fois une majorité numérique des membres et un certain pourcentage de voix).

[21] Les décisions suivantes requièrent des majorités spéciales : la désignation de la monnaie dans laquelle les remboursements doivent être effectués, lorsqu'ils ne sont pas effectués dans la monnaie prêtée (Article IV, Section 4bi) ; l'achat et la vente de certains titres (Article IV, Section 8iv) ; la convocation de réunions des Gouverneurs (Article V, Section 2c) ; la suspension d'un État membre (Article VI, Section 2) ; la décision d'autoriser un État qui n'est plus membre du FMI à rester membre de la Banque (Article VI, Section 3) ; la suspension des opérations et la répartition des actifs de la Banque (Article VI, 5b et f) (BM, 2005).

[22] On distingue 5 catégories de revenus : les PID membres du G10 (*High income G10*) ; les PID non membres du G10 (*High income non G10*) ; les PED à revenus intermédiaires supérieurs (*Upper middle income*) ; les PED à revenus intermédiaires inférieurs (*Lower middle income*) et les PED à faible revenus (*Low income*).

Tableau 2 : Conseil des Gouverneurs de la BIRD : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie	Nombre de voix	Poids de vote en %	Effectif	Effectif en %
High Income - G10	801 568	49,52	11	5,98
High Income - non G10	216 828	13,40	27	7,07
Upper Middle Income	210 032	12,98	37	20,11
Lower Middle Income	249 861	15,44	56	30,43
Low Income	139 870	8,64	53	28,80
Totaux	*1 618 159*	*100,00*	*184*	*100,00*

Source : Calculs personnels à partir des données de "l'Annual report of World Bank Lending, 2005".

Tableau 3 : Conseil des Gouverneurs de l'IDA : répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie	Nombre de voix	Poids de vote en %	Effectif	Effectif en %
High Income G10	7 821 221	52,70	11	6,71
High Income non G10	1 812 278	12,21	19	11,59
Upper Middle Income	1 431 157	9,64	31	18,90
Lower Middle Income	1 827 668	12,32	50	30,49
Low Income	1 946 637	13,12	53	32,32
Totaux	*14 840 318*	*100,00*	*164*	*100,00*

Source : Calculs personnels à partir des données de "l'Annual report of World Bank Lending, 2005".

L'amendement est une décision importante puisqu'elle est nécessaire pour accroître les voix de base et modifier ou instaurer des décisions prises à la majorité spéciale. L'accroissement des voix de base n'est pas dans l'intérêt des PID (G10) car il réduirait leur poids de vote. En revanche, l'instauration de majorités spéciales les intéresse, notamment les cinq principaux actionnaires, dans la mesure où elles leur confèrent un droit de veto. Les PID (G10) attachent un intérêt particulier à l'amendement des statuts. A la BIRD, l'amendement requiert, dans un premier temps, une décision à la majorité simple de 50%. A eux seuls, les PID (G10) ne disposent pas du pouvoir de décision puisque leur poids de vote agrégé est de 49.52% en 2005 (Tableau 2). Pour Woods et Lombardi, si les PID (G10) ne sont pas majoritaires ils constituent un bloc puissant autour duquel s'ajoutent des voix additionnelles[23]. Il suffit, par exemple, qu'un pays comme l'Espagne (1.75% des voix), l'Australie (1.53%), l'Autriche (0.70%), ou le Danemark (0.85%) se greffer au G10 pour que ce dernier devienne majoritaire. Le G10 peut facilement s'octroyer le pouvoir de décision quand elle requiert une majorité simple. Toutefois, lorsqu'ils approuvent une proposition amendement, leur décision n'est pas définitive car pour être effectif l'amendement requiert ensuite l'approbation des Etats membres[24]. Les PID (G10) ne bénéficient pas du pouvoir de décision puisqu'ils leur est impossible de réunir 85% des voix. En revanche, ils disposent d'un droit de veto. Les Etats-Unis ont le privilège de disposer à eux seuls d'un droit de veto (16.39%). Coordonnés, les quatre principaux actionnaires européens et japonais disposent de ce droit (20.95%). Enfin, un regroupement d'autres PID (G10) peut aussi disposer d'un veto. Au final, Les règles de vote relatives à l'amendement des statuts de la BIRD fournissent une double garantie aux PID (G10) : d'une part, la garantie pour les Gouverneurs des PID (G10) de s'octroyer le pouvoir de décision en réunissant au moins 50% des voix et, d'autre part, la garantie pour les PID (G10) de pouvoir s'opposer à tout amendement qui leur soit défavorable[25]. Depuis sa création, la BIRD n'a pas enregistré d'accroissement des voix de base.

[23] Dans leur étude, les auteurs traitaient du G7 et non pas du G10.

[24] Si les PID refusent une proposition d'amendement, leur décision est définitive car elle n'a pas besoin d'être confirmée par les Etats membres.

[25] Si un regroupement de pays au sein du conseil des Gouverneurs réunit plus de 50% des voix et propose un amendement visant à accroître, par exemple, les voix de base, la règle de vote relative à l'approbation de cet amendement par les états membres (85%) garanti aux PID (G10) qu'ils pourront s'y opposer.

La situation est identique à l'IDA. Les PID (G10) y disposent du pouvoir décisionnel au sein du Conseil des Gouverneurs avec un poids de vote agrégé de 52.70% (tableau 3). En revanche, lors de l'approbation d'une proposition d'amendement, les PID (G10) abandonnent leur pouvoir décisionnel car il leur est impossible de réunir 80% des voix. Ils doivent nécessairement se coordonner pour réunir 20% des voix et disposer d'un droit de veto. Cette coordination est indispensable à l'IDA alors qu'elle ne l'était pas à la BIRD. Les PID (G10) ont intérêt à se coordonner lorsqu'un amendement, qui leur est défavorable (accroissement des voix de base), a été soumis à l'approbation des états membres. A eux cinq, les principaux actionnaires de la BM[26] disposent en 2005 de 40.64%% du poids de vote total de l'IDA. Depuis sa création en 1960 l'IDA n'a pas enregistré d'accroissement des voix de base.

L'accroissement du capital de la BIRD nécessite une majorité de 75% au sein des Gouverneurs et implique une augmentation des souscriptions des Etats membres. Lorsqu'un pays contribue à l'accroissement du capital son poids de vote augmente. La décision d'accroître le capital de la BIRD présente un intérêt pour l'ensemble des membres de la Banque à partir du moment où elle leur offre une occasion d'augmenter leur poids de vote. Les PID (G10), réunissant 49.52% du poids de vote total, ne disposent pas du pouvoir décisionnel sur la question de l'accroissement du capital de la BIRD, puisqu'ils leur est impossible de réunir 75% des voix. En revanche, s'ils se coordonnent de façon à réunir 25% des voix, ils bénéficient d'un droit de veto leur permettant de s'opposer à l'accroissement du capital lorsque l'évolution des poids de vote qu'il implique ne leur convient pas. La coordination entre PID (G10) est indispensable pour que ces pays bénéficient d'un droit de veto. Les cinq principaux actionnaires de la BIRD disposent de 37.34% des voix. Depuis sa création, il n'y a eu que trois accroissement du capital de la BIRD. A l'IDA, l'accroissement du capital requiert une majorité de 66.6% des voix au sein du Conseil des Gouverneurs. Les PID (G10) ne disposent pas du pouvoir décisionnel concernant l'accroissement du capital de l'IDA. En revanche, s'ils se coordonnent de façon à réunir 33.4% des voix, ils possèdent un droit de veto. La coordination entre PID (G10) est indispensable pour qu'ils bénéficient d'un droit de veto. Les cinq principaux actionnaires de l'IDA réunissent 40.64% des voix.

L'accroissement du nombre de Directeurs élus requiert une majorité de 4/5, soit 80% des voix au sein du Conseil des Gouverneurs. Cette décision ne peut être prise qu'au sein de la BIRD (Tableau 1). Pour les PID (G10), cette décision n'a pas d'implications particulières mis à part qu'ils doivent faire face, au sein du Conseil Exécutif, à plus de Directeurs élus. Les PID (G10) ne disposent pas du pouvoir décisionnel concernant l'accroissement du nombre de directeur élu, puisqu'ils ne réunissent pas au sein de la BIRD 80% des voix. En revanche, lorsqu'ils se coordonnent de façon à réunir 20% des voix, ils disposent d'un droit de veto leur permettant de s'opposer à l'accroissement du nombre de Directeurs. Les cinq principaux actionnaires de la BIRD représentent 37.34% des voix.

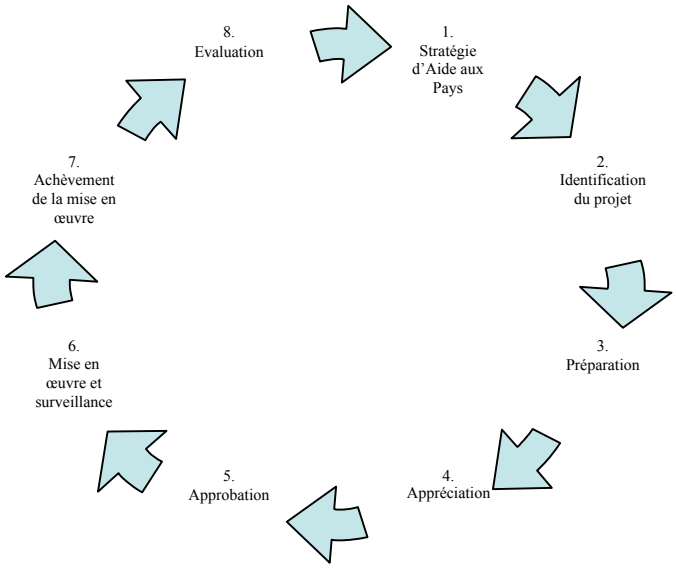
Les PID (G10) disposent du pouvoir de décision lorsque les décisions sont prises à la majorité simple. En revanche, lorsqu'elles sont prises à la majorité spéciale, ils ne détiennent pas systématiquement le pouvoir décisionnel. Cependant, ils obtiennent un droit de veto « commun » ou « individuel » qui leur confère un pouvoir décisionnel particulier puisqu'ils peuvent s'opposer à toutes décisions. Ce sont leurs intentions de vote (accepter ou refuser) qui déterminent ce pouvoir. Ce droit de veto leur permet de s'opposer à des décisions clefs en fonction de leurs intérêts. Dès lors, les PID (G10) pèsent de façon décisive sur les décisions. Il en résulte que les voix des 172 membres de la BM n'ont aucun impact sur la prise de décision. Ces pays sont exclus du processus décisionnel. Pourtant les décisions prises à la BM doivent, par définition, être consensuelles et adoptées à l'unanimité ou du moins, à une très forte majorité des membres. Or, l'analyse du conseil des Gouverneurs montre qu'en réalité les membres de la BM disposent d'un droit de vote mais que tous ne peuvent pas faire entendre leur voix et peser sur la prise de décision.

[26] Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni.

2.2. Le Conseil Exécutif ou des Administrateurs

Le Conseil Exécutif fait l'objet d'une attention particulière pour trois raisons. D'une part, la représentation politique des Etats membres y est défavorable aux PED, ce qui rend les analyses de pouvoir décisionnel plus intéressantes. D'autre part, il est la principale instance décisionnelle de la BM. Pour Strange (1974) par exemple, le « puissant » Conseil Exécutif de la BM et du FMI constitue la clef de l'influence politique sur les décisions « neutres » des deux institutions. Enfin, il décide de l'approbation des projets de financement de la BM ainsi que des conditions qui y sont attachées. Pour plus de précision, nous décrivons par étapes l'intervention des instances décisionnelles dans l'élaboration d'un projet de financement. Pour cela, il faut au préalable décrire le cycle d'un projet de financement de la BM (Figure 1).

Figure 1 : Le cycle des projets de la Banque mondiale



(1) La première phase du cycle d'un projet est confiée à la BM qui développe une Stratégie d'Aide aux Pays (SAP) pour chaque client. La SAP établit le niveau et la composition de l'aide financière et technique que la Banque envisage de fournir. (2) Pendant la phase d'identification, le débiteur et la Banque participent à l'analyse des stratégies de développement pour le pays (incluses dans la SAP) et à l'identification des projets à même de concrétiser les stratégies retenues. Les projets naissent de ces stratégies, de la recherche économique et sectorielle de la Banque, des études réalisées par le débiteur ainsi que des prêts antérieurs. (3) Le débiteur est responsable de la préparation du projet. Cependant, la banque fournit une aide technique et financière. Durant cette phase l'équipe nationale détermine toutes les conditions nécessaires pour garantir la réussite du projet. Le projet est réexaminé, et s'il est approuvé par le débiteur, il s'ensuit des négociations pour définir les conditions du prêt. (4) La Banque a la responsabilité exclusive de l'appréciation du projet. C'est le personnel de la Banque qui s'en charge. L'équipe du projet évalue l'ensemble du travail entrepris et dresse ensuite un Document d'Evaluation du Projet (DEP) ainsi qu'un Document de Programme (DP) pour les opérations structurelles. Ces documents sont soigneusement rédigés avant d'être soumis aux décideurs de la Banque. (5) Le DEP ou le DP, accompagné de la note du Président et des pièces composant le dossier de prêt, est soumis au Conseil Exécutif pour approbation. Si le financement est accepté, il est signé par la BM et le débiteur. Seules les étapes 1 à 5 font l'objet d'une description détaillée dans la mesure où l'étape 5 consiste en l'approbation définitive d'un projet.

Les instances décisionnelles (Président et Conseil Exécutif) de la BM interviennent à plusieurs reprises dans le processus d'élaboration d'un projet de financement et de sa conditionnalité. Au départ, le personnel junior de la BM, supervisé par un Directeur Pays

(personnel senior) conçoit le projet de financement (Phase 1, 2, 3, 4). Une fois réalisé par l'équipe du pays, le projet remonte la hiérarchie de la Banque. D'abord le Directeur Pays le soumet au Vice Président chargé de la région à laquelle le PED concerné appartient (Phase 4). Celui-ci fait remonter le projet aux directeurs généraux qui le soumettent à leur tour à l'approbation du Président (Phase 4). S'il est approuvé, le projet est finalement soumis au Conseil Exécutif (Phase 5). Dès lors, si les PID (G10) disposent du pouvoir de décision au sein de ce conseil, ils peuvent sans aucun doute approuver, à eux seuls, les projets de financement de la BM et déterminer la conditionnalité qui s'y attache.

Responsables de la conduite des opérations générales de la Banque, les Administrateurs ont trois rôles majeurs : ils approuvent les projets de financement qui leur ont été soumis par le Président, ils décident de la politique générale qui guide les opérations et la direction de la BM enfin ils doivent rendre des comptes aux Gouverneurs (Woods, 2000 et BM, 2000). Chaque réunion nécessite un quorum d'Administrateurs détenant au moins 50% des voix[27]. En 2005, le Conseil de la BM se compose de 24 membres. Tous les Administrateurs proviennent exclusivement du Trésor, de la banque centrale, d'un fonds de stabilisation ou d'une autre agence fiscale[28]. Au sein du Conseil Exécutif, la représentation des Etats membres est mixte et indirecte. Plus précisément, cinq Directeurs sont nommés par les cinq principaux actionnaires (Etats-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni), les autres sont rassemblés par groupe, chacun d'eux étant représenté par un Administrateur élu par un ou plusieurs Etats membres. Les statuts de la BIRD et de l'IDA n'abordent jamais la notion de groupe ce qui en fait un point particulièrement opaque. Comme le soulignent Leech et Leech (2003) les groupes n'ont pas d'existence formelle et leur fonctionnement n'est pas le souci de la BM. Cependant, pour Woods et la BM (2005), ce sont les Etats membres qui se réunissent volontairement en groupe[29]. Tous les Administrateurs sont élus ou nommés par les Gouverneurs, tous les deux ans. Ceux qui sont nommés par les cinq principaux actionnaires disposent du poids de vote affecté à leurs pays, ceux qui sont élus disposent du poids de vote total du groupe auquel ils appartiennent. La composition et la structure des groupes de la BIRD est identique à celle de l'IDA. Trois types de groupes apparaissent : ceux qui sont dominés par un pays[30], ceux qui sont dirigés par plusieurs pays et ceux au sein desquels la distribution est plus égalitaire. Lorsque l'on écarte la Chine, l'Arabie Saoudite et la Russie[31], il y a 16 directeurs élus représentant des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif. Il est possible de distinguer deux catégories de groupe selon la nature des pays réunis. A la BIRD, 8 groupes rassemblent des PID et des PED alors que 8 groupes ne réunissent que des PED. En 2007, parmi les groupes mixtes, 5 sont dirigés par un Directeur issu d'un PID (G10) « dictateur » ou dominant. Au mieux, lorsque la Suède dirige son groupe, les PID (G10) dirigent 6 des 8 groupes mixtes[32]. A l'IDA, la situation est identique. Parmi les 8 groupes mixtes, 5 sont dirigés par des directeurs issus d'un PID (G10). Bien que dictatrice de son groupe, la Pologne laisse la direction du groupe à la Suisse. Au mieux les PID (G10) dirigent 6 des 8 groupes mixtes, lorsque la Suède dirige le groupe Nord Baltique.

[27] Statuts de la BIRD, Article V, Section 4 (f).

[28] Selon Woods (2003), la BM ne travaille qu'avec ce type d'agence lorsqu'elle négocie avec des pays membres. Il en résulte un système dans lequel les fonctionnaires de la BM et leurs interlocuteurs dans les PED partagent une même idéologie, d'autant que souvent, ces derniers ont auparavant été fonctionnaires à la BM et/ou au FMI.

[29] « *Les membres décident eux-mêmes de la manière dont ils sont regroupés. Certains pays (la Chine, la Fédération de Russie et l'Arabie Saoudite) forment des représentations à pays unique. Les groupes correspondent grosso modo à des régions géographiques dotées de certains facteurs politiques et culturels qui déterminent de façon précise leur constitution* » (Banque mondiale, 2005, p. 9).

[30] Ce pays est appelé « dictateur » puisqu'en détenant la majorité absolue au sein de son groupe, il devient un membre permanent du conseil Exécutif (Leech et Leech, 2003).

[31] Ces pays constituent à eux seuls un groupe.

[32] La présidence du groupe dit « Nord Baltique » est rotative. En 2007 c'est la Norvège qui dirige le groupe.

Alors que les statuts stipulent que les décisions du conseil sont prises à la majorité des suffrages exprimés[33] (50%), Bretaudeau (1986) et Woods (2000) affirment que les décisions se font habituellement par consensus. Le but du consensus est de réduire les conflits provoqués par le système de vote au poids, et d'assurer aux pays n'appartenant pas au G7 la possibilité d'exprimer leurs opinions. Cependant, Woods (2000) montre que les poids de vote des différents membres sont pris en compte par tous les participants aux réunions du conseil[34] et notamment par le secrétaire du conseil chargé de déterminer l'ampleur du consensus. Le président du conseil détermine ensuite le "*sense of the meeting*", c'est-à-dire la décision qui sera prise[35]. Woods (2000) et un ancien fonctionnaire de la BM[36] s'accordent pour dire que le poids de vote des Directeurs affecte les négociations et les propositions politiques informelles, bien avant qu'elles soient discutées au Conseil Exécutif. Les PED les plus faibles craignent de s'opposer aux PID (G10) les plus importants, confirmant que les poids de vote sont pris en compte par l'ensemble des participants au conseil. Finalement, le consensus nuit non seulement à la transparence du processus de prise de décision[37], mais son expérience à l'ONU a aussi montré que la majorité des décisions était prise par les membres les plus puissants, (Woods 2000). Il convient de confirmer cette affirmation au sein du Conseil Exécutif de la BM, en étudiant le pouvoir décisionnel des PID (G10) lorsque les décisions sont prises à la majorité simple des voix. Un ancien fonctionnaire de la BM précise que lorsque les cinq principaux actionnaires partagent le même avis sur un problème il est rare que cet avis ne soit pas l'avis définitif du conseil[38]. Pour chaque catégorie de pays un poids de vote agrégé à été calculé. Les résultats figurent dans les Tableaux 4 et 5.

Tableau 4 : Conseil Exécutif de la BIRD :
répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie de revenu	Nombre de membres	Poids de vote collectif (%)	Poids de vote individuel (%)
High income G10	55	57,07	48,57
High income non G10	35	12,49	5,24
Upper middle income	50	14,15	5,69
Lower middle income	9	6,35	4,85
Low income	32	9,95	3,45
Total	181	100,00	67,80

Tableau 5 : Conseil Exécutif de l'IDA :
répartition des poids de vote des pays par catégorie de revenus

Catégorie de revenu	Nombre de membres	Poids de vote collectif (%)	Poids de vote individuel (%)
High income G10	46	58,82	48,36
High income non G10	31	13,75	5,47
Upper middle income	47	10,96	2,45
Lower middle income	9	5,15	3,76
Low income	30	11,30	4,35
Total	163	100,00	64,40

Source tableau 4 et 5 : Calculs personnels à partir des données de 2007 de la Banque mondiale.

A la BIRD, les PID (G10) nomment et élisent, au mieux, 11 Directeurs sur 24 : 5 sont nommés, 5 sont élus et, à intervalle régulier, la direction du groupe Nord Baltique est accordée à la Suède. En 2005, les 11 PID membres du G10 représentent 5,98% du total des membres de la BIRD alors qu'au Conseil Exécutif leur proportion est au mieux de 46%

[33] Statuts de la BIRD, Article V, section 3.

[34] « *Typically during Board discussion within the IMF and the World Bank, the Secretary will keep a running tally of votes on any particular decision which assist the chairman in formulating the 'sense of the meeting'* », Woods (2000).

[35] Le président du conseil n'est autre que le Président de la BM.

[36] Cette précision a été obtenue lors d'un entretien avec un ancien fonctionnaire de la BM.

[37] Car les décisions se font à huis clos sans qu'un détail des voix exprimées ne soit conservé Woods (2000).

[38] Tout Directeur s'opposant aux cinq principaux actionnaires risque d'en supporter le coût lorsqu'une décision concernant le groupe ou le pays auquel appartient ce directeur, sera à l'ordre du jour.

(11/24)[39]. Ces pays sont surreprésentés au sein du Conseil Exécutif de la BIRD. De plus, ils disposent systématiquement du pouvoir décisionnel puisque leur poids de vote agrégé est de 57.07% en 2007 (table 4). A l'IDA, la situation est identique. Les PID (G10) nomment et élisent, au mieux, 11 directeurs sur 24 : 5 sont nommés, 5 sont élus et le groupe Nord Baltique est également dirigé en alternance par la Suède. Les PID (G10) sont également surreprésentés au sein du Conseil Exécutif de l'IDA puisque leur proportion est au mieux de 46% alors qu'ils ne représentent que 6.71% du total des membres en 2005. En outre, ils bénéficient systématiquement du pouvoir décisionnel car leur poids de vote agrégé est de 58.82% en 2007 (tableau 5). En résumé, les PID (G10) disposent du pouvoir décisionnel au sein du Conseil Exécutif de la BM. Comme au Conseil des Gouverneurs, les autres membres de la BM se retrouvent exclus du processus de prise de décision dans la mesure où leurs voix n'ont aucun impact sur le résultat des votes. Parmi les 24 directeurs exécutifs que compte le conseil, 14 (non G10) n'ont donc pas la capacité à être décisif lors d'un vote. Les directeurs « exclus » représentent 58% des membres du conseil. Pourtant, le conseil Exécutif constitue la principale instance de décision de la BM chargée, notamment, de décider de l'attribution des financements. A eux seuls, les PID (G10) peuvent déterminer directement l'attribution des financements de la BM ainsi que leurs clauses de conditionnalité. Au sein du conseil Exécutif, le poids de vote du G10 lui offre la possibilité d'influencer ces politiques de façon indirecte à travers des pressions qu'ils exercent sur le personnel chargé de l'élaboration des projets de prêt. Ces résultats expliquent que tant d'études récentes (Dreher, 2002, 2003 ; Harrigan et Wang, 2006 ; Fleck et Kilby, 2006 ; Dreher et Jensen, 2006) aient mis en évidence l'influence des intérêts des principaux actionnaires des IFI (BM et FMI) sur l'attribution des financements et le nombre de conditions qui y sont attachées.

2.3. La Présidence de la Banque mondiale

Le Président constitue la troisième instance décisionnelle de la BM. Acteur important de l'attribution des financements et de leur conditionnalité, il est l'intermédiaire entre le personnel chargé d'élaborer les projets de financements et le Conseil Exécutif à qui il soumet les projets pour approbation définitive. Il décide donc seul des projets qu'il soumet au Conseil Exécutif. Pour autant, le Président bénéficie-t-il d'un pouvoir décisionnel ?

Les statuts de la BM n'apportent aucune précision concernant la nationalité du Président. Selon Bretaudeau (1986) « *un accord tacite entre les USA et l'Union européenne a eu pour conséquence que jusqu'à présent le Président de la BIRD a toujours été américain et que celui du FMI a toujours été européen* ». Le Président est nommé par les Administrateurs[40] et dirige l'ensemble des services de la BM. Bien qu'il ne puisse pas être membre du Conseil Exécutif ou des Gouverneurs[41], il préside le Conseil Exécutif, dirige les débats et exprime le consensus établi, ou son absence. L'essentiel de son pouvoir réside dans sa faculté d'initiative auprès des Administrateurs, principalement en matière de prêts. En cas d'égalité parfaite au sein du conseil Exécutif le Président peut exceptionnellement y voter de façon à le départager[42]. Finalement il est chargé de recruter le personnel de la Banque, sans qu'il existe de quotas par pays. Les statuts précisent, qu'il « *tiendra compte de l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible* ». Alors que le personnel joue un rôle crucial dans la conception des projets de financement, Woods (2000, 2003) a critiqué les modalités de son recrutement, sa composition et ses convictions.

Certaines fonctions du Président lui accordent un pouvoir décisionnel, venant s'ajouter à celui dont dispose les PID (G10) au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil

[39] Lorsque l'on inclut la Suède. Au pire cette proportion est de 42% (10/24).
[40] « … *traditionnellement, l'administrateur des USA fait une nomination* » (Banque mondiale, 2005).
[41] Statuts de la BIRD, Article V, Section 5.
[42] Statuts de la BIRD, Article V, Section 5 (a).

Exécutif. Citoyen américain, la position du Président s'aligne toujours sur celle des Etats-Unis et des principaux actionnaires PID (G10) de la BM. Le pouvoir décisionnel dont bénéficie le Président émane de sa capacité à départager le Conseil Exécutif en cas d'égalité parfaite. Dans ce cas précis, il prend à lui seul la décision et, sa voix satisfera nécessairement la position des PID (G10). Le Président dispose ensuite d'un pouvoir décisionnel sur la question des financements accordés par la BM car, seul, il peut refuser un projet de financement qui lui a été soumis par le personnel. Le projet n'est alors pas soumis au Conseil Exécutif. En revanche, lorsqu'il approuve un projet, il perd son pouvoir décisionnel dans la mesure où le déboursement du financement requiert l'approbation du Conseil Exécutif.

Le pouvoir décisionnel du Président lui permet de déterminer l'attribution des financements de la BM et surtout, les clauses de conditionnalité qui s'y attachent. Cependant, certains mettent en évidence le fait que les clauses de conditionnalité ne sont pas déterminées par les instances décisionnelles de la BM (Président et Conseil Exécutif) mais plutôt par le personnel de la Banque. Ce dernier élabore les projets et leur conditionnalité, qui remontent la hiérarchie pour être finalement soumis au Président puis au conseil Exécutif. En dernier lieu, c'est le Président et le Conseil Exécutif qui déterminent la conditionnalité. Lorsque les conditions sont jugées trop douces par le Président ou que le nombre et la nature de ces conditions lui paraissent inadéquats, le projet est, soit renvoyé au personnel pour modifications, soit refusé et annulé. Dès lors, la réputation de l'équipe responsable du projet se dégrade. En revanche, si les conditions attachées à un projet sont jugées suffisantes et adéquates, il approuvera le projet et le soumettra au conseil Exécutif. Dans ce cas, la réputation de l'équipe responsable s'améliore. Le Président décide, non seulement, de la conditionnalité des financements, mais il exerce aussi des pressions sur le personnel pour que les projets soient conformes à ses préférences ainsi qu'à celles du Conseil Exécutif. Pour s'assurer que ses projets soient acceptés, le personnel tient compte des préférences du Président et du Conseil Exécutif. En montrant que le prestige du personnel de la BM est une fonction croissante du nombre de prêt accordé, Dreher (2003d) confirme l'existence de ce type de comportement. Dreher et Jensen (2007) révèlent que le personnel prête attention aux membres les plus influents du conseil Exécutif lorsqu'il élabore les projets de financements. Un ancien fonctionnaire de la Banque mondiale confirme l'existence de pressions subies par le personnel et exercées le plus souvent par la direction et plus particulièrement par le Président. Depuis la nomination de P. Wolfowitz à la Présidence, le discours et les objectifs de la Banque se sont focalisés sur la lutte contre la corruption et la « bonne gouvernance ». Afin d'être bien vu au sein de l'institution et de plaire au Président, pour ce fonctionnaire, il est préférable que chaque document de projet contienne plusieurs passages sur ces thèmes précis. Ces pressions exercées par le Président sur le personnel, constituent un des déterminants de la conditionnalité. Deux fonctions accordent au Président un pouvoir décisionnel. En départageant le Conseil Exécutif, il exerce son premier pouvoir de décision. Il devient alors le 25ème membre du Conseil Exécutif et le 11ème à appartenir à un PID (G10)[43]. Sa position s'alignera sur celle des principaux actionnaires de la BM (Swedberg, 1986). Il bénéficie d'un second pouvoir décisionnel lorsqu'il refuse des projets de financement qui lui ont été soumis par le personnel. Ce pouvoir lui permet d'exercer des pressions afin que le personnel élabore des projets conformes à ses préférences et à celles des membres les plus puissants du Conseil Exécutif. Le pouvoir du Président s'ajoute à celui dont disposent les PID (G10) au sein de la Banque. A l'évidence, la complicité entre le Président et les PID (G10) permet à ces derniers de déterminer, à coup sur, l'attribution des financements de la Banque ainsi que les clauses de conditionnalité qui s'y attachent.

Non seulement les PID (G10) disposent du pouvoir de décision au sein du conseil des Gouverneurs de la BM mais qu'ils sont majoritaires au sein du conseil Exécutif, principale instance décisionnelle de la BM. Dès lors, le groupe des dix peut décider, seul, des

[43] Lorsque la Suède dirige le groupe Nord Baltique au sein du Conseil Exécutif.

financements accordés et des clauses de conditionnalité. De plus, les résultats obtenus ont des implications importantes quant à la voix et à la participation des autres membres de la BM. En effet, étant donné le poids de vote des membres du G10 et les règles formelles de vote au sein de la BM, ces derniers sont exclus de la prise de décision. Ces pays détiennent un droit de vote mais leurs voix n'ont pas d'impact sur le résultat des votes. Le principe selon lequel les décisions prises au sein d'une organisation internationale doivent, pour la plupart, être consensuelles et donc prises à l'unanimité ou du moins à une très forte majorité des membres n'est pas effectif au sein de la BM. Ceci suscite un certain scepticisme remettant en question le caractère multilatéral de la BM. Finalement, le pouvoir décisionnel du Président s'ajoute à celui dont disposent déjà les PID (G10) au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil Exécutif. Par l'intermédiaire de la Présidence et du conseil Exécutif, les PID (G10) peuvent déterminer, seuls, les clauses de conditionnalité attachées aux financements de la BM. Par ce résultat, nous contribuons à la littérature relative aux déterminants de l'attribution des prêts multilatéraux et de leur conditionnalité dans la mesure où celle-ci mettaient en évidence l'influence des principaux donateurs des IFI sans expliquer les moyens permettant à ces donateurs d'influer sur décisions.

3. AUTRES CARACTERISTIQUES DE LA GOUVERNANCE MAINTENANT OU RENFORCANT LE POUVOIR DES PID (G10) DANS LA BANQUE MONDIALE

Cette partie étudie quatre caractéristiques de la gouvernance de la BM, susceptibles d'y maintenir et d'y renforcer le pouvoir des PID (G10). Dans un premier temps, sont abordées les décisions relatives à l'accroissement des voix de base (accordées automatiquement à chaque membre au moment de son adhésion) et la modification des quotes-parts (déterminant les contributions financières des membres au capital du FMI et de la BM) qui peuvent pérenniser le pouvoir des PID (G10) au sein de la Banque. Ces deux décisions ne sont pas dans l'intérêt des PID (G10) puisqu'elles impliquent une réduction de leur poids de vote. A chaque fois, les règles de vote sont analysées ainsi que les opportunités pour les PID (G10) de bénéficier du pouvoir décisionnel ou de bloquer les décisions grâce à un droit de veto. Ainsi, s'expliquent les raisons pour lesquelles les propositions de réforme de la gouvernance, envisagées par la BM suite au consensus de Monterrey de 2002, n'ont pas abouti. La sous-représentation (inadéquation entre le poids de vote et l'importance relative d'un pays dans l'économie mondiale) d'un grand nombre de PED (les pays émergents essentiellement) et la faiblesse du poids de vote des membres les plus pauvres avaient poussé le Comité du Développement a exhorté la Banque d'améliorer la voix et la participation de ces pays au processus décisionnel[44]. Treize mesures ont été envisagées par les Administrateurs[45]. Cependant, en 2005, le rapport de la BM concluait : « … modifier la structure de vote et la composition des conseils se révèle une entreprise complexe. Il est difficile de trouver des terrains d'entente ». Dès lors, comment se fait-il qu'aucune des mesures envisagées n'ait été mise en œuvre alors même que les difficultés auxquelles font face les PED au sein de la BM sont connues de tous et que la Banque, elle-même, s'apprêtait à y remédier ? Dans un second temps, sont étudiées les caractéristiques susceptibles de renforcer le pouvoir des PID (G10) au sein de la BM : le système des groupes au sein du conseil Exécutif et le personnel de la Banque. Une typologie du système des groupes est

[44] Crée en 1974, le Comité du Développement est une émanation commune du conseil des Gouverneurs de la BM et FMI. Il étudie les aspects du transfert de ressources vers les PVD et fait des suggestions pour en améliorer l'efficacité. Les membres du comité sont gouverneurs de la Banque ou du Fonds. La composition du comité change tous les deux ans. Le Comité du Développement est présidé par l'un de ses membres et ne constitue pas un lieu de prise de décisions mais plutôt d'un organe d'échange et de propositions, qui exerce une fonction de contrôle et coordination. Le Comité du Développement se réunit généralement 2 fois par an (Bretaudeau, 1986).

[45] Neuf sont dites « structurelles » car elles modifient la structure de vote et la composition des conseils. Ces mesures sont les plus aptes à modifier sensiblement la gouvernance de l'institution.

effectuée pour déterminer s'il bénéficie particulièrement aux PID (G10). Ensuite est analysé le recrutement et la composition du personnel qui joue un rôle majeur dans la conception des projets et l'élaboration de leur conditionnalité. Deux biais, l'un géographique, l'autre institutionnel, en affectent le recrutement et la composition. Pour autant, ces biais, renforcent-ils le pouvoir des PID (G10) au sein de la Banque ?

3.1. Les caractéristiques de la gouvernance qui maintiennent le pouvoir des PID (G10) au sein de la Banque Mondiale

Deux décisions sont susceptibles de pérenniser dans le temps le pouvoir des PID (G10) au sein de la Banque, d'une part celle relative à l'accroissement des voix de base et d'autre part celle portant sur la modification des quotes-parts.

3.1.1. L'accroissement des voix de base

La répartition des voix, au sein de la BIRD, ne se fait pas selon le principe démocratique d'une voix par pays car à chaque membre est attribué un nombre de voix proportionnel à la fraction du capital souscrit, elle-même fonction de l'importance relative de ce membre dans l'économie mondiale. Néanmoins, ce processus d'attribution des voix est « semi démocratique » dans la mesure où les articles de la Banque stipulent que chaque pays membre se verra attribué, indépendamment de ses contributions financières, 250 voix de base (*basic votes*), quelque soit le quota qui lui a été affecté par le FMI[46]. Une voix additionnelle est ensuite attribuée aux Etats membres pour chaque part de capital à laquelle il contribue. Comme le souligne Woods (2000), les voix de base ont explicitement pour but de : "*... to reinforce the institutions' identities as universal and public organisations".* Gold (1972) ajoute que : "*The basic votes were to serve the function of recognizing the doctrine of equalities of states".* Or, à la BIRD, la proportion des voix de base dans le total des voix a tendance à diminuer dans le temps : elle est passée de 10.78% à 2.8% entre 1944 et 2005 (Banque mondiale, 2005). Woods (2000) observe le même phénomène au FMI : "*Whilst in 1946 basic votes in the IMF accounted for 11.3% of total votes, rising to a high of 14% in 1955, forty years later the proportion has slipped to around 3% in both the Fund and the Bank*". Le caractère semi démocratique du processus d'attribution des voix au sein des IFI s'est donc fortement estompé avec le temps. La principale raison expliquant la réduction de l'importance relative des voix de base est que, jusqu'à maintenant, les augmentations précédentes du capital de la BIRD n'ont pas été assorties d'un réajustement des voix de base. Leech et Leech (2003) montrent, par exemple, qu'au sein de la BIRD, depuis 1946, le nombre de membres a été multiplié par 4 et le capital de l'institution par 37. Dès lors, les voix de base qui représentaient une fraction importante du poids de vote des pays les plus pauvres ont réduit du même coup le poids de ces pays dans le processus de décision. Un retour aux voix de base de 1944 (c'est-à-dire à une proportion de 10.78% dans le total des voix détenues), permettrait d'augmenter le poids de vote des PED et de réduire celui des PID. Pour illustrer, le poids de vote du Guatemala passerait par exemple de 0.14 à 0.17% du poids de vote total, et celui de la France de 4.31 à 3.98% (Leech et Leech, 2003). Le Guatemala enregistrerait une hausse de 21.4% de son poids de vote actuel et la France une baisse de 6.9%. Un retour aux voix de base de 1944, comme l'a récemment envisagé le Comité du développement (Banque mondiale, 2005), favoriserait les PED les plus pauvres au détriment des PID (G10), des PID (non G10)) et même des PED les plus importants.

A la BIRD, l'accroissement des voix de base nécessite au préalable un amendement des statuts qui requiert une décision à la majorité simple (50%) au sein du Conseil des Gouverneurs. Si elle est approuvée par les Gouverneurs, la proposition d'amendement des statuts est ensuite soumise à tous les états membres pour approbation. 85% des voix doivent

[46] Articles de la BIRD, amendement de 1989, la section 3 de l'article V.

approuver l'amendement pour qu'il prenne effet. Or, les Gouverneurs issus des PID (G10) peuvent facilement s'octroyer le pouvoir décisionnel lorsque les décisions sont prises à la majorité simple et les Etats membres issus des PID (G10) user d'un droit de veto systématique lorsque les décisions requièrent une majorité spéciale de 85%. Il en résulte que les PID (G10) ont les moyens de bloquer l'amendement, que ce soit au sein du Conseil des Gouverneurs ou lors de l'approbation par les Etats membres. Il se trouve qu'ils ont tout intérêt à le faire dans la mesure où la restauration des voix de base au niveau de 1944 provoquerait une forte réduction de leur poids de vote : celui des Etats-Unis passerait de 16.40% à 15.02, celui du Japon de 7.87 à 7.23[47] (Leech et Leech, 2003).

A l'instar de la BIRD, le processus d'attribution des voix de l'IDA est « semi démocratique » puisque chaque membre se voit attribué 500 voix de base, indépendamment de ses contributions financières au capital de l'institution. Sur la question des voix de base, la situation de l'IDA est semblable à celle de la BIRD dans la mesure où les 14 augmentations du capital de l'institution, non accompagnées d'un accroissement des voix de base, ont progressivement atténué le caractère « semi-démocratique » du système d'attribution des voix. Comme à la BIRD, ce phénomène implique un affaiblissement du poids de vote des PVD, étant donné l'importance de la proportion de ces voix de base dans le total des voix détenues par ces pays[48]. De façon similaire, un retour aux voix de base de 1944 provoquerait alors l'accroissement du poids de vote des PED les plus pauvres et une diminution de celui des PID (G10). Cette décision n'étant pas dans l'intérêt des PID (G10), il y a donc de fortes chances pour qu'ils s'y opposent. Or, ces pays disposent toujours du pouvoir décisionnel lorsque les décisions sont prises à la majorité simple et d'un droit de veto systématique lorsqu'une proposition d'amendement requiert l'approbation des Etats membres à 80% des voix. Les PID (G10) ont donc les moyens de bloquer l'amendement, que ce soit au sein du Conseil des Gouverneurs ou lors de l'approbation par les Etats membres.

A la BIRD et à l'IDA, la règle de vote relative à l'amendement des statuts fournit aux PID (G10) les moyens de bloquer une proposition visant à accroître les voix de base. Cette caractéristique de la gouvernance permet de pérenniser le pouvoir des PID (G10) au sein de la BM. On comprend alors mieux pourquoi jusqu'à maintenant aucune augmentation des voix de base n'a été enregistrée, aussi bien à la BIRD qu'à l'IDA. Récemment, un rétablissement de ces voix à leur proportion initiale (10.78% du total des voix) a encore été évoqué par la BM et le Comité du développement en 2002. Cependant, le rapport de 2005 de la BM établit à ce propos : « Aucun consensus ne se dégage encore à propos de cette option… car elle exige un amendement des Statuts ». A cette caractéristique de la gouvernance de la Banque s'ajoute la règle de vote relative à la modification des quotes-parts.

3.1.2. La modification des quotes-parts.

Les quotes-parts reflètent l'importance relative des pays dans l'économie mondiale et déterminent la fraction du capital (du FMI, de la BIRD et de l'IDA) à laquelle chaque Etat membre doit contribuer, le poids de vote relatif d'un membre et son influence au sein du FMI, de la BIRD et de l'IDA[49]. Bien qu'elles soient calculées et attribuées par le FMI ces quotes-parts affectent la représentation des Etats membres au sein de la BM.

Etant donné leur importance, ces quotes-parts doivent être examinées tous les cinq ans par le Conseil des Gouverneurs qui peut décider de leur éventuelle augmentation. Ces révisions permettent à la fois d'évaluer l'adéquation des quotes-parts aux besoins de financement des pays membres et de les modifier pour tenir compte de l'évolution de la

[47] Les PED les plus puissants enregistraient aussi une réduction de leur poids de vote mais, en comparaison avec les PID, l'ampleur de cette diminution serait moindre. Le poids de vote du Brésil passerait de 2.07% à 1.94%.

[48] Si les PID sont touchés par ce phénomène, celui-ci est d'ampleur réduite étant donné la faible proportion des voix de base dans le total des voix qu'ils détiennent.

[49] Woods (2000): "*World Bank capital subscriptions differ slightly from Fund quotas due to different weightings given to some variable and the Bank's separate negotiations on capital increases*".

position relative des membres dans l'économie mondiale[50]. Les révisions ne sont pas toujours suivies d'augmentations des quotes-parts : entre 1944 et 2007, on compte 13 révisions des quotas pour seulement 8 augmentations. Chaque année les membres du FMI contribuent automatiquement à son capital, à la hauteur de la quote-part qui leur a été affectée, c'est une reconstitution annuelle du capital automatique qui ne nécessite pas l'approbation des Etats membres. En revanche, tout accroissement des quotes-parts décidé lors de leur révision quinquennale nécessite l'accord des Etats membres. Lorsqu'une augmentation est décidée, cela renforce ou réduit les poids de vote relatif de certains membres.

Souvent, les augmentations des quotes-parts ont pour objectif de renforcer la voix et la participation des PED, dont certains sont sous-représentés comme la Chine, la Corée, le Mexique, la Turquie… Sur ce point, des révisions « spéciales » des quotes-parts (hors révisions quinquennales) ont été recommandées par le FMI pour qu'elles correspondent mieux aux réalités économiques en donnant davantage de poids à la participation et à la voix des PED. Récemment, le Comité du Développement a demandé en 2002, à la BM et au FMI d'examiner les moyens de renforcer la voix et la participation des PED au processus de décision de la BM et du FMI. Dans ce contexte, un accroissement des quotes-parts des PED a été envisagé puisque pour la BM (2003) : « *c'est le moyen le plus direct d'accroître le pouvoir de vote…* ». Cependant, comme pour les voix de base, le rapport de la BM (2003) établit : « *Aucune formule nouvelle ni augmentation générale des quotes-parts ne bénéficie actuellement d'un appui suffisant de nature à accroître le nombre total des voix attribuées aux PED – aucune révision du capital de la BIRD n'a d'ailleurs été engagée dans ce sens ».* Comment expliquer qu'une telle mesure n'aboutisse pas, alors que la direction des IFI en a reconnu le caractère indispensable et a prié les IFI de trouver des moyens pragmatiques pour y parvenir ? Pour la BM (2003) « *des inquiétudes existent quant à l'effet que des augmentations ad hoc de la quote-part de certains pays pourrait avoir sur d'autres*. » A l'évidence, les PID (G10) ont intérêt à s'opposer à ce type de mesure qui réduirait leur poids de vote au profit des pays émergents. Dès lors, la règle de vote relative à la modification des quotes-parts permet de pérenniser le pouvoir des PID (G10) au sein du FMI et de la BM. En effet, les statuts du FMI[51] établissent qu'une majorité de 85% des voix est requise pour toute modification des quotes-parts. Or, au FMI les poids de vote des PID (G10) sont quasiment similaires à ceux dont ils disposent à la BIRD : au Fonds, le poids de vote des Etats-Unis est de 17.11% et de 16.41% à la BIRD, celui de la Suisse est de 1.60% au Fonds au lieu de 1.66% à la BIRD. Enfin, le poids de vote de l'Australie au FMI est de 1.50% au FMI et de 1.53% à la BIRD. Le poids de vote agrégé que détiennent les PID (G10) au FMI est donc pratiquement identique à celui dont ils disposent à la BIRD en 2005. Il en résulte que les PID (G10) disposent d'un droit de veto systématique lorsque les décisions requièrent une majorité spéciale de 85% des voix. Ce droit de veto bloque toute révision des quotes-parts susceptible de menacer leur importance relative au sein des institutions financières internationales.

Cette analyse contribue à expliquer l'échec des propositions de réforme de la gouvernance, envisagées par la BM suite au consensus de Monterrey de 2002. En effet, dans la mesure où ces propositions de réformes reposent en grande partie sur un transfert de voix allant des PID vers les PED et que leur mise en œuvre requiert presque systématiquement un amendement des Statuts, les PID (G10) utilisent le droit de veto que leur confère cette règle de vote. Il n'est donc pas étonnant d'apercevoir dans les rapports de la BM (2003, 2005) au sujet des propositions « structurelles » de réformes envisagées, les mentions suivantes : « *Aucun consensus ne se dégage à propos de cet option* » ou encore « *Cette mesure ne bénéficie pas actuellement d'un appui suffisant* ». Dès lors, se pose le problème de la réforme de la gouvernance de la BM puisque toutes les mesures « structurelles » susceptible de renforcer sensiblement la voix et la participation des PED requièrent un amendement des

[50] http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/quotasf.htm
[51] FMI, Article III, Section 2c.

Statuts et offrent la possibilité aux PID (G10) d'utiliser leur veto. Il semble alors qu'un changement majeur ne puisse venir que d'un « geste » de la part des PID (G10). La section suivante permettra d'identifier d'autres moyens d'actions possibles.

3.2. Les caractéristiques de la gouvernance qui renforcent le pouvoir des PID (G10) au sein de la Banque mondiale

Dans un premier temps, est analysé le système des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif puis, dans un second temps, sont abordés les deux biais (géographique et institutionnel) qui caractérisent le recrutement et la composition du personnel de la BM.

3.2.1. Le système des groupes de pays au sein du Conseil Exécutif.

Au sein du Conseil Exécutif de la BM, la représentation des membres est particulière puisque cinq Administrateurs sont nommés par les cinq principaux actionnaires et que les autres actionnaires sont rassemblés par groupe de pays, chacun d'eux étant représenté par un Administrateur élu par un ou plusieurs Etats membres. Au sein d'un groupe, l'élection de l'Administrateur s'effectue en tenant compte du poids de vote de chaque membre de ce groupe. Pour l'élection d'un Directeur, une majorité simple (50%) est requise. Il en résulte un biais en faveur des PID (G10). Dans la mesure où les pays les plus riches disposent des poids de vote les plus élevés, ils ont de fortes chances de pouvoir élire leur Directeur. Comme les Administrateurs élus bénéficient du poids de vote total du groupe auquel ils appartiennent, le système des groupes fournit des opportunités aux PID (G10), les plus puissants en termes de voix, d'accroître le poids de vote dont ils disposent. La typologie des groupes de pays, élaborée par la suite, confirmera ce point en montrant que les PID (G10) profitent largement du système des groupes puisque leur poids de vote leur permet d'être élus quasi-systématiquement en tant qu'Administrateur. L'un des cas les plus marquants est celui de la Suisse qui dispose, du fait du système de groupe, d'un poids de vote collectif de 3.04%, au lieu de 1.66% à la BIRD en 2007.

Etant donné les avantages fournis par le statut d'Administrateur, la composition des groupes a évolué au gré des alliances passées entre les pays membres. Selon Woods, si la constitution d'alliances entre pays peut être motivée par la volonté de former un groupe plus cohérent ou par les gains en termes d'influence qui en résulte, les raisons pour lesquelles certains pays décident de changer de groupe sont souvent stratégiques. Les pays rivalisent, lorsque leur poids de vote le leur permet, pour obtenir le poste de Directeur Exécutif ou de suppléant. Woods fournit plusieurs exemples de ces comportements au sein du FMI. La composition des groupes au FMI étant pratiquement similaire à celle de la Banque, il est pertinent de prendre ces exemples[52]. A l'origine, l'Espagne, la Pologne et la Grèce étaient réunies au sein du groupe dirigé par l'Italie. Mais en 1978, pour des raisons exclusivement stratégiques l'Espagne adhéra au groupe de l'Amérique centrale, au sein duquel elle partageait la direction avec deux autres pays dominants : le Mexique et le Venezuela. Pour les mêmes raisons, la Pologne quitta le groupe de l'Italie pour rejoindre celui de la Suisse au sein duquel elle devint l'Administrateur suppléant[53]. Le système des groupes est marqué par les intérêts stratégiques de ses membres les plus puissants, convoitant le poste d'Administrateur.

[52] Seuls huit pays (Irak, Philippines, Guyane, Zimbabwe, Seychelles, Libéria, Cambodge, Papouasie) changent de groupe. Au FMI, la Guyane fait partie du groupe dirigé par le Brésil, alors qu'à la BIRD, elle est intégrée au groupe mené par le Canada.

[53] La Grèce quitta avant l'Espagne le groupe de l'Italie pour adhérer au groupe dirigé par l'Iran au sein duquel elle fut élue directeur suppléant. Mais, lorsqu'en 1978, l'Espagne quitta le groupe de l'Italie, la Grèce retourna dans son groupe initial pour prendre le poste de directeur suppléant qu'occupait auparavant l'Espagne. La motivation grecque était purement stratégique. Au FMI, le groupe de l'Italie fait partie des plus puissants alors que celui de l'Iran est l'un des plus faibles.

Par suite, la typologie des groupes élaborée dans cette section montre que le système favorise nettement les PID (G10) qui en sont très souvent les Administrateurs. La composition des groupes de la BIRD est pratiquement similaire à celle de l'IDA[54]. La distribution du poids de vote au sein des groupes fait apparaître une certaine typologie des groupes. Il y a 16 groupes au total[55]. Certains sont largement dominés par un pays qui élit systématiquement son Directeur et dirige le groupe. Ce dernier est appelé « dictateur » puisqu'en détenant la majorité absolue au sein de son groupe, il devient membre permanent du Conseil Exécutif (Leech et Leech, 2003).

En 2007, à la BIRD, c'est le cas de l'Italie, du Canada, de la Suisse, du Brésil et de l'Inde qui bénéficient largement du système des groupes puisque le poids de vote collectif de l'Italie est de 3.51% au lieu de 2.78%, celui du Canada de 3.85% au lieu de 2.78%, celui de la Suisse de 3.04% au lieu de 1.66%, celui du Brésil de 3.56% au lieu de 2.07%, celui de l'Inde de 3.40% au lieu de 2.78%. Parmi ces 5 dictateurs, 3 sont des PID (G10). En 2007, l'IDA compte 7 groupes dominés par des dictateurs (le Canada, l'Inde, les Pays-Bas, la Suisse, l'Italie, le Brésil et l'Argentine). Bien que dictatrice, la Pologne ne dirige pas son groupe[56]. Sur les 7 dictateurs, 4 sont des PID (G10). Ces derniers bénéficient largement du système de groupe puisqu'en 2007, le poids de vote collectif du Canada est de 4.41% au lieu 2.78%, celui des Pays-Bas de 3.90% au lieu de 2.08%, celui de la Suisse de 3.80% au lieu de 1.09%, celui de l'Italie de 3.41% au lieu de 2.60%.

D'autres groupes sont dirigés par un membre dominant (en nombre de voix). Bien qu'il ne dispose pas d'une majorité absolue, il est très souvent élu. La BIRD compte 10 groupes au sein desquels un ou plusieurs pays sont dominants. Il s'agit des groupes dirigés par la Belgique, le Mexique, les Pays-Bas, la Corée du Sud, l'Ethiopie, la Norvège, le Pakistan, le Koweït, l'Argentine et la Malaisie. Il peut arriver que le dominant ne soit pas directeur du groupe. C'est par exemple le cas de l'Australie, de l'Iran et de l'Indonésie. Parmi les 10 groupes dominés, 2 sont dirigés par des PID (G10). Il faut ajouter qu'à intervalle régulier, la Suède dirige le groupe Nord Baltique. Au mieux, 3 des 10 groupes dominés sont dirigés par les PID (G10). Ces derniers profitent largement du système de groupe, puisque le poids de vote collectif de la Belgique est de 4.81% au lieu de 1.81%, celui des Pays-Bas de 4.47% au lieu de 2.21% et celui de la Suède de 3.45% au lieu de 0.94%. A l'IDA, il y a 7 groupes au sein desquels un ou plusieurs pays sont dominants en 2007. Ces groupes sont dirigés par la Norvège, l'Ethiopie, la Belgique, l'Ile Maurice, la Corée du sud, la Malaisie, le Pakistan, le Koweït et le Mexique. La Suède, l'Australie et l'Indonésie sont dominants mais ne dirigent pas leur groupe en 2007. Sur les 7 groupes dominés, 1 seul est dirigé par un PID (G10). Mais, à intervalle régulier, la Suède dirige le groupe Nord Baltique. Dès lors, 2 PID (G10) dirigent, au mieux, un groupe dominé. Ils bénéficient largement du système de groupes puisque le poids de vote collectif de la Belgique est de 4.35% au lieu de 1.07% et celui de la Suède de 5.01% au lieu de 1.97%.

Enfin, le dernier type de groupe est caractérisé par une distribution du poids de vote plus égalitaire. La BIRD compte 1 groupe de la sorte en 2007. Il s'agit du groupe africain francophone dirigé par l'Ile Maurice. Dans ce type de groupe, la direction dépend largement des coalitions qui s'y sont formées. L'IDA compte 2 groupes de la sorte. Il s'agit des groupes africains francophones et anglophones respectivement dirigés par l'Ile Maurice et l'Ethiopie.

Le système des groupes profite aux PID (G10), en particulier à ceux non directement représentés au Conseil Exécutif de la BM. Parmi les 16 directeurs élus à la BIRD, 6 sont, au mieux, dirigés par des PID (G10) « dictateurs » ou dominants en 2007. A l'IDA, la situation est identique puisqu'au mieux, 6 groupes sur 16 sont dirigés par des PID (G10). Ces résultats

[54] La BIRD compte 184 membres en 2005, alors que l'IDA n'en compte que 164.

[55] On exclut les groupes de la Chine, de l'Arabie Saoudite et de la Russie à partir du moment où ces pays constituent à eux seuls un groupe.

[56] Avec un poids de vote inférieur de moitié à celui de la Pologne, c'est la Suisse qui dirige ce groupe.

reflètent le biais « anti PED » résultant de la règle de vote relative à l'élection des directeurs élus. Le système des groupes permet aux PID membres du G10 (non représentés directement au Conseil Exécutif), d'accroître le poids de vote dont ils disposent. L'un des cas les plus marquants est celui de la Suisse qui dispose, du fait du système de groupe, d'un poids de vote collectif de 3.04%, au lieu de 1.66% à la BIRD en 2007. Plusieurs études ont établi que les Administrateurs élus défendaient plus les intérêts de leur pays que ceux du groupe dans sa globalité. Pour Leech et Leech (2003), "*several commentators have pointed out that although directors are supposed to represent all their constituents equally, in fact they tend to give priority to the interest of their own countries and to regard attempts by other countries to become involved in decision making as interference*". D'après Swedberg (1986) et Horsefield, (1969) les Administrateurs élus votent selon les instructions de leurs gouvernements. Or, les désaccords au sein d'un groupe sont d'autant plus fréquents que les groupes sont mixtes et que leur taille est importante[57]. Les directeurs élus et issus des PID (G10) défendront plus leurs intérêts que ceux du groupe. D'un point de vue général, le système des groupes a tendance à accroître le poids de vote des PID (G10), comme la Hollande, la Belgique, la Suisse, l'Italie, le Canada ou la Suède, qui ne bénéficient pas d'une représentation directe au sein de ce Conseil. Grâce au système des groupes, les 11 pays du G10 se trouvent représentés au sein du conseil Exécutif. Le système de groupe est donc une caractéristique de la gouvernance qui renforce le pouvoir dont disposent les PID (G10) au sein de la BM.

Ces résultats obtenus, il serait pertinent de réglementer le fonctionnement du système des groupes de pays pour permettre aux PED de mieux participer à la prise de décision. A l'évidence, le problème de la participation des PED à la prise de décision découle du fonctionnement du Conseil Exécutif, instance principale de décision. A la BIRD en 2005, la proportion des PID (G10) au sein de ce conseil est de 46% alors que ces pays ne représentent que 5,98% du total des membres. La surreprésentation de ces pays repose d'une part sur la règle selon laquelle cinq directeurs issus des PID (G10) sont automatiquement nommés au sein du Conseil et, d'autre part, par la composition des 16 groupes de pays. Evidemment, retirer le privilège accordé aux cinq plus puissants PID (G10) favoriserait l'équité entre PID et PED au sein de ce conseil et permettrait, selon la théorie des coalitions, la formation de groupes de pays plus petits (7 à 8 membres par groupe) et donc plus efficaces et influents. Cependant une telle mesure nécessite un amendement des Statuts et s'expose au veto des PID (G10). Il en est de même concernant la modification de la règle de vote régissant l'élection des Directeurs[58]. En revanche, réglementer le fonctionnement du système des groupes permettrait de renforcer la participation des PED à la prise de décision sans modifier les règles existantes mais en en instaurant de nouvelles. Le système des groupes de pays est caractérisé par une absence totale de règle. Il s'agit donc de créer des règles là où il n'y en pas. Actuellement, les statuts de la BIRD et de l'IDA n'abordent pas la notion de groupe. Il n'y a aucune règle ni procédure à suivre pour constituer les groupes. Le système des groupes devient un point particulièrement opaque. Cette opacité profite aux PID (G10). Dès lors, réglementer le fonctionnement du système des groupes permettrait de mettre fin à cette opacité et d'améliorer ainsi la représentation et la participation des PED au sein de l'exécutif. Une telle réglementation aurait pour objectifs d'empêcher qu'un membre puisse être « dictateur » ou « dominant » au sein de son groupe, de favoriser la mixité PID/PED et de limiter le nombre de membres par groupe. Une répartition plus égalitaire des voix au sein d'un groupe permettrait des directions rotatives et inciterait chaque directeur à prendre en compte les différentes opinions exprimées par les membres de son groupe. Ce n'est pas le cas

[57] Pour Leech et Leech (2003) : "there is a naturally considerable divergence of view, particularly in those constituencies containing both developing and industrial countries".

[58] Celle-ci (majorité simple des voix) implique un biais anti PED dans la mesure où les pays les plus riches disposent des poids de vote les plus élevés, Ces derniers ont donc de fortes chances de pouvoir élire leur Directeur. La règle de l'unanimité serait alors la plus juste et permettrait de remédier à ce biais.

à l'heure actuelle. De plus, ces mesures ne pénalisent pas particulièrement un groupe de pays (il ne s'agit pas d'un transfert de voix allant des PID vers les PED), leur impact est supporté par l'ensemble des membres de la Banque. Ainsi, elles sont susceptibles de susciter l'approbation de tous les membres. Ces mesures sont nécessaires mais elles ne sont, en aucun cas, suffisantes. Elles ne pourront améliorer sensiblement la situation des PED au sein de la BM. Cependant, de telles règles empêcherait les PID (G10) de s'accaparer six des seize groupes de pays et de profiter ainsi largement du système de groupe.

3.2.2. La composition du personnel

Le recrutement et la composition du personnel sont des caractéristiques susceptibles de renforcer le pouvoir de certains pays au sein de la Banque. Le Président de la BM, citoyen américain, est responsable du recrutement et du licenciement du personnel de son organisation (avec l'accord du Conseil Exécutif). Or, Swedberg (1986) montrait qu'aucun Président ne pouvait prendre de décision sans l'accord des principaux actionnaires de la Banque. En outre, Woods (2003) a montré que : « *For all seniors appointments, however, the approval of the United States is de facto necessary* ». Elle ajoute même: "*below the level oh head department, other staff are appointed at the prerogative of senior management. It bears noting that, even at this more junior level, the United States has gone some length to ensure that its own nationals have very incentive to work for the institutions"*. Le recrutement du personnel est donc fortement déterminé par les principaux actionnaires de la Banque (PID membre de l'OCDE) et particulièrement par les Etats-Unis.

En revanche, l'existence de quotas, au sein de la BM, assure à tous les pays une représentation au sein du personnel[59]. Pourtant, Woods (*forthcoming*) montre qu'historiquement les Etats-Unis ont résisté à l'instauration de quotas nationaux et qu'ils ont établi l'anglais comme langue indispensable de travail. Selon Kapur, Lewis et Webb (1997, cités dans Woods, 2003), le fait qu'à la BM, l'anglais soit la langue indispensable de travail, a biaisé de façon significative le recrutement du personnel, non seulement au niveau géographique mais aussi au niveau universitaire. D'un point de vue géographique, l'Asie du Sud est plus représentée que l'Asie de l'Est et le Royaume-Uni plus que les autres pays européens. Au niveau universitaire, le système de recrutement a favorisé les diplômés des institutions anglophones essentiellement localisées aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Ce point est confirmé par Woods (2000, 2003) qui affirme qu'en 1991, une étude de la BM montrait que 80% du personnel « senior » attaché aux départements de la Recherche et des Affaires Externes, avaient été formé en économie et finance aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. A cela s'ajoute, le fait que la direction des recherches, menées au sein de la Banque, ainsi que leurs résultats ont largement été compromis par les principaux actionnaires de l'institution (Kapur, Lewis et Webb, 1997). L'influence de l'administration Reagan sur les recherches de la BM dans les années 80 est citée en exemple. Une lettre écrite par S. Fisher a permis d'établir que les Etats-Unis avaient réussi à réduire au silence l'ensemble des recherches menées sur la question de la dette au milieu des années 1980. Pour ces auteurs, il ne s'agit pas seulement des Etats-Unis mais aussi de l'Allemagne et du Royaume-Uni. En effet "… *the institution was under political orders (not only from the US, also the Germans and the Brits) not to raise issues on debt relief*" (Kapur, Lewis et Webb, 1997).

Le personnel joue un rôle crucial au sein de la BM dans la mesure où il est chargé d'élaborer les projets de financement et leur conditionnalité. Or, il a été montré qu'en dépit d'un recrutement devant être effectué sur une base géographique aussi large que possible, sa composition et son recrutement étaient fortement déterminés par les membres de la BM issus du G10 et particulièrement par les Etats-Unis. A cela s'ajoute, les pressions exercées par le Président et le Conseil Exécutif sur le personnel lorsqu'il élabore les projets de financement et leur conditionnalité (Section 2.3). Les PID (G10) disposent de moyens suffisants pour

[59] Statuts de la BIRD, Article V, Section 5 (d).

influencer et contrôler l'élaboration des projets. Le recrutement et la composition du personnel sont des caractéristiques de la gouvernance de la Banque qui y renforcent le pouvoir des PID (G10). Le biais institutionnel qui affecte le recrutement du personnel peut être atténué. Plutôt que de chercher à augmenter le nombre de fonctionnaires issus des PED, il faut attacher une attention particulière, lors du recrutement, à la formation suivie par les candidats issus des PED ainsi qu'à leur provenance institutionnelle. Ceci assurerait une certaine hétérogénéité au sein du personnel dont les membres ne seraient pas tous formés aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni et permettrait de mettre fin, comme le montre Woods (2000), à l'idéologie unique qui touche les fonctionnaires de la BM. Idéologie, qui résulte du biais institutionnel qui frappe actuellement la composition du personnel.

Plusieurs caractéristiques de la gouvernance de la BM pérennisent et renforcent le pouvoir dont disposent déjà les PID (G10) au sein de la BM. Dans un premier temps, l'étude des décisions relatives à l'accroissement des voix de base et à la modification des quotes-parts a permis d'établir que ces décisions offrent aux PID (G10) un droit de veto systématique leur permettant de s'opposer à toutes propositions susceptibles de réduire leur importance relative. Ceci expliquer l'échec des propositions de réforme de la gouvernance, envisagées par la BM suite au consensus de Monterrey de 2002. Dans un second temps, nous avons montré que le système des groupes ainsi que les modalités relatives au recrutement et à la composition du personnel de la Banque viennent y renforcer le pouvoir des PID (G10). Acteur important des projets de financements et de leur conditionnalité, le personnel de la Banque est influencé par les PID (G10). Ce résultat renforce la thèse selon laquelle ces pays ont la capacité de déterminer l'attribution des financements et la fixation de leur conditionnalité.

CONCLUSION

Cette étude a remis en cause le principe selon lequel chaque Etat membre de la BM est représenté au sein des instances décisionnelles et participe au processus de prise de décision.

En premier lieu, le fait que chaque Etat membre dispose du droit de vote mais détient un nombre de voix qui varie selon son importance dans l'économie mondiale, implique en pratique un déséquilibre démocratique dans la mesure où il accorde mécaniquement plus de voix aux PID qu'aux PED. On pourrait s'attendre à ce que, malgré ce système de vote, chaque membre de la Banque puisse être entendu et peser sur la prise de décision au sein du Conseil des Gouverneurs et du Conseil Exécutif. En réalité, le déséquilibre démocratique est plus fort que cela. Notre analyse montre que le système est tel qu'une coalition très minoritaire - les 11 pays du G10 les plus riches de la planète - peut, à elle seule, constituer une majorité de circonstance et peser de façon décisive sur tous les votes. Les voix des 161 autres membres de la BM n'ont donc aucune incidence sur le résultat des votes. Les règles formelles de gouvernance de la BM permettent à ce G10, de détenir à lui seul à la fois : le pouvoir de décision au sein des instances décisionnelles lorsque les décisions sont prises à la majorité simple, et un droit de veto systématique sur les décisions qui requièrent des majorités spéciales (> 50% des voix).

En second lieu, quatre caractéristiques de la gouvernance de la BM pérennisent et renforcent le pouvoir de décision des PID (G10). Les règles formelles de vote relatives à l'accroissement des voix de base et à la modification des quotes-parts confèrent aux PID (G10) un droit de veto leur permettant de s'opposer aux décisions spéciales susceptibles de réduire leur poids de vote au sein de la BM. On comprend mieux pourquoi les récentes initiatives (Comité du développement, 2003, 2005) visant à renforcer la voix des PED au sein de la BM et du FMI ont échoué. En outre, le système des groupes de pays au sein du conseil Exécutif y favorise nettement la représentation des plus petits PID (G10) et accroît leur poids de vote. Enfin, les bais géographiques et institutionnels qui affectent la composition et le recrutement du personnel de la BM y renforcent la représentation des PID (G10) ainsi que leur influence. Ces deux dernières caractéristiques fournissent des opportunités de réduire le

pouvoir des PID (G10) au profit des PED sans avoir recours à un amendement des Statuts. Pour cela, il faut, par exemple, réglementer le fonctionnement du système des groupes et lutter contre le biais institutionnel qui touche le recrutement du personnel. En revanche, elles ne nécessitent pas d'amendement des Statuts et ne sont donc pas sujet au veto des PID (G10). En conclusion, l'intérêt de cette étude est de montrer que, non seulement le système de vote de la BM est, de fait, largement favorable aux PID, mais aussi que les règles de gouvernance formelles octroient aux PID (G10) le pouvoir décisionnel au sein des trois instances de décision de la Banque. Il en résulte que les autres membres de la BM sont exclus de la prise de décision. Le caractère multilatéral de la BM peut alors être remis en question. De surcroît, plusieurs caractéristiques de la gouvernance permettent aux PID (G10) de pérenniser et de renforcer le pouvoir dont ils disposent déjà. Du fait de leur droit de veto, les PID (G10) peuvent notamment s'opposer à toute proposition de réforme de la gouvernance.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE (2003), *Renforcer la voix et la participation des pays en développement et en transition dans les instances décisionnelles de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International*, Comité du Développement, Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, Document de base, DC2003-0002/Add.2.

BANQUE MONDIALE (2005) *Voix et participation des pays en développement et des pays en transition*, Comité du Développement, Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, Document de base, DC2005-0003/Add.2.

BANQUE MONDIALE (2005) *Le guide de la Banque mondiale*, Bruxelles, De Boeck Université.

BRETAUDEAU H. (1986), *La Banque Mondiale,* Paris, Editions Livre de Poche.

DREHER A. (2002) The development and implementation of IMF and World Bank conditionality, *HWWA discussion paper*, n° 165.

DREHER A. (2003) A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality, *Public choice*, Forthcoming.

DREHER A. JENSEN N. (2006) Independent actor or agent: empirical analysis of the impact of US interests on IMF conditions*, The journal of Law and economics,* 50, 1, Forthcoming.

FLECK R. K., KILBY C. (2006) World Bank independence: a model and statistic analysis of US influence, *Review of Development Economics*, Vol. 10, Issue 2.

HARRIGAN J., WANG C., EL SAID H. (2006) The economic and politics determinants of IMF and World Bank lending in the MENA, *School of Economic Studies Working paper Series*, University of Manchester.

HARRIGAN J., WANG C. (Forthcoming) A new approach to the allocation of aid among developing countries: is the US more selfish than the rest?, *School of Economic Studies Working paper Series*, University of Manchester.

LEECH D., LEECH R. (2003) Voting power in the Bretton Woods institutions, *Warwick economic research paper*, n° 718, Department of economics.

MOSLEY P. (1987) *Conditionality as a bargaining process, Structural Adjustment Lending: 1980-85*, Princeton Essays in International Finance, n° 168, Princeton, Princeton University Press.

SWEDBERG R. (1986) The doctrine of economic neutrality of IMF and World Bank, *Journal of peace research*, Vol. 23, n° 4, pp. 377-390.

WOODS N. (2000) The challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank themselves, *World Development*, Vol. 28, n° 5.

WOODS N. (2003) USA and IFI: Power and influence within the World Bank and the IMF, chapter 5 *in* Foot R., Macfarlane N., Mastanduno M., *US hegemony and international organisation,* Oxford University Press.

WOODS N., LOMBARDI D. (forthcoming) Effective representation and the role of coalitions within the IMF, Global Economic Governance Programme, *Working Paper*, department of Politics and International Relations, Oxford University.

L'importance du régime monétaire pour comprendre la trajectoire économique argentine depuis 1976

Jonathan MARIE
Université de Paris VIII, LED
jonathan.marie@univ-paris8.fr

Depuis la dictature militaire établie en mars 1976, l'Argentine a véritablement embrassé les grandes mutations de l'économie mondiale. Ainsi, le pays s'est converti à une forme particulière de monétarisme sous la dictature, avant d'entrer dans la crise de la dette après une crise bancaire en 1980 et à la suite de l'annonce du défaut de paiement du Mexique en 1982. Au cours de la décennie 1980, l'Argentine a battu des records mondiaux d'inflation (épisodes d'hyperinflation en 1989), avant de devenir le « meilleur élève » du FMI au début des années 1990. C'est la période du Consensus de Washington, et l'Argentine des années 1990 s'intègre à ce nouvel ordre mondial. Dernier événement remarquable, la crise économique (et dans le même temps politique) qui se déclenche en décembre 2001.

L'enchaînement de tous ces événements, dont chacun peut apparaître extraordinaire, ont été rendus possibles par des changements souvent brutaux dans la conduite des politiques économiques. C'est ce processus que nous voulons explorer. Quelles innovations ou quels chocs institutionnels l'Argentine a-t-elle adoptés, rendant ensuite possibles les conditions des crises évoquées précédemment (crise de la dette, hyperinflation, crise économique de 2001) ? La crise de l'Argentine en 2001 est-elle simplement la conséquence d'une mauvaise gestion de la politique budgétaire (Mussa, 2002) ? Est-ce la conséquence de la politique dictée par le FMI ?

Nous voudrions avancer l'hypothèse que c'est par l'intermédiaire du Régime Monétaire que les facteurs de crises ont été mis en place, et ce par l'analyse de trois périodes charnières. Adoptons la définition suivante du Régime Monétaire (RM), proche de celle offerte par R. Guttmann (2002) ; le RM se caractérise principalement à travers les modalités de création monétaire fixées à la Banque Centrale, les évolutions interne et externe de la valeur monétaire ou encore le régime de changes. Le RM est une institution sociale, sujet à des configurations spécifiques voire évolutives. La politique monétaire évolue au sein du RM, et est donc contrainte par celui-ci.

En analysant de façon chronologique trois étapes jugées fondamentales pour la compréhension de la trajectoire du pays (la Tablita Cambiaria (1979-1981), le plan Austral (1985-1989) et enfin le plan Convertibilité (1991-2001), nous voudrions entrevoir une dynamique macroéconomique qui n'est pas simplement la succession de séquences indépendantes. Ainsi, nous soulignons l'importance de l'Etat à travers la fixation des arrangements monétaires.

1. L'ÉPISODE DE LA « TABLITA CAMBIARIA » (1979-1981)

1.1. Contexte

La période qui nous intéresse dans un premier temps intervient juste après une étape charnière sur le plan du système monétaire international. L'année 1976 est marquée par la conférence de la Jamaïque, qui tourne définitivement la page des accords de Bretton-Woods (déjà sérieusement affaiblis par l'annonce des Etats-Unis de ne plus satisfaire la condition de convertibilité-or du dollar en août 1971). Dès lors, plus aucun accord international ne détermine les politiques monétaires à mener pour les autorités économiques et les banques

centrales nationales. Les changes deviennent flottants. D'autre part, nous ne pouvons omettre de mentionner le choc pétrolier de 1973 et son corollaire, l'augmentation de la liquidité sur les marchés financiers mondiaux, comme conséquence des politiques monétaires expansionnistes menées par les pays du « centre » (principalement par les Etats-Unis) puis leur recyclage par les pays producteurs de pétrole.

D'un point de vue purement national, la période s'ouvre avec le coup d'Etat militaire du 24 mars 1976. La conjoncture économique du pays est marquée par une forte poussée inflationniste et par l'épuisement des réserves de changes. Le spectre d'une cessation de paiement de la part de l'Argentine apparaît comme l'une des raisons du coup d'Etat[1] (Schvarzer, 1987, pp. 44-45).

Très rapidement après la prise de pouvoir par les militaires, les réserves internationales croissent fortement, passant de 23 millions de dollars à 150 millions de dollars en mars 1976, accroissement notamment permis par l'octroi d'un prêt du FMI. de 110 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). La position sera consolidée par un nouveau prêt de l'institution de 260 millions de DTS au cours du mois d'août de la même année. Ces prêts ouvrent la voie à d'autres financements, cette fois d'origine privée et bancaire. Les réformes économiques sont nombreuses et répondent à la volonté de rompre avec la situation antérieure, caractérisée par un rôle central de l'Etat dans le processus économique (système financier centralisé et peu ouvert, stratégie de développement par substitution aux importations, recherche de l'obtention d'un excédent commercial par maniement du taux de change). Le taux d'inflation diminue alors ; de près de 40% mensuel en mars 1976, il atteint un seuil plancher en juin, avant de remonter et de se stabiliser entre des taux de 5% à 10% durant l'année 1977.

Au cours du premier semestre 1977 est organisée une réforme financière de grande ampleur ; c'est dans ce cadre qu'interviennent les lois sur la décentralisation des crédits et sur la libéralisation des institutions financières. Par ce dernier aspect, on permet l'implantation de nouvelles entités financières. L'Etat permet aux banques de second rang de collecter librement l'épargne et d'allouer par la suite les ressources sous forme de prêts bancaires. Les taux d'intérêts sont libéralisés eux aussi. L'équipe économique cherche à mettre en place un mécanisme qui permette d'obtenir des taux d'intérêt réels positifs, ce qui devrait avoir des effets anti-inflationnistes. Or, cette condition ne parvient pas à être remplie en 1977 et 1978. L'inflation n'ayant pu être suffisamment réduite par des mesures internes (gels des salaires, libéralisation financière), les autorités vont chercher à réguler le processus inflationniste par une politique monétaire particulière qui va entrer en vigueur en décembre 1978. Cette politique est directement inspirée de la « théorie monétaire de la balance des paiements ».

1.2. L'importance de la « tablita »

Fondements théoriques. L'ouvrage de référence de l'approche monétaire de la balance des paiements est l'ouvrage collectif paru sous la direction de Frenkel et Johnson (1976). Cette approche se base sur l'étude de ce que les auteurs nomment le « *money account* ». Cet élément est en fait la somme des soldes des différents sous comptes de la balance des paiements (comptes courant, financier et de capital). Le solde de la balance des paiements est analysé comme pouvant se traduire exclusivement en termes monétaires. Les variations des réserves de change sont essentielles pour l'analyse. Les hypothèses sur lequel repose le

[1] Le contexte économique argentin ne peut alors être séparé du contexte politique. Il semble que le décès de Perón ait ouvert une période très agitée, comme l'écrit Armony (2004, p. 49) : « le 1er juillet 1974 le leader mourut et Isabel lui succéda. Les tensions entre les divers courants secouaient de plus en plus le péronisme, et le tournant vers la droite, amorcé par Perón peu avant sa disparition, se consolida sous la présidence de son épouse. Les groupes de gauche passèrent à la résistance armée et aux attaques terroristes contre des cibles militaires, alors que les escadrons de la mort (dont l'Alliance anti-communiste argentine), tolérés et même soutenus par l'Etat, inaugurèrent une campagne de terreur, assassinant des guérilleros, mais aussi des syndicalistes et des intellectuels contestataires. »

modèle sont classiques (flexibilité des prix, plein emploi des facteurs, absence d'illusion monétaire, demande de monnaie stable notamment). A ces hypothèses s'ajoutent deux éléments fondamentaux ; la liberté des changes doit être vérifiée, tout comme la fixité du taux de change. Dans un système de changes fixes, les autorités monétaires se voient confier le rôle de garant du maintien de celui-ci, en s'assurant de pouvoir faire face aux demandes de changes potentielles.

Comment est envisagé le processus auto-équilibrant ? Le principal déséquilibre envisagé est celui qui réside dans l'existence de soldes déficitaires de la balance des paiements. La demande de devises est, dans ce cas, supérieure à l'offre, et les réserves de changes diminuent. Deux raisons à cela qui peuvent être simultanées : le différentiel d'intérêt est à l'avantage des placements à l'extérieur, et les prix nationaux sont supérieurs aux prix internationaux. Le retour à l'équilibre est automatique et obtenu par le comportement rationnel des agents, et leur capacité à effectuer un arbitrage.

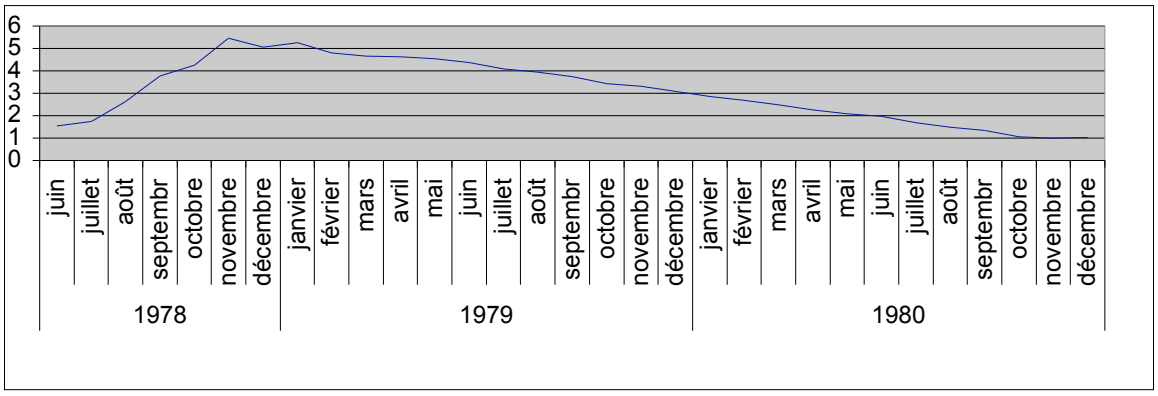
Imaginons un taux d'inflation observé dans l'économie domestique supérieur au taux « mondial ». Dans ce modèle, l'inflation trouve sa source par la présence d'une trop grande offre de monnaie (vision quantitativiste). Or comme les biens sont substituables et l'économie ouverte, la demande va se porter vers les biens importés, devenus relativement moins chers. La demande de devises augmente, provoquant toutes choses égales par ailleurs un solde négatif de la balance des paiements. Face aux demandes de changes, la Banque centrale ne peut réinjecter la monnaie nationale sans compromettre la stabilité du système de changes fixes. Ainsi, l'offre de monnaie diminue, entraînant une baisse des prix domestiques. L'évolution des prix internes se calque sur l'évolution des prix internationaux. Le cadre théorique fourni par l'approche monétaire de la balance des paiements cherche à concilier la résolution de déséquilibres interne (inflation) et externe (solde négatif de la balance des paiements).

Application en Argentine. Nous nous référons pour ce paragraphe à Carlos Rodriguez (1979) et Winograd (1983). L'originalité du plan provient de l'introduction de taux de dévaluation pré-annoncés par rapport au dollar. Comment justifier que l'on est bien dans la même logique que dans la vision monétaire de la balance des paiements ? D'abord, ces taux de dévaluation sont nettement inférieurs aux taux d'inflation internes en vigueur (respectivement de 5,4% et 9% par exemple pour janvier 1979). Bien que non négligeable, ce même taux d'inflation des prix à la consommation aux Etats-Unis n'est que d'environ 1%. Le taux de change réel du peso diminue, traduisant une perte de compétitivité des produits argentins. On cherche donc à réunir les conditions qui doivent permettre l'alignement de l'évolution des prix nationaux sur celle des prix internationaux. A partir de décembre 1978, les autorités annoncent huit mois à l'avance les taux de dévaluation qui seront appliqués. Et comme le révèle le graphique suivant, ces taux de dévaluation sont décroissants. Cela devrait permettre à l'évolution des prix argentins de s'aligner en décembre 1980, sur l'évolution des prix internationaux comme l'approche théorique le promet.

La « Tablita cambiaria » a été rigoureusement suivie jusqu'en décembre 1980, mois au cours duquel aucune dévaluation nominale du Peso n'a été enregistrée. On pourrait penser que cela montre qu'en décembre 1980 la politique menée a été un succès et que nous sommes dans un régime de taux de change fixe. Ainsi, « en contrôlant le taux de change, la Banque centrale ne contrôle plus la base monétaire. Si la Banque centrale tente de faire baisser les taux d'intérêt internes à travers une expansion de ses actifs internes…, cela va générer des pressions sur le marché des capitaux et créer un différentiel entre les taux internes et externes. Ce différentiel se corrige par la sortie de capitaux, de telle manière que l'on retrouve la situation de liquidité originale et que les taux d'intérêt internes se réalignent avec les taux externes » (Rodriguez, 1979, p. 2). Théoriquement, l'offre de monnaie en circulation doit alors s'ajuster à un niveau d'équilibre en fonction du taux de change, et les prix (taux d'intérêts et taux d'inflation) devraient évoluer au rythme de l'évolution des prix

internationaux, selon le raisonnement développé par l'approche monétaire de la balance des paiements.

Taux mensuels de dévaluation du Peso face au dollar



Source : D'après *BCRA*.

Les taux de dévaluation initiaux (pensés comme transitoires) ne permettent pas de douter de la filiation théorique avec l'approche monétaire de la balance des paiements.
Cette politique a-t-elle provoqué le succès promis ?

1.3. Evolution macroéconomique

Taux de croissance et taux d'inflation de 1978 à 1981

	1978	1979	1980	1981
PIB	-2,8	6,7	0,9	-5,9
Inflation	174	159	101	104,5

Source : *INDEC.*

Nous observons que l'année 1979 marque un net retour de la croissance, cependant l'inflation reste encore très élevée. On est loin d'une convergence vers un taux d'inflation international ; en 1979 le taux annuel observé aux Etats-Unis est de 10,9%. Autre fait remarquable, si le taux de croissance du PIB a été très soutenu en 1979, ce rythme de croissance décroît nettement par la suite, passant de 6,7% à -5,9% en deux années. Quels éléments expliquent ces phénomènes ? Observons l'évolution de la balance des paiements.

Balance des paiements de 1978 à 1982, données en millions de dollars courants

Années	1978	1979	1980	1981	1982
Solde transactions courantes	1833,6	-550,1	-4767,8	-4714	-2357,7
Solde transaction de capital	1333,9	4726,3	2555,7	1489,7	-2323,5
IDE	274,2	264,6	787,7	927,1	257
Crédits financiers	1482,1	3643,7	1879,1	3947,2	139,2
Crédits commerciaux	-422,4	818	-115,1	-3384,6	-2719,7
BCRA	-1367,4	-140,4	-142,2	-79,6	4535
Erreurs et omissions	32,3	201,9	-298,9	-208,8	-399,3
Balance globale	**1832,4**	**4237,7**	**-2653,2**	**-3512,7**	**-545,5**

Source : *BCRA* et *Cepal*.

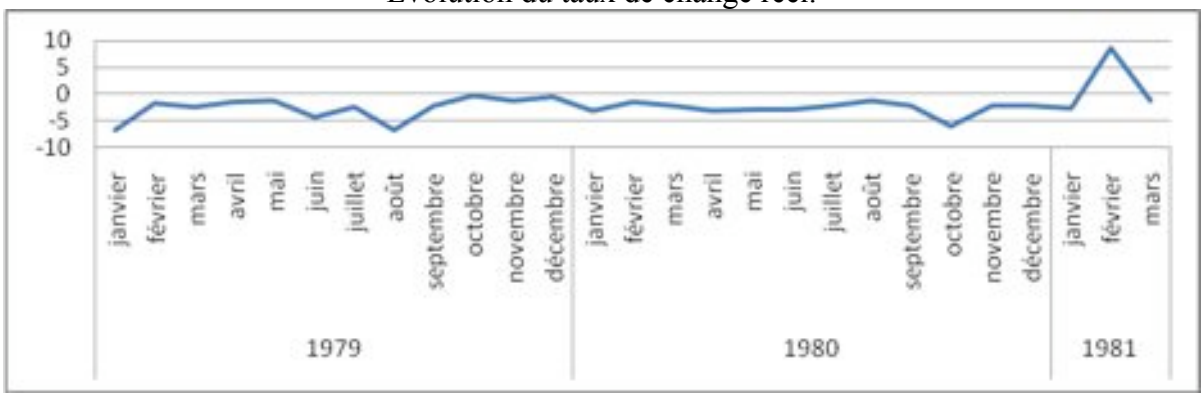
Interrogeons-nous sur la forte croissance de 1979. Début 1979, nous sommes encore dans une situation de grande liquidité des marchés financiers internationaux. La masse de capitaux étrangers captés a pu faciliter à court terme le retour de la croissance (on peut s'en apercevoir en comparant les lignes concernant les crédits financiers et les crédits commerciaux pour l'année 1979 par rapport à 1978). Un autre argument peut être avancé (Dornbusch,1984). Lorsqu'une monnaie a été durablement sous-évaluée et qu'elle voit sa valeur réelle par rapport aux devises augmenter, on observe régulièrement un effet expansionniste à (très) court terme. Cet effet s'explique par l'augmentation de pouvoir

d'achat de certains agents (par exemple pour les entreprises qui importent des éléments indispensables à leur processus de production ou pour les agents endettés en monnaie étrangère). Ce phénomène peut entraîner une diffusion d'effets positifs.

Pourquoi la vigueur du taux de croissance ne s'est-elle pas reproduite en 1980 ? Et comment peut-on expliquer la récession installée en 1981 ?

Nous pouvons reprendre nos deux arguments précédents. La réévaluation monétaire apporte maintenant des effets négatifs sur la croissance. Le secteur exportateur est handicapé par la politique de change, handicap qui se repère à travers l'évolution de la balance courante. Si l'ajustement se fait difficilement par les prix (contrairement à ce que prévoyait l'approche monétaire de la balance des paiements qui postule des prix parfaitement flexibles), il se fait par les quantités (cf. l'évolution du haut de la balance des paiements, qui passe d'un solde positif en 1978 à fortement négatif en 1980). Dornbusch (1984) estime que la monnaie argentine montre dorénavant une forte surévaluation, conséquence directe de l'inflation interne toujours très soutenue. L'apparition de cette surévaluation de la monnaie argentine peut être comprise à travers le graphique indiquant l'évolution du taux de change réel[2]. Le taux de change réel diminue en effet sur l'ensemble de cette période.

Evolution du taux de change réel.



Pourquoi alors n'a-t-on pas observé les effets équilibrants escomptés ? Une explication traditionnelle se repère si l'on observe le bas de la balance des paiements. L'ouverture aux marchés financiers a permis d'attirer en 1979, et dans une moindre mesure en 1980, une quantité très importante de capitaux, motivés par le différentiel de taux d'intérêts. Selon la BCRA, pour l'année 1979, le coût annuel moyen d'un emprunt à destination de l'Argentine effectué à l'étranger était de 17.5% en 1979, contre 23.9% pour un emprunt bancaire interne. L'écart est même plus important en 1980, avec 9.1% et 18.4%. Cette rentabilité attire les capitaux étrangers, et en même temps développe le secteur bancaire et financier argentin. Ces entrées de devises soutiennent l'augmentation de la masse monétaire en permettant l'accroissement du crédit bancaire interne, ce processus alimentant en retour l'inflation. Toujours selon les données de la Banque centrale argentine (BCRA), la masse monétaire (définie par l'indicateur M3) a augmenté de 186% en 1979 et de 92% pour 1980 en termes nominaux. Dans le même temps, le crédit interne a cru de 205% en 1979 et de 110% en 1980.

[2] Pour calculer l'évolution de ce taux de change, on a pris en considération l'évolution du taux de change nominal noté e, soit l'évolution du prix du $ en Pesos (à partir des données déjà utilisées pour le précédent graphique). Ensuite, on intègre l'indice de l'évolution des prix à la consommation aux Etats-Unis (p*), indice fourni par le bureau des statistiques du « Department of Labour » américain. Enfin, on utilise l'indice des prix à la consommation en Argentine (p) offert par l'INDEC. On prend en compte l'évolution mensuelle de ces variables. L'évolution du taux de change réel (RE) est alors donnée par la formule suivante : $RE = e + p^* - p$
Ainsi, si l'indicateur montre un $RE < 0$, cela indique que le taux de change réel a diminué, donc que l'on observe une appréciation réelle de la monnaie domestique par rapport à la monnaie étrangère.
Sur la période considérée, notre RE est effectivement < 0, indiquant une perte continuelle de compétitivité de l'économie argentine face à l'économie américaine.

On comprend que Dagnino Pastore (1988, p.85) relève comme fait remarquable que lors de la vigilance du programme, l'endettement du secteur privé envers le secteur financier argentin se soit développé de 73,4% en termes réels, principalement sous forme de crédits bancaires et à court terme (1 an). De plus, l'endettement se fait dorénavant en taux d'intérêts réels fortement positifs et une tendance récessive s'installe. Nous sommes maintenant en possession d'éléments qui expliquent la crise financière argentine de juillet 1980 ; crise de solvabilité de nombreux acteurs financiers face à l'augmentation des coûts financiers (résolue par la socialisation des pertes de nombreux acteurs bancaires). Dès lors, la crédibilité du système est mise en doute, et les entrées de capitaux de la fin de l'année 1980 puis 1981 se feront quasi-exclusivement à destination du secteur public, notamment afin de soutenir le change. Cette stratégie sera finalement officiellement abandonnée dès le début de l'année 1981 (en mars), après que l'on ait enregistré deux dévaluations non annoncées en janvier et février 1981 (respectivement de 1.29% puis de 11.29%).

La politique d'ancrage du change combinée à l'ouverture financière n'a pas permis d'instaurer la stabilité ; au contraire, elle a engendré l'instabilité, en permettant et en provoquant l'arrivée massive de capitaux étrangers placés à court terme, puis leur reflux. L'endettement externe et massif en dollars ainsi provoqué lors des années 1979 et 1980 viendra alimenter de façon vertigineuse le problème de la dette argentine (provoquant un important transfert financier négatif sur la période suivante), et a donné lieu à une forte fuite des capitaux lors de l'année 1980.

De 1979 à 1981, la dette externe totale passe de 19 milliards de dollars à 36 milliards de dollars courants, la dette privée de 9 à 16, et la dette publique double, passant de 10 à 20 milliards selon les données de la BCRA. Cependant, le rôle de l'endettement externe privé a été fondamental dans le processus ; la part de l'endettement du secteur public dans l'endettement externe total passant de plus de 66% en 1978 à 53% en 1980, avant de remonter très nettement dès le début de la décennie 1980. Ce phénomène s'explique de la façon suivante : face aux exigences des créditeurs, l'Etat argentin a transformé en titres de dette publique une partie de la dette privée d'agents financiers. Ces derniers, ayant contracté une dette en dollars par émissions d'obligations sur les marchés internationaux, ont ainsi pu sauvegarder leur solvabilité en se retrouvant débiteurs de l'Etat argentin en pesos ; la dette initiée par des agents privés devient une dette publique[3].

L'abandon de la « tablita » va ouvrir une période souvent qualifiée dans la littérature économique argentine « d'ajustement chaotique ». La politique économique et donc la politique monétaire ne sont plus dictées par des règles aussi précises et strictes que celles qu'impliquait la « tablita ». Jusqu'à l'année 1985, les tentatives d'ajustement mises en place afin de faire face à la contrainte externe[4] se feront principalement au moyen de fortes dévaluations, et par le rétablissement de contraintes légales portant sur les flux de capitaux.

2. LE PLAN AUSTRAL

2.1. Contexte économique en 1985

Une macroéconomie sous contraintes. Initialement, deux éléments contraignants sont présents, comme héritage de la période précédente. La *présence d'inflation* (on propose de s'interroger sur son instabilité et son renforcement tendanciel), et l'existence d'un *transfert de ressources vers l'extérieur* d'une très forte ampleur ; de l'ordre de 4,6% du PIB pour 1984

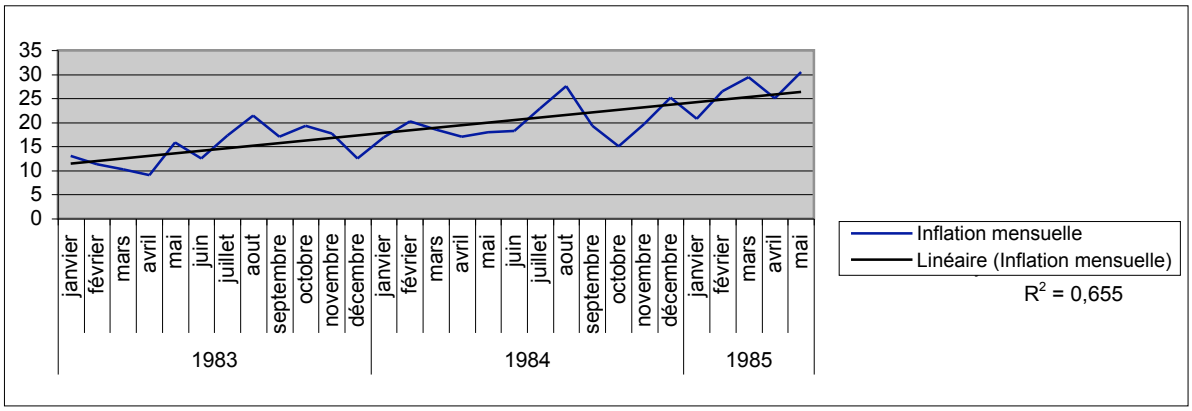
[3] Cette pratique a été menée lors des années 1981-1982, alors que les militaires étaient encore au pouvoir. Nous ne pouvons malheureusement développer ici ce point, mais on peut proposer au lecteur intéressé par ce thème de se reporter à Damill, Frenkel et Rapetti (2005)

[4] Le financement de la dette externe est de plus en plus difficile en raison de la hausse des taux d'intérêt internationaux et à cause de l'assèchement du crédit international à destination des pays endettés à la suite de la crise mexicaine de 1982.

selon Kiguel et Liviatan (1995, p. 380). La valeur des versements des intérêts dus sur la dette externe est supérieure à celle du solde positif de la balance commerciale (cet élément va être une constante sur la période). Le solde négatif du compte courant (du moins pour 1984) parvient cependant à être compensé par un solde positif de la balance financière, traduction de l'accroissement de l'endettement public externe. Le FMI tient un rôle fondamental dans l'apport de ces capitaux. Dans ses négociations avec l'Argentine il demande régulièrement à ce que les autorités monétaires procèdent à une dévaluation, afin d'accroître le solde de la balance commerciale (insuffisamment positif). Si le solde positif de la balance commerciale est réalisé par des agents privés (en grande partie par le secteur agricole), la charge de la dette externe est en grande partie publique. L'Etat doit parvenir à se procurer les ressources financières pour satisfaire les exigences externes[5] et dégager un excédent budgétaire primaire, afin de pouvoir « échanger » ce surplus contre les devises détenues par des agents privés. Pour atteindre cet objectif, il n'existe que trois possibilités : réduire les dépenses publiques, augmenter la pression fiscale ou avoir recours au seigneuriage. Les deux premières options sont *potentiellement* source de récession, et la dernière d'inflation. Ces trois moyens sont conjointement mis en pratique à cette période (Fanelli et Machinea, 1988, p. 120 ; Kiguel et Neumeyer, 1995).

Effets de l'inflation sur la monnaie nationale. Le graphique suivant nous indique que l'inflation se renforce lors de la période 1983-1985 pour atteindre des taux supérieurs à 20% mensuels en 1985.

Taux d'inflation mensuelle et tendance (février 1983-mai 1985)



Source : *INDEC*. Indice des prix à la consommation.

Evoquons maintenant le comportement de la monnaie nationale en période de forte inflation, à travers ses trois fonctions, unité de compte, moyen de paiement et réserve de valeur.

C'est d'abord à travers la fonction de *réserve de valeur* que se manifestent les effets corrosifs de l'accélération de l'inflation. La monnaie nationale a peu à peu vu cette fonction s'éroder ; en effet, les politiques de taux d'intérêts réels négatifs suivies (afin d'abaisser la charge de la dette interne) ont découragé l'épargne en monnaie nationale. Les agents à capacité de financement recherchent des alternatives, et épargnent en devises, et si possible à l'étranger (alimentant la fuite de capitaux).

L'accélération de l'inflation attaque ensuite la fonction *unité de compte*. En inflation très instable, les coûts de collecte de l'information croissent, les interprétations face à la conjoncture divergent, et les prix relatifs tendent à perdre toute articulation logique. Les prix

[5] On a là l'explication principale des contrôles sur les changes et le commerce extérieur ; afin de contrôler les exportations et pour faire appliquer les taxes sur celles-ci, mais aussi afin de freiner la fuite de capitaux privés.

exprimés en termes de monnaie nationale peuvent ne plus fournir la clarté inhérente à un système de prix.

C'est en dernier ressort la fonction *moyen de paiement* qui est atteinte ; du fait de l'instabilité, les agents cherchent à se débarrasser des unités de monnaie nationale possédées (par des achats de biens durables ou de devises notamment) le plus rapidement possibles, afin de limiter la dépréciation de leurs encaisses monétaires, phénomène très rapide en cas de très forte inflation. C'est alors qu'il y a risque de rejet complet de la monnaie nationale de la part de ses utilisateurs et que l'on peut par exemple assister à une dollarisation de l'économie. Heymann (1986) souligne qu'il n'y a pas de dollarisation spontanée en Argentine observable en 1985 (nous n'avons donc pas atteint la dernière étape mentionnée précédemment), mais il relève tout de même que la ratio M1/PIB dégringole pour atteindre 2,5% début 1985, preuve d'une défiance certaine envers le Peso argentin. C'est cela qui justifie l'adoption du « plan Austral ».

2.2. Le lancement du plan : une politique de choc

Par le lancement du plan Austral, le 15 juin 1985, les autorités cherchent à guérir d'un coup l'économie de son mal, l'inflation, par un choc. Nous pouvons proposer de définir le « choc » en matière de politique économique, comme la promesse et la mise en œuvre des conditions à un changement brutal de la conduite de celle-ci. Le choc doit contraindre les comportements économiques à changer instantanément et durablement, afin de retrouver un fonctionnement jugé normal de l'économie. Le plan Austral a deux objectifs : briser les mécanismes générateurs de l'inflation et supprimer l'inflation inertielle. Il repose sur différentes mesures que nous regroupons en trois piliers.

Tout d'abord un *pilier fiscal*. Le gouvernement escompte de meilleures rentrées fiscales générées par l'augmentation des droits sur les exportations, mais aussi une diminution des déficits publics, permise par des augmentations de tarifs publics, par un effet « Olivera-Tanzi[6] » inversé (si l'inflation diminue, les collectes réalisées par les impôts seront meilleures, en termes réels) et par une réforme de la collecte des impôts directs. Les dépenses de l'Etat seront aussi réduites, notamment à travers une diminution du poste de la défense nationale. Ainsi, si le déficit fiscal était de l'ordre de 12% du PIB pour le premier semestre 1985, on escompte qu'il ne sera plus que de 2,5% pour la seconde moitié de l'année (Fanelli et Machinea, 1988, p. 127). Le gouvernement annonce dans le même temps que tout financement d'un éventuel déficit budgétaire se fera exclusivement par l'épargne privée. On espère jouer sur deux composantes de l'inflation en présentant cet engagement ; ne pas créer d'inflation par monétisation du déficit budgétaire, mais aussi changer les anticipations, à travers la promesse de ne plus utiliser cette possibilité.

Deuxième pilier de la mesure, le plan introduit un *gel des prix* (tarifs publics ou les prix du secteur industriel) *et des salaires*. Nous pouvons aussi rattacher à ce second volet du plan les mesures concernant le *taux de change*. Le taux de change est établi selon le gouvernement à un niveau adéquat pour stimuler la les exportations du pays et il doit se maintenir fixé à la valeur de 0,80 Austral pour un dollar. Enfin, la coexistence de taux d'intérêt régulés et de taux d'intérêt libres est annoncée. L'annonce des taux d'intérêt régulés qui seront mis en place au lendemain de la réforme est effectuée afin que les anticipations vers de nouveaux taux d'inflation soient immédiates. Les taux nominaux pour les opérations à 30 jours sont annoncés à 4% pour les taux créditeurs et 6% pour les taux débiteurs (alors que les taux en vigueur lors de la première quinzaine de juin étaient de l'ordre de 28% pour un placement selon la BCRA (1987, p. 45).

[6] L'effet « Olivera-Tanzi » pointe les conséquences de la hausse de l'inflation sur les recettes fiscales en termes réels ; lorsque l'inflation s'accélère, les déficits s'accroissent en raison des délais de collecte de l'impôt (Tanzi, 1977).

Troisième et dernier pilier sur lequel repose le plan Austral, c'est celui du *changement du signe monétaire*. Les Argentins vont utiliser une nouvelle monnaie : l'austral va remplacer le Peso. L'austral va entrer en circulation aussitôt, avec un austral = 10.000 Pesos. L'idée est simple : on veut changer les rapports des Argentins avec leur monnaie. Le gouvernement estime que la réforme nécessite un changement du signe monétaire afin de changer les anticipations. On pense que la crédibilité de la réforme passe par l'établissement d'une nouvelle monnaie.

L'annonce de la réforme est effectuée à la veille d'un week-end (le 14 juin 1985), à travers des communications télévisées et radiodiffusées du président et du ministre de l'économie. On cherche à éloigner les risques d'un « run bancaire ». Il y a une réelle dramatisation dans la rhétorique officielle. Nous pouvons aussi remarque que pour emporter l'adhésion au plan, on touche une fibre patriotique particulière, qui dépasse le cadre simplement économique. Cette réforme vise à restaurer une monnaie nationale, présentée explicitement comme l'un des fondements de la société argentine.

La philosophie inhérente aux réformes. Le plan Austral peut se comprendre comme un plan monétaire très ambitieux, parce qu'en créant un nouveau signe monétaire, on cherche à reconquérir à partir de la fonction d'unité de compte les autres fonctions cardinales de la monnaie, et ainsi offrir les conditions d'une nouvelle stabilité, et d'une efficacité des politiques économiques. Rappelons que dans le cas de l'Argentine de 1985, l'inflation a surtout réduit la durée des contrats et ainsi l'horizon temporel des agents. Le gouvernement en introduisant le plan Austral cherche à allonger cet horizon temporel, afin de retrouver un fonctionnement normal de l'économie. A terme, la réussite du plan sera marquée par la possibilité restaurée de mener une politique économique et donc monétaire active. Ce point nous apparaît fondamental ; le plan Austral n'a pas la prétention d'offrir par lui-même un mécanisme qui permettrait de tendre vers un fonctionnement optimal de l'économie argentine, contrairement à « la Tablita ». Le plan n'a qu'une ambition, rompre la spirale inflationniste afin d'offrir les conditions nécessaires à un fonctionnement normal de l'économie.

2.3. L'évolution du plan

A court terme, la politique fut efficace. Ainsi, les taux d'inflation mensuels chutent brutalement ; de 30% en juin 1985, ils deviennent inférieurs à 5% dès le mois de juillet (mois qui suit l'instauration du plan). S'il y a un pic à 8% en juillet 1986, le taux diminue à nouveau sur la fin de l'année.

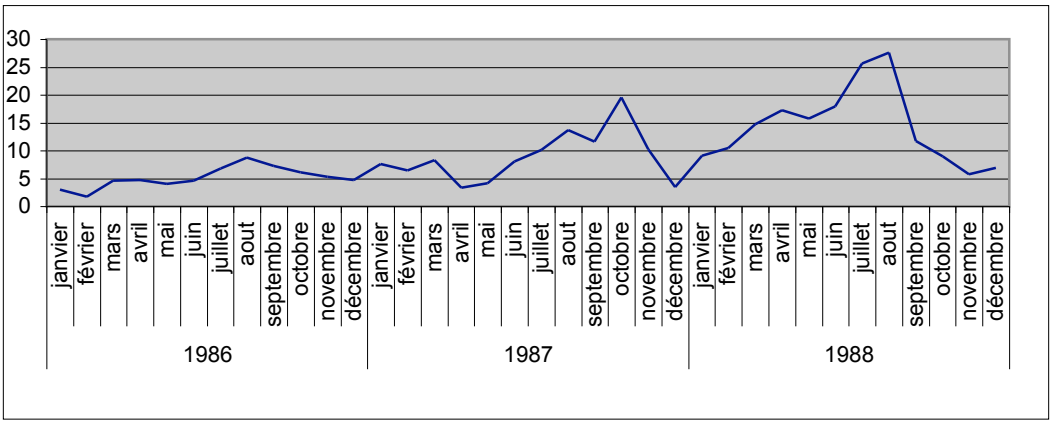
Les indicateurs de monétisation de l'économie fournis par la BCRA (Banque Centrale de la République Argentine) remontent sensiblement. D'autre part, les anticipations semblent avoir été coordonnées sur des bases proches de celles envisagées par le gouvernement : les valeurs des taux d'intérêts régulés sont avec celles des taux d'intérêts libres en effet quasiment confondues dès juillet. Et s'il y a un accroissement de l'écart entre le niveau du taux de change officiel (garanti par la BCRA) et celui offert par le marché libre en août et septembre, ce dernier tend à se rapprocher du taux officiel pour se confondre avec celui-ci en juin 1986, traduisant l'absence de défiance envers la politique de change menée.

Sur le front fiscal et budgétaire, là encore, le choc semble tenir ses promesses. Le déficit public marque une forte chute dès le premier trimestre qui suit l'instauration du plan. L'amélioration est due à de meilleures recettes fiscales (l'effet Olivera-Tanzi se réduit, les recettes douanières augmentent, l'évasion fiscale se réduit).

L'échec à moyen terme. La première difficulté après le lancement du plan se produit lors des mois de mars et avril 1986, période qui marque la fin des gels de prix annoncés lors du lancement du plan. Après une période de tergiversations (faut-il continuer dans la politique de gel des prix ? Quid dans ce cas de l'évolution des prix relatifs entre prix gelés et prix libres ?),

le gouvernement choisit d'assouplir les mesures initiales ; l'évolution du taux de change officiel va dorénavant être un « crawling-peg » afin de maintenir le taux de change en termes réels par rapport au dollar. Cette décision est bien perçue, il n'y a pas de rupture entre les évolutions des taux de change officiel et libre. On décide que les tarifs publics évolueront au même rythme que le taux de change, et les salaires peuvent augmenter au sein d'une bande d'évolution prédéfinie. Les taux d'inflation marquent à partir de cette période une tendance à la hausse. En suivant le graphique suivant, on se rend compte que si l'inflation a été très fortement réduite, il est cependant difficile de dire que toute composante inertielle a été supprimée. De plus, son évolution reste très instable.

Inflation mensuelle de janvier 1986 à décembre 1988



Source : *INDEC*, prix à la consommation.

Dans ce contexte, les autorités vont adopter un comportement qui peut s'apparenter à une simple « administration de la conjoncture » pour reprendre les termes de Schvarzer (1990). Par exemple, la poussée inflationniste qui se produit en juillet-août 1986 coïncide avec une augmentation généralisée des salaires et une politique monétaire plus souple, qui voit les taux d'intérêt réels être négatifs (l'inflation mensuelle est de 8,7% en août pour des taux débiteurs mensuels régulés de 6,6%). Le contexte est alors à la reprise économique comme l'indique le tableau suivant (plus forte période de croissante économique de la décennie).

	1983	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**
Taux croissance PIB	1,65	2,99	-5,89	5,71	-0,29	-2,31	-4,3

Source : *Indec*.

En réponse à cette poussée inflationniste, de nouvelles mesures sont adoptées. En septembre la politique monétaire devient plus restrictive ; les taux d'intérêt augmentent et redeviennent positifs en termes réels, la croissance est freinée. Dans le même temps, l'économie argentine est frappée par un important choc externe. Entre la fin de l'année 1985 et le second semestre 1986, les termes de l'échange se sont très fortement détériorés du point de vue argentin, une détérioration supérieure à 20% (22% selon Fanelli et Machinea, 1988), et expliquée par la baisse mondiale des prix des produits agricoles. Ce choc se traduit directement par l'évolution du déficit fiscal (celui-ci qui était inférieur à 2% du PIB au troisième trimestre 1986 est proche de 6% lors du quatrième trimestre de la même année selon la BCRA). Or nous avons écrit que la réussite du plan austral repose notamment sur l'obtention de recettes fiscales élevées grâce aux exportations.

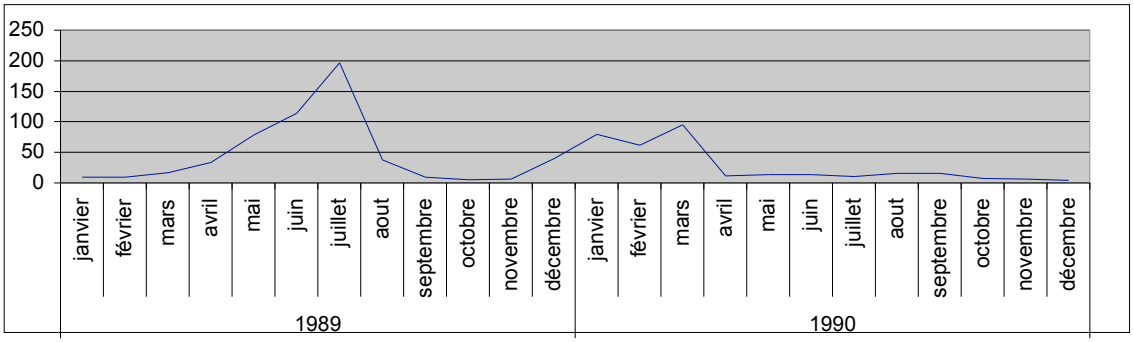
La difficulté de la gestion de la politique économique argentine se renforce : l'accroissement du déficit budgétaire, jumelé à la promesse solennelle de sa non monétisation (promesse finalement non strictement respectée) oblige l'Etat à se tourner vers les marchés financiers. La situation est difficile sur le plan interne comme sur le plan externe, où les

négociations autour de la dette[7] externe sont un véritable serpent de mer qui gêne l'accès de l'Argentine aux marchés financiers.

Le gouvernement va avoir recours à des émissions de titres sur le marché interne toujours plus nombreuses, titres aux taux d'intérêt toujours croissants, puis indexés sur le dollar. Hillcoat (1994) parle même de « fuite en avant », et l'on rencontre parfois dans la littérature argentine le terme de « festival de los Bonos » pour évoquer cette période d'intenses émissions de titres publics. Schvarzer (1990) insiste sur le caractère insoluble du problème auquel est confronté l'Argentine. Il écrit rétrospectivement que le plan peut se voir condamné dès le milieu de l'année 1987. La situation intérieure est trouble, avec un gouvernement de plus en plus contesté, qui voit même une tentative de coup d'Etat militaire. Par la suite, aucun ajustement du plan Austral ne parvient à stabiliser l'inflation durablement ou à améliorer les comptes publics. En avril 1988, le gouvernement choisit de stopper les versements des intérêts de la dette publique externe détenue par des banques commerciales.

La politique économique se retrouve engluée dans un cercle vicieux similaire à celui dont on voulait sortir le pays lors du lancement de l'Austral. En février 1989, les réserves de la banque centrale ne permettent plus de soutenir le change, le cours du dollar libre explose (2 milliards de dollars engagés dans l'opération n'auront pas été suffisants). Schvarzer (1990) nous apprend que c'est à partir de ce moment là que l'on prend conscience de la place prise par le dollar dans l'économie argentine[8], non seulement comme moyen de paiement, mais aussi comme référent, comme unité de compte ; en effet, la hausse du taux de change se répercute en grande partie dans les taux d'inflation.

Taux d'inflation mensuelle, années 1989 et 1990



Source : *Indec*.

Si l'on se souvient que le plan Austral était avant tout un plan de reconstruction des fonctions monétaires ou un plan de reconquête de la souveraineté monétaire, nous comprenons que son échec soit aussi un net affaiblissement de la monnaie nationale, et aussi une reformulation des critères de définition de la monnaie argentine. Les vagues d'hyperinflation sont accompagnées par l'accroissement de l'influence du dollar, et par une forte période d'incertitude politique. Raul Alfonsin abandonne son poste de président de la Nation avant le terme légal pour laisser les rênes du pouvoir à Carlos Menem le 9 juillet 1989. Les bases d'adoption du plan Convertibilité sont posées, on ne peut de toutes façons pas comprendre son instauration sans s'interroger sur l'échec de l'Austral.

[7] Machinea (1990), président de la Banque Centrale d'août 1986 jusqu'à la démission de Raul Alfonsin, mentionne que la période de la fin de l'année 1985 et du premier semestre 1986 voit se produire une réaction en chaîne du fait des mauvais résultats fiscaux. Ceux-ci étant inférieurs aux cibles négociées avec le FMI, l'institution refuse le versement de la seconde tranche d'un accord « stand-by » passé lors du lancement du plan. Si cela ne suscite pas d'inquiétude à court terme car les réserves de devises ont crû, cela marque en revanche un changement d'attitude de la part du Fonds, qui entraîne par la suite celui des banques commerciales étrangères.

[8] Les dépôts en monnaie étrangère dans les banques argentines ont été multipliés par 5 au cours de l'année 1988 puis par 85 lors de l'année 1989. Fin 1989, M1 est à un niveau inférieur à celui observé en 1985 avant le lancement de l'Austral.

3. LA CONVERTIBILITE

3.1. Une philosophie radicalement différente

La réponse apportée à l'inflation de 1985 était de proposer une nouvelle unité de compte, en espérant reconquérir les autres fonctions monétaires par la suite. L'échec de l'Austral est donc l'impossibilité de cette reconquête complète et durable, en raison des contraintes qui pesaient sur l'Argentine lors des années 1980. On est en 1991 dans une situation où la monnaie nationale est profondément affaiblie après les épisodes hyperinflationnistes de 1989-1990, non seulement dans sa fonction de réserve de valeur (comme c'était le cas en 1985), mais aussi dorénavant dans sa fonction d'unité de compte voire de moyen de paiement, en raison de la place prise par le dollar. La réponse apportée va être radicalement différente. On prend note que les fonctions de réserve de valeur et d'unité de compte sont en grande partie occupées par le dollar. Le régime de la convertibilité[9] va entériner cet état de fait, en légalisant par une loi du premier avril 1991 l'utilisation du dollar conjointement à celle du Peso. Le nouveau Peso argentin va remplacer l'Austral, de nouveau au taux de 1 pour 10000.

3.2. La définition du Currency Board (CB), ses modalités en Argentine

Le CB repose sur des règles institutionnelles très précises de fonctionnement garanties par l'autorité souveraine. Celles-ci comprennent la définition d'un taux de change fixe de la monnaie nationale en termes de la monnaie de rattachement. Dans le cas argentin, on opte pour une parité de un pour un avec le dollar américain. Il n'y a donc plus de politique de change, au sens où celle-ci serait maniée en réponse à des considérations internes. Second élément, l'émission monétaire (ou sa destruction) est déterminée par l'évolution des réserves de change. Le CB s'apparente au régime monétaire mis en place en 1844 en Angleterre, et possède une filiation claire avec le *Currency Principle* ou avec l'approche monétaire de la balance des paiements appliquée lors de l'épisode de la « Tablita ». Mais il permet aussi de placer l'Argentine en adéquation avec le « consensus de Washington » et les visions orthodoxes développées au sein de l'Ecole de Chicago concernant les causes de l'inflation (par exemple Kydland et Prescott, 1977 ; Sargent et Wallace,1981). L'adoption du CB est par définition une réforme monétaire crédible au sens orthodoxe ; en effet, tout peso étant couvert par un dollar, si la demande de dollars augmente, la banque centrale est à tout moment capable de fournir les dollars contre des pesos. De plus, aucune politique discrétionnaire n'est théoriquement possible. Notons qu'il n'y a pas non plus de prêteur en dernier ressort.

3.3. Evolution macroéconomique sous le régime de convertibilité.

L'adoption du plan convertibilité, plan adossée à une politique de privatisations et de libéralisation économique de grande ampleur, va permettre le retour de capitaux privés en Argentine, puis la signature d'un accord de type Brady sur la dette externe. Les contraintes externes qui pesaient sur l'Argentine lors de la période précédente s'amenuisent. L'optimisme est de mise ; en 1995, Domingo Cavallo, architecte de la réforme et ministre de l'économie, pourra présenter un texte lors d'une conférence de la Banque Mondiale, texte intitulé « Le miracle argentin ? De l'hyperinflation à la croissance soutenable». Il est vrai que l'application du CB s'accompagne d'une très forte baisse de l'inflation domestique ainsi que d'une forte reprise de la croissance.

[9] Le terme convertibilité est en fait la traduction directe de « Convertibilidad » terme employé en Argentine. Nous pouvons aussi nommer ce régime « Currency Board » selon l'anglicisme ou Caisse d'émission, terme français mais moins souvent utilisé.

Taux d'inflation et taux de croissance du PIB de 1990 à 2001

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux d'inflation	2314	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	1,1	-0,3	-2,9	-0,3	0,8	-3,4
Taux de croissance		10,6	9,6	4,8	5,8	-2,8	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4

Source : D'après *Indec* et *BCRA*.

Balance des paiements de 1992 à 2001, en millions de dollars

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Compte courant	-5 655	-8 163	-11 148	-5 175	-6 822	-12 240	-14 530	-11 967	-8 937	-3 978	9 559
Compte de capital	16	16	18	14	51	94	73	86	106	101	39
Compte financier	9 204	13 548	12 724	7 210	12 329	16 724	18 281	13 583	8 496	-5 578	-12 702
Secteur bancaire	1 305	-1 695	1 999	4 692	-197	-909	3 505	1 330	67	11 588	-2 570
Secteur public non financier	940	7 074	4 058	5 840	9 032	8 172	9 362	10 845	8 123	-3 439	2 990
Gouvernement national	1 496	6 440	4 431	6 310	8 763	6 815	9 526	10 068	7 279	-3 029	3 001
Gouvernement local	43	875	190	394	733	1 733	149	1 364	1 276	-6	291
Entreprises publiques	-599	-241	-563	-864	-464	-376	-313	-586	-433	-404	-302
Secteur privé non financier	6 959	8 169	6 667	-3 322	3 494	9 461	5 414	1 407	305	-13 727	-13 122
Erreurs et omissions	-278	-1 163	-911	-2 152	-1 676	-1 305	-386	-501	-104	-2 628	-1 411
V° des réserves de change	3 118	4 468	561	-69	3 782	3 062	3 442	1 093	-424	-12 005	-4 437

Source : D'après *BCRA*.

L'apparente réussite du plan. On observe qu'en l'espace de trois ans les chiffres annuels de l'inflation sont revenus à des taux très inférieurs à 10% (observés dès 1994). L'ancrage nominal est cependant certainement responsable du déficit de la balance commerciale qui va devenir récurrent. Ce déficit peut se comprendre comme étant la conséquence du délai nécessaire à la correction des prix domestiques (ce problème a déjà été envisagé lors de l'épisode de la Tablita). Cependant, même si l'inflation est fortement réduite, son rythme annuel reste important, offrant des gains de compétitivité-prix aux biens importés et alimentant un fort déficit du haut de la balance des paiements. Dans un premier temps ce déficit de la balance courante n'apparaît pas comme une contrainte, puisque le plan permet des entrées de capitaux massives. La règle d'émission monétaire ne provoque aucun effet négatif.

Le coup de semonce provoqué par les effets « Tequila ». En décembre 1994 éclate la crise mexicaine. L'année qui suit est la première marquée par une récession depuis l'instauration du régime de convertibilité. Cette crise révèle deux aspects liés au fonctionnement de ce dernier. Conjointement à l'annonce de la dévaluation du peso mexicain, les investisseurs ont craint que l'Argentine ne soit une répétition de ce cas de figure, il y a une réévaluation subite du risque de dévaluation et l'on observe des fuites massives de capitaux. La banque centrale argentine est statutairement incapable de contrer ce phénomène, la base monétaire se contracte et la crise de liquidité ainsi provoquée nécessite l'intervention du FMI. Le plan convertibilité, en induisant l'absence de prêteur en dernier ressort national, dans un contexte de forte instabilité financière et de possibilités de phénomènes de contagion et/ou

autoréalisateurs, voit ses chances de pérennité réduites par une telle contrainte extérieure. De plus, on observe une forte hausse des taux d'intérêt après la crise mexicaine. La règle d'émission monétaire oblige la masse monétaire à évoluer en fonction des réserves de change détenues et donc en fonction de l'évolution du solde de la balance des paiements. Mécaniquement, la masse monétaire peut être affectée fortement et rapidement lors d'un choc exogène, l'offre de monnaie s'est trouvée réduite brusquement. Cette réduction de la masse monétaire (de presque 20% pour l'indicateur M3 entre novembre 1994 et mars 1995 selon le ministère de l'Economie argentin) se traduit naturellement par des taux d'intérêt à la hausse, qui freinent ensuite fortement l'investissement et la consommation.

Le régime d'émission monétaire mis en place apparaît dévastateur pour l'économie nationale en cas de « sudden stop » dans l'attraction des capitaux étrangers, a fortiori en cas de fuite des capitaux ; l'augmentation des taux d'intérêt argentins engendrée par ces phénomènes crée alors les conditions d'une récession soudaine et violente. Cette instabilité des taux d'intérêt est un phénomène inhérent au modèle et ne permet pas l'observation d'un alignement durable des taux d'intérêt argentins sur ceux des Etats-Unis, comme le promettent pourtant les défenseurs du plan (le différentiel de taux s'accroît très nettement à la suite de la crise mexicaine).

Récession et explosion. Le régime monétaire va encore « faire illusion » jusqu'à l'été 1998 une fois la crise mexicaine digérée, bien que les taux de croissance observés n'atteignent pas les sommets précédents. L'entrée de capitaux étrangers dorénavant drainés pour environ 50% par les émissions de bons du trésor argentin permet le maintien du régime monétaire. Mais, nouveau choc exogène, la crise russe éclate pendant l'été 1998. Pourquoi et comment cette crise affecte-t-elle l'Argentine ? Pourquoi n'a-t-on pas de reprise comme après la crise mexicaine ? Afin d'expliquer la fuite des capitaux et la raréfaction des entrées qui suivent la crise russe, on peut bien sûr avancer l'explication de la réalisation d'un comportement de « Flight to quality » de la part des investisseurs. Les capitaux se retireraient de l'Argentine, dans la mesure où les investisseurs cherchaient à réduire leur exposition au risque sur l'ensemble de ces marchés. Mais l'absence de retour des capitaux, à la différence de 1995, appelle une réponse différente, puisqu'elle marque un changement de comportement profond et durable des investisseurs envers les pays émergents en général et envers l'Argentine en particulier.

La crise russe qui survient en août 1998 est marquée par l'échec de l'intervention des institutions financières internationales. De plus, cette crise bouleverse les normes « mises en vigueur depuis le consensus de Washington. Selon ces règles non écrites mais mises en pratique au Mexique, la libéralisation financière des marchés émergents devait être encouragée coûte que coûte, y compris par la garantie des risques pris par les créanciers étrangers » (Aglietta, 2001, p.35), sous entendu par le sauvetage en dernier ressort par les institutions internationales. La non réalisation du comportement anticipé des institutions internationales envers les investisseurs va provoquer une réévaluation du risque de tous les actifs détenus par ces derniers, qui touchera les actifs détenus en Argentine. D'autre part, le défaut partiel de l'Etat russe sur les GKOs (titres de créance négociables émis par le gouvernement russe), a réactualisé la possibilité de tels défauts. Or, comme nous l'avons déjà mentionné, 50% des entrées de capitaux argentins sont provoqués par l'émission de bons du trésor. Cet élément explique aussi la raréfaction des entrées de capitaux et le renchérissement de l'endettement externe. Dès lors, après la crise russe, l'estimation du risque souverain argentin croît fortement pour ne jamais revenir aux taux en vigueur avant la crise. Ce phénomène renchérit mécaniquement le coût du crédit étranger.

L'Argentine entre dans un cycle récessif à la fin de 1998. Le déficit structurel de la balance commerciale pose dorénavant problème. Il est de plus en plus difficilement compensé par des excédents de la balance financière, et la banque centrale ne pouvant émettre de la monnaie, nous avons tous les ingrédients pour la survenue d'une crise sévère... L'évolution du

modèle est clairement explosive. Malgré l'émission record de bons du trésor de la part de l'Etat et les aides du FMI (en 2000 puis en 2001) qui assurent un court répit dans le maintien de la liquidité disponible, on ne parvient plus à rassurer les investisseurs qui manifestent de plus en plus de doutes quant à la solvabilité de l'Etat argentin et anticipent une dévaluation. Les entrées de capitaux qui étaient très faibles en 1999 comparativement aux années précédentes ne repartiront pas à la hausse. L'année 2001 s'achève avec un solde négatif du compte financier. Cela explique la crise de liquidité qui suit, « résolue » en catastrophe par la fermeture des accès aux comptes bancaires (« corralito ») puis la *pésification* de l'économie, c'est-à-dire la sortie du régime de convertibilité (le dollar n'a plus cours légal, et la monnaie nationale est dévaluée).

L'échec du plan convertibilité renvoie clairement à l'échec de la « tablita », en raison de nombreux points communs ; dans les soubassements théoriques, mais aussi dans l'enchaînement des événements macroéconomiques (flux puis reflux des capitaux étrangers, forte croissance puis récession en très peu de temps, difficultés de sortie du régime monétaire…). Dans les deux cas l'Argentine choisit de provoquer la libéralisation financière malgré le contexte inflationniste interne. Pour y faire face, on choisit de rattacher la monnaie au dollar, afin de créer un ancrage pour l'ensemble du système de prix.

CONCLUSION

Nous avons apporté un éclairage sur un processus de vingt-cinq années aboutissant à la crise de 2001 à travers l'analyse des principales transformations du Régime Monétaire argentin. La « Tablita » a favorisé un endettement externe intermédié à la fin des années 1970 source de contraintes par la suite, le plan « Austral » a échoué dans son objectif de reconstruction d'une monnaie nationale lors des années 1980, favorisant en retour l'implantation du dollar dans l'économie argentine. Cette implantation a finalement été officialisée par le régime de convertibilité adopté dans les années 1990, régime qui portait en son sein les racines de la crise de 2001-2002.

L'analyse du cas argentin permet d'apporter des précisions quant au rôle joué par l'Etat au sein du processus de globalisation. Plus précisément, le cas argentin souligne que la « globalisation financière » n'implique pas la disparition de l'importance de la politique monétaire et permet d'alimenter les débats autour des compétences dévolues à l'Etat, ou comment la « variable acteur public » est potentiellement source de stabilité ou d'instabilité économique à travers les décisions prises quant au Régime Monétaire.

Le redressement en cours de l'économie argentine permet d'ailleurs de renforcer ces conclusions. En effet, l'Argentine connaît aujourd'hui des taux de croissance remarquables et un processus de réindustrialisation. Ce processus a finalement été rapidement enclenché après la crise de 2001-2002, et fut permis par une forte dévaluation de la monnaie nationale, le Peso, offrant une protection du marché intérieur et de nouvelles opportunités d'exportation.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA M. (2001) *Macroéconomie financière, 2. Crises financières et régulation*, Paris, La Découverte.

AGLIETTA M., ORLÉAN A. (1998) *La monnaie souveraine*, Paris, Odile Jacob.

ARMONY V. (2004) *L'énigme argentine. Images d'une société en crise*, Montréal, Athéna Editions.

BCRA (1987) *Memoria Anual*, Banco Central de la Republica Argentina, Buenos Aires.

BLANC J. (2002) Invariants et variants de la souveraineté monétaire : réflexions sur un cadre conceptuel compréhensif, *Economies et sociétés*, ME4, 193-213

CAVALLO D., COTTANI J. (1997) Argentina's Convertibility Plan and the IMF, *American Economic Review*. 87-2, 17-21.
CHAUVIN S., VILLA P. (2003) Le Currency Board à travers l'épreuve de l'Argentine, *Document de travail du CEPII*, 2003-07.
DAGNINO PASTORE J. M. (1988) Evaluacion de un experimento antiinflacionario en Argentine (1979-1981), *In* Dagnino Pastore J. M. (ed.), *Cronicas Economicas. Argentina, 1969-1988*, Buenos-Aires, Editorial Crespillo, 77-109.
DAMILL M., FANELLI J. M., FRENKEL R. (1994) Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomia de América latina en los ochenta, *Documento Cedes*, 105.
DAMILL M., FRENKEL R., RAPETTI M. (2005) La deuda argentina: historia, default y reestructuración, *Desarrollo Económico*, 45-178, 187-233.
DORNUSCH R. (1984) Argentina since Martinez de Hoz, *Working Paper, NBER*, 1466.
FANELLI J. M., MACHINEA J. L. (1988) Stopping hyperinflation : The Case of the Austral Plan in Argentina, 1985-1987, In M. Bruno et *alii* (ed.), *Inflation Stabilization, the Experience of Israël, Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico,* Cambridge, MIT Press, 111-152.
FRENKEL J., JOHNSON H. G. (1976) *The Monetary Approach of the Balance of Payments*, London, George Allen.
HEYMANN D. (1986) Tres esayos sobre inflacion y politicas de estabilizacion. *Documentos de trabajo de la CEPAL de Buenos Aires*, 18.
HILLCOAT G. (1994) Hétérodoxie et orthodoxie dans les politiques de stabilisation en Argentine, *In* Delavaud A.-C. et J.-C. Neffa (ed.), *L'Argentine à l'aube du troisième millénaire,* Paris, IHEAL-CREDAL, 99-120.
KIGUEL M. A., LIVIATAN N. (1995) Stopping three big Inflations : Argentina, Brazil and Peru, *In* Dornbusch R., Edwards S., (ed.), *Reform, Recovery and growth. Latin America and the middle East*, Chicago, NBER-University of Chicago Press, 369-408.
KIGUEL M. A, NEUMEYER P. A. (1995) Seigniorage and Inflation : the Case of Argentina. *Journal of Money, Credit and Banking*, 27-3, 672-682.
KYDLAND F. E., PRESCOTT E. C. (1977) Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, 85-3, 473-491.
MUSSA M. (2002) Argentina and the Fund : From Triumph to Tragedy, *Policy Analyses in International Economics*, 67.
RODRIGUEZ C. (1979) El plan argentino de estabilizacion del 20 de diciembre, *Documento de Trabajo,* Universidad del CEMA, 5.
SARGENT T. J., WALLACE N. (1981) Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Quarterly Review of Federal Bank of Minneapolis*, 5-3, 1-17.
SCHVARZER J. (1987) *La politica economica de Martinez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica-Cisea.
SCHVARZER J. (1990) De l'apogée du plan Austral au chaos hyperinflationniste, *Problèmes d'Amérique Latine*, 95. 33-49.
TANZI V. (1977) Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue, *IMF Staff Paper*, 154-167.
WINOGRAD C. (1984) Economía abierta y tipo de cambio prefijado: ¿Qué aprendemos del caso argentino?, *Estudios del Cedes*, n°1984-5.

Sources statistiques

ADEBA : Asociacion DE Bancos Argentinos.
BCRA : Banco Central de la Republica Argentina.
CEPAL : Comision Economica para America Latina y el Caribe.
INDEC : Instituto Nacional de Estadistica y Censos de la Republica Argentina.

L'implication de l'État dans le secteur de la microfinance au Sénégal : les objectifs et les moyens d'action

Marie-Noëlle JUBENOT
OMI-Hermes, Université de Reims Champagne Ardenne
mn.jubenot@univ-reims.fr

Après avoir présenté les recommandations préconisées par le CGAP (Consultative Group to Assist the Poor, composé de bailleurs de fonds spécialisés dans la microfinance et hébergé par la Banque mondiale) sur le rôle que peuvent jouer les Etats dans le développement du secteur de la microfinance et les actions qu'ils doivent absolument proscrire, sera ensuite étudiée la stratégie particulière retenue par le gouvernement sénégalais dans le domaine de la microfinance.

1. ROLE DE L'ETAT DANS LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE SELON LE CGAP

D'après le CGAP, les pouvoirs publics des pays en développement ont eu un rôle très négatif dans le domaine financier, en se servant parfois des programmes de prêts pour transférer de façon non efficiente des ressources à certaines catégories de la population. La gestion étatique de ces ressources entraînerait ainsi des risques de clientélisme, de népotisme, de gestion non professionnelle, de corruption et de détournement. La non-intervention directe des gouvernements dans le secteur de finance et spécifiquement de la microfinance serait donc préférable. Cependant, les Etats, avec l'aide des bailleurs de fonds, peuvent contribuer à la mise en place et au développement du système financier, notamment la microfinance destinée prioritairement aux plus pauvres « non-bancables », en maintenant la stabilité macroéconomique au moyen de politiques monétaires et budgétaires appropriées. Selon Servet (2006), les Etats peuvent intervenir à plusieurs niveaux afin de promouvoir le développement du secteur de la microfinance :

- en donnant une impulsion initiale avec des programmes de développement, la promotion et à la construction de synergies entre plusieurs programmes ;
- en apportant des aides financières : apports de fonds publics, garanties d'emprunt, création de fonds d'investissement et de refinancement, mesures fiscales, mise à disposition de locaux, terrains, aide à la formation (personnels/ clients)... ;
- en suscitant un environnement macroéconomique favorable grâce à des politiques de lutte contre l'inflation, de réduction des déficits budgétaires, de libéralisation (CGAP, 2004) ;
- en créant des ministères spécifiques, des institutions de régulation, de surveillance et de concertation des Systèmes Financiers décentralisés (SFD), parfois appelés Institutions de microfinance (IMF) ;
- en réglementant efficacement le statut et l'activité des SFD ;
- en mettant en place des partenariats.

A contrario, certaines interventions directes des gouvernements seraient extrêmement nuisibles au développement du secteur de la microfinance. Le plafonnement des taux d'intérêt, empêchant les SFD de couvrir leurs coûts, nuirait à leur rentabilité et ferait obstacle à la création de nouvelles structures, surtout en zone rurale et dans les secteurs les plus coûteux du marché. Les programmes de prêt à taux subventionnés conduiraient à élever le taux de non remboursement et absorberaient les ressources publiques limitées en faussant les marchés.

Pour le CGAP (2004), l'objectif final est d'incorporer la microfinance aux systèmes financiers classiques, en impliquant activement le secteur privé. La réglementation du secteur,

par les gouvernements nationaux, vise la normalisation des pratiques et leur simplification pour une meilleure lisibilité. Il existe deux approches de la réglementation : l'une par le statut consiste à définir, plus ou moins strictement, le statut et la forme juridique prise par les SFD, l'autre par l'activité, n'imposant aucune contrainte de statut, mais encadrant les diverses opérations que peuvent effectuer les entreprises de microfinance.

La loi Parmec appliquée dans les pays de l'UMOA[1] est l'exemple type d'une réglementation par le statut. Elle privilégie le modèle de microfinance basé sur des institutions coopératives et restreint le développement de modèles des Systèmes Financiers décentralisés alternatifs, comme les entreprises privées classiques sous leurs différentes formes, les organismes bancaires... Ce qui limiterait, selon le CGAP, les possibilités d'innovations dans le secteur de la microfinance et, par voie de conséquence, la diversité des services financiers destinés aux pauvres. L'approche de la réglementation selon l'activité, retenue par les pays de la zone CEMAC[2], permettrait une plus grande liberté du secteur de la microfinance, une plus grande diversité des formes institutionnelles et des services financiers.

Quelque soit sa forme, la réglementation est qualifiée de prudentielle lorsqu'elle a au moins l'un des objectifs suivants : la santé financière des institutions agréées du secteur de la microfinance, la stabilité de l'ensemble du système financier, la protection de la clientèle. Il est à noter que le poids financier des SFD dépasse rarement 5 à 10% du total du bilan bancaire et que le pouvoir de création monétaire par ces institutions est inexistant. Il y a peu de risques que ce secteur spécifique mette en danger le système financier global d'un pays. Il existe cependant une forte demande de réglementation en provenance des acteurs directs du secteur de la microfinance. Cette demande est souvent motivée par des objectifs contradictoires : certaines ONGs pensent améliorer, par un agrément légal, leur activité et leur accès à des fonds externes (crédits commerciaux, autorisation à collecter des fonds), les bailleurs de fonds, qui soutiennent financièrement ce sous-secteur, espèrent que la réglementation va accélérer l'émergence d'institutions viables et indépendantes. Selon le CGAP qui escompte des effets positifs des innovations financières actuelles et potentielles, l'introduction d'une réglementation prudentielle doit être progressive et limitée. De plus, elle n'a de sens que s'il existe un nombre suffisant d'institutions capables d'obtenir les autorisations et si les infrastructures nécessaires à une supervision réelle existent. En tout état de cause, les gouvernements doivent consulter tous les acteurs non gouvernementaux (les SFD, notamment lorsqu'elles sont organisées sous la forme de réseaux suffisamment puissants, et les bailleurs de fonds) pour définir et ajuster le cadre réglementaire et de supervision.

La réticence du CGAP à l'encontre de la réglementation s'expliquerait par le souci du respect de la pluralité des initiatives. Deux propositions s'opposent : soit réglementer dès le début, quitte à procéder par la suite à des ajustements, soit laisser d'abord se développer le secteur puis, au bout quelques années si le nombre d'institutions est suffisant, créer une réglementation consacrant les IMF ayant réussi et sanctionnant les structures défaillantes.

La réglementation et la supervision, quel que soit le secteur, implique des coûts pour les autorités de tutelle et pour les institutions elles-mêmes. Ces coûts s'avèrent plus élevés pour le secteur de la microfinance en raison de ses spécificités. L'encours de crédits des SFD est faible mais le nombre de comptes de clients y est élevé, de sorte que le niveau de décentralisation, la vérification de la qualité du portefeuille et de la solidité des garanties est difficile car la clientèle pauvre travaille généralement dans le secteur informel. La réglementation implique également pour les entreprises concernées, notamment les SFD, la production régulière, le plus souvent annuelle, d'informations. En outre, dans le secteur de la

[1] L'Union Monétaire Ouest Africaine comprend certains pays de l'Afrique occidentale francophone : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger , le Sénégal et le Togo.

[2] La Communauté Économique et Monétaire de L'Afrique Centrale (CEMAC) comprend certains pays de l'Afrique centrale : le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, le Tchad. L'UMOA et le CEMAC représentent les deux unions économiques de la zone franc (à laquelle s'ajoutent les Comores).

microfinance, peu d'institutions, à l'heure actuelle seraient capables de recevoir un agrément qui atteste véritablement de leur solidité financière, autrement dit la capacité à maintenir l'activité (financement de l'encours des prêts) en cas d'arrêt des subventions. Par ailleurs, toujours selon le CGAP, une fois le processus de réglementation enclenché, le plafonnement des taux d'intérêt au nom de la défense des petits emprunteurs s'impose souvent automatiquement pour des raisons politiques aux autorités de tutelle, même si cet aspect des choses n'a pas été prévu initialement.

La stabilisation de l'environnement politique et macroéconomique constitue l'autre grand domaine d'intervention des gouvernements nationaux pour un développement favorable de la microfinance. Selon le CGAP (2003b), « Des conditions économiques défavorables, des infrastructures sociales et concrètes en mauvais état (éducation, santé, routes), la corruption et l'insécurité affaiblissent la capacité des clients à tirer parti des services financiers ». En réalité, les recommandations, en termes de politiques macroéconomiques, des organismes internationaux issus de Bretton Wood (Banque mondiale et FMI) n'ont guère évolué, malgré les nombreuses critiques portant sur les conséquences sociales et l'efficacité économique des Politiques d'Ajustement Structurel (PAS). Le volet monétaire de ces politiques demeure : la lutte contre l'inflation, l'augmentation de la part de l'épargne nationale dans le financement des investissements, la stabilisation des taux de change, la réduction du déficit budgétaire, l'obtention de taux d'intérêt réels positifs. En ce qui concerne la politique budgétaire, la réduction des déficits reste essentielle. D'un point de vue général, priorité est donnée à la libéralisation de l'économie par la mise en concurrence des entreprises privées, la privatisation et l'application de réglementations favorables au marché.

2. LE GOUVERNEMENT SENEGALAIS JOUE-T-IL UN ROLE FAVORABLE DANS LE DEVELOPPEMENT DE LA MICROFINANCE ?

Nous présentons dans un premier temps un bilan de l'économie sénégalaise, sans négliger les facteurs sociaux. Puis, dans un second, nous rappellerons les interventions économiques et surtout réglementaires du gouvernement sénégalais et nous étudierons leurs conséquences sur le développement du secteur de la microfinance.

2.1. Caractéristiques économiques et sociales du Sénégal

58% des 9,5 millions d'habitants (estimation de 2000) a moins de 20 ans. Ancienne colonie française dont l'indépendance date de 1960, la société sénégalaise est constituée de plus d'une vingtaine d'ethnies ayant chacune une langue et des traits culturels spécifiques. Cependant la langue officielle est le français et la langue officieuse le Wolof. L'ethnie Wolof est dominante tant au niveau de la taille que de son influence culturelle et économique. Le Sénégal, considéré comme un pôle de développement régional, joue un rôle stratégique en Afrique. Il est l'un des principaux initiateurs et promoteurs du “Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique” (NEPAD) et aussi l'un des pays fondateur de la francophonie.

Le PIB réel a crû de 2,9% en 1994 et ensuite, suite à la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, de plus de 5% en moyenne quasiment chaque année à l’exception de 2002. Le PIB se partage entre les trois secteurs classiques : les services (55,2%), l'industrie (26,9%) et l'agriculture (17,9%)[3]. L’investissement public est assez dynamique, ainsi que le secteur tertiaire et le BTP qui bénéficie entre autres des transferts internationaux des migrants. Cependant, le Sénégal a été admis depuis 2001 dans la catégorie des Pays les Moins Avancés (PMA), avec un PIB par tête d'habitant (600 US$) parmi les plus faibles au monde. Il est au 154ème rang sur 173 pays en 2002 selon l'indice de développement humain calculé par le

[3] Source : Ministères de petites et moyennes entreprises, de l'entrepreneuriat féminin et de la microfinance, Lettre de politique sectorielle, stratégie et plan d'action 2005-2010.

PNUD. La production agricole ne couvre en moyenne que 52% des besoins alimentaires, dont la base est le riz.

Le poids de la dette[4] constitue un handicap. Il conduit à la réduction du pouvoir de redistribution de l'Etat et au ralentissement du développement des infrastructures. L'encours de la dette a représenté 86,2% du PIB en 1994, 80,1% en 1996 et 71,3% en 2000. Le service de la dette pour sa part a représenté après rééchelonnement 4,5% des recettes d'exportations de biens et services et 11% des recettes fiscales en 1994. Les annulations de dette consenties au Sénégal, soit dans le cadre des initiatives PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) pour 488 M$ en valeur actuelle nette, soit au sommet du G8 de 2005 pour un milliard de dollars en valeur actuelle nette, devraient permettre d'abaisser le ratio d'endettement du pays de 46% à 12% du PIB. L'inflation, pratiquement maîtrisée depuis 2000, tend à repartir en 2007 avec l'augmentation spectaculaire du prix du pétrole et de la plupart des matières premières y compris agricoles.

La pauvreté est principalement localisée dans les zones rurales, notamment celles du Centre, du Sud et du Nord-Est. L'incidence de la pauvreté varie en zone rurale entre 72% et 88% et en zone urbaine entre 44% et 59%. Le taux brut de scolarisation dans le primaire est estimé à 70% (contre 75% en Afrique subsaharienne). Le taux d'alphabétisation pour les plus de 15 ans se fixe à 39,1%, avec de grandes disparités entre les sexes et les régions.

Le secteur de la santé est caractérisé par une insuffisance notable d'infrastructures et de personnel de santé, lequel est mal réparti sur l'ensemble du territoire. Le taux de mortalité infantile se situe à 58‰ et le taux de mortalité infanto-juvénile à 113‰. Le paludisme constitue la première cause de morbidité avec presque 25% des cas déclarés.

Les politiques économiques sénégalaises visent des forts taux de croissance afin de mieux supporter les déficits (grâce notamment à l'accroissement des niveaux d'investissement et de la productivité et de la libéralisation de l'économie), le contrôle de l'inflation, l'assainissement des finances publiques. Depuis plusieurs années émerge un mouvement associatif : des syndicats, des groupements d'étudiants et de parents d'élèves, diverses associations (professionnelles, de promotion et de défense des droits de la femme), des coopératives et mutuelles de crédit, des groupements d'intérêt économique, etc. Cette société civile peut être considérée, à l'image de la stratégie mise en oeuvre par la Banque mondiale depuis la fin des années 1990, comme un partenaire efficace pour le développement économique et social.

Le déficit de la balance commerciale s'est stabilisé et le taux de couverture ne se détériore que marginalement, atteignant 47,9%. Toutefois ces évaluations masquent des évolutions parfois contrastées de la structure des échanges. La baisse des volumes exportés pour l'arachide et les phosphates est compensée par le dynamisme de la filière coton et par les réexportations de pétrole. Les importations quant à elles sont tirées par une demande accrue en biens agro-alimentaires et en produits pétroliers.

2.2. L'implication de l'état sénégalais dans le secteur de la microfinance

Globalement, en Afrique subsaharienne, le nombre d'agences bancaires ou postales par habitant est largement insuffisant surtout en zone rurale. L'enjeu du développement de la microfinance se confond avec l'objectif de « bancarisation » de l'économie. Au milieu des années 1980, les pays membres de l'UMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et des autres pays de la zone franc CFA subissent une grave crise économique et surtout financière. La Côte d'Ivoire et le Sénégal enregistrent le plus grand nombre de défaillances bancaires. Au Sénégal, la quasi-totalité des banques, du secteur public ou commercial, se sont effondrées, soit au total sept banques représentant 20 à 30% des actifs du système financier. Ces défaillances ont incité l'Etat sénégalais à tenter de reconstituer le secteur financier au

[4] Chiffres du Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne/ Sénégal.

service notamment de la population la plus pauvre car, permettant le financement des activités économiques, il constitue un levier important de la croissance.

Par suite de certaines spécificités, le développement du secteur de la microfinance semble moins évident en Afrique subsaharienne que dans la plupart des pays asiatiques. Le secteur africain de la microfinance affiche des coûts opérationnels plus élevés qu'ailleurs, à cause notamment d'une faible densité territoriale, en dehors des villes. La bancarisation est faible, seule une très petite minorité de la population possède un compte bancaire. Dans l'économie la plus développée, l'Afrique du Sud, la moitié de la population adulte n'a pas accès aux services bancaires et l'immense majorité des petits travailleurs indépendants est « non bancable ». Les coopératives financières, qui touchent plusieurs millions de clients, constituent le modèle dominant en Afrique francophone. En Afrique anglophone (en dehors de l'Afrique du Sud) et dans les pays lusophones, malgré le grand nombre de coopératives financières, les ONG spécialistes de la microfinance jouent un rôle plus important. Le montant moyen des prêts accordés par la microfinance s'élève à 201 US$ en Afrique sub-saharienne, contre 413 US$ en Asie, 1 286 US$ en Amérique latine, 201 US$ au Moyen Orient et en Afrique du Nord, 432 US$ en Europe de l'Est et en Asie centrale.

Le projet ATOMBS[5], sous la présidence de Monsieur Abdou Diouf (qui reste à l'heure actuelle, toujours très impliqué dans le secteur) constitue la première initiative de réglementation du gouvernement sénégalais afin de développer le secteur de la microfinance. Cette loi a été préparée initialement par des experts de la Société de Développement International Desjardins (DID) sur le modèle mutualiste des Caisses Desjardins au Québec (Lelart, 2002). Le projet consistait à privilégier les formes coopératives et surtout mutualistes pour le développement des SFD d'épargne et de crédit. Il s'agit de la première réglementation intégrée. Le projet ATOMBS devenu loi PARMEC (Programme d'Appui à la Réglementation des Mutuelles d'Epargne et de Crédit) est rapidement porté devant la BCEAO (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest). Fin 1993, une réglementation sous-régionale est adoptée par le Conseil des Ministres de l'UMOA sur proposition de la BCEAO. On distingue quatre étapes au développement des réseaux financiers de type mutualiste ou coopératif :

- création de premières caisses locales agréées par l'autorité monétaire;
- extension du nombre de caisses locales, puis création de fédérations et poursuite de l'extension du réseau sur tout le territoire;
- consolidation des réseaux sur le plan de la solidité institutionnelle et financière ;
- intégration ou regroupement des réseaux au sein de confédérations nationales ou sous-régionales et création de caisses centrales disposant d'un agrément bancaire, et de diverses sociétés (compagnies d'assurance, SSII, société de gestion immobilière, etc.)

Début 2007, après une décennie de fonctionnement du cadre juridique, on observe au Sénégal :

- une forte concentration de l'offre de services au niveau de trois régions : Dakar (19,21% des implantations de SFD), Thiès (23,17%) et Saint-Louis (du fait de la concentration démographique et des activités socio-économiques) et au niveau de quatre institutions faîtières ;
- une croissance rapide des structures qui sont passées de 18 Mutuelles d'Epargne et de Crédit en 1993 à 833 SFD reconnues (dont 439 Mutuelles d'Épargne et de Crédit, 387 Groupements d'Épargne et de Crédit n'ayant de personnalité morale, vestiges des tontines ou autres organisations informelles, et 7 Organisations Sous Convention cadre, 5 Unions, 1 Fédération et 1 Confédération)[6].

Les institutions sous convention cadre (ONG, projets divers de microfinance) sont des institutions agréées par les autorités de tutelles, mais dont la forme d'organisation n'est ni mutualiste, ni coopérative. La BCEAO a élaboré, en juillet 1996, une Convention Cadre pour

[5] ATOMBS : Assistance Technique aux Opérations Bancaires Mutualistes au Sénégal.
[6] Source : Ministère de la microfinance et de la Coopération Internationale Décentralisée (MMICD).

les institutions non mutualistes, qui restent minoritaires. Le marché s'est organisé autour de quatre grandes fédérations mutualistes :

- le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS), avec 53,58% des dépôts et 28,37% des crédits ;
- le Partenariat pour la Mobilisation de l'Epargne et du Crédit Au Sénégal (PAMECAS) qui représente 20,12% des dépôts et 15,85% des crédits ;
- l'Union des mutuelles d'épargne et de crédit de l'Unacois-Defs (UMECU) qui distribue 7,60% des crédits et mobilise 11,30% de l'épargne ;
- l'Alliance de crédit et d'épargne pour la production (ACEP) : 30,31% des crédits et 4,57% des dépôts.

La loi PARMEC95-03 du 05 janvier 1995 réglemente essentiellement les institutions mutualistes d'Epargne et de Crédit, contrairement à la réglementation adoptée dans la zone CEMAC, qui reconnaît trois catégories IMF : les établissements mutualistes, les sociétés anonymes, considérées comme de véritables petites banques de la microfinance et, enfin, les structures ne collectant pas d'épargne. Seules les deuxièmes et troisièmes catégories sont susceptibles d'intéresser les banques commerciales.

Afin d'assouplir la rigidité de son cadre réglementaire, la loi PARMEC a été toutefois complétée par des dispositions réglementaires supplémentaires : le Décret d'application de la loi n° 97-1106 du 11 novembre 1997 ; la Convention-Cadre pour les structures non mutualistes, signée avec le ministère des Finances d'une durée de 5 ans, renouvelable et, enfin, les Instructions de la BCEAO relatives aux normes et règles de gestion des structures financières décentralisées. L'évolution des Systèmes Financiers Décentralisés est marquée par deux périodes. La première, de 1993 à 1997, est caractérisée par l'émergence du système et la mise en place du dispositif juridique provisoire relatif à l'organisation, aux conditions d'agrément et de fonctionnement des structures mutualistes d'épargne et de crédit. La seconde correspond à la phase de consolidation qui a débuté avec le regroupement de certaines structures en vue de se doter d'institutions faîtières, encore appelées réseaux (unions, fédérations, confédération). Le tableau 1 donne quelques indications sur l'activité financière de 121 IMF ayant communiqué leurs résultats à la BCEAO.

Tableau 1 : Bilan des 121 institutions de microfinance ayant communiqué des informations financières conformes aux prescriptions réglementaires

Principaux indicateurs	1999	2000	Variation en %
Nombre d'institutions	122	121	**-0,8▼**
Nombre de points de services	285	324	**13,7▲**
Nombre de bénéficiaires	281 885	291 328	**3,3▲**
Dépôts (millions de FCFA)	13 602	18 456	**35,7▲**
Montant moyen des dépôts (FCFA)	60 875	70 132	**15,2▲**
Fonds propres (millions de FCFA)	9 662	9 927	**2,7▲**
Nombre de crédits accordés	61 423	65 145	**6,1▲**
Crédits accordés en 2000 (millions de FCFA)	19 736	28 247	**43,1▲**
Montant moyen des prêts (FCFA)	61 423	65 145	**6,1▲**
Encours de prêts	14 880	20 296	**36,4▲**
Nombre de prêts en cours	47 610	50 346	**5,7▲**
Encours moyen des prêts	312 546	403 130	**29,0▲**
Crédits en souffrance (millions de FCFA)	511	863	**68,9▲**
Placements (millions de FCFA)	6 035	8 725	**4,6▲**
Actif total (millions de FCFA)	16 668	23 172	**39,0▲**
Produits d'exploitation (millions de FCFA)	4 260	5 952	**39,7▲**
Charges d'exploitation (millions de FCFA)	3 072	4 160	**35,4▲**
Résultat net agrégé (millions de FCFA)	1 187	1 792	**51,0▲**
Subventions	882	1 241	**40,7▲**

Source : BCEAO, 2000.

L'ensemble des structures financières décentralisées du Sénégal, avec 750 000 adhérents (446 023 en 2003), a distribué en 2006, 82 milliards de Fcfa (milliards d'euros)

d'encours de crédit et les dépôts d'épargne ont atteint 71 milliards de Fcfa, contre respectivement 37 et 36,5 milliards en 2003. Il existe cependant de grandes disparités géographiques : les institutions sont concentrées à 42% entre les régions de Thiès et de Dakar alors que les régions de Fatima, Ziguinchor et Tambourin accueillent ensemble moins de 15% des structures. Le tableau 2 recense l'ensemble des institutions financières du Sénégal.

Tableau 2 : Evolution des systèmes décentralisés entre de 1999 à mai 2004. Nombre d'IMF créé par année

Types de SFD	1999	2000	2001	2002	2003	mai 2004	Total
1. **Instititions mutualistes**							
Mutuelles d'épargne et de crédit	173	43	20	24	53	42	355
Structures faîtières	2	2	0	0	2	1	7
2. **Groupements d'épargne et de crédit**	148	130	53	53	17	3	404
3. **Organisations sous convention-cadre**	6	2	0	2	0	0	10
TOTAL	329	177	73	79	72	46	776
Retrait d'autorisation d'exercer	6	0	0	0	3	1	10
Abrogation de reconnaissance suite à une mutation (GEC--> MEC)	0	1	0	6	11	24	42
Somme cumulée	323	499	572	645	703	724	724

Source : cellule AT/CPEC/MEF[7]

La stratégie suivie par le gouvernement, dans le domaine de la microfinance et du secteur financier dans son ensemble, s'inscrit dans le cadre de la politique économique plus générale définie par le Nouveau PArtenariat pour le Développement de l'Afrique. Avec le NEPAD, il est, entre autres, question, dans l'esprit des politiques libérales préconisées par les institutions issues de Bretton Wood, de renégocier les relations de l'Afrique avec ses partenaires bilatéraux et les institutions internationales et d'explorer d'autres voies de développement que l'aide et le crédit public, en mobilisant notamment les ressources africaines et en faisant une plus grande place au secteur privé. Un certain nombre de secteurs sont considérés comme prioritaires, pour un développement économique durable : les ressources humaines ; l'éducation, la formation et la santé ; les technologies de l'information et de la communication (NTICs) ; l'agriculture et l'énergie ; l'accès des exportations africaines aux marchés des pays développés et, enfin, les infrastructures.

Concrètement, après la dévaluation de 1994, le Sénégal a réduit la taille du secteur public, a promu le secteur privé et a maîtrisé l'inflation (environ 2%). L'Etat s'est également désengagé du secteur agricole par la privatisation et la restructuration des entreprises publiques. Le taux de change du franc CFA, utilisé dans la zone UMOA, a désormais sa valeur fixée par rapport à l'euro à un taux de 0,15 € pour 100 FCFA.

À la suite des nombreuses critiques émises sur les Politiques d'Ajustement Structurel (appliquée au Sénégal depuis 1979) au sujet de leurs conséquences au niveau social, et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) de lutte contre la pauvreté, le Sénégal consacre près de 34% de son budget national (2003) au secteur de l'éducation, malgré son endettement. Entre 1989/90 et 2000/01, le taux de scolarisation primaire est passé de 57% à 70%. Les dépenses d'éducation, selon la théorie du capital humain, initiée par Schutz et Lewis, et la théorie sur les « capabilités » développée par Amartya Sen, sont un élément incontournable pour, d'une part, la croissance économique future et, d'autre part, un véritable développement économique et social. Ainsi, en Europe de l'Est et en Asie centrale, le niveau plus élevé de revenu et d'instruction explique en partie le montant plus important des prêts accordés par le secteur de la microfinance dans ces régions.

[7] Cellule AT/CPEC/MEF : Cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (créée le 05 novembre 1992) / Ministère de l'Economie et de Finances.

CONCLUSION

Le Sénégal est l'un des pays pionniers dans le monde en ce qui concerne la réglementation spécifique du secteur de la microfinance et il se comporte en bon élève des politiques préconisées par les institutions du Bretton Wood. Cette politique semble donner des résultats économiques encourageants, pourtant la pauvreté persiste et s'est même aggravée. La lutte contre la pauvreté passe par un accroissement des infrastructures sociales. Les efforts déjà entrepris en ce qui concerne le secteur de l'éducation ne seront perceptibles que dans le moyen terme. L'allègement de la dette est une condition essentielle de la poursuite de cet effort. La microfinance ne peut se développer que dans un environnement économique et politique mais aussi social suffisamment porteur. Malgré les nombreuses critiques sur le choix de la loi Parmec, on assiste à un développement impressionnant du nombre de SFD au Sénégal, ainsi que dans le reste de l'UMOA. La question de la diversité des services financiers reste posée, car elle demeure inférieure à celles d'autres zones géographiques comme l'Asie, de même que celle de l'amélioration du financement des PME et des TPE.

BIBLIOGRAHIE

BARLET K. (2003) Le point sur la réglementation et la supervision de la microfinance, *BIM*, n° 30, septembre.
CGAP (2003a) Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance, Microfinance Consensus Guidelines.
CGAP (2003b) l'impact de la micro finance, note sur la microfinance, N° 13, juillet.
CGAP (2004) Le rôle des pouvoir public à l'égard de la microfinance, note sur la microfinance, N° 19, juin.
HANE B., GAYE M.-L. (1996) Les pratiques du marché parallèle du crédit au Sénégal. Leçons pour le système bancaire ?, *in* Balkenhol B. (ed.) *Banques et Petites entreprises en Afrique de l'Ouest : problèmes et possibilités liés à leur rapprochement*, Paris, L'Harmattan, et Bureau International du travail.
HIBOU B. (1998) Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire, *Les Etude du CERI*, n° 39, mars.
LELART M. (2002) *L'évolution de la finance informelle et ses conséquences sur l'évolution des systèmes financiers*, Agence Universitaire de la Francophonie, réseau entreprenariat.
LHERIAU L. (2003) La microfinance commerciale en zone urbaine : quelles possibilités et quelles perspectives ?, *Epargne sans Frontière*.
LHERIAU L. (2005) Cadre juridique, réglementaire et fiscal de la microfinance, Journées francophones de la microfinance, Tunis, 27-28 octobre.
MINISTERE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DE L'ENTREPRENEURIAT FEMININ ET DE LA MICROFINANCE (2004), Lettre de politique sectorielle - stratégie et plan d'action 2005-2010.
MINISTERE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DE L'ENTREPRENEURIAT FEMININ ET DE LA MICROFINANCE (2005), Diagnostic pour l'élaboration de la politique nationale de microfinance.
ONU (2006) *Construire des services financiers accessibles à tous*, EFNU, UNDESA mai, New York, rapport disponible sur : *www.uncdf.org/bluebook*.
SERVET J.-M. (2006) *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob.

Sites internet :
http://www.microfinance.lu/comas/media/investissementprivfinal.pdf
http://www.lamicrofinance.org
http://www.idrc.ca/braco/ev-44173-201-1-DO_TOPIC.html

Relation banques et institutions de microfinance : facteurs explicatifs et rôle de l'État

FALL François Seck
CARE, Université de Rouen
fallfranc@yahoo.fr

L'objet de cet article n'est pas de s'escrimer sur la place que peut prendre l'action des pouvoirs publics dans l'offre de services microfinanciers. Le débat sur cette question, en effet, a été largement tranché en faveur d'une non-intervention de l'Etat en matière d'offre de services financiers aux pauvres. L'échec des banques de développement dans les pays d'Afrique subsaharienne illustre parfaitement l'inefficacité d'une action publique directe dans l'offre de services financiers. La microfinance elle-même témoigne de l'inefficience d'une intervention étatique directe. Son émergence tient concrètement à l'échec des banques et des pouvoirs publics dans le financement des catégories pauvres. Contrairement à ses débuts où elle était considérée comme exclusivement réservée aux ONG et autres institutions de types mutualistes ou coopératives, la microfinance aujourd'hui est le champ d'action d'un nombre abondant d'acteurs. Après avoir séduit les pouvoirs publics et autres organisations en faveur du développement, elle capte de plus en plus l'attention des institutions bancaires, en premier lieu les banques agricoles et de développement. L'efficacité financière de la microfinance et son utilité dans les économies en développement ne sont plus à démontrer : les expériences de réussite en Amérique latine et en Asie en ont suffisamment témoigné. Aujourd'hui, on parle souvent de complémentarité, d'articulation, de coopération… pour désigner la nécessité de coordonner les actions menées dans les deux secteurs, dans un souci d'élargir l'accès des micro-entrepreneurs au financement.

La complémentarité entre les deux secteurs peut être mise en évidence aussi bien du côté de l'offre que de la demande de services financiers. Au niveau de l'offre, la complémentarité réside dans la spécificité des mécanismes d'intermédiation utilisés par les banques et les institutions de microfinance. L'approche de G. B. Richardson (1960, 1972) servira principalement de cadre d'analyse à la complémentarité entre ces deux secteurs. Au niveau de la demande, elle se justifie par la nature différente de la clientèle cible, les besoins exprimées par les clients et la sensibilité de ces derniers par rapport au prix du marché. Cette complémentarité, trouve ses fondements théoriques dans les raisons d'existence de l'intermédiation financière bancaire, en l'occurrence les asymétries d'information et les coûts de transaction. Dans la littérature théorique, la spécificité de l'intermédiation financière par rapport à celle des marchés financiers réside dans la capacité des banques à produire et à gérer de l'information en situation d'incertitude. Dans cette efficacité des banques en matière de traitement de l'information, la complémentarité des institutions de microfinance prend naissance dans les limites de la technologie bancaire à gérer certains types de projets, en l'occurrence les projets de nature informelle[1]. Par rapport à ce genre de projets, les institutions de microfinance, en revanche, disposent de technologies plus appropriées. Leur complémentarité à l'intermédiation bancaire traditionnelle se fondera essentiellement sur leur capacité à jouer un rôle efficient dans les créneaux où aucune banque n'a osé s'aventurer[2].

Dans les pays subsahariens, où l'essentiel de l'activité économique est dominé par les projets de nature informelle, la principale difficulté de l'intermédiation financière est

[1] Le rationnement du crédit dans les pays en développement, s'explique par cette incapacité de l'intermédiation bancaire classique à jouer un rôle efficient dans une économie dominée par des projets informels.
[2] Cette complémentarité réside dans la particularité des mécanismes utilisés par les institutions de microfinance pour gérer les risques afférents aux projets de nature informelle.

l'inadéquation des techniques et procédures bancaires et l'insuffisance des ressources des institutions de microfinance. Dans de telles circonstances, la complémentarité banques/IMF peut prendre une portée significative sur le plan macroéconomique, dans la mesure où une coopération entre les deux secteurs peut accroître l'efficience du système de financement de l'économie[3]. Toutefois, le rapport entre les deux secteurs ne se résume pas à la seule relation de complémentarité. Dans certaines zones et pour certaines niches de clients, ils peuvent se trouver en situation de concurrence. Dans le contexte sénégalais, la concurrence, bien que timide, s'observe ces dernières années à travers le redéploiement des banques dans les banlieues urbaines[4]. Ces situations de chevauchements sont plus fréquentes dans les phases extrêmes de développement du secteur de la microfinance. Les expériences d'Amérique latine le montrent. En effet, leur relation suit un processus ranimé par le degré de maturité du secteur de la microfinance. Dans cette dynamique, les pouvoirs publics peuvent agir soit de façon directe ou indirecte. L'action indirecte consiste à mettre en place un cadre macroéconomique propice à l'éclosion du secteur de la microfinance et à sa saine croissance. Dans l'action directe, en revanche, il s'agit pour l'Etat d'entreprendre des initiatives concrètes visant à favoriser la coopération entre les banques et les institutions de microfinance, en agissant sur le cadre réglementant le secteur, la fiscalité…

Dans ce texte, nous cherchons à répondre aux questions suivantes : comment justifier la complémentarité et la concurrence, dans la relation entre les deux secteurs ? Quelles formes peut prendre l'action des pouvoirs publics dans la coopération entre les banques et les institutions de microfinance ? Avant de discuter de l'action des pouvoirs publics dans la dynamique de la relation entre les deux secteurs (partie 3), nous tenterons d'abord d'apporter des justifications aux relations de complémentarité (partie 1) et de concurrence (partie 2).

1. LA COMPLEMENTARITE BANQUES ET INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

En partant des développements de la théorie de l'intermédiation financière, il est possible de donner un fondement théorique à la complémentarité entre les secteurs bancaire et microfinancier. Cette complémentarité trouve son explication dans la spécificité de l'offre et de la demande dans chaque secteur.

1.1. Les facteurs explicatifs de la relation de complémentarité

Du côté de l'offre, nous adoptons une approche de type Richardson, en fondant l'analyse sur trois facteurs principaux : la nature des compétences nécessaires et des technologies utilisées de part et d'autre, l'utilité pour les deux secteurs à coopérer, et l'existence d'économies de coûts ou la réalisation d'un profit supérieur dans la coexistence des deux marchés. Dans l'analyse de Richardson (1960, 17972), le premier facteur qui détermine la complémentarité de deux activités est la spécificité des technologies - et donc des compétences - nécessaires pour leur mise en œuvre. Il juge complémentaires des activités nécessitant des compétences différentes, par opposition aux activités similaires qui requièrent des compétences identiques. Dans cette conception richardsonnienne, la complémentarité banque et IMF réside dans la spécificité des techniques et mécanismes de collecte de l'épargne et de financement des projets. Alors que les techniques bancaires s'appuient principalement sur les mécanismes standards de « *screening* », de « *credit scoring* »…, les techniques microfinancières reposent sur des mécanismes dits « innovants » : prêt de groupe avec caution solidaire, système de prêt progressif, et autres mécanismes basés sur la pression

[3] Une coopération sur le plan financier, ou sur l'échange de technologies ou de savoir-faire réduit les asymétries d'information entre entrepreneurs et investisseurs et, donc, augmente la quantité de projets financés.

[4] Ce redéploiement des banques dans ces zones urbaines, constitue une réponse à la timide concurrence ressentie sur la petite épargne, et l'expansion du marché des transferts d'argent dont une grande partie profite aux populations défavorisées des zones urbaines.

sociale. Les différences d'approches et de méthodologies constituent le principal facteur explicatif de la complémentarité entre les deux secteurs. Tandis que la fourniture de garanties matérielles constitue un élément majeur pour le recouvrement des crédits dans la banque, en microfinance, l'accent se trouve plutôt mis sur la pression sociale, la confiance, la moralité du client, etc. A la place de la garantie matérielle, les IMF prônent une garantie immatérielle (dite sociale, la simple parole donnée par l'emprunteur ou par ses garants). Le second facteur qui détermine leur complémentarité réside dans l'utilité pour les deux secteurs à coopérer. Les banques qui souhaitent se rapprocher des couches de populations pauvres, éprouvent de sérieuses difficultés à employer des mécanismes de financement appropriés. En revanche, les structures de microfinance, qui disposent des mécanismes de financement adéquats, manquent de moyens pour répondre à leurs besoins, en particulier les besoins en ressources longues. Ce contraste dénote l'utilité pour ces deux secteurs à coopérer. Selon Richardson, la complémentarité peut être définie par le fait que la profitabilité de l'un des partenaires n'affecte en rien celle de l'autre. L'exemple le plus illustratif, à cet égard, est le partenariat simple de dépôt imposé par la Loi Parmec. Une structure de microfinance en déposant ses ressources en banque jouit d'un service de sécurisation pour son épargne, tandis que la banque bénéficie d'une opportunité d'accroître son épargne et de diversifier son passif. Le troisième facteur qui détermine leur complémentarité est l'existence d'économie de coûts et/ou la réalisation d'un profit supérieur dans la réalisation conjointe des deux activités. Richardson considère des investissements complémentaires comme des investissements dont la réalisation conjointe engendre un profit supérieur à la somme des profits réalisés séparément. Dans le contexte subsaharien, la complémentarité entre les deux secteurs est assez perceptible. L'industrie de la microfinance pallie l'incapacité du secteur bancaire conventionnel à répondre à l'ensemble des besoins de financement de l'économie. La complémentarité tient au fait que l'action des structures de microfinance en plus de celle des banques permet de réduire, en partie, le volume de crédits rationnés dans l'économie.

Du côté de la demande, la complémentarité est mise en évidence à travers la nature de la clientèle (son profil), les besoins exprimés par celle-ci, et sa sensibilité par rapport au prix du marché (le taux d'intérêt). La clientèle de l'industrie de la microfinance est généralement pauvre, constituée principalement de micro-entrepreneurs localisés essentiellement dans les zones rurales et les banlieues urbaines. Il s'agit d'une clientèle souvent analphabète, difficilement bancarisable, et dont les préoccupations sont orientées vers les petites activités de survie. Cette clientèle ne dispose pas de suffisamment de garanties pour lever des fonds auprès du secteur bancaire. Les besoins exprimés par les entrepreneurs dans ce secteur sont des besoins en fonds de roulement, en crédits d'investissements à court et très court terme destinés à exploiter des opportunités commerciales temporaires. Les montants demandés sont faibles et peu rentables pour une banque traditionnelle. La clientèle dans la microfinance a une faible sensibilité au taux d'intérêt, en raison, notamment, de la rareté du crédit sur ce marché[5]. Pour des sommes modiques, la clientèle est prête à payer des taux d'intérêt élevés, pour une durée souvent courte. Pour les pauvres, l'utilité liée à l'accès au crédit surplombe la désutilité causée par son coût. Dans l'industrie bancaire, en revanche, la clientèle est majoritairement constituée de grandes entreprises localisées dans les centres-villes. Il s'agit principalement d'entreprises formelles dans l'industrie, le commerce, les services… Les activités menées par cette clientèle sont profitables et à grande échelle. Les besoins exprimés ont trait au financement d'investissements productifs, dont l'horizon temporel est relativement long. Les montants sollicités sont élevés car destinés à financer le « haut de bilan ». Cette clientèle est sensible au taux d'intérêt, du fait notamment de l'existence de sources alternatives de financement (marchés des capitaux, actionnaires...).

[5] Dans l'analyse économique, la valeur d'un bien est en rapport avec sa disponibilité sur le marché. Adams Smith, à travers, le paradoxe de l'eau et du Diamant a montré pourquoi l'eau, un bien si utile, coûte moins cher que le diamant, un élément inutile.

1.2. Les fondements théoriques de cette complémentarité

Pour fonder la complémentarité entre banques et institutions de microfinance, l'analyse part d'une économie idéale où n'existerait ni incertitude, ni coûts de transaction. En relâchant les hypothèses d'information parfaite et de transactions à coûts nuls, elle parvient, à la manière de John Chant (1991), à justifier l'existence des intermédiaires financiers en vertu de leur capacité à gérer ces coûts de transaction et d'information. Toutefois, l'efficacité des intermédiaires financiers dans la gestion des asymétries d'information et des coûts de transaction se heurte à des frictions, en particulier lorsque les projets sont non bancables. Partant de ces limites de l'intermédiation financière classique, nous allons authentifier la nécessité de recourir à de nouvelles formes d'intermédiation, en l'occurrence l'intermédiation microfinancière. Pendant longtemps le paradigme des marchés parfaits a dominé la théorie économique. Ainsi, dans un monde sans friction à la Arrow-Debreu où l'information, entre les agents, est parfaite et les contrats entre ces derniers complets, le besoin d'une intermédiation financière est presque caduc. Dans un tel environnement, les entreprises et les investisseurs peuvent effectuer directement leurs échanges sans risques et à coût faible. Cependant, un tel monde n'est qu'imaginaire et l'existence des intermédiaires financiers prend tout son sens dans un environnement où la déloyauté des agents et l'impossibilité de prévoir tous les états possibles de la nature, façonnent les relations économiques.

Dans la théorie moderne de l'intermédiation financière, l'existence des institutions financières bancaires s'explique par les asymétries d'information (Diamond, 1984 et 1996 ; Diamond et Dybvig, 1983 ; Leland et Pyle, 1977 ; Boyd et Prescott, 1986 ; Chant, 1991) et les coûts de transaction élevés (Coase, 1937 ; Williamson, 1975 ; Benston et Smith, 1976). Dans les modèles à la Benston et Smith (1976), Leland et Pyle (1977) et Diamond (1984), l'existence des intermédiaires financiers est justifiée par l'avantage comparatif que possèdent les banques en matière d'évaluation et de surveillance des projets d'investissement. De cette approche, le modèle de Diamond (1984) est le plus représentatif. Il considère la stratégie de diversification des actifs comme principale technologie de réduction des coûts d'acquisition de l'information et de réduction du risque lié aux dépôts. Son idée est étayée par les résultats de Williamson (1989) qui montrent que les faillites bancaires, entre 1870 et 1913, ont été plus importantes aux USA qu'au Canada, en raison des restrictions à la diversification des portefeuilles. Plusieurs contributions théoriques se sont inscrites dans cette approche, parmi lesquelles les travaux de Chant (1991) semblent des plus pertinents. Cet auteur considère l'ouverture des banques vers le secteur de la microfinance comme moyen de diversification de portefeuille et de réduction du risque de dépôts et des coûts d'acquisition d'information vis-à-vis des catégories pauvres. Cette idée est d'autant plus recevable - car comportant moins de risques - que les refinancements bancaires au profit de la microfinance sont, pour la plupart, couverts par des fonds de garantie (Servet, 2006). Dans une version plus simplifiée[6], Diamond (1996) explique l'avantage que procure l'intermédiation bancaire dans la

[6] Dans le modèle de Diamond (1984), on peut mettre en évidence la nécessité d'une deuxième délégation du monitoring, lorsque l'on fait l'hypothèse de deux types de projets : formels et informels. Les premiers sont des projets bancables, tandis que les seconds sont non bancables. Si on admet comme Diamond qu'il est plus efficace de déléguer la surveillance des projets formels à la banque, on peut difficilement admettre une telle efficacité de la banque vis-à-vis des projets informels pour lesquels elle n'a pas la technologie appropriée. En revanche, une institution de microfinance dispose de l'outillage pour en assurer la sélection et la surveillance à un coût relativement faible. Stiglitz (1990) a mis en évidence la technologie du « *peer monitoring* », dans le cadre d'un *prêt de groupe*, où l'IMF fait supporter au groupe les coûts de sélection et de surveillance. En faisant l'hypothèse de deux types d'agents prêteurs : d'une part, une banque disposant de ressources mais ne possédant pas la technologie pour financer les projets informels et, d'autre part, une IMF possédant la technologie appropriée mais démunie de ressources, on peut imaginer une situation de coopération, où la banque délègue la surveillance des projets informels à l'IMF et s'atèle uniquement au financement des projets formels. Cette situation de sous-traitance est plus efficiente qu'une surveillance directe des projets informels par la banque et préférable à une situation de rationnement, où les projets informels se trouveraient exclus.

surveillance des projets. Il montre l'optimalité du contrat bancaire par rapport au placement direct sur les marchés, mais sans donner une analyse des limites de l'intermédiation en rapport avec la nature des asymétries d'information auxquelles sont confrontées les banques. Son analyse, bien que remarquable, demeure restrictive. Diamond (1984, 1996) ne montre pas jusqu'où cette efficacité de la banque est avérée. Dans cette étude, nous cherchons à préciser les limites de l'optimalité du contrat bancaire et la complémentarité que sont susceptibles de fournir les IMF dans l'intermédiation financière des économies en développement.

Dans la littérature théorique, l'asymétrie d'information et de coûts de transaction fait référence à un cadre formel où les banques peuvent juger la qualité des projets par l'analyse de documents écrits fournis par les emprunteurs. Par rapport à ces dossiers, la technologie bancaire est tout à fait adéquate pour traiter, à travers l'analyse d'états financiers et autres documents, les risques liés aux projets des demandeurs de crédit. Allen Franklin (1993) soutient que les banques disposent d'une expertise comparativement plus grande que les marchés dans le financement de projets requérant des technologies peu innovantes. En revanche lorsque les projets reposent sur des technologies innovantes, voire inconnues, la supériorité des banques est moins avérée. Dans ce sens, pour certaines catégories d'agents, les risques sont non identifiables avec la technologie bancaire classique, en raison de l'impossibilité pour ces agents de fournir des états financiers ou autres documents sur lesquels peut être effectuée une analyse du risque de crédit. Dans ce monde d'entrepreneurs, souvent informels, les banques ne disposent d'aucune technologie sûre pour parer aux incertitudes. Elles sont inefficaces pour le traitement de ces projets qui font apparaître d'autres formes d'asymétries d'information. L'inadéquation des procédures bancaires en matière de crédit pour les populations à bas revenus dans les pays en développement fait l'objet d'unanimité dans les contributions théoriques[7].

Par ailleurs, les pauvres, généralement, ne disposent pas de garanties matérielles suffisantes pour prétendre à un crédit bancaire classique ; or la fourniture de garanties matérielles pour une banque, constitue une technologie typique dans la réduction et la couverture du risque de défaillance de l'emprunteur. La contribution complémentaire des institutions de microfinance tient à leur capacité à réduire le risque de défaillance des emprunteurs, sans recours au collatéral matériel. Le pauvre n'a pas de garanties matérielles suffisantes, mais dispose d'un capital immatériel considérable : sa réputation. Dans l'intermédiation en microfinance, cette réputation va jouer un rôle crucial, et au collatéral matériel va se substituer le collatéral social. Les institutions de microfinance vont pallier la défaillance de l'intermédiation bancaire en faisant appel à une nouvelle forme de garantie basée sur la pression sociale, en lieu et place de la garantie matérielle. Dans les pays en développement, l'essentiel du potentiel entrepreneurial est constitué de petits entrepreneurs analphabètes, incapables de fournir des projets reflétant la réalité financière de leurs activités. Face à cette incapacité des demandeurs à fournir des informations formelles sur la qualité de leurs projets, les intermédiaires financiers se trouvent totalement inopérants pour évaluer le risque, et des projets viables demeurent sans financement, faute de technologie de crédit adéquate. L'efficacité des institutions de microfinance réside dans leur capacité à évaluer le risque des projets non bancables des acteurs informels. Parmi les technologies les plus usitées et les plus performantes, figure l'« *approche touche de la clientèle* » ou la « *proximité avec la clientèle* ». Celle-ci est basée sur la proximité physique qui est une assise de confiance. Les agents de crédits sont en contact permanent avec les clients emprunteurs, ce qui leur permet

[7] Concernant l'Afrique, Hugon (1991) souligne que « le système financier s'est développé culturellement, économiquement et socialement en rupture avec la société civile, dont les agents sont exclus de ces systèmes ». De cette triple rupture, nous pouvons faire jaillir une « asymétrie d'information imparable », liée au décalage entre les procédures utilisées et la réalité socioéconomique du milieu. Face à ce genre d'asymétries informationnelles, d'autres mécanismes d'intermédiation s'avèrent nécessaires. Dès lors, la complémentarité entre les banques et les institutions de microfinance prend tout son sens. Les institutions de microfinance, par l'originalité de leurs procédures et mécanismes ont réussi de façon spectaculaire là où les banques ont échoué.

de juger, de façon factuelle, de la qualité des projets des emprunteurs. Agents de crédit et clients se connaissent parfaitement : ils habitent généralement dans une même localité et se rencontrent habituellement dans les galas religieux, les baptêmes, les réunions politiques… Cette connaissance mutuelle permet de réduire les asymétries informationnelles mieux qu'une analyse classique, basée sur les états financiers. Cette proximité est d'autant plus utile que le milieu des affaires, dans les pays en développement, est fortement érodé par la corruption.

Dans la théorie traditionnelle de l'intermédiation financière, Gurley et Shaw (1960) expliquent l'existence des banques par leur particularité à transformer des échéances et des risques. Dans cette approche on peut apporter une contribution sur la complémentarité entre les banques et les institutions de microfinance, en fondant notre analyse sur une relation traditionnelle d'un client avec son banquier. Pour ce faire, nous nous plaçons dans une réglementation de type Loi PARMEC, où les institutions de microfinance sont tenues de déposer leurs excédents d'épargne en banque. Dans le modèle de Gurley et Shaw (1960), l'activité de la banque consiste à collecter des dépôts le plus souvent courts à partir desquels elle accorde des crédits à long terme. Cette activité de transformation est sujette à un risque lié au décalage entre la structure du passif et celle de l'actif. A ce risque d'échéance, appelé aussi risque de maturité, vient s'adjoindre un risque d'illiquidité lié à la structure même du bilan bancaire. La plupart des contributions théoriques s'accordent à dire que la principale source de vulnérabilité du système bancaire est la structure du bilan des banques. Les banques transforment des passifs liquides en actifs illiquides, et de cette activité de transformation découle un risque lié aux retraits inopinés des déposants. En effet, les dépôts bancaires sont exigibles à tout moment, tandis que les crédits sont illiquides et non fongibles. Si les banques ont plus ou moins une bonne information sur les projets qu'elles financent, Diamond et Dybvig (1983) nous montrent qu'un risque de liquidité est toujours probable en raison des comportements imprévisibles des déposants. Dans cette double activité de transformation d'échéances et de risques effectuée par les banques, où peut être située la complémentarité avec les institutions de microfinance ? Une façon indirecte de réduire ces risques (échéances et illiquidité) consiste pour une banque à réduire l'écart entre la durée des ressources qu'elle collecte et celle de ses investissements. Dans les approches à la Gurley et Shaw (1960) et à la Diamond et Dybvig (1983), un investissement dans une institution de microfinance peut procurer un double avantage à une banque. Le premier avantage est que les institutions de microfinance sont souvent surliquides et disposent d'une épargne à long terme qu'elles peuvent placer dans les banques. Au Sénégal, pour l'année 2002, les institutions de microfinance ont placé 13 514 472 659 FCFA auprès du système bancaire dont 10 795 131 093 FCFA (soit près de 80% des ressources placées en banque) correspondent à une épargne à terme (BCEAO, 2002). Dans cette analyse, la complémentarité entre la banque et l'institution de microfinance est assez perceptible : l'institution trouve dans ce placement un gage de sécurisation de son épargne, et la banque voit ses ressources longues renforcées[8].

[8] Souvent les banques accordent des crédits à long terme, ce qui accroît le risque de leur actif. Pour réduire ce type de risque, le refinancement d'une institution de microfinance paraît plus judicieux que celui de toute autre entreprise classique. Les institutions de microfinance, généralement, sont capables d'emprunter à moyen ou court terme et de rentabiliser cette ressource à très court terme. L'expérience a prouvé que ces institutions accordent des crédits souvent courts et obtiennent des taux de remboursement très élevés. Le refinancement au profit d'une institution de microfinance réduit le risque lié à la structure de l'actif du bilan de la banque. La complémentarité, ici, tient à l'avantage mutuel que procure un tel refinancement : l'institution de microfinance dispose d'une manne financière et la banque voit son risque à l'actif réduit. Par rapport au risque de liquidité que soulignent Diamond et Dybvig (1983), la contribution complémentaire des institutions de microfinance à la réduction du risque de liquidité peut être liée à la couverture fournie par les fonds de garantie. L'incertitude sur la rentabilité des investissements financés par la banque peut accentuer les comportements de paniques bancaires. Par rapport à ce risque, le refinancement d'institutions de microfinance peut être jugé comme complémentaire, lorsque ceci est couvert par un fonds de garantie. Globalement, la contribution complémentaire des institutions de microfinance par rapport aux risques afférents à la structure du bilan bancaire, réside dans le fait qu'elles fournissent aux banques des dépôts longs et empruntent à court terme.

2. LA CONCURRENCE BANQUES ET INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

La concurrence entre Banques et Institutions de Microfinance peut être, a priori, admise dès lors que les deux acteurs poursuivent le même objectif qui est l'intermédiation d'une épargne disponible au profit de projets rentables. Cependant, dans les faits, cette relation de concurrence n'est réelle que lorsque les deux types d'intermédiaires se retrouvent dans les mêmes zones géographiques, ciblent la même clientèle et proposent les mêmes types de produits et services. L'analyse de la concurrence entre les deux secteurs peut être menée à travers les stratégies de localisation des banques et des institutions de microfinance d'une part, le degré de différenciation des produits et services proposés, et la nature des inputs utilisés dans la production, d'autre part. Dans les faits, cette concurrence peut être mise en évidence à travers les phénomènes d'interpénétrations directes entre les deux secteurs. Dans cette section, nous prendrons comme cadre d'étude les économies subsahariennes, en particulier le Sénégal, où nous avons effectué divers entretiens d'enquêtes auprès des banques et des structures de microfinance.

2.1. Les stratégies de localisation des banques et des IMF dans l'espace géographique sénégalais

Partant de la structure de la demande en matière de services financiers, la nature de la concurrence peut être interprétée comme une résultante des stratégies de localisation des banques et des institutions de microfinance dans l'espace national. Dans l'analyse de la firme bancaire, bien qu'il existe plusieurs acceptions de la notion d'espace (Saïdane, 1997), notre étude va se focaliser sur l'aspect physique, en l'occurrence la taille du réseau de guichets et les mouvements bancaires. A Dakar, on est passé d'une situation de polarisation des activités bancaires et microfinancières respectivement dans le centre-ville et les banlieues, à une situation de redéploiement massif des banques vers la banlieue. Ce changement de comportement dans la localisation spatiale est loin d'être anodin ; nous verrons que cette attitude est étroitement liée aux performances réalisées par les institutions de microfinance dans ces zones, à l'origine exclues par le système bancaire classique. Une autre raison liée à ce changement de localisation des banques tient à la croissance du marché des transferts de fonds, dont une part importante bénéficie aux populations pauvres des banlieues urbaines.

La stratégie de localisation des institutions de microfinance, en effet, résulte de celle d'implantation des banques au départ, et de l'exclusion spatiale de ces dernières à l'égard des banlieues et des zones rurales. Dans les débuts de la microfinance, le marché du crédit se trouvait spatialement segmenté : les banques, ciblant les grandes entreprises commerciales et les particuliers solvables, s'étaient essentiellement implantées dans les centres-villes, tandis que les IMF, se dévouant pour les micro-activités, s'étaient déployées dans les banlieues urbaines et les zones rurales. Cette architecture spatiale du système financier Sénégalais ne laisse poindre aucune marque de concurrence entre les deux secteurs : les banques et les institutions de microfinance ciblent des niches de clientèle différentes. Cependant ces dernières années, le développement du secteur de la microfinance et son succès spectaculaire dans les micro-activités urbaines, a favorisé un redéploiement massif des banques vers ces zones, initialement délaissées. On est alors passé d'une situation de polarisation des activités bancaires et microfinancières, synonyme d'une absence quasi-totale de concurrence entre les deux secteurs, à une situation de chevauchement en banlieues urbaines, prélude d'une concurrence qui pourrait s'exacerber dans l'avenir. Cette architecture spatiale est une particularité des économies en développement et se trouve étroitement liée à la segmentation du marché du crédit. Au Sénégal, comme dans l'ensemble des pays subsahariens, les grandes entreprises commerciales sont servies par le système bancaire conventionnel et les autres structures de financements traditionnelles, les micro-entreprises et les acteurs informels le sont par les IMF. Situées entre les deux, les PME, selon leur taille et la qualité de leur

organisation interne, suscitent parfois la concurrence entre les deux secteurs. Cette concurrence se produit lorsque des banques décident de servir ce segment au même moment que des IMF – souvent les IMF leaders – introduisent dans leur portefeuille des PME (voir le tableau ci-après). Au Sénégal, malgré les initiatives prises par les pouvoirs publics pour faciliter l'accès des PME au financement, cette niche de clientèle demeure toujours très peu desservie. Les structures de microfinance, ces dernières années, ont répondu efficacement aux besoins d'une bonne partie des micro-entrepreneurs (les MPE). Certaines d'entre elles – les IMF de taille, généralement – commencent à intégrer dans leur portefeuille la clientèle PME, mais bon nombre d'institutions éprouvent toujours des difficultés à répondre aux besoins de financements des ces dernières, qui souvent se trouvent au-delà de la capacité des IMF. Aujourd'hui quelques banques font une descente vers cette clientèle, d'où le chevauchement avec les grands réseaux de microfinance tels que ACEP, CMS, PAMECAS etc.

Secteur Bancaire	Echelle de l'entreprise	Secteur de la microfinance	Secteur informel
	Grandes entreprises		
	PME formelles		
	PME informelles		
	MPE formelles		
	MPE informelles		

2.2. La différenciation des produits et services offerts et la nature des inputs utilisés

Du côté de l'offre, nous préconisons une conception industrielle de la firme bancaire en mettant l'accent sur la nature des inputs utilisés ou les produits et services fournis par les deux types d'institutions. Dans l'étude de la firme bancaire, deux approches se distinguent : l'une considère la banque comme une entreprise fabriquant des services financiers à partir d'inputs capital et travail (Aly et *al.* 1990), l'autre la considère comme une firme produisant des crédits à partir de dépôts (Sealey et Lindley, 1977), ou des dépôts à partir de crédits (Pasek, 1970 ; Towey, 1974).

Dans la première approche (Services (crédits et dépôts) = F (K, L)), il est difficile de parler de concurrence entre banques et institutions de microfinance, après comparaison des facteurs travail et capital qu'elles utilisent. D'un premier abord, il est facile de constater que les banques utilisent une technologie à forte intensité de capital, tandis que les institutions de microfinance utilisent une technologie à forte intensité de main-d'œuvre. Ce constat ordinaire laisse affleurer l'idée que les banques et les institutions de microfinance ne sont pas en compétition dans les ressources nécessaires pour leur production de services financiers[9].

Si l'on considère la banque comme une firme produisant des dépôts à partir de crédits (ou vice-versa), on peut difficilement parler de concurrence entre les deux secteurs dans la mesure où les institutions de microfinance ne disposent pas du pouvoir de création monétaire. Au-delà de cet aspect juridique, on peut noter une différenciation verticale du crédit bancaire. En effet, le crédit n'a pas la même qualité selon qu'il est accordé par la banque ou par l'institution de microfinance. Une différence fondamentale entre les deux secteurs est que les banques fonctionnent suivant une logique de rentabilité, tandis que les institutions de microfinance fonctionnent suivant une double logique financière et sociale. On peut alors penser qu'entre les deux secteurs, le niveau de différenciation du crédit est déterminé par le

[9] Dans le secteur bancaire, l'usage intensif en capital s'explique par les économies d'échelle (Dietsch, 1990) et les réductions de coûts de traitement qu'offre l'utilisation de l'informatique. Dans le secteur de la microfinance, en revanche, l'usage intensif en main-d'œuvre s'explique par le caractère social des services proposés et la nature de la clientèle visée. La clientèle de la microfinance est généralement pauvre, analphabète et nécessite des services financiers de proximité. Donc la comparaison des facteurs capital et travail utilisés par les deux types d'institutions ne permet pas de déduire une concurrence entre les deux secteurs. On aboutit à la même conclusion en comparant le personnel. Celui du secteur bancaire a un niveau de qualification plus élevé que celui du secteur de la microfinance. Cependant, cette analyse ne peut être généralisée à toutes les économies. Une telle approche, appliquée à l'Asie et à l'Amérique latine, peut déboucher sur une potentielle concurrence entre les deux secteurs.

caractère social des projets financés. Ainsi plus l'aspect social est de mise dans le secteur de la microfinance, moins la concurrence entre les deux secteurs est probable. En revanche, plus l'aspect social diminue, plus la différenciation devient faible entre les deux crédits et la concurrence d'autant plus concevable entre les deux secteurs. Au Sénégal, la concurrence commence à prendre vigueur entre les banques et les grandes institutions de microfinance qui commencent à intégrer les PME dans leur portefeuille.

2.3. La concurrence à travers les stratégies d'interpénétration directe

Dans les faits, cette concurrence se concrétise par des phénomènes d'interpénétrations directes entre les deux secteurs : les institutions de microfinance montent en gamme de clientèle et les banques, en réaction à la concurrence des IMF, descendent en gamme de clientèle. Les expériences empiriques établissent que la concurrence entre les banques et les institutions de microfinance est plus apparente dans les zones à l'instar de l'Asie et de l'Amérique Latine où le secteur de la microfinance a connu une forte expansion et s'est profilé dans sa phase terminale de développement. Dans ces zones, l'aspect dominant de la relation entre les deux secteurs est la concurrence. Cependant, cette relation de concurrence n'est guère étonnante quand on sait que dans ces pays les institutions de microfinance les plus performantes sont plus rentables que la meilleure banque commerciale locale (Littlefield et *al*. 2004). Pour les banques, outre le degré de libéralisation du secteur financier, deux principales motivations peuvent être mises en évidence : la concurrence de plus en plus aiguë dans le secteur bancaire et la pression de certains Etats. Pour les institutions de microfinance, en dehors de la recherche naturelle d'économies d'échelle, on peut noter le désir d'accès aux ressources longues du marché, la saturation rapide des marchés locaux et dans certains cas des raisons d'ordre réglementaire[10].

Une banque pour entrer en microfinance dispose de deux voies principales : la voie directe du « *Downscaling* » et la voie indirecte « des relations de partenariat avec les institutions de microfinance » (Fall, 2007). Le « *Downscaling* » consiste, particulièrement pour une banque à réduire son échelle d'intervention en vue d'atteindre une niche de clientèle dont le revenu est plus faible que celui de la clientèle habituelle de la banque. De façon parallèle, une institution de microfinance pour entrer dans le système financier traditionnel dispose aussi de deux voies principales : la voie directe « le *Upscaling* » et la voie indirecte « les relations de partenariat » (Fall, 2007). Le « *Upscaling* » est le fait d'institutions de microfinance qui montent en gamme de clientèle dans le but d'atteindre une niche de clientèle plus aisée. Il s'agit particulièrement d'institutions de microfinance suffisamment matures et d'un niveau de rentabilité assez élevé, qui se sentent aptes à se glisser dans le système financier formel et à entrer en compétition directe avec les banques traditionnelles.

3. L'ETAT DANS LA DYNAMIQUE DE LA RELATION BANQUES/INSTITUTIONS DE MICROFINANCE

La relation entre le secteur bancaire et le secteur de la microfinance suit une dynamique dont la raison d'altérité, mis à part la particularité du système financier et le cadre réglementaire, est le degré de maturité du secteur de la microfinance. Selon Fall (2007), cette relation suit un processus en quatre phases. A ces quatre phases correspondent quatre types de relations banques/Institutions de microfinance : l'absence de relation dans la phase de démarrage (1° phase), les partenariats timides dans la phase d'expansion (2° phase), les partenariats de niveau élevé dans la phase de consolidation (3° phase) et les relations de compétition ou de challenge dans la phase d'intégration (4° phase). La phase d'intégration

[10] Dans certains systèmes financiers à l'instar de la Bolivie, il est impossible pour les institutions de microfinance de collecter l'épargne du grand public.

correspond à la situation latino-américaine et, dans une moindre mesure, asiatique, alors que la phase d'expansion correspond à la situation subsaharienne où le secteur de la microfinance est encore jeune et en quête de maturité. Dans cette dynamique de la relation entre les deux secteurs, l'action publique occupe une place déterminante. L'attirance des banques vis-à-vis du secteur microfinancier est souvent conditionnée par les performances et la solidité de ses institutions. Toute action de l'Etat pour soutenir le développement du secteur de la microfinance contribue à favoriser le rapprochement et la coopération entre les deux secteurs. Dès lors l'action des pouvoirs publics dans la relation entre les deux secteurs peut prendre une double dimension : une action indirecte consistant à améliorer le cadre macroéconomique global de l'économie, et une action directe confortant la coopération entre les deux secteurs par des initiatives concrètes.

Dans les deux premières phases de développement du secteur de la microfinance (phase de démarrage et phase d'expansion), les relations entre les deux secteurs sont quasi-inexistantes et lorsqu'elles existent, elles restent cependant timides[11]. L'action des pouvoirs publics, dans cette phase test, peut sembler à première vue, neutre et inanimée, ce qui, naturellement, parait logique : le phénomène « microfinance » est tout nouveau et sans résultats fascinants. Cependant, c'est dans cette phase que le rôle de l'Etat est, à coup sûr, apodictique, en particulier sur le plan macroéconomique. Le bon développement du secteur de la microfinance dépend essentiellement de l'environnement macroéconomique dans lequel évoluent les institutions de microfinance. De ce fait, l'action des autorités publiques doit assurer un cadre macroéconomique propice à l'éclosion du secteur de la microfinance. Concrètement, cette action doit consister à assurer deux objectifs phares : une stabilité interne (inflation) et externe des prix (taux de change). La stabilité des taux de change est synonyme de couverture de risque du côté du passif des IMF, d'autant que l'essentiel du refinancement des IMF est constitué par des ressources externes, libellées en devises étrangères. Une parfaite maîtrise de l'inflation peut, sous certaines conditions, donner plus d'impact aux opérations de microfinance dans l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires. Une action étatique visant à améliorer le cadre macroéconomique global de l'économie peut être qualifiée d'action indirecte à l'égard de la relation entre les deux secteurs, vu que toute amélioration du secteur de la microfinance est favorable à la coopération entre les banques et les IMF.

Dans les deux dernières phases (phase de consolidation et d'intégration), les relations banques et institutions de microfinance qui jusque là étaient timides commencent à bouger. Ce changement s'enfile dans une double dimension : une dimension complémentaire et une dimension concurrentielle[12]. Dans ces deux dernières phases, nous préconisons, en nous inspirant des expériences d'Afrique subsaharienne, d'Asie et de l'Amérique latine, une action étatique directe consistant à promouvoir la coopération entre les deux secteurs. Dans la troisième phase, la relation entre les deux secteurs est dominée par les partenariats divers qui se nouent entre banques et institutions de microfinance. Ces relations de partenariat marquent une rupture par rapport aux deux premières phases et sont motivées par trois raisons : la mise en place d'un cadre légal et réglementaire par les autorités publiques ; le besoin de ressources, de se viabiliser et de s'automatiser pour les institutions de microfinance et, enfin, l'accroissement de la concurrence dans le secteur bancaire. L'action étatique la plus déterminante dans cette phase est la mise en place d'une réglementation dans le secteur de la microfinance. En effet, le choix du cadre réglementaire est important dans la mesure où il détermine l'évolution du secteur, son développement et son intégration dans le système

[11] Du côté des banques, cette absence de relation s'explique par le manque de confiance à l'égard des institutions de micro finance, mais aussi l'inexistence de créneaux intéressants. En effet, à ce stade, le marché est jeune, en construction et peu attrayant pour susciter l'intérêt des banques. Au niveau des institutions de micro finance, l'abondance des ressources des bailleurs abrège toute nécessité de recourir aux ressources du secteur bancaire.

[12] L'aspect complémentaire marque la phase de consolidation du secteur de la microfinance (troisième phase) et l'aspect concurrentiel marque la phase d'intégration (quatrième phase).

financier officiel. Dans le cas de l'UEMOA, l'organisation du secteur par les pouvoirs publics a permis de construire la confiance qui faisait défaut dans le rapport entre les deux secteurs. Dans cette phase de consolidation, outre cet aspect réglementaire, l'accroissement de la compétition entre IMF leaders et le besoin de se viabiliser poussent souvent les institutions de microfinance à nouer des partenariats avec le secteur bancaire : partenariats institutionnels, techniques, financiers etc. Par rapport à ces divers partenariats, le rôle de l'Etat est aussi déterminant. Dans le cas du Sénégal, l'action de l'Etat s'est concrétisée par la mise en place, via la cellule AT/CPEC, d'un cadre de concertation national entre les acteurs des deux secteurs. A travers cette structure, les acteurs peuvent échanger sur leur savoir-faire, leurs besoins mutuels de coopération etc. Le rôle de l'Etat dans cette phase cruciale de la relation entre les deux secteurs peut consister à créer des séminaires de rencontre entre banques et IMF, financer la formation de cadres en microfinance, jouer le rôle de garant pour les refinancements bancaires au profit du secteur de la microfinance etc. Dans la dernière phase, on assiste à des phénomènes d'interpénétrations directes entre les deux secteurs, cachets d'une concurrence entre banques et institutions de microfinance. Au niveau du secteur de la microfinance, des institutions assez matures montent en gamme de clientèle (*Upscaling*) en demandant l'agrément bancaire. Au niveau du secteur bancaire, certaines banques pour contrecarrer la montée des institutions de microfinance descendent en gamme de clientèle (*Downscaling*). Pour ce faire, les banques s'approprient des méthodes et techniques de microfinance, en créant notamment des unités internes, des filiales financières spécialisées ou des sociétés de services en microfinance. L'action de l'Etat dans cette phase peut consister à faciliter, dans de seines conditions, l'obtention d'agrément bancaire pour les IMF désireuses de monter en échelle et pour les banques désireuses de faire de la microfinance.

CONCLUSION

Dans les pays subsahariens, l'échec des banques privées et des pouvoirs publics dans le financement des catégories pauvres suffit à justifier la complémentarité de l'intermédiation microfinancière à la bancaire. Entre les deux secteurs la complémentarité est indéniable : chaque institution dispose d'un avantage comparatif dans la production de son bien de référence. Partant de cette certitude, toute action de coopération entre banques et institutions de microfinance ne peut que contribuer à accroître l'efficience du système de financement de l'économie. Un simple partenariat de type technique porté sur l'échange de technologies, de savoir-faire, d'informations ou un partenariat financier peuvent être source d'efficience pour l'économie, dans la mesure où ils contribuent à réduire les asymétries d'information entre les agents entrepreneurs et les investisseurs, et donc la quantité de rationnement de crédit au sein de l'économie. Cependant, les banques sont très réputées pour leur réticence vis-à-vis du secteur de financement décentralisé. Or cette réticence est souvent fondée sur des « *a priori* » que se font les banques à l'égard des institutions de microfinance. Dans une telle situation, l'intervention d'une autorité telle que l'Etat peut contribuer à favoriser un rapprochement entre les deux secteurs.

BIBLIOGRAPHIE

ALY et *al.* (1990) Technical scale and allocative efficiencies in U.S. Banking: An empirical Investigation, *The Review of Economics and Statistics*, 72, pp. 211-218.

BCEAO (2002) *Monographie des systèmes financiers décentralisés*, Dakar, Sénégal

BENSTON G. J., SMITH C. W. (1976) A transaction Cost Approach to the Theory of Financial Intermediation Studies, *Journal of Finance*, vol. 31, n°1, pp. 215-231.

BOYD J. H, PRESCOTT E. C., (1986) Financial Intermediary Coalitions, *Journal of Economic Theory*, vol. 38, n° 2, April, pp. 211-232.

CHANT J. G. (1991) The New Theory of Financial Intermediation, *In* Kevin Dowd et Mervyn K. Lewis (eds), *Current Issues in Financial and Monetary Economics*, London, Macmillan, 1992, 232 p.
COASE R. H. (1937) The Nature of the Firm, *Economica*, n° 4, pp. 386-405.
DAYAN et *al.* (2004) *Manuel de gestion*, *Ellipses Edition Marketing S.A*, AUF, vol 1.
DIAMOND D. (1984) Financial Intermediation and delegated Monitoring, *Review of Economic Studies,* vol. 51, pp. 393-414.
DIAMOND D. (1996) Financial Intermediation as delegated Monitoring: A Simple Example, *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quaterly*, vol. 82, n° 3, pp. 51-66.
DIAMOND D., DYBVIG P. (1983) Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity, *The Journal of Political Economy,* 91, pages 404-419.
DIETSCH M. (1990) *Coûts et concurrence dans l'industrie bancaire*, Rapport pour le Conseil National du Crédit et l'Association Française de Banque, décembre.
FALL F. S. (2007) Panorama de la relation Banques/Institutions de microfinance à travers le monde*, Cahiers de recherche AUF, n° 0*779, Juin.
FRANKLIN A. (1993) Stock Markets and Resource allocation, *In* Mayer C., Vives X. (eds), *Capital Markets and Financial Intermediation*, Cambridge University Press, 357 p.
GURLEY J., SHAW E. (1960) *Money in a theory of finance*, Brookings Institution, Washington D. C.
HUGON P. (1991) Les politiques d'ajustement et le dualisme financier africain*, Epargne Sans Frontière, revue TFD*, n°23, juin, pp. 22-30.
LITTLEFIELD E., ROSENBERG R. (2004) Microfinance and the Poor: Breaking Down the walls between Microfinance and the Formal Financial System, *Finance & Development*, 41/2, June, pp. 38-40.
LELAND H. E., PYLE D. H. (1977) Informational Asymetries, Financial Structure and Financial Intermediation, *Journal of Finance*, May, vol.32, n° 2, pp. 371-387.
MINDA A., PAGUET J.-M. (1995) Vers une économie industrielle des alliances bancaires ? *Revue d'Economie Financière*, n° 35, Hiver, p. 181-206.
PASEK B. (1970) Bank's Supply fonction and the Equilibrium Quantify of Money*, Canadian Journal of Economics*, August, p. 357-385.
RICHARDSON G. B. (1960) *Information and investment,* Oxford University Press.
RICHARDSON G. B. (1972) The Organization of Industry, *The Economic Journal*, September, *In* Minda A., Paguet J.-M.
SAÏDANE D. (1997) Concurrence spatiale, différenciation verticale et comportement bancaire, *Economie appliquée*, n° 2, juin, pp. 37-62.
SEALEY C., LINDLEY J. (1977) Inputs, Outputs and a theory of production and cost at Depository Financial Institutions*, Journal of Finance*, n° 32, September, pp. 1251-1266.
SERVET J.-M. (2006) *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob.
STIGLITZ J. E. (1990) Peer Monitoring and Credit Markets, *The World Bank Economic Review,* vol. 4, pp. 351-366.
TOWEY R. (1974). Money Creation and the Theory of the Banking Firm, *Journal of Finance*, March, pp. 57-72.
WILLIAMSON O. E. (1975) *Market and Hierarchies: analysis and antitrust implications,* New York, Free Press.
WILLIAMSON S. (1989) Bank Failures, Financial Restrictions and Aggregate Fluctuations: Canada and the United States, 1870-1913*, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, summer, 20-40.

Les *hawalas*, une composante de la microfinance. Le cas de Djibouti

Ismaël MAHAMOUD
Université de Djibouti, ERUDITE EA 437, Université Paris XII
Ismaël_mahamoud@univ.edu.dj

La plupart des institutions de *hawala* évolue dans le secteur informel, où elles échappent aux réglementations des autorités publiques, et présentent les mêmes caractéristiques que les institutions de microfinance. D'ailleurs, la définition de la microfinance n'est pas, contrairement aux pratiques des bailleurs des fonds bilatéraux ou multilatéraux, limitée aux activités de microcrédit et d'épargne. Le concept de microfinance intègre généralement les activités d'assurance et de transfert d'argent (Lelart, 2005). Les institutions de *hawalas* présentent les mêmes caractéristiques en termes de fonctionnement (frais de gestion réduits, absence de formalités…) que les activités de microfinance avec lesquelles elles ont aussi en commun de s'adresser essentiellement aux pauvres qui les utilisent pour recevoir ou envoyer de l'argent.

Jadis, ces institutions de transfert des fonds ont été créées pour financer les échanges. Il s'agissait alors de sécuriser le transport d'or et autres moyens de paiement sur des routes peu sûres. Aujourd'hui, si dans certaines régions du monde en guerre, l'absence de l'Etat ou d'institutions publiques garantissant la sécurité des transactions économiques favorise l'essor des *hawalas,* dans nombre de pays en développement ce sont surtout les coûts de transactions élevés, résultats de la défaillance ou de l'inefficacité des infrastructures bancaires, qui expliquent leur dynamisme. Après avoir présenté l'origine de ce système notamment ses similitudes avec la lettre de change (I), seront dégagées les caractéristiques spécifiques des *hawalas* par rapport à celles des institutions de la microfinance (II) enfin sera analysé l'impact des fonds qui transitent par ce système au niveau macroéconomique des pays en développement, illustré par le cas de Djibouti (III).

1. LA LETTRE DE CHANGE VERSUS LE *HAWALA*

1.1. Origine du système *hawala*

Initialement ce système de transfert des fonds a été créé pour financer les échanges. Les commerçants chinois utilisaient ce système appelé le *Fei Ch'ien* pour se prémunir contre les brigands et les pirates qui infestaient la route de la soie (en Chine). Il existe encore sous divers noms : *Padala* aux Philippines, *Hundi* en Inde ou au Pakistan, *Hui Kuan* à Hong Kong, *Phei Kwan* en Thaïlande (El-Qorchi, 2002).

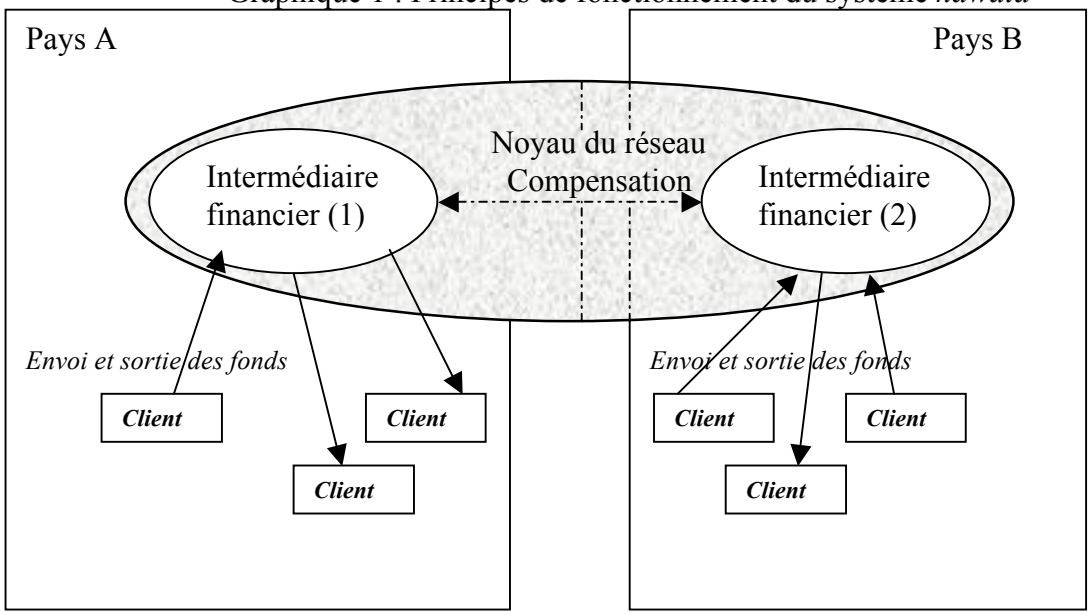
En analysant le mécanisme de fonctionnement de la lettre de change, on remarque que le *hawala* s'apparente à celle-ci. La lettre de change a été en usage à Bagdad bien avant qu'elle ne soit utilisée en Europe à la fin du Moyen Âge. On peut penser que les banquiers lombards (au XIIIème siècle) ont emprunté l'idée de la lettre de change aux banquiers de Bagdad, sans introduire le mot *« hawala »* dans les langues européennes (Favier, 1987). La technique permettait alors de contourner la prohibition du prêt à intérêt. La lettre de change (*saftaja* en arabe) va souvent être détournée de sa fonction réelle pour servir à la rémunération d'un prêt. On ira même jusqu'à établir des contrats de change fictifs, encore appelés « change sec », comme lorsqu'une personne ayant fourni des fonds à une autre, tirait sur elle une lettre de change payable au lieu de l'émission à une échéance plus ou moins éloignée. Sans faire de résistance ouverte aux règles religieuses qui touchent au commerce, les marchands du Moyen Âge, aussi bien arabes que chrétiens, ont tenté d'esquiver les dispositions les plus gênantes du système, en particulier la prohibition du prêt à intérêt. En inventant des expédients juridiques

leur permettant de les neutraliser, ils ont créé de la sorte, en marge du droit des clercs qui leur était imposé, un contre-droit des marchands dont le mode de fonctionnement des banques islamiques constitue aujourd'hui le modèle le plus achevé (Jahel, 2000).

1.2. Fonctionnement du système de *hawala*

La transaction initiale peut être un envoi de fonds d'un client d'un pays A ou un paiement, résultant d'une obligation antérieure, effectué au profit d'un client d'un pays B (graphique 1).

Graphique 1 : Principes de fonctionnement du système *hawala*



Un *hawaladar* (intermédiaire financier 1) du pays A reçoit du client du pays A des fonds libellés dans la monnaie de ce pays et remet à ce même client un code d'identification. Il donne alors instruction à son correspondant (intermédiaire financier 2) du pays B de verser un montant équivalent en monnaie locale à un bénéficiaire désigné (client du pays B), qui doit donner à son tour le code pour recevoir les fonds. Le *hawaladar* du pays A peut se rémunérer en prenant une commission ou en jouant sur la marge d'intermédiation. Après remise des fonds, le *hawaladar* du pays A a un engagement envers le *hawaladar* du pays B et le dénouement des positions peut se faire par règlement financier (qui passe souvent par le circuit bancaire) ou importation de biens et services. Les positions des deux parties peuvent aussi être transférées à d'autres intermédiaires, qui reprennent et consolident les positions initiales et assurent un règlement global ou multilatéral. Le règlement de l'engagement contracté par le *hawaladar* du pays A vis-à-vis du *hawaladar* du pays B suite à la transaction initiale peut se faire également par une « *hawala* en sens inverse». Cette dernière opération est souvent utilisée, dans les pays en développement, pour financer des investissements ou couvrir des dépenses de voyage, de santé ou d'éducation. En cas de contrôle des changes dans le pays B, par exemple, le client (pays B), qui souhaite transférer des fonds à l'étranger pour régler des frais de scolarité, fournit de la monnaie locale à son *hawaladar* du pays B et demande qu'une somme équivalente soit remise à son fils (client pays A). Les clients ne sont pas conscients du fait que la transaction est un *hawala* ou un *hawala* inverse. Le *hawaladar* du pays B peut utiliser directement le *hawaladar* du pays A si le client du pays A a besoin de fonds ou indirectement en lui demandant d'utiliser un autre correspondant dans un autre pays où les fonds sont attendus. Une *hawala* en sens inverse n'implique pas forcément que le règlement soit effectué par les mêmes *hawaladars* ; elle peut faire intervenir différents *hawaladars* et être liée à une autre transaction. Elle peut aussi être réglée par le biais

d'importations. Le *hawaladar* du pays A peut ainsi régler sa dette en finançant des exportations vers le pays B, où le *hawaladar* du pays B sera l'importateur ou l'intermédiaire (El-Qorchi, 2002).

1.3. La lettre de change

Introduite en Europe par les banquiers dès le XIIIème siècle, la lettre de change se diffuse courant XIVème siècle, et remplace peu à peu le contrat de change, qui était rédigé par un notaire, payé à la ligne écrite (c'est le contrat de change qui était utilisé dans le cadre des foires de Champagne, la lettre de change ne se développant qu'après leur fin).

Ce fut une innovation d'une importance capitale. Elle réduisait la nécessité d'avoir recours au troc, de compenser les livres côte à côte, ou d'effectuer des paiements en pièces d'argent ou d'or, ou en lingots, qui faisaient beaucoup de volume et étaient susceptibles d'annulation d'une dette due à l'une des parties par une dette par une autre. Pour illustrer (graphique 2), nous prenons le cas d'un marchand A de Florence qui achète des marchandises à B à Bruges, il les payait souvent en achetant une lettre de change tirée par C à Florence, ou dans une autre ville toscane, lequel avait vendu des marchandises à D et rentrer dans ses fonds en demandant à D d'honorer la traite lorsqu'elle vient à échéance. Les marchandises passent de B à A et de C à D ; le paiement s'effectue de A à C et de D à B (Kindelberger, 1990).

Graphique 2 : Mécanisme de fonctionnement de la lettre de change

Florence		**Bruges**
A : donneur	←	**B : Bénéficiaire**
Il remet une certaine somme au tireur		Il reçoit l'argent
↓		↑
C : tireur	→	**D : tiré**
Il rédige une lettre de change adressée à son correspondant de Florence qui devient le tiré.		Il reçoit la lettre de change de son correspondant à Bruges qui est le tireur.

Source : Kindelberger (1990).

Dans des cas particuliers, le tireur de la lettre peut être lui-même le bénéficiaire : cela lui évite de transporter des fonds entre A et B (entre Florence et Bruges par exemple), lors d'un déplacement. A Djibouti, les femmes *charcharies* (femmes commerçantes) qui importent des marchandises de Dubaï ou de l'Asie du Sud/Est utilisent cette technique à travers les *hawalas* pour éviter de se déplacer avec des sommes importantes et d'autant plus qu'elles n'ont pas des comptes bancaires pour effectuer des virements.

Aujourd'hui, le système de *hawala* est utilisé surtout par les membres des communautés expatriées en Europe, dans le golfe persique ou en Amérique du Nord pour envoyer des fonds à leurs familles restées sur le sous-continent indien, en Asie de l'Est, en Afrique, etc. Les travailleurs migrants ont relancé et revigoré ce système.

2. LES *HAWALAS* : CARACTERISTIQUES PAR RAPPORT AUX AUTRES ACTIVITES DE LA MICROFINANCE

2.1. Les traits dominants

Les transactions financières qui se déroulent dans le cadre d'un système de *hawala* échappent à l'impôt. La souplesse des opérations confère aux *hawalas* un certain nombre d'avantages comparatifs sur le secteur financier moderne.

– *L'absence des formalités particulières :* pour utiliser les *hawalas*, il n'y a pas de démarches à effectuer, pas de formalités à remplir, il suffit de se présenter chez le *hawaladar* pour récupérer ou envoyer de l'argent. Les membres se donnent eux-mêmes leurs règles.
– *Des frais de gestion réduits :* l'administration est réduite au minimum, souvent un cahier où sont inscrits les noms et les sommes reçues et envoyées. La main-d'œuvre est extrêmement réduite, une ou deux personnes en moyenne travaillent souvent dans les agences de *hawala.* En général, les *hawaladars* tiennent leurs activités dans un petit local ou à côté d'autres activités commerciales (commerce de détail, import/export…).
– *Un contrôle limité :* la relation *hawaladar*/clients repose uniquement sur des relations personnelles. La confiance sert de contrat. Pour un client, le choix d'un *hawaladar* est avant tout déterminé par sa réputation qui constitue le soubassement de la relation de confiance. Le contrôle des autorités monétaires se limite uniquement à la délivrance d'un agrément pour exercer l'activité. Les *hawalas* ne sont pas soumis aux mesures prudentielles et autres règlements des institutions financières modernes.
– *Des institutions omniprésentes dans les pays en développement* : à l'instar des autres activités de la microfinance, les institutions de *hawalas* sont omniprésentes dans les pays à faibles revenus. Elles se concentrent le plus souvent dans les lieux où s'effectuent des transactions commerciales portant sur des montants importants, notamment les zones urbaines. Toutefois, les utilisateurs sont essentiellement des pauvres. Les personnes utilisant les *hawalas* appartiennent à toutes les classes sociales.
– Enfin, leur essor est surtout lié à l'inefficacité du système bancaire.

2.2. Qui utilise le *hawala* ?

Du point de vue de la demande, il existe trois catégories d'usagers (clients).

La première catégorie (moins de 1000 dollars US) est constituée des ménages pauvres qui utilisent ces ressources pour les dépenses courantes et pour satisfaire les besoins essentiels de la famille, liés à l'alimentation, l'éducation, l'habillement, les soins de santé de base, le déplacement et le logement. L'argent rapatrié par les migrants assume ainsi un poids tout particulier dans les situations de crise et de détresse (décès, maladie, chômage) mais aussi pour financer des occasions plus joyeuses comme un mariage par exemple. Il constitue une assurance contre certains risques sociaux que l'Etat d'un petit pays en développement confronté à des contraintes budgétaires ne peut plus assumer. Dépourvus d'autres alternatives, les pauvres sont les principaux utilisateurs des *hawalas* pour recevoir et envoyer de l'argent. Sur les cinq années étudiées (2002 à 2006), ils représentent plus de 90% des envois inférieurs à 1000 dollars US (tableau 1). Dans le sens des fonds reçus, ils sont 91% des utilisateurs (tableau 2).

Tableau 1 : Flux d'argent envoyés (en valeur absolue et %)

	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
1 à 1 000$	18 992	89	19 864	90	19 410	91	26 625	91,1	32 484	91,0
1 000 à 10 000$	1 382	7	1 495	7	1 363	6	1 921	6,6	2 236	6,2
10 000 à 100 000$	622	3	492	2	389	2	654	2,2	911	2,6
100 000 à 1 000 000$	208	1	199	1	280	1	38	0,1	80	0,2
Total	21 204	100	22 050	100	21 442	100	29 238	100,0	35 711	100,0

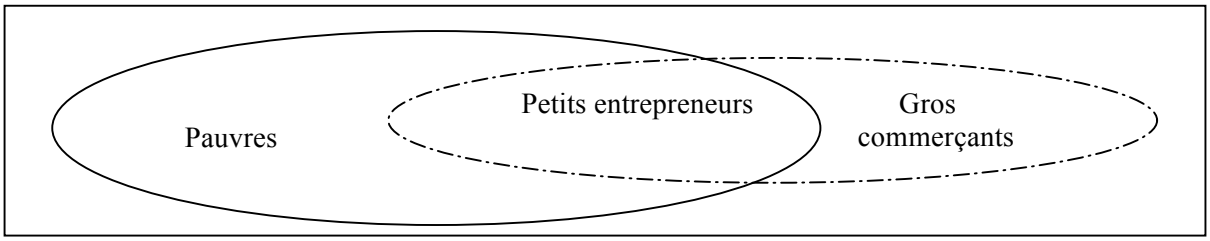
Source : Mahamoud (2007).

Tableau 2 : Flux d'argent reçus selon les tranches (en valeur absolue et %)

	2002	%	2003	%	2004	%	2006	%	2006	%
1 à 1 000$	6 546	86,7	15 100	89,3	19 284	83,4	24 260	89,5	29 226	90,9
1 000 à 10 000$	775	10,3	1 486	8,8	3 387	14,6	1 808	6,6	2 024	6,4
10 000 à 100 000$	209	2,7	290	1,7	447	1,9	589	2,2	492	1,5
100 000 à 1 000 000$	20	0,3	30	0,2	34	0,1	463	1,7	400	1,2
Total	7 550	100,0	16 906	100,0	23 152	100,0	27 120	100,0	32 142	100,0

Source : Mahamoud (2007).

Graphique 3 : Principaux utilisateurs des *hawalas*



Source : Mahamoud (2007) reconstitution par nos soins.

La deuxième catégorie d'usagers est constituée des gros commerçants qui évitent les contraintes réglementaires et les coûts des transactions liés au mode de fonctionnement des institutions djiboutiennes. Les flux reçus par les commerçants (supérieurs à 10 000 dollars US) représentaient 91,3% du total des transferts en 2006, soit un montant de 112,6 millions de dollars US (tableau 3). Si ces fonds transitant par les *hawalas* et financent les activités d'import/export sont volumineux, en revanche, le nombre des commerçants ne dépasse guère 2 à 3% des utilisateurs des flux reçus ou envoyés (tableau 1 et 2).

Tableau 3 : Estimation par année et par tranche des flux de transfert reçus (millions $ et %)

	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
1 à 1 000$	8,2	10,6	10,3	12,0	17,5	16,3	4,7	3,8	5,7	4,6
1 000 à 10 000$	5,7	7,4	6,2	7,0	5,3	5,0	4,9	4,0	5,0	4,1
10 000 à 100 000$	24, 6	32,0	19,3	22,0	20,7	19,0	19,3	15,6	17,6	14,3
100 000 à 1 000 000$	38, 9	50,0	51,0	65,0	63,9	59,7	94,6	76,6	95,0	77,0
Total	77,4	100,0	86,8	100,0	107,4	100,0	123,5	100,0	123,3	100,0

Source : Mahamoud (2007).

Enfin, la troisième catégorie d'usagers, hétérogène, est essentiellement constituée des petits entrepreneurs et, accessoirement, des individus recourant aux *hawalas* de façon ponctuelle. En nombre d'utilisateurs, elle vient après les ménages pauvres (jusqu'à respectivement 5% et 15% des fonds envoyés et reçus). L'utilisation de ces ressources se concentre dans le secteur des transports (taxis, mini bus, bus) et du commerce (importation de véhicules d'occasion et pièces détachées notamment). Le système fonctionne généralement comme suit : un membre de la famille d'un émigré demande à celui-ci une assistance pour l'aider à financer une petite activité (par exemple ouvrir une boutique, acheter un taxi, import/export, etc.). Généralement, les émigrés apportent leur soutien à de telles initiatives qui ont l'avantage de sortir un parent ou un ami du chômage et, dans certains cas, d'aider la famille à subvenir à ses besoins en diminuant la charge financière pour l'émigré.

Toutefois, on note une faiblesse du niveau des investissements qui pourrait s'expliquer par l'éloignement de l'émigré par rapport aux réalités de son pays d'origine. Le manque d'informations sur les opportunités locales fait que les projets de création d'entreprise sont mal ciblés. La peur du risque de détournement par les parents (ou amis, ou employés) chargés de gérer les affaires sur place, le statut des émigrés (qui occupent souvent des emplois précaires ne leur permettant pas de revenir fréquemment au pays pour suivre la gestion des affaires dans lesquelles ils auraient investi), leur faible niveau d'instruction, leur manque d'esprit d'entreprise… expliquent que les fonds envoyés sont rarement investis dans la création d'activités productrices de revenus (ILO, 2004).

Une autre difficulté tient à la confusion fréquente des finances de la famille et de celles de l'entreprise. Il est difficile de dissocier clairement la trésorerie de l'une et le budget de l'autre à la lumière des comptes disponibles. Par ailleurs, la famille ou les proches à qui l'émigré a confié la création et la gestion de l'entreprise, ont tendance à puiser des sommes destinées à leur propre usage au-delà de ce que l'entreprise peut supporter. Ils la dépouillent des fonds dont elle a besoin pour couvrir ses dépenses de fonctionnement, consolider ses ressources et rend quasiment impossible la constitution de réserves pour des investissements futurs.

Lorsqu'il y a une réelle motivation et des qualités exceptionnelles d'entrepreneuriat chez le porteur du projet, les contraintes institutionnelles et les coûts de transaction qui y sont associés dissuadent l'investissement. Les démarches administratives sont fastidieuses et coûteuses. Il faut accomplir au moins 11 procédures pour pouvoir créer une entreprise contre 9,7 dans la région MENA et 6 dans les pays de l'OCDE. Il faut compter 37 jours contre 38,5 jours dans les pays de la région MENA et 14,9 jours dans les pays de l'OCDE. En termes de coût des démarches, rapporté au revenu par tête d'habitant, un entrepreneur qui souhaite créer une société à responsabilité limitée doit débourser 206,6% du revenu par tête d'habitant contre 66% dans les pays de la région MENA et 5,1% dans les pays de l'OCDE (World Bank, 2007a).

Tableau 4 : Création d'entreprise

Indicateur	Djibouti	Région MENA	OCDE
Procédures (nombres)	11	9,7	6,0
Durée (jours)	37	38,5	14,9
Coût (% du revenu par habitant)	206,6	66,0	5,1
Capital minimum (% du revenu par habitant)	530,8	487,7	32,5

Source: World Bank (2007a).

L'ensemble de ces contraintes explique que la création d'entreprise demeure réservée à une élite. La lourdeur des contraintes administratives décourage bien des candidats à la création surtout lorsqu'il agit d'un émigré qui, venant quelques semaines, n'est plus habitué à la complexité de circuits où la transparence des procédures fait défaut.

2.3. Performance des institutions de *hawalas*

Les institutions de *hawalas* se rémunèrent en prélevant des commissions sur les envois et sur le différentiel de taux de change. En règle générale, les commissions sont partagées entre le *hawaladar* du point d'envoi et celui du point de réception des fonds.

Tableau 5 : Commissions prélevées sur les fonds reçus ($ US et moyenne %)

	2002	2003	2004	2005	2006
Montant en $ US	276 131	314 409	564 530	402 087	472 765
Moyenne en %	14,88	14,92	14,79	14,83	14,71

Source : Mahamoud (2007).

Tableau 6 : Commissions prélevées sur les fonds envoyés ($ US et moyenne %)

	2002	2003	2004	2005	2006
Montant en $ US	276 131	314 409	564 530	515 007	591 833
Moyenne en %	14,88	14,92	14,79	17,67	16,57

Source : Mahamoud (2007).

Pour les 6 agences de *hawalas* étudiées, le montant des commissions prélevées sur les fonds reçus enregistre une croissance de plus de 71% entre 2002 et 2006. Quant aux envois, la croissance est de 114%. Il convient cependant de rester prudent sur cette apparente bonne performance des institutions de *hawalas*, car la non-disponibilité des données des agences de transferts d'argent du secteur formel comme Western Union ou Money Gram (les deux principales à Djibouti) ne permet pas de bien apprécier leur solidité financière. Toutefois, compte tenu des faibles commissions pratiquées par les *hawalas* par rapport aux agences du secteur formel, on peut conclure que les institutions *hawalas* dominent le secteur de transfert d'argent grâce à une maîtrise de leur coût. Les *hawalas* sont souvent de petites structures, employant moins de six salariés. Seule la plus grande employait six personnes en 2006, chacune des cinq autres agences enquêtées comptait moins de quatre personnes.

III. IMPACT DES FONDS DE *HAWALAS* SUR L'ECONOMIE

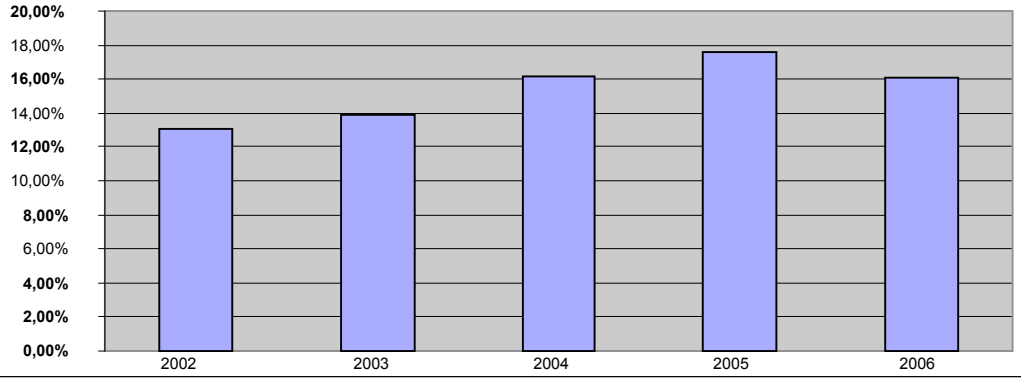
Sur le plan macroéconomique, les *hawalas* s'adaptent aux besoins des populations pauvres vivant dans des régions d'instabilité politique. En Somalie, les fonds qui transitent par ce système sont estimés à presque 40% du revenu des ménages urbains dans les villes nordiques de Hargeisa, Buratin et de Bossasso (Omer, 2003). Lorsqu'on sait que les somaliens vivent avec moins d'un dollar US par jour, l'injection des devises étrangères est essentielle pour permettre l'importation des nourritures de base telles que le riz, la farine ou le sucre. Sans ce système de transfert, la Somalie connaîtrait en permanence une crise humanitaire. Depuis le début de la guerre civile en 1991, le pays, coupé du reste du monde, survit grâce à l'apport de la diaspora vivant en Europe, en Amérique du Nord et dans les pays du golfe. En 2000, on estimait en moyenne 65 à 92 millions de dollars US par mois les transactions réalisées par les *hawalas* somaliens qui opèrent en Somalie, en Ethiopie et au Kenya (Omer, 2003).

Tableau 7 : Évolution des flux de *hawalas* reçus et envoyés (millions $ US)

	2002	2003	2004	2005	2006
Flux de *hawalas* reçus	77,4	86,8	107,4	123,5	123,3
Flux de *hawalas* sortant	12,9	21,0	31,5	35,6	74,7
Transferts nets	64,5	65,8	75,9	87,9	48,6

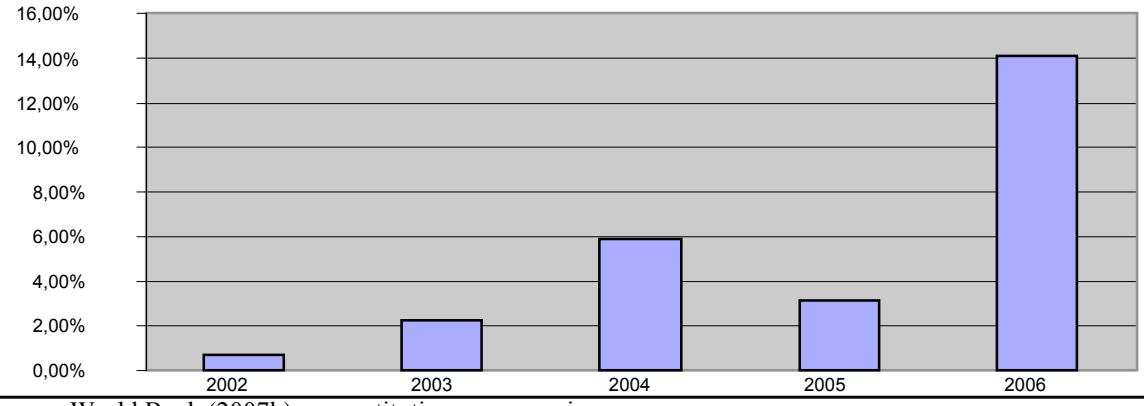
Source : (Mahamoud, 2007)

Graphique 4 : Flux de *hawalas* reçus par rapport au PIB (2002-2006)

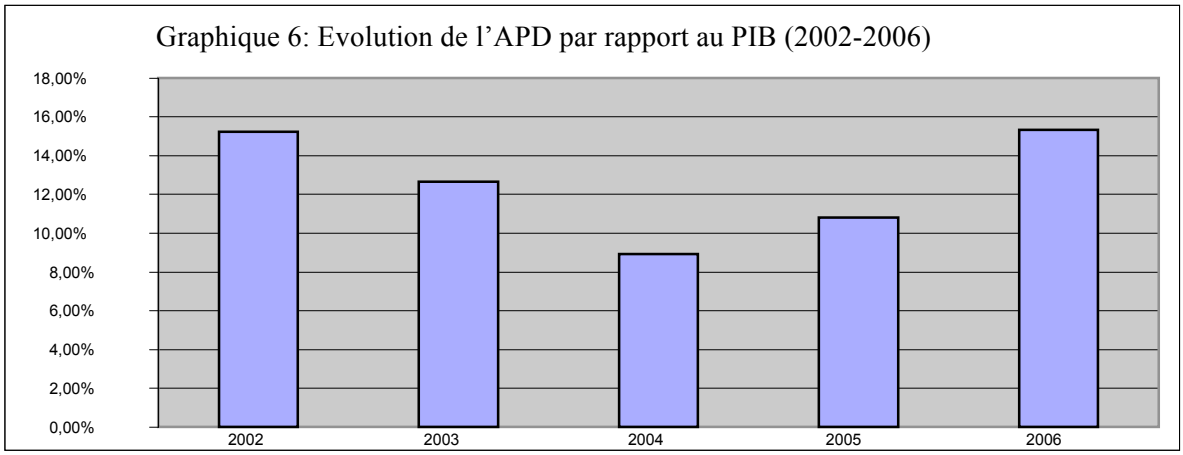


Source : Mahamoud (2007), reconstitution par nos soins.

Graphique 5 : Evolution des IDE par rapport au PIB (2002-2006)



Source : World Bank (2007b), reconstitution par nos soins.



Source : CAD (2007), reconstitution par nos soins.

L'insuffisance des statistiques à Djibouti ne permet pas de saisir clairement l'impact de ces flux sur la balance des paiements. Toutefois, le solde net des transferts reste largement positif : il est de 64,5 en 2002, 65,8 en 2003, 75,9 en 2004, 87,92 en 2005 et 48,58 millions de dollars US en 2006 (tableau 7). Une analyse de l'impact de ces flux par rapport au PIB, aux flux d'aide publique au développement (APD) et à ceux de l'investissement direct étranger privé (IDE) confirme l'importance de ces fonds comme principale source de financement de l'économie djiboutienne. La faiblesse des investissements directs étrangers et des autres sources des devises confère aux fonds qui transitent par le canal des *hawalas* un poids de plus en plus important dans la croissance économique du pays. Ils aident à rééquilibrer la balance des paiements et fournissent, à côté de l'aide publique, des ressources substantielles pour le développement. Par rapport au produit intérieur brut, ces transferts se montaient respectivement à 13,1% en 2002, 13,9% en 2003, 16,2% en 2004, 17,6 en 2005 et 16,1 en 2006. Alors que les flux IDE, même s'ils ont augmenté, ne représentent que 0,68% en 2002, 2,24% en 2003, 5,88% en 2004, 3,13% en 2005 et 14,12% en 2006. Ces flux sont inférieurs à ceux de l'APD qui constituaient 15,2% en 2002, 12,6% en 2003, 8,8% en 2004, 10,83% en 2005 et 15,29% en 2006 du PIB.

Tableau 8 : Évolution des flux des *hawalas* reçus, IDE, APD et PIB (millions $ US)

	2002	2003	2004	2005	2006
Flux de *hawalas* reçus	77,4	86,8	107,4	123,5	123,3
IDE	4	14	39	22	108
Aide Publique au développement	90	79	59	76	117
PIB	592	624,9	663,8	702	765

Source : CAD (2007), World Bank (2007b), reconstitution par nos soins.

4. DIFFICULTES A REGLEMENTER

4.1. Difficultés à suivre les mouvements des flux

Si certaines agences de *hawala* obéissent à la réglementation financière spécifique à ces institutions, comme celles que nous avons enquêtées, la plupart d'entre elles évoluent en dehors du cadre légal.

La structure institutionnelle spécifique permet aux *hawalas* d'exister en dehors et indépendamment des règlements nationaux et supranationaux et de perdurer. En outre, les intermédiaires financiers de *hawala* tirent bénéfice de la difficulté de les identifier en tant qu'institutions financières puisqu'un bureau de *hawala* peut être caché derrière la façade, par exemple, d'un magasin de détail, des affaires d'importations/exportations ou même d'une institution sociale ou religieuse. Cette caractéristique pose une variété de problèmes pour l'organisation de la surveillance financière nationale ou internationale.

Les capitaux du système financier *hawala* génèrent des incidences au niveau macro-économique. Le système *hawala* déplace de grandes quantités de devises étrangères qui échappent aux instruments classiques de surveillance, dans et hors du pays. Il est très difficile pour les autorités monétaires d'un pays de suivre les mouvements des capitaux que produit le système *hawala* compte tenu de son opacité. Sur le plan macroéconomique, ce type de mouvement des capitaux peut exercer des effets sur la balance des paiements. Les transferts de fonds d'un pays à l'autre ne sont pas enregistrés comme une augmentation des avoirs extérieurs du pays bénéficiaire ou des engagements du pays d'où proviennent les capitaux, à la différence des fonds qui transitent par le système financier formel. Les capitaux circulent entre les pays sans que le volume de la masse monétaire ne change en apparence. Les *hawalas* peuvent également modifier la composition de la masse monétaire dans le pays bénéficiaire. Les envois de fonds qui empruntent ce système s'opèrent principalement en espèces, même si les *hawaladars* utilisent parfois le système bancaire comme chambre de compensation (El-Qorchi, 2002).

Généralement, dans les pays en développement, ceux qui utilisent les *hawalas* pour financer des investissements à l'étranger appartiennent d'ordinaire aux groupes les plus fortunés même si, dans le cas de Djibouti, ce sont essentiellement les pauvres qui utilisent ce système. Ils fournissent aux *hawaladars* locaux des espèces en procédant à des retraits sur leurs comptes bancaires. Les *hawalas* contribuent à augmenter le volume d'espèces en circulation. En outre, ces systèmes de transfert de fonds ont un impact sur les finances publiques du pays d'origine comme du pays bénéficiaire, puisque ces transactions échappent à toute imposition directe ou indirecte. Les transactions conduites sous cette forme dans les pays en développement servent parfois à faciliter la fuite de capitaux. Elles peuvent aussi permettre de contourner le contrôle des changes en alimentant le marché parallèle des changes (El-Qorchi, 2002).

La meilleure façon de réglementer ces institutions, sans pourtant les fragiliser, ne serait-elle pas de les intégrer dans le circuit financier classique en taxant les coûts de transferts ? Pour beaucoup, mettre en place une réglementation contraignante paraît impensable, puisque leur spécificité institutionnelle est leur raison d'être.

4.2. Les pouvoirs publics djiboutiens : entre tolérance et volonté d'agir

La réglementation des agences des *hawalas* est confuse et contraignante en termes de coûts, notamment la réglementation fiscale.

Pour la Banque centrale, les *hawalas* sont considérés comme des bureaux des changes. Il est demandé aux agences de transfert d'argent une licence et une caution de 56 497 dollars US. Les fonds reçus ou envoyés ne sont pas plafonnés. L'agence doit simplement communiquer à la banque centrale l'identité des personnes pour les transferts supérieurs à 11 300 dollars US. Pour l'administration fiscale, les *hawalas* sont assimilés à une activité économique, à ce titre ils payent une patente de 2 825 dollars US et l'impôt sur les bénéfices de 35% (10% pour les bénéfices rapatriés et 25% pour les bénéfices restant). Chaque transfert envoyé est soumis à un timbre fiscal de 3 dollars US. Pourtant le code général des impôts stipule que les activités de transferts financiers ne sont pas assujetties à l'impôt sur les bénéfices. Les agences de transfert formel comme *Western Union* ou *Money Gram,* en s'appuyant sur le code général des impôts, ne s'acquittent pas de l'impôt sur les bénéfices. Le fait qu'elles soient adossées à des multinationales leur permet de résister à l'attitude illégale de l'administration fiscale.

Malgré le flou existant actuellement en matière des règlements, les agences de *hawalas* continuent à profiter de la défaillance du système bancaire mais surtout de la tolérance des pouvoirs publics car elles facilitent les activités d'import/export et emploient de la main-d'œuvre. Cette bienveillance se traduit parfois par une volonté délibérée de ne pas divulguer les flux réels qui transitent par ces agences aux institutions internationales (FMI,

Banque mondiale) ou aux puissances occidentales (Etats-Unis, Union européenne…) pour qui les institutions de *hawalas* demeurent suspectes (financement du terrorisme, blanchiment d'argents…). Ainsi par exemple, les flux de transferts des migrants représentaient, selon la Banque mondiale (2008), 26 et 28 millions de dollars US en 2005 et 2006. Pourtant, à elles seules 6 des 12 agences de *hawalas* inscrites sur les fichiers de la Banque Centrale ont réalisé 123.5 et 123.3 millions de dollars US respectivement pour 2005 et 2006, soit près de 5 à 6 fois plus. Les données publiées par la Banque mondiale proviennent de la Banque Centrale et ne concernent, généralement, que les agences de transfert formel (*Western Union* ou *Money Gram*).

Renforcer la réglementation peut dissuader les activités illégales, mais ne réussira pas à rendre le *hawala* moins attrayant. Pour faire concurrence à ces systèmes parallèles, le secteur bancaire formel doit améliorer la qualité de ses services et diminuer ses commissions.

CONCLUSION

Aujourd'hui encore les institutions de *hawalas* demeurent mal connues aussi bien pour leur contribution dans les pays en développement que pour les services qu'elles offrent à une population exclue du système bancaire. La raison principale tient à ce que ces institutions sont souvent opaques et qu'elles évoluent dans certaines régions du monde (Moyen-Orient, Afrique de l'Est et Asie). Néanmoins, leur impact sur le plan macroéconomique suggère la prise en compte de leur spécificité et l'utilité de la reconnaissance de ces institutions comme un dispositif non pas concurrent ou alternatif au système de financement formel mais complémentaire. D'où l'intérêt de faciliter leur intégration dans le système financier formel.

BIBLIOGRAPHIE

CAD (2007) *Rapport Coopération pour le développement*, OCDE

EL-QORCHI M. (2002) *Hawala*, Comment fonctionne ce système informel de transfert de fonds et faut-il le réglementer?, *Finances et Développement,* Vol. 39, n°4, 31-33.

FAVIER J. (1987) *De l'or et des épices. Naissance de l'homme d'affaires au Moyen Age,* Paris, Edition Fayard.

ILO (2004) *Étude sur le transfert d'argent des émigrés au Sénégal et les services de transfert en microfinance*, Social Finance Programme, Document de Travail, n° 40.

IMF (2008) *World Economic Outlook Database*, International Monetary Fund, Washington DC.

JAHEL S. (2000) Droit des affaires et Religions, colloque « Droit et Religion » Université Saint-Joseph, Beyrouth, 18 et 19 septembre.

KINDELBERGER C. P. (1990) *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica.

LELART M. (2005) *De la finance informelle à la microfinance*, Edition des archives contemporaines, Agence Universitaire de la Francophonie.

MAHAMOUD I. (2007) *Enquête sur les institutions de hawalas à Djibouti-Ville*, Djibouti.

MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE (2002) *Code Général des impôts*, Djibouti.

OMER A. (2003) *Feasibility Study on Financial Services in Somalia*, UNDP.

SERVET J.-M (2006) *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob.

UNDP (2003) *Feasibility Study on Financial Services in Somalia*, Final Report, UNDP.

WORLD BANK (2006) *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration,* Washington DC.

WORLD BANK (2007a) *Doing Business 2008*, Washington DC.

WORLD BANK (2007b) *World Development Indicators*, Washington DC.

Recherche et innovation dans les PME algériennes : une étude empirique basée sur un échantillon d'entreprises

Bernard HAUDEVILLE et Rédha YOUNES BOUACIDA
Université Paul Cézanne - Aix Marseille III
bernard.haudeville@univ-cezanne.fr

Dans la définition usuelle de l'analyse économique, il y a innovation lorsqu'une entreprise introduit sur le marché de nouveaux produits et procédés (biens et services) ou des procédés et produits considérablement améliorés. Il y a aussi innovation lorsque l'entreprise adopte de nouvelles façons pour produire, c'est l'innovation organisationnelle. L'OCDE définit le processus de l'innovation comme l'ensemble des démarches scientifiques, technologiques, organisationnelles, financières et commerciales qui aboutissent, ou sont censées aboutir, à la réalisation de produits ou procédés technologiquement nouveaux ou améliorés (OCDE, 2005). Ainsi, la mise en œuvre de l'innovation est déterminée par les compétences organisationnelles, les dynamiques d'apprentissage individuelles et collectives et les ressources financières mobilisées. Dans l'économie fondée sur le savoir (*knowledge-based economy*), les connaissances et les processus d'apprentissage sont d'une importance centrale dans le développement des capacités des entreprises pour innover.

La performance dans la production de l'innovation varie toutefois entre les grandes entreprises et les PME. En effet, les entreprises de petite taille ont des ressources financières limitées pour soutenir l'effort des activités de recherche et développement (R-D), et se caractérisent souvent par de faibles capacités d'innovation. Cependant, la force de ces entreprises dans l'innovation est due à leurs caractéristiques[1] qui facilitent la créativité (Rothwell, 1989).

Cette problématique de l'innovation et de la compétitivité fait l'objet d'une très abondante littérature dans les économies développées, en économie, mais aussi en gestion et en sociologie avec la sociologie de l'innovation et l'accent mis sur les réseaux, en géographie économique avec la répartition spatiale des activités... Elle est, en revanche très peu présente en ce qui concerne les économies en développement, alors même qu'il y a une quasi unanimité pour reconnaître le rôle central de la maîtrise technologique et de la transition vers des activités à plus fort contenu en technologie et en travail qualifié dans le succès des quelques rares économies qui ont réussi à sortir durablement du sous développement. Tout se passe comme si, après avoir mentionné ces aspects, l'attention des spécialistes du développement était à nouveau focalisée sur les problèmes du court terme tels que la réduction des déséquilibres du secteur public, l'endettement ou le taux de change.

Concernant le rôle de la recherche et de l'innovation dans le développement, le pionnier est incontestablement S. Lall dont les nombreux rapports et travaux scientifiques s'inscrivent sur plusieurs dizaines d'années, dans une perspective que l'on peut qualifier de structuraliste qui fait de l'industrialisation un enjeu majeur du développement économique. Mentionnons également l'activité ancienne et régulière du centre de recherche de l'Université des Nations Unies installé au MERIT à Maastricht qui consacre une grande partie de ses travaux aux relations entre la technologie et le développement.

Dans la même ligne, prolongeant la reflexion plus récement et recentrant l'attention sur le domaine de la recherche et de l'innovation, quelques spécialistes peu nombreux tels que

[1] Julien (1994) a proposé six caractéristiques pour cerner le concept de PME : la petite taille, une faible spécialisation, la centralisation de la gestion, une stratégie intuitive ou peu formalisée, un système d'information interne peu complexe ou peu organisé, un système d'information externe peu complexe. Ces caractéristiques rendent les PME plus flexibles que les grandes entreprises, tout en leur permettant de diminuer l'incertitude et de s'adapter rapidement aux situations de crise.

Rabelloti (1995 et 1999), Pietrobelli (2000, 2005), Albuquerque (2000 et 2004), Giuliani (2003 et 2005), Intarakumnerd, Chairatana, Tangchitpiboon (2002), Chamarik et Goonatilake (1994), Brimble et Doner (2007), Auber (2005), Paterson Adam et Mulin (2003), Oyelaran-Oyeyinka et Mc Cormick (2007) ont commencé à explorer le fonctionnement des systèmes scientifiques et techniques des PVD et les liens entre activités scientifiques et techniques et performances du système productif. De façon assez logique, une bonne partie de ces travaux se réfère à la situation des pays latino-américains qui présentent un niveau de développement industriel appréciable. Mais il y a de plus en plus de travaux sur l'Asie, à la fois celle qui s'est développée (Taiwan, Corée, Singapour..) et celle qui en est encore au début du processus (Indonésie, Thailande). On commence aussi à voir quelques travaux sur le continent africain (Afrique du Sud, Kenya).

Nous pensons que cette orientation est aujourd'hui centrale dans la réflexion sur le développement et c'est dans ce cadre que se situe la présente contribution. La multiplication récente des programmes de recherche sur ce thème, *Knowledge for Devlopment* (K4D) de la Banque mondiale, le projet ESTIME pour les pays méditerranéens piloté par l'IRD, d'autres programmes dans le cadre des institutions du groupe de Nations Unies UNIDO et CNUCED, confirme tout l'intérêt de cette approche.

Traiter des activités scientifiques et techniques dans des pays en retard, où par définition ces activités sont faibles et peu développées, présente des difficultés supplémentaires dues à la transposition de concepts dont la plupart ont été construits dans un tout autre cadre. La pertinence de certains d'entre eux peut être mise en question, comme par exemple le caractère organisé de l'activité de recherche ou l'appréciation de ce qu'est la nouveauté d'un produit ou d'un procédé. Mais le caractère opérationnel de certains concepts est sans doute aussi réduite du fait de la perception qu'en ont les agents économiques, salariés, consommateurs et dans notre cas entrepreneurs. La perception de l'innovation, par exemple, est sans doute assez floue en général car c'est un concept peu familier à des sociétés marquées par la tradition, variable en fonction du niveau d'éducation des individus, dans tous les cas sans doute sensiblement différentes des définitions du manuel d'Oslo. On verra dans la partie empirique de cette étude que c'est une limitation probable et sérieuse de la qualité de nos résultats.

L'objectif de cet article est d'esquisser une analyse des relations entre activités technologiques, innovation et croissance dans les PME algériennes. L'Algérie constitue un exemple intéressant, à la fois proche et mal connu. L'économie algérienne correspond de moins en moins à l'image d'un pays rentier exploitant ses ressources en hydrocarbures et organisé sur un modèle que l'on pourrait qualifier de néo stalinien privilégiant l'industrie lourde et le secteur des entreprises d'Etat. L'échec de ce modèle d'industrialisation, séduisant sur le papier mais inadapté à la réalité, a conduit à la longue crise politique que l'on connaît en même temps qu'à la libéralisation de l'économie. Une des manifestations les plus tangibles de ce processus est la multiplication des créations d'entreprises généralement de taille petite ou moyenne qui rapproche les structures de l'économie algérienne de celles des pays voisins. Dans ce nouveau système, la place des PME devient prépondérante dans la création d'emploi et dans l'activité. Les perspectives d'ouverture de l'économie dans le cadre du processus de Barcelone mettent au premier plan la capacité de ces entreprises à soutenir la concurrence de leurs homologues de la rive septentrionale de la Méditerranée.

Notre étude est organisée de la façon suivante : dans un premier temps nous présentons les variables influant sur le processus d'innovation dans les PME et les capacités d'innovation des petites et moyennes entreprises algériennes. Dans un deuxième temps, nous présenterons une étude empirique sur l'innovation à partir d'un échantillon de PME algériennes. Enfin, la troisième section tire les enseignements de cette étude et esquisse quelques pistes de réflexion en se référant au concept de Système National d'Innovation, qui constitue un cadre particulièrement approprié pour mettre en évidence certaines caractéristiques du fonctionnement de l'économie algérienne.

1. LES PME ET L'INNOVATION EN ALGERIE

Dans cette partie, nous passons en revue les déterminants principaux de l'innovation et présentons la situation des PME algériennes par rapport à la problématique de l'innovation.

1.1. Les variables influant sur le processus d'innovation

Différentes variables influent sur le processus de l'innovation dans les entreprises. En l'occurrence, il s'agit des activités de R-D, des compétences internes, de la veille technologique ainsi que les relations multiples avec des tiers.

(i) L'activité de recherche et développement est considérée comme une source principale de l'innovation. En effet, la R-D permet à l'entreprise de produire des nouveaux savoirs et d'acquérir des connaissances et des savoirs-faire spécifiques. Nonaka et Takeuchi (1995) identifient plusieurs modalités de création de connaissances au sein de l'entreprise - socialisation, externalisation, combinaison, internalisation- qui interviennent dans le développement de l'innovation pour créer un avantage concurrentiel. Aussi, la R-D est décisive pour l'appropriation de technologies et techniques nouvelles pour soutenir le processus d'innovation. Toutefois, dans la majorité des cas, l'innovation dans les petites et moyennes entreprises se fait sans activité de recherche et développement proprement dite et est faite de petits changements (Julien, 2003). L'auteur explique que cette innovation est diffuse : les idées nouvelles proviennent plus de l'extérieur (des clients et des réseaux de l'entreprise) que de l'intérieur. Pour innover, les PME vont même choisir de délivrer la créativité des employés en les associant au changement (Lefèvre et *ali*, 1990, Julien, 2001). L'activité de recherche et développement menée par ces entreprises serait plutôt spontanée ou sporadique (lorsque le besoin se fait sentir) (OCDE, 1993). On explique ici que la R-D se réalise quand l'entrepreneur est orienté vers l'action et la nécessité du moment, contrairement à la R-D des grandes entreprises qui est planifiée d'avance et sur le long terme (processus routinier). La conjoncture Schumpetérienne selon laquelle les grandes entreprises seraient plus innovantes que les entreprises de petite taille a fait l'objet de nombreux travaux pour analyser le rapport entre l'innovation et la taille de l'entreprise (cf. Soete, 1979 ; Kamien et Schwartz, 1982 ; Acs et Audretsch, 1987, 1990, 1991). Toutefois, Cohen (1995) suggère d'orienter les études empiriques vers le concept de compétences plutôt que l'analyse du rapport entre l'innovation et la taille de l'entreprise afin d'étudier les facteurs qui expliquent le comportement innovant. En moyenne, la taille ne constitue pas un avantage apparent dans le processus d'innovation, mais cela ne signifie pas que la taille n'ait pas son importance pour des activités spécifiques. Ainsi, lorsque les activités d'innovation exigent des coûts fixes importants (dans le secteur pharmaceutique, par exemple), on retrouve un plus grand nombre de grandes entreprises, mais lorsque la flexibilité et la capacité à exploiter des niches sont importantes, ce sont les PME qui seront plus innovantes (OCDE, 2002).

(ii) La R-D à la base de l'innovation exige des ressources financières suffisantes, celles ci sont plus élevées dans les grandes entreprises que dans les PME. En effet, les grandes entreprises disposent d'assez de ressources et ont facilement accès aux marchés de capitaux pour supporter le risque de l'innovation en cas d'échec. Evans et Jovanovic (1989) affirment que les contraintes de financement sont plus grandes pour les entreprises de petite dimension. Stigliz et Weiss (1981) soulignent aussi l'existence d'un corrélat entre le rationnement du crédit et la taille de l'entreprise. Compte tenu de l'importance de l'activité de R-D pour l'innovation et des faibles ressources des PME pour financer cette activité, l'accès au financement ressort comme une préoccupation majeure. Pour pallier la contrainte de financement en matière d'innovation, les petites et moyennes entreprises peuvent recourir aux emprunts bancaires, cependant, les relations qu'entretiennent ces entreprises avec les bailleurs de fonds ne sont pas toujours bonnes. Marchesnay et Fourcade (1997, p. 174) soulignent que

« avant de financer un projet d'investissement, les banques ne s'engageront qu'après étude de la rentabilité du dossier et du niveau d'endettement de l'entreprise. L'existence de fonds propres suffisants conditionne l'octroi d'un prêt et les conditions dans lesquelles il est accordé (taux d'intérêt, sécurité prise…). Dans cette négociation commerciale, la position des PME n'est pas toujours très favorable ». Dietsch (1989) explique aussi que ce sont les entreprises qui fournissent les documents prévisionnels et qui révèlent leur stratégie qui vont bénéficier de crédits auprès des institutions bancaires. Afin de limiter la contrainte de financement des projets de recherche et d'innovation, les PME peuvent recourir au capital-risque. Cette formule permet à ces entreprises de financer des projets d'innovation quand les banques refusent d'accorder des prêts car elles jugent que ces projets sont risqués. Les PME peuvent recourir aussi aux différentes aides à l'innovation mises en place par les pouvoirs publics afin de financer leurs projets.

(iii) Dans le modèle dit de « liaison en chaîne » de Kline et Rosenberg (1986), l'innovation est conçue comme une interaction entre, d'une part, le marché et, d'autre part, la base de connaissances et les compétences dont dispose l'entreprise. Ainsi, l'activité d'innovation met à contribution non seulement le personnel du laboratoire de recherche et développement, mais aussi celui de la production, de la vente, etc. L'innovation n'est plus seulement liée aux compétences technologiques de l'entreprise, mais aussi aux compétences productives, de conception, de commercialisation… C'est l'ensemble de ces compétences qui permettent à l'entreprise de prendre en compte les contraintes qui pèsent sur l'innovation. La capacité de l'entreprise d'assimiler les connaissances externes et de créer de nouvelles connaissances constitue selon Cohen et Levinthal (1990) la « capacité d'absorption ». Les auteurs expliquent que la capacité de l'entreprise à exploiter les connaissances externes est déterminante pour innover. L'entreprise est plus au moins en mesure d'exploiter les opportunités technologiques selon sa base de connaissance[2] et le processus de l'apprentissage afin de créer de nouvelles compétences. La capacité d'absorption dépend aussi des modalités d'échange d'informations et de connaissances entre les différents acteurs au sein de l'entreprise[3]. En outre, Arora et Gambardella (1990) soulignent que l'effort de recherche interne a une influence positive sur la capacité d'absorption des connaissances externes issues d'autres entreprises, des universités et des organismes de recherche. Ceci profite principalement aux grandes entreprises et aux petites entreprises innovantes.

(iv) Une autre source qui relève de l'innovation est la veille technologique. En effet, la veille technologique permet aux entreprises de se tenir informées des toutes dernières évolutions technologiques et de rester ainsi aux aguets des nouvelles technologies pour répondre aux besoins de l'innovation (OCDE, 1993). Face au développement technologique, l'information interne (issue de la R-D) n'est pas suffisante pour l'entreprise, il faut qu'elle élargisse son champ de recherche vers l'extérieur et reste à l'écoute afin d'obtenir des nouvelles informations qui seront ensuite évaluées et ajustées aux besoins des activités de recherche et développement. La veille technologique dans les PME est un processus le plus souvent *itératif* et surtout *cumulatif* (Julien et Marchesnay, 1996). Selon les deux auteurs, elle consiste en l'accumulation et le tri d'information, en partie ciblée, l'analyse de l'information en particulier par des relations de confiance et de vérification auprès de différentes sources, la diffusion de l'information scientifique au sein de l'organisation, et l'utilisation de cette information au moment convenable. Ainsi, l'innovation nécessite le développement de relations avec d'autres entreprises et les milieux de recherche publics comme les centres de recherche et les universités (Gibbons et *ali*, 1994). Dans cette perspective, les externalités de

[2] C'est ce que l'entreprise est capable de réaliser technologiquement grâce à ce qu'elle a appris dans le passé. Les auteurs évolutionnistes (Nelson et Winter, 1982 ; Dosi, 1988) ont souligné le caractère cumulatif de l'acquisition de compétences technologiques.

[3] A ce propos, Nonaka (1994) suggère de multiplier la circulation des connaissances tacites et codifiées entre les membres de l'organisation afin de favoriser le processus d'apprentissage pour promouvoir l'innovation.

connaissances issues de l'interface entre la recherche privée et la recherche académique ainsi que la coopération avec d'autres entreprises favorisent le développement de capacités d'innovation.

(v) Les entreprises ne dominent pas tous les éléments du processus d'innovation, elles tendent à mettre en œuvre de nouvelles stratégies organisationnelles fondées sur des alliances et des partenariats et sur la gestion de réseaux ; les réseaux d'innovation (Maillat, 1995). L'auteur explique que les réseaux d'innovation offrent un contexte approprié à la complexité de la démarche d'innovation. Les réseaux d'innovation peuvent être un moyen pour l'entreprise d'acquérir l'information qui a un accès difficile. Ils permettent également à des entreprises de faire des alliances pour partager les compétences, les savoir-faire, et le développement du processus d'apprentissage collectif, afin de soutenir l'innovation. Les réseaux facilitent aussi la diffusion des nouvelles technologies et les innovations surtout vers les PME dont les ressources pour l'appropriation sont souvent limitées. Les réseaux d'innovation peuvent avoir plusieurs formes. Il y a les réseaux technico-économiques (Callon et *ali*, 1991 ; Callon, 1991), les réseaux inter-entreprises où il y a un partage des connaissances et des compétences et un partenariat de R-D, les réseaux des banques de données par la coopération scientifique et technique (Freeman, 1990), etc. jusqu'aux réseaux institutionnels instaurés par les pouvoirs publics dans le but de favoriser l'innovation dans les PME. Johannisson (1990) a montré en particulier pour les PME que pour obtenir l'information technique nécessaire aux activités de recherche et d'innovation, les entrepreneurs utilisent les réseaux personnels (amis, collègues, connaissances professionnelles, etc.). Ce type de réseaux est appelé réseaux à signaux forts souvent utilisés par les PME (Julien, 2003). L'auteur explique aussi que ces entreprises utilisent les réseaux informationnels, ce sont les réseaux à signaux faibles. « Les réseaux à signaux faibles sont ceux avec lesquels l'entrepreneur fait rarement affaire, mais ils représentent une source importante d'informations. Il s'agit de données souvent partielles que l'entrepreneur doit décoder et cumuler pour en saisir la pertinence et en tirer des décisions stratégiques. Ils existent dans les milieux de la recherche et de l'enseignement. Ils peuvent aussi provenir de certaines firmes de conseils, de fonctionnaires, d'intervenants locaux » (Julien, 2003, p. 161). Sur la base d'une étude effectuée en 2006 sur 506 entreprises canadiennes, Julien a montré l'importance des réseaux à liens faibles pour les activités intensives en connaissances et pour les exportations. Ainsi, l'innovation dans les PME est stimulée par les réseaux à signaux faibles (réseaux qui apportent l'information riche), mais les entrepreneurs utilisent aussi les réseaux à signaux forts qui peuvent apporter l'information complémentaire pour soutenir le processus d'innovation (Julien, 2003).

1.2. Le secteur de la PME/PMI en Algérie[4]

Les petites et moyennes entreprises algériennes ont été marginalisées jusqu'à la fin des années quatre-vingt au profit des firmes de plus grande dimension sur lesquelles s'appuyaient les plans de développement. Elles ont évolué dans un contexte totalement défavorable, et étaient concentrées sur des activités de transformation courante et à très faible valeur ajoutée et intensité technologique. Ce n'est qu'à partir de l'introduction des réformes économiques au début des années quatre-vingt-dix en vue d'une libéralisation de l'économie que les pouvoirs publics ont commencé réellement à accorder une attention particulière aux PME.

Afin d'améliorer l'environnement des entreprises de petite taille et de promouvoir leur développement, en 2000 les pouvoirs publics ont mis en place un programme de mise à niveau co-financé par l'Union européenne[5]. Le but de ce programme est d'améliorer les

[4] La définition juridique des PME en Algérie est la suivante : Micro entreprise : 1à 9 salariés ; Petite entreprise : 10 à 49 salariés ; Moyenne entreprise : 50 à 249 salarié (Ministère de la PME et de l'Artisanat, 2001).

[5] Dans le cadre du partenariat entre les membres de l'UE et les pays Méditerranéens (Programme MEDA).

capacités de production de ces entreprises, une meilleure compétitivité et une insertion dans le marché mondial en vue de l'adhésion du pays en 2010 à l'OMC ainsi que l'accession à la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Le secteur de la PME a bénéficié aussi d'un programme de mise à niveau de la compétitivité industrielle et de développement des services d'appui technologiques et de conseils à l'industrie. L'objectif étant de stimuler l'innovation dans ces entreprises.

1.3. Les capacités d'innovation des PME algériennes

En Algérie, les dépenses en matière de recherche et développement représentent moins de 1% du PIB. Cette faible part s'explique en grande partie par la faiblesse du secteur privé dans l'investissement en recherche. L'innovation est plus ou moins présente dans les grandes entreprises, cependant les PME ne participent pas assez aux activités de recherche et d'innovation. En l'absence de statistiques qui concernent l'innovation en Algérie, si on prend comme indicateur le dépôt de brevets d'innovation, l'Institut National Algérien de la Propriété Industrielle (INAPI) a enregistré jusqu'à présent plus de 2000 inventions protégées par des brevets, dont 80% sont d'origine étrangère, les 20% restantes concernent les grandes entreprises nationales et très rarement les PME.

Les PME algériennes se caractérisent souvent par une insuffisance des capacités d'innovation. En effet, plusieurs obstacles entravent le développement des projets d'innovation dans ces entreprises. La plupart des entreprises de petite taille ont des ressources financières limitées. Pour financer les efforts de recherche et développement ou les investissements liés à l'innovation, ces entreprises se trouvent confrontées à l'obstacle de l'accès au financement externe. En Algérie, les banques n'accordent pas assez de crédits aux PME, et il y a une absence de marché assurant une offre de capital-risque ou de capitaux d'amorçage.

Un autre obstacle qui entrave le développement de l'innovation dans les entreprises de petite taille est le manque d'information sur les évolutions technologiques. Il y a un manque de maîtrise des technologies et des nouveaux savoirs pour soutenir le processus de l'innovation. En effet, les compétences internes des PME algériennes (chercheurs, techniciens, agent de production et de commercialisation, etc. devant pouvoir absorber les opportunités technologiques) sont faibles. A ce titre, il faut souligner qu'en Algérie il n'existe pas de soutien financier des pouvoirs publics à la formation pour les petites et moyennes entreprises afin d'améliorer leur compétence.

La mise en place de politiques publiques d'aide à l'innovation est d'une grande importance pour faciliter l'émergence du processus de l'innovation dans les PME. Les aides financières en faveur de ces entreprises ont pour objectif de soutenir les investissements liés à l'innovation et l'effort de recherche. Les relais et les structures d'appui permettent aussi aux petites et moyennes entreprises de réunir les connaissances et les savoir-faire et facilitent les transferts de technologies, afin de favoriser le développement des projets d'innovation. En ce qui concerne les relais et les structures d'appui, il existe la Chambre Algérienne Locale de la Production Industrielle (CALPI) dont la mission est d'accompagner les PME afin de leur faciliter l'acquisition des nouveaux investissements (les nouvelles technologies), et la Chambre Algérienne de Commerce et d'Industrie (CACI) qui a pour rôle de fournir des informations aux entreprises sur les évolutions technologiques, les marchés et les produits. Cependant, les actions de ces structures en faveur des PME sont limitées. En dépit des efforts et de la prise de conscience des enjeux, les pouvoirs publics algériens n'ont pas encore réussi à instaurer une véritable politique d'innovation afin de promouvoir le développement et la compétitivité des entreprises.

2. UNE ETUDE EMPIRIQUE SUR LE PROCESSUS D'INNOVATION DANS LES PME ALGERIENNES

Les études empiriques portant sur le processus d'innovation dans les PME sont un élément essentiel à prendre en compte pour comprendre le processus de l'innovation, ses mécanismes et ses conséquences afin d'établir les politiques de l'innovation (OCDE, 2005). En Algérie, peu d'études empiriques se sont focalisées sur ces questions. Les PME algériennes sont-elles innovantes ? Quels sont les obstacles qui entravent le développement des activités d'innovation dans ces entreprises ? Pour répondre à ces questions, nous présentons les résultats d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon de PME.

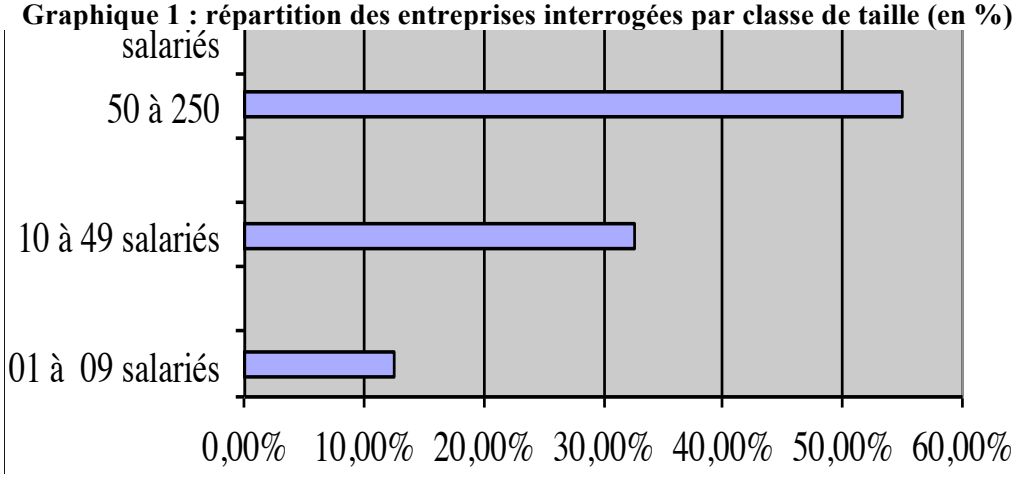
2.1. Les données

La base de données est issue d'une enquête que nous avons effectuée en 2004 auprès de 100 entreprises algériennes. La méthode utilisée pour la collecte d'informations est une enquête par voie postale[6]. Les données ont été obtenues grâce aux questionnaires qui nous ont été retournés par les entreprises sollicitées. Sur les 100 entreprises interrogées, il y a 60 non-réponses globales (les entreprises n'ont pas répondu du tout). De ce fait, notre échantillon est constitué de 40 entreprises, qui ont accepté de répondre au questionnaire. 50% de ces entreprises sont concentrées au nord-est de l'Algérie, 37,5% situées au centre, et 12,5% situées au nord-ouest. Cette répartition reflète la géographie économique car en Algérie, la majorité des entreprises sont concentrées dans la partie nord du pays. Dans l'enquête que nous avons effectuée, des remarques peuvent être formulées concernant les points suivants :

- l'étude sur l'innovation porte seulement sur des entreprises du secteur des industries manufacturières. Dans la mesure où le secteur des industries de services axé sur le marché est peu développé en Algérie, nous n'avons retenu aucune entreprise dans ce secteur dans notre échantillon.
- Dans cette enquête, nous avons noté des valeurs manquantes : la non-réponse partielle. C'est-à-dire que dans les questionnaires qui nous ont été retournés, il y a des entreprises qui ont répondu d'une façon générale, mais ont laissé au moins une question sans réponse. Cela concerne parfois l'innovation, et souvent les dépenses en matière de R-D.

La répartition des entreprises interrogées par classe de taille (selon la classification des PME en Algérie) est représentée sur le graphe 1.

Graphique 1 : répartition des entreprises interrogées par classe de taille (en %)



[6] Pour enrichir l'analyse de l'innovation dans les entreprises algériennes, nous avons complété l'enquête par des entretiens avec des chefs d'entreprises.

On est bien en présence de PME, dont une proportion importante d'entreprises de taille moyenne et non de Très Petites Entreprises (TPE), également très nombreuses en Algérie, mais relevant d'une logique de survie plutôt que d'une logique entrepreneuriale.

La répartition sectorielle de l'échantillon est présentée sur le tableau 1.

Tableau 1 : Répartition sectorielle de l'échantillon

Secteurs d'activité selon la classification du Ministère de la PME	Proportions de l'échantillon	Proportions nationales
Industrie agroalimentaire	12,5	41,80
Industrie textile	15,0	11,41
Industrie du bois et papier	5,0	27,51
Chimie et plastique	10,0	5,28
Industries diverses	57,5	14,00
Total	100,0	100,00

On constate que l'échantillon est assez peu représentatif de la structure sectorielle de l'économie algérienne, avec, en particulier une faible représentation des industries agro-alimentaires et une sur-représentation des industries diverses. Cela peut, dans une certaine mesure, limiter la pertinence des résultats de l'exploitation statistique.

2.2. Les hypothèses

Dans notre enquête, nous supposons que la R-D joue un rôle important dans le processus de l'innovation A ce titre, l'activité d'innovation peut être déterminée par la présence d'un laboratoire de recherche et les travaux de R-D menés au sein des entreprises. On peut supposer aussi que les entreprises peuvent entreprendre d'autres activités pour innover. Elles peuvent acquérir des connaissances par l'achat de brevets d'innovation. En effet, les entreprises peuvent accéder aux savoirs codifiés et aux informations techniques contenues dans les inventions brevetées, afin d'utiliser ces connaissances dans leurs activités de recherche et les adapter pour de nouvelles applications sur le marché.

Un autre élément susceptible de faciliter l'innovation est l'acquisition de machines modernes. En reprenant une typologie proposée par Pavitt (84), on est en présence d'une situation dans laquelle l'essentiel de la technologie est apporté par les fournisseurs d'équipements. Nous supposons que l'achat de nouveaux équipements et notamment des machines incorporant des technologies nouvelles peut être destiné à la fabrication d'un nouveau bien, et donc influe sur l'aptitude des entreprises à innover. L'acquisition des nouvelles technologies augmente aussi la productivité des entreprises permettant ainsi de diminuer les coûts de production, et de fait améliore la compétitivité sur le marché.

Comme on le sait, l'innovation n'est pas financée comme les autres formes d'investissements. En effet, elle présente un risque élevé et une asymétrie informationnelle (la non divulgation de l'information qui concerne le projet d'innovation). De la sorte, les marchés financiers et les banques ne sont pas favorables au financement de l'innovation. L'autofinancement de l'innovation devient alors généralement une solution incontournable. En se basant sur le modèle d'Evans et Jovanovic (1989), Levratto (1994) dégage les conséquences de l'insuffisance des ressources propres sur l'innovation[7]. L'innovation est positivement liée à la disponibilité des fonds propres. La capacité d'auto-finacement de l'entreprise est d'une grande importance vis-à-vis d'un engagement dans un projet d'innovation. Ainsi, nous allons tester chez les PME algériennes le mode de financement des projets d'innovation et des investissements liés à l'innovation (l'acquisition des équipements neufs ainsi que les nouvelles technologies). Pour ce faire, nous avons retenu deux variables : le financement interne quand il s'agit des fonds propres de l'entreprise, et le financement externe quand les PME font recours à des emprunts.

[7] Il faut souligner que l'analyse de l'auteur est basée sur l'importance du haut bilan et le principe que l'entreprise doit de préférence se financer de ses fonds propres.

Dans notre enquête, nous avons également demandé aux entreprises de chiffrer le coût des activités de R-D. En effet, mesurer les dépenses liées aux activités de R-D[8] permet de faire une analyse économique du processus d'innovation, et procéder au calcul du rendement des investissements dans ce processus.

Ensuite, nous supposons dans notre enquête que les entreprises possèdent des liens avec l'extérieur afin d'acquérir de nouvelles connaissances scientifiques et bénéficier des évolutions technologiques, dans le but de soutenir l'innovation. Pour tester cette hypothèse nous prendrons en compte les relations des entreprises avec les centres de recherche publics, les universités, les relais et structures d'appui à l'innovation. En effet, contrairement aux grandes entreprises, les PME font le plus souvent recours aux centres de recherche externes ou organismes publics de soutien à l'innovation (Rothwell et Dogson, 1994). Pour les entreprises de petite dimension, ce recours est l'un des principaux moyens facilitant les courants d'informations pour l'acquisition des nouvelles technologies et permettant de soutenir le processus d'innovation. En ce qui concerne les relations des entreprises avec les universités, elles profitent essentiellement aux entreprises high-tech (Link, 1991). Les relations avec les réseaux permettent aux entreprises d'obtenir l'information scientifique et d'organiser une veille technologique nécessaire à la démarche de l'innovation. Toutefois, il a aussi été montré, dans le cas de la France que ces collaborations n'influencent pas de façon décisive le résultat du processus d'innovation (Bougrain et Haudeville 2002). Par ailleurs, nous supposons que la capacité technologique d'une entreprise dépend en partie du personnel technique. En effet, l'innovation est favorisée par l'implication des employés compétents : Ingénieurs et techniciens (Senker, 1994). Ces compétences techniques permettent de diriger les opérations de production, d'absorber les connaissances et de maîtriser les nouvelles technologies pour soutenir le processus d'innovation.

Enfin, pour mesurer le dynamisme technologique des entreprises, nous avons retenu la variable de dépôt de brevet d'innovation. Cette variable peut être considérée comme un indicateur des activités d'innovation. Elle prendra la valeur 1 si l'entreprise déclare avoir déposé des brevets d'innovation et 0 dans le cas contraire. Cependant, on sait que les statistiques de brevets sont peu adaptées pour mesurer les activités d'innovation et ne constituent pas des indicateurs fiables. En effet, il y a par exemple des entreprises qui font de l'innovation et préfèrent garder le secret de fabrication et d'autres pour lesquelles l'introduction rapide du nouveau produit sur le marché ne laissant pas le temps à la concurrence de se retourner apparaît plus efficace (OCDE, 1994). D'une façon générale, le nombre de brevets déposés dépend de la nature du savoir à protéger, du secteur, de la taille et de l'organisation interne de l'entreprise[9]. De ce fait, nous avons également retenu comme variable indicatrice de l'innovation la part des produits de moins de cinq ans fabriqués dans les entreprises. Cette variable prend une valeur en pourcentage.

2.3. Le modèle

Pour tester les hypothèses, nous recourons à la technique de la régression multiple. Parmi les variables expliquées, certaines sont continues comme la part des produits de moins de cinq ans, d'autres sont qualitatives comme le fait de déclarer avoir réalisé ou non une catégorie d'innovation. Il en va de même pour les variables explicatives puisque l'effectif ou le nombre d'ingénieurs sont des variables continues et la présence d'un laboratoire de R&D est une variable discrète. De façon assez inattendue, les seuls résultats utilisables sont ceux obtenus avec des modèles à variables qualitatives[10].

La variable expliquée (y_i) est donc une variable qui prend la valeur 1 quand l'entreprise répond oui à une question et 0 sinon. Par exemple, ACHBRV prend la valeur 1 si

[8] Les dépenses de R-D dans les entreprises ne représentent qu'une partie du coût total des activités d'innovation.
[9] Et même du système de rémunération des chercheurs.
[10] Logiciel utilisé : Eviews 5.1.

l'entreprise déclare avoir acheté des brevets, autrement elle égale zéro. Pour interpréter la valeur des coefficients de régression, on prend en compte leur signe. Quand une variable explicative (x_i) est associée à un coefficient de régression positif, cela veut dire qu'elle influence de manière positive la probabilité que la variable expliquée (y_i) prenne la valeur 1, en revanche, lorsqu'une variable explicative est associée à un coefficient de régression négatif, cela diminue cette même probabilité. Dans la mesure où cette méthode ne permet pas une interprétation directe du R^2, pour juger la qualité de l'ajustement, on utilisera les statistiques suivantes : le coefficient Z qui remplace la statistique de Student, le pseudo de R^2 de Mc Fadden ainsi que le test de nullité simultanée de tous les coefficients de régression excepté celui du terme constant (LR, qui remplace le test F de Fisher). Afin d'évaluer globalement la qualité du modèle, le logiciel fournit un tableau croisé des valeurs observées et prédites. Cela va permettre de connaître la proportion de prédictions exactes pour Y=1 ou Y=0, et de comparer ces résultats avec une prédiction naïve. Les variables utilisées dans l'enquête sont présentées sur le tableau 2.

Tableau 2 : Les variables utilisées dans l'enquête

ACHBRV *	Achat de brevets d'innovation
AIDETA *	Aide de l'État
AMEPRD *	Amélioration des caractéristiques d'un produit déjà commercialisé
AUT *	Autres relations en matière de recherche et développement
CA1 *	200 millions <Chiffre d'affaires< 2 milliards (en Dinars)
CA2 *	20 millions<Chiffre d'affaires < 200 millions (en Dinars)
CA3 *	Chiffre d'affaires < 20 millions (en Dinars)
DEPBRV *	Dépôt de brevets
EMPPAR	Employés à temps partiel
EMPPL	Employés à temps plein
EMPSAI	Employés saisonniers
EQUNEF *	Achat d'équipements neufs
EQUOCA *	Achat d' équipements d'occasion
FINEXT *	Financement externe des équipements (prêts bancaires ou autres)
FININT *	Financement interne des équipements (fonds propres de l'entreprise)
ING	Nombre d'ingénieurs au sein de l'entreprise
INOORG *	Innovation organisationnelle
INOPRD *	Innovation de produit
INOPROC *	Innovation de procédé
LABRD *	Présence d'un laboratoire de R-D au sein de l'entreprise
MARINT *	Marché international
MARLOC *	Marché local
MARNAT *	Marché national
MARREG *	Marché régional
PR05	Part des produits de moins de cinq ans fabriqués dans l'entreprise
RELCR *	Relations avec les centres de recherche
RELLYC *	Relations avec les lycées
RELSA *	Relations avec les structures d'appui
RELUNI *	Relations avec les universités
TEC	Nombre de techniciens au sein de l'entreprise
TECETR *	Achat de technologies étrangères

* variable qualitative. Le taux de change officiel en Algérie en 2006 est 1 dollars = 71,08 dinars.

2.4. Tests et résultats

L'exploitation statistique des résultats de l'enquête s'est révélée assez décevante dans l'ensemble. Le faible nombre d'observations et la qualité médiocre de nombreux ajustements limitent la portée des enseignements que l'on peut en tirer. Nous n'avons conservé que les résultats qui apportent une réponse suffisamment étayée, qui pouvaient sembler intéressants compte tenu de la nature du sujet et du petit nombre de travaux disponibles. Comme cela a déjà été indiqué, il y a sans doute aussi derrière ces difficultés des problèmes qui tiennent à la perception des concepts employés dans l'enquête, ce qui renvoie à la définition et au contenu des indicateurs usuels lorsqu'ils sont utilisés pour travailler sur des économies en

développement. De façon plutôt surprenante, l'enquête révèle que 80% des PME déclarent faire de l'innovation. Cependant, ce chiffre doit être pris avec une certaine réserve. Bien que l'échantillon contienne une proportion importante d'entreprises de taille moyenne, ce taux apparaît très élevé et on peut penser qu'il est quelque peu surestimé, par exemple si on le compare au taux qui ressort des enquêtes réalisées en Europe sur l'innovation.

2.4.1. Ce qui se vérifie

1- La première relation montre que l'innovation est plutôt le fait d'entreprises de taille intermédiaire, mesurée par le chiffre d'affaires, et que la présence d'une activité de recherche déclarée n'a pas d'influence sur la probabilité que la firme innove. Les résultats donnent :

INOPRD = 1,9939CA2 + 1,3689LABRD – 1,1570RELCR – 0,6526

(2,2189) (1,6032) (-0,9042) (-1,1730)

L'effet des activités de R-D sur l'innovation de produit est positif mais non significatif. Les relations des entreprises avec les centres de recherche ont un effet négatif et non significatif sur la variable endogène.

Le modèle prédit juste pour Y=0 dans 10 cas sur 15, et pour Y=1 dans 17 cas sur 23. Au total, le modèle prédit juste pour 27 PME sur 38, soit 71,05%. L'hypothèse de nullité des coefficients de régression (LR) est rejetée à 5% pour une valeur critique de 7,81.

Tableau 3

Dependent Variable: INOPRD
Method: ML - Binary Logit
Included observations: 38

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
CA2	1.993920	0.898603	2.218911	0.0265
LABRD	1.368903	0.853819	1.603272	0.1089
RELCR	-1.157072	1.279529	-0.904295	0.3658
C	-0.652649	0.556348	-1.173094	0.2408
LR statistic (3 df)	9.258476	McFadden R-squared		0.181602
Probability(LR stat)	0.026045			

2- La deuxième relation montre l'influence des équipements neufs sur l'amélioration des produits, une catégorie que l'on a estimé, à tort ou à raison, plus proche de l'activité courante des entreprises de l'échantillon que l'innovation.

AMEPRD= 3,2662 EQUNEF + 2,1616 EQUOCA + 2,0779 CA3+ 0,2138 EMPSAI – 1,4737

(2,2590) (1,4139) (1,3315) (0,8147) (-1,1185)

Les résultats du modèle montrent l'influence positive et significative de l'acquisition des équipements neufs sur l'amélioration des produits. L'acquisition des équipements d'occasion n'a pas d'effet significatif. L'effet est positif, mais non significatif. Les variables CA3 et EMPSAI n'ont pas d'effet significatif.

Le modèle prédit correctement pour 3 entreprises sur 6 pour Y=0, et pour 31 sur 31 dans le cas contraire. Au total le modèle prédit juste dans 34 cas sur 37, soit 91,47%. Par rapport à une prédiction naïve : juste dans 31 cas sur 37, soit 83,78%, le gain est réel. L'hypothèse de nullité des coefficients de régression est rejetée avec une valeur calculée de 9,73 pour une valeur critique de 9,49 (à un seuil de 5%).

Tableau 4

Dependent Variable: AMEPRD
Method: ML - Binary Logit
Included observations: 37

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
EQUNEF	3.266261	1.445885	2.259005	0.0239
EQUOCA	2.161633	1.528791	1.413949	0.1574
CA3	2.077927	1.560513	1.331566	0.1830
EMPSAI	0.213836	0.262453	0.814760	0.4152
C	-1.473772	1.317633	-1.118500	0.2634
LR statistic (4 df)	9.737343	McFadden R-squared		0.296874
Probability(LR stat)	0.045092			

3- La troisième relation mesure l'influence des équipements neufs, de la taille et du mode de financement sur l'innovation de produits. Si cette dernière ne dépend pas de l'existence d'une activité de R&D, elle peut être influencée par l'acquisition d'équipements neufs.

INOPRD= 2,2900 EQUNEF – 1,7369 FINEXT – 1,1150 CA1 + 0,0044
(2,2711) (-1,7654) (-1,4306) (0,0069)

Les résultats du modèle montrent que l'acquisition des équipements neufs exerce une influence positive et significative sur l'innovation de produit. Le financement externe et la variable CA1, correspondant aux entreprises les plus grandes, ont un effet négatif et non significatif sur la variable endogène.

Le modèle prédit correctement pour Y=0 dans 7 cas sur 15, soit 46,67%, et pour Y=1 dans 20 cas sur 23, soit 86,96%. Au total, le modèle prédit juste pour 27 entreprises sur 38, soit 71,05%. L'hypothèse de nullité des coefficients de régression est rejetée avec une valeur calculée de 8,70 pour une valeur critique de 7,81 (à un seuil de 5%).

Tableau 5

Dependent Variable: INOPRD
Method: ML - Binary Logit
Included observations: 38

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
EQUNEF	2.290010	1.008296	2.271168	0.0231
FINEXT	-1.736957	0.983850	-1.765470	0.0775
CA1	-1.115052	0.779383	-1.430686	0.1525
C	0.004474	0.639547	0.006995	0.9944
LR statistic (3 df)	8.709491	McFadden R-squared		0.170834
Probability(LR stat)	0.033413			

4- La quatrième relation permet de déterminer l'influence du financement interne sur l'introduction des équipements neufs au sein des petites et moyennes entreprises.

EQUNEF = 2,8903FININT – 0,8109
(3,3688) (-1,3494)

Les résultats du modèle montrent que le financement interne exerce un effet positif et significatif sur l'acquisition des équipements neufs.

Le modèle prédit correctement pour 9 entreprises sur 12 pour Y=0, et pour 24 entreprises sur 28 dans le cas contraire. Au total le modèle prédit juste dans 33 cas sur 40, soit 82,50%. L'hypothèse de nullité du coefficient de régression est fortement rejetée avec une valeur calculée de 13,98 pour une valeur critique de 3,84 (à un seuil de 5%).

Tableau 6

Dependent Variable: EQUNEF
Method: ML - Binary Logit
Included observations: 40 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
FININT	2.890372	0.857971	3.368847	0.0008
C	-0.810930	0.600925	-1.349471	0.1772
LR statistic (1 df)	13.98392	McFadden R-squared		0.286150
Probability(LR stat)	0.000184			

5- La cinquième relation mesure un éventuel effet de la taille ou des capacités technologiques sur la probabilité que l'entreprise acquière des équipements neufs. L'équation obtenue est :

EQUNEF= 0,0951TEC + 0,1122ING + 1,9375CA2 – 0,6539
(0,6126) (0,5157) (2,0458) (-1,0167)

Les résultats montrent la non-significativité des variables TEC et ING (techniciens et ingénieurs) sur l'acquisition d'équipements neufs. L'effet des deux variables est positif, mais non significatif. La variable CA2 a une influence positive et significative sur la variable endogène.

Le modèle prédit correctement pour Y=0 dans 7 cas sur 12, et pour Y=1 dans 23 cas sur 27. Les taux de prédiction justes sont de 58,33% pour Y=0 et de 85,19% pour Y=1, soit un taux

d'ensemble de 76,92%. L'hypothèse de nullité des coefficients de régression est rejetée avec une valeur calculée de 9,12 pour une valeur critique de 7,81 (à un seuil de 5%).

Tableau 7

Dependent Variable: EQUNEF
Method: ML - Binary Logit
Included observations: 39

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
TEC	0.095185	0.155374	0.612620	0.5401
ING	0.112250	0.217647	0.515741	0.6060
CA2	1.937546	0.947057	2.045861	0.0408
C	-0.653955	0.643196	-1.016728	0.3093
LR statistic (3 df)	9.121134	McFadden R-squared		0.189452
Probability(LR stat)	0.027723			

2.4.2. Ce qu'on ne vérifie pas

Dans un contexte de forte attente vis-à-vis du changement technique et de l'innovation, comme le montre le chiffre des entreprises qui déclarent faire de l'innovation, ce que l'on ne vérifie pas sur l'échantillon est peut être aussi intéressant que ce que l'on vérifie.

1-Il n'y a pas de relation entre activité de recherche et activité d'innovation. On a des entreprises qui déclarent faire de la recherche et d'autres qui déclarent avoir une activité d'innovation, mais apparemment ce ne sont pas les mêmes. Dit autrement, les entreprises qui déclarent avoir une activité de recherche ne sont pas celles qui déclarent faire de l'innovation.

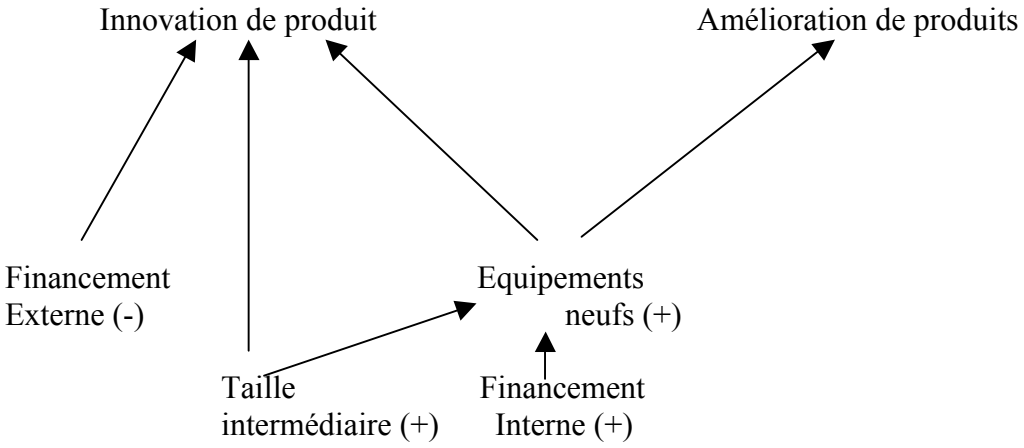
2-Il n'y a pas non plus de relation entre activité de recherche développement et activité de dépôt de brevet. Cette dernière est, il est vrai, limitée dans l'échantillon, mais elle n'est pas reliée à une activité de production organisée de connaissances. Il en va de même pour les achats de brevets et de licence qui sont sans lien avec l'activité interne de R&D. Dans une approche à la Cohen et Levinthal on aurait pu attendre une certaine complémentarité entre production de connaissance en interne et absorption de savoir externe. Dans le cas d'un pays en retard technologique, ce savoir externe se trouve essentiellement à l'extérieur des frontières et un moyen privilégié d'accéder à cette connaissance peut être fourni par les achats de brevets et les licences.

3-La taille ne semble exercer aucune influence sur la probabilité de faire de la recherche ou de l'innovation. On est, certes, dans une étendue de taille assez limitée, de 1 à 250 salariés, mais il serait logique que les plus grosses de ces PME aient davantage de moyens à consacrer à des activités de R&D et que bénéficiant d'un encadrement plus important et d'une part de marché plus conséquente elles soient davantage incitées à se lancer dans des activités d'innovation. Comme le montrent les régressions, ce sont plutôt les entreprises de taille intermédiaires qui sont les plus actives en matière d'innovation. Il peut cependant y avoir un effet sectoriel lié à la nature de l'activité qui pourrait être pris en compte en contrôlant le secteur. Cela n'a pas pu être exploré en raison du nombre d'observations.

4-Les capacités technologiques des entreprises telles qu'on peut les appréhender par le nombre d'ingénieurs et de techniciens n'ont pas d'influence sur la probabilité de faire de la recherche ou de l'innovation. Ces capacités semblent essentiellement tournées vers le fonctionnement courant de l'entreprise. Un bon encadrement technique n'est pas nécessairement lié à une activité de production/adaptation de connaissance ni à une volonté de s'engager dans des sentiers nouveaux.

5-Les relations avec les centres de recherche et les structures d'appui à l'innovation n'ont aucune influence sur la probabilité que la firme ait une activité d'innovation. Ces institutions sont peu nombreuses et sans doute très mal reliées à l'activité économiques, qu'il s'agisse des institutions de recherche ou des quelques institutions destinées à épauler les entreprises en matière technique.

En résumé, on a pu mettre en évidence les relations suivantes :



Mais aucun effet n'a pu être décelé sur l'innovation de : Présence d'un centre de recherche, Nombre d'ingénieurs et techniciens, Relations avec les centres de recherche, Relations avec les structures d'appui.

CONCLUSION : quelques enseignements concernant le SNI algérien

Bien qu'il ait surtout été appliqué au cas d'économies technologiquement avancées, le concept de Système National d'Innovation s'applique aussi à des économies en développement ou en transition (Lundvall, Johnson, Andersen, Dalum, 2002).

Les résultats précédents apportent un éclairage intéressant sur certains aspects du Système National d'Innovation algérien, dans son état actuel. La présente étude ne concerne que des aspects limités de ce SNI et il ne saurait être question de porter un jugement d'ensemble sur ce système dans sa globalité. Plusieurs conclusions peuvent être dégagées.

1-Le SNI algérien apparaît particulièrement éclaté. Il n'y a pas de relations entre production et utilisation des connaissances. Son pouvoir de distribution est quasi nul. Il existe en Algérie des centres de recherche universitaires ou relevant du secteur public, des établissements d'enseignement technique dans lesquels une activité de recherche est exercée de façon régulière. Cette activité ne semble avoir aucun effet sur l'activité d'innovation des entreprises. Il en va de même pour les structures d'appui aux entreprises. Elles sont peu nombreuses et ne sont pas particulièrement destinées à faciliter l'innovation, mais leur impact sur l'innovation apparaît nul. Il manque clairement une action d'envergure de la part des pouvoirs publics dans ce domaine. La création de relais et de structures de diffusion et de transferts de techniques à destination des entreprises et plus particulièrement des PME aiderait au comblement de ce grand écart entre production et utilisation de connaissances.

2-Les compétences ne sont pas ou sont mal utilisées par rapport à un impératif d'amélioration du système productif algérien en matière d'innovation. Il existe des capacités techniques mais qui ne sont pas utilisées pour produire de la connaissance ou mettre au point des innovations de produits ou de procédés. Il n'y a pas de relation entre le potentiel technique et les performances dans le domaine de l'innovation. Vraisemblablement ceci traduit à la fois un manque de capacités techniques dans les PME et une mauvaise utilisation des ressources technologiques insuffisamment orientées vers les activités d'innovation.

3-La capacité d'apprentissage semble très faible, tout au moins en ce qui concerne les PME. Cela découle en partie du point précédent. Dans la mesure où les capacités techniques ne sont pas associées à une activité de recherche ou d'innovation, elles risquent de s'exercer d'une manière routinière autour de gestes et de procédures reconnus. Cette orientation n'est pas favorable au développement d'une capacité d'apprentissage qui suppose, au contraire, de remettre en question en permanence, pour les dépasser, les procédures existantes.

En somme, l'économie algérienne est engagée dans une transformation de grande ampleur qui devrait lui fournir un relais de croissance durable. Le succès de cette entreprise à moyen est long terme est largement conditionné par l'amélioration des performances du SNI algérien. Les résultats de la présente étude, avec toutes les limites qu'ils comportent, montrent tout l'intérêt d'une action de long terme destinée à renforcer, densifier et mieux structurer le Système National d'Innovation de l'Algérie.

BIBLIOGRAPHIE

ACS Z. J., AUDRETSCH D. B. (1987) Innovation, market structure and firm size, *Review of Economics and Statistics*, 69, pp. 567-575.

ACS Z. J., AUDRETSCH D. B. (1990) *Innovation and Small Firms*, MIT Press, Cambridge, Mass.

ACS Z. J., AUDRETSCH D. B. (199l) R&D, firm size and innovative activity, *in* Acs Z. J. et Audretsch D. B. (dir), *Innovation and Technological Change. An International Comparison*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

ALBUQUERQUE E. DA MOTTA (2000) Domestic patents and developping countries: arguments for their study and data from Brasil (1980-95), *Research Policy*.

ALBUQUERQUE E. DA MOTTA (2004) Science and technology systems in less developed countries, *in* Moed H. F. et alii (Ed.) *Handbook of quantitative science and technology research*, Kluwer Academic Publisher.

ARORA A., GAMBARDELLA A. (1990) Complementarity and external linkages : the strategies of large firms in biotechnologiy, *The Journal of Industrial Economics*, vol 38, n° 4, pp. 361-380.

BOUGRAIN F., HAUDEVILLE B. (2002) Innovation, Collaboration and SMEs Internal Research Capacities, *Research Policy*.

BRIMBLE P., DONER R. F. (2007) University-industry linkage and economic development : the case of Thailand, *World Development*.

CALLON M. (1991) Réseaux technico-économiques et irréversibilité, *in* Boyer R. (eds), *Les figures de l'irréversibilité en économie, institutions, techniques, histoires*, Paris, Les éditions de l'EHESS.

CALLON M., LAREDO P., RABEHARISOA V. (1991) Des instruments pour la gestion et l'évaluation des programmes technologique : le cas de L'AFME, *in* De Bandt J., Foray D. (dir.), *L'évaluation économique de la recherche et du changement technique*, Paris, Editions du CNRS.

CASADELLA V., BENLAHCEN-TLEMCANI M. (2006) De l'applicabilité du Système National d'Innovation dans les pays moins avancés, *Cahiers d'Economie de l'Innovation*.

COHEN W. M (1995) Empirical studies of innovative activity, *in* Stoneman (dir), *Handbook of the Economic of innovation and Technological Change*, Oxford, Blackwell.

COHEN W. M., LEVINTHAL D. A. (1990) Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation, *Administrative science quarterly*, vol 35, pp. 128-152.

DIETSCH M. (1989) Les PME et les conditions bancaires, *Revue d'Economie Financière*.

DOSI G. (1988) Sources, procedures and micro economic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, September, pp. 1120-1171.

EVANS D., JOVANOVIC B. (1989) Estimates of model of entrepreneurial choice under liquidity constraints, *Journal of Political Economy*, vol 97, n° 4, pp. 657-674.

FREEMAN C. (1990) Networks of innovators: a synthesis of research issues, Colloque Networks of Innovators, HEC Montreal, May.

GIBBONS M., LIMONGES C., NOVOTNY H., SCHARTZMAN S., SCOOT P., TROW M. (1994), *The New Production of Knowledge*, Sage Publications.

GIULIANI E., PIETROBELLI C., RABELLOTI R. (2005) Upgrading in global value chains : lessons from latin american clusters, *World Development*.

INAPI**,** http://www.inapi.org/site/stats.php

JULIEN P.-A. (1994) *PME bilan et perspectives*, Paris, Economica.

JULIEN P.-A. (2001) Les PME à forte croissance et la métaphore du jazz. Comment gérer l'improvisation de façon cohérente, *Revue Internationale PME*, vol 14, pp. 129-162.

JULIEN P.-A. (2003) Innovation et PME, *in* Philippe M., Penan H. (dir.), *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica.

JULIEN P.-A. (2006) Réseautage et innovation : le cas des PME manufacturières d'une région en reconversion, *Économies et Sociétés*, W, n° 9, 1/2006, pp. 75-100, ISMEA.
JULIEN P.-A., MARCHESNAY M. (1996) *L'entrepreneuriat*, Paris, Economica.
JOHNSON B. (1992) Towards a new approach to national systems of innovation, in Lundvall B. A., *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, London, Pinter Publishers, pp. 23-44.
KLINE L., ROSENBERG N. (1986) An overview of innovation, *in* Landau R., Rosenberg N. (Eds), *The positive sum strategy*, National Academy Press, Washington, pp. 275-305.
LEFEVRE E., LEFEVRE L. A., COLIN D. (1990) Facteur d'adoption des nouvelles technologies de production dans les PME manufacturières innovatrices, *Revue Internationale PME*, vol. 3, n° 2, 215-230.
LEVRATTO N. (1994) Le financement de l'innovation dans les PMI, *Revue d'Économie Industrielle*, n° 67, 1er trimestre, pp. 191-210.
LINK A. N. (1991) Firm size, university based research and the return to R-D, in Acs Z. J., Audresch D. B, *Innovation and technological change: An International Comparaison*, University of Michigan Press.
LUNDVALL B. A., JOHNSON B., ANDERSEN E. S., DALUM B. (2002) National systems of production, innovation and competence building, *Research Policy*.
MAILLAT D. (1995) Milieu innovateurs et dynamique territoriale, *in* Rallet A., Torre A. (dir.), *Économie Industrielle et Économie Spatiale*, Paris, Economica.
MARCHESNAY M., FOURCADE C. (1997), *Gestion de la PME/PMI*, Paris, Nathan.
MINISTERE DE LA PME ET DE L'ARTISANAT (2001) *Loi d'orientation sur la promotion de la petite et moyenne entreprise*, décembre, Alger.
NELSON R. R., WINTER S. G. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
NONAKA I. (1994) A dynamic theory of organisational knowledge creation, *Organization Science*, vol 5, n° 1, pp. 14-35.
NONAKA I., TAKEUCHI H. (1995) *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press.
OCDE (1993) *Les petites et moyennes entreprises: Technologie et compétitivité*, Paris.
OCDE (1994) *Les données sur les brevets d'invention et leur utilisation comme indicateurs de la Science et de la Technologie*, Manuel Brevet, Paris.
OCDE (1997) *Principes directeurs proposés pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation technologique*, Manuel d'Oslo, Paris.
OCDE (2002) *Les PME à forte croissance et l'emploi*, Paris.
OYELARAN-OYEYINKA B., MC CORMICK E. (2007) *Industrial clusters and innovation systems in Africa :institutions, markets and policy*, United Nations, University Press.
PATERSON A., ADAM R., MULLIN J. (2003) *The relevance of the national system of innovation approach to mainstreaming science and technology for development in NEPAD and AU*, Department of Science and Technology, Pretoria, RSA.
PAVITT K. (1984) Sectoral patterns of technical change:towards a taxonomy and a theory, *Research Policy.*
ROTHWELL R. (1989) Small firms, innovation and industrial change, *Small Business Economic*, vol 1, n°1, pp. 51-64.
ROTHWELL R., DOGSON M. (1994) Innovation and size of firms, *in* Rothwell R., Dogson M. (Eds) *The handbook of industrial innovation*, Adelshot, Edward Elgar.
SENKER J. (1994) L'accès des PME à la recherche fondamentale, *Revue Internationale PME*, Vol 7, n° 3/4, pp. 121-146.
SOETE L. L. G. (1979) Firm size and inventive activity: The evidence reconsidered, *European Economic Review*, 12, pp. 319-340.
STIGLITZ J., WEISS (1981), Credit in markets with imperfect information, *American Economic Review*, vol 71, pp. 393-410.
YOUNES BOUACIDA R. (2006) *Politiques scientifiques et techniques et aides à l'innovation des PME algériennes*, Thèse, Université Aix-Marseille III.

Intervention de l'État dans la lutte contre le chômage en Algérie : les dispositifs d'insertion professionnelle et d'aide à la création d'emplois

Farida NEMIRI-YAICI
Université de Béjaïa (Algérie)
farida_nemiri@yahoo.fr

En Algérie, pendant toute la période allant de l'indépendance à la veille des grandes réformes économiques visant le passage à l'économie de marché, l'Etat a joué un rôle primordial dans l'allocation des ressources productives. Il a non seulement été le principal pourvoyeur des postes de travail mais aussi le principal acteur dans la formation du capital humain pour l'adapter aux besoins de l'économie. A la suite de son désengagement dans les investissements générateurs d'emplois au milieu des années 1980, le marché du travail en Algérie a connu une dégradation qui s'est poursuivie durant la décennie 1990 avec l'adoption d'une nouvelle législation du travail consacrant la flexibilité de l'emploi, une plus grande mobilité de ce facteur et surtout une libéralisation des salaires. Ce processus de flexibilité a engendré une forte précarité des travailleurs conséquemment aux ajustements du volume de la main-d'œuvre, notamment dans l'industrie, le bâtiment et les travaux publics et les services, alors que d'autres mesures ont concerné les départs en retraite anticipée, les licenciements pour raison économique et l'émergence d'un chômage technique. Avec l'augmentation des chômeurs, l'intervention de l'Etat algérien s'est faite de manière assez directe et complexe à la fois comme en témoigne la multiplicité des dispositifs d'insertion professionnelle et/ou d'aide à la création d'emplois mis en place depuis une quinzaine d'années.

1. LE ROLE DE L'ETAT DANS LES APPROCHES THEORIQUES

L'analyse des fonctions économiques et sociales de l'Etat constitue un sujet majeur de la théorie économique. Déjà au XVI siècle, les mercantilistes recommandaient de véritables politiques économiques en vue d'accroître la richesse du pays. Mais, c'est avec l'école classique que ce débat théorique a connu une certaine extension. Le principe du « laisser faire – laisser aller » était devenu une des lois naturelles de la gravitation et le fondement même de l'analyse classique. Selon Lavialle (2003), le modèle macroéconomique classique n'est pas l'œuvre des seuls classiques. Il formalise de nombreux travaux aussi bien des auteurs classiques que néoclassiques. Le point commun est qu'ils partagent trois idées fondamentales.

La première idée consiste à admettre que les économies contemporaines sont toutes des économies de marché. La deuxième renvoie à la loi des débouchés de J.-B. Say. La troisième se fonde sur la théorie quantitative de la monnaie pour qui la monnaie est neutre et sans effets réels sur le niveau général des prix. Sur les quatre marchés envisageables *a priori*, trois seulement sont étudiés : le marché du travail, le marché de la monnaie et le marché des titres. Le dernier est systématiquement équilibré en raison de la loi de Walras qui suppose que les marchés ne sont pas indépendants. Il est donc inconcevable que l'équilibre soit atteint sur un marché sans que les autres marchés ne soient eux aussi systématiquement équilibrés.

Par conséquent, l'intervention de l'Etat, à travers une politique conjoncturelle, serait inutile, illégitime, inefficace et contre-productive. Elle est inutile car l'équilibre est spontanément optimal. Elle est illégitime parce qu'elle vient contrecarrer les décisions individuelles. Elle est inefficace puisqu'elle ne peut agir que sur les valeurs nominales sans pouvoir modifier les valeurs réelles qui sont pourtant les plus déterminantes. Elle est enfin contre-productive puisqu'elle entraîne l'éviction des dépenses privées par les dépenses publiques et qu'elle devient un facteur générateur d'inflation. On reconnaît ici l'esprit de la

pensée classique libérale pour qui seul le libéralisme économique est en mesure d'assurer le bon fonctionnement des marchés. Pourtant, de nombreux auteurs classiques admettent l'intérêt que pourrait avoir une action de l'Etat (C'est l'Etat gendarme). L'utilisation par l'Etat de ses instruments (budget, fiscalité, monnaie) doit servir à une régulation structurelle.

C'est incontestablement J. M. Keynes, dans sa Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie qui, en 1936, confère un rôle majeur à l'Etat. Il réfutait les mécanismes autorégulateurs du système libéral et soutenait qu'une économie fondée sur le libéralisme économique avait toutes les chances de connaître des déséquilibres chroniques et des situations de sous-emploi des facteurs. La définition du chômage qu'il retenait alors (Keynes, 1993) admet l'existence d'un chômage involontaire indépendant des fluctuations des salaires nominaux qui vient donc s'ajouter au chômage « de frottement » et au chômage «volontaire » tels que décrits par l'école classique. Pour y remédier, Keynes recommandait une véritable politique budgétaire et monétaire, grâce à une intervention directe de l'Etat. Le projet de Keynes est de montrer l'incapacité de l'économie de marché à assurer une coordination importante de l'activité économique et à éliminer les déséquilibres auxquels elle est confrontée et, tout particulièrement, à assurer le plein emploi des ressources productives.

Lavialle (2003) structure le projet final de Keynes autour de trois idées forces : la première consiste à fonder le concept « d'équilibre de chômage involontaire ». Il le décrit comme une situation d'équilibre final qu'il compare à un état ultime de repos du système économique. Ce dernier est issu d'un ajustement et d'une succession de déséquilibres transitoires. La seconde idée se rapporte à l'explication du chômage involontaire. Pour Keynes, cette situation n'est pas seulement due à un dysfonctionnement du marché du travail. Elle trouve son origine dans une « faille » du système économique lui-même. Dès lors, son interprétation outrepasse l'analyse du marché du travail à proprement parler. Le troisième aspect central dans l'œuvre de Keynes est de lier l'existence d'un chômage involontaire à une insuffisance de la demande effective, ce qui justifie sa politique de relance par la demande.

Avec ce nouveau rôle, l'Etat s'insère dans l'économie via ses nouvelles fonctions. R. Musgrave, qui les synthétise en 1959, en distingue trois dans sa théorie des finances publiques : une fonction d'allocation des ressources, une fonction de répartition de la richesse et une fonction de stabilisation de l'économie. A travers la fonction d'affectation des ressources, l'Etat intervient dans le financement des biens publics (ou biens collectifs) comme les infrastructures, les divers services ou l'éducation. La fonction de répartition (ou de redistribution) vise à corriger dans une certaine mesure la répartition primaire de la richesse entre les citoyens. Souvent, ce but est subordonné à la mise en place de politiques fiscales et sociales à même de garantir un certain niveau de richesse à tous les individus tout en réduisant les écarts trop inégalitaires. Enfin, à travers sa fonction de régulation, l'Etat est amené à amortir les fluctuations de l'activité économique et assurer la croissance.

La crise des années trente favorise le développement des interventions économiques et sociales de l'Etat. A cela s'ajoutent les besoins de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. En parallèle, les interventions sociales de l'Etat marquent l'avènement de l'Etat providence. Durant les Trente glorieuses, l'Etat providence et les politiques keynésiennes de relance ont bien fonctionné. Les gouvernements de l'après-guerre ont allié politiques économiques et politiques sociales en vue de stimuler la croissance économique par la relance de la demande globale. L'Etat, jusque là justicier, puis protecteur et garant de l'économie de marché, devient un partenaire entrepreneur dans divers domaines économiques.

La crise de l'Etat providence et les échecs du modèle keynésien ont commencé à être perceptibles à partir des années 1970. L'internationalisation croissante des économies, conjuguée à la crise pétrolière de 1973, a révélé que les relances économiques keynésiennes étaient surtout des politiques conjoncturelles valables à court terme. Selon Rosanvallon (1981), la crise contemporaine de l'Etat providence se situe à trois niveaux : c'est une crise financière, d'efficacité et de légitimité. La crise financière résulte de l'accroissement des prélèvements obligatoires par rapport aux richesses nationales produites. La crise d'efficacité

s'explique par la persistance des problèmes socioéconomiques alors que la crise de légitimité serait liée au manque de transparence dans le fonctionnement même de l'Etat. Dès lors, de nombreuses remises en cause de l'interventionnisme étatique keynésien sont apparues tant au plan empirique que théorique.

Au plan théorique, ces critiques sont dominées par le courant des monétaristes. Selon M. Friedman, chef de file de l'école de Chicago, les politiques budgétaire et monétaire sont inefficaces et conduisent à une situation de stagflation sans régler le problème du chômage. Cette situation se traduit par la coexistence de l'inflation et un faible taux de croissance. Dans le même temps, les économistes de l'offre ou « *supply siders* », dénoncent l'excès des prélèvements obligatoires au détriment de la propension à travailler, à épargner et à investir. Enfin, les auteurs de la nouvelle école classique, tels que Lucas et Barro, réactualisent les thèses libérales et recommandent le retour à la méthodologie classique comme base de modèle macroéconomique. Ils nient l'efficacité des politiques de relance à court terme, arguant du fait que les individus, par anticipations rationnelles, ne dépensent pas le surplus de leurs revenus à court terme en prévision d'une hausse d'imposition.

Au plan empirique, dans les années 1980, la crise économique mondiale persistante a engendré l'émergence de nouvelles politiques libérales dites "politiques économiques de rigueur". Instaurées d'abord aux Etats-Unis (lors de la présidence Reagan) et en Grande-Bretagne (avec le gouvernement Thatcher), elles se sont généralisées dans de nombreux pays de l'Europe occidentale. Elles ont eu pour principal objectif la maîtrise des déficits budgétaires en freinant la création monétaire, le recours excessif au crédit ainsi que l'augmentation des salaires. Cette nouvelle logique libérale s'est accompagnée d'une déréglementation dans divers domaines (démantèlement des monopoles publics, développement des marchés de capitaux et libéralisation du marché du travail) pour un retour à la croissance basée sur la concurrence et les initiatives privées.

Ces débats posent une question récurrente, celle des vertus comparées des politiques de demande keynésiennes et des politiques d'offre anti-keynésiennes (Benachenhou, 2006). Quel serait le modèle de développement qui pourrait concilier à la fois les objectifs économiques (efficacité et rigueur) et les objectifs sociaux (protection sociale des travailleurs, réduction de la pauvreté, emplois décents) ? L'Organisation Internationale du Travail (OIT), recommande une approche intégrée des politiques économiques et sociales. Les directives énoncées dans le cadre de l'Agenda Global pour l'Emploi (2003) s'articulent toutes autour de la promotion de l'emploi, du développement de l'économie et de la justice sociale.

2. LE POIDS DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE ALGERIENNE

Dès le lendemain de l'indépendance, le modèle de développement retenu a conduit les autorités du pays à jouer un rôle prépondérant en matière d'accumulation et d'allocation des ressources productives. Cette situation n'est d'ailleurs pas spécifique au cas de l'Algérie. A ce sujet, écrit Rosanvallon, dans sa contribution aux travaux Emploi-Formation-Développement, (Vernières, 1995), « c'est peut être dans les domaines de l'emploi et de la formation que l'omniprésence de l'Etat a été le plus manifeste en intervenant tant sur les conditions de production de la main d'œuvre que sur les conditions de sa reproduction et sa mobilisation ».

La stratégie algérienne de développement s'est réalisée en deux grandes étapes. La première (1967-1980) a été caractérisée par le développement d'infrastructures économiques et sociales mené dans le cadre d'une planification centralisée visant l'intégration de tous les secteurs de l'économie et la prise en charge des problèmes socioéconomiques de la population. Durant cette phase, l'Etat a exercé une mainmise totale sur les aspects économiques et sociaux. A cette époque, cet interventionnisme se justifiait par l'ampleur des programmes d'investissement engagés auxquels un secteur privé ne pouvait faire face.

Dès le début des années 1980, des évolutions contrastées apparaissent aussi bien en ce qui concerne les politiques économiques que les institutions du pays. Un déséquilibre

structurel entre l'offre et la demande globales est alors perceptible. Ce déséquilibre a conduit à un changement dans l'orientation de la stratégie algérienne de développement. Une contraction significative des investissements publics traduit le désengagement de l'Etat de la sphère économique. En dépit des tentatives d'auto ajustement (1986-1989), les déséquilibres persistent. Cet échec a conduit les autorités du pays à suivre deux programmes d'ajustement structurel sous la houlette des instances financières internationales, ce qui a marqué la période transitoire vers l'économie de marché.

Depuis les années 1990, l'Algérie a quitté partiellement l'économie étatique et l'intervention de l'Etat a sensiblement diminué. De grandes réformes économiques et sociales ont visé une nouvelle restructuration du potentiel productif. Elles ont concerné la promotion du secteur privé, la libéralisation du commerce extérieur, l'adaptation de la législation du travail et la diminution des aides sociales. En l'absence d'une véritable politique d'emploi, les autorités algériennes, ont lancé de nombreux dispositifs en vue de réguler le marché du travail et résorber le chômage.

Grâce à la consolidation des réserves de change, accumulées depuis l'année 2000, les pouvoirs publics algériens ont enclenché des programmes spéciaux pluriannuels de relance économique d'inspiration keynésienne. Le Plan National du Développement Agricole (PNDA, 1999) a été suivi d'un premier Programme Spécial de Relance Economique (PSRE, 2001-2004) complété par un second Programme Spécial de Soutien à la Croissance Economique (PSCE, 2005-2009). Ces programmes ambitieux traduisent le renouveau de l'engagement de l'Etat dans l'investissement économique pour combler les retards de développement et atténuer les effets néfastes des programmes d'ajustement structurel.

Cependant, le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques et macrofinanciers n'a pas réussi à amorcer une véritable croissance économique et, dans le domaine de l'emploi, la situation demeure précaire. L'Office National des Statistiques (ONS) estime qu'au troisième trimestre 2007, 1 374 000 personnes sont officiellement en chômage et à la recherche d'un emploi, soit un taux de chômage de 13,80%. Ce constat confirme la nature structurelle des problèmes de chômage et de sous-emploi. Le taux de chômage reste supérieur à celui de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, soit 12,2% en 2006, (BIT, 2007). La situation de l'emploi reste toujours défavorable en raison de l'insuffisance de la croissance économique et de l'absence d'une véritable politique d'emploi. Selon un rapport du CNES (2006), pour réduire le chômage de moitié à un horizon temporel d'une décennie, le PIB devrait s'accroître de 6% par an. Le gouvernement algérien a-t-il pris conscience de cette réalité ? Est-ce pour cette raison qu'il vient d'annoncer une nouvelle stratégie industrielle visant à impliquer l'Etat dans ce qu'il appelle la « correction des distorsions du marché », en privilégiant des investissements dans certains secteurs tels que le bâtiment et les travaux publics, la sidérurgie, la métallurgie, les phosphates, la pharmacie et l'agro-alimentaire ?

3. ROLE DE L'ETAT DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE EN ALGERIE

Le passage à l'économie de marché a eu des répercussions considérables sur le marché du travail, lourdes de conséquences en termes de chômage, de précarité et d'exclusion sociale. Pour atténuer ces effets néfastes sur la situation de l'emploi, les pouvoirs publics algériens ont lancé, dès 1997, de nombreux dispositifs alternatifs d'emploi et d'insertion professionnelle grâce à des fonds spéciaux dégagés par l'Etat. Si ces dispositifs ont contribué un tant soit peu à la résorption du chômage, il serait toutefois imprudent de les assimiler à une véritable politique d'emploi. Quant à leur efficacité, elle reste pour le moins discutable. En raison de la multiplicité de ces dispositifs d'aide à l'emploi et des structures de leur prise en charge, leur évaluation au cas par cas s'avère difficile. En effet, ces dispositifs se déploient suivant une panoplie d'objectifs centrés sur l'insertion professionnelle des jeunes, la protection sociale des chômeurs, l'aide à la réinsertion des travailleurs licenciés et l'aide à l'auto-emploi par la création de projets individuels.

3.1. Les mesures de protection sociale

Le système de protection sociale algérien fournit une couverture complète d'assurance sociale aux travailleurs et aux personnes à leur charge. Outre la couverture des risques associés à la retraite, à la maladie, l'invalidité, le décès et les risques d'accident de travail, l'Algérie est le premier pays arabe (deuxième sur le continent africain après l'Afrique du sud) à instaurer un système d'assurance chômage dans un contexte de transition de son économie. Si le système d'assurance chômage existe depuis longtemps dans les pays occidentaux, son institutionnalisation, ses modalités de constitution, d'organisation et de gestion sont relativement récentes en Algérie. C'est en 1994, (Décrets, 1994) qu'a été institué au profit des salariés un régime d'assurance contre le risque de perte involontaire d'emploi pour raison économique. Son principe fondamental consiste à verser aux chômeurs et aux personnes à sa charge un revenu de remplacement et à lui assurer une couverture sociale durant la période de chômage (limitée à 36 mois). La gestion de ce dispositif est confiée à la Caisse Nationale de l'Assurance Chômage (CNAC). Une étude réalisée par la CNAC (2002), a permis d'établir les profils des allocataires de l'indemnité d'assurance chômage. La grande représentativité de la catégorie des chômeurs peu ou pas qualifiés (60%) montre le poids des personnes affiliées qui nécessitent, outre la perception de l'indemnité de chômage, une aide à la réinsertion professionnelle. A l'inverse, la réinsertion pose moins de problème pour les 10% classés chômeurs qualifiés ou hautement qualifiés. Enfin, les chômeurs non qualifiés et/ou illettrés représentent 30% et constituent la tranche la plus difficile à gérer.

Profitant d'abord aux salariés du secteur économique, une des limites de ce régime est de laisser en marge de ce dispositif les travailleurs des administrations publiques, mais surtout un grand nombre de salariés à contrats de travail à durée déterminée (CDD) ainsi que les nombreux travailleurs du secteur informel. Le code du travail (2003) définit clairement les modalités d'application de ce dispositif pour le secteur économique, mais ne précise pas les mêmes conditions pour les salariés de la fonction publique. La principale limite réside dans le fait que de nombreuses populations salariées cotisantes (notamment les salariés à contrat de travail à durée déterminée) ne bénéficient pas de ce dispositif. Quant aux travailleurs occupant des activités informelles, ils sont exclus de fait de ce dispositif ; ce qui est pour le moins préoccupant compte tenu de l'ampleur de l'emploi informel en Algérie. Selon le rapport du Conseil National Economique et Social (CNES, 2006), parmi les quatre millions de personnes employées dans le secteur privé en 2003 (soit 61,2%, du total de la population occupée), 15% seulement sont déclarés à la sécurité sociale. Les 85% de salariés travaillant dans le secteur privé sans être déclarés à la sécurité sociale ne sont pas touchés par ce dispositif qui exige une affiliation à la sécurité sociale durant une période cumulée d'au moins trois ans. Le recul du nombre de salariés permanents fait prédominer les emplois précaires (contrat à durée déterminée). En 2005, 37% des salariés sont permanents, une personne sur deux était salariée en 2000 alors que cette part représentait plus de 60% à la fin de la décennie 1980.

S'inspirant beaucoup des expériences des pays occidentaux, le législateur algérien a fixé le montant de l'indemnité d'assurance chômage de telle sorte qu'elle ne soit ni trop élevée ni trop faible. Cet objectif répond à un double souci : celui d'éviter que cette prime n'entrave la mobilité et la possibilité d'insertion professionnelle des allocataires, d'une part, et de concourir à réduire la précarité des personnes confrontées à la perte de leur emploi, d'autre part. Le calcul se base sur un salaire de référence et du salaire national minimum garanti (SNMG) à taux dégressifs applicables à quatre tranches de neuf mois chacune.

3.2. La promotion de l'emploi

La promotion de l'emploi est basée sur de nombreux mécanismes visant tantôt la création d'emplois temporaires, tantôt l'aide à l'auto-emploi par l'assistance à la création de micro-entreprises individuelles.

3.2.1. La création d'emplois d'attente

Dans le cadre d'un programme dénommé « filet social », des actions ont été menées en faveur des populations les plus démunies et du développement communautaire. C'est à l'Agence de Développement Social (ADS), créée en 1996, qu'a été confiée la gestion d'un certain nombre de dispositifs. Dans ce cadre, la création d'emplois d'attente a été réalisée par le biais de nombreux mécanismes dont l'indemnité d'activité d'intérêt général (IAIG) et les travaux d'utilité publique à haute intensité de main-d'œuvre (TUP-HIMO). Le premier est destiné aux personnes en âge de travailler et qui sont en chômage afin de les employer dans des chantiers communaux dans les mêmes conditions de travail en termes de durée de travail et de couverture sociale. Le second a ciblé la même catégorie de chômeurs en matière de protection sociale et de création d'emplois temporaires notamment dans les chantiers d'entretien des réseaux routiers et hydrauliques et de préservation de l'environnement.

Le dispositif des contrats de pré-emploi (CPE) concerne les jeunes primo-demandeurs d'emplois ayant un niveau de formation supérieur. Il est financé sur le Fonds National de Soutien à l'Emploi des jeunes (FNSEJ). Il est domicilié à l'Agence de Développement Social (ADS) et géré par l'Agence Nationale de Soutien à l'Emploi des Jeunes (ANSEJ). Ce dispositif offre des contrats de pré-emploi aux diplômés universitaires et aux techniciens supérieurs pour une durée pouvant aller jusqu'à deux ans. Le rapport national des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) indique qu'en 2004, 60 000 jeunes en ont bénéficié.

Au niveau local, un autre dispositif a contribué à la création d'emplois d'attente dénommés les emplois salariés d'initiatives locales (ISIL). Ce sont les collectivités locales qui créent des emplois temporaires d'une durée allant de six à douze mois au profit de jeunes chômeurs peu qualifiés.

3.2.2. L'aide à l'auto-emploi

Parmi les dispositifs mis en place par l'Etat algérien dans le cadre de sa politique de lutte contre le chômage, trois dispositifs d'aide à l'auto-emploi par la création de micro-entreprises individuelles sont significativement pertinents eu égard aux résultats obtenus.

A travers ces dispositifs, l'Etat achemine une aide financière accordée par le Fonds National de Soutien à l'emploi de Jeunes (FNSEJ) aux chômeurs dans une logique d'aide à l'auto-emploi et à la création de micro-entreprises. Ces dispositifs gérés respectivement par l'ANSEJ, la CNAC et l'agence nationale de gestion du microcrédit (ANGEM) ciblent différentes catégories de populations. Leur principale finalité consiste à accompagner les porteurs de projets durant toutes les phases de maturation. Avec ces outils, la logique des pouvoirs publics dans le traitement du chômage marque une rupture par rapport aux périodes antérieures. Cette logique est fondée sur une volonté d'un traitement économique du chômage et la promotion de l'esprit entrepreneurial.

Bilan du dispositif de création de micro-entreprises au 31/12/2006

Secteurs d'activités	Nombre de projets	%	Nombre d'empois prévus	Nombre moyen d'emplois	Coût de l'investissement	Coût moyen de l'emploi
Transport (V)	12 023	15.38	30 095	3	21 130 766 423	702 135
Transport (M)	10 825	13.84	22 213	2	22 091 416 803	994 526
Services	22 820	29.18	62 985	3	41 290 585 782	655 562
Agriculture	9 725	12.44	25 046	3	19 014 161 543	759170
Artisanat	11 835	15.14	41 841	4	23 490 423 649	561 421
Industrie	4 146	5.30	15 048	4	11 912 657 308	791 644
BTPH	3 135	4.01	12 656	4	7 771 723 577	614 074
Profession libérale	1 954	2.50	4 868	2	2 526 002 530	518 899
Maintenance	1 231	1.57	3 391	3	1 891 329 537	557 750
Hydraulique	220	0.28	957	4	1 108 353 067	1 158 154
Pêche	277	0.35	1 289	5	1 249 671 672	969 489
Total	78 191	**100,00**	**220 389**	**3**	**153 477 091 891**	**696 392**

Source : ANSEJ, 2006.

Le dispositif ANSEJ, destiné aux chômeurs âgés de 19 à 35 ans justifiant d'une qualification et/ou d'un savoir-faire certifié, a été lancé en 1997 pour aider les jeunes promoteurs à créer leurs propres micro-entreprises. Le bilan cumulé du dispositif de création de micro-entreprises à fin 2006 (ANSEJ, 2007) mentionne 78 191 projets aidés, 220 389 emplois créés et 153 477 millions de dinars d'investissement. La même source indique que le nombre moyen d'emplois créés par projet est de trois pour un coût d'investissement moyen par emploi créé de 696 392 dinars. Dans la pratique, en dépit d'une certaine expérience amassée dans le domaine du soutien, de l'accompagnement et du financement des jeunes entrepreneurs, de nombreuses difficultés entravent encore à ce jour l'efficacité de ce dispositif. Celles-ci sont liées aux critères d'éligibilité exigés des chômeurs promoteurs. Les principaux obstacles tiennent à l'insuffisance de qualification professionnelle ou de savoir-faire avec les activités projetées, au manque de capacités entrepreneuriales et à la modicité des apports personnels de fonds. La qualification constitue un handicap majeur pour les jeunes chômeurs désireux de bénéficier de ce dispositif. Avec de grandes disparités régionales, le chômage en Algérie touche une population très jeune (en 2004, 73% des chômeurs ont moins de 30 ans, 75% en 2005), sans qualification. La faiblesse des apports personnels conduit dans de nombreux cas le chômeur promoteur soit à renoncer à son projet, soit à un endettement supplémentaire auprès de ses proches pour réunir les montants exigés.

Le dispositif CNAC est un dispositif d'aide à la création de micro-entreprises ouvert aux chômeurs âgés de 35 à 50 ans. Ses conditions d'éligibilité sont comparables dans leur principe à celles du dispositif ANSEJ. Néanmoins, elles paraissent plus adaptées à cette catégorie de population car les chômeurs éligibles sont souvent issus des entreprises du secteur public dans lesquelles ils ont déjà acquis une certaine expérience et du savoir-faire. Les nouveaux entrepreneurs capitalisent leurs savoirs et compétences dans le lancement de projets individuels. Par ailleurs, l'apport personnel au titre de la contribution au montage financier du projet pose moins de problème à cette catégorie de nouveaux entrepreneurs.

Le dispositif des microcrédits, d'abord confié à l'Agence de Développement Social (ADS) qui a rencontré de grandes difficultés à le gérer, a été transféré, en 2004, à l'Agence Nationale de Gestion des Microcrédits (ANGM) après introduction de quelques modifications dans les modalités de sa mise en œuvre. Le microcrédit concerne des personnes à revenus instables et irréguliers. Il s'adresse particulièrement aux femmes au foyer, aux travailleurs à domicile, aux artisans et petits métiers, aux allocataires du filet social et aux jeunes chômeurs sans emplois. Ce dispositif s'inscrit dans une logique de service public réalisé avec le concours des banques, seules habilitées à distribuer le crédit. En fait, les bénéficiaires des microcrédits sont des personnes non bancarisées qui perçoivent lesdits crédits comme des formes d'assistance financière émanant de l'Etat. Le non remboursement des microcrédits devient le principal motif de la méfiance des banques à s'engager davantage dans le microcrédit. A l'heure actuelle, il n'existe pas encore en Algérie d'institutions de micro-finance susceptibles de prendre le relais et de développer des formes de financement plus adaptées en direction des populations les plus démunies et sans garantie.

3.3. La réinsertion professionnelle

Au cours de ces dernières décennies, la panoplie des dispositifs visant la réinsertion professionnelle a augmenté, eu égard à la diversité des besoins d'une population fragmentée. Deux structures ont joué un rôle prépondérant dans l'insertion professionnelle : l'Agence Nationale de l'emploi (ANEM) et la Caisse Nationale de l'Assurance Chômage (CNAC).

L'ANEM a été créée en 1989 en remplacement de l'ex-ONAMO dont la mission principale a été la connaissance du marché du travail et le rapprochement des offres et des demandes de travail. Les données sur le marché de l'emploi sont fournies par l'ANEM et portent sur la demande et l'offre d'emploi. La demande d'emploi représente l'ensemble des demandes de travail enregistrées par l'Agence et l'offre d'emploi représente l'ensemble des

offres de postes de travail proposées par les entreprises (tous secteurs confondus). Les offres d'emplois sont ventilées par secteurs juridiques alors que les demandes sont triées par sexe, âge et selon les qualifications professionnelles. L'ANEM dispose d'agences, installées dans l'ensemble des *wilayates*, censées rapprocher les offres et des demandes d'emploi. A l'heure actuelle, l'ANEM ne dispose pas d'un système informatique de gestion de l'offre et de la demande d'emploi, ni de base de données sur internet, ni de programmes spécifiques d'aide à la recherche d'emploi. Avec son adhésion à l'Association Mondiale des Services d'Emplois Publics (AMSEP), l'ANEM peut espérer bénéficier d'une assistance technique liée à la gestion de l'emploi ou à l'implémentation de politiques sur le marché de l'emploi.

Les mesures d'aide à la réinsertion des chômeurs relevant de la CNAC sont assurées par trois services : les Centres de Recherche d'Emploi (CRE), les Centres d'Aide au Travail Indépendant (CATI) et le Service Formation Reconversion (SFR).

La tâche principale des CRE est d'aider le chômeur à mener une recherche active, efficace, structurée, susceptible d'accroître ses chances de retrouver un emploi salarié. Des programmes d'information sont dispensés par des conseillers animateurs compétents. Pourtant, les résultats obtenus sont jugés en deçà des attentes. D'abord, les CRE ne couvrent pas la totalité du territoire national et de grandes disparités existent dans leur répartition spatiale. Ensuite, il n'existe pas encore de coordination réelle entre les Centres de Recherche d'Emploi et les autres structures chargées de la régulation du marché du travail telles que l'Agence Nationale de l'Emploi et les collectivités locales. Enfin, l'insuffisance des résultats est tributaire du niveau de qualification des chômeurs dont les profils ne correspondent pas à la demande de travail émanant des entreprises.

Les Centres d'Aide au Travail Indépendant (CATI) visent à apporter une certaine assistance aux individus porteurs de projets en les accompagnant dans leur démarche entrepreneuriale lors des phases de pré-démarrage, démarrage et même post-démarrage. En général, ce sont les allocataires bénéficiaires du microcrédit qui bénéficient du soutien de ces centres. Les CATI opèrent des suivis de leurs projets clients pouvant aller jusqu'à 52 semaines en fournissant conseils et assistance, y compris sur le terrain. Les problèmes rencontrés découlent fondamentalement du manque flagrant de coordination entre les structures publiques intervenant dans la mise en pratique de ces dispositifs. A cela, s'ajoute l'absence d'études et de perspectives sur l'évolution des métiers et secteurs porteurs d'avenir.

La fonction formation reconversion apparaît comme un outil fondamental contribuant à améliorer l'employabilité des chômeurs et à préparer leur réinsertion professionnelle. Encore faut-il que les programmes de formation proposés par la CNAC soient en adéquation avec les exigences du marché. Les difficultés de placement sont souvent inhérentes à l'inadaptation de la qualification des demandeurs d'emplois. Pour pouvoir les surmonter, l'ANEM gagnerait, en collaboration avec les autres structures publiques de régulation du marché du travail, à développer des services pour l'amélioration de l'employabilité. Des programmes spécifiques d'aide à l'accès au travail doivent être mis en place (programmes spécifiques pour les jeunes 15-25 ans, chômeurs de longue durée, femmes, personnes âgées et handicapées). La formation continue doit retenir l'attention pour une amélioration qualitative de l'offre de travail.

3.4. La promotion des investissements

Depuis la libéralisation économique, les pouvoirs publics algériens ont promulgué de nombreux textes et règlements afin d'inciter l'entreprise publique à prendre des initiatives en matière d'investissement, d'encourager le secteur privé à s'impliquer davantage grâce à un soutien et aux aides à la création d'entreprises. Les premières tentatives sont venues avec l'adoption d'un code des investissements en 1993 relatif à la promotion de l'investissement et la mise place de structures chargées de l'assistance des investisseurs tels que l'Agence Nationale de la Promotion des investissements (APSI) et les Comités d'Assistance, de

Localisation et de Promotion des Investissements (CALPI). Dans les faits, ces dispositifs ont montré beaucoup de limites. Ce n'est qu'en 2001 que deux lois importantes ont été votées en faveur de la promotion des investissements. Il s'agit de l'ordonnance N° 01-03 du 20/08/2001 relative au développement de l'investissement et de la loi N° 01-1/ du 18/12/2001 relative à l'orientation de la promotion de la Petite et Moyenne Entreprise. La promulgation de ces textes s'est accompagnée d'une restructuration des services. Le Conseil National de l'Investissement (CNI) est chargé d'arrêter la stratégie et les priorités d'investissement ainsi que les zones à promouvoir. Le Ministère des Participations et de la Promotion des Investissements (MPPI) coordonne les actions et programmes de développement et d'investissement. L'Agence Nationale du Développement de l'Investissement (ANDI), à travers ses guichets décentralisés, gère le dispositif d'encouragement à l'investissement et les formalités constitutives des entreprises et de réalisation des projets.

Conforté par l'environnement institutionnel mieux adapté et la stabilité économique et financière retrouvée depuis quelques années (conjoncture pétrolière favorable, gestion prudente des grands équilibres, niveau record de réserves de changes, soit 78 milliards de dollars au 31/12/2006), le gouvernement algérien a lancé un programme complémentaire de soutien à la croissance économique (2005-2009) doté d'une enveloppe de 55 milliards de dollars. Il comporte plusieurs volets : programmes d'amélioration des conditions de vie de la population (habitat, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche scientifique, solidarité nationale, programmes communaux de développement…), des programmes de développement d'infrastructures de base (transports, travaux publics, infrastructures hydrauliques) et un programme spécial de soutien au développement économique. Ce dernier vise la revalorisation de certains secteurs primaires ayant connu un recul continu depuis la fin des années 1980.

La nouvelle stratégie industrielle, annoncée par le gouvernement algérien, vise à promouvoir l'ensemble des branches à fort potentiel d'entraînement, de restructuration de l'économie et d'exportation. Le choix des secteurs à promouvoir a concerné l'agriculture et le développement rural, la pêche et les ressources halieutiques, l'industrie, le tourisme, la PME et l'artisanat. Les crédits prévus pour le financement de ce programme se montent pour la période 2005-2009 à 332,7 milliards de dinars.

Programme de soutien au développement économique (milliards de dinars)

Agriculture et développement rural	300.0
Pêche et ressources halieutiques	12.0
Industrie	13.5
Tourisme	3.2
PME artisanat	4.0
Total	332.7

Source : http://www.cg.gov.dz.

Outre, les nombreux avantages qui sont accordés par la législation et qui sont modulés en fonction de la nature de l'investissement et de sa localisation (régime général et régime dérogatoire), ces programmes publics de soutien au développement économique marquent l'engagement de l'Etat pour un développement durable fondé sur la croissance économique et la création d'emplois. Néanmoins, la réussite de cette stratégie est tributaire de deux facteurs majeurs et qui pourraient représenter des sources de fragilité éventuelle. Le premier facteur se rapporte à la stabilité des ressources financières de l'économie algérienne (actuellement consolidées par la hausse des prix des hydrocarbures). Mais, elles restent marquées par une forte dépendance vis-à-vis du prix du pétrole brut, tant au niveau économique (98% des recettes d'exportation, environ 40% du PIB en 2005) que budgétaire (la fiscalité pétrolière représente près de 70% des revenus fiscaux). Le second facteur est en lien avec la croissance démographique de la population active. Au rythme d'accroissement de la population active, la croissance économique devrait se poursuivre durablement pour qu'elle ait un impact réel en termes de création d'emplois.

CONCLUSION

Dans le cadre du Plan National de Lutte contre le Chômage (PNLC), l'intervention de l'Etat algérien a été assez directe et complexe à la fois. Au cours de ces dernières décennies, les pouvoirs publics ont dû mettre en place de multiples dispositifs de prise en charge des chômeurs ainsi que de nombreuses structures publiques chargées de leur gestion. Pour ce faire, des fonds spéciaux ont été dégagés pour le soutien de l'emploi des jeunes et leur insertion professionnelle. Les efforts se sont poursuivis avec les différents plans de soutien au développement économique (Plan National du Développement de l'Agriculture, PNDA, Programme de Soutien à la Relance Economique, PSRE, et Programme de Soutien à la Croissance Economique, PSCE). La quasi-totalité de ces dispositifs s'inscrit dans une logique de service public centralisée. Elle reflète une volonté de l'Etat algérien d'accompagner socialement la montée du chômage, conséquemment à la libéralisation de l'économie algérienne ainsi qu'aux pressions démographiques.

En dépit des efforts consentis, et en l'absence d'une véritable politique d'emploi, ces dispositifs n'ont pas permis l'installation d'une véritable synergie entre les différentes structures publiques chargées de la régulation du marché du travail. Une évaluation globale des dispositifs d'emploi nous amène à distinguer les mesures passives et les mesures actives du traitement social et économique du chômage.

Les mesures passives, essentiellement centrées sur la création d'emplois temporaires ou d'attente telles que les Emplois Salariés d'Initiative Locale (ISIL), l'Indemnité d'Activité d'Intérêt Général (IAIG), les Travaux d'Utilité Publique à Haute Intensité de Main-d'œuvre (TUP-HIMO) ont été inefficaces et ne constituent pas des solutions viables. Ces mesures sont valables à très court terme pour atténuer, dans une certaine mesure, l'exclusion sociale et la précarité des jeunes chômeurs sans qualification. Leur maintien sur des périodes relativement longues risque de perpétuer leur dépendance, leur précarité et leur état de pauvreté.

Les mesures actives, structurées autour de l'aide à l'auto-emploi par la création de micro-entreprises (ANSEJ, CNAC, ANGM), ont permis l'émergence de l'esprit d'entreprise et la constitution d'un important portefeuille de micro-entreprises. Ces actions devraient se consolider pour permettre le développement d'autres projets. Cette nouvelle logique économique, basée sur la promotion de la création des micro-entreprises, a été confortée par l'annonce de la nouvelle stratégie industrielle algérienne qui vise prioritairement la réhabilitation des secteurs primaires susceptibles de favoriser une croissance durable et la création d'emplois.

BIBLIOGRAPHIE

BENACHNOU A. (2006) *Les nouveaux investisseurs*, Alpha Design, 281 pages.
BIT (2007) *Tendances mondiales de l'emploi*, janvier, Genève.
CNAC (2002) L'assurance chômage et les pays arabes : « l'expérience algérienne », Actes du colloque, Béchar, 98 pages.
CNES, (2006) Eléments de débat pour un pacte de croissance.
KEYNES J. M. (1993) *Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot.
LAVIALLE C. (2003) *Macroéconomie approfondie*, Paris, Bréal.
ONS (2007) *Enquête emploi auprès des ménages*, Alger.
ROSANVALLON P. (1981) *La crise de l'Etat providence*, Paris, Seuil. Collection Points.
VERNIERES M. (1995) *Ajustement, éducation, emploi*, Paris, Economica.

Marché automobile algérien et contrefaçon de pièces de rechange : un manque à gagner pour les constructeurs français

Cécile PERRET[1]
IREGE, Université de Savoie
cecile.perret@univ-savoie.fr

Le parc automobile algérien est vieillissant et la presque totalité des pièces de rechange vendues dans ce pays est importée (Rayane, 2006). Le problème est qu'une grande partie de ces pièces est contrefaite[2]. Quarante pour cent des produits aujourd'hui importés en Algérie seraient d'ailleurs contrefaits (Mehdaoui, 2006). À titre d'exemple, une saisie de pièces détachées de cyclomoteurs contrefaisant la marque *Peugeot* en provenance de Turquie et à destination de l'Algérie a ainsi été réalisée à Marseille en 2003[3]. De façon générale, les pièces contrefaites à destination de l'Algérie proviendraient de Chine, de Taïwan, de Corée et du bassin méditerranéen (Turquie, Tunisie, Qatar, Europe et autres (Aoudia, 2006)). Leur circulation au niveau mondial est cependant souvent difficile à déterminer. Cette difficulté est renforcée par l'existence de nombreux adeptes du commerce de valise en Algérie. Les pièces ainsi introduites approvisionnent ensuite les marchés informels et le circuit légal de distribution algérien (L. Amine, 2006).

D'après Rabhi (2005), un Algérien actif sur trois travaillerait dans le secteur informel et la part du salariat aurait reculé de 65% à 60% entre 2003 et 2004. L'économie informelle algérienne est aujourd'hui toujours très étendue malgré la reprise de la croissance économique observée depuis 2001 et les diverses actions menées depuis peu par les autorités algériennes (aménagements de nouvelles structures commerciales à proximité de marchés informels, actions des douanes[4], etc.). L'attrait du *trabendo*[5] n'est pas étonnant car, si l'on en croît un responsable de l'Institut national algérien de la propriété industrielle (INAPI), il est « huit fois plus rentable de vendre des produits contrefaits que de s'adonner au commerce des stupéfiants » (S. E. K., 2005). L'importance du marché informel algérien qui distribue des produits de contrefaçon est particulièrement préoccupante pour les constructeurs automobiles hexagonaux. Cet état de fait nuit effectivement tant à la sécurité des automobilistes algériens - et peut être à l'avenir français - qu'aux constructeurs automobiles[6] et à leur image de marque. Dans un pays jeune, dont le taux de motorisation est encore faible, l'enjeu est de taille pour les constructeurs automobiles français.

Alors que l'Algérie tente de rajeunir son parc automobile vieillissant, la décision prise par les autorités algériennes d'interdire l'importation des véhicules d'occasion de moins de trois ans (Perret, 2006) aura des répercussions sur la structure même des marchés de

[1] Je remercie Bernard Baudoin, Receveur principal, Lutte contre la Fraude, Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects pour ses précieux renseignements. Toute ma gratitude à Yahia Karnot pour ses critiques constructives et à François Dangon pour sa patiente relecture. Les erreurs et omissions incombent à l'auteur.

[2] La contrefaçon est définie par l'Union des Fabricants comme la reproduction ou l'utilisation totale ou partielle d'une marque, d'un dessin, d'un modèle, d'un brevet ou d'un droit d'auteur sans l'autorisation de son titulaire (Union des Fabricants, 2005, p. 4).

[3] Environ 19 600 articles ont ainsi été saisis à Marseille en 2003 (Direction générale des douanes et des droits indirects – Bureau de la lutte contre la fraude D3).

[4] Désormais, seuls les objets et effets personnels, dont le voyageur peut avoir raisonnablement besoin pour son usage personnel, seront autorisés en franchise des droits et taxes. Certains postes frontaliers seront également équipés de scanners (Aoudia, 2006).

[5] Dans cet article nous retiendrons la définition de commerce informel de produits contrefaits ou non.

[6] L'enjeu est de taille puisque le secteur automobile français représente à lui seul 10% du PIB de l'hexagone, 12,5% des exportations et induit près de 2,6 millions d'emplois directs et indirects (10% de la population active française dépend directement ou indirectement de l'automobile) (DGE, 2005, p. 7).

l'automobile algérien et français[7]. Le « fief historique » de *Peugeot* et *Renault* est en pleine mutation : l'arrivée des constructeurs asiatiques, la « réouverture » actuelle du pays, l'importance des circuits parallèles et les liens évidents entre la France et l'Algérie sont autant d'éléments à analyser aujourd'hui si les constructeurs français ne veulent pas « perdre » le marché algérien.

La première partie présente la structure de la population algérienne située dans le territoire algérien (jeunesse, employabilité, niveau éducatif) et ultramarine afin de mettre en évidence quelques unes de ses caractéristiques qui expliquent la nature informelle du marché du travail et celle du parc automobile algérien actuel. La seconde partie étudie l'impact de l'étendue de la contrefaçon pour les constructeurs automobiles métropolitains.

1. POPULATION ET PARC AUTOMOBILE ALGERIEN

1.1. La population algérienne

1.1.1. Quelques repères

La population algérienne se caractérise par sa jeunesse puisque plus de 60% de celle-ci a moins de 30 ans (cf. Tableau 1) et l'ampleur du taux de chômage qui atteint 23,7% en 2003 (IMF, 2005, p. 16).

Tableau 1 : Répartition de la population algérienne selon l'âge en 1998

Âge	Population	Pourcentage du total
(0-19)	14 021 949	48,18
(20-29)	5 417 449	18,62
(30-39)	3 768 164	12,95
(40-49)	2 487 139	8,55
(50-59)	1 461 158	5,02
60 et plus	1 920 732	6,60
ND	24 278	0,08
Total	29 100 869	100,00

Source : site *internet* de l'Office National des Statistiques (ONS).

Le chômage des jeunes a toujours été supérieur au chômage des adultes même durant les périodes d'aisance financière et de faible arrivée sur le marché du travail comme, par exemple, durant la décennie 1970 (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Évolution du taux de chômage juvénile et du taux de chômage des hommes adultes entre 1966 et 1987

	1966		1977		1987	
	Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)
(15-24) ans	344 000	47,3	340 000	43,0	637 000	44,7
(24-64) ans	472 000	29,8	289 000	14,9	439 000	13,3
Total	816 000	35,3	629 000	23,0	1 076 000	23,0

Source : RGPH 1966, 1977, 1987 (ONS) *in* Musette *et alii*, 2004, p. 21.

[7] Le mois de juillet 2005 a été marqué en Algérie par des réformes de grande ampleur : *(i)* promulgation de la loi libéralisant le secteur des hydrocarbures, *(ii)* présentation d'un ensemble de réformes législatives à l'Organisation Mondiale du Commerce, *(iii)* adoption par le Conseil des Ministres du 17 de l'ordonnance portant Loi de Finances complémentaire qui augmente sensiblement le budget d'investissement, abroge l'interdiction d'importation du vin et interdit l'importation des véhicules d'occasion de moins de trois ans (cette dernière mesure étant mise en œuvre deux mois après la publication de la loi au journal officiel) (Mission Economique, 2005). Les dispositions contenues dans l'ordonnance 05-05 du 5 juillet 2005 sont entrées en vigueur le 26 décembre 2005 : désormais les opérations d'importation et d'exploitation de marchandises destinées à la revente en l'état, ne peuvent être exercées que par des sociétés dont le capital social est supérieur ou égal à 20 millions de DA entièrement libérés (Bettache, 2005).

Le taux de chômage chez les jeunes est particulièrement alarmant : il est estimé à 46% chez les personnes des deux sexes de 20 à 24 ans (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Évolution du taux de chômage juvénile et du taux de chômage des hommes adultes entre 1990 et 2001

	1990	1992	1995	2001 (H et F)
(15-19) ans	64,8	66,6	61,1	51,4
(20-24) ans	48,2	44,3	52,5	45,9
(25-29) ans	18,1	25,2	35,3	37,6
(15-59) ans	20,4	24,4	26,0	27,3

Source : enquête emploi décembre 1990, décembre 1992, septembre 2001 et LSMS juillet 1995 *in* Musette *et alii*, 2004, p. 21.

Cet état de fait, sans doute lié en partie à un manque de formation, conjugué à la faiblesse du niveau du salaire moyen[8], explique en grande partie l'étendue actuelle de l'économie informelle dont l'émergence remonte au début des années 1980.

L'Algérie est confrontée à un problème de taille : les jeunes garçons ne sont aujourd'hui pas incités à faire des études - au vue de l'existence du marché informel - et, durant les années 1990, le pays a connu un important exode des compétences. Des dizaines de milliers de cadres, d'intellectuels et de scientifiques (dont 3 000 informaticiens) ont fui le pays entre 1992 et 1996. Cette perte représenterait l'équivalent de ce qu'ont formé les universités algériennes pendant dix ans (Saouli, 2004). Si toutes les spécialités étaient concernées, la recherche, la médecine, les nouvelles technologies et, dans une moindre mesure, les hydrocarbures étaient les plus touchés. La politique d'espacement des naissances, initiée dès 1983, l'élévation du niveau d'éducation et la crise du logement ont permis une diminution sensible du taux d'accroissement naturel de la population qui devrait à l'avenir engendrer moins de tensions sur le marché du travail. Le pic des arrivées massives des primo arrivées sur le marché du travail a été enregistré en 2001 (Musette *et alii*, 2004, p. 21).

1.1.2. Les algériens ultramarins de France

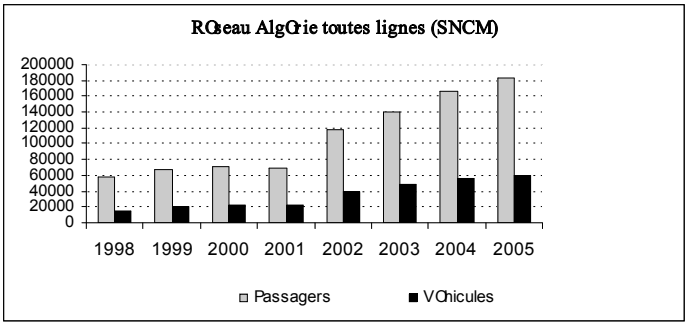
Au 31 décembre 2002, le nombre d'Algériens titulaires d'une autorisation de séjour (TA)[9] en France s'élève officiellement à 554 585 personnes[10] (seconde nationalité étrangère en nombre de ressortissants après les Portugais) (Ministère de l'Intérieur) et le nombre d'Algériens vivant en France s'élève à trois millions de personnes environ (Kenzi, 2006). Ces données expliquent l'importance du trafic maritime et aéroportuaire entre la France et l'Algérie qui a connu une nette augmentation de 1998 à 2005 au fur et à mesure que la sécurité intérieure de l'Algérie s'est améliorée. La *Société Nationale Corse Méditerranée* (SNCM) dessert aujourd'hui l'Algérie de façon régulière à partir de Marseille (à destination d'Alger, Oran, Skikda, Bejaia et en saison Annaba) en coordination avec son partenaire public algérien, *l'Entreprise Nationale de Transport Maritime de Voyageurs* (ENTMV, Algérie Ferries). 509 002 passagers ont été dénombré en 2005 (la SNCM a transporté 182 432 personnes entre l'Europe et l'Algérie en 2005 contre 165 986 en 2004) (cf. Graphique 1).

[8] Le salaire national minimum garanti était fixé à 10 000 DA en 2004. La durée légale du travail est fixée à 40 heures dans les conditions normales de travail. Elle est répartie sur les 5 jours ouvrables du samedi au mercredi inclus (KPMG 2004, p. 117).

[9] Cartes de séjour d'une validité supérieure à 1 an (85,7% du total des TA) ; cartes de séjour d'une validité inférieure ou égale à 1 an (9,4% du total des TA) ; documents provisoires (APS, RCS) (4,8% du total des TA).

[10] De 1980 à 1986, la population algérienne était en nette diminution, ce qui s'expliquerait par l'accès à la nationalité française d'un certain nombre d'entre eux et par les retours en Algérie grâce à la mise en place des procédures d'aide au retour. De 1989 à 1990, la hausse enregistrée revêtait un caractère familial plus qu'économique. De 1993 à 1997, le nombre d'Algériens vivant en France a connu une augmentation relative, suivie d'une tendance conjoncturelle à la baisse dès 1997/98 confirmée en 2001, malgré une légère hausse en 2000 (Ministère de l'Intérieur).

Graphique 1 : Evolution du trafic maritime de la SNCM entre 1998 et 2005



Source : SNCM 2005, p. 9.

La SNCM a permis la circulation de 60 103 véhicules entre la France et l'Algérie en 2005, destination qui représente environ 17% du trafic (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Evolution du trafic de la SNCM entre 1998 et 2005

	Algérie (A)		Toutes destinations (TD)		Part (A/TD) en %	
Année	Passagers	Véhicules	Passagers	Véhicules	Passagers	Véhicules
1998	57 573	15 736	14 515 836	472 175	0,40	3,33
1999	67 978	20 567	1 550 409	517 613	4,38	3,97
2000	70 726	21 986	1 633 643	543 454	4,33	4,05
2001	68 407	21 510	1 587 399	526 282	4,31	4,09
2002	118 349	39 959	1 518 323	497 213	7,79	8,04
2003	140 248	48 426	1 540 291	506 543	9,11	9,56
2004	165 986	56 415	1 238 333	409 519	13,40	13,78
2005	182 432	60 103	1 079 308	357 495	16,90	16,81

Source des données : SNCM, 2005, p. 8 et p. 9.

La décision prise par les autorités algériennes d'interdire l'importation des véhicules d'occasion de moins de trois ans aura sans doute des répercussions importantes sur l'activité de la SNCM dans un avenir proche. En effet, le nombre de véhicules d'occasion exportés de la France à l'Algérie a connu une chute spectaculaire en octobre 2005 : on est ainsi de passé de 8 975 voitures de tourisme en septembre 2005 à 115 véhicules en octobre 2005 (cf. Graphique 2). En 2004, 44 929 véhicules de tourisme d'occasion avaient été exportés contre 48 916 en 2005 et seulement 2 305 entre janvier et août 2006.

L'interdiction d'importer des véhicules de moins de trois ans a également été suivie par une seconde loi interdisant l'importation de toute pièce de rechange d'occasion[11].

La valeur des exportations de véhicules de tourisme d'occasion de la France à l'Algérie a parallèlement connu une chute brutale au mois d'octobre 2005 (450 358 euros) après un record atteint en septembre 2005 (1 371 834 euros) (cf. annexe n°1). D'après les données des Douanes françaises, en 2005, la valeur des exportations de voitures de tourisme d'occasion a atteint 338 383 009 euros contre 301 326 258 euros en 2004. La valeur moyenne des voitures de tourisme d'occasion ainsi exportées est inférieure à 7 000 euros (6 707 euros en 2004 et 6 918 euros en 2005). Les *Moudjahidine*[12] et les ayants droit de *Chouhada*[13] qui détiennent des licences d'importation de véhicules pour rentrer des véhicules exonérés[14] de taxes douanières voient donc leur activité « d'importation personnelle » de véhicules en

[11] Le projet de loi de finances 2007 interdit ainsi l'importation à l'état usagé de pièces détachées, parties et accessoires de véhicules et d'engins. Les pièces détachées confisquées seront de facto détruites par les services des douanes, alors que les véhicules seront saisis (L. Amine, 2006).

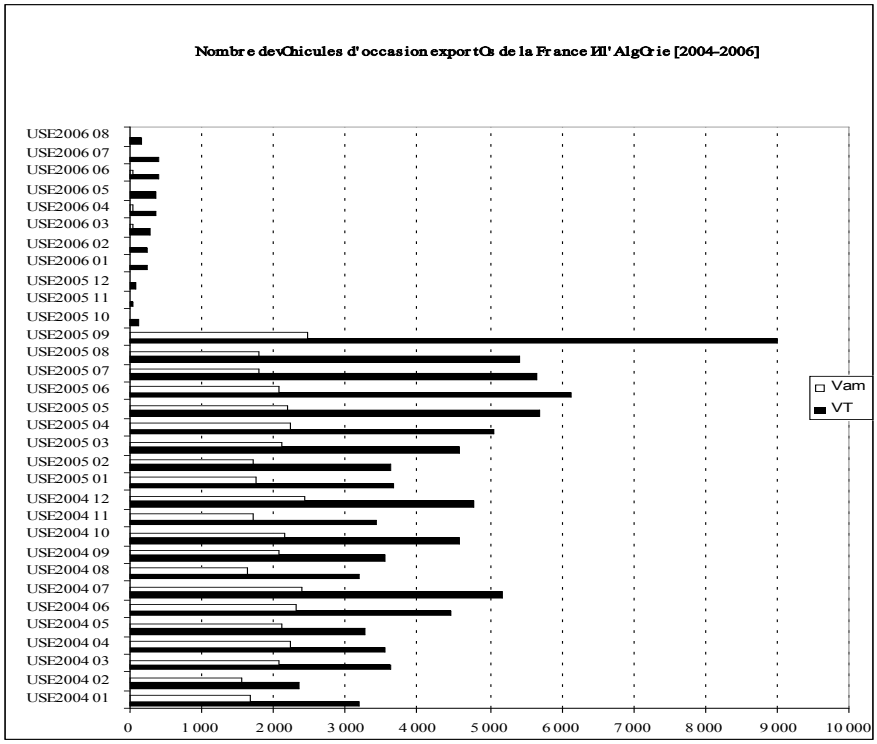
[12] Anciens combattants avérés lors de la guerre d'Algérie.

[13] Morts durant la guerre d'Algérie et dont la veuve ou les enfants disposent de droits particuliers.

[14] En 2003 et 2004 les importations de véhicules à partir de la France par les particuliers représentaient en moyenne entre 30% et 40% des nouvelles immatriculations (El Kadi, 2005). En 2004, Les particuliers ont importé quelque 70 000 voitures de moins de trois ans d'une valeur de 52 milliards de dinars soit environ 700 millions de dollars (Khris, 2005a).

grande partie disparaître. Les *Moudjahidine* estimés à 146 000 en 2000[15] peuvent cependant désormais bénéficier de prix d'achat hors taxes. Le « Peugeot Partner Totem 1,9D » est ainsi annoncé[16] à 1 349 000 DA TTC et à 1 026 000 HT pour les *Moudjahidine.*

Graphique 2



Vam : véhicules pour le transport de marchandises ; VT : véhicules de tourisme.

Source : Douanes françaises.

1.2. Le parc automobile algérien

Si la taille de la population algérienne est équivalente à un peu plus de la moitié de celle de la France, le nombre de véhicules en circulation en Algérie y est plus de dix fois moins élevé (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Quelques éléments 2005

	France (i)	Algérie
Population totale (nombre de personnes)	62 702 000 (ii)	33 200 000 (iv)
Parc automobile tous véhicules confondus	36 039 000	3 211 052 (v)
Véhicules particuliers	29 900 000	
Véhicules utilitaires légers	5 500 000	
Véhicules industriels	639 000	
Taux de motorisation des ménages	80,5% (iii)	

(i) Source des données : MINEFI 2005 (a) ; (ii) Données en milieu d'année, INSEE 2006 ; (iii) 33,7% des 25 millions de foyers étant multimotorisés ; (iv) Au premier janvier 2006 (ONS) ; (v) Au 21/12/2005 (ONS).

Le parc automobile algérien est vétuste. D'après l'Office National de la statistique, 72% des véhicules de tourisme ont été mis en circulation avant 1990. C'est dans les grandes villes que ce parc est concentré : environ 27,01% des véhicules de tourisme sont immatriculés dans la Wilaya d'Alger ; 6,67% pour Blida et 5,74% pour Oran. C'est également la Wilaya d'Alger qui connaît le rapport entre le nombre de véhicules de tourisme et la population des

[15] Selon le Ministère des Finances algérien (2000, p. 13) le nombre de pensions complémentaires attribuées aux *Moudjahidine* s'élèverait à 146 000 en 2000 et le nombre de pensions attribuées aux filles de *Chahid* mariées sans emploi à 120 000. La pension alimentaire complémentaire qui est octroyée aux *Moudjahidine* s'élève à 150% du salaire minimum (le SNMG est de 10 000 DA pour 40 heures de travail hebdomadaire) (KPMG, 2004, p. 118) et les filles de *Chahid* mariées sans emploi se voient accorder 3000 DA par mois (soit 30% du SNMG).

[16] Annonce au 01.11.06 sur le site http://www.peugeot.dz.

gens âgés de 20 à 70 ans le plus élevé, soit 34,74% (cf. Annexe n°2). Les marques françaises constituent encore aujourd'hui une part importante du parc automobile algérien. Les véhicules de tourisme de marque *Peugeot* et *Citroën* représentent à eux seuls 41% de la totalité des véhicules de tourisme algériens en circulation contre un peu moins de 28% pour *Renault*. Ces chiffres ne doivent cependant pas occulter une réalité : les véhicules de marque française sont souvent très âgés et la concurrence entre les constructeurs devient importante. Depuis trois ans, plus de 110 000 véhicules, toutes catégories confondues hors véhicules de tourisme, ont déjà été immobilisés et interdits à la circulation suite à la mise en place des opérations de contrôle technique obligatoire[17]. Dans un avenir proche, les voitures de tourisme devraient également être largement touchées par ces mesures. Cette mesure est à double tranchant : *(i)* d'un côté elle devrait protéger les usagers de la route propriétaires de véhicules vétustes si elle les oblige à changer certaines pièces défectueuses de leur véhicule, *(ii)* d'un autre elle pourrait relancer les besoins en pièces de rechange de contrefaçon moins chères que les originales.

1.3. Les constructeurs automobiles en Algérie

Le secteur automobile algérien est un marché de distribution, seul le segment des poids lourds dispose d'une production locale. Depuis quelques années, le nombre de constructeurs, distributeurs et importateurs présents en Algérie s'accroît, menaçant un « fief historique » des constructeurs français. La possibilité de souscrire à un crédit automobile initiée par la *Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance* (CNEP Banque)[18] en 2001 semble avoir été le déclencheur de la consommation de masse en termes d'achats de véhicules neufs : environ 60 000 dossiers ont été accordés en trois ans avant qu'elle ne se retire de l'automobile (DGE 2005, p.12). *Al Baraka Bank*, établissement bancaire qui a également lancé le crédit automobile en février 2001 comptait atteindre les 25 000 dossiers à la fin de 2005 avec ou sans la présence de la *CNP Banque* (Malki, 2005). D'autres établissements financiers se sont ensuite lancés dans cette activité : le *Crédit Populaire d'Algérie* (CPA), la *Société Générale Algérie*, ou *BNP Paribas Algérie* (*Cetelem*) implantée depuis 2002. Pas moins de 120 000 véhicules neufs toutes marques confondues auraient été commercialisés en 2004 par l'ensemble des concessionnaires grâce, notamment, au crédit automobile (Malki, 2005). *Renault Algérie* a terminé l'année 2004 avec 24 500 véhicules écoulés[19] dont 35% grâce au crédit automobile. La formule crédit *CNEP-Banque* a également permis à *Peugeot* d'écouler 3 430 véhicules en 2004, soit 16% des ventes globales (Malki, 2005).

1.3.1. Un marché concentré en pleine mutation

En 2004, *Renault*, avec ses 22 098 unités vendues, est passée devant *Peugeot* dont les ventes ont représenté 21 199 unités. (cf. Tableau 6).

Tableau 6 : Les trois premiers constructeurs en 2004

2004	***Renault***	***Peugeot***	***Toyota***
Unités vendues	22 098	21 199	18 921
Progression de l'année	74%	20%[(a)]	115%[(b)]
Part de marché	20%	19%	

[(a)] Dont 9 493 « *Peugeot* 206 ». [(b)] Son produit phare, le pick up « Hilux » a été vendu à 8 567 exemplaires. L'ascension de Toyota devrait se poursuivre avec la « Yaris », « l'Echo » et la « Corolla ».
Source : DGE 2005, p. 11.

[17] L'Institut des Sciences et techniques pour l'environnement et le développement (ISTED) a été chargé en 2001 par le ministère des Affaires étrangères (SCAC : Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France à Alger) d'apporter un support de formation à l'Établissement National de Contrôle Technique Automobile algérien (ENACTA) pour l'acquisition de compétences dans le cadre de la mise en place du contrôle technique automobile en Algérie.
[18] Taux d'intérêt de 6,5% pour les épargnants et de 7,75% pour les non-épargnants (Malki, 2005).
[19] En tenant compte des ventes de véhicules de ses filiales *Dacia* et *Samsung*.

Même si le marché est encore concentré puisque plus de 60% des ventes locales sont assurées en 2005 par quatre groupes (*Renault*[20], *Peugeot*[21], *Toyota*[22] et *Hyundai*[23]), les véhicules de tourisme de marque *Toyota* et *Hyundaï* sont actuellement très bien placés sur le marché algérien (cf. Tableau 7).

Tableau 7 : Véhicules vendus en 2005 par marque

2005	Véhicules vendus (unité)	Part (%)
Hyundai	24 136	18,17
Toyota	22 655	17,06
Peugeot	16 192	12,19
Renault	15 619	11,76
Chevrolet	12 095	9,11
Volkswagen	6 024	4,54
Kia	5 570	4,19
Fiat	5 429	4,09
Maruti	5 097	3,84
Dacia	4 680	3,52
Nissan	4 056	3,05
Citroen	3 714	2,80
Daihatsu	3 430	2,58
Mitsubishi	1 670	1,26
Ford	1 484	1,12
Opel	423	0,32
Suzuki	235	0,18
Samsung	204	0,15
Audi	87	0,07
Total	132 800	100,00

Source des données : http://www.autoalgerie.com.

Si l'année 2004 a connu une forte hausse des ventes (toutes marques confondues, le volume a atteint 120 000 unités, soit une progression de 66% par rapport à 2003 (DGE, 2005, p. 11), ce sont aujourd'hui les ventes des entrées de gamme (de 400 000 à 700 000 DA), notamment indiennes et chinoises, qui connaissent une envolée (Khris, 2005b). Le prix et la possibilité d'obtention de « facilités » sont effectivement des éléments essentiels dans la décision d'achat des algériens ce qui pose problème aux constructeurs français confrontés à la concurrence croissante des fournisseurs asiatiques[24] qui commercialisent des véhicules à moins de 5 000 euros dans la gamme « Clio » ou « 206 » (DGE, 2005, p. 11).

1.3.2. Les réglementations du marché automobile algérien

L'Algérie en est au stade final du processus d'accession à l'OMC, dont elle pourrait devenir membre en 2007. Concernant l'automobile, le tarif douanier à l'importation s'élève aujourd'hui à 15% sur les voitures et 45% sur les utilitaires. S'y ajoutent la TVA (17%) et une taxe intérieure à la consommation (30% sur les voitures et 20% sur les 4X4). Les importations de véhicules effectuées dans le cadre de projets industriels (implantations durables, partenariats) sont exonérés de droits de douanes (DGE 2005, p. 13).

En cas d'entrée de l'Algérie dans l'OMC, la baisse des tarifs douaniers sur les biens industriels devrait s'accompagner de l'élimination des restrictions quantitatives comme les quotas à l'importation dans l'automobile. L'accord d'association signé par l'Algérie et

[20] Les ventes de *Renault* sont assurées notamment grâce à la « Clio Classic » (37,1% du total des ventes) ; la « Clio » (14,23%) ; la « Kangoo » (12,84%) ; la « Meg 5P » (11,43%) et la « Kangoo VU » (9,9%).

[21] 41% du total des ventes est réalisé grâce à la 206 ; 24% grâce à la 307 et 13% grâce au Partner VP en 2005.

[22] Plus de la moitié des ventes sont assurées par la « Hilux » (53,95%) ; 15,68% par la « Corolla 5 P » ; 12,97% par la « Yaris 5 » ; 6,30% par la « Yaris 4 P ».

[23] Assurent l'essentiel des ventes : « Atos » (38,59%) ; « Accent » (34,80%) et les utilitaires légers (19,69%).

[24] *Hyundaï, Daewoo* ou *Kia,* arrivés au Maghreb à la fin des années 1990, ont fondé leur stratégie de conquête de marché sur des prix attractifs. Ils se sont spécialisés sur les véhicules de gamme moyenne ou de petits gabarits.

l'Union Européenne prévoit également le démantèlement progressif de tous les droits de douanes pour les produits industriels ; les produits industriels algériens entrant déjà dans la communauté à droits nuls (accord de 1976) (DGE, 2005, p. 13).

1.3.3. Les constructeurs hexagonaux en Algérie

a- Peugeot : un fief menacé

En 1968, le monopole de l'état algérien sur le commerce extérieur a conduit à la création de la Société Nationale de Construction Mécanique (SONACOME)[25] puis de l'Entreprise Nationale de Distribution de Véhicules Particuliers (ENDVP) qui assurera la commercialisation des véhicules *Peugeot*. *Peugeot Algérie* est une filiale d'*Automobiles Peugeot*. Elle a été crée et a lancée son activité commerciale dès 1992. Elle possède aujourd'hui 31 concessions sur le territoire algérien et chaque point de vente dispose d'un atelier. Il n'existe aucune unité d'assemblage ou de production intégrée *Peugeot* en Algérie, le constructeur ne fonctionnant qu'en important des véhicules déjà montés (CBU) en provenance de ses usines à travers le monde. Il n'existe aucun lien de sous-traitance (équipementiers…) avec des locaux, ce qui est certainement dû en partie à la faiblesse du tissu industriel algérien et au manque de personnel qualifié.

b- Renault

La présence de *Renault* en Algérie est ancienne puisque c'est en 1922 qu'est constituée La *Société Des Automobiles Renault* (SADAR). Cette présence sera renforcée en 1959 par la construction d'une usine d'assemblage : la *Construction des Automobiles Renault* (CARAL). Les deux entreprises fusionnent puis cessent leur activité en 1969 suite à leur nationalisation. Ce sera la SONACOME puis l'ENDVP qui assureront par la suite les fonctions d'importation, de distribution et de maintenance des véhicules particuliers et petits utilitaires. *Renault* reviendra en 1987 sous la forme d'un bureau de liaison, après la fin des contrats d'Autorisations d'Importation de Véhicules (AIV). *Renault Algérie spa* est ensuite crée en 1997 (son capital est détenu à 100% par le constructeur français) et devient opérationnelle courant 1998[26]. L'entreprise *Renault* est à ce jour présente sur tout le territoire algérien : dans la région Centre (12 agents), à l'Est (13 agents) et à l'Ouest (11 agents).

La stratégie de vente de *Renault* est concentrée sur quelques modèles : la « Clio » version classique (42% des ventes en 2004), la « Clio tricorps » (31% des ventes), des voitures de moyenne gamme (comme la « Mégane ») qui représentent 22% de ses ventes, le reste des ventes (5%) correspondant au segment haut de gamme (« Laguna » ou « Velsatis »). *Renault* distribue également la « Logan », produite au Maroc.

c- Peugeot et *Renault* au Maghreb : des stratégies différenciées

Compte tenu du niveau du seuil de rentabilité, le groupe *PSA* n'envisagerait pour l'instant pas l'ouverture d'une nouvelle usine au Maghreb avec une capacité de production annuelle de moins de 250 000 véhicules[27]. Des sites d'assemblage fabriquent sous licence les véhicules qui leur sont livrés en pièces détachées. Ils se trouvent à Bursa (Turquie), à Casablanca (Maroc), à Kaduna (Nigeria), au Caire (Égypte) et à Téhéran (Iran).

Renault est implantée au Maroc depuis 1928 (à l'origine sous le nom de *Somar*). C'est en 1967 que l'appellation *Renault Maroc* naît. En 1970, 50% de son capital est cédé à la

[25] La SNVI est née de la restructuration de la SONACOME. Le décret de sa création lui consacra un statut d'entreprise socialiste à caractère économique régie par les principes de la Gestion Socialiste des Entreprises (GSE). En 1995 la SNVI change de statut juridique pour devenir une Entreprise Publique Économique régie par le droit commun : la SNVI est alors érigée en Société par Action (http://www.snvi-dz.com).

[26] Voir le site : http://www.renault.dz.

[27] *Peugeot*, en partenariat avec *Toyota*, a ouvert une usine en République Tchèque (capacité de production de 300 000 véhicules par an). En 2005, les différents sites de production de PSA Peugeot Citroën ont fabriqué 3 375 000 véhicules.

société *Siger* puis racheté six ans plus tard par la *Société Nationale d'Investissement*, filiale de l'*Omnium Nord Africain* (ONA). En 2000, en accord avec l'ONA, *Renault* porte sa participation à 80% dans *Renault Maroc* et prend le contrôle de SIAB, importateur exclusif de *Nissan* pour le Maroc. En juillet 2003, *Renault* a signé un protocole d'accord avec l'Etat marocain en vue du rachat des 38% détenus par ce dernier dans la SOMACA. À l'issue de cette opération, *Renault* et sa filiale *Renault Maroc* détiendront conjointement 46% du capital de la SOMACA. *Renault* et l'Etat marocain ont également signé une convention prévoyant l'assemblage de la « Logan ». Les plans établis prévoient un volume de production de plus de 30 000 voitures par an. L'objectif de Renault étant de faire du Maroc une plate-forme de production et de distribution à l'échelle régionale.

Renault appréhende le marché Maghrébin dans sa globalité ; cette zone représentant un marché potentiel susceptible à terme de générer des ventes à des niveaux similaires à celles de certains pays européens (Pologne : 370 000 ventes en 2003 pour 38,2 millions d'habitants ; République Tchèque : 120 000 ventes pour 10,3 millions d'habitants). *Renault*, qui a une échelle de production plus réduite que *Peugeot*, n'exclut pas la création d'une usine dans un pays de la zone MEDA, notamment au Maroc. *Renault*, à partir des chaînes de montage de la SOMACA, et grâce à l'allègement des droits de douanes en cours au Maroc, devrait exporter du Maroc vers l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte et par la suite la Jordanie, voir Israël (DGE, 2005, pp. 36-37).

2. LES ENJEUX DE LA CONTREFAÇON DES PIECES AUTOMOBILES

Les produits cosmétiques et les pièces de rechange automobiles sont en tête des produits contrefaits commercialisés sur le marché algérien. Selon les estimations le phénomène concurrence le marché légal des pièces automobiles à hauteur de 50%. Le marché de la contrefaçon est alimenté par deux canaux : (*i*) la partie de la production locale qui échappe à tout contrôle et (*ii*) les importations opérées par le biais des circuits informels (S. E. K., 2005). Avec un parc automobile vieillissant et pour lequel la presque totalité des pièces de rechange commercialisées est importée, les fausses pièces détachées de voitures sont très demandées malgré les risques encourus par les usagers de la route. Le marché informel algérien de la pièce détachée automobile est alimenté de diverses façons : la contrefaçon, la vente de pièces détachées en provenance du désossement de voitures volées et l'importation individuelle des pièces de la France à l'Algérie.

2.1. Les usagers menacés

Les pièces détachées présentes sur le marché algérien représenteraient 42% des produits contrefaits (plus 300.000 pièces contrefaites sont saisies en moyenne, chaque année, par les services des douanes) (B. Samir, 2006). Les fausses pièces détachées importées seraient produites dans les pays de l'Asie du Sud, expédiées *via* les ports de Shenzhen, Shanghaï ou Hongkong pour transiter ensuite généralement par Dubaï avant d'atterrir sur le marché algérien (B. Samir, 2006). Deuxième grand marché sur le continent après l'Afrique du Sud, le créneau de la pièce détachée en Algérie est en proie à une croissance fulgurante (L. Amine, 2006). Au sud d'Oran, « fief incontestable de la pièce détachée » tout se vend ou presque : carrosseries, mécanismes d'embrayage, essuie-glaces, plaquettes de freins, alternateurs, démarreurs, filtres à huile, optiques de phare, *etc.* (L. Amine, 2006). On estime qu'en 2005, au moins 15% des décédés sur les routes sont imputables à ces fausses pièces de rechange et que de 2.000 à 3.000 personnes meurent chaque année du fait de leur utilisation (Rayane, 2006). Nous pouvons penser que le danger des pièces automobiles contrefaites qui ont aujourd'hui envahies l'Algérie pourrait à l'avenir aussi toucher les routes françaises par le biais des véhicules français qui vont et viennent chaque année entre l'Algérie et la France. Il est en effet possible que les algériens ultramarins achètent des pièces sur place lors de leurs

voyages, voire pour certains organisent un commerce de valise. Cependant, courant 2005, les pièces détachées de véhicules de contrefaçon saisies par les douanes françaises ne représentaient qu'une infime partie des saisies 0,8% et l'origine des produits saisis reste bien souvent incertaine ou indéterminée (cf. annexe n°4).

2.2. Conséquences pour les constructeurs français

À l'instar de certaines marques de l'agroalimentaire, les constructeurs automobiles pourraient grandement souffrir de la dégradation de leur image de marque due à l'usage des produits contrefaits. Ainsi, en Algérie, la contrefaçon des produits *Ifri* (eau minérale) sur des chaînes de production clandestine de Aïn Oulmane a porté préjudice à la marque (les commerçants détaillants de Sétif pensent que c'est la réticence de la clientèle avertie qui est à la source du déclin des ventes d'*Ifri*) et c'est *Youkous*, le concurrent immédiat, qui serait de ce fait en train de gagner des parts du marché de l'eau minérale à Sétif (Benyelles**,** 2006).

Selon François Loos, « La contrefaçon est un fléau qui affecte 10% du commerce mondial contre 5% en 2000 ; elle détruit chaque année 30 000 emplois en France, 200 000 en Europe. Dans l'Union européenne, 5 à 10% des pièces de rechange automobiles sont fausses. La contrefaçon porte sur les parties visibles des véhicules (capots, pare-brises, pare-chocs, *etc.*) mais aussi sur leurs composants mécaniques (arbres de transmission, pistons). Plus de 50% des pièces automobiles contrefaites proviennent désormais d'Asie, la contrefaçon de pièces automobiles provenant d'Europe du Sud n'étant plus que marginale »[28]. Cette contrefaçon de pièces détachées, hier cantonnée à quelques accessoires (rétroviseurs ou phares) devient maintenant une véritable industrie. Ce « n'est plus une activité artisanale d'arrière-cour, mais une industrie très organisée capable d'exporter partout dans le monde. Les pièces contrefaites proviennent principalement d'Asie, des pays d'Europe de l'Est et du bassin méditerranéen » (Direction des Equipements de Transport, 2006). De 3 000 pièces saisies en France en 2004, on est passé à 45 000 l'an dernier[29]. En France, le préjudice économique de la contrefaçon des pièces automobiles représenterait plusieurs centaines de millions par an[30].

2.3. Corruption et contrefaçon

Le niveau de la corruption demeure très élevé en Algérie et la *tchippa*[31] a encore de beaux jours devant elle dans un pays où la survie passe fréquemment par une bonne dose de débrouillardise souvent mâtinée d'illégalité (*kefaza*), les forces de sécurité étant en sus déjà très occupées à la lutte anti-terroriste. L'indice 2005 de perceptions de la corruption (IPC) établi par *Transparency International* accorde à l'Algérie 2,8 sur 10, soit un haut niveau de corruption. En 2003 et 2004, l'Algérie avait obtenu 2,6 et 2,7. Sur 159 pays, l'Algérie est classée à la 97ème place. Or, combattre la contrefaçon de façon efficace nécessite souvent une lutte anti-corruption qui vise notamment les fonctionnaires (douaniers, *etc.*) de connivence avec les contrefacteurs. L'importation de véhicules de moins de trois ans a ainsi toujours été entourée de fraudes, principalement l'usage de vrais faux documents (Wahib, 2005). La suppression de l'importation devrait donc éliminer le problème. Par contre de nouvelles formes de corruption pourraient éventuellement voir le jour, notamment avec la mise en place du contrôle technique. L'UNIFAB (2005) considère en fait qu'aujourd'hui la contrefaçon est surtout devenue une forme de criminalité organisée au plan mondial et qui entretient des liens certains avec d'autres formes d'activités criminelles ou terroristes. Les succès de la lutte anti-

[28] Extraits de l'interview de François Loos, Ministre délégué à l'industrie, sur la contrefaçon des pièces détachées automobiles. Propos recueillis par Cindy Huet le 19/06/06 (http://www.tracenews.info).
[29] *Les Echos* du 15/06/2006 (www.reims.cci.fr/actualite/rubrique-120-article-7571.html).
[30] Ceci n'est pas nouveau, *Peugeot* affirmait perdre environ 400 millions de francs français et *Renault* situait ses pertes dans une fourchette de 600 à 900 millions de francs français par an (OCDE, 1997, p. 19).
[31] Bakchich, corruption.

terroriste pourraient alors avoir un impact sur le marché de la contrefaçon en Algérie. Cependant, comment penser que son éradication est envisageable alors tous les pays du monde y sont confrontés et que pour y parvenir il faut être capable de proposer d'autres alternatives que le *trabendo* à la jeunesse ?

CONCLUSION

Le secteur informel algérien, dont l'émergence remonte au début des années 1980 a finalement contribué largement à la dédramatisation du chômage dans ce pays. Le manque de formation des jeunes va cependant peser sur le développement des investissements productifs dans le pays. De quelle manière l'Algérie pourrait-elle combler son déficit en matière d'encadrement ? *(i)* En recrutant des étrangers mais cela accroît la dépendance du pays, *(ii)* en attirant de jeunes algériens diplômés nés en France ou bien *(iii)* en sollicitant la contribution de ses élites éparpillées aux quatre coins du monde. Selon les expériences similaires conduites à travers le monde, deux pistes peuvent être explorées séparément ou simultanément : créer les conditions de travail adéquates afin d'attirer les expatriés (« option retour ») ou les mobiliser en les associant à distance aux projets de développement (« option diaspora »). La première a été testée avec succès par des pays tels que Singapour, Hong Kong, Taïwan, la Chine et l'Inde. Mais cette option n'a de chance d'aboutir que si le pays concerné est en mesure d'investir de manière significative pour créer le tissu technico-industriel capable d'accueillir les candidats au retour. L'« option diaspora » repose sur le postulat selon lequel la plupart des expatriés ont une vie familiale et professionnelle à l'étranger qui écarte toute velléité de retour. L'objectif est de créer des liens à travers lesquels ils pourraient être connectés de manière productive à son développement, sans retour physique permanent (Saouli, 2004). Mais leurs enfants pourraient bien évidemment avoir leur rôle à jouer.

Malgré la reprise des investissements privés, l'éradication complète du secteur informel paraît illusoire à court ou moyen terme compte tenu de son importance actuelle et du rôle d'« amortisseur de pauvreté » qu'il représente. Par contre, la lutte contre la contrefaçon paraît nécessaire *(i)* à la protection des consommateurs algériens, *(ii)* à celle des consommateurs français et *(iii)* à celle des constructeurs hexagonaux. L'idée de la création d'un comité national de lutte contre la contrefaçon défendue par la directrice générale de l'Institut national algérien de la propriété industrielle (INAPI) paraît à ce titre nécessaire (Imadalou, 2006).

Enfin, si la décision prise par les autorités algériennes d'interdire l'importation des véhicules d'occasion de moins de trois ans et le projet de loi de finances 2007, interdisant l'importation à l'état usagé de pièces détachées, parties et accessoires de véhicules et d'engins, vont modifier considérablement le marché de l'automobile, le problème d'une possible inversion des flux entre la France et l'Algérie doit être posé.

BIBLIOGRAPHIE

ALARY-GRALL L., LE-GOFF G., RAMBAUD N. (1997) Contrefaçon, comment se protéger, *Cahier Industrie*s n°30, septembre, 21 pp.

BRUYAS P. (2005) Visage socio-économique du Maghreb, *Statistiques en bref, Statistiques générales et régionales*, 4/2005, Eurostat.

LAYAN J.-B., LUNG Y. (2006) Les contours toujours imprécis de l'espace automobile méditerranéen, *Cahiers du GRES*, n°2006-22, 21pp.

MUSETTE M. S, ISLI M. A., HAMMOUDA N. E. (2003) *Marché du travail et emploi en Algérie. Eléments pour une politique nationale de l'emploi. Profil de pays,* Organisation Internationale du Travail, Bureau de l'OIT à Alger, octobre, Alger.

PERRET C. (2006) Flux entre l'Algérie et la France : un vivier pour le commerce informel en Algérie, *Cahiers de PRELUDES,* n°8-2006, pp. 81-102.

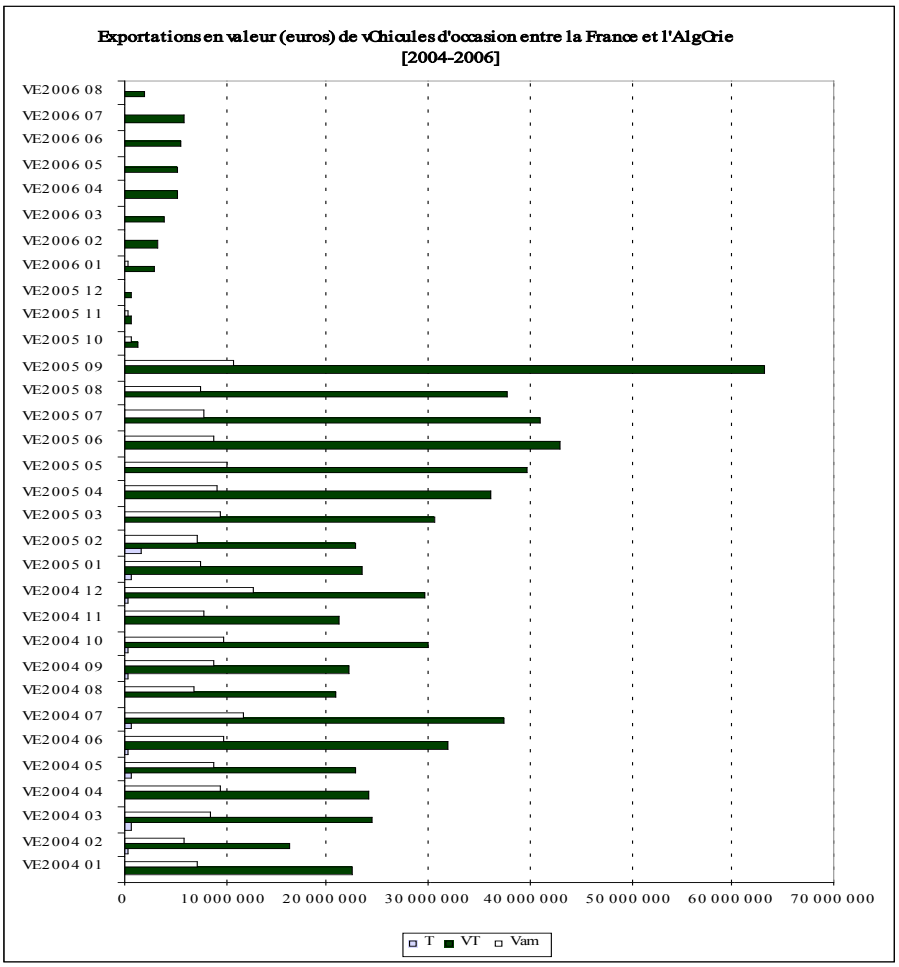
Documents de travail

BIT (2006) *Tendances mondiales de l'emploi des jeunes*, Genève, 55 pp.
DGE (2005) *L'industrie automobile française au Maghreb. Caractéristiques des marchés et stratégies des acteurs*, Document de travail, octobre, 45 pp.
DIRECTION DES EQUIPEMENTS DE TRANSPORT (2006) *Contact automobile*, juin, Vol. 2, n° 1, Québec, 7 pp.
FMI (2005) *Rapport du FMI* n° 05/50, février, 51pp.
IMF(2005) *Algeria : Statistical Appendix*, International Monetary Fund Country Report N°05/51, February, 43 p.
INSEE (2006) *Tableaux de l'Économie Française - Édition 2006*.
KPMG Algérie (2004), *Investir en Algérie*, 159 pp.
MINEFI (2005) *L'industrie automobile française au Maghreb. Caractéristiques des marchés et stratégies des acteurs. Pour une stratégie renforçant les synergies entre chaque acteur*, Direction Générale des Entreprises, Service des politiques d'innovation et de compétitivité, octobre, 75 pp.
MINISTERE DES FINANCES (2000) *Projet de loi de finance pour 2001*, octobre, 22 p.
MISSION ECONOMIQUE (2005) *Lumières d'Algérie*, n°120, juillet-août, 14 pp.
OCDE (1998) *Les incidences économiques de la contrefaçon*, 55 pp.
SNCM (2005) *Rapport annuel 2005*, 22pp.
UNION DES FABRICANTS (2005) *Rapport Contrefaçon et criminalité organisée*, 3ème Edition, Paris, 39 pp.

Presse

AOUDIA K. (2006) Les douanes assènent un coup dur aux partisans de l'informel. Fin de règne pour les trabendistes, *L'Expression*, 9 novembre.
B. Samir. (2006) Lutte contre la contrefaçon : la douane lance un appel aux opérateurs économiques et au public, *Le jeune indépendant*, mardi 31 octobre.
BENYELLES A. (2006) Ifri subit le diktat des produits contrefaits à Aïn Oulmane, *La Tribune*, samedi 17 juin.
BETTACHE A. (2005) A 24 heures de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi régissant le commerce extérieur. 14000 importateurs menacés de disparition, *Le Soir d'Algérie*, 25 décembre.
EL KADI I. (2005) Les jours d'après la fin de l'occasion importée. Une pause recherchée dans le boom des immatriculations, *El Watan*, 26 septembre.
KENZI Y. (2006) Le ministre français de l'intérieur demain en Algérie. Sarkozy vient enterrer le traité d'amitié à Alger, *Liberté*, dimanche 12 novembre.
L. Amine (2006) Marché des pièces détachées. Le Taiwan fait des ravages, *Le Quotidien d'Oran*, (http://www.lequotidien-oran.com/quot3603/even.htm).
Lamine B. (2006) Eradication du commerce informel à Bachedjerah. Un marché de proximité boudé, *El Watan*, 11 novembre.
IMADALOU S. (2006) Algérie : La création d'un comité de lutte contre la contrefaçon s'impose, *La Tribune*, 8 octobre.
KHRIS B. (2005a) Importation de véhicules de moins de trois ans, *Liberté*, mercredi 19 janvier.
KHRIS B. (2005b) Progression du marché automobile en Algérie, *Liberté*, jeudi 28 avril.
MALKI L. (2005) Le crédit automobile a fait vendre 120 000 véhicules neufs en 2004, *La Tribune*, mercredi 12 janvier.
MEHDAOUI Z. (2006) La contrefaçon en Algérie, un phénomène qui prend de l'ampleur, *Le Quotidien d'Oran,* vendredi 23 décembre.
RAYANE (2006) L'Algérie envahie par les pièces détachées contrefaites, algerie-dz.com, *Quotidien d'Oran*, lundi 23 octobre, (http://www.algerie-dz.com/article6845.html).
RAHBI M. (2005) Un Algérien sur trois travaille au noir. Un Algérien actif sur trois travaille dans l'informel, *Liberté*, 25 avril.
SAKDI N. (2005) Contrefaçon de pièces détachées automobiles en Algérie, lundi 18 avril, (http://www.algerie-dz.com/article6845.html).
SAOULI M. (2004) La fuite des cerveaux en Algérie, *Liberté*, 18 juillet.
S.E.K. (2005) Les ravages de la contrefaçon en Algérie, *Le Quotidien d'Oran*, mercredi 9 mars.
WAHIB. A. (2005) Lebib : des centaines de ces véhicules sont volés en Europe, *Liberté,* dimanche 9 janvier.

Annexe 1



Vam : véhicules pour le transport de marchandises ; VT : véhicules de tourisme ; T : tracteurs.
Source : Douanes françaises.

Annexe n°2 : Nombre de véhicules de tourisme (VT) par wilaya et par habitant âgé de 20 à 70 ans

WILAYA	POPULATION (20-70 ans)	VT	VT/Population (20-70 ans)	WILAYA	POPULATION (20-70 ans)	VT	VT/ Population (20-70 ans)
GVT GRAND ALGER	1 481 679	514 775	34,74%	MASCARA	342 157	32 065	9,37%
BLIDA	404 806	127 169	31,41%	CHLEF	388 149	36 217	9,33%
ANNABA	312 158	58 491	18,74%	TIARET	340 837	29 778	8,74%
TIPAZA	258 153	46 680	18,08%	BISKRA	258 947	22 468	8,68%
CONSTANTINE	425 850	71 434	16,77%	M SILA	346 465	29 366	8,48%
ORAN	668 484	109 379	16,36%	JIJEL	262 772	21 957	8,36%
BOUMERDES	324 354	52 484	16,18%	TAMANRASSET	59 537	4 918	8,26%
ILLIZI	14 662	2 261	15,42%	MEDEA	373 188	29 496	7,90%
BEJAIA	426 393	61 285	14,37%	AIN DEFLA	302 784	22 554	7,45%
MOSTAGANEM	305 747	41 917	13,71%	MILA	312 002	22 764	7,30%
SAIDA	138 797	18 406	13,26%	EL TARF	182 184	13 125	7,20%
B.B.ARRERIDJ	249 743	32 495	13,01%	NAAMA	62 471	4 203	6,73%
TLEMCEN	449 675	57 092	12,70%	GHARDAIA	138 329	9 165	6,63%
OUARGLA	187 183	21 918	11,71%	GUELMA	222 156	13 360	6,01%
BATNA	444 631	51 009	11,47%	OUM EL BOUAGHI	243 160	14 517	5,97%
BOUIRA	298 604	33 146	11,10%	SETIF	607 990	32 825	5,40%
TIZI OUZOU	572 468	62 297	10,88%	RELIZANE	298 796	15 153	5,07%
SKIKDA	390 428	41 142	10,54%	TINDOUF	12 714	635	4,99%
SIDI BEL ABBES	280 011	28 703	10,25%	EL BAYADH	79 753	3 957	4,96%
KHENCHELA	152 745	14 851	9,72%	DJELFA	325 277	15 069	4,63%
BECHAR	107 737	10 290	9,55%	ADRAR	129 853	5 967	4,60%
TEBESSA	252 385	24 075	9,54%	LAGHOUAT	146 347	5 929	4,05%
AIN TEMOUCHENT	181 562	17 198	9,47%	SOUK AHRAS	182 721	5 855	3,20%
TISSEMSILT	119 015	11 169	9,38%	EL OUED	200 836	4 883	2,43%

Source des données : ONS.

Annexe n°3 : Liste des sites de production Peugeot dans le monde

Usines terminales

Les sites "terminales" *PSA Peugeot Citroën* assurent les phases finales de fabrication des véhicules (emboutissage, ferrage, peinture et montage). A la sortie du montage, les voitures sont directement mises à la disposition des marques.

Les usines terminales *PSA Peugeot Citroën* : Aulnay, Sochaux, Mulhouse, Poissy, Rennes, Sevelnord (France) ; Vigo et Madrid (Espagne) ; Mangualde (Portugal) ; Ryton[32] (Royaume-Uni) ; Sevel spa (Italie) ; Trvana[33] (Slovaquie) ; Kolin (République Tchèque) ; Buenos Aires (Argentine) ; Porto Real (Brésil) ; Wuan (Chine).

Usines de mécanique et bruts

Les sites de "mécanique et bruts" *PSA Peugeot Citroën* fournissent aux autres usines du Groupe les pièces mécaniques (moteurs, boîtes de vitesses et liaisons au sol) et les " bruts " (fonderie fonte, fonderie sous pression, forge et outillage). Ils se trouvent à Asnières, Caen, Charleville, Hérimoncourt, Metz, Mulhouse, Saint-Ouen, Saint-Fons, Sochaux, Trémery, Valenciennes, Française de Mécanique pour la France ; Jeppener (Argentine) ; Porto Real (Brésil) ; Xiang Fan (Chine).

Sites d'assemblage

Les sites d'assemblage fabriquent, sous licence, les véhicules qui leur sont livrés en pièces détachées. Ils se trouvent à : Bursa (Turquie) ; Casablanca (Maroc) ; Kaduna (Nigeria) ; Le Caire (Égypte) ; Téhéran (Iran).

Annexe n°4 : Répartition par grands secteurs des contrefaçons saisies en 2005 (en %)

Maroquinerie	1,3	Parfumerie	2,1
Produits textiles (1)	11,3	Jeux et jouets	1,9
Chaussures	1,9	Pièces détachées de véhicules	0,8
Lunetterie	0,2	Médicaments	0,3
Horlogerie	1,0	Cigarettes	52,3
Bijouterie	0,1	Autres biens de consommation (2)	26,8

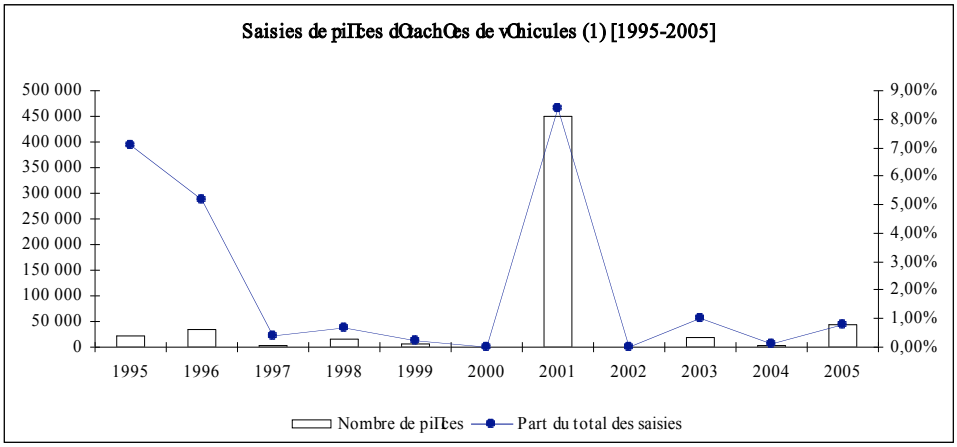
(1) vêtements, accessoires du vêtement, coiffures, linge de maison, étiquettes textiles. (2) cette rubrique inclut les produits les plus divers comme les affiches (327 466 articles saisis), les rasoirs à main jetables (293 928 articles saisis), les boucles de ceinture, *etc*.

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects – Bureau de la lutte contre la fraude (D3).

Principales origines des produits saisis en 2005 (en % des saisies totales en quantité)

Pays	**Part représentée (%)**
Chine et Hong-kong	38,6
Taïlande	1,1
Autres pays d'Asie	1,4
Turquie	2,4
Espagne	4,7
Autres pays de l'UE	2,8
Afrique	1,0
Origine incertaine ou indéterminée	48,0

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects – Bureau de la lutte contre la fraude (D3).



(1) Automobiles de tourisme, poids lourds et cyclomoteurs.

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects – Bureau de la lutte contre la fraude (D3).

[32] Fermeture annoncée de l'usine de Ryton (*L'Expansion*, n°713, novembre 2006, p. 105.)

[33] Abandon de l'extension de Trvana annoncée (*L'Expansion*, n°713, novembre 2006, p. 105.)

Le Maroc dans l'économie de la connaissance : le rôle de l'État face aux défis du système éducatif

Saloua BENNAGHMOUCH
Université de Haute Alsace, UFR PEPS
saloua.bennaghmouch@uha.fr

Les changements structurels observés depuis une vingtaine d'année ont conduit à la multiplication d'analyses mettant en avant le rôle du capital humain dans la compétitivité des entreprises et des nations. Si une telle position a fondé les premiers travaux des théoriciens du capital humain, elle ne peut que se voir renforcée lors du passage à un modèle de production axée sur le recours intensif à la connaissance. Cette nouvelle perspective souligne que les enjeux majeurs de la compétitivité et de l'emploi passent désormais par l'accumulation de savoir et sa mobilisation rapide et efficace dans le processus de production. Elle renvoie à l'évolution de la société dans son ensemble, puisqu'un accès inégal au savoir est porteur d'exclusion et d'inégalités aussi bien sociales que territoriales. Ce problème se pose en termes d'accès non seulement au système d'éducation et de formation mais aussi aux TIC ou encore à un emploi de qualité, c'est-à-dire porteur d'une expérience qualifiante. Aujourd'hui, la notion d'économie de la connaissance ou du savoir est devenue un cadre de réflexion obligé pour la plupart des économies développées mais aussi pour de nombreux pays en développement. Car s'il est vrai que ces derniers pas n'ont pas tous accès aux économies fondées sur la connaissance, il est vrai aussi que ces économies nouvelles présentent pour tous ces pays à la fois des opportunités de rattrapage et de nouveaux risques d'exclusion.

Cette contribution s'inscrit dans cette perspective. L'analyse est centrée sur le Maroc lequel doit assumer sa transition et passer d'une économie basée sur la production de biens et services à une économie axée sur le savoir. Dans ce contexte, l'objectif est de contribuer à la réflexion sur les mécanismes permettant d'opérer ce changement structurel à travers des dispositifs de formation appropriés à une économie du savoir. Il s'agira d'examiner en particulier le rôle des dispositifs institutionnels liés à l'enseignement supérieur et à la recherche, en tant que composants de l'action publique en faveur de l'économie de la connaissance. Sous quelles conditions, le changement structurel axé sur l'économie de la connaissance aura pour effet de générer, non seulement un nombre élevé d'emplois qualifiés, mais également une meilleure employabilité grâce à une meilleure adéquation formation-emploi ? Quels sont pour le Maroc les nouveaux défis et objectifs de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle ? Comment orienter les politiques de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle par des processus d'accumulation et de gestion des connaissances en vue de fournir au marché du travail les qualifications assurant le développement de la capacité compétitive du pays ? Sur quelles bases peut-on établir une économie du savoir qui soit source de développement pour le Maroc ? Quel est le rôle que devra assumer l'Etat pour favoriser l'économie du savoir et accompagner son développement ? Pour répondre à ces questions cet article s'attachera tout d'abord à montrer l'importance de l'éducation et de la formation pour les économies contemporaines. Pour cela, il mobilisera les travaux les plus récents dans les champs de l'économie. Il dressera ensuite un état des lieux de la position relative du Maroc dans l'économie du savoir et à identifier les principaux obstacles qu'elle rencontre. Il aboutira enfin à la formulation de recommandations et esquissera les voies et les moyens à mettre en œuvre pour rendre le système éducatif marocain (en particulier l'enseignement supérieur) à même de porter l'économie marocaine à la frontière lui permettant de relever les défis d'une économie axée sur le savoir. Ces recommandations s'adressent en particulier aux acteurs publics et s'articulent autour de messages visant la création et la mobilisation rapide de nouvelles connaissances.

1. ÉDUCATION, FORMATION ET ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE : QUELQUES PERSPECTIVES THÉORIQUES

Parler d'accès à l'économie de la connaissance suggère l'existence d'une rupture dans les modes de fonctionnement des économies qui serait due au rôle nouveau joué par la connaissance. Cette question est débattue depuis longtemps par les économistes. Elle oppose traditionnellement les approches néoclassiques et les approches institutionnalistes. Les premières tendent à rejeter l'existence d'une historicité dans la dynamique des économies. Les ruptures dans la croissance sont considérées comme des phénomènes de déséquilibres passagers, les économies finissant toujours par retourner vers les trajectoires de long terme (Nelson et Phelps, 1966 ; Benhabib et Spiegel, 1994 ; Abramowitz et David, 1996 ; Carter, 1994 ; Drucker, 1993 ; Foray, 2002 ; Lundwall et Johnson, 1994 ; Lundvall et Tomlisson, 2001). Les secondes considèrent que l'histoire du capitalisme est marquée par une succession de modes de développement (Freeman et Perez, 1988 ; Boyer et Saillard, 2002). On peut cependant admettre que le rôle joué par la connaissance dans le nouveau régime de croissance tient moins à un changement dans les quantités de savoirs produits qu'à l'évolution de l'organisation des acteurs dans la dynamique de production des connaissances.

Ces différentes approches posent l'économie fondée sur la connaissance comme le point de rencontre entre un mouvement continu de croissance des investissements et des activités dévolues à la connaissance d'un côté, et une révolution des techniques de production et de transmission des connaissances de l'autre. Mais de quelles connaissances parle-t-on ? A priori, l'économie de la connaissance, en tant que champs disciplinaire, s'intéresse à toutes les connaissances produites et utilisées dans les activités économiques. Pourtant, si dans la littérature, le terme de connaissance est le plus souvent utilisé de manière générique sans préciser de quel type de savoir il s'agit, c'est généralement à un domaine particulier de la connaissance qu'il est fait référence, à savoir au domaine technologique, au sens large. Au-delà de la question du domaine auquel appartient la connaissance, il est important de souligner qu'une réflexion sur l'économie de la connaissance englobe les questions relatives aux déterminants des compétences, qui reflètent la capacité des individus et des organisations à mobiliser effectivement leurs savoirs. Nous opterons pour une définition large de la connaissance, en considérant l'ensemble des connaissances produites et mobilisées dans les activités économiques, que celle-ci soient codifiées ou tacites ou qu'elles résultent d'activités institutionnelles ou de processus d'apprentissage plus informels. Ces récents développements économiques ont permis de renouveler la réflexion et de mieux spécifier le rôle de l'éducation et de la formation et les mécanismes à travers lesquels elles pourraient avoir une valeur productive. Elles montrent ainsi que les transformations à l'œuvre dans le système productif tendent à favoriser les travailleurs qualifiés, même s'il n'est pas possible de se prononcer sur une élévation généralisée du niveau des compétences requises dans la mesure où les exigences en termes de compétences varient fortement selon les secteurs. Cela est dû, non seulement à l'introduction massive des NTIC, mais surtout aux changements organisationnels mis en œuvre dans les entreprises (Krueger, 1993 ; De Coster et Pichault, 1994 ; DiNardo et Pischke, 1997 ; Autor *et al.*, 1998 ; Green *et al.*, 2000). Ces transformations modifient la nature du travail et accentuent le rôle des compétences organisationnelles et cognitives (Berryman et Bailey, 1992 ; Beduwé et Planas, 2002). Au regard de ces transformations, « de nouvelles compétences » sont requises pour s'insérer dans l'économie de la connaissance et les systèmes d'éducation et de formation doivent également évoluer.

Ce cadrage théorique est à la base du paragraphe suivant, qui brossera un état des lieux de l'insertion du Maroc dans l'économie marocaine du savoir. Nous poserons que l'éducation et la formation sont bien évidemment au cœur des problèmes d'ajustement des aptitudes et compétences aux contraintes de l'économie fondée sur la connaissance. Ce faisant, nous nous bornerons dans la suite de l'article à évoquer les enjeux directement liés aux problèmes d'éducation et de formation.

2. ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET ÉDUCATION AU MAROC

Nous retiendrons trois principes en ce qui concerne la mesure de l'économie du savoir.

▪Il est inutile de montrer la réalité du phénomène d'entrée dans une économie de la connaissance à partir des seuls indicateurs quantitatifs puisque l'essentiel de la connaissance mobilisée dans les activités économiques n'est pas mesurable, notamment celle qui est « attachée » aux individus et aux organisations. Plutôt que de chercher à déceler une évolution de la quantité de connaissances, il importe d'identifier et comprendre les transformations de l'organisation des acteurs dans la dynamique de production des connaissances.

▪Au vu des limites des données disponibles, il est préférable de fonder le diagnostic de l'insertion « relative » du Maroc dans l'économie de la connaissance sur une série d'indicateurs plutôt que sur un indicateur synthétique.

▪Les indicateurs quantitatifs doivent être considérés comme le point de départ de la réflexion. L'analyse statistique doit être complémentaire d'une analyse plus qualitative des phénomènes induits par l'entrée dans une économie de la connaissance.

La position relative du Maroc dans l'économie du savoir sera examinée sous deux angles successifs : les efforts consentis en amont de la création du savoir en termes d'éducation et de formation et les résultats qui en découlent.

2.1. L'investissement dans l'éducation et la formation

2.1.1. L'investissement dans d'éducation

Au Maroc, plusieurs agents contribuent au financement du système éducatif et plus largement à la dépense globale d'éducation au niveau national. L'État occupe bien évidemment une place très importante, à travers le Ministère de l'Education Nationale et tous les Ministères qui contribuent à l'effort éducatif au niveau de la formation des cadres et/ou de la formation professionnelle. Viennent ensuite les familles et les usagers à travers l'ensemble des dépenses d'éducation et le financement direct du coût de la formation dans le cas de l'enseignement privé. Les entreprises contribuent à l'effort éducatif global à travers le versement de la taxe d'apprentissage destinée à la formation professionnelle. Les collectivités locales jouent, à l'heure actuelle, un rôle d'intermédiaire dans la gestion de fonds publics d'investissement mais pourraient être amenées à prendre une place plus grande avec le développement de leur propre fiscalité. Il est possible de proposer une estimation de la dépense d'éducation globale, mettant en évidence les différents niveaux et types de participation financière des agents. Cette estimation des dépenses globales d'éducation n'offre bien évidemment que des ordres de référence dans la mesure où certains postes ne sont pas directement pris en compte (Bennaghmouch, 2001). C'est le cas notamment de l'aide extérieure qui n'a pu être estimée dans le cadre de cette étude[1].

Des trois intervenants directs, État, familles et entreprises, (les collectivités locales, à défaut de ressources propres, n'ayant pour l'instant qu'une activité de relais au plan financier), c'est l'État qui joue le rôle central dans la dépense globale d'éducation avec une contribution directe (80% de la dépense globale), viennent ensuite les familles (10% environ de la dépense globale), et les entreprises. Au plan financier, le poids du secteur privé, si on l'estime aux dépenses des familles vers ce secteur, est relativement limité puisqu'il ne représenterait ainsi que 3 à 4% de la dépense globale d'éducation au niveau national.

La part de l'éducation dans le budget total de l'État s'est constamment accrue depuis la seconde moitié des années 1960, malgré une baisse des dépenses totales depuis le début de

[1] Ces financements se présentent sous forme de crédits provenant d'organismes financiers tels que la BIRD et la BAD ou sous forme de dons et autres contributions de moindre importance provenant d'organisations régionales ou internationales telles que la Communauté Européenne, le FNUAP, l'UNICEF etc.

l'ajustement. En valeur réelle absolue (ajustée pour tenir compte de la hausse des prix, en utilisant le déflateur du PIB) les dépenses d'éducation sont restées stables depuis le début des années 1980. L'État marocain consacre aujourd'hui environ 28% de son budget au secteur de l'éducation. Cet effort représente un peu plus de 6% du PIB. L'analyse sur une longue période de l'évolution de l'effort public en matière d'éducation montre qu'en dépit d'une certaine variabilité conjoncturelle, la tendance observée révèle un accroissement significatif de la part du budget alloué au secteur de l'éducation traduisant l'échelle de priorité dont bénéficie ce secteur dans l'allocation des ressources publiques[2]. Cette évolution a surtout profité à l'enseignement fondamental et secondaire (40% du budget est consacré à l'enseignement fondamental, 45% au secondaire et seulement 15% au supérieur).

2.1.2. L'investissement dans la formation continue[3]

Les politiques publiques minimisent encore l'importance de la formation continue des adultes, laissant aux entreprises la tâche de former leurs salariés. S'il est vrai que le montant global des contributions à la formation n'a cessé de croître et représente aujourd'hui près 60% des dépenses totales de formation des entreprises dans le cadre des contrats spéciaux, il est aussi vrai que les efforts déployés n'ont pas eu d'effets visibles sur l'élévation du niveau de compétence et de savoir de la population active, qui a pourtant plus que jamais besoin de se mettre à niveau. Il convient de noter que le Maroc a encore aujourd'hui des taux d'analphabétisme parmi les plus élevés au monde. L'analphabétisme concerne en 2004, 12,8 millions d'adultes (soit plus de 50% de la population et dont la majorité est constituée par des femmes). L'examen du financement du système éducatif a montré que le Maroc consentait un effort financier important en matière d'éducation (mis à part la formation continue). Cet effort ne peut pas être directement interprété comme une indication du bon fonctionnement ou d'une bonne qualité du système éducatif. En effet, comme nous le verrons plus loin en dehors de toute évaluation des produits, un niveau élevé de dépenses peut autant traduire des performances remarquables qu'une forte inefficacité du système.

2.2. Les résultats de l'investissement consacré à l'éducation : situation actuelle et les questions qu'elle soulève

Les résultats de l'investissement consacré à l'éducation peuvent être appréhendés au travers de différents indicateurs reflétant diverses dimensions de la performance du système éducatif. Plusieurs perspectives complémentaires peuvent être envisagées. On peut, de manière traditionnelle, s'attacher à retracer les caractéristiques et l'évolution de la scolarisation des élèves et à évaluer le contenu des formations offertes aux différents niveaux, en se situant en quelque sorte à « l'intérieur du système ». On peut, au contraire, aborder les mêmes problèmes en prenant plus de recul et en se situant cette fois davantage à "l'extérieur".

La première approche, la plus familière aux responsables nationaux de la planification, permet de saisir le système ou du moins chaque niveau et type d'enseignement dans toute sa complexité. Elle a sans doute le défaut de présenter implicitement comme légitimes et irréversibles les choix ayant prévalu à l'organisation actuelle. La seconde méthode néglige le détail et se centre sur des agrégats ; elle offre une vision plus intégrée du système d'enseignement lorsque, au niveau national par exemple, au-delà de chacun des niveaux d'enseignement, elle examine ce système comme un tout ou cette fois dans une perspective comparative, elle confronte ses caractéristiques à celles de systèmes éducatifs d'autres pays. Par essence, cette seconde approche fait porter le diagnostic du système non pas sur ses inputs

[2] Le budget du MEN a atteint en 2004 près de 22,5 milliards DH en fonctionnement et 1,26 milliards DH en investissements (soit respectivement 27,7% et 6,6% du budget de l'État).
[3] Il n'est question ici que de formation structurée et non de l'apprentissage au poste de travail.

(définition *a priori* de ce qui fait la qualité de l'enseignement) mais sur ses produits. Si ces deux perspectives sont fortement complémentaires, nous entendons exploiter au mieux leur « avantage comparatif » en insistant sur le second type d'approche, tout en mettant en lumière les questions soulevées par les orientations récentes. Nous nous attacherons à décrire les compétences et connaissances développées par le système éducatif, notamment au sein de l'enseignement supérieur et du système de formation professionnelle. De manière à tenir compte des problèmes de comparabilité, l'analyse des outputs du système éducatif est limitée à quelques indicateurs. Nous analyserons ensuite la façon dont les entreprises participent à la production des compétences de l'économie de la connaissance.

Les connaissances et compétences produites par le système éducatif. Embryonnaire au lendemain de l'indépendance, l'enseignement supérieur a rapidement connu une très forte croissance stimulée par les besoins en cadres nationaux. La massification n'est pas une illusion et le nombre d'étudiants est passé de 1687 en 1955/56 à environ 286 000 (dont 75 000 nouveaux inscrits) pour l'année 2004/05 et 23 000 diplômés de 2ème et 3ème cycles. Les effectifs les plus importants se trouvent, par ordre décroissant, dans les facultés suivantes : sciences juridiques, économiques et sociales ; lettres et sciences humaines ; sciences et techniques, médecine et pharmacie ; sciences pour l'ingénieur.

Le secteur de la technologie et de l'ingénierie qui, dès le départ, s'est développé hors de l'université dans le cadre d'écoles et instituts à accès sélectifs, n'a pas souffert de l'explosion des effectifs. Il se compare avantageusement avec les secteurs de même type en Europe et offre de réelles perspectives. La limitation des effectifs à ce niveau vient davantage du tissu productif faiblement encadré et peu innovant. Si la scolarisation de base est quasi généralisée, une déperdition des effectifs s'effectue aux passages collège, lycée et université, de sorte qu'au total le Maroc ne "produit" qu'un étudiant de l'enseignement supérieur pour 100 habitants (1 pour 20 en France). En regard de l'économie marocaine, l'enseignement supérieur est relativement hypertrophié (600 000 actifs employés titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, 280 000 étudiants environ en cours d'étude et 150 000 diplômés de d'enseignement supérieur sans emploi). Sa situation actuelle est en partie le fruit de l'absence de régulation qui caractérise l'ensemble du système d'enseignement. Il présente aujourd'hui dans de nombreuses disciplines les caractéristiques d'un mode d'enseignement de masse qui s'éloigne des objectifs qui devrait être le sien :

- l'efficacité interne relativement faible conduit à ce qu'on dépense en moyenne dans le secteur universitaire 9,3 années d'étude pour former un diplômé au niveau licence (soit plus de deux fois ce qui devrait être dépensé dans un système efficace) ;
- l'enseignement est peu diversifié et répond mal quantitativement et qualitativement aux attentes du marché comme en témoigne la croissance continue du taux de chômage des diplômés au cours des 15 dernières années ;
- l'afflux d'étudiants dans les universités conduit à privilégier aujourd'hui des recrutements « d'encadrement » ce qui ne manque pas de nuire à la qualité des formations et naturellement à la production de recherche. Au-delà, privé des fonctions de recherche et d'innovation, l'enseignement universitaire se réduit finalement à des établissements « d'éducation tertiaire », simples prolongements du primaire et du secondaire.

Les compétences scientifiques opérationnelles et les savoirs dans l'entreprise. On peut mesurer la capacité de recherche scientifique ou technologique d'après le nombre de personnes qui, par statut, sont supposées s'y consacrer (potentiel théorique) ; ou alors en « équivalent temps plein » : temps de travail effectivement consacré à cette activité par les précédents. L'intérêt de ces chiffres est surtout de permettre des comparaisons internationales. En nombre de personnes, l'université possède le potentiel humain le plus important. Le nombre des enseignants-chercheurs a été multiplié par 4 en deux décennies (et par 20 en trois décennies). Ils sont aujourd'hui environ 10 000 soit plus de 65% du potentiel total. Il y aurait,

d'autre part, environ 2000 enseignants-chercheurs employés par la formation des cadres (14%), et d'environ 3000 chercheurs hors enseignement (instituts gouvernementaux, firmes et offices industriels) (20%).

En équivalent plein temps les propositions diffèrent. Le passage aux équivalents plein temps repose évidemment sur des hypothèses. Il est clair qu'un enseignant n'est pas un chercheur à plein temps. La norme dans les pays développés, est de considérer qu'ils consacrent à cette activité 1/3 de son temps. Cette approximation est à réviser au cas par cas. Pour simplifier, nous avons admis à la suite (Kleiche, 2000, 2003) que l'équivalent plein temps était de 1/6 à l'université, 1/6 dans la formation des cadres, et de 2/3 dans le secteur « dédié » hors enseignement. On peut donc ainsi évaluer le nombre total d'enseignants chercheurs et de chercheurs en équivalent temps plein à environ 5000. La répartition du personnel de recherche par grand domaine scientifique montre la prééminence des sciences exactes (40%) et des sciences pour l'ingénieur (28%), en croissance toutes les deux. Les sciences humaines et sociales (25%) et les sciences médicales (7,5%) sont en diminution par rapport à la période 1998-2002. Ainsi, toute proportion gardée, actuellement le Maroc dispose de 0,5 chercheurs pour 1000 habitants (3,7 pour les USA et 2 pour l'UE). Le nombre des ingénieurs a considérablement augmenté pour atteindre 8,6 ingénieurs pour 10000 habitants (64 en France). Il y a là un fort potentiel scientifique qui n'a toutefois pas bénéficié à l'économie. Les taux d'encadrement dans les entreprises marocaines reste très faible (moins de 10% dans les industries manufacturières) et la productivité de l'emploi est relativement faible avec un PIB/personne employée de l'ordre de 76000 DH (Grèce : 318 000 DH, Chili : 104 200 DH, Pologne : 126 300 DH, Malaisie : 94 000 DH).

La situation actuelle des entreprises marocaines, souvent familiales, de taille modeste, faiblement capitalisées et sous-encadrées, ne leur permet pas de se doter des technologies modernes et appropriées. Elle ne leur permet pas non plus d'offrir en quantité et en qualité des opportunités attrayantes pour les jeunes cadres et ingénieurs nationaux. Cela freine l'adoption, l'adaptation et le développement de nouvelles technologies.

Cette situation est indiscutablement aggravée par le phénomène de « fuite des cerveaux » dont tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui, les dommages. Elle conduit de nombreux étudiants à choisir d'étudier à l'étranger et finalement de s'y installer. On peut estimer grossièrement la population des étudiants marocains expatriés dans le monde de 1990 à 1995 autour de 35 000 (soit 1 étudiant sur 10) (Gerard, 2003). Les statistiques de l'OCDE montrent que les étudiants marocains se dirigent essentiellement vers les pays de l'union européenne avec une forte augmentation dans le temps (environ 25 000 en 1998 à plus de 41 000 en 2001). La France y tient une place prépondérante aussi bien en 1998 (15 518) qu'en 2001 (24 284), même si la proportion relative baisse (69% à 59%). En 2001, les autres pays sont loin derrière : Allemagne : 6285 (soit 14% des étudiants), Belgique : 4895 (11% des étudiants), Espagne : 2877 (6,5%), Pays-Bas : 1956 (4,5%), les Etats-Unis sont concernés avec une progression sensible, le nombre d'étudiants passant de 1045 en 1998 à 1663 en 2001. La part d'étudiants marocains parmi les étudiants étrangers est importante en France (16% en 2001) et aussi en Espagne (7%). Elle concerne aussi le départ de diplômés formés au Maroc (souvent dans des filières les plus pertinentes en regard du marché mondial et national). La connaissance des flux des populations immigrées qualifiées « non-étudiants » est aujourd'hui insuffisante. L'OCDE, estime que pour le continent africain, plus d'un tiers des ressources humaines qualifiées est aujourd'hui expatrié et, selon les données de flux disponibles sur la décennie 1990, pour les Etats-Unis et la France, ce mouvement s'accélère. En outre, on sait aujourd'hui qu'une proportion significative d'étudiants marocains expatriés reste dans le pays d'accueil et s'y insère. Il et de l'ordre des deux tiers des expatriés qualifiés (notamment ceux qui ont des activités de R&D). Cela étant, les taux de retour des étudiants sont d'autant plus faibles que le diplôme obtenu est élevé, ce phénomène de non-retour étant en augmentation au cours de la dernière décennie (Barré et *al.,* 2003 ; Gerard, 2003).

Le rapprochement de données globales sur les performances quantitatives du système éducatif de celles concernant l'effort financier consenti en matière d'éducation indique que le Maroc est plutôt dans une situation de faible efficacité des dépenses engagées. Ce bilan contrasté n'a toutefois fait que balayer le champ des principales questions soulevées. Il s'agit maintenant de tirer de ces analyses les éléments qui permettent de saisir le degré d'insertion du Maroc dans l'économie de la connaissance. Il convient dès lors d'aller au-delà de ces indicateurs globaux et de réfléchir à différents scénarios possibles à la lumière des réformes en cours ou en projet et des orientations par la Charte pour l'Education et la Formation à l'enseignement supérieur. Il est nécessaire de réfléchir à la manière de renforcer le système d'incitation et de fonctionnement global du secteur de l'éducation et de la formation. De nombreux enjeux de politiques publiques peuvent être envisagés, mais nous nous limiterons dans le cadre de cet article à évoquer les enjeux directement liés aux problèmes de formation, d'éducation et de polarisation sur les marchés du travail.

3. ÉDUCATION, ÉCONOMIE DE LA CONNAISSANCE ET POLITIQUES PUBLIQUES

3.1. La régulation de l'ensemble du système éducatif, quelle dynamique prévisible ?

La réforme du système éducatif inspirée par la Charte pour l'Education et la Formation devrait conduire à un changement important du paysage scolaire dans les quinze à vingt années à venir. La croissance actuelle des effectifs de l'enseignement primaire, les efforts déployés pour améliorer la rétention et la transition vers les cycles post-primaires sont susceptibles de conduire, à l'horizon 2025, à une pression renforcée sur l'enseignement supérieur. Les prévisions d'effectifs réalisées par le Ministère de l'Education Nationale, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique conduisent à un triplement des effectifs de l'enseignement secondaire qualifiant d'ici 2025 et donc à une augmentation sensible de l'accès à l'enseignement supérieur. L'université marocaine dans sa configuration actuelle, n'est pas à même de répondre à cette demande. Cette pression sur l'enseignement supérieur pourrait être atténuée par un recours plus large à l'enseignement professionnel comme alternative à la poursuite d'études longues, même si l'autonomie dont jouit aujourd'hui ce secteur, peut conduire à douter du fait que la mise en place coordonnée de passerelles systématiques entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel se fasse à l'échelle et au rythme prévus par la Charte pour l'Education et la Formation. Par ailleurs, la volonté affirmée de renforcer les filières scientifiques et techniques au sein de l'enseignement secondaire pourrait modifier le profil de futurs bacheliers et faciliter le développement déjà amorcé du secteur technologique et professionnel de l'enseignement supérieur.

Ces différents éléments militent pour une régulation progressive et une diversification de l'accès à l'enseignement supérieur qui devrait d'ailleurs être renforcée si la dynamique des enseignements placés en amont venait à accroître la pression qu'il supporte aujourd'hui. Le paysage institutionnel de l'enseignement supérieur marocain, en particulier universitaire, est aujourd'hui en profonde transformation. Deux éléments pourraient conduire à de nombreux changements : l'autonomie accordée aux établissements, d'une part, et la remise en cause, même encore très prudente aujourd'hui, de la gratuité, d'autre part.

Le changement de statut des établissements universitaires au Maroc a toutes les chances de produire les mêmes résultats qu'en France pour peu évidemment, qu'il s'accompagne d'une politique de financement (contractualisation sur projets, perception de ressources propres…) qui pousse à la définition de projets audacieux. En effet, l'autonomie des établissements est un des éléments qui est à l'origine des transformations les plus importantes qui affectent aujourd'hui le fonctionnement des universités françaises. On lui doit le développement de projets d'établissement cohérents, la naissance de véritables politiques de gestion et la reconnaissance du rôle pilote de l'équipe regroupée autour des présidents des

universités. Elle porte en germe une diversification des politiques d'offre de formation et de recherche, un affichage de réelles spécificités associées au développement de diplômes dont les contenus seront de fait de plus en plus diversifiés[4].

La remise en cause *de la gratuité au niveau de l'enseignement supérieur* pourrait, de l'avis de nombreux observateurs, faciliter la régulation qui ne s'opère pas spontanément et rendre plus convergents intérêts individuels et intérêts collectifs à ce niveau d'enseignement. L'élévation des coûts pour les usagers tend à réduire le choix d'études peu rentables. Il rend les étudiants collectivement plus exigeants quant à la qualité et à la pertinence de l'enseignement qui leur est offert. Il permet aux autorités une régulation souple des flux par la réduction ou l'exemption des coûts dans les filières les plus utiles à la collectivité. Il permet également la mise en place d'un financement contractuel des études qui pourrait limiter la fuite des cerveaux en créant des obligations aux futurs diplômés (obligations financières ou engagement de service pour une période déterminée). A ces effets positifs, attendus et reconnus, du renoncement à la gratuité de l'enseignement supérieur, on oppose le plus souvent la question de l'équité. Les arguments développés dans la charte mériteraient d'être étoffés et de faire l'objet d'un véritable débat national. En outre, les arguments d'équité perdent leur sens premier (en terme de justice sociale) si la gratuité qui les fonde conduit à une offre de formation de faible qualité et économiquement non pertinente. La remise en cause de la gratuité dans le cadre d'une politique judicieuse qui s'attache aux besoins du pays sans négliger les attentes de la population peut permettre à la fois une amélioration de l'efficacité du système d'enseignement supérieur. Elle pourrait permettre de réguler les flux, d'augmenter l'attrait des filières professionnelles courtes. Toutefois, cela ne peut se faire qu'au travers d'une politique plus globale d'aide et de soutien financier effectif aux élèves les plus démunis en amont de l'enseignement supérieur (à travers un système de subventions ou de prêts qui permettraient d'atteindre collectivement un niveau d'équité plus élevé).

3.2. Les savoirs dans l'entreprise, quelle perspective ?

Le passage à une société fondée sur la connaissance suppose la production de diplômés de l'enseignement supérieur susceptibles de se mouvoir dans cette société, capables de produire, transférer, manipuler des connaissances et rend nécessaire l'évolution des contenus de formation. La question qui est alors posée ici est celle de savoir comment les universités doivent-elles devenir des « entreprises » productives de recherche et de ressources humaines orientées vers les besoins précis du marché ? L'enseignement, la recherche et l'économie ne peuvent être analysés séparément. L'approche la plus riche consiste à les appréhender sous forme de triade. Le développement économique d'un pays peut dépendre de l'enseignement et de la recherche s'il existe une forte interaction, voire intégration. Les analyses les plus récentes de l'impact de l'éducation sur la croissance soulignent, qu'il existe un fort effet positif de la croissance du niveau d'éducation des actifs sur le développement économique (et notamment les articles pionniers : Lucas, 1988 ; Romer, 1990 ; Aghion et Howitt, 1992, 1998, 2000). Plus récemment Aghion et Cohen (2004)[5] mettent en évidence l'existence de plusieurs « modèles » qui peuvent correspondre à des moments différents du développement des Etats. L'alternative principale oppose la recherche de l'innovation (qui conduit à se rapprocher de la frontière technique occupée par les pays les plus développés, notamment les USA) à celle du rattrapage (ou de l'adaptation de technologies existantes). Le

[4] Il s'agit d'effets positifs attendus, il convient toutefois de ne pas occulter les dérives liées à l'autonomie des établissements. Certains établissements peuvent s'en emparer positivement d'autres avec plus de difficultés. Les facteurs d'inégalité tiennent à la nature du tissu économique, au bassin de formation dans lequel chacun s'insère mais également à l'histoire de chaque établissement, sa réputation ou sa notoriété éventuelle, sa taille et ses locaux, son recrutement, ses ressources humaines et matérielles…

[5] Ces auteurs proposent un cadre théorique enrichi, inspiré de l'article de Aghion, Acemoglu et Zilibotti, (2002) lui-même inspiré des travaux de Gerschenkron (1962).

choix entre ces deux stratégies est dicté par la distance à la frontière technologique, plus celle-ci est faible et plus les Etats ont intérêt à promouvoir l'innovation ; plus elle est importante et plus il convient d'investir dans l'adaptation (un investissement dans l'innovation, sauf à supposer des « niches » technologiques spécifiques, faisant courir le risque d'une importante fuite des cerveaux en plaçant les meilleurs chercheurs sur les marchés des pays situés près de la frontière technologique).

Le choix entre ces deux options a des conséquences sur l'organisation globale du système d'enseignement et de recherche (les auteurs parlent « d'institutions adaptées ») et sur son articulation avec le monde productif. Le marché de l'innovation suppose un système ouvert, élitiste, de gestion libérale et une forte complémentarité entre enseignement et recherche ; la promotion de l'adaptation technologique peut relever d'activités plus planifiées et dirigées, avec une forte participation publique, à l'exemple des activités développées dans les pays d'Asie dans leur période de très forte croissance ou de celles mises en place en France dans les années d'après-guerre. Elle offre une place plus importante à l'enseignement technologique et suppose une population active bien formée, à même de faciliter les productions dérivées de la technologie existante.

En référence à ce schéma, la situation actuelle de l'enseignement supérieur marocain constitue une « institution adaptée » puisqu'elle assure à un coût supportable l'absorption de la très grande majorité des jeunes bacheliers tandis que se développent, à la marge, des institutions sélectives qui fournissent en quantité et en qualité les cadres nécessaires au développement du pays et qu'une part non négligeable des jeunes sortant de l'enseignement secondaire émigre à la recherche de meilleures conditions d'études et d'emplois. Dans ce contexte, et subsidiairement la question se pose de savoir comment mobiliser efficacement les enseignants-chercheurs dans les multiples activités qui sont les leurs.

L'activité des enseignants-chercheurs est typiquement une activité multi-tâches, avec toutes les difficultés soulignées par les recherches conduites dans le cadre de la théorie des incitations[6] à obtenir une mobilisation effective des personnels sur les différentes dimensions de leurs activités. La situation est plus complexe dans les systèmes publics qui tendent dans leur fonctionnement courant à limiter les incitations inter-individuelles. Cette multi-activité se retrouve clairement dans les objectifs qui sont à atteindre pour un système moderne d'enseignement supérieur qui vise davantage l'innovation que le rattrapage.

Le système d'incitation proposé actuellement aux enseignants-chercheurs ne répond pas vraiment aux multiples tâches que l'on attend d'eux. S'il est vrai que les conditions d'une recherche de qualité sont rendues plus favorables par la mise à disposition d'aides financières et techniques, l'éventail des salaires est figé, et il n'existe pas de marché « inter-établissement » offrant aux meilleurs enseignants-chercheurs des opportunités spécifiques de rémunération et/ou de carrière. De plus, les exigences académiques ne paraissent pas encourager la production.

Traditionnellement dans une activité dont les produits sont aisément mesurables, une incitation directe liée à la performance individuelle est garante de la production maximale. Dans le cadre d'un système multi-tâches, il y a un risque à se baser uniquement sur une forte incitation salariale liée aux seules performances mesurables[7]. Il convient de combiner incitations salariales directes et incitations indirectes (carrières, incitations non monétaires…). Sans remettre en cause brutalement le système d'incitation actuel, il est possible de mettre en place un système articulant incitations directes et incitations indirectes permettant de stimuler la qualité de l'enseignement et de la recherche. Les incitations non salariales correspondent à ce que la théorie des incitations nomme les *« career concerns » (*Dewatripont *et al.*, 1999).

[6] Notre approche s'inspire des développements récents en théorie des contrats et incitations. Ce problème, dit de multi tâches, a été analysé en théorie des incitations notamment par Holmstrom et Milgrom (1991).

[7] Par exemple la recherche fondamentale au détriment de la qualité de l'enseignement ou de la contribution à l'évolution du système en participant à des programmes de recherche…

On mesure le chemin qui reste à parcourir au Maroc pour offrir un enseignement de qualité et des orientations attractives et économiquement pertinentes et ainsi répondre aux objectifs pour un enseignement moderne qui vise l'innovation et non le rattrapage.

3.3. Compétences expatriées qualifiées et accès à l'économie de la connaissance, quelle stratégie ?

L'importance d'une gestion des compétences expatriées qualifiées en vue de maximiser l'utilité est devenue incontournable pour le Maroc qui a montré jusqu'à présent un soutien discontinu, misant ponctuellement sur le dynamisme de ses professionnels expatriés. Cela doit passer par une réforme du financement de l'ensemble de l'enseignement supérieur mais aussi par une utilisation efficace de cette diaspora dans le sens du développement du pays. Les coûts d'ajustement et les investissements qui accompagnent la mise en place des économies fondées sur la connaissance concernent principalement l'aménagement des aptitudes et compétences humaines. Désormais, on envisage plus facilement d'exploiter le « brain power », là où il réside, au moyen de réseaux d'expatriés : il s'agit moins d'encourager le mouvement physique du personnel qualifié que la circulation du « capital cognitif », par la participation des universitaires et des chercheurs expatriés au développement socio-économique de leur pays. A ce titre, l'approche par « les communautés de savoir » développée par Foray (2002) est intéressante et laisse espérer que des solutions durables sont possibles, notamment par la mise en place de réseaux scientifiques. Les conditions sont presque réunies pour que certaines communautés scientifiques puissent se développer et exister au Maroc. Ces communautés de savoirs, via un mécanisme de transfert de technologie, peuvent devenir un puissant outil de développement dans la mesure où elles contribuent à diminuer fortement le coût d'accès à la technologie.

Une telle stratégie commence à être suivie au Maroc, par l'amorce de réseaux structurés et de manifestations scientifiques mobilisatrices. C'est le sens du programme « TOKTEN » (Transfert Of Knowledge Though Expatriate Nationals) lancé par le PNUD, et du programme FINCOM (Stratégie nationale pour la mobilisation des marocains résidents à l'étranger) initié par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère délégué chargé des RME (Résidents Marocains à l'Etranger)[8]. D'autres projets pourraient être mis en place afin de promouvoir la participation de professionnels marocains expatriés à des projets nationaux, à l'image de *Reverse Brain Drain Project thaïlandais*. Les réseaux créés spontanément par les expatriés, comme l'association "savoir et développement", le Regroupement des Biologistes Marocains au Canada (RBMC), le Réseau Diaspora et Développement, Maroc-Entreprendre, BIOMATEC ou NorSuTech2005 peuvent constituer de solides socles de coopérations régionales. Elle pourrait prendre plus de force dans le cadre d'une évolution institutionnelle du système d'enseignement supérieur et de recherche rendant plus fluide la participation (temporaire) directe des nationaux émigrés aux activités d'expertise, d'enseignement et de recherche dans le cadre national (création de chaires d'accueil par exemple…).

CONCLUSION

L'éducation et la formation constituent les principaux piliers de l'économie de la connaissance, étant donné le renouvellement rapide et la complexité croissante des savoirs mobilisés dans les activités économiques. Les développements qui précèdent ont mis l'accent sur les problèmes que pose le passage à une économie axée sur le savoir et la connaissance du système d'éducation et de formation marocain. En nous attachant à décrire les connaissances

[8] D'autres initiatives sont actuellement en cours comme la création d'un Conseil supérieur des communautés marocaines résidant à l'étranger.

développées au sein du système éducatif, notamment au sein de l'enseignement supérieur, nous avons pu montrer que celles requises pour une économie fondée sur la connaissance, étaient peu développées par le système d'enseignement supérieur marocain. Cela suppose une politique ambitieuse en matière d'investissement dans la connaissance. Une telle politique dépend non seulement d'un effort financier de la part des acteurs publics en faveur en particulier de l'enseignement supérieur et son corollaire la recherche, mais aussi une mobilisation innovante et efficace des moyens consacrés à l'éducation, à la formation et à la recherche. Les perspectives ouvertes par la Charte de l'Education et de la Formation et la réforme de l'enseignement supérieur (autonomie des universités, mise en cause de la gratuité, adoption du LMD) devraient permettre d'amorcer de profonds changements. Reste à savoir si ces initiatives vont être suffisantes pour permettre à terme de positionner l'appareil de formation et de recherche marocain à la frontière de la technologie. Il conviendra de réfléchir à la manière de renforcer le système d'incitation et de fonctionnement global du secteur pour aller au-delà des évolutions attendues.

Au plan de l'innovation technologique, les évolutions à venir dépendront d'abord de la transformation du tissu productif marocain et ensuite de la capacité de l'Etat à accélérer cette transformation dans un sens plus favorable à la création et au maintien d'emplois à fort potentiel d'innovation et d'adaptation technologiques. Nous avons pu ainsi montrer que les entreprises pourraient devenir un acteur essentiel de production des compétences de la société de la connaissance. C'est l'idée d'une interaction dynamique entre le système éducatif et productif, le premier produisant des capacités utiles et productives, le second garantissant le développement des compétences, de même que la production d'autres capacités. De manière à dépasser les difficultés actuelles, il est urgent de concevoir des stratégies claires et durables. Les actions déjà entreprises dans le secteur de la recherche technologique vont dans ce sens. Elles devront s'accompagner d'une action publique volontariste et d'une politique qui cherchera à saisir toutes les opportunités de la mondialisation des échanges et des productions tout en limitant les aspects négatifs. Cela renvoie inévitablement au problème de la « fuite des cerveaux ». Une utilisation efficace de cette diaspora offre au Maroc de réelles opportunités de rattrapage. Des stratégies mises en place par l'Etat sont actuellement amorcées, elles devront être évaluées. Elles pourront prendre plus de force dans le cadre d'une évolution institutionnelle en particulier du système d'enseignement supérieur et de la recherche.

L'heure n'est pas encore au bilan. De toute évidence, nous sommes face à une problématique économique majeure et nous abordons un domaine où les rhétoriques devancent souvent les résultats de recherches. Ce travail n'a d'autre vocation que d'inviter à l'ouverture d'une discussion désormais nécessaire.

BIBLIOGRAPHIE

ABRAMOWITZ M., P. DAVID (1996) Technological change and the rise of intangible investment : The US economy's growth path in the Twentieth Century, *in* Foray D., Lundwall D. A., *Employment and growth in the Knowledge-based Economy*, Paris, OCDE.

ACEMOGLU D., AGHION P., ZILIBOTTI F. (2002) Distance to Frontier, Selection and Economic Growth, *NBER Working Paper,* n°9191.

AGHION P., COHEN E. (2004) *Education et croissance*, Paris, La documentation française.

AGHION P., HOWITT P. (1992) A model of Growth Through Creative Destruction, *Economitra*, vol. 60, pp. 323-351.

AGHION P., HOWITT P. (1998) *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MIT Press.

AGHION P., HOWITT P. (2000) *Théorie de la croissance endogène*, Paris, Dunod.

AUTOR D. et *al.*, (1998) Computing inequality : have computers changed the labor market ?, *Quarterly Journal of Economics, November*, pp. 1169-1213.

BARRÉ R. et *al.,* (Coord. Sc.) (2003) *Diasporas scientifiques,* Paris, IRD.

BEDUWÉ C., PLANAS J. (2002) Hausse d'éducation et marché du travail, *Les Cahiers du Lirhe*, 7, Toulouse.

BENHABIB J., SPIEGEL M. (1994) The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data, *Journal of Monetary Economics*, 34, pp. 143-173.
BENNAGHMOUCH S. (2001). Education et croissance économique : le rôle de la politique éducative au Maroc, *Revue Canadienne d'études du développement*, n° 1, vol. XXII, pp.79-114.
BERRYMAN S., BAILEY T. (1992) *The Double Helix of Education and the Economy*, Columbia University, N.Y.
BOYER R., SAILLARD Y. (2002) *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, collection recherches.
CARTER A. P. (1994) Measuring the performance of knowledge-based economy, *in* Foray D., Lundwall D. A., *Employment and growth in the Knowledge-based Economy*, Paris, OCDE.
DE COSTER M., PICHAULT F. (1994) *Traité de sociologie du travail*, Bruxelles, De Boeck.
DEWATRIPONT M., JEWITT I., TIROLLE J. (1999) The Economics of Career Concerns, *Review of Economic Studies*, vol. 66, n°226, pp. 183-217.
DINARDO J., PISCHKE J. S., (1997) The return to computer use revisited : have pencils changed the wage structure too ?, *Quarterly Journal of Economics*, 112, February, pp. 291-303.
DRUCKER P. (1993) *The Post-Capitalist Society*, Oxford, Butter Worth Heinemann.
FORAY D. (2002) *L'économie de la connaissance*, Paris, La découverte, collection repère.
FREEMAN C., PEREZ C. (1988). Structural Crisis of Adjustment, Business Cycles and Investment Behavior, *in* Dosi G. et *al.*, (ed.) *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter Publishers.
GERARD E. (2003) *Les trajectoires sociales et scolaires des étudiants marocains en France, discours et pratiques,* Note de synthèse, Association de recherche sur l'éducation et les savoirs, Paris.
GERSCHENKRON A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge MA.
GREEN F. *et al*., (2000) Computers are even more important than you thought: an analysis of the changing skill-intensity of jobs, *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, p. 439.
HOLMSTROM B., MILGROM P. (1991) Multi-Task Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and job Design, *Journal of law, economics, and Organizations*, vol.7, pp. 24-52.
KLEICHE M. (2000) *La Recherche Scientifique au Maroc*, Paris, IRD.
KLEICHE M. (2003) From generation to cultivation by the State : progress of Moroccan scientific research, *Science, Technology and Society*, 8:2, pp. 283-316.
KRUEGER A. (1993) How computers have changed the wage structure, *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 33-60.
LUCAS R. (1988) On the mechanic of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, pp.3-42.
LUNDWALL B. A., JOHNSON B. (1994) The learning economy, *Journal of Industry Studies*, vol. 1, n°2, december, pp. 23-42.
LUNDWALL B. A., TOMLISSON M. (2001) International Benchmarking as a Policy Learning Tool, *in* Rodrigues M., (ed.) *The New Knowledge Economy in Europe, a Strategy of International Competitiveness with Social Cohesion*, Elgar Publishers.
NELSON R. R., PHELPS E. S. (1966) Investment in Humans, technological diffusion, and economic growth, *American Economic Review, papers and proceedings*, 56-2, pp. 69-75.
OCDE (2000) Société du savoir et gestion des connaissances, Paris, OCDE.
ROMER P. M. (1990) Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, n° 98-5, pp. 71-102.

SOURCES STATISTIQUES

Direction des Relations Economiques Extérieures du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DREE), *http//www.dree.org/maroc, infopays.asp*
Ambassade de France au Maroc, *http//www.ambafrance-ma.org*
Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, *http//www.men.gov.ma*, dfc.gov.ma
Centre national pour la recherche scientifique et technique, *http//www.cnr.ac.ma*

Quelle politique publique de l'éducation et de l'enseignement supérieur au sein des pays en développement dans le nouveau contexte de l'économie de la connaissance ?

Jean-Claude VEREZ
Université d'Artois (EREIA)
jcverez@hotmail.com

Il n'existe pas de consensus de la communauté internationale à propos du rôle de l'État dans la croissance économique et dans le processus de développement. Au mieux, les fonctions régaliennes sont considérées comme incontournables. Pour le reste, les débats sont nombreux et conflictuels et l'attention récente portée à l'économie de la connaissance en atteste particulièrement.

Avec le renouveau des théories de la croissance à la suite des modèles d'Harrod-Domar et de Solow, le rôle de l'éducation, de la formation et, aujourd'hui, de la connaissance apparaissent indispensables au processus de croissance. C'est en partie lié à l'importance des activités de recherche et de développement (R&D) dans l'économie mondiale. Parmi les facteurs explicatifs de la croissance, on retrouve l'investissement humain indispensable à l'utilisation des technologies associées à l'information et à la communication (TIC).

Les théories de la croissance endogène qui considèrent la croissance comme un phénomène économique insistent sur les investissements effectués par les agents motivés par le gain et sur des variables macroéconomiques de sorte que les sources de la croissance ne sont plus exogènes : les principales sources sont l'investissement en capital physique (identifié déjà par la théorie néo-classique dans le modèle de Solow), l'investissement en capital humain, l'investissement en capital public. Le capital public correspond aux infrastructures possédées par les collectivités publiques : transport, télécommunications, sécurité, éducation. Il est source de croissance du secteur privé, ce en quoi il est possible d'expliquer les rythmes différenciés de croissance selon les catégories de pays. Nous pouvons faire le parallèle avec le capital humain. De nature privée, il est un facteur de croissance s'il est synonyme de qualifications, de capacités à s'adapter aux nouvelles technologies, de compétences, etc. Dans ces conditions, il peut engendrer aussi des externalités positives de sorte que l'investissement individuel peut déboucher sur un rendement social.

Dans l'économie de la connaissance, les agents économiques ne sont pas considérés comme rivaux : le fait d'acquérir et de transmettre une connaissance est un jeu à somme positive. De même, la connaissance est un bien non excluable ou, dit autrement, il est difficile de la rendre exclusive. Il est donc acquis, depuis les nouvelles théories de la croissance jusqu'à l'émergence récente de l'économie de la connaissance, qu'il y a une réhabilitation du rôle de l'État via les dépenses en capital public, humain, physique mais aussi, notamment dans les PVD, via les dépenses dans la santé, l'hygiène, la nutrition… soit autant de facteurs qui concourent à disposer d'une main-d'œuvre en quantité et en qualité apte à soutenir le rythme de la croissance économique. La place du savoir, des technologies, des innovations dans la dynamique de la croissance donne lieu à une intense réflexion chez les économistes, notamment à propos de leur financement. Si la croissance dépend pour partie de l'éducation et de la formation en général, le rôle de l'État peut consister à financer (ou à co-financer avec le secteur privé) les investissements dans le capital non tangible afin de disposer d'une population adulte capable d'assimiler (et/ou de créer) les nouvelles connaissances.

Au niveau européen, les États membres ont fixé de faire de l'Europe, via l'objectif de Lisbonne, l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde d'ici à 2010. Au niveau des pays en développement (PVD), parmi les Objectifs du Millénaire pour le

Développement (OMD), l'objectif 2 et la cible 3 ont fixé de donner à tous les enfants, partout, les moyens d'achever un cycle d'enseignement complet d'ici 2015. L'écart entre les deux objectifs est considérable, irrattrapable selon certains, mais le principe d'investir dans l'éducation est acquis et l'idée de pouvoir maîtriser les nouvelles technologies est partagée.

Au moment où les États fixent comme objectif prioritaire l'élévation des connaissances, il semble qu'on incite progressivement les familles à participer elles-mêmes (totalement ou en partie selon les catégories de pays) à leur financement. Il semble aussi que les comportements individuels consistent de plus en plus à consacrer une part croissante de leurs revenus aux dépenses de formation. Enfin, du côté de l'offre, on constate une multiplication des instituts privés de formation, aidés en cela (notamment dans les PVD) par les institutions internationales (Vérez, 1995). Ces évolutions correspondent-elles à un désaveu de l'action publique ? Dans les pays industriels dont la France, le système éducatif connaît de manière récurrente des « crises », des conflits et une absence de réforme durable, malgré des dotations budgétaires élevées. Dans les PVD, on assiste à une implosion scolaire et à une fuite croissante des cerveaux. Ces réalités conduisent à s'interroger sur l'utilisation des dépenses publiques qui n'atteignent pas nécessairement leur but, ni en matière d'efficacité économique, ni en matière d'équité sociale. L'objectif de notre réflexion est d'analyser le rôle des financements dans l'éducation et dans la connaissance. La *première partie* revient brièvement sur le caractère privé du capital humain puis sur le rendement social des connaissances et des innovations, lequel peut justifier "ou pas" les financements publics. La *seconde partie* présente les contraintes budgétaires, notamment des pays d'Afrique francophone, qui semblent incompatibles avec les demandes croissantes d'éducation ce qui pourrait justifier "ou pas" le recours aux financements privés.

1. DES THEORIES DE LA CROISSANCE ENDOGENE A L'ECONOMIE DE LA CONNAISSANCE

Les théories traditionnelles de la croissance (Guellec et Ralle, 2000) postulaient que la croissance de longue période est exogène, c'est-à-dire que ses déterminants sont extérieurs à la sphère économique et qu'il est donc difficile de les infléchir. L'essentiel du débat porte sur le caractère non équilibré de la croissance (modèle post-keynésien d'Harrod de 1948) ou équilibré (modèle néo-classique de Solow de 1956). Le premier explique que l'action d'une force extérieure au marché (celle de l'État) est indispensable pour asseoir durablement la croissance car les trois facteurs de croissance que sont le taux de croissance effectif, le taux de croissance garanti et le taux de croissance naturel, n'ont aucune raison de coïncider "sauf le fait du hasard". C'est un modèle pessimiste. Le modèle de Solow est optimiste et repose sur la quantité de travail et le progrès technique. L'auteur, en introduisant comme nouvelles hypothèses la substitution des facteurs de production et la flexibilité des prix, considère que la croissance est nécessairement équilibrée et permet d'assurer le plein emploi. À terme, les PVD vont pouvoir rattraper leur retard via la diffusion des progrès techniques. On voit mal comment celle-ci pourrait ignorer la nécessité d'investir dans l'éducation, la formation, la recherche, sans que cela présage du caractère public et/ou privé des financements.

À la fin des années 1980, les théories de la croissance vont connaître un renouveau, notamment parce que le rattrapage des niveaux de développement n'est pas acquis, contrairement aux perspectives du modèle néo-classique. Les différentes régions du monde suivent des trajectoires différenciées en matière de croissance. Celles dont les conditions démographiques sont a priori défavorables connaissent des rythmes de croissance réguliers alors que d'autres ne parviennent pas à enclencher le processus. En outre, des pays dont la quantité et la qualité de la population peuvent être considérées comme proches et dont l'accès aux progrès techniques est réel, ont des taux de croissance par tête différents. Pour intégrer ces données, des économistes néo-keynésiens et néo-libéraux (ou nouveaux classiques libéraux) vont proposer d'analyser la croissance à partir de facteurs endogènes. Lucas et

Romer sont considérés comme les deux principaux initiateurs. Après une brève présentation des fondements théoriques de la croissance endogène (1), nous précisons les caractéristiques de l'économie de la connaissance (2) et terminons par montrer les limites de l'émergence de l'économie de la connaissance au sein des PVD, notamment africains (3).

1.1. Les fondements théoriques de la croissance endogène

Les théories de la croissance endogène reposent sur quelques hypothèses fortes : l'équilibre concurrentiel, la rationalité des individus, la prise en compte des externalités. La croissance est cumulative : elle provoque l'accumulation du progrès technique qui à son tour suscite la croissance. Les théoriciens de la croissance endogène se réclament de la démarche néo-classique tout en se différenciant du modèle de Solow par la modification de certaines hypothèses. Dans les modèles étudiés jusque là, le capital physique est le facteur déterminant du revenu auquel on associe une variable floue qui est « l'efficacité du travail » dont l'évolution est supposée exogène. Dans les nouvelles théories, c'est l'accumulation des connaissances qui constitue la force motrice de la croissance. Cette accumulation provient des investissements en capital physique, en capital public et en capital humain comme nous l'avons préalablement précisé, mais aussi de l'apprentissage par la pratique, de la recherche, de la division du travail (et de l'organisation du travail si on se projette dans l'économie de la connaissance). Si le capital physique est une source commune aux anciens et nouveaux modèles de croissance, le capital humain joue un rôle fondamental en tant que variable endogène et, en cela, se distingue du modèle de Solow où il était implicitement présent. Le capital physique (et le capital technologique) peuvent être pour partie assimilés à un bien public. Le capital humain est appropriable par l'individu qui en est le sujet et son rendement est d'abord privé. Bien entendu, tout individu qui acquiert des connaissances valorisables économiquement et qui les a incorporées peut les transmettre, les partager, les échanger de sorte que les externalités sont positives et peuvent entraîner de nouvelles connaissances. Un échange de savoir-faire (tour de main), d'expérience ou d'idées dans un laboratoire de recherche peut aboutir à des progrès techniques, à une productivité supérieure, à une qualité supérieure… soit autant de variables sources de croissance.

Les modèles de croissance de Romer (1986) puis de R&D (1990) vont dissocier deux secteurs : celui de la production où les biens sont fabriqués et celui de la Recherche-Développement qui sert à l'accumulation des connaissances. Une fraction a_L de l'emploi est utilisée dans le secteur de la R&D et une fraction $1 - a_L$ est utilisée dans la production des biens. De même, le capital est utilisé dans la proportion a_K par le secteur de la R&D et le reste par l'autre secteur. On obtient : $Y(t) = [(1 - a_K) K(t)]^{\alpha} [A(t)(1 - a_L) L(t)]^{1-\alpha}$ avec $0 < \alpha < 1$. Le capital humain doit avoir un rendement marginal constant pour obtenir une croissance auto-entretenue. Il est donc possible que le capital public contribue au rendement du capital humain « en mettant à sa disposition » les professeurs, les programmes, les équipements et autres infrastructures. Il est possible qu'au sein d'un pays, il y ait un choix collectif qui débouche sur un choix politique consistant à financer par les dépenses publiques le système éducatif. Cela n'enlève rien au caractère privé de l'appropriation individuelle des connaissances. Mais celles-ci peuvent avoir des externalités positives pour la société. En revanche, si l'exode des cerveaux est une règle établie, le financement public pose des interrogations, notamment si l'enseignement supérieur reçoit une part substantielle des dépenses globales de l'État. Quel est dans ces conditions le « retour sur investissement » ? Dans un contexte de contrainte budgétaire tel que les PVD peuvent la connaître, l'objectif prioritaire peut davantage consister à alphabétiser le plus grand nombre et de privilégier le financement de l'enseignement primaire. L'idéal est de ne pas être contraint à choisir entre le financement de l'enseignement primaire et le financement de l'enseignement supérieur. Mais cela exige des recettes publiques suffisantes.

Compte tenu des privations qu'entraîne l'analphabétisme, il semble que chaque jeune fille ou chaque jeune garçon de la planète a le droit d'être un minimum instruit. À défaut, les accès à l'emploi, aux revenus, à la nutrition, à la santé, aux droits civiques, à la vie politique etc. sont compromis. Un analphabète ou un élève n'ayant pas terminé un cycle complet d'enseignement primaire n'est pas doté du minimum de connaissances nécessaire à une vie de bien être. Si cette condition n'est pas suffisante, elle est nécessaire, indispensable. Nous pouvons considérer que les fonctions régaliennes de l'État devraient s'étendre aux dépenses de l'enseignement primaire. Dans les modèles de croissance endogène, cette fonction correspond-elle aux dépenses en capital public ? Pour Herrera (et *ali*, 1999), dans la plupart des modèles avec capital humain, le processus de formation des individus repose sur une décision allocative privée de l'agent, sans dimension collective, ni coopérative. Or, les inégalités dans l'accès à l'éducation ne sont pas mauvaises seulement pour les victimes mais aussi pour la croissance. Privés de biens publics tels que l'enseignement primaire, l'information, les droits légaux, ces victimes peuvent difficilement contribuer à la vie économique et c'est toute la société qui en subit les conséquences. Ce n'est pas seulement une violation des droits de l'homme, c'est aussi nuisible à la croissance et au développement.

Dans les pays où les niveaux d'accès à l'éducation sont peu élevés, même de petites évolutions dans cet accès à l'éducation peuvent réduire les inégalités de manière significative, notamment en faveur des filles et de l'impact de l'alphabétisme sur les questions de fécondité et de natalité, à propos de la santé et de l'accès aux politiques préventives, à propos de la faim et des mesures utiles en matière de production agricole, etc. Les externalités de l'alphabétisation, de l'éducation et de la formation en général sont donc substantielles et suffisamment élevées pour que l'État puisse en financer le coût. L'économie de la connaissance aborde cet aspect à partir du caractère public (ou privé) du savoir.

1.2. L'économie de la connaissance

L'expression économie du savoir, capitalisme cognitif ou économie de la connaissance correspondrait à la « nouvelle économie » ou à une nouvelle phase de l'histoire économique. Dans cette phase, on assiste à une part croissante des emplois intensifs en connaissance ; le poids économique des secteurs d'information est devenu déterminant et il y a augmentation des ressources consacrées à la production et à la transmission des connaissances (éducation, formation, R&D) dans un contexte de NTIC. Le tout aboutit à des externalités du savoir et à un nouveau régime de croissance qui rejaillit sur le marché de l'emploi avec un biais en faveur des travailleurs qualifiés.

Les externalités positives des connaissances peuvent aussi provenir du transfert des compétences et des expériences (du moins pour partie) des seniors vers les juniors. Ce transfert peut se concevoir autant dans le secteur public que dans le secteur privé. On peut encore considérer comme autre déterminant de l'accumulation des connaissances le fait que plus les individus produisent des biens, plus ils découvrent des façons d'améliorer le processus de production. L'amélioration de la productivité est alors le résultat, non d'une innovation visible mais de l'accumulation des connaissances qu'on appelle l'apprentissage par la pratique. Si celui-ci est à l'origine de progrès technique, le taux d'accumulation des connaissances ne dépend plus uniquement de la part des ressources engagées en R&D mais aussi des nouvelles connaissances engendrées par l'activité économique elle-même.

La connaissance, dans une conception large, est cumulative et progressive. Elle est aussi difficilement contrôlable, non rivale et non exclusive. Elle présente donc des caractères qui pourraient l'assimiler à un bien public c'est-à-dire un bien pour lequel le marché concurrentiel ne peut assurer de manière efficiente la production. Est-ce à l'État, seul, qu'incombe nécessairement cette tâche ? Rien n'est moins sûr.

Le dilemme de la connaissance interpelle les économistes. « Le coût marginal d'usage de la connaissance est nul, l'efficience maximale dans son utilisation implique qu'il n'y ait

pas de restriction d'accès et que le prix d'usage soit égal à 0 » (Foray, 2000 : 65). La connaissance peut donc être distribuée sur une vaste échelle avec la probabilité que toute nouvelle diffusion est à même de pouvoir engendrer d'autres nouvelles connaissances. De ce point de vue, il n'y a pas de raison de restreindre l'accès à la connaissance et les pouvoirs publics peuvent s'en assurer. Le problème n'est pas du côté de la distribution mais du côté de la production de la connaissance. Le coût pour produire une connaissance est élevé et il faut que son créateur puisse le financer. Si l'usage de la connaissance, une fois qu'elle a été produite, est fixé à un prix nul ou modeste, il n'est pas acquis que le producteur privé soit incité à produire de nouvelles connaissances faute d'en retirer un bénéfice jugé suffisant. Le dilemme consiste à ce que la majorité puisse accéder à la connaissance, une fois celle-ci produite (ce qui signifie qu'il n'y a pas de coût d'entrée suffisamment élevé pour détourner des usagers potentiels) et à accorder au créateur une rente et une motivation sources d'incitation à la production de connaissances.

D'autres problèmes se posent. 1/ L'appropriation de la nouvelle connaissance peut être limitée si elle exige des capacités intellectuelles développées, non accessibles au plus grand nombre. 2/ La nouvelle connaissance peut être copiée et enfreindre le droit de propriété intellectuelle ; les brevets et les droits d'auteur peuvent être bafoués. 3/ L'accès à la connaissance produite peut être prohibitif pour des pays pauvres ou des individus pauvres de sorte que sa diffusion est limitée. 4/ La production d'une connaissance est dans certains cas difficilement attribuable à un individu parce qu'elle est le résultat de connaissances passées et d'un travail collectif. 5/ La nouvelle connaissance d'un chercheur confirmé ou d'un laboratoire de recherche peut résulter de moyens matériels, financiers et humains qui proviennent autant du secteur public que du secteur privé. Comment s'opère « la paternité » ou le partage des connaissances entre les deux secteurs ? 6/ Le secteur privé peut espérer des financements publics pour des processus de recherche destinés à produire des biens ou services utiles à la majorité (trouver un vaccin à faible prix pour des maladies répandues qui touchent d'abord des patients non ou peu solvables) et/ou destinés à capter un marché solvable. Les rendements espérés peuvent l'inciter à investir dans la R&D, dans la production de la connaissance ou, au contraire, le persuader de laisser agir le cas échéant le secteur public. C'est par exemple le cas, dans l'industrie pharmaceutique, de la malaria qui concerne les pays pauvres et très pauvres et ne représente pas la même espérance commerciale qu'un éventuel vaccin contre le sida.

Les frontières entre l'espace public et le marché ne sont pas fixées une fois pour toutes car les bénéfices anticipés qui peuvent être financiers (sida) ou sociaux (malaria) sont évolutifs. Cela justifie pour les opposants à l'économie de marché autorégulatrice, l'intervention de l'État. Toutefois, transposée aux économies en développement, il est illusoire de penser que l'économie de la connaissance tant dans sa dimension R&D, innovation, nouvelles technologies que dans sa dimension apprentissage par la pratique soit à même de créer, d'une part, des externalités sources de rendements d'échelle constants et, d'autre part, de participer au processus de croissance avec régularité.

1.3. Les limites de l'économie de la connaissance pour les PVD

L'impact sur la croissance dépend du capital physique disponible, entretenu, de la qualité du capital humain et de paramètres tels que l'état de la santé, la nutrition, l'hygiène, soit des facteurs loin d'être réunis dans les PVD. En Afrique subsaharienne, l'enseignement n'a pas atteint les effets productifs souhaités eu égard, entre autre, au contenu et à la qualité de la formation. L'ampleur de l'impact de l'éducation y est cinq fois plus faible qu'en Amérique latine (Orivel, 1995). La fuite des cerveaux ou le chômage des diplômés atteste des difficultés relatives à l'adéquation formation-emploi. L'effort collectif de la population apparaît peu porteur. Cela revient encore à considérer que les effets de seuil ne sont pas atteints (Vérez, 2000). Et s'il fallait hiérarchiser les obstacles à surmonter, nul doute que celui

de l'alphabétisation est prioritaire. Le nombre d'analphabètes en Afrique subsaharienne est passé de 108 millions en 1970 à 141 millions en 2000-2004 (cf. annexe 1). Le taux d'analphabétisme a augmenté au cours de cette même période et, comme partout dans le monde, il frappe d'abord les femmes et les adultes de 25 ans et plus. L'écart avec les pays développés est considérable (tableau 1).

Tableau 1 : Évolution du taux d'analphabétisme dans le monde depuis 1950

	Adultes (15 ans et plus) analphabètes					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000-2004
Estimation mondiale de la population analphabète (en millions)	700	735	847	871	872	771
Répartition (%)						
Pays en développement	...	...	94,9	96,3	98,1	98,4
Pays développés et en transition	...	...	5,1	3,7	1,9	1,6
Régions						
Afrique subsaharienne	...	...	12,8	13,8	14,8	18,3
États arabes	...	2,6	5,7	6,3	7,2	8,4
Asie de l'Est et Pacifique	...	...	34,8	30,7	26,6	16,9
Asie du Sud et de l'Ouest	...	...	35,5	39,5	43,8	49,4
Amérique latine et Caraïbes	...	...	5,1	5,1	4,8	4,9
Sexe						
Femmes	...	58,0	61,0	62,0	63,0	64,0
Hommes	...	42,0	39,0	38,0	37,0	36,0
Âge						
Jeunes de 15 à 24 ans	...	...	19,8	19,1	17,9	17,2
Adultes de 25 ans et plus	...	...	80,2	80,9	82,1	82,8

Source : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2006, UNESCO, p. 175.

Les pays ayant un trop bas niveau de capital humain ne profitent pas d'une croissance économique soutenue (la rentabilité de l'éducation y est trop faible, ce qui peut inciter les agents à ne pas se former) alors que les pays situés au-delà du seuil peuvent s'engager sur un sentier de croissance endogène ayant pour moteur l'éducation et les effets externes qui l'accompagnent. Dans les pays situés en deçà du seuil, l'hétérogénéité des agents relative à leur niveau de capital humain doit être prise en compte car source d'inégalités. On peut s'attendre à ce que l'éducation soit réductrice de ces inégalités et ce, notamment si elle est obligatoire et, dans ce cadre, financée par l'État. Celui-ci peut alors imposer un niveau optimal de temps passé à se former. Mais l'accumulation du capital humain de la part des agents peu qualifiés peut freiner l'accumulation du capital humain des agents les plus qualifiés tandis qu'inversement, les seconds exerceraient une influence positive sur les premiers. Cette inégalité favorise-t-elle ou non la croissance générale ? Les effets d'entraînement des plus qualifiés l'emportent-ils sur les effets de freinage des moins qualifiés ? Il est possible de considérer que les TIC sont un moyen de faciliter l'accès aux connaissances pour le plus grand nombre. Certes, mais il faut en amont poursuivre l'effort d'éducation. En aval, du fait que les TIC sont confrontées à un rythme soutenu d'obsolescence, il faut sans cesse renouveler les compétences.

Le choix pour les pouvoirs publics est difficile car s'il se porte sur l'éducation de base, les moyens de diffuser et de renouveler les TIC vont manquer. S'il se porte sur les NTIC, il est probable que cela ne vienne tarir leurs ressources financières et leurs ressources en capital humain, plutôt rares. Faute de résultats probants dans le secteur public, il semble opportun pour plusieurs institutions internationales de réfléchir à la diversification des sources de financement des systèmes éducatifs et de formation en général. Il est suggéré d'encourager la création d'établissements privés et de laisser à la charge des familles une partie (ou la totalité) du financement des processus de formation.

2. QUELLES SOLUTIONS AUX CONTRAINTES DE FINANCEMENT DE L'EDUCATION DANS LES PVD ?

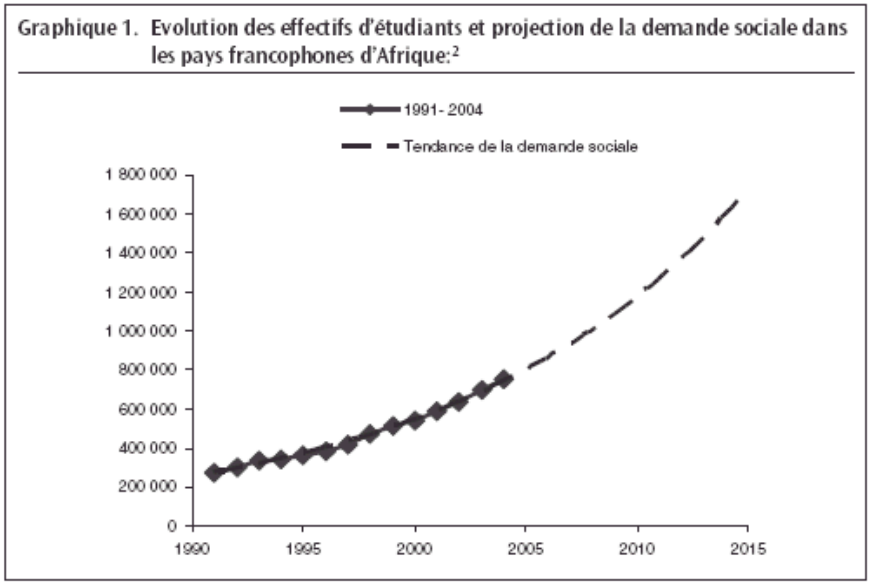
Il est possible de considérer que l'investissement dans le capital humain relève d'un comportement individuel et, de ce fait, malgré les externalités positives pour la société toute entière, il revient aux agents individuels de formuler des choix d'investissement avec anticipation rationnelle. Les financements publics des systèmes éducatifs ne peuvent être les seuls à assurer l'accès à la connaissance car cet accès est différencié selon les capacités, les aptitudes et les choix de chacun (excepté l'accès aux premiers stades de l'alphabétisation qui concerne toute la société). Ensuite, faute d'un financement public suffisant face à une demande d'éducation et de formation croissante, il y aurait la nécessité de diversifier le financement du système éducatif. Cette question est ancienne. Elle a été renouvelée dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) à la fin des années 1980. Des nombreuses simulations réalisées notamment dans le cadre des institutions internationales existent (Vérez 1989a, 1989b, 1989c, 1991). À cette même période, la Banque Mondiale préconisait pour de nombreux PVD, confrontés à des difficultés budgétaires et à un endettement croissant, de diminuer les dépenses publiques via, notamment la masse salariale de la fonction publique. Une des propositions consistait entre autres à encourager des départs volontaires de la fonction publique contre une indemnité pouvant représenter plusieurs mois ou années de salaire. Nous avons constaté au début des années 1990 au Niger que certains enseignants avaient opté pour cette proposition et créé simultanément leur propre école privée ou institution de formation (Vérez, 1994). Une manière simple, mais contestable, de régler la question du financement public des systèmes éducatifs consiste ainsi à favoriser la croissance de l'enseignement privé (1). Une autre méthode consiste à envisager une coopération régionale, notamment entre établissements d'enseignement supérieur (2).

2.1. La promotion de l'enseignement privé

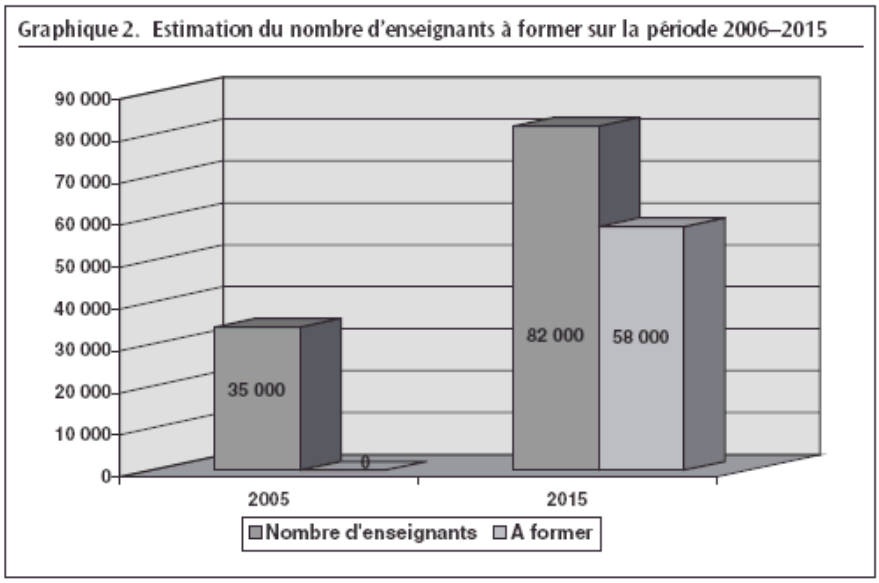
Dans les années 1980, c'est essentiellement dans le niveau préscolaire que la fréquentation des institutions privées a été la plus importante. Les inscriptions pour ce niveau d'éducation dans la région Afrique (53 pays) ont augmenté de 2 millions en 1980 et de près de 4 millions en 1995. 57% environ des inscrits dans le préscolaire fréquentaient à la fin du siècle des institutions privées (UNESCO, 1998). En 2001 (UNESCO, 206 : 393-396), ils étaient 61,8% et 9,2% dans l'enseignement primaire et 13,3% dans l'enseignement secondaire. Ces pourcentages cachent des situations très contrastées : dans certains pays, le pourcentage des élèves dans le privé est plus élevé que pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Au Cameroun, 25% des élèves du cycle primaire sont inscrits dans le privé et 33,4% dans le cycle secondaire. Au Gabon, les pourcentages sont proches de 30% pour les deux cycles ; au Burkina-Faso, ils sont respectivement de 12% et de 34,4%. En Afrique du Sud, ils ne sont que 2% et 2,4%.

Dans l'enseignement supérieur, le secteur privé a commencé à se développer à partir des années 1990, notamment dans les pays francophones. Son poids varie entre 10 et 30% des effectifs étudiants (Gioan, 2007). Selon les conclusions du Forum sur l'enseignement supérieur privé en Afrique qui s'est tenu à Accra les 2-3 novembre 2004, l'offre privée croît plus rapidement que l'offre publique, notamment en ce qui concerne le nombre d'établissements estimés à plus de 100 (Rapport du Forum, AUA, IIPE, ADEA, décembre 2004). Il faut distinguer les universités privées, les instituts privés et les établissements non universitaires. Il faut encore dissocier les établissements privés détenus par des entreprises à but lucratif (management, gestion, TIC) et les établissements détenus par des organisations religieuses (dont certaines peuvent être aussi à but lucratif). Au Kenya, 90% des établissements sont détenus par des organisations chrétiennes. Plusieurs raisons expliquent la multiplication des établissements privés : l'incapacité des universités publiques à satisfaire

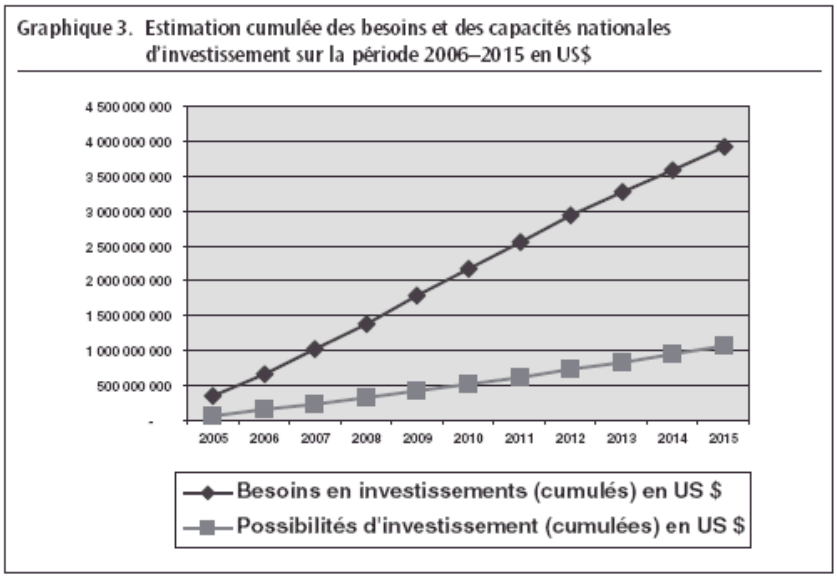
une demande croissante, l'inadéquation entre les offres de formation et le marché de l'emploi, la qualité relative de certaines formations. Le graphique 1 permet de mesurer l'évolution de la demande de formation en Afrique de l'Ouest (Foko et Brossard, *In* Gioan, 2007, p. 13).



Face à l'augmentation de la demande de formation, il faut que l'offre puisse suivre et cette offre concerne autant les dépenses en capital tangible que non tangible. Le graphique 2 (Foko *et al*., 2007) atteste des contraintes en matière de recrutement d'enseignants dans 18 pays d'Afrique francophone, sur la base d'un enseignant pour 22 étudiants.



Sans qu'il soit nécessaire ici de préciser le détail des moyens budgétaires et humains indispensables à un accroissement de l'offre de formation, il est possible de mesurer l'écart entre les besoins d'investissement et les possibilités d'investissement (graphique 3, Foko *et al*., 2007).



Si ces projections sont justes, il apparaît que les besoins sont incompatibles avec les moyens dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne. Cela suffit pour certains à préconiser le recours au secteur privé. Outre les raisons déjà citées, on peut évoquer d'autres points.

1/ Les établissements privés offrent des formations qui répondent avec souplesse à la demande du marché du travail et ont des coûts plus faibles dus à des cycles d'étude plus courts, à des taux d'abandon et d'échec plus faibles, à des dépenses annuelles par étudiant moins élevées. C'est notamment vrai pour certaines formations comme les BTS. Les pouvoirs publics auraient peut-être intérêt à encourager les inscriptions dans le secteur privé en subventionnant une partie des étudiants disposés à s'inscrire auprès des instituts privés. Bien entendu, les droits d'entrée ne doivent pas être prohibitifs. Le montant des subventions, qui peut être fixé selon les marges de manœuvre budgétaire de l'État, peut représenter une dépense limitée en comparaison à la prise en charge complète des formations concernées. Selon Gioan (2007), la Côte d'Ivoire a connu un réel succès en incitant les étudiants à choisir des filières courtes du secteur privé : après sept années de fonctionnement, environ 13 000 bacheliers sur 20 000 s'étaient portés candidats et 6 000 avaient bénéficié d'une subvention. Au bout de cinq années, 40% des étudiants payaient eux-mêmes les frais de scolarité.

2/ La voie choisie par la Côte d'Ivoire a deux conséquences : le financement public pour 6 000 étudiants sur un total de 13 000 permet d'introduire la sélection ce qui est bien perçu par les établissements privés. En finançant elles-mêmes les frais de scolarité, une partie des familles contribue à limiter les dépenses de l'État. Au total, la sélection par le niveau et par l'argent introduit un système sans doute plus efficace d'un point de vue économique mais sans doute aussi plus inégalitaire si certaines familles sont dans l'impossibilité de payer les frais se scolarité. En outre, il est possible mais pas certain que les étudiants admis soient les mieux dotés en terme de connaissances. Du point de vue de la société, cela pourrait représenter un gâchis. Mais il ne faut pas oublier que le cadre d'analyse sous-jacent n'est pas macro mais micro : chaque individu est libre d'émettre des choix sous contrainte et selon une courbe de préférences.

3/ Un système de prêts à taux zéro peut compléter le dispositif, avec un remboursement échelonné dès l'entrée dans la vie active. Encore faut-il que les banques en aient la capacité et y trouvent un intérêt. Elles exigeront des garanties et les familles pauvres seront exclues. Or, l'accès à des études supérieures peut être un moyen, voire le seul, d'échapper à la pauvreté et de pouvoir bénéficier d'une promotion sociale. L'équité des dépenses publiques pourrait consister à financer les bacheliers aptes à suivre une formation supérieure, courte ou longue, mais dont les revenus sont insuffisants. Le problème est que dans les PVD et notamment les

plus pauvres, les revenus sont insuffisants pour le plus grand nombre. Il faut peut-être dans ces conditions redoubler de vigilance quant à l'octroi des aides et/ou des prêts de sorte que celles et ceux qui en bénéficient soient, sauf accident, à même de justifier la confiance qui leur a été faite en réussissant leurs études, en obtenant leur diplôme et en mettant ensuite au service de leur société les connaissances acquises. Cela revient à gérer la rareté. Personne ne peut se prévaloir de posséder la solution. Selon Gioan (2007), les dépenses d'éducation à caractère sociale (bourses, aides, prêts, logement, restauration etc.) peuvent représenter 70% des ressources consacrées à l'enseignement supérieur. Selon l'étude de Borel et Brossard (2007), la moyenne est de 45% dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne. Une étude un peu datée de la Banque mondiale (1994) estimait que les allocations extra-éducatives absorbaient en moyenne 55% du budget total de l'enseignement supérieur contre 15% en Afrique anglophone. Il n'est pas certain que cette option constitue un investissement efficace. Mais substituer en partie le secteur privé au secteur public revient à exclure une partie de la population de l'accès à la connaissance, faute de disposer d'un revenu disponible et régulier. Dans les pays pauvres voire très pauvres, le raisonnement doit nécessairement prendre en considération le niveau des revenus des plus démunis.

La part du budget de l'enseignement supérieur consacrée aux bourses, aux subventions aux services sociaux, aux aides sociales aux étudiants ne représente que 6% des dépenses de fonctionnement en Asie, 14% dans les pays de l'OCDE, 11% en Europe Centrale, 20% au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Amérique Latine. C'est sans commune mesure avec l'Afrique subsaharienne, notamment francophone, qui a par ailleurs le taux de scolarisation du supérieur le plus faible du monde. En 1998-1999, la moyenne en Afrique subsaharienne était de 2,3%, elle est passée à 2,5% en 2002-2003. Comparativement, le taux de scolarisation était estimé à 26,7% pour la moyenne mondiale en 2002-2003, à 39,4% en Europe Centrale et Europe de l'Est, à 32,2% en Asie Centrale, à 57,7% en Amérique du Nord et Europe de l'Ouest etc. (UNESCO 2005 in La lettre de l'ADEA, 2005).

4/ Selon la Banque mondiale (2003 et 2004 in Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2006), les ressources des ministères ne parviennent pas toujours aux établissements : le pourcentage des dépenses publiques d'éducation hors salaires parvenant réellement à leurs destinataires était de 16% au Sénégal et de 40% en Zambie. Parmi les facteurs explicatifs, l'Unesco évoque la corruption et l'iniquité qui consiste à privilégier les investissements dans les zones plutôt denses (urbaines) qu'isolées et à accorder les subventions aux plus aisés au détriment des plus pauvres. De même, les bourses à l'étranger pour suivre un cycle d'enseignement supérieur peuvent être distribuées sans grande transparence, ce qui aboutit à du gaspillage car les candidats retenus ne sont pas ceux qui ont nécessairement le niveau de formation le plus élevé. L'efficacité économique des dépenses publiques et la nécessité d'une certaine équité dans leur affectation exigent un cadre institutionnel légitime, garanti et respecté. Il est possible que le recours au secteur privé, qui associe les diverses communautés concernées et qui juge à l'aune des résultats, peut favoriser le fait que les intervenants s'acquittent correctement de leur tâche. Ce n'est pas un acquis mais une probabilité car la sanction en cas de défaillance est immédiate.

5/ Le financement des études par le secteur privé peut contribuer à augmenter les salaires des enseignants tout en réduisant le nombre d'élèves et/ou d'étudiants par classe. Ces deux variables sont de nature à améliorer la qualité du savoir transmis. Un enseignant confronté à un nombre élevé d'élèves (cela peut commencer dans le cycle primaire avec des cohortes de plus de 50 élèves par classe) ne peut réussir de miracle. S'il est par ailleurs peu rémunéré et s'il reçoit son salaire, parfois, avec des mois de retard, toutes les conditions de l'échec sont réunies. C'est sans doute là l'une des raisons de l'évolution des comportements des familles qui ont opté pour l'enseignement privé. C'est en partie pour cela que dans le cadre des PAS ont été instaurées les classes à double flux (une cohorte d'élèves le matin devant un enseignant, une autre l'après midi devant le même enseignant). Nous avons montré que ce n'était pas la solution (Vérez, 1994). Le développement de la formation et l'amélioration de

notre capital humain exigent, après avoir acquis les fondamentaux, non pas une réduction du temps de présence en classe mais des moyens d'approfondir les acquis obtenus devant le professeur, ce qui suppose l'accès aux méthodes modernes d'acquisition des connaissances. Cette contrainte nous ramène à la question budgétaire des PVD. Parmi les pistes possibles pour essayer d'y faire face, il est utile de réfléchir à la mise en place d'une coopération régionale entre établissements.

2.2. La promotion d'une coopération régionale entre les PVD

Une autre manière de faire face au problème du financement de l'éducation en général consiste à envisager une structure de l'enseignement sur la base d'une coopération nationale et régionale. L'enseignement primaire, décentralisé, serait situé à un niveau local. La mise en oeuvre d'indicateurs qualitatifs peut aider les décideurs à mieux cerner les difficultés de tel ou tel établissement régional ou national et à y apporter les aides nécessaires. Des expériences pratiques, des effets d'apprentissage (travaux agricoles, artisanat, petite industrie de transformation etc.) pourraient être transmis par des acteurs privés du secteur formel ou informel, en fin de cycle primaire et au cours du cycle secondaire. L'enseignement secondaire se structurerait à l'échelle nationale et l'enseignement supérieur pourrait être organisé sur une base régionale entre pays limitrophes. La décentralisation, si elle ne crée pas de nouveaux niveaux hiérarchiques, peut encourager les initiatives locales, limiter le rôle des organisations centrales, fixer des normes et suivre les résultats.

L'enseignement supérieur à l'échelon régional éviterait que des universités, proches en distance, ne proposent des formations semblables et, par ailleurs, trop générales. Des pays dont la population étudiante respective reste limitée en nombre auraient peut-être intérêt à regrouper leurs forces. On peut imaginer que chaque capitale puisse ouvrir quelques facultés, distinctes dans les disciplines selon les pays. Cela permettrait de proposer une offre plus large mais aussi plus ciblée par établissement. C'est peut-être un moyen de limiter une fuite des cerveaux qui commence avec l'exode des bons étudiants vers l'étranger, exode entretenu par de nombreux pays industrialisés qui multiplient les conditions d'accueil pour tirer le meilleur parti des compétences étrangères. Selon l'OCDE (2004), plus de 1,8 million d'étudiants suivaient des études à l'étranger à la fin des années 1990. D'ici 2025, ce nombre devrait atteindre les 8 millions. Plus de 85% font leurs études dans les pays de l'OCDE. Six pays accueillent plus de 75% des étudiants étrangers : États-Unis 30%, Royaume-Uni 14%, Allemagne 13%, France 9%, Autriche 7%, Japon 4%. Les étudiants sont originaires d'Asie 43%, d'Europe 35%, d'Afrique 12%, d'Amérique du Nord 7% et d'Asie du Sud 3%.

Cela permettrait également de regrouper les enseignants par spécialité, de favoriser les échanges, de créer une synergie et de promouvoir les activités de recherche. Le recours aux NTIC pourrait accompagner un tel projet. *Via* le recours à la téléconférence, il est possible de toucher un public plus large et situé à distance. Le coût de cet accès aux NTIC pourrait être pris en charge par l'aide extérieure parce qu'il exige de lourds investissements. Face aux besoins des PVD, les bailleurs de fonds se trouvent en effet dans l'obligation d'adapter leurs financements, notamment quand ils représentent une part de plus en plus importante des investissements nationaux en éducation. Le financement extérieur apparaît donc comme un moyen complémentaire pour assurer l'accès à l'éducation et, en l'occurrence, il pourrait abaisser les coûts de connexion électronique.

En matière de recherche, la coopération régionale à propos du capital humain peut être utile. L'interaction entre chercheurs, l'existence de coûts fixes… peuvent jouer un rôle suffisamment important pour qu'en doublant la quantité de capital et de travail, on obtienne plus qu'un doublement de la production de connaissances. L'intégration de deux pays ayant la même dotation en capital humain peut élever le stock du capital humain et le taux de croissance de la nouvelle entité. S'il n'y a pas de rétention d'information technologique,

chacun peut voir son stock de connaissances disponibles augmenter. Il y a gain à l'échange d'informations, d'autant que les redondances en matière de recherche seront faibles ou nulles.

Cette coopération régionale permettrait donc de promouvoir l'activité recherche, indispensable au niveau de l'enseignement supérieur. Elle contribue en effet à former le personnel tant universitaire que professionnel, elle met en place un processus de production et de transmission de nouveaux savoirs, elle stimule l'innovation. Les limites des retombées de la recherche au sein des universités publiques africaines sont connues. Concernant les établissements privés, soit cette activité de recherche n'existe pas s'il ne s'agit pas d'universités mais d'établissements à un niveau bac + 3 ou + 4 ; soit, elle existe mais risque d'avoir une portée limitée car dans les universités privées, il n'est pas sûr que la priorité soit de financer les dépenses de recherche car leur horizon est plutôt de court terme alors que la recherche a besoin du long terme. Tout cela milite pour réorganiser les activités des chercheurs sur la base d'une coopération étroite entre pays, entre universités et entre disciplines.

Pour éviter d'être écartés de l'accès aux nouvelles connaissances et pour éviter une fracture numérique trop large avec les pays industrialisés, les établissements publics (et privés) des PVD, dont les pays africains, peuvent trouver plus facilement par la coopération les moyens d'investir dans les TIC et permettre ainsi une hausse du capital humain. C'est également une solution pour d'intégrer aux marchés internationaux organisés autour des *market places* (Amable et *ali*, 2005). Comme les vagues technologiques connaissent une obsolescence rapide, les investissements dans les TIC ne doivent pas se multiplier au détriment de l'éducation de base, maillon indispensable de la chaîne de la connaissance. Les infrastructures éducatives (Vérez, 2000) doivent être à la hauteur des défis de la connaissance et disposer, en priorité, de moyens budgétaires et humains disponibles.

De fait, la coopération régionale en matière d'enseignement supérieur peut être une des solutions à l'arbitrage douloureux entre la priorité accordée (ou à accorder) à la scolarité primaire universelle et la nécessité de promouvoir l'enseignement supérieur. Contrairement à ce que l'on peut croire, les effectifs du supérieur augmentent plus rapidement que ceux du primaire. En 2003, le Sénégal, le Bénin, la Guinée, la RDC avaient des taux d'achèvement du primaire de l'ordre de 50% et la part du budget du supérieur dans le budget global de l'éducation était comprise entre 22% et 34%. Le Rwanda avait respectivement un taux de 35%. L'exception venait du Cap Vert avec des taux de 95% et 20% et, à un degré moindre, du Nigéria avec 75% et 20% (UNESCO-BREDA 2006). Les économies budgétaires réalisées via la coopération régionale pourraient permettre de ne pas pénaliser l'enseignement primaire tout en maintenant une offre de formation dans l'enseignement supérieur.

CONCLUSION

Si nous acceptons l'idée selon laquelle la compétitivité des entreprises repose désormais sur les compétences de leurs ressources humaines et sur leur capacité organisationnelle, le système éducatif au sens large doit être efficace. Cette exigence ne peut s'accommoder d'un niveau d'abandon et d'échec élevé dans les premières années d'enseignement. L'expérience en matière éducative suivie par de nombreux pays à revenus intermédiaires montre que l'objectif de l'éducation de base universelle a été en grande partie atteint à partir d'un enseignement primaire et secondaire financé publiquement et organisé et assuré par des institutions publiques[1]. Sept des pays IEM (Indicateurs d'Éducation dans le Monde) scolarisent plus de 90% de jeunes jusqu'à l'âge de 15 ans : Argentine, Brésil, Chili, Jamaïque, Pérou, Fédération de Russie, Uruguay. En revanche, face aux difficultés des dépenses croissantes, les contributions privées (et les institutions privées) ont un rôle nettement plus marqué que dans la plupart des pays de l'OCDE. Cela va des établissements

[1]OCDE/UNESCO, (2002).

visant les élites aux écoles à contenu religieux et à celles recueillant les élèves qui ont abandonné le public. Les dépenses d'éducation en pourcentage du PIB (estimées à 4,9% en moyenne pour les pays de l'OCDE en 1999 en associant les dépenses du public et du privé), sont égales à 9,9% en Jamaïque, à 8,5% au Paraguay, à 7,2% au Chili, à près de 6% en Argentine, aux Philippines et en Jordanie. On obtient pour les seules dépenses publiques, 6,9% au Zimbabwe, 6,8% en Tunisie et autour de 5% au Brésil et en Malaisie.

Le contexte des pays pauvres tels les pays francophones d'Afrique subsaharienne fait qu'en moyenne, les dépenses publiques totales d'éducation représentaient 3,4% du PIB en 2001 contre 3,8% en 1998. Ce niveau des moyens disponibles renforce la difficulté d'un arbitrage entre l'efficacité économique des investissements en capital humain et l'équité sociale de ces mêmes investissements. Tout choix entre cette double exigence apparaît discutable mais il nous semble nécessaire quand la contrainte budgétaire est forte. Dans l'environnement de l'économie de la connaissance, il est acquis que les dépenses de R&D, dans les NTIC, dans l'innovation sont incontournables. Les pays riches, les firmes multinationales, les entreprises privées et publiques ont l'obligation d'être compétitifs. Ces investissements opèrent sur une population alphabétisée dont une part croissante suit un cycle d'études au-delà de la scolarité obligatoire. Dans les pays pauvres, il faut d'abord assurer conformément au Cadre d'action de Dakar, une éducation primaire gratuite, obligatoire et de bonne qualité, suivant en cela la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui fait de l'éducation un des droits humains fondamentaux, et la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, qui, à l'article 28, affirme que ses signataires (192 pays) s'engagent à rendre l'enseignement primaire « obligatoire et gratuit pour tous» (UNESCO).

Faute d'un financement public à la hauteur de la demande, à quoi il faut ajouter une insuffisance de résultats, une fuite des cerveaux, une évolution du comportement des familles, il est possible que la part du secteur privé dans l'éducation et dans la formation augmente. Si cette part limite les dépenses publiques qui, de fait, n'ont plus à prendre en charge la totalité des besoins, il est probable que les inégalités entre les pauvres et les moins pauvres dans les PVD augmentent faute d'un accès universel à la connaissance. D'autres conditions doivent être réunies, les pouvoirs publics peuvent coopérer sur une base régionale, notamment pour le cycle supérieur ; l'aide internationale doit être ciblée avec un engagement bilatéral pour atteindre les objectifs fixés, elle ne doit pas ignorer les particularités locales, ni la concertation pour mieux préciser les besoins, les pays receveurs doivent de leur côté afficher une plus grande transparence dans l'utilisation de l'aide ; une réallocation des ressources est indispensable pour une meilleure efficacité (moins d'abandon, moins d'échec) et une autre équité (notamment à propos des subventions aux étudiants, des bourses à l'étranger).

BIBLIOGRAPHIE

AMABLE B., ASKENAZY P. (2005) Introduction à l'économie de la connaissance. Contribution pour le rapport UNESCO, *Construire des sociétés du savoir*.

ARCHAMBAULT J.-P. (2004) *Vers une économie de la connaissance ?* CNDP-Mission Veille Technologique, Médialog, n° 49, mars.

FOKO. B., BROSSARD M. (2007) Coût et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone. Banque Mondiale, mars.

FORAY D. (2000) *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte, Repères.

GERARDIN H., POIROT J. (2002) Nature, modalités et éthique des transferts de connaissance : essai de typologie, *Mondes en développement*, n° 120, pp. 9-31.

GIOAN P. A. (2007) Enseignement supérieur en Afrique francophone, Banque mondiale. Document de travail, n° 103.

GUELLEC D., RALLE R. (1997) *Les nouvelles théories de la croissance*, Paris, La Découverte, Repères.

HERRERA R., VERCELLONE (1999).$ Transformations de la division du travail et théories de la croissance endogène : une revue critique, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 14 et 15 octobre.
LA LETTRE DE l'ADEA (2005) *Forum sur l'enseignement supérieur privé en Afrique*, juillet-décembre.
OCDE/UNESCO (2002) Indicateurs de l'éducation dans le monde (IEM), *Le financement de l'éducation - investissements et rendements -*.
ORIVEL F. (1995) Éducation primaire et croissance économique en Afrique subsaharienne : les conditions d'une relation efficace, *Revue d'économie du développement*, n° 1.
ROMER P. M. (1986) Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 5.
ROMER P. M. (1990) Endogenous Technogical Change, *Journal of Political Economy*, vol. 98, n° 5
UNESCO. (1998) *Développement de l'éducation en Afrique*.
UNESCO. (2006) *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2006*.
UNESCO-BREDA (2006) Pôle de Dakar, *Éducation pour tous en Afrique*, Rapport Dakar +6.
VEREZ J.-C. (1989a) *L'enseignement primaire au Niger à l'horizon 2010. Étude prospective à partir d'un modèle de flux.* PNUD/DTCD.
VEREZ J.-C. (1989b) *L'enseignement primaire au Niger et au Sénégal à l'horizon 2000. Étude comparative*. PNUD/DTCD.
VEREZ J.-C.. (1989c) *L'enseignement secondaire et les flux de diplômés au Niger à l'horizon 2010. Étude prospective*. PNUD/DTCD.
VEREZ J.-C. (1991) Un modèle de flux scolaires au Niger, *Revue Stateco*, n°66, juin, pp. 53-76.
VEREZ J.-C., CART B. (1994) Crises de l'éducation au Niger et au Sénégal. *In* Hugon P., Gaud M., Penouil M. (Dir.) Crises de l'éducation en Afrique, *Afrique contemporaine*, n° 172, octobre-décembre. La Documentation française, pp. 241-259.
VEREZ J.-C. (1995) L'informel régulateur et les PAS : le cas du Niger, *In* Hugon P., Pourcet G., Quiers-Valette S. (Dir.) *L'Afrique des incertitudes*, Paris, Cered-Forum, Tiers Monde, IEDES, PUF, pp. 142-159.
VEREZ J.-C. (2000) Infrastructures éducatives et développement en Afrique subsaharienne, *Mondes en développement*, n° 109, tome 28, pp. 69-78.

Annexe 1 : Évolution du nombre d'analphabètes dans le monde depuis 1950

	Adultes (15 ans et plus) analphabètes (millions)					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000-2004
Monde	700	735	847	871	872	771
Pays en développement	...	...	804	839	855	759
Pays développés et en transition	...	...	43	32	17	12
Régions						
Afrique subsaharienne	...	...	108	120	129	141
États arabes	...	19	48	55	63	65
Asie de l'Est et Pacifique	...	...	295	267	232	130
Asie du Sud et de l'Ouest	...	...	301	344	382	381
Amérique latine et Caraïbes	...	...	43	44	42	38

Source : Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2006, UNESCO, p. 175.

Impact de la politique d'éducation sur le développement à l'île Maurice : état de la question, réflexions et perspectives

Julien DRUART*, Rada TIRVASSEN°,
Marielle BRUYNINCKX*, Nathalie COUVREUR*

*Service de développement humain et traitement des données, Faculté de Psychologie et des sciences de l'éducation, Université de Mons-Hainaut
julien.druart@umh.ac.be, Marielle.Bruyninckx@umh.ac.be, nathalie.couvreur@umh.ac.be

°Department of French Mauritius Institute of education, Réduit, Moka, Maurice
tirvassen@hotmail.com

L'île Maurice (*Mauritius*) est située dans le sud-ouest de l'océan Indien, à 800 km à l'est de Madagascar et à 220 km à l'est de la Réunion. En 2003, le PIB par habitant de Maurice était de 4.274 US$, avec un Indicateur de Développement Humain de 0.791, ce qui place cet état insulaire à la 65ème position sur la liste de 177 pays (PNUD, 2005). L'île Maurice n'est donc plus véritablement considérée comme un pays en voie de développement à part entière, mais plus comme un pays à développement humain "moyen". Néanmoins, cette croissance est précaire et, dans le futur, plusieurs défis seront à relever : réduire le taux de chômage, faire face au vieillissement de la population et surtout repenser la formation des jeunes afin que celle-ci puisse satisfaire les besoins en personnel qualifié d'une économie en mutation (BAFD/OCDE, 2005). En effet, la lutte pour le développement passe par la mise en œuvre de politiques éducatives adéquates. Ainsi, en tant que pays défavorisé au plan des richesses naturelles, l'île Maurice doit avant tout miser sur ses ressources humaines pour réussir le défi qui est le sien. Or, l'instruction publique mauricienne connaît des difficultés qu'il sera nécessaire de surmonter pour y parvenir.

Caractérisée par une situation sociolinguistique aussi complexe qu'intéressante, l'île Maurice est un terrain de recherche idéal pour tenter de comprendre l'importance des politiques publiques en matière d'éducation et d'aménagement linguistique.

Le statut officiel des différentes langues parlées dans l'île n'est pas défini dans la Constitution de la république mauricienne. Du point de vue juridique, il n'y a donc pas de langue officielle à Maurice, mais l'anglais a acquis ce statut *de facto* (Leclercq, 2007). Cependant, la quasi-totalité de la population mauricienne, qu'elle soit d'origine africaine, européenne, métisse ou indienne parle le créole mauricien. Cette langue, majoritairement utilisée, est celle qui favorise les échanges entre locuteurs d'ethnies différentes et ce, même si le français et l'anglais, langues des deux derniers colonisateurs de l'île, y sont bien présentes à divers niveaux. « Dans les échanges entre locuteurs d'ethnies différentes, il semble bien que soient seuls légitimes le créole, le français et l'anglais, le créole étant cependant la seule langue dont on puisse être sûr que l'autre ait une compétence lui permettant de communiquer efficacement. On peut se définir socialement, ou définir une situation, en refusant de communiquer en créole, en optant pour le français ou l'anglais, par exemple en situation scolaire. Inversement, en contexte informel, l'emploi du français ou de l'anglais (comme celui d'une langue orientale) peut se heurter à de fortes réticences » (Baggioni, Calvet, Chaudenson, Manessy & de Robillard, 1992 :194).

A l'exception des Franco-Mauriciens et des Anglo-Mauriciens, le français et l'anglais sont considérées globalement comme des «langues étrangères» par la plupart des habitants qui ont, le plus souvent, le créole mauricien ou une langue d'origine indienne (ou chinoise) comme langue maternelle. La maîtrise du français et de l'anglais est variable dans la

population et dépend amplement du degré d'instruction des individus. Le français est perçu par les Mauriciens comme étant «plus facile à apprendre» en raison de ses similitudes avec le créole[1] et le prestige culturel dont bénéficie cette langue favorise, aujourd'hui encore, l'expansion du nombre de ses locuteurs. Enfin, le français est généralement considéré comme une langue de communication socialement valorisante et comme un instrument de promotion sociale tandis que l'anglais, langue de communication internationale par excellence, occupe presque exclusivement le domaine des communications formelles et officielles écrites. C'est la langue de l'appareil administratif, juridique et scolaire de l'Etat. Cependant, l'anglais n'a qu'un faible poids démolinguistique et sa connaissance reste assez rudimentaire chez la plupart des mauriciens. L'anglais, ne dispose pas de similitude linguistique avec le créole et rares sont les Mauriciens qui affirment en avoir une meilleure maîtrise que celle qu'ils peuvent avoir du français. Dans les faits, le français est nettement la deuxième langue (après le créole) des habitants de l'île Maurice et l'anglais, la troisième, et ce, même pour les Indo-Mauriciens et les Sino-Mauriciens (ayant généralement plus d'affinités avec l'anglais que le reste de la population) : « il est clair que la place de l'anglais comme langue faisant office de langue officielle, si elle est due à des raisons historiques (le dernier colonisateur étant Britannique), se maintient sans doute parce qu'il s'agit de la langue la moins marquée, mais aussi parce qu'à défaut de pouvoir marquer sa présence par une langue emblématique d'origine indienne, la classe politique Indo-Mauricienne met un point d'honneur à ce que la ″population générale″ n'impose pas sa marque à l'Etat par le biais du français » (Baggioni et *al.*, 1992 :194). On peut ajouter, à ce tableau dressant les grandes lignes de la réalité (socio)linguistique mauricienne, la présence d'une dizaine de langues orientales (bhojpuri, hindi, mandarin, marathi, tamoul, ourdou…). Ces langues communautaires, véritables marqueurs identitaires, tendent cependant à disparaître de l'aire des communications courantes au point que certaines d'entre elles ne sont plus utilisées que lors de certaines cérémonies religieuses.

Ce contexte multilingue pose un certain nombre de problèmes, principalement au niveau du système éducatif du pays et les résultats obtenus par la mise en œuvre des politiques publiques actuelles en matière d'enseignement et de formation amènent à une situation globalement peu satisfaisante.

Le système scolaire mauricien est souvent qualifié "d'intermédiaire" entre ceux des pays en développement et ceux des pays développés. En effet, si l'île Maurice dispose de moyens financiers, infrastructurels et humains nettement supérieurs à ceux de nombreux pays en développement, elle n'atteint pour autant pas ceux des pays "développés" (de Robillard, 1993). Le système éducatif mauricien peut être scindé en quatre parties que nous développons et analysons ci-après.

1. LE PRESCOLAIRE (OU PRE-PRIMAIRE)

A l'île Maurice, l'enseignement primaire, secondaire et universitaire est totalement pris en charge par l'Etat et est gratuit. Le seul secteur qui soit encore laissé aux initiatives privées est l'éducation préscolaire qui n'est, par ailleurs, pas obligatoire. L'*Education Ordinance* de 1957, loi qui définit toute la réglementation concernant l'éducation à Maurice, ne dit ainsi pas un mot sur l'enseignement pré-primaire et aucun gouvernement ne s'est intéressé à cet enseignement avant 1987. Ce n'est, en effet, qu'en 1987, dans la *Government Notice n°106,* que le ministère de l'Education explicite les règlements fondamentaux qui doivent être respectés par les responsables des écoles maternelles (Lumwamu *et al*., 1993).

[1] Même s'il existe un rapport de parenté lexicale entre le créole et le français, l'intercompréhension entre ces deux langues n'est possible que pour certains mots ayant le même sens en créole et en français. Par contre, les mots outils qui nuancent considérablement le sens d'un énoncé ne sont pas compréhensibles (Lumwamu, Missakiri, Ntsadi & Tirvassen, 1993).

Une des conséquences de cette situation est l'énorme différence qui existe entre les bonnes écoles maternelles, en général situées dans les régions urbaines, et les écoles où la qualité de l'instruction ainsi que celle de l'infrastructure sont peu propices à une éducation appropriée (Lumwamu et *al*., 1993). Ainsi, si au pré-primaire l'accent devrait être mis sur le développement des aptitudes psychomotrices essentielles à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, à la socialisation et surtout à la préparation linguistique pour des enfants qui commenceront à lire et écrire dans deux langues non-maternelles (Tirvassen, 1994), l'évaluation qui en a été réalisée par Tirvassen en 1993 permet d'avancer que très peu d'enfants mauriciens tirent un vrai profit de leur passage en maternelle.

« Selon une enquête effectuée par l'hebdomadaire Week-End du 25 mars 1990, l'île Maurice compterait 1200 établissements maternels dont 572 seulement seraient enregistrés auprès du ministère ainsi que le prévoit la GN 106. Une centaine de ces établissements sont gérés par les municipalités et le ministère de l'éducation, les autres étant tous privés. Si l'on peut être sûr que les établissements contrôlés par les municipalités et le ministère sont de niveau convenable…, ceux qui sont privés sont de niveaux très hétérogènes (notamment pour ce qui est de l'infrastructure, de la compétence des instituteurs, des objectifs fixés au niveau de l'enseignement- apprentissage…) » (Lumwamu et *al*., 1993 : 116). Il est ici important de souligner que la formation des institutrices des "mauvaises" écoles privées reste limitée : en moyenne, elles ont fait trois années d'études secondaires. En revanche, dans les "bons" établissements, toutes les institutrices ont au moins fait cinq années d'études secondaires. Cependant, la plupart des institutrices de maternelle ont pu bénéficier d'une formation pédagogique dispensée par le ministère de l'Education ou des organisations non gouvernementales (Tirvassen, 2003).

Secteur éducatif pratiquement inexistant jusqu'il y a une quinzaine d'années, les écoles maternelles (« tilekol »), qui ressemblaient auparavant davantage à des garderies (de Robillard, 1993), voient cependant aujourd'hui leur nombre augmenter et leur situation évoluer notamment grâce à l'initiative de l'Organisation Mondiale pour l'Education Préscolaire et de l'Etat. Cependant, certaines sont conçues comme une excroissance précoce de l'école primaire et on y enseigne donc dans le but de donner une "avance" aux enfants en leur imposant une langue qui, bien souvent, ne leur est pas familière. Certains se demandent, dès lors, si une telle manière de procéder ne contribue pas à démotiver les enfants, trop jeunes pour pouvoir profiter réellement d'un tel enseignement. D'autres écoles maternelles ont, en revanche, davantage un objectif d'éveil des enfants et veillent à immerger les enfants dans un bain linguistique précoce, réalisé dans de bonnes conditions[2] (de Robillard, 1993).

2. LE CYCLE PRIMAIRE

A Maurice, l'enseignement primaire est obligatoire et totalement pris en charge par l'Etat. Les enfants y entrent à l'âge de cinq ou six ans pour une durée de six années ; cependant, Ramdoyal (1990, in Tirvassen, 1994) montre qu'il faut, en moyenne, neuf années d'études à un enfant mauricien pour obtenir ce premier diplôme.

Quatre matières sont abordées de manière privilégiée dans le cycle primaire : l'anglais, le français, les mathématiques et les sciences de l'éveil. D'après *l'Education Ordinance* de 1957, l'anglais et le français doivent être enseignés dès la première année du primaire. Cependant, ce sont les parents et les comités de parents qui décident du dosage des langues utilisées dans l'enseignement. Ceci a pour conséquence une approche privilégiée du français, souvent préféré à l'anglais en début de scolarisation (maternelle et primaire) car les parents apprécient que leurs enfants apprennent en premier lieu, les rudiments du français oral et écrit

[2] Notons que si toutes les langues sont théoriquement permises à l'école maternelle (y compris les langues indiennes), seuls le créole et le français sont souvent effectivement utilisés.

avant de se lancer dans l'anglais dans le secondaire. Cette pratique n'a jamais été normalisée par le gouvernement dont on peut penser qu'il donne ainsi son accord tacite.

Il est également possible aux enfants de choisir une langue orientale de leur choix, il se peut donc que certains enfants reçoivent un enseignement dans trois langues non-maternelles dès la première année du primaire. Toujours selon *l'Education Ordinance* de 1957, les enseignants peuvent avoir recours, pour la communication pédagogique, aux langues qui leur semblent les plus aptes à remplir ces fonctions pendant les quatre premières années de l'enseignement primaire. L'anglais doit être utilisé comme seul vecteur d'enseignement à partir de la quatrième année du primaire.

Ainsi, « en raison du flou qui entoure les règlements concernant le choix de la langue d'enseignement à l'école, les enseignants ont la possibilité d'utiliser la langue qu'ils veulent : en général, c'est le créole, mais le français est assez fréquemment employé, surtout dans les établissement où le créole est stigmatisé ; par ailleurs, le choix obligatoire de l'anglais à partir de la quatrième année du primaire n'est pas toujours respecté[3] » (Lumwamu et *al*., 1993 : 76).

Le fait que les enseignants mauriciens puissent utiliser le créole comme langue d'enseignement peut être une solution face à la difficulté que représente l'usage d'une langue étrangère. Cependant, l'utilisation du créole pose des problèmes bien réels : « d'abord, les manuels sont en anglais ; ensuite, les examens se passent dans cette même langue. Enfin, le créole n'a pas été aménagé pour être utilisé comme langue de communication pédagogique, ce qui entraîne des difficultés à trouver, dans cette langue, des équivalents des termes techniques anglais » (Tirvassen, 2000 :119).

L'objectif de l'enseignement primaire est la maîtrise des aptitudes de lecture et d'écriture chez tous les enfants scolarisés. Durant la première année du primaire, l'accent est mis sur les prérequis en lecture et en écriture (identification/reproduction de formes graphiques évoluant vers la reconnaissance des graphèmes et de là vers la lecture et vers l'écriture) tandis que la deuxième année insiste sur l'apprentissage de l'écriture en soi (de Robillard, 1993). Dès la quatrième année du primaire, parents, enseignants et élèves ont l'attention fixée sur les examens de fin de cycle primaire car ces examens servent à classer les élèves et ensuite à les orienter vers les *bons* établissements secondaires qui sont en nombre limité et ne peuvent accueillir qu'environ 20% des enfants du primaire. Par conséquent, à partir de la quatrième année du primaire, l'apprentissage est sacrifié au profit du bachotage et les "handicaps" mineurs deviennent vite insurmontables tant la compétition est intense (Tirvassen, 1994). Cette situation provoque également des vécus stressants pour les élèves, transformés vers l'âge de dix ou onze ans, en "bête à concours" qui se focalisent uniquement sur les compétences jugées "utiles" pour réussir aux examens, souvent au détriment d'un apprentissage qui assurerait leur épanouissement. Enfin, tout ceci génère une forte pression sur le travail des enseignants qui doivent sacrifier les matières, connaissances et aptitudes qui ne sont pas évaluées lors des examens de fin de cycle primaire (Tirvassen, 2003).

« Le problème du redoublement ne se pose pas au primaire, puisque le passage dans la classe supérieure est automatique, ce qui est d'ailleurs souvent critiqué. Par contre, comme la réussite aux examens de fin de cycle primaire est obligatoire pour l'admission au secondaire, selon un calcul déjà effectué (Ramdoyal et *al.*, 1990), 32.41% d'élèves redoublent la dernière année du primaire, alors que 24.63% abandonnent l'école à la fin du cycle primaire. Il est à noter qu'en moyenne, 30% d'élèves ne réussissent jamais à obtenir le diplôme de fin de cycle primaire » (Tirvassen, 1994 : 28).

[3] Notons que dans le secteur éducatif (en général), « la fréquence d'utilisation réelle des langues est, en caricaturant à l'extrême, en général en fonction inverse de leur légitimité » (de Robillard, 1991 : 149) : d'abord le créole, ensuite le français et, enfin, l'anglais. Ce comportement varie sensiblement selon le milieu (urbain, rural ou social) des enseignants et élèves : on approche d'assez près le modèle théorique dans les meilleurs collèges urbains.

Notons que, d'après de Robillard (1993), le taux de réussite en fin de cycle primaire est d'environ 50% et que, malgré ce pourcentage relativement faible, le filtrage effectué par l'examen de fin de primaire laisse encore passer dans le secondaire des enfants qui ne sont pas vraiment prêts à cette aventure.

Selon le *Master Plan* (schéma directeur élaboré pour planifier le système d'éducation jusqu'à l'an 2000), la proportion des élèves par rapport aux maîtres est, en moyenne, de vingt élèves pour un maître dans l'enseignement primaire, mais ce chiffre doit être revu à la hausse puisque ont été pris en compte pour calculer la proportion, les directeurs d'établissements ainsi que leurs assistants qui, en principe, ont des tâches de nature purement administrative (Tirvassen, 1994). De plus, le problème des classes où le nombre d'enfants s'élève à 40-45 (principalement dans les établissements dits défavorisés) se trouve également masqué par le fait que, d'une part, le nombre d'élèves par maître dans les bons établissements est plus faible et que, d'autre part, il existe des classes, notamment en fin de cycle, où le nombre d'élèves est considérablement réduit. Les chiffres évoqués par le *Master Plan* doivent donc être pris avec circonspection dans la mesure où ils ne révèlent que des tendances générales (Tirvassen, 2003).

3. LE CYCLE SECONDAIRE

Le cycle secondaire est divisé en deux étapes, la première de cinq ans conduisant au *School Certificate*, et la seconde, de deux ans, menant au *Higher School Certificate* (équivalent du Baccalauréat français).

Dans l'enseignement secondaire, les élèves doivent se consacrer à sept matières, dont l'anglais, le français et les mathématiques. Le français est officiellement seulement « langue enseignée » à raison de 4-5 heures hebdomadaires. L'anglais, officiellement toujours, est censé être la seule langue-médium.

En fait, selon de Robillard (1993), le créole, le français et l'anglais[4] servent de médium d'enseignement avec des dosages extrêmement variables selon les écoles, les enseignants et les élèves (plus forte probabilité de créole en zone rurale qu'en zone urbaine, de français dans les écoles catholiques que dans les écoles d'Etat…). Quant aux langues indiennes, elles sont très largement négligées par les principaux intéressés eux-mêmes qui jugent la connaissance de ces langues ancestrales peu utile dans le contexte mauricien ; la plupart considèrent même qu'il est préférable de maîtriser le français que les langues indiennes, une fois, bien sûr, l'anglais acquis.

Il est à noter que le manque d'enseignants compétents se fait cruellement sentir dans le secondaire (autant que dans le primaire) et que les moyens mis à leur disposition ne sont pas adéquats (insuffisance de bibliothèques notamment).

Selon un calcul effectué par Ramdoyal et *al*. (1990 in Tirvassen, 1994), 44 élèves (sur 100 admis au primaire) font cinq années d'études secondaires et passent les examens nationaux du *School Certificate*. Cinq pourcents des enfants abandonnent l'école après la première année du secondaire, 6% après la deuxième année, 8% après la troisième année, 19% après la quatrième année, et 45% après la cinquième année. Finalement, 24 élèves (sur 100 admis au primaire) réussissent aux examens de *School Certificate* et huit seulement arrivent à décrocher le diplôme de fin de cycle secondaire (*Higher School Certificate*).

Selon le *Master Plan* (1991), la proportion des élèves par rapport aux maîtres dans le cycle secondaire est passée de 26 pour un à 20 pour un en 1990. Il est cependant important de noter que, tout comme dans le primaire, il est nécessaire de relativiser ces résultats. En effet, compte tenu de la manière dont ont été calculés les chiffres (moyenne nationale), l'existence de classes où le nombre d'enfants s'élève à 40-45 (dans les établissements dits défavorisés)

[4] Dans le cycle secondaire, l'anglais devient une langue d'enseignement courante (au même titre que le français et le créole) principalement en raison du fait que les examens de fin de secondaire sont en anglais.

est masquée. En effet, d'une part, la proportion d'élèves par rapport aux professeurs dans les bons établissements est faible et d'autre part, il existe des classes, notamment en fin de cycle, où le nombre d'élèves est considérablement réduit, ce qui a tendance à baisser la moyenne nationale. Ces chiffres doivent donc être pris avec circonspection : ils ne révèlent que des tendances générales (Tirvassen, 1994).

On peut dire qu'il existe deux catégories d'établissements secondaires à Maurice : d'une part ceux qui appartiennent à l'Etat et ceux dits : « établissements confessionnels »[5] qui offrent une éducation d'un bon niveau, et d'autre part, les établissements privés où l'infrastructure est peu propice à l'épanouissement des enfants. On peut en effet constater, entre ces deux catégories, un déséquilibre entre les ressources matérielles mais aussi humaines (moins bonne formation en général pour les enseignants des écoles privées) qui leur sont offertes. L'impact de ce déséquilibre se fait évidemment ressentir sur l'enseignement. Ainsi, en raison de la répartition inéquitable des ressources, le taux d'échecs, en particulier aux examens de *Higher School Cetrificate* dans les établissements privés, est, en général, plus élevé.

4. LE PARASCOLAIRE

Il s'agit d'activités liées directement au domaine scolaire, mais s'exerçant hors des murs de l'école tels que des «leçons particulières» (payantes), des cours collectifs ou individuels qui accompagnent la scolarisation gratuite et qui sont parfois dispensés par le(s) même(s) enseignant(s) que les enfants ont en classe. En effet, certains d'entre eux, s'estimant insuffisamment rémunérés recourent à cette méthode pour arrondir leurs fins de mois (de Robillard, 1993). Ce phénomène, en raison de son ampleur, mérite donc d'être examiné.

Les principaux usagers du système scolaire recourent ainsi à un système éducatif parallèle pour compenser ce qui est perçu comme les faiblesses du système officiel. Cependant, à des doses raisonnables, ce système peut s'avérer profitable pour les élèves les moins doués. Cependant, le taux d'échec à l'école primaire (± 40%), où ce système est le plus présent, permet de douter de son efficacité.

« La société mauricienne croit beaucoup en l'éducation comme lieu de passage obligé de la promotion sociale, au point que, lorsque la gratuité a été étendue au secteur secondaire (fin des années 1980), la plupart des parents ont consacré la part du budget familial naguère affectée aux frais de scolarité à des cours particuliers pour leurs enfants » (Tirvassen, 1991 : 171).

Les cours particuliers, s'ils ne garantissent pas nécessairement le succès, permettent de donner une idée de la volonté des parents à tout faire pour que leurs enfants réussissent.

CONCLUSION

On le voit, à Maurice, l'évaluation de la politique publique en matière d'enseignement amène à un constat peu réjouissant. Le taux d'échec scolaire est alarmant et l'alphabétisation pour tous, loin d'être atteinte. De multiples raisons expliquent ces échecs : les problèmes structurels du système éducatif, les conditions matérielles dans lesquelles se transmet le savoir, les difficultés «pédagogiques» auxquelles sont confrontés les enseignants, souvent peu ou pas formés… (Tirvassen, 1991). D'après le recensement de 1990, 48% de la population économiquement active n'ont pas le diplôme de C.P.E. et sont, selon toute probabilité, totalement ou partiellement analphabètes. Six pour cent possèdent uniquement le diplôme du C.P.E. et devraient normalement avoir acquis les connaissances nécessaires pour pouvoir lire

[5] « Les établissements confessionnels sont pour la plupart des écoles catholiques que l'on associe à la francophonie locale alors que les établissements privés sont associés aux ″ groupes socio-économiquement défavorisés ″ et, sur le plan linguistique, on leur attribue un usage important du créole » (Tirvassen 2002 : 261).

et écrire, à moins qu'ils ne soient victimes de l'analphabétisme de retour ; 25% ont fait des études secondaires, sans toutefois avoir obtenu le diplôme du *School Certificate* alors que 13.9% le détiennent. Enfin, 4.7% possèdent le *Higher School Certificate* et 2.4% un diplôme universitaire[6] (Tirvassen, 1994).

L'échec scolaire a des retombées sur plusieurs plans. D'abord, cet échec est celui d'une école qui se concentre sur ses besoins et ignore ceux des apprenants. Ensuite, il renvoie ceux qui échouent à une image négative de soi, ce qui, à terme, entraîne des effets pervers. C'est sans doute ce qui explique (du moins en partie) la déperdition des aptitudes de lecture après quelques années d'arrêt de l'école (analphabétisme de retour) par ces jeunes qui quittent l'école primaire pour s'engager dans la vie active. « Certains enfants quittent l'école sans maîtriser les aptitudes qui leur permettent de lire des textes élémentaires, et d'écrire en français des phrases élémentaires ; ils n'ont aucun maniement de l'orthographe et de la grammaire du français et de l'anglais » (Tirvassen, 1994 : 48). En moyenne, « environ 37-38% des jeunes autour de 18 ans sont analphabètes. Si l'on tente de cerner l'ampleur du problème au niveau de la population économiquement active, on peut raisonnablement penser que la proportion doit être plus élevée compte tenu du faible taux de scolarisation des personnes ayant 45 ans et plus. Au moins 50% de la population économiquement active de Maurice ne sait donc pas lire et écrire suffisamment pour être autonomes dans leur vie quotidienne » (Tirvassen, 1994 : 49).

Dans son rapport mondial 2006 de suivi sur l'éducation pour tous, l'UNESCO démontre pourtant que l'alphabétisation est un enjeu vital pour les pays en développement, les bienfaits qui en résultent pour ceux qui en jouissent pouvant se décliner sur quatre axes : humains, culturels, sociaux et économiques.

Le fait d'être correctement alphabétisé a, en effet, une grande influence sur l'estime de soi et la confiance en soi des personnes, sur leur capacité à se prendre en charge par l'apparition d'actions individuelles et collectives au niveau politique, par exemple. Les femmes alphabètes se montrent souvent plus à même de faire entendre leur voix et à lutter ainsi contre les grandes disparités de traitement liées au genre. Par ailleurs, une personne alphabétisée sera plus à même d'exercer son esprit critique à l'égard du monde qui l'entoure. Les normes et les attitudes dans une société donnée pourront ainsi être remises en question. Au niveau social, des recherches menées dans plusieurs pays d'Asie et d'Amérique du Sud ont montré que les personnes alphabétisées ont de meilleures connaissances dans le domaine de la santé en général, et sont plus à même de faire des démarches de santé préventive comme la vaccination ou la consultation d'avis médicaux pour elles ou leurs enfants. On a également pu montrer la corrélation entre l'alphabétisation et la baisse de fécondité. De plus, les parents instruits envoient plus facilement les enfants à l'école ou peuvent les aider à faire leurs devoirs. Des enquêtes internationales sur l'alphabétisation des adultes ont montré qu'une élévation importante des compétences au sein d'un pays peut permettre une élévation importante des gains économiques de celui-ci. L'alphabétisation permet d'augmenter le PIB d'un pays, et est, donc, un facteur essentiel pour le faire sortir de la liste des pays moins avancés. *In fine*, l'alphabétisation amène de nombreux effets bénéfiques à la fois dans une perspective individuelle et collective. Elle est un prérequis incontournable pour le développement humain et participe intensivement à la lutte contre la pauvreté.

La politique publique mauricienne relative à l'enseignement primaire prescrit l'apprentissage obligatoire, dès la première année, de deux langues bien souvent non-maternelles. Les enfants, pour la plupart créolophones, doivent apprendre le français, l'anglais et peuvent également choisir une langue orientale en option. Même si, en pratique, relativement peu d'établissements scolaires respectent à la lettre ces prescriptions, cette

[6] Notons qu'en termes de langues d'enseignements, l'anglais, le français et le créole sont utilisés à l'université, selon la classe sociale du professeur. Ainsi, à la fin de leurs études, les élèves mauriciens sont généralement trilingues.

situation particulière conduit à un taux d'échec alarmant en fin de cycle primaire, sans compter que certains enfants atteignent le cycle secondaire sans y être vraiment préparés. On peut encore ajouter à ce constat que l'analphabétisme touche un certain nombre d'enfants ayant pourtant obtenu leur diplôme de fin de cycle primaire.

Malgré une conscience de plus en plus répandue[7] de l'influence de l'emploi des langues dans l'échec scolaire, des modifications au niveau du choix des langues à l'école primaire restent inenvisageables dans le contexte actuel. En effet, la politique linguistique en général, et la politique linguistique de l'école, en particulier, sont des sujets très sensibles à l'île Maurice. Par ailleurs, s'il existe, dans certains cas, une absence de volonté de remettre en question un héritage colonial, dans d'autres, les bouleversements du *« modus operandi »* seraient tellement énormes que les concepteurs de la politique éducative se contentent du *statu quo*.

Alors que le contenu de l'enseignement devrait être adapté aux profils et aux besoins des apprenants, on peut dire que le système éducatif mauricien se préoccupe peu du contexte linguistique dans lequel il s'insère en stigmatisant la langue la plus employée par l'ensemble de la population. En effet, la majorité des institutrices interrogées déclarent tenter d'amener les enfants à s'exprimer dans les langues européennes et principalement en français (en début de cycle primaire) notamment en reformulant les propos des enfants qui parlent en créole. Or, pour les enfants créolophones, c'est en créole que se tisse d'abord la relation aux autres, au monde, à soi. « Comme tout enfant, il se constitue en sujet affectif, cognitif, social, moral, symbolique à travers les expériences partagées auxquelles la parole, d'abord créole, donne sens » (Fioux, 2003, *in* Tupin, 2003 : 72).

Dans une optique d'égalité des chances, d'aucuns estiment donc que les politiques publiques devraient repenser la place du créole dans l'enseignement où la stigmatisation de cette langue crée, sans conteste, des obstacles identitaires et engendre davantage la déculturation que l'éducation. On pourrait ainsi réconcilier les enfants avec leurs langues et leurs cultures par la levée des "interdits" qui les frappent dans l'institution scolaire et par leur promotion dans le système éducatif.

En outre, une pédagogie adaptée devrait favoriser l'accueil des tout petits à leur entrée à l'école ; cette étape nécessite une attention toute particulière notamment au niveau du choix des langues employées et de la manière de les faire acquérir. A ce propos, Chaudenson (1989, in Tirvassen, 1997 : 374) considère qu'« il faut développer, le plus tôt possible, une compétence communicationnelle dans les langues qui ont des fonctions importantes à l'école primaire pour rendre supportable cet enseignement ». Cependant, d'après Tirvassen (1997), « l'école mauricienne ne se donne guère pour objectif le développement d'aptitudes communicationnelles chez des élèves qui ont besoin de ces savoir-faire pour pouvoir bénéficier de leur scolarisation » (Tirvassen, 1997 : 374). Ainsi, alors que les linguistes insistent sur le fait qu'une compétence communicationnelle ne doit pas être confondue avec la connaissance grammaticale, « les enseignants mauriciens envisagent la langue comme une somme de structures morpho-syntaxiques et d'items lexicaux. Communiquer signifie, pour eux, la capacité de produire des structures et apprendre à communiquer consiste à répéter ces structures » (Tirvassen, 1997 : 384). La finalité de l'enseignement d'une langue à l'école est sa maîtrise formelle, l'idéal à atteindre étant une langue « sans faute », et surtout à l'écrit. De plus, la notation accorde toujours beaucoup d'importance au respect du code linguistique défini par un lexique, une morphosyntaxe et une syntaxe.

[7] Si l'influence de l'aspect linguistique sur l'échec scolaire est reconnue au sein de la communauté scientifique, elle ne l'est apparemment pas pour la majeure partie de la population qui estime que l'emploi de différentes langues non maternelles à l'école ne posera pas forcément problème aux enfants. En effet, tout porte à croire que les enseignantes et les parents rencontrés considèrent la situation actuelle comme un état de fait ne pouvant être remis en question.

Etant donné que la maîtrise formelle du français et de l'anglais constitue la principale clef de la réussite scolaire et plus tard, de l'insertion professionnelle, la démocratisation de l'enseignement pourrait se traduire dans les faits si la connaissance des langues européennes n'était plus le mode indispensable de la sélection opérée par l'école.

On pourrait encore ajouter que l'enseignement privé et payant joue également un rôle indéniable dans les problèmes que rencontre le système scolaire mauricien. En effet, au sein des couches sociales les plus favorisées, les enfants reçoivent un enseignement de type européen, dans une langue européenne (le français ou l'anglais), généralement familière aux enfants de cette classe sociale. En contrepartie, on retrouve des «écoles primaires» ouvertes à l'ensemble (ou plutôt au reste) de la population où se fait à peu près n'importe quoi (en terme d'emploi des langues), ce qui contribue à renforcer l'inégalité des chances. Afin de lutter contre cette inégalité, une tentative d'homogénéisation de l'enseignement privé et gouvernemental devrait être mise en place. Celle-ci, a terme, devrait conduire à la prise en charge par l'Etat de l'ensemble du système éducatif, ce qui engendrerait notamment la gratuité de la scolarité pour chacun.

Etant donné que le créole reste fortement employé dans la vie quotidienne mauricienne, la solution idéale pourrait être, à notre avis, une conception, intégrée et complémentaire du créole, et du français dans un premier temps et de l'anglais ensuite, comme il en est dans la société. La solution, d'ordre politique, reportée à la modification du statut des langues à l'échelle de la société n'étant pas vraiment à l'ordre du jour, seule la construction d'un bilinguisme ou trilinguisme conciliateur et intégrateur des langues de la maison et de l'école pourrait s'avérer une transition intéressante.

BIBLIOGRAPHIE

BAGGIONI D., CALVET L.-J., CHAUDENSON R., MANESSY G., DE ROBILLARD D. (1992) *Multilinguisme et développement dans l'espace francophone,* Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement.

DE ROBILLARD D. (1991) Développement, langue, identité ethno-linguistique : le cas de l'île Maurice, *in* Jouannet F., Nkusi L., Rambelo M., de Robillard D., Tirvassen R., *Langues, économie et développement,* tome 2, Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement, pp. 123-174.

DE ROBILLARD D. (1993) L'apprentissage du français à l'île Maurice : facteurs scolaires et extra- scolaires, *in* Chaudenson R., Clignet R., Lange M-F., Gérard E., Martin J.-Y., Rakotozafy M., Rambelo M., de Robillard D., Schmidt B., Tirvassen R., Yaro Y., *L'Ecole du Sud*, Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement, pp. 87-99.

LUMWAMU F., MISSAKIRI M., NTSADI C., TIRVASSEN R. (1993) *Les enfants, l'école : les cas du Congo et de Maurice*, Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement.

TIRVASSEN R. (1991) Le problème de la langue d'enseignement à Maurice : une approche socio-linguistique, *in* Jouannet F., Nkusi L., Rambelo M., de Robillard D., Tirvassen R. *Langues, économie et développement, Paris,* Didier Erudition, coll. Langues et développement.

TIRVASSEN R. (1993) Fonctions pédagogiques et options didactiques de l'anglais et du français à l'île Maurice : quelques réflexions fragmentaires, *in* Chaudenson R., Clignet R., Lange M-F., Gérard E., Martin J.-Y., Rakotozafy M., Rambelo M., de Robillard D., Schmidt B., Tirvassen R., Yaro Y., *L'Ecole du Sud*, Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement, pp. 101-110.

TIRVASSEN R. (1994) *Communication et développement : le cas de Maurice*, Paris, Didier Erudition, coll. Langues et développement.

TIRVASSEN R. (1997) Le développement des aptitudes communicationnelles au pré-primaire à l'île Maurice ou la négation de l'apport de la sociolinguistique à la didactique du

français, *in* Hazaël-Massieux M.-C., de Robillard D., *Contacts de langues, contacts de cultures, créolisation*, Paris, L'Harmattan, pp. 373-384.
TIRVASSEN R. (2000) Créole et école dans les îles du sud-ouest de l'océan indien : pour des réformes inscrites dans un nouveau paradigme, *in* Chaudenson R., Hazaël-Massieux M.-C., *Etudes créoles : culture, langue, société*, Paris, Didier Erudition, pp. 111-122.
TIRVASSEN R. (2002) Ecole, français régional et insécurité linguistique à Maurice, *in* Bretegnier A., Ledegen G., *Sécurité/insécurité linguistique : terrains et approches diversifiées, propositions théoriques et méthodologiques*, Paris, L'Harmattan, coll. Espaces francophones (dirigée par Robillard D. de), pp. 243-254.
TIRVASSEN R. (2003) La communauté plurilingue mauricienne et sa gestion de la problématique du créole à l'école, *in* Tupin F. (ed.) *Ecole et Education*, Paris, Anthtopos, pp. 89-113.
TIRVASSEN R., SONCK G. (2002) Aménagement linguistique en contexte scolaire à l'île Maurice : identifier des zones qui peuvent supporter le poids de la réforme, *in* Tirvassen R. *Ecole et plurilinguisme dans le Sud-ouest de l'océan Indien*, Paris, L'Harmattan, coll. Langues et développement, pp. 107-127.
TUPIN F. (2003) *Ecole et éducation (Univers créoles 3)*, Paris, Anthropos.

Sites Internet

BAFD/OCDE, *Perspectives économiques en Afrique*, 2005,
http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/32552863.pdf
Government of Mauritius, *Our Constitution*, 2004, http://ncb.intnet.mu/govt/constitu.htm
Leclerc J., *Aménagement linguistique dans le monde*, 2007,
http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/amsudant/creole.htm
Leclerc J., *Aménagements linguistiques dans le monde*, 2007,
http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/maurice.htm
PNUD, http://www.undp.org/

Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté : les cas de la Guinée et de Madagascar [1]

Jean-Etienne BIDOU, Isabelle DROY et Emmanuel FAUROUX
UMR ADES-Tempos, C3ED UMR n° 063 (IRD-UVSQ), IRD-UR 102,
jebidou@ades.cnrs.fr, isabelle.droy@ird.fr, faurouxemm@yahoo.fr

La décentralisation en Guinée et à Madagascar, et en Afrique en général, est un processus politique, entamé au milieu des années 1980 et qui était inclus dans une démarche de diffusion ou de retour à des pratiques démocratiques. La lutte contre la pauvreté s'organise plus tardivement, mais elle est greffée généralement sur le processus de décentralisation et associée à des pratiques participatives. Cette articulation, qui résulte d'un choix fait par les organisations internationales dans les années 1990, et qui peut être solidement argumenté, se révèle-t-elle efficace ? Après un rappel sur les conditions de mise en place des politiques de décentralisation et de lutte contre la pauvreté dans les deux pays, nous étudierons dans la seconde partie, la place de la pauvreté dans les cultures locales à travers un exemple malgache. L'analyse de trois projets, décentralisation foncière, gouvernance des ressources naturelles à Madagascar, et gestion urbaine en Guinée, est conduite dans la troisième partie autour d'une question centrale : comment et en quoi la décentralisation permet elle de réduire la pauvreté et les inégalités ?

1. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION : UNE GREFFE TARDIVE ET COMPLEXE

Les histoires politiques et économiques de la Guinée et de Madagascar ont suivi des trajectoires parallèles ces dernières décennies. Les deux pays, après avoir été colonisés par la France, ont connu une expérience socialiste. Ils ont ensuite été placés dans le même moule des politiques d'ajustement structurel et plus récemment de lutte contre la pauvreté, qui conditionne la remise d'une partie de la dette extérieure.

1.1. Guinée et Madagascar : le passage par le socialisme

La Guinée et Madagascar, très éloignés géographiquement et culturellement, ont des points communs dans leur histoire économique et politique. Anciennes colonies françaises, elles ont accédé à l'Indépendance dans des conditions assez différentes dans un premier temps. Cependant, malgré un certain décalage temporel de plus d'une dizaine d'années, les deux pays se sont engagés dans la voie d'un socialisme inspiré de l'URSS. Cette orientation a été prise dès 1962 en Guinée, soit quatre ans après la rupture avec la France ; à Madagascar, ce fut en 1975, lorsque D. Ratsiraka instaura la 2ème République. Dès lors, les deux pays ont connu une évolution relativement classique des pays africains ayant choisi la voie socialiste.

Le centralisme démocratique. Sur le plan politique, en Guinée, l'organisation étatique était celle d'une république populaire. Le PRL (Pouvoir révolutionnaire local) est l'unité de base, au niveau des villages ou des quartiers urbains. Il s'inscrit en rupture totale avec la chefferie traditionnelle, qui avait été conservée par l'administration coloniale sous la forme des cantons et qui étaient perçues comme le soutien du pouvoir colonial. Le découpage

[1] Ce travail a été réalisé avec l'appui du Conseil Régional d'Aquitaine (contrat CRDDT « Pauvreté et gouvernance locale : les impacts de la politique de décentralisation. Une approche comparative entre Madagascar et la Guinée. » (IFReDE-CED-Université de Bordeaux IV en partenariat avec le C3ED UMR 063 (IRD-UVSQ) et l'UMR Ades-Tempos).

administratif cassa donc les anciennes limites de manière à partager les anciens territoires des chefferies et à les agglomérer dans des unités entièrement nouvelles ; les anciens centres de pouvoir furent souvent transférés dans des lieux de moindre importance. Les PRL, dirigés par un bureau présidé par un maire, étaient réunis en sections d'arrondissement, en conseils exécutifs régionaux, puis en Conseil National de la Révolution. Mais le véritable pouvoir était tenu par le Président Sékou Touré qui était aussi secrétaire général du parti-Etat et responsable suprême de la Révolution.

A Madagascar, l'organisation administrative mise en place de 1976 à 1992 est un système théoriquement déconcentré et décentralisé, sur quatre niveaux. L'unité de base est le « fokontany » (équivalent d'un village), territoire de la « communauté traditionnelle », le fokonolona. La référence à cette assemblée villageoise, qui existe en pays merina depuis plusieurs siècles, est récurrente sous les différents régimes politiques. Les formes de récupération sont aussi plus ou moins importantes, de la colonisation au pouvoir actuel. Sous la période socialiste, les fokonolona et leur base territoriale le fokontany, ont servis d'appui à la mise en œuvre de la révolution. Cependant, l'écart s'est assez vite creusé entre le fokonolona et les représentants du fokontany, nommés en fonction de leur allégeance au parti, l'AREMA (Avant-garde de la révolution malgache). Les autres niveaux sont le Firaisanpokontany, le Fivondronampokotany et le Faritany (qui sont les provinces au nombre de six). Bien qu'on parle de décentralisation dans la Constitution de la Deuxième République, de fait, le régime est celui du centralisme démocratique avec un contrôle à tous les niveaux du parti au pouvoir.

Des politiques économiques qui conduisent à la faillite. Dans les deux pays, sur le plan économique, cette orientation s'est traduite par le contrôle par l'Etat de la plupart des activités productives et du commerce.

En Guinée, les faits marquants furent la collectivisation de l'agriculture, d'abord sous la forme de coopératives, puis sous celle de fermes villageoises assistées de brigades mécanisées, puis l'étatisation du commerce qui culmina en 1975 avec l'interdiction de la tenue des marchés villageois, enfin l'établissement de l'impôt révolutionnaire (la « norme ») qui atteint à la fin des années 1970 des taux exorbitants. Tous ces éléments repoussèrent les agriculteurs dans une économie d'autosubsistance, ou à l'émigration vers les pays voisins.

A Madagascar, la stratégie de rupture amorcée en 1972 est consommée après 1975. La malgachisation de nombreuses entreprises (y compris les plantations) entraîne la stagnation des cultures d'exportations ; la nationalisation des secteurs clés de l'économie s'étend au commerce de produits agricoles stratégiques comme le riz. Les bas prix imposés aux paysans les contraignent, comme en Guinée, à se replier sur des stratégies d'autosubsistance. Le choix d'une stratégie d'import-substitution impose un recours à l'endettement important pour faire face aux besoins d'investissement par ailleurs souvent hasardeux (Duruflé, 1988). Dès 1980, le pays subit une crise économique très sévère et se retrouve classé comme un des pays les plus pauvres du monde.

1.2. La potion amère des plans d'ajustement structurel

Ce sont donc des pays exsangues et très endettés qui sont contraints d'avoir recours aux institutions de Bretton Woods au milieu des années 1980. La réduction des dépenses publiques et la libéralisation sont les deux priorités des programmes d'ajustement structurel. Durant la même période et toujours avec l'incitation des bailleurs de fonds, la décentralisation est timidement engagée dans les deux pays. Elle n'est pas encore totalement en place, mais son impact à l'échelle locale (qui pour nous est l'échelle villageoise) est déjà perceptible. Cette nouvelle organisation modifie les systèmes de pouvoir locaux, qui ont déjà subi de nombreuses transformations liées à l'histoire assez mouvementée et aux changements brutaux qu'ont connus ces pays durant les dernières décennies.

L'apurement des comptes. En Guinée, après la mort de Sékou Touré, la reconstruction s'est inscrite dans un cadre libéral, sous la houlette du FMI et appuyé par une aide bilatérale importante. Du point de vue économique le pays a subi un traitement de choc : restructuration et privatisation des entreprises industrielles et commerciales, suppression du contrôle des prix, libéralisation du commerce. La Guinée a beaucoup progressé dans sa transition à une économie de marché : elle a amélioré ses résultats macro-économiques, ses infrastructures, développé des activités commerciales, redressé progressivement sa production agricole. Mais la poursuite de l'ajustement a été un exercice difficile : réaction défaillante du secteur privé au nouvel environnement économique, manque d'efficacité de l'administration et du secteur judiciaire, faible niveau d'alphabétisation et de scolarisation, accès insuffisant aux services de santé et d'hygiène. L'assainissement des finances publiques s'est traduit par des réductions massives des effectifs de la fonction publique et des entreprises d'Etat[2]. Si à court terme la croissance revient, elle est essentiellement due aux investissements massifs dans l'agriculture et les infrastructures et effectués grâce aux transferts de l'aide étrangère. Les secteurs-clés dont les banques sont réformés et passent sous le contrôle des grandes banques internationales. La libéralisation se traduit par des hausses des prix à la consommation, tandis que les salaires restent bloqués (Topol, 1989). La plupart des objectifs macro-économiques ont été atteints. Cependant, comme dans les autres pays soumis à la même politique, la priorité donnée aux considérations d'ajustement et de stabilisation s'est faite au détriment de la dimension sociale du développement. Les capacités institutionnelles de gestion de développement sont restées insuffisantes et n'ont guère été renforcées sur une base durable. En 2004, le classement selon l'indicateur du développement humain place la Guinée à la 160ème place sur 177 pays.

Le scénario qu'a connu Madagascar a beaucoup de points communs. En 1983, Madagascar doit faire appel au FMI et s'engager sur la voie de la libéralisation et de l'économie de marché. Ainsi, la libéralisation du commerce du riz, aliment de base des malgaches, se met progressivement en place à partir de 1983-1984, en dehors des "zones réservées" d'Alaotra et de Marovoay, où il faudra attendre 1986 pour que le monopole de l'Etat soit aboli. Mais, l'abandon du contrôle des prix a été suivi d'une famine dans la capitale entre 1985 et 1987. Les ménages déjà appauvris par les années de crise économique, n'ont pas pu faire face à la hausse brutale des prix du riz ; cette crise a eu des conséquences démographiques majeures à Antananarivo (Garenne, 1999). Au milieu des années 1990, Madagascar renoue avec la croissance économique, les exportations (textile, crevettes) sont en forte hausse, mais le secteur rural reste dans une situation de grande pauvreté et les inégalités se creusent de plus en plus. Madagascar remonte cependant dans l'indicateur du développement humain et est à la 143ème place sur 177 en 2004.

La démocratisation : des rythmes très différents. En Guinée, après l'élimination rapide de la pyramide du parti-Etat (mais non de leurs cadres), les réformes visant au rétablissement d'un Etat de droit ont été entamées. Le multipartisme a été autorisé en 1992 afin de préparer les premières élections présidentielles finalement tenues en décembre. Les premières élections législatives ont permis en 1995 de mettre en place la première assemblée nationale. Un effort législatif caractérise cette période avec la promulgation de codes destinés à donner des bases à l'activité économique, codes des investissements, code foncier, etc. La réforme administrative a permis d'introduire certaines formes de décentralisation. La nouvelle organisation territoriale, progressivement mise en place depuis 1986 et achevé en 1992, compte trois niveaux : districts ruraux, collectivités décentralisées (communautés rurales de développement, 303 CRD, ou communes urbaines, 38 CU) et préfectures. Les CRD sont des communautés décentralisées dotées de l'autonomie financière ; elles sont dotées d'un conseil communautaire à la fois élu et coopté et d'un président. Les pouvoirs de tutelle sont le

[2] Sur les 87 000 emplois publics et para publics, 18 000 sont « déflatés » en moins de deux ans et près de 40 000 sont prévus.

ministre de l'Intérieur et donc les gouverneurs de région et les sous-préfets, les sous-préfectures coïncidant avec les CRD.

A Madagascar, le changement de régime politique suivi de la conférence nationale de 1992 a été marqué par la création de nouvelles institutions de l'administration territoriale (commune, région, province autonome). En réalité, jusqu'en 2004, seules les communes seront effectivement mise en place dans un cadre décentralisé, avec des élections de maire et d'un conseil communal ; le pays compte 1395, et plus de 11 000 Fokontany. Les autres niveaux sont gérés par délégation spéciale du gouvernement. En 2004, les 24 régions sont créées, elles disposent de pouvoirs importants, mais le chef de région est encore en 2006, nommé par le gouvernement. Les représentations de l'Etat sont au niveau de la sous-préfecture et de la préfecture. La répartition des compétences entre les services déconcentrés de l'Etat (santé, éducation) et les institutions décentralisées comme les communes ne sont pas claires. A. Rochegude (2004, p. 4) qualifie de longue « transition » l'évolution du cadre institutionnel et administratif depuis trois décennies à Madagascar : « l'état actuel des lieux montre en effet un dispositif dont les différents niveaux tout à la fois évoluent dans les textes et demeurent inappliqués ou presque dans les pratiques de l'organisation du territoire ». Ainsi, les provinces autonomes créées en 1998 avec un statut de souveraineté spéciale (compétences législatives spécifiques), n'ont jamais réellement pu être opérationnelles : les instances élues en 2000 ont été suspendues en 2001 pour des raisons politiques et ce niveau a été supprimé en 2007. Cependant, depuis 2003-2004, une réelle dynamique est engagée, plus particulièrement au niveau des communes et plus récemment des régions. La transition politique est amorcée dans les années 1990 et le pays démarre un processus de démocratisation qui connaît de forts importants soubresauts, dont le dernier date de 2002. La décentralisation touche aussi le processus d'orientation de la politique de développement rural. Le plan d'action pour le développement rural (PADR) est un cadre de conception, de définition et d'orientation des stratégies et des programmes de développement rural. La démarche ascendante vise à élaborer un plan qui partirait du niveau communal pour remonter au niveau national.

1.3. La lutte contre la pauvreté en quête de cadre administratif

Les plans d'ajustement structurel, difficiles à mettre en œuvre, n'ont généralement pas empêché la dette d'augmenter. Les déséquilibres induisent de nouvelles formes de pauvreté en même temps que la qualité d'un certain nombre services essentiels, comme la santé et l'éducation, se dégradent fortement. L'endettement des Etats s'accroît alors que leurs performances économiques se révèlent décevantes, et en Afrique, largement inférieures à celles des autres pays en voie de développement. Enfin, la croissance des inégalités provoque des troubles sociaux et une instabilité politique qui annihilent les efforts consentis. La nécessité du renouvellement des stratégies se fait sentir dès le milieu des années 1990 ; elle débouche sur de nouvelles politiques, destinées à ramener la dette à un niveau soutenable et à mettre en place des politiques de développement durable visant à réduire la pauvreté. L'initiative PPTE de la Banque mondiale et du FMI appelle les pays pauvres très endettés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté (DSRP) en échange d'un allègement de la dette et d'aides financières (Collier, 1997 ; Sarrasin, 1999).

L'élaboration des DSRP. Dès 1996, le gouvernement guinéen avait lancé un processus de réflexion sur une nouvelle stratégie prenant en compte les conséquences sociales des politiques d'ajustement structurel et le document produit en 1998 (*Guinée–Vision 2010*) montre le souci d'améliorer des conditions de vie de la population en mettant l'accent sur un progrès économique et social équilibré. La préparation de la Stratégie d'assistance de la Banque mondiale à la Guinée (SAG) favorise un processus participatif permettant aux populations d'exprimer leurs priorités de développement qui aboutit en 2000 à une Lettre de Déclaration de politique de lutte contre la pauvreté. Ainsi l'élaboration du DSRP est l'achèvement d'un processus de mise en forme d'une stratégie. Le DSRP est publié fin 2001.

Le document guinéen souffre des mêmes défauts que ses congénères (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2002) : faiblesse du processus participatif qui a permis de l'établir, déficience de la contextualisation dues aux propositions stéréotypées, alignées sur les positions des institutions de Bretton Wood, incertitudes sur le suivi-évaluation des politiques mises en place. Dans le DSRP guinéen, une annexe de trois pages décrit brièvement la démarche participative (DSRP Guinée 2002). La base consultée « en mars 2000 » à Conakry et dans les quatre régions naturelles du pays « illustre largement le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Pourtant au niveau central les différentes commissions sont sectorielles et comprennent, par exemple, celles sur la « gouvernance et la décentralisation et le renforcement des capacités », « le secteur privé et l'emploi », le « développement rural et l'environnement » ou encore « genre, population et développement » où le rapprochement des thèmes semble quelquefois vertigineux. On estime cependant, après diverses séances de validation que les consultations « ont largement inspiré les grandes orientations définies dans le DSRP » (DSRP, p. 184).

La difficile articulation entre les DSRP et les cadres décentralisés. A la fin des années 1990, l'accent est mis sur la nécessité de décentraliser les responsabilités dans les domaines des services sociaux et de santé, l'agriculture, la gestion des ressources naturelles. La seule structure décentralisée organisée est à ce moment la commune à Madagascar, les CRD ou communes urbaines en Guinée. Elles vont être chargées d'élaborer un outil de planification locale. Qu'il s'agisse des Plans communaux de développement ou des Plans de développement locaux comme en Guinée, la démarche est la même. Diagnostic participatif destiné à mettre en évidence les atouts et les contraintes de la commune ; élaboration du plan après concertation entre les élus, les cadres techniques, les éléments de la société civile et bien sûr les partenaires d'aide au développement afin de hiérarchiser les objectifs et décrire les projets ; le plan est assorti d'un échéancier, sur trois ans en Guinée.

Les problèmes liés à l'élaboration de ces plans locaux de développement ont été rapidement relevés en ce qui concerne leur élaboration et leur contenu. Un d'entre eux semble particulièrement difficile, celui de leur articulation avec les objectifs de développement national et régional. A Madagascar au début des années 2000, le niveau supérieur était occupé par des provinces moribondes et des régions pas encore opérationnelles. A cela s'ajoutent les difficultés d'insertion dans les politiques sectorielles et en particulier celles du développement rural. Les premiers plans de développement régionaux sont mis en place en 2005. Enfin, bien que régulièrement invoquées, on voit mal les liaisons avec les perspectives nationales, et notamment celles issues du DSRP. En Guinée, les plans de stratégie de réduction de la pauvreté établis au niveau de la région étaient encore au stade du diagnostic.

Avec les exemples fournis par ces deux pays, la lutte contre la pauvreté reste une greffe tardive, et pas toujours compatible, sur le processus de décentralisation. Outre le décalage temporel de la mise en œuvre des politiques, leurs objectifs respectifs sont aussi souvent assez éloignés. La décentralisation a pour but une réorganisation politique des Etats, dans une perspective de démocratisation. La lutte contre la pauvreté correspond à une modification des politiques économiques : utiliser l'argent de la dette pour réparer les dégâts sociaux des premiers plans d'ajustement structurel. Si le lien se justifie aisément dans les discours et quelquefois en théorie, il faut cependant observer les situations concrètes, localement, là où le contexte culturel s'impose le plus fortement.

2. POUVOIR LOCAL ET PAUVRETE : UNE SYMBIOSE ?

Les politiques de décentralisation reposent sur le postulat que la participation directe des usagers aux décisions de gestion des ressources permettrait une meilleure transparence et un accès plus égalitaire à celles-ci. La création d'un cadre local de légalité et de responsabilisation des élus et administrateurs locaux permettrait la primauté du droit, et la proximité serait un gage d'une meilleure mobilisation des ressources locales. Enfin, l'avenir

politique des élus serait étroitement lié à la production du bien-être social et économique, ce qui devrait accroître une propension à une gestion plus transparente. Ces approches ne sous-estiment-elles pas la dimension anthropologique des processus de décentralisation ? A plus forte raison, la greffe d'une lutte contre la pauvreté est-elle praticable dans des sociétés où c'est la pauvreté elle-même qui semble fonder une partie importante du pouvoir des groupes et des individus localement dominants ? Parce que de telles questions ne peuvent se poser que dans un contexte précis, on développera ici celui du sud-ouest malgache en pays sakalava. Mais bien sûr les ingrédients qui y sont identifiés pourraient se retrouver peu ou prou dans les autres régions de notre étude.

2.1. Un contexte culturel peu favorable

L'organisation sociale lignagère et ses conséquences. La structure pyramidale des lignages permet une gestion efficace des problèmes intra-lignagers. Le chef lignager (le *mpitoka hazomanga*) tranche sans discussion, même s'il prend parfois l'avis de quelques Anciens. Malgré leur éventuel désaccord, les Anciens se soumettent au choix du *mpitoka*. Si un problème concerne 2, 3 ou 4 lignages, les liens hiérarchiques justifieront la solution émanant du *mpitoka* du lignage de rang supérieur. Pour un problème concernant un grand nombre de lignages, mettant en cause plusieurs localités, les hiérarchies sont davantage contestées. Le risque est grand de ne voir apparaître aucune solution acceptée par tous. Au temps du Royaume de Menabe, le souverain tranchait selon des critères propres à la culture sakalava qui étaient bien acceptés. Puis l'Administration coloniale a remplacé les souverains. Elle a imposé des décisions inspirées de l'équité française, qui conduit à des solutions très différentes de celles inspirées de l'idiosyncrasie autochtone. Les autorités sakalava ont conscience de cette carence de leur société, malhabile pour traiter les problèmes dépassant le cadre lignager. Les *dina* (juridictions populaires regroupant plusieurs unités villageoises) n'ont pas vraiment réussi à combler ce vide institutionnel. Dans les sociétés lignagères de l'Ouest, les problèmes inter-lignagers restent toujours difficiles à résoudre. Ils sont même souvent insolubles car l'intervention des autorités administratives complique le scénario sans régler le fond du problème. Il est peu envisageable de voir les principaux lignages d'une région résoudre par la concertation les problèmes locaux posés par la pauvreté. La lutte contre la pauvreté ne peut spontanément s'opérer qu'au sein de chaque lignage. Il serait incongru d'envisager que des individus, même mandatés par une éventuelle autorité supra-lignagère, se mêlent de résoudre les problèmes de pauvreté rencontrés par d'autres lignages.

Prospérité, malheur et Surnature. Dans le contexte traditionnel, absolument prégnant aujourd'hui en milieu rural, la prospérité résulte davantage de bénédictions que les intéressés « méritent » dans le cadre lignager que de mesures ad hoc. La richesse est perçue comme une récompense accordée par les Ancêtres et la Surnature aux vivants qui ont respecté l'éthique traditionnelle (les *lilindraza*). La pauvreté est, avec la maladie et la mort, l'un des malheurs (*loza*) qui frappent les personnes n'ayant pas assez respecté l'enseignement des ancêtres ou qui ont commis des fautes contre la morale ancestrale (rupture d'un interdit collectif, comportement arrogant à l'égard des « petits », oubli des règles de la solidarité lignagère…). Dans cette logique, la pauvreté constitue la punition (forcément juste car émanant de l'Au-delà) d'une faute antérieure. La meilleure manière de sortir de la pauvreté consiste à se réconcilier avec les Ancêtres et les forces de la Surnature. Le premier pas de la « réconciliation » passe par un retour aux coûteuses cérémonies lignagères de jadis. Pour effectuer de nouveau les fortes dépenses qu'impose l'ostentation cérémonielle, il faut d'abord épargner. Cette phase d'accumulation s'inscrit dans logique des rapports marchands (gagner beaucoup, le plus vite possible en utilisant les stratégies marchandes). Les sommes accumulées ne conduiront pas à des investissements productifs, car elles serviront de base à une dilapidation cérémonielle ostentatoire. De telles attitudes sont évidemment condamnées dans une optique économiciste. Elles aboutissent à un évident gaspillage collectif. Pourtant,

elles sont « rentables » pour les gagnants de la course à l'ostentation qui recevront davantage (en revenus directs et en augmentation de leur capital d'alliances et de prestige) qu'ils n'ont dépensé. Les autorités locales (chefs lignagers, maires, conseillers communaux, chefs de région) sont jugées par leurs supérieurs et par leurs administrés, d'abord, sur un petit nombre de critères peu différents de critères occidentaux de bonne gestion locale : bon état des routes et des infrastructures, absence de banditisme, rareté des conflits ouverts… D'autres critères, moins "occidentaux", sont importants : succession de bonnes récoltes grâce aux conditions climatiques, bonne santé des habitants et du bétail, succession d'évènements favorables… L'opinion locale est alors persuadée que les responsables sont protégés par la Surnature même si les causes de cette faveur ne sont pas connues (magie, protection particulière de l'Esprit d'un grand Ancêtre, rituels secrets…). Ils seront alors considérés comme de bons leaders et soutenus sans réserve même si leur compétence est douteuse. Inversement, une série de mauvaises récoltes, une épidémie, un cyclone destructeur, des attaques de *malaso* (bandits de grands chemins) font penser aux administrés que leurs responsables ne sont pas « bien vus » par les forces occultes, et qu'ils attirent le mauvais sort, même s'ils n'ont aucune vraie responsabilité dans les évènements négatifs qui se sont succédé. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté n'est pas un objectif normal.

2.2. Pauvreté et hiérarchie sociale

Dans la société rurale, hiérarchies et inégalités sont omniprésentes. Hiérarchies de prestige entre clans et lignages, entre hommes et femmes, entre Anciens et jeunes, mais aussi entre riches et pauvres.

L'acceptation de la pauvreté est en partie assimilée au respect de la hiérarchie. Dans l'idiosyncrasie malgache rurale existe, profondément ancrée, l'idée que les hommes ne sont pas égaux entre eux. De même que les vieux ont plus de valeur morale que les jeunes, ou que certains lignages ont plus de prestige, de même certains sont plus riches que d'autres. Cela est à la fois normal et souhaitable, car, ainsi, chacun reste à la place qui lui a été assignée et la société, comme autrefois, va continuer à fonctionner harmonieusement. Un lignage de basse extraction qui deviendrait soudain riche susciterait d'abord la réprobation, (par quels moyens, forcément illicites, a-t-il réussi à court-circuiter le système ?) et ensuite, très probablement, des stratégies peu avouables pour le « remettre à sa place ».

L'ostentation cérémonielle et la compétition entre les groupes. Le système cérémoniel est une clé essentielle de l'accumulation en milieu rural autochtone. Il déclenche une course permanente au prestige dont sort vainqueur le lignage qui a le plus dépensé dans ses cérémonies, celui qui, en termes de rationalité économique, semble avoir le plus « gaspillé ». Mais, pour le vainqueur, il s'agit d'un fructueux détour de production : il va retirer beaucoup d'avantages de son apparent gaspillage. Grâce à son prestige et à sa générosité reconnue, il trouvera des volontaires pour travailler ses champs, on recherchera son alliance (notamment matrimoniale), on l'aidera à défendre ses bœufs contre les voleurs… Inversement, la situation est désastreuse pour les « perdants » qui ont dépensé leur capital sans créer de forces centripètes en leur faveur. Ils sont inexorablement rejetés vers la pauvreté dont ils espéraient sortir définitivement. Dans la logique de cette compétition, on redoute l'enrichissement, même relatif, d'un lignage rival qui constituera une difficulté supplémentaire dans la prochaine course à l'ostentation cérémonielle. Des stratégies permettent d'aider la « providence » à favoriser le lignage le plus ambitieux et le plus résolu. Certaines sont machiavéliques et reposent, notamment, sur la magie. D'autres, plus avouables, sont du domaine de la compétition économique.

Clientélisme et pauvreté. La prospérité des détenteurs du pouvoir local repose, notamment, sur l'existence d'une frange de population plus pauvre. En marge au système lignager existe dans l'Ouest le Sud-ouest un pouvoir peu apparent reposant sur des rapports de clientèle contrôlés par les propriétaires de grands troupeaux de bœufs, les *mpanarivo*. Dans

un contexte de forte décroissance des effectifs bovins, quelques individus (bons stratèges de l'élevage bovin et/ou bénéficiaires des activités de vol de bœufs) ont réussi à en conserver un grand nombre. Les cérémonies lignagères étant d'autant plus obligatoires qu'en période de crise, on doit, plus que d'habitude, rechercher la faveur des Ancêtres, ceux qui n'ont plus de bœufs n'ont souvent d'autre solution que d'en emprunter à ceux qui en ont encore. Le « pauvre » ne disposant ni d'argent, ni de bœufs remboursera ses emprunts au *mpanarivo* par un ensemble de prestations gratuites ou quasi-gratuites qui caractérisent les rapports de clientèle. Le travail du « pauvre » est ainsi détourné de sa propre exploitation vers celle du *mpanarivo*. Sa pauvreté est ainsi auto-entretenue. Les privilèges du « riche » et sa situation dominante se reproduisent en boucle. Le « riche » est assez lucide pour comprendre que l'enrichissement des « pauvres » de sa zone mettrait vite fin à sa prééminence. Il emploiera probablement les leviers du pouvoir local (dont il a le contrôle) pour échapper à ce danger et développer des stratégies conservatrices : que les pauvres restent pauvres (au-dessus d'un seuil de misère trop aiguë en deçà duquel cesserait le consensus qui permet à ces sociétés de fonctionner tant bien que mal) et que les riches restent riches (au-dessous d'un seuil apparent qui, lui aussi pourrait briser le consensus). Ils ne doivent montrer ni arrogance, ni « égoïsme de classe » qui pourraient conduire des pauvres jaloux et frustrés à des vengeances magiques.

2.3. Une décentralisation soluble dans les structures du pouvoir local ?

Une profonde révolution serait nécessaire pour changer les structures lourdes et volontairement peu réactives que nous venons de décrire trop rapidement. Il s'agira plutôt d'une révolution qui n'interviendra probablement pas à très court terme. Elle devra, pour s'imposer, vaincre de nombreuses résistances structurelles. Le jeu économique et social local a donc été très peu modifié et il tardera probablement à l'être davantage.

La relative opacité des rapports locaux de pouvoir pousse les puissants à rechercher le statu quo plutôt qu'à améliorer les systèmes en place et la plupart des mécanismes en place ont tendance à favoriser cette recherche du statu quo dans une société où l'on craint le *havoa*, malédiction d'origine surnaturelle qui frappe le coupable d'un manquement aux règles traditionnelles de comportement, ou même tout le groupe lignager auquel ce coupable appartient. Les origines de la domination locale d'un groupe sont rarement claires et encore plus rarement avouables (coups de force accomplis autrefois, éviction brutale d'un ancien groupe dominant, stratégies diverses -notamment matrimoniales- pour contrôler discrètement la région…). Il arrive fréquemment, aussi, que les zones enclavées échappent à l'état de droit.

Par exemple, dans les années 1980, l'amont de la vallée du Maharivo tirait une part importante de ses revenus de vols de bœufs exercés au loin. La situation d'impunité était telle qu'elle permettait l'organisation de marchés aux bœufs volés où les éleveurs peu scrupuleux de la région pouvaient s'approvisionner à bas prix. Les mpanarivo locaux avaient donc mis au point une efficace stratégie d'isolement volontaire de la région reposant à la fois sur la diffusion de rumeurs effrayantes dissuadant la venue d'étrangers, et sur le sabotage discret des routes et des ponts ou, au moins, sur la non-maintenance de ceux-ci. Pourquoi, après le succès de stratégies qui se sont déroulées sur plusieurs générations, les détenteurs du pouvoir local (grand lignage, sous-groupe ethnique, individus enrichis, mpanarivo à la tête de réseaux de clients) chercheraient à favoriser l'émergence d'un état de droit et la promotion des catégories paysannes défavorisées ? Ils remettraient ainsi en cause leurs privilèges.

Ainsi, le détour par le local montre que les politiques de lutte contre la pauvreté ne s'inscrivent pas souvent dans un contexte favorable, au moins à brève échéance. D'une part la culture locale (ici, sakalava) ne considère pas la pauvreté comme un élément choquant susceptible de constituer un problème de société. D'autre part, le pouvoir des dominants locaux repose notamment sur la pauvreté relative d'une partie de la population: leur intérêt immédiat n'est pas de lutter contre la pauvreté. Cet exemple de la société sakalava, pour extrême qu'il soit, se retrouve à des degrés divers dans beaucoup de sociétés.

3. UNE DECENTRALISATION QUI AVANCE SANS LES PAUVRES ?

Les trois projets présentés ci-dessous, soutenus et financés par des bailleurs de fonds, ont fait l'objet d'un argumentaire liant un transfert de gestion des biens, services ou ressources et la réduction de la pauvreté. Si les avancées observées dans la mise en œuvre de la décentralisation, inégales selon les contextes, paraissent malgré tout indéniables, peut-on en dire autant de la réduction des inégalités ?

3.1. Gestion urbaine et lutte contre la pauvreté en Guinée

L'essentiel des textes régissant le statut des communes urbaines date de la période 1986-1990, au début de la 2ème République. Ils donnent aux municipalités d'assez larges responsabilités en matière sociale (construction et entretien des écoles, centres de santé) d'hygiène (assainissement et gestion des déchets), de planification urbaine et d'initiative économique. Disposant d'une responsabilité générale pour le développement socio-économique, les municipalités ont le pouvoir d'agir dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Les maires des communes urbaines guinéennes tiennent leur place de l'expression démocratique. Les citoyens de la commune élisent un conseil municipal de 25 personnes, auxquelles s'ajoutent 5 représentants nommés de la société civile. A leur tour, ils choisissent en leur sein le maire. Leur mandat est de quatre ans. En théorie l'action municipale, dotée d'une certaine autonomie, pourrait s'exercer dans la lutte contre la pauvreté. En fait trois facteurs diversement contraignants limitent les actions dans ce domaine.

Le fonctionnement démocratique en Guinée est un compromis entre la légitimité démocratique, celle issue du vote des citoyens, et la légitimité sociale, celle qui impose au candidat à la Mairie la nécessite de composer sa liste avec les groupes spécifiques des quartiers, des professions, des communautés religieuses ou ethniques. L'assise électorale du maire est issue d'un arbitrage entre les pouvoirs particuliers par l'entremise de leurs chefs. Si ceux-ci fournissent aux élections des paquets de voix, ils n'assurent guère la participation populaire. Les modes électoraux seraient donc responsables du faible intérêt de la population aux affaires municipales (Samoura, 2002).

Les communes disposent en principe de ressources propres. Celles-ci proviennent de taxes spécifiques comme les taxes de marché, taxes professionnelles et patentes, et surtout de l'impôt direct, l'impôt de développement local (IMLD) dont une part importante est rétrocédée à la commune (PACV, 2002). La perception de cet impôt est très problématique (listes d'imposables très incomplètes, pertes et défaillances à tous les niveaux d'intervention) mais de plus, la centralisation du système financier aggrave la situation. En effet, les revenus communaux sont versés au service préfectoral des impôts, qui les reverse au receveur municipal. Malheureusement, l'Etat a droit de préemption sur les fonds disponibles au Trésor public, et éventuellement les utilise pour faire face à ses propres charges (comme le salaire des fonctionnaires). Les communes ne recouvrent donc pas toujours leur dû (Loquai, 2001).

Enfin se posent les problèmes de relation entre les collectivités décentralisées et les services déconcentrés de l'Etat. D'une façon générale, les services déconcentrés, notamment la Préfecture, exercent un pouvoir de contrôle sur les collectivités locales décentralisées, communes urbaines ou CRD. En pratique, il s'agit de bien plus que de garantir la conformité des décisions locales aux lois et règlements de la République. De fait le Préfet peut révoquer ou suspendre les décisions des communes, et il s'immisce en matière de dépenses, d'investissements communaux, particulièrement en matière de construction ou de voierie. L'opposition de la municipalité et de la préfecture sont sensibles lorsque le maire appartient à un autre parti que celui que soutient le chef de l'Etat. Le cas était flagrant à Kankan, où l'opposition avait abouti à un blocage presque complet des actions municipales (Loquai, 2001). En conséquence, l'action municipale est réduite. Elle se limite dans la plupart des cas à quelques travaux de voirie, au mieux le goudronnage de quelques rues, de l'aménagement ou

de la réfection des marchés ou de gares routières et dans le meilleur des cas de la mise en place de service d'évacuation des ordures. Tout ceci dans la plus grande opacité concernant la passation des marchés. Certes, si ces aménagements concernent bien l'amélioration de la gestion urbaine, ils n'en font pas pour autant une politique pro-pauvres.

3.2. Décentralisation et gestion plus équitable des ressources naturelles ? Le cas d'Ankilivalo à Madagascar

L'étude des premiers effets de la politique de décentralisation a été réalisée à travers l'observation d'une bourgade de l'ouest de Madagascar, Ankilivalo dans le Menabe. Cette commune a connu les premiers transferts de gestion sur les domaines forestiers. En 1996 a été votée une loi, dite loi Gelose (Gestion Locale Sécurisée), qui organise le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à des communautés locales de base (CLB). La particularité du processus Gelose repose sur une contractualisation entre plusieurs acteurs : l'Etat, la commune et une association villageoise (CLB) destinée à être le gestionnaire des ressources. L'élaboration du contrat repose sur l'intervention d'un médiateur environnemental, pour trouver un consensus sur les modalités de gestion, sur la répartition des droits et des devoirs des différents acteurs et leur organisation sous forme contractuelle. Malgré la nouveauté du processus, quelques tendances s'esquissent cependant.

Les premiers effets de Gelose semblent bien marquer que la fin de l'accès libre dans les forêts de la région est proche, au moins dans les forêts « gélosées ». Les villageois autochtones, pour des raisons principalement culturelles, ne se sentaient pas véritablement propriétaires de « leurs » forêts. Ils considéraient qu'elles étaient le domaine de la Surnature et des Esprits et qu'elles n'étaient donc pas appropriables par l'homme. Ils ne les défendaient donc pas contre les attaques destructrices de migrants pressés d'assurer leur survie Dans les réformes en cours, l'Etat a annoncé aux villageois que la gestion de la forêt leur revenait. Il a ainsi donné à leur gestion une légitimité qu'elle n'avait nullement auparavant. Partout où des contrats Gelose ont été signés entre l'Etat, les Communes et les « communautés de base », on note une évolution vers la réappropriation par les villageois de la gestion de l'environnement forestier. En clair, ils commencent à s'opposer à la destruction des forêts proches de leur résidence par des migrants auxquels l'urgence a enlevé tout scrupule. Le ralentissement de la destruction des forêts est, sans aucun doute, un pas en avant dans la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, l'existence des Plans Communaux de Développement (PCD) constitue manifestement un atout pour le progrès économique des populations rurales. Dans la situation antérieure, les besoins micro-locaux n'avaient pratiquement aucune chance d'être pris en considération s'ils n'étaient pas connectés à un projet de portée régionale et les Communes enclavées ne recevaient souvent aucun élément d'une manne publique très modeste dont la répartition s'arrêtait généralement à la capitale régionale (Morondava dans le cas d'Ankilivalo). La situation est en train de devenir différente, aujourd'hui, puisque les PCD servent de base l'élaboration des Plans Régionaux de Développement.

Mais, surtout, la décentralisation donne l'espoir de court-circuiter, dans un futur pas forcément très éloigné, les blocages dus aux mauvais rapports entre la population rurale et le Pouvoir. Ces rapports entre le Fanjakana (l'Administration, le Pouvoir) et la population rurale ont longtemps été très lourds. Ils le sont encore, d'ailleurs. D'un côté, les initiatives publiques; sont marquées par l'arrogance et le mépris, de l'autre par une soumission théâtrale et une totale absence de sincérité. Il n'y a pas de véritable communication, ce qui rend extrêmement difficile la mise en œuvre de toute incitation top/down et, donc, l'application de toute politique publique, les politiques de lutte contre la pauvreté entre autres. Dans la même perspective, la décentralisation conduit à la transformation progressive des principaux acteurs locaux. Le rôle des Maires et des nouveaux chefs de région est en train de changer, de se moderniser, de sorte que leurs critères de recrutement évoluent aussi. Les Maires vont de plus en plus être choisis en fonction de leur aptitude à communiquer avec les institutions

gouvernementales, avec les ONG, avec les pouvoirs régionaux. Ils ne devront plus leur pouvoir exclusivement à leur place dans les réseaux opaques du pouvoir lignager. De même, dans les villages, on voit apparaître des éléments plus instruits, plus habitués à négocier avec des « étrangers », habitués à participer à des « stages d'animation… » qui pourraient avoir un rôle plus positif dans la mise en œuvre de politiques de lutte contra la pauvreté.

3.3. La décentralisation foncière malgache permettra-t-elle une réduction des inégalités ?

Madagascar est engagé depuis 2003 dans un processus de sécurisation foncière à travers le Programme National Foncier : l'objectif est de mettre en adéquation les pratiques foncières et le cadre réglementaire, dont l'évolution est paralysée depuis de nombreuses années. La réforme a permis de rénover la législation sur le foncier et d'en modifier les modes de gestion par la décentralisation au niveau des communes. Elle suit la décentralisation administrative. Ici, l'implication des communautés locales dans la gestion foncière passe par la mise en place des guichets fonciers au niveau des communes, qui sont chargés d'engager les procédures de sécurisation des terres. Mais, dans un milieu rural où inégalités foncières et inégalités sociales sont étroitement imbriquées, on peut se demander comment se fera l'application de cette nouvelle politique, et notamment l'accès des plus pauvres au processus de sécurisation foncière et aux arbitrages de conflits qui en découlent[3]. Les problématiques foncières sont diversifiées : grand périmètres rizicoles avec des conflits entre autochtones et migrants, conflits entre agriculteurs et éleveurs dans la partie ouest du pays, petite agriculture familiale articulée autour de la riziculture, où le métayage est important. On s'intéressera ici à cette dernière situation à travers l'exemple du guichet pilote de Miadanandriana, sur les Hautes Terres de Madagascar, à proximité de la capitale Antananarivo.

La crise foncière à Madagascar, source de blocages économiques et de conflits. La crise foncière qui prévaut à Madagascar depuis plusieurs décennies est liée à une vacance institutionnelle des pouvoirs formels et informels : depuis longtemps, sur une grande partie du territoire, la répartition des terres n'est plus arbitrée par les pouvoirs lignagers et, dans de nombreuses régions, l'appropriation par un individu ou une famille restreinte a pris le pas sur des modes de gestion collectifs, en particulier sur les terroirs rizicoles. Comme dans de nombreux pays, l'Etat s'est arrogé la présomption de domanialité, étant donc propriétaire par défaut de toute terre qui n'est pas immatriculée, ceci jusqu'à la modification de la loi en 2005. La mise en valeur du domaine privé national par les paysans leur offre cependant la possibilité de faire une demande d'immatriculation, afin de sécuriser leurs droits sur la terre qu'ils ont mise en valeur. Mais la procédure est coûteuse et longue, les services des domaines ne délivrant annuellement qu'un millier de titre environ, alors que plus de 500 000 demandes sont en attente depuis plusieurs années. Evidemment, ce fonctionnement engendre de la corruption et une aggravation des inégalités, les personnes riches et influentes (commerçants, fonctionnaires) ayant la possibilité de devancer les petits exploitants pour acquérir des droits sur des rizières ou des terres de versants (*tanety)*, souvent déjà mis en valeur par des paysans.

La situation foncière actuelle est source d'insécurité juridique et économique. Ajoutée à la faible attractivité des prix agricoles, elle contribue à freiner l'intensification. Les conflits fonciers sont nombreux, prenant une tournure parfois violente, en particulier dans les zones aménagées présentant une forte attractivité économique, comme sur les grands périmètres rizicoles. La demande sociale de sécurisation foncière est très forte et les moyens informels mis en œuvre à travers le pays pour pallier les carences de l'administration l'illustrent bien : les transactions sont concrétisées par des « petits papiers », documents écrits, parfois validés par les autorités locales, théoriquement sans valeur juridique, mais faisant office de système

[3] Cf. J.-E. Bidou, I. Droy et P. Rasolofo, *Inégalités sociales et inégalités foncières : les défis de la sécurisation foncière à Manjakandriana (Madagascar).* Communication au colloque « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-19 mai 2006.

parallèle d'enregistrement des droits. Dans les régions de peuplement ancien où la possession des rizières est stabilisée depuis longtemps, comme Miadanandriana étudié ici, la menace de dépossession est moins sensible. Par contre, il est nécessaire d'apurer les conflits issus de l'absence d'enregistrement des mutations, que ce soit les héritages, les partages, les cessions ou les ventes aussi bien sur les rizières que sur les *tanety*.

La décentralisation foncière : le transfert de compétences aux communes. La création de niveaux intermédiaires dans les modes de sécurisation permet de maintenir le titrage individuel comme sécurisation maximale, mais aussi de reconnaître d'autres niveaux, qui étaient jusque là informels, comme le certificat foncier délivré à l'échelle de la commune, qui devient un acteur essentiel de la gestion foncière avec la mise en place de guichet foncier. L'atout du guichet foncier est le moindre coût et la proximité. Après une procédure de reconnaissance locale du terrain, de ses limites et de son propriétaire, un certificat foncier est établi par le guichet. Par la suite les transmissions et ventes pourront se faire au niveau du guichet qui tient à jour le plan local d'occupation foncière (PLOF). Les communes ont un intérêt direct à la mise en œuvre de la réforme, car elle leur permet de lever l'impôt foncier, qui en milieu rural, représente une source importante des ressources communales.

Dans la commune de Madianandriana, un guichet foncier pilote a été créé en 2004 avec l'appui d'une ONG, Hardi. La procédure mise en place est expérimentale et a vocation à nourrir les réflexions sur les procédures de fonctionnement des guichets fonciers. Dans le mode opératoire mis en place à Miadanandriana, chacun des 84 hameaux de la commune élit un représentant au guichet foncier, ce qui permet de mieux établir les droits et de recouper les informations. La partie la plus délicate est la phase de reconnaissance locale, qui est conduite de manière publique à Madianandiana. Cette phase regroupe l'ayant droit sur la parcelle ou son représentant s'il est absent, mais aussi les voisins, qui vont confirmer (ou contredire) les limites de la parcelle avancées par l'ayant droit. On trouve aussi les membres du comité foncier, et en particulier les membres élus du ou des hameaux concernés, des représentants de la commune et du Fokontany. Enfin le public, souvent nombreux qui trouve un intérêt dans le déroulement de l'opération. Chacun a été averti par publication du calendrier du repérage des parcelles, rediffusé régulièrement à la radio. A l'étape de reconnaissance locale, les conflits éventuels sont mis sur la place publique et leur résolution est engagée, de manière à les apurer dans la mesure du possible avant la délivrance des certificats fonciers. Il y a une sorte de mise en scène lors de cette confrontation, qui, comme la phase précédente, regroupe le plus largement possible les parties prenantes et la population. Sans présupposer que ce moyen soit tout à fait égalitaire, il offre l'avantage de limiter les pratiques clientélistes à laquelle les pouvoirs locaux pourraient être tentés de souscrire.

A qui peut profiter la sécurisation foncière ? La sécurisation profite d'abord aux exploitants de terres agricoles, qu'ils aient mis eux-mêmes en valeur la terre ou qu'ils en aient hérité, c'est-à-dire les « possesseurs » de la terre, en premier lieu ceux qui ont des « petits papiers » qu'ils feront valider. Cependant, en milieu rural, les inégalités économiques sont importantes et étroitement liées aux inégalités foncières. Celles-ci tiennent à la superficie cultivée, notamment en rizières, mais aussi aux modes de faire valoir, direct ou indirect, parfois combinés au sein d'une même exploitation. Les métayers se trouvent dans une situation particulière : en théorie interdit par la loi depuis la Seconde République, le métayage est largement pratiqué ; les prélèvements sur la récolte sont élevés (1/3 ou 1/2 selon les contrats), ce qui a des conséquences sur la sécurité alimentaire du métayer et de sa famille.

Dans la région de Miadanandriana, le mode de faire valoir direct est le plus répandu : les 2/3 de la production rizicole proviennent de ce mode d'exploitation[4]. Néanmoins, près du

[4] Analyse à partir des données de l'observatoire rural de Manjankandriana (ROR, 2001), enquête auprès de 490 ménages. Une typologie réalisée selon une analyse factorielle des correspondances a permis de distinguer 4 groupes de ménages : « âgés pauvres » (31%) , « jeunes pauvres » (40%), « jeunes moyens » (25%), et un groupe de « riches », peu nombreux (4%), mais qui se distingue très fortement du reste de la population.

tiers de ménages prend des terres en métayage ou plus rarement en location. Ces ménages plutôt jeunes et pauvres affectent la part la plus importante de leur production au paiement des frais de métayage. Or, c'est ce groupe qui produit le moins, faute de surfaces suffisantes. C'est aussi ce groupe qui possède le moins de « petits papiers », par opposition au groupe le plus riche qui a visiblement engagé des procédures informelles de sécurisation.

Les métayers sont soumis régulièrement au risque d'éviction par leur « propriétaire » qui craint qu'en cas d'occupation trop longue de la terre, le métayer fasse valoir le droit de « la terre à celui qui l'exploite ». La sécurisation des « propriétaires » pourrait donc avoir un effet positif sur la situation des métayers. Cependant, la reconnaissance juridique du métayage serait nécessaire pour pouvoir établir des contrats agraires qui sécurisent les métayers comme les propriétaires. Cet aspect semble pour le moment laissé de côté dans les réflexions sur la réforme foncière, or c'est celui qui est le plus directement lié à la problématique de la lutte contre la pauvreté. Dans d'autres régions de Madagascar, cette forme de sécurisation foncière n'est pas réellement adaptée aux régimes fonciers complexes qui ne reposent pas sur une appropriation privée, mais impliquant plusieurs entités (clans, lignages etc.) et plusieurs modes d'utilisation (agriculture, terrains de parcours en morte saison agricole etc.). Le Forum Foncier du Menabe (région ouest de Madagascar) a proposé en 2005 des solutions qui paraissent complexes à mettre en œuvre comme la délimitation des terrains de parcours, ou l'immatriculation des terres au nom de l'association d'éleveurs.

La décentralisation foncière va-t-elle permettre à ces populations de mieux faire reconnaître ses droits ? Certes, on s'aperçoit assez vite que la décentralisation foncière, dans cette société rurale profondément inégalitaire, améliorera d'abord le sort des riches. Eux seuls sont vraiment préparés à l'enregistrement des terres. Munis de petits papiers de valeur diverse, ils seront capables de les convertir assez rapidement en documents ayant une valeur juridique. Mais la décentralisation profitera ensuite au reste de la population. Disposant de papiers, ou bénéficiant des témoignages de la population villageoise, ils pourront eux aussi sécuriser leurs terres, chacun, bien sûr, selon leurs avoirs, pauvres ou moins pauvres. Enfin, on peut espérer que l'enregistrement des terres pourra bénéficier aux métayers et que, pour cette catégorie, des outils juridiques seront rapidement mis en place.

CONCLUSION

Le nouveau paradigme du transfert de gestion du national vers le local, dont l'un des mots-clé est la décentralisation, se traduit sans doute par une plus grande capacité d'initiative et d'intervention des acteurs locaux. En Afrique, les politiques de décentralisation reposent sur le postulat selon lequel la participation directe des usagers aux décisions de gestion des ressources permettrait une meilleure transparence et un accès plus égalitaire à celles-ci. La création d'un cadre local de légalité et de responsabilisation des élus et administrateurs locaux permettrait la primauté du droit, et la proximité serait un gage d'une meilleure mobilisation des ressources locales. Enfin, l'avenir politique des élus serait étroitement lié à la production du bien-être social et économique, ce qui devrait accroître une propension pour une gestion plus transparente. Cela aboutit à une liaison implicite entre décentralisation et lutte contre la pauvreté. Cependant, l'hétérogénéité des sociétés locales et le jeu contradictoire des acteurs montre la nécessité d'introduire dans l'analyse le fonctionnement des systèmes de pouvoirs locaux et l'appréhension de la pauvreté par les acteurs locaux. Si la décentralisation avance à des rythmes variables, probablement parce qu'elle permet la survivance des systèmes de pouvoir moyennant des modifications et une réorganisation, par contre la lutte contre la pauvreté semble buter contre des résistances locales, justement parce qu'elle remet en cause la reproduction même de ces systèmes de pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

CAMPBELL B. (2001) La gouvernance, une notion éminemment politique, *In* Haut conseil de la coopération internationale, *Les non dits de la bonne gouvernance,* Paris, Karthala, pp. 119-148.

CAMPBELL B. (2005) Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelques interrogations, *In* B. Campbell (ed.), *Qu'allons nous faire de nos pauvres ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 13-43.

CLING J. P. (2002) Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté, *In* Cling et *ali* (ed.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, pp. 21-52.

COLLIER P. (2001) The failure of conditionality, *In* Gwin C., Nelson J. (eds.) *Perspectives on aids and development* (Policy essay, 22), Washington.

DUBRESSON A. (coord), (2001) L'Etat en Afrique : entre le global et le local, *Afrique contemporaine*, n° 199.

DURUFLE G. (1988) *L'ajustement structurel en Afrique,* Paris, Karthala, 207 p.

HUGON P. (1988) The impact of adjustment policy in Madagascar*, IDS Discussion papers*.

GILLES I. (1989) Les institutions de Bretton Wood en République de Guinée, *Politique africaine,* n° 36, pp. 71-83.

REED D. (dir.) (1998) *Ajustement structurel, environnement et développement durable*, Paris, L'Harmattan, 378 p.

SAMOURA M. (2005) L'expérience guinéenne de décentralisation, *In* Coll J.-L., Guibbert J.-J. (ed.) *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 99-112.

REPUBLIQUE DE GUINEE (1999) *Programme-cadre Promotion de la décentralisation et renforcement des capacités de la société civile,* Ministère de l'intérieur et de la Décentralisation, Conakry, 132 p.

REPUBLIQUE DE GUINEE (2002a) *Etude sur les conditions d'implantation d'un observatoire de la décentralisation en Guinée,* PACV, Conakry.

REPUBLIQUE DE GUINEE (2002b) *Stratégie de réduction de la pauvreté en Guinée.*

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2003) *Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local à Madagascar.* Ministère auprès de la Présidence de la République chargé de la décentralisation, du développement des provinces autonomes et des communes, Antananarivo.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2005) *Revue des programmes d'appui au développement local à Madagascar.* Doc.1 : programmes d'appui et acteurs de la décentralisation, Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, Antananarivo, 108 p.

REPUBLIQUE DE MADAGASCAR (2000) *Le guide du Maire,* Coopération Gouvernement malgache-PNUD, Antananarivo. 56 p.

SARRASIN B. (1999) *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique*. *La Banque mondiale face à la critique,* Paris, L'Harmattan.

TOPOL Y. (1989) Réajuster l'économie : premier bilan des réformes, *Politique africaine*, n° 36, pp. 56-70.

Réduction des inégalités par l'engagement des femmes dans des activités à caractère économique à Oussouye (Casamance, Sénégal)

Diana MEDEIROS MACHADO, Nathalie COUVREUR et Marielle BRUYNINCKX
Service de développement humain et traitement des données
Faculté de Psychologie et des sciences de l'éducation. Université de Mons-Hainaut
medeiros_diana@yahoo.fr, nathalie.couvreur@umh.ac.be, Marielle.Bruyninckx@umh.ac.be

L'économie sénégalaise est fortement dépendante de l'agriculture. Véritable moteur du développement économique, le secteur agricole occupe 60% de la population et sa contribution au PIB est d'environ 14,7% ; celle du monde industriel est de 21,7%. Le secteur des services, actuellement en pleine croissance, représente 44,09% du PIB et le tourisme constitue, avec la pêche**,** l'une des principales sources de devises du pays (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, 2005). En ce qui concerne le marché de l'emploi, on constate que celui-ci est principalement constitué d'auto-emploi. A ce sujet, le gouvernement sénégalais a créé en 2000 des fonds (Fonds National d'Actions pour l'Emploi, Fonds National de Promotion de la Jeunesse, Fonds National de Promotion de l'Entreprenariat Féminin) permettant de financer divers projets générant ainsi de nouveaux emplois (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, 2005).

Situation socio-économique du pays

Selon le Ministère de l'économie et des finances de la République du Sénégal (Note de conjoncture, 2004), l'évolution économique du Sénégal en 2004 a été caractérisée par un bilan globalement positif. Bien que le secteur de l'agriculture connaisse une situation mitigée liée à des causes écologiques (déficit de la pluviométrie et invasion de criquets pèlerins), le secteur de l'élevage se caractérise par un développement croissant et la production industrielle a été évaluée comme satisfaisante.

Cependant, en dépit de ces aspects positifs, l'économie du pays reste fragile et souffre du même mal que celles de la plupart des pays d'Afrique noire : la dette publique extérieure qui, bien qu'elle bénéficie de programmes d'allègement, continue néanmoins de peser sur les ressources financières du pays. Celui-ci satisfait d'ailleurs au critère de vulnérabilité économique établi dans le cadre de l'identification des Pays dit les Moins Avancés.

A cette vulnérabilité économique s'ajoutent aussi les efforts importants à réaliser en matière de développement humain. Ainsi, l'indicateur de développement humain (IDH) calculé pour le Sénégal est de 0.458 et situe le pays à la 157ème position sur la liste de 177 pays (PNUD, 2005). Il est également intéressant de se pencher sur les autres critères car ceux-ci donnent une indication sur le niveau de vie des sénégalais. Le revenu national brut par habitant a été évalué à 710$ (Unicef, 2005) et reste donc très inférieur au seuil d'inclusion à la liste des PMA. Par ailleurs, 22% de la population vivrait avec moins d'1$ par jour (Unicef, 1994-2004). Enfin, en matière de santé, le taux de mortalité des moins de cinq ans montre les progrès qu'il reste à réaliser dans le pays en matière de vaccination, de soins périnataux et de santé infantile en général. L'espérance de vie à la naissance est de 56 ans (Unicef, 2005).

Afin de lutter contre la pauvreté, en décembre 1997, un programme national est adopté, suivi par la mise sur pied d'une Stratégie de Croissance Accélérée supervisée par le Ministère de l'Economie et des Finances à travers le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) et par l'Agence nationale de Promotion des Investissements privés

et des Grands Travaux. Cependant, les autorités constatent que « même avec un taux de 5% en moyenne le modèle actuel de croissance ne permet pas de faire refluer la pauvreté de façon acceptable ; malgré la préservation des réserves de compétitivité (prix) issues de la dévaluation grâce notamment à la maîtrise de l'inflation, les problèmes de compétitivité structurelle persistent. Le niveau relativement élevé des coûts des facteurs de production, l'accès difficile à un foncier aménagé et au financement ainsi que la mauvaise connaissance des marchés extérieurs handicapent l'accès à ces marchés. Dès lors, le chef de l'Etat a prescrit deux objectifs essentiels à la SCA : accélérer la croissance économique, en améliorer qualitativement la structure pour la rendre plus efficace dans la lutte contre la pauvreté ; en diversifier les sources pour la sécuriser et la pérenniser » (Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, 2005).

La société sénégalaise

Comme le souligne Devey (2000 : 173), « la société sénégalaise apparaît plus perméable à la modernité et aux changements, mais également encore pétrie de traditions et cloisonnée ». Selon Mbodji (2002), la société sénégalaise est en réalité une société en mutation ; elle connaît depuis une vingtaine d'années toute une série de ruptures à l'origine de changements dans le tissu social. La détérioration de la situation économique, l'exode rural, l'urbanisation et la migration internationale constituent en effet autant d'éléments qui, depuis l'indépendance, ont contribué à modifier les comportements sociaux. Dans les villes, où les liens interindividuels sont davantage inscrits dans l'anonymat, les individus sont de plus en plus confrontés à la dispersion des attaches familiales et à la solitude ; la mobilité sociale fait que chacun a été de plus en plus tenu de se trouver une place et un statut en s'appuyant sur sa compétence et ses mérites.

Pour le même auteur, si ces détériorations progressives de la situation économique et du tissu social au Sénégal durant les vingt dernières années a intensément aggravé le sort des populations en exacerbant leurs difficultés, elles ont également agi comme des facteurs de maturation d'une conscience citoyenne. « Les populations (…) ont fini par comprendre, avec le temps, qu'elles pouvaient infléchir le cours des choses par une plus grande détermination et par une implication citoyenne » (Mbodji, 2002 : 580). A travers les stratégies de survie qu'elles ont mis en place pour lutter contre les difficultés de la vie quotidienne, les populations ont en effet pris conscience des limites des pouvoirs politiques et des institutions sociales dans la prise en charge de leur préoccupation et aspiration et se sont notamment mobilisées, dans un sursaut citoyen, dans des initiatives individuelles et collectives. L'auteur souligne notamment la grande détermination des femmes qui « semblent résolues à s'impliquer et à s'investir dans tout ce qui touche à la vie de la nation, à l'élaboration des grandes orientations, à la prise de décisions et au modelage de la société de demain » (Mbodji, 2002 : 285).

En raison de la situation socio-économique et, afin de combler les failles des politiques publiques, les femmes participent donc de plus en plus à l'économie de leur ménage. De manière générale, elles sont de plus en plus nombreuses aujourd'hui à s'engager, de manière individuelle ou collective, dans des activités à caractère économique et à tenter par là, tant bien que mal, de faire face à la pauvreté à laquelle elles sont confrontées. Dès lors, à coté des solidarités « traditionnelles » s'est développé au Sénégal un important mouvement associatif dont les diverses formes se sont multipliées partout dans le pays. A travers leurs multiples domaines d'intervention, ces associations témoignent d'une mobilisation de la population, et plus particulièrement des femmes, contre la pauvreté.

Des associations de type traditionnel trouvent ainsi leur origine dans le système de valeur sénégalais où l'idéologie de la solidarité est dominante et qui découlent des solidarités familiales et sociales caractéristiques des sociétés africaines. Au Sénégal, celles-ci fonctionnent comme un « filet de protection sociale informel. Elles offrent des occasions de

repos, de l'argent et d'autres formes d'aide à ceux qui sont le plus dans le besoin » (Devey, 2000 : 183). Elles permettent en effet à bon nombre d'éviter la marginalisation. C'est notamment le cas des associations de classes d'âge[1], des associations d'entraide survenant lors des mariages, baptêmes, funérailles ou encore des tontines[2].

A coté de ces structures d'entraide traditionnelles, de nouvelles formes d'associations, dites « modernes », dominent aussi aujourd'hui le paysage associatif sénégalais. Celles-ci sont dotées d'une personnalité morale et bénéficient d'un statut ainsi que d'un règlement officiellement reconnu par la législation. Depuis l'indépendance du pays, ces associations se sont véritablement multipliées au Sénégal. Se regroupant en fédérations, elles ont parfois non seulement un rayonnement local mais aussi régional, national voir international (Duchesne, 1995). Leur émergence est à la fois liée à des facteurs externes (politique de l'état, sécheresse et conditions importantes de pauvreté) et à la perception d'un mal-être commun, d'une insatisfaction partagée poussant les individus à analyser leur situation et à s'unir pour agir collectivement face aux difficultés rencontrées. Ces associations traduisent ainsi une volonté davantage affirmée par la population d'agir, par ses propres moyens et de façon solidaire, pour remédier à des conditions de vie difficiles (Van den Daelen, 2000).

Au niveau social, ces associations s'apparentent à de nouvelles structures d'entraide auxquelles beaucoup recourent pour faire face aux difficultés économiques et sociales qu'ils rencontrent dans un contexte de société en évolution constante (cf. urbanisation de plus en plus importante, pauvreté grandissante, etc.). Ainsi dans les villes, où la pauvreté est plus durement ressentie et où les solidarités traditionnelles ont de plus en plus de mal à s'exercer, beaucoup se tournent vers ces associations pour faciliter leur intégration économique et sociale (Devey, 2000). Parallèlement aux mutations de la société, la population met ainsi en place de nouvelles formes de solidarités qui répondent aux changements. De cette manière, le phénomène associatif témoigne, non seulement d'une mobilisation de la population pour le développement, mais peut aussi être interprété comme un phénomène social qui reflète la dynamique de la société dans laquelle il s'inscrit.

1. FEMMES ET POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Depuis 1975, avec la mise en place de la décennie de la femme décrétée par les Nations Unies et la tenue de plusieurs conférences internationales à Mexico (1975), à Nairobi (1985), à Pékin (1995), la question de la femme et du développement est de plus en plus considérée. Selon Sarr (1998), les études qui se sont inscrites dans le cadre de ces démarches ont contribué à un réveil des consciences qui s'est traduit, sur le plan politique, par un engagement plus affirmé des gouvernements africains pour la promotion des femmes. Dans les années 80, cette plus grande considération pour la condition féminine s'est notamment traduite au Sénégal par la création de diverses structures comme le Ministère de la condition féminine, puis celui de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MFEF), aujourd'hui devenu le Ministère de la Famille, du développement social et de la solidarité nationale. C'est aussi au cours de cette période qu'apparaissent les premiers groupements de promotion féminine.

Ces avancées n'ont toutefois pas permis une réelle intégration des femmes au développement. Une étude menée en 1993 par le Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille met l'accent dans ses conclusions sur la marginalisation des femmes par rapport aux grandes orientations du développement du pays (MFEF, 1993). Certains auteurs font un

[1] L'organisation en classes d'âge tend à structurer l'ensemble du corps social, cela dès l'enfance, suscitant à chaque échelon des traditions propres. Le but de la classe d'âge est d'engendrer un esprit de fraternité entre contemporains et de développer le sens de la vie collective (Erny, 1972).

[2] Très répandues en Afrique, les tontines sont des réseaux de solidarité de femmes qui permettent à celles-ci, au moyen d'un versement régulier, de mettre de l'argent en commun. Chaque femme du groupe bénéfice à tour de rôle de l'argent rassemblé et peut l'utiliser soit pour résoudre des problèmes soit pour entreprendre une activité économique (A.G.C.D., 1993).

même constat. Ainsi, pour Sow (1992), les préoccupations des femmes ne sont en général pas intégrées dans les politiques de développement et ces politiques peuvent même constituer des obstacles à la promotion des femmes. Cette affirmation rejoint ainsi encore, à peu de chose près, les propos qu'Ester Boserup, l'une des premières femmes à souligner la non prise en compte des femmes dans les théories et politiques du développement, faisait en 1970 lorsqu'elle évoque la détérioration du statut et de l'autonomie des femmes du tiers monde au fur et à mesure que les projets et programmes de développement sont implantés et exécutés. Elle rappelle aussi un peu l'idée selon laquelle le développement peut se faire contre les femmes (Labrecque, 1988). Selon Sow (1992 : 55), cet échec de la prise en compte des femmes dans les politiques de développement est dû aussi bien « aux approches conceptuelles erronées des problèmes des femmes, aux préjugés envers elles, qu'au type de développement dans lequel on a voulu les intégrer ».

Actuellement, et depuis la conférence mondiale de Pékin en 1995, le Sénégal a fourni des efforts pour améliorer l'implication des femmes dans les processus de décision : création du plan d'action national des femmes (PANAF) en 1996, mise en place d'un observatoire national des droits de la femme (ONDF) en 1998. Des lois protégeant et promouvant les droits des femmes et des filles ont également été votées (exemple : loi condamnant la pratique des mutilations génitales féminines, votée en 1999). Si les textes en matière de promotion de l'égalité entre les sexes sont aujourd'hui nombreux, leur application n'est cependant pas toujours effective. L'évaluation du PANAF, commanditée par le Ministère de la Famille, du Développement social et de la Solidarité nationale du Sénégal, met en effet en évidence la persistance d'inégalités. Parmi celles-ci nous pouvons notamment citer : la non-effectivité de l'égalité des sexes dans l'attribution des terres (le privilège de la masculinité demeure : la femme est rarement propriétaire), une pression fiscale plus lourde pour les femmes (les hommes étant considérés comme chef de famille, les femmes paient plus de taxes que les hommes pour un salaire équivalent), la non-effectivité de l'accès égal aux facteurs de productions... (Ministère de la famille, du développement social et de la solidarité nationale, 2004).

2. LA RECHERCHE

2.1. Description du lieu d'étude

Oussouye se situe en Basse-Casamance (région administrative de Ziguinchor), au sud ouest du Sénégal, et est le chef-lieu du département du même nom. Les habitants, dont le nombre est estimé à environ 4000 (SIUP, 2005), bénéficient de la présence de diverses infrastructures. Oussouye compte en effet plusieurs écoles ainsi qu'un dispensaire et une maternité qui assurent les soins de santé. L'eau et l'électricité sont distribuées dans plusieurs quartiers. Cependant, au cours de l'année, la population présente de fortes fluctuations en raison de son importante mobilité. La population d'Oussouye est majoritairement composée de Diola. Dans une moindre mesure, on y rencontre également des Peuls (ceux-ci y détiennent l'essentiel des commerces), des Serer et des Wolof, (dans la fonction publique surtout, et un peu dans le commerce). Les principales activités des habitants diola sont la riziculture, la récolte de vin de palme, l'élevage…

En dehors des activités du ménage, les femmes diola sont occupées toute l'année par divers travaux. Durant l'hivernage (de juillet à octobre), elles sont chargées des pépinières et du repiquage du riz ainsi que des semailles d'arachide. En saison sèche, elles s'affairent à la récolte et au transport du riz dans les maisons. Elles s'occupent du fumage des rizières et du ramassage du bois pour le feu de cuisine. Elles se chargent aussi du transport des feuilles de palmiers nécessaires à la réalisation des *tapades* (cloisons qui clôturent la cour des maisons). Durant toute l'année, beaucoup se consacrent également à leur jardin personnel où elles cultivent principalement du piment, de l'oseille, du gombo, des aubergines et des tomates.

D'autres femmes se consacrent aussi au maraîchage mais au sein de l'association « Aïdjidjo » qui regroupe plus d'une centaine de femmes du village. Les productions sont dans les deux cas destinées à l'autoconsommation mais aussi à la vente.

La société diola est construite sur une base communautaire où domine l'intérêt général et où chaque villageois s'inscrit dans un réseau de relations collectives. Selon le SIUP (2005), la société diola, dans sa conception traditionnelle, peut aussi être décrite comme une société égalitaire où l'individu s'épanouit à travers toute la collectivité et où l'existence autonome, la promotion individuelle ne se conçoivent pas : si l'individu possède un don particulier, il doit en faire bénéficier l'ensemble de la communauté. Considéré comme un symbole dépositaire d'une force, il ne doit rien à lui-même mais à dieu et à la communauté.

2.2. Objectifs de la recherche

L'étude, exploratoire et descriptive, se penche sur le vécu de femmes engagées dans des activités à caractère économique à Oussouye. L'objectif général est de mieux cerner les réalités vécues par les femmes menant des activités à caractère économique au sud. Pour ce faire, les données ont été récoltées sur le terrain selon une méthodologie qualitative. Nos questions de recherche ont plus précisément ciblé les aspects liés aux activités des femmes et ceux liés à l'impact que peuvent avoir ces activités au niveau du fonctionnement familial et du développement personnel.

Notre démarche a également pour but de témoigner des difficultés rencontrées par les femmes et des réalités qu'elles peuvent vivre. Aussi, en explorant les facteurs pouvant contribuer au succès ou à l'échec de leurs initiatives, nous espérons mieux cerner les conditions auxquelles répond le développement économique et personnel. Il s'agit d'apporter par là un éclairage sur les actions, menées par les femmes, et pouvant être les plus porteuses à la fois en terme de mieux-vivre (développement et amélioration des conditions de vie) et de mieux-être (épanouissement et estime de soi) dans ce village.

2.3. Outils utilisés

2.3.1. L'observation participante

« L'observation participante est une technique de recherche qualitative par laquelle le chercheur recueille des données de nature surtout descriptive en participant à la vie quotidienne du groupe, de l'organisation, de la personne qu'il veut étudier » (Deslauriers, 1991 : 46). Elle s'attache également à « découvrir le sens, la dynamique et les processus des actes et des évènements » (Pourtois & Desmet, 1997 : 123). Elle privilégie pour cela l'intersubjectivité, « c'est-à-dire la prise en considération des significations que les acteurs attribuent à leurs actes » (Pourtois & Desmet, 1997 : 123). Une démarche d'observation participante se caractérise donc par des interactions sociales intenses au cours desquelles des données sont systématiquement collectées. Dans le cadre de cette recherche, l'observation participante s'est concrétisée sous la forme d'une participation aux activités des femmes. Cette démarche a permis de mieux comprendre le milieu dans lequel évoluent celles-ci et de mieux décrire les éléments susceptibles de participer aux conditions propices au développement économique de ce village.

2.3.2. L'entretien semi directif

La récolte des données s'est effectuée sur base d'entretiens semi directifs. Ceux-ci présentent la particularité d'être menés à partir d'un canevas qui permet d'établir des axes d'investigations tout en offrant un certain degré de liberté dans le déroulement de la conversation. Ce guide a été construit autour de thèmes relatifs à l'activité menée (le début de

l'activité, les difficultés, etc.) et des impacts de celle-ci sur le plan personnel et familial (sur le vécu quotidien, la scolarité des enfants, etc.). De manière générale, la réalisation de ces entretiens a pour but de compléter les observations sur le terrain et d'obtenir des informations supplémentaires et plus ciblées sur le parcours et le vécu des femmes rencontrées.

2.4. Echantillon et déroulement de la recherche

Sur le terrain, dix femmes diola d'Oussouye, engagées dans des activités à caractère économique, ont été rencontrées. Toutes sont mères de famille, excepté l'une d'entre elles. Cinq mènent leur activité au sein d'un groupement et cinq autres, dans un cadre individuel. La moitié de l'échantillon est composée de femmes qui n'ont pas d'époux (trois sont veuves, une célibataire et une divorcée). Toutes parlent le français et ont au minimum été à l'école primaire. Leur âge varie de 24 à 53 ans.

Trois étapes principales peuvent être mises en évidence : i.) l'intégration à la population et la prise de contact avec les femmes, ii.) le recueil des données et iii.) l'analyse des résultats.

2.5. Analyse thématique horizontale des résultats

2.5.1. Types d'activités

Deux formes d'activités à caractère économique peuvent être distinguées.

Les activités qui s'inscrivent au sein de Groupements d'Intérêt Economique (G.I.E.)

Cinq femmes de notre échantillon font partie de ce type de groupements. Au sein de ceux-ci, elles se consacrent à des activités de commerce et de transformation de produits telles que la fabrication et la vente de savons artisanaux (G.I.E. « Pierre D'O ») , la fabrication et la vente de confitures artisanales (G.I.E. de l'AFEO) ou encore, la culture et la vente de produits maraîchers (G.I.E. « Aïdjijo »). Plus qu'une source de revenus, il apparaît que, pour les femmes participant à ce type de groupement, le travail en groupe transforme le G.I.E. en lieu d'échanges et de solidarité. Au-delà de l'objectif financier, l'association peut ainsi aussi constituer un lieu d'épanouissement qui permet aux femmes de se retrouver, de plaisanter ensemble et de recevoir conseils et soutien auprès des autres membres. Cela est d'autant plus vrai que le groupe est restreint (cinq à dix membres), que les membres partagent les mêmes valeurs et que l'activité implique une certaine proximité.

Les activités qui s'inscrivent dans un cadre individuel

Cinq femmes mènent des activités de façon individuelle. Il s'agit d'activités telles que la vente (d'arachides ou de fruits et légumes) sur le marché, la gestion d'une boutique ou d'un restaurant et le commerce de vin de palme. Par ailleurs, il arrive fréquemment que les femmes membres de groupements mènent en général également de petites activités commerciales à leur propre compte telles que la vente de glace au domicile, la confection et la vente de batik (teinture sur tissu) ou encore la vente sur le marché de produits maraîchers issus d'un jardin personnel.

2.5.2. Facteurs d'engagement, constitution du capital et impulsions

Les facteurs d'engagement dans les activités sont divers. La quasi-totalité des femmes évoque des raisons économiques : elles expliquent, en effet, s'engager dans des activités, sources de revenus, pour pouvoir répondre aux besoins de leur famille et plus particulièrement à ceux de leurs enfants. Ce facteur est avancé aussi bien par les femmes menant des activités de façon individuelle que par celles qui font partie d'un groupement. L'engagement dans une

activité à caractère économique est souvent né de l'urgence de trouver une source de revenu pour éviter à leur famille de sombrer dans une situation extrême de pauvreté. Quatre femmes mentionnent ainsi des conditions de vie plus difficiles qu'autrefois. Elles évoquent notamment la sécheresse qui réduit la récolte de riz En faisant référence à l'activité de leurs mères, elles expliquent que les femmes diola n'avaient pas autrefois d'activités génératrices de revenus financiers et que leurs activités étaient uniquement réservées à l'autoconsommation. La sécheresse qui diminue les récoltes et l'introduction de l'argent comme moyen de transaction pour s'approprier des denrées que les récoltes ne produisent plus de manière suffisante, sont des facteurs qui peuvent ainsi expliquer aujourd'hui, de manière générale, l'engagement des femmes diola dans des activités « nouvelles » telles que le commerce. Les femmes soulignent, par ailleurs, observer des changements au sein de leur milieu : de nouveaux besoins ont fait leur apparition et nécessitent de l'argent. Une femme évoque également l'insuffisance de l'aide apportée par les associations d'entraide traditionnelles comme un élément l'ayant amené un mettre en place une activité directement source d'argent. Elle met en avant les délais nécessaires pour recevoir l'argent et la dépendance au groupe qui résulte de cette forme d'entraide pour résoudre certains coûts, particulièrement en ce qui concerne la scolarité des enfants. Enfin, parmi les éléments pouvant participer à l'engagement des femmes dans des activités à caractère économique, nous pouvons également citer l'absence matérielle ou morale du mari. Parmi les dix femmes qui constituent notre échantillon, six vivent en l'absence de leur mari : trois sont veuves, une est divorcée et deux autres sont mariées mais leur mari est parti à Dakar ou dans une autre ville pour travailler.

La constitution du capital de départ est un élément également intéressant à analyser. Ainsi, il apparaît que, de manière générale, l'argent utilisé par les femmes pour débuter leurs activités résulte d'une petite épargne réalisée au départ d'une activité précédente ne nécessitant presque pas d'investissement préalable ; c'est surtout le cas pour les activités que les femmes mènent dans un cadre individuel. Au sein de deux des trois groupements rencontrés, le capital de départ a été fourni par une aide extérieure (les G.I.E. « Pierre d'O » et « Aïdjidjo ») ou constitué sous la forme d'une cotisation de chacun des membres (G.I.E. de l'AFEO). Seule une femme a eu recours à un crédit pour mettre en place son activité. Plusieurs soulignent à ce sujet une faible tendance chez les Diola à faire appel au crédit et évoquent des causes culturelles pour l'expliquer. Selon elles, cette manière de faire se rencontre plutôt chez les ethnies peuls et wolofs qui détiennent la majorité des commerces. Les Diola, dont l'activité principale a longtemps été cantonnée au travail des champs, n'ont pas l'habitude de gérer de l'argent. La seule femme de l'échantillon à avoir contracté un emprunt, exprime par ailleurs y avoir recouru dans un contexte d'urgence, il lui fallait absolument trouver une solution pour répondre aux besoins de sa famille.

Les idées d'activités sont toutes nées, dans le cadre des groupements, sous l'impulsion d'organisateurs étrangers. En revanche, dans le cadre des activités que les femmes mènent de façon individuelle, il apparaît, de manière générale, que celles-ci s'appuient et/ou s'inspirent de l'activité de leur propre mère . En ce qui concerne l'acquisition du savoir-faire, il apparaît que, pour les femmes qui mènent des activités dans un cadre individuel, les apprentissages, aussi bien liés à la gestion financière qu'à la manière d'exécuter l'activité, se réalisent principalement sur le terrain et dans le cadre familial. Au sein des trois G.I.E. de l'échantillon, l'apprentissage de la fabrication du produit a été réalisé auprès d'une aide extérieure. Les femmes ont été encadrées par une ou plusieurs personnes extérieures qui, pour les trois G.I.E., ont aussi été à l'origine de l'initiative. Au sein du G.I.E. « Adjidjo », les femmes bénéficient d'un encadrement collectif et continu (un jour par semaine, des responsables locaux sont présents au jardin des femmes et peuvent les conseiller lors de leurs activités en cas de besoins). En ce qui concerne les G.I.E. « Pierre de d'O » et de l'AFEO, la manière de mener l'activité a été enseignée à un petit nombre de femmes (une femme dans le cadre de « Pierre d'O »), celles-ci ont ensuite transmis leur savoir aux autres femmes du groupement. De

manière générale, nous avons pu cependant observer le caractère « secret » dont s'entourent certaines techniques, particulièrement lorsqu'il s'agit d'activités « nouvelles »: les femmes ne diffusent ainsi pas leur savoir au plus grand nombre mais le partagent uniquement avec les femmes qui sont membre d'un même groupement. Les femmes du G.I.E. « Pierre d'O » préfèrent ainsi ne pas révéler aux autres femmes du village leur technique de fabrication du savon de toilette afin d'éviter que celles-ci ne tentent de le réaliser et se mettent, elles aussi, à le vendre dans le village. Il en est de même dans le cadre d'activités menées de manière individuelle ; toutes les femmes ne savent pas réaliser des teintures sur tissu ou connaissent des techniques permettant de réaliser des modèles particuliers de batik qu'elles ne partagent pas avec d'autres afin de s'en assurer l'exclusivité.

2.5.3. Entraves

De tous les facteurs entravant la réussite, évoqués par les femmes de l'échantillon, la jalousie et les préjugés des villageois est celui qui revient le plus fréquemment. La confection de cartes en carton recyclé aurait par exemple été considérée comme « *des jeux d'enfants* » par certains. Une activité comme la vente de boissons dans un bar est « *mal vue* » (C.) et, lorsque G., l'une des rares femmes diola à tenir une boutique, a débuté ses activités commerciales, elle explique avoir souffert des propos des gens du village. Ceux-ci ne considéraient en effet pas, selon elle, son activité comme quelque chose de « *normal* » et ont jugé celle-ci de « *n'importe quoi* ». Il apparaît donc que les femmes qui s'engagent dans des activités à caractère économique à Oussouye doivent non seulement faire face à la jalousie qu'elles perçoivent chez les autres femmes et veiller à limiter leurs activités mais souffrent également d'un manque de considération et doivent se battre contre les préjugés qui existent quant à la nature de leur activité. Ces préjugés trouvent leurs racines, selon une femme de l'échantillon, dans le fait que pour le Diola « *le travail des champs, c'est sacré* » (G.). Ces éléments montrent l'importance du contexte culturel dans lequel s'inscrivent les activités des femmes. Si aujourd'hui les femmes diola s'engagent dans des activités à caractère économique et tiennent même parfois une boutique, le commerce n'est pas une activité valorisée dans leur milieu, à l'inverse du travail de la terre.

Quatre femmes au sein de notre échantillon mettent aussi en avant les difficultés liées aux clients non payeurs. Selon elles, nombreux sont, en effet, les clients qui promettent de rembourser leurs achats et ne s'exécutent jamais; ces situations confrontent les femmes à des pertes financières parfois importantes pouvant provoquer l'arrêt de leurs activités.

Les problèmes d'écoulement résultant d'un manque de diversification des produits sur le marché ou d'un manque de clients potentiels sont également mis en avant tout comme les conditions difficiles de déplacement. Une femme de l'échantillon a ainsi arrêté ses activités au sein du G.I.E. « Aïdjidjo » car elle ne parvenait pas à écouler ses produits sur le marché du village : *« toutes les femmes cultivent les mêmes légumes »*. Dans la commune d'Oussouye, il existe en effet plusieurs G.I.E. dont l'activité principale est le maraîchage et nombreuses sont les femmes qui possèdent leur propre jardin. Il en résulte une production abondante de légumes difficiles à écouler sur le marché d'Oussouye. L'écoulement des produits maraîchers en dehors du village est aussi compliqué par l'état déplorable du réseau routier et l'enclavement dont souffre la région. Il peut dans ce contexte être intéressant de s'interroger sur le succès auprès des femmes d'une telle activité qui n'est pourtant pas fructueuse sur le plan financier. Différentes pistes peuvent être envisagées : i.) la culture maraîchère n'a pas qu'un but commercial, elle sert aussi à la consommation familiale ; ii.) au sein des G.I.E. de maraîchage, les femmes bénéficient d'un encadrement continu (nombreuses O.N.G. espagnoles qui collaborent aux projets), elles ne sont pas laissées à elles-mêmes, ce qui peut constituer un facteur rassurant pour elles ; iii.) le maraîchage est un travail physique en relation à la terre, il est dès lors possible que cette activité suscite moins de préjugés.; iv.) l'accès direct aux gains financiers et la responsabilisation qui en découle : contrairement à

d'autres G.I.E. où les gains sont collectifs et partagés entre toutes les membres, les gains réalisés au sein du GIE « Aïdjidjo » (groupement de maraîchage qui compte le plus de membres) sont personnels. Chaque femme, après avoir payé sa cotisation de départ pour bénéficier d'une parcelle de terre, est ensuite responsable de la rentabilité de celle-ci. D'autres G.I.E. sont aussi confrontés à des problèmes du même genre. Ainsi, le G.I.E. « Pierre d'O » rencontre des difficultés à écouler les savons fabriqués au sein du groupement en raison du manque de touristes dans le village.

Les problèmes de santé sont souvent à l'origine d'un arrêt momentané de l'activité. Au cours de notre participation au travail des femmes, nous avons pu observer les conditions pénibles dans lesquelles elles réalisent le plus souvent leurs activités. Au sein du G.I.E. « Aïdjidjo », les femmes puisent l'eau manuellement et, tout en transportant leur bébé sur leur dos, acheminent de lourdes bassines d'eau jusqu'à leur parcelle de terre. Lors de la préparation des confitures au sein du G.I.E. de l'AFEO, les femmes, qui ont parfois déjà parcouru de longues distances à pied pour rejoindre le lieu de rencontre du groupement, se relayent autour des marmites bouillonnantes, tant la chaleur dégagée par celles-ci est insupportable. La pénibilité de la plupart de leurs activités n'est pas sans conséquences sur leur santé. Il arrive ainsi que les femmes, fatiguées, arrêtent momentanément leurs activités. Dans les jardins de « Aïdjidjo », ce sont alors leurs enfants aînés qui viennent, pour la circonstance, arroser les parcelles de terre de leur mère. Nous pouvons noter que les problèmes de santé peuvent également concerner un ou plusieurs de leurs enfants. Les femmes restent alors à leur chevet jusqu'à la guérison.

De nombreuses femmes signalent les problèmes de gestion financière qu'elles ont connu dans le cadre d'activités menées au sein de groupements précédents et expriment que « *dans beaucoup de regroupements, les femmes cotisent mais il y a souvent des problèmes, l'argent disparaît ; les femmes travaillent puis ne gagnent rien* ». Ces mauvaises expériences peuvent instaurer un sentiment de méfiance vis-à-vis de projets collectifs et décourager les femmes d'entreprendre une activité au sein de groupements. Selon la présidente du G.I.E. « Aïdjidjo », c'est ce manque de confiance qui expliquerait par exemple que certaines femmes préfèrent avoir un jardin personnel plutôt que de cultiver au sein du jardin du G.I.E..

Trois femmes au sein de notre échantillon citent le manque d'argent comme élément freinant. Ce facteur, associé à la peur du crédit qui caractérise les femmes diola, rend en effet difficile pour elles la mise en place de projets personnels tels que l'ouverture d'une boutique. Nous pouvons aussi signaler dans ce contexte de « manque d'argent », les nombreuses charges qui pèsent sur les femmes veuves. Celles-ci doivent non seulement assurer les besoins de leurs enfants mais explique également ne pas hériter des terres de leurs maris. Il leur faut alors soit faire face à des charges supplémentaires (frais de logement), soit dépendre de l'entourage familial.

Enfin, certaines activités traditionnelles peuvent former un obstacle à la bonne marche des activités des femmes. C'est notamment le cas des cérémonies liées au décès d'un villageois et auxquelles presque toutes les femmes du village participent. Ces cérémonies sont très nombreuses (un à deux décès par semaine), peuvent mobiliser les femmes durant toute une journée et sont la principale cause de non participation aux activités prévues. Imprévisibles, elles rendent irrégulier le travail des femmes. La non participation à la préparation des confitures a ainsi été à la base d'un retard important qui s'est traduit par l'impossibilité du G.I.E. de pouvoir assurer certaines commandes de clients. Si ces cérémonies freinent les activités des femmes, il est néanmoins important de noter ici que participer à celles-ci s'apparente pour beaucoup de femmes à un « devoir social et religieux ».

2.5.4. Facteurs de réussite et de motivation

La bonne gestion financière constitue un facteur clé évoqué par les femmes de l'échantillon pour la réussite de leurs activités. L'analphabétisme de certains membres

constitue également un élément qui compliquerait, au sein des G.I.E., la bonne gestion des comptes. Les problèmes de gestion financière, à la base de mauvaises expériences passées au sein de G.I.E. précédents, sont par ailleurs évoqués par les femmes comme un facteur décourageant leur engagement dans de nouvelles initiatives collectives. Ces éléments permettent de souligner l'importance, pour la réussite des projets (individuels ou collectifs), des programmes d'alphabétisation et de sensibilisation à la gestion de l'argent auprès d'une population féminine qui, le plus souvent, est peu scolarisée (voir analphabète) et peu familière aux techniques du commerce.

L'organisation de l'emploi du temps est un élément qu'il n'est pas toujours facile de gérer. Une femme au sein de l'échantillon fait ainsi référence au fait qu' « *il faut t'organiser pour bien travailler et ne pas te pénaliser toi-même* » (I.). Accepter de réaliser trop d'activités sans tenir compte des charges ménagères et familiales peut, en effet, conduire à ne plus avoir la capacité d'assurer le travail prévu. Une autre femme de l'échantillon explique par ailleurs que « *ce qui peut être difficile pour les femmes c'est le travail du ménage, le linge, la cuisine, les enfants…* » (L.). En effet, l'engagement dans des activités à caractère économique ne décharge pas les femmes des tâches ménagères. Celles-ci, en plus de leurs activités, passent de longues heures à laver le linge, préparent les repas, veillent sur leurs plus jeunes enfants qu'elles transportent par ailleurs partout avec elles. S'il arrive que les enfants prennent le relais de leurs mères pour la préparation des repas, les femmes conservent un rôle central dans le travail du ménage auquel le mari ne participe pas. L'élément organisationnel est d'autant plus prégnant lorsque les femmes mariées engagées dans des activités à caractère économique vivent en l'absence de leur mari. Dans ce contexte, la capacité d'organiser son emploi du temps constitue pour les femmes un facteur important pour parvenir à mener à bien l'ensemble de leurs activités. Par rapport aux activités menées dans un cadre individuel, le travail mené en groupe (G.I.E.) permet aux femmes de s'appuyer sur d'autres femmes en cas de difficultés, telles que des problèmes de santé, la maladie de l'un de leurs enfants. Le groupe offre ainsi, par rapport aux activités menées seules, une certaine sécurité aux femmes et la garantie que le travail sera néanmoins réalisé lorsqu'elles sont dans une impossibilité temporaire d'assurer leurs activités.

En ce qui concerne les activités menées dans un cadre collectif, divers éléments peuvent participer au bon fonctionnement des projets. Au sein du G.I.E. de l'AFEO, diverses caractéristiques sont observées et évoquées par F. (membre du groupement) pour expliquer la bonne marche de ce G.I.E. actif depuis dix ans. Parmi celles-ci, nous pouvons retenir la forte cohésion du groupe qui permet à celui-ci de rester uni face aux difficultés rencontrées. Le G.I.E. dispose également d'un règlement intérieur qui permet d'introduire une certaine équité entre les femmes et de contrôler leur participation aux activités, éléments essentiels dans un groupement au sein duquel l'ensemble des bénéfices est distribué en parts égales aux membres. Ce dernier permet en effet d'éviter que les femmes qui n'ont pas pris part de façon régulière aux activités ne bénéficient des mêmes avantages que celles qui s'y sont beaucoup investies (cf. les femmes trop irrégulières et qui ne fournissent pas d'explications à leur absence peuvent être exclues) et récompense les femmes qui, à l'inverse, se sont investies plus que les autres au sein du groupement en leurs offrant la possibilité de participer à un défilé des différents G.I.E. du département organisé chaque année à Oussouye à l'occasion de la fête de l'Indépendance du pays.

Ce dernier élément nous permet par ailleurs de souligner l'importance qu'il peut y avoir, pour assurer la bonne marche d'un groupement (meilleure participation des femmes), à mettre en place des facteurs de motivation autres que le gain financier. Ainsi, la possibilité de participer au défilé de la fête de l'indépendance constitue par exemple un facteur qui motive particulièrement les femmes et qui favorise leur participation aux activités au sein du groupement de l'AFEO.

Enfin, la foi en Dieu peut également être avancée comme un élément contribuant à la réussite des initiatives féminines. Dans les initiatives collectives (G.I.E), la foi peut en effet

participer au ciment associatif et renforcer la cohésion du groupe (cas du GIE de l'AFEO). Lorsque l'activité est menée dans un cadre individuel, celle-ci peut aussi représenter un soutien qui permet aux femmes de garder espoir dans les moments de découragement.

CONCLUSION

On l'a vu, l'économie du Sénégal est fragile et les politiques publiques mises en place pour lutter contre la pauvreté ne suffisent pas pour améliorer la vie quotidienne de tous les citoyens. Les populations ont pris conscience des limites des pouvoirs politiques et des institutions sociales. En réaction, de multiples initiatives collectives ou individuelles ont vu le jour.

A Oussouye, l'engagement des femmes dans ces initiatives répond à une nécessité économique qui s'inscrit dans un contexte de vie qu'elles décrivent comme de plus en plus difficile. Si elles entreprennent des activités commerciales, c'est essentiellement pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs petits ; leur priorité étant d'assurer la subsistance de leur famille et le financement de la scolarité de leurs enfants. L'insuffisance de la contribution financière du mari ou l'absence de celui-ci les amène le plus souvent à jouer un rôle de premier plan au sein de la structure familiale. Sans être déchargées des tâches domestiques quotidiennes, elles assurent à la famille un revenu financier et s'adaptent aux mutations de leur milieu pour lutter contre une dégradation de leur niveau de vie.

Ces femmes rencontrent cependant toute une série d'obstacles. Elles doivent, par exemple, faire face à la jalousie et aux préjugés qui existent dans leur milieu quand elles réussissent ou entreprennent des activités innovantes. Les femmes qui mettent en place des activités nouvelles, doivent affronter le regard des autres villageois. Ainsi, si les femmes sont les premières à répondre aux changements, elles sont aussi les premières à être confrontées à un élément difficilement muable : l'aspect culturel. La nature de leurs activités n'est pas sans impact sur la manière dont leur besoin de considération et de reconnaissance est satisfait. Quels que soient leurs projets et leur ambition personnelle, et même si leurs autres activités sont rentables, il apparaît par exemple important pour elles de ne pas déroger au travail de la terre, chère à l'ethnie à laquelle elles appartiennent, surtout durant l'hivernage, au risque d'être traitée de « paresseuses ».

Réduire de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté est un des huit objectifs du millénaire établis par les nations unies en 2000. Ces huit objectifs forment un projet d'ensemble auquel tous les pays et toutes les grandes institutions de développement du monde adhèrent. Ils constituent, en effet, un schéma directeur autour duquel les pays membres des Nations Unies réunissent leurs efforts pour parvenir, avant la date butoir de 2015, à un monde meilleur. Chacun de ces objectifs repose sur des indicateurs de base quantifiables et concernent des aspects fondamentaux qui vont de l'éducation primaire universelle, à la lutte contre le sida et contre la dégradation de l'environnement.

Dans ce contexte et pour parvenir à atteindre cet objectif de réduction de la pauvreté, donner la parole à celles qui sont les premières à lutter quotidiennement constitue, sans aucun doute, une démarche primordiale et hautement informante…

BIBLIOGRAPHIE

A.G.C.D. (Administration générale de la Coopération au développement) (1993) *Sénégal,* Bruxelles, A.G.C.D.

DESLAURIERS J.-P. (1991) *Recherche qualitative : guide pratique,* Montréal, MacGrawhill.

DEVEY M. (2000) *Le Sénégal*, Paris, Karthala.

DUCHESNE N. (1994-1995) *Les associations de femmes en Afrique de l'Ouest ou la femme africaine comme vecteur de développement au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.

ERNY P. (1972) *L'enfant et son milieu en Afrique noire*, Paris, Payot.
MBODJI M. (2002) Le Sénégal entre ruptures et mutations. Citoyenneté en construction, *In* Diop M.-C. (dir.) *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, pp. 575-600.
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, République du Sénégal, http://www.finances.gouv.sn.
NICOLAS P., GAYE M. (1988) *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris, Karthala.
POURTOIS J.-P., DESMET H. (1997) *Epistémologie et instrumentation en sciences humaines*, Bruxelles, Mardaga,.
PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) (2005) *Rapport Mondial sur le développement humain 2005, La coopération internationale à la croisée des chemins, L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités,* Paris, Economica.
SARR F. (1991) *Marginalité urbaine et développement, une contradiction autogérée par les femmes. Expérience d'une banlieue urbaine de Dakar*, Thèse de doctorat en anthropologie et sociologie du politique, Université Paris VIII.
SARR F. (1998) *L'entrepreneuriat féminin au Sénégal. La transformation des rapports de pouvoir,* Paris, L'Harmattan.
SOW N. (1992) *Les politiques gouvernementales de promotion des femmes*. Association des femmes africaines pour la recherche et le développement, Dakar.
UNICEF. *Sénégal-statistiques,* http://www.unicef.org/french/infoby0country/senegal_statistics.html
VAN DEN DAELEN C. (2000) *Le monde rural associatif comme vecteur d'autopromotion au Sénégal*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles.

De l'autosuffisance à la sécurité alimentaire : quelle place pour la souveraineté alimentaire en Afrique subsaharienne ?

Grégoire NGALAMULUME TSHIEBUE
Institut d'Etudes du Développement, Université Catholique de Louvain, Belgique

Au cours du Sommet Mondial de l'Alimentation de novembre 1996 à Rome, les différents gouvernements, les acteurs de la société civile ainsi que les Organisations internationales se sont engagés à réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici 2015. Quelques années plus tard, le Sommet du Millénaire qui adopta la Déclaration du millénaire à New-York en 2000 et fixa les Objectifs du Millénaire pour le Développement, a renouvelé cet engagement et retenu comme premier objectif de réduire la proportion des personnes sous-alimentées à l'échéance de 2015. En 2001-2003, la FAO estimait à 854 millions le nombre des personnes sous-alimentées dans le monde, dont 820 millions dans les pays en développement, 25 millions dans les pays en transition et seulement 9 millions dans les pays industrialisés. L'Afrique subsaharienne, qui représente 13% de la population des pays en développement, compte 206 millions des personnes sous-alimentées, soit 25% du total des pays en développement et près d'un tiers de sa population (FAO, 2006 a). Bien que la proportion des sous-alimentés soit passée de 35% en 1990-1992 à 32% en 2001-2003 après avoir atteint 36% en 1995-1997, le nombre des sous-alimentés reste croissant en Afrique subsaharienne allant de 169 millions en 1990-1992 à 206 millions en 2001-2003.

S'il est vrai que l'analyse de la question alimentaire a suffisamment évolué au cours des dernières décennies, les diverses politiques et stratégies alimentaires mises en œuvre en Afrique subsaharienne, particulièrement celles d'autosuffisance alimentaire, puis de sécurité alimentaire, ne se sont cependant pas toutes traduites par un accroissement significatif du bien-être individuel et collectif des populations locales au regard des données disponibles. Il s'ensuit que les importations alimentaires des pays d'Afrique subsaharienne, en majorité à faible revenu et à déficit vivrier ne font que croître et les exposent sans cesse au gré des marchés mondiaux comme cela transparaît clairement avec la récente flambée des prix des produits agricoles. Dans le même temps, les subventions et le protectionnisme conservent une place importante dans les pays industrialisés, minant et érodant les efforts de production intérieure dans les pays en développement dont ceux d'Afrique subsaharienne, en menaçant des filières entières. Dans ces conditions, les concepts et politiques d'autosuffisance et de sécurité alimentaire ne méritent-ils pas d'être revisités ? Quelle serait la place réelle du discours sur la souveraineté alimentaire dans les politiques agricoles mises en œuvre en Afrique subsaharienne ? Comment préserver ces pays d'une dépendance accrue à l'égard des importations et de l'aide alimentaire ?

Cet article[1] propose une réflexion tant sur les concepts, les politiques que sur les enjeux et les pratiques, dans la longue durée (de 1960 à nos jours), des politiques agricoles que mènent les pays d'Afrique subsaharienne. L'objectif est double, d'une part, revisiter les concepts et les politiques d'autosuffisance et de sécurité alimentaire et, d'autre part, réaffirmer le caractère indispensable du principe de souveraineté alimentaire pour la relance du secteur agricole africain. Après une présentation du caractère pluriel et hétérogène des réalités subsahariennes, sera brossé le contexte agricole et alimentaire subsaharien pour déboucher sur la nécessité de recourir au principe de souveraineté alimentaire, après avoir passé en revue les politiques d'autosuffisance et de sécurité alimentaire mises en œuvre sur le continent ainsi que les implications de la dépendance alimentaire.

[1] S'inspire de notre thèse « Projets de développement agricole, dynamiques paysannes et sécurité alimentaire au Kasaï occidental en R.D.Congo. Essai d'analyse transversale et systémique de la rencontre entre les actions globales et les initiatives locales », Institut d'Etudes du Développement, Université Catholique de Louvain.

1. L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : UN BLOC HETEROGENE…

Autrefois appelée Afrique noire, l'Afrique subsaharienne est située au sud du Sahara. Cette région du monde regroupe les pays africains, à l'exception de ceux du Maghreb (Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie). S'allongeant sur 24 264 000 Km^2, dont 43,7% de terres agricoles (Banque mondiale, 2006), la région est subdivisée en quatre sous-régions : l'Afrique de l'ouest, l'Afrique de l'est, l'Afrique centrale et l'Afrique australe. La population y est très pauvre, vivant en moyenne avec moins de un dollar par jour et connaissant une situation sanitaire précaire. La plupart des Etats subsahariens appartiennent au groupe des pays les moins avancés. Ils sont loin de disposer des niveaux d'instruction de base, de formation, des infrastructures que l'on rencontre dans les pays d'Asie ou d'Amérique latine. De plus, la faible densité de leur population ainsi que la modicité de leurs infrastructures urbaines constituent un contexte défavorable au développement (Collomb, 1999).

Plurielle, l'Afrique subsaharienne présente des situations diverses, parfois contradictoires entre sous-régions, et même à l'intérieur des pays. Au sud du Sahara, la quarantaine d'Etats africains connaît à l'heure actuelle, des conditions différentes, résultant des dotations naturelles spécifiques, mais aussi de trajectoires historiques particulières et de politiques économiques et sociales complexes et changeantes (Norro, 1998). Certains pays accusent un déficit important en ressources naturelles, d'autres affrontent des sécheresses tandis qu'il y en a qui sont bien lotis. Cette diversité contraste les évolutions dans le temps et dans l'espace. Ainsi, par exemple, l'Afrique subsaharienne compte quarante-huit pays dont 34 ont moins de 10 millions d'habitants et 15 sont enclavés, 741,4 millions d'habitants en 2005 avec un taux de croissance annuel de 2,1% soit plus de 11% de la population mondiale, 1,3% du PIB, moins de 2% des exportations et moins de 2% de la valeur ajoutée industrielle du monde (Banque mondiale, 2006). Sur le plan agricole et alimentaire, la FAO (2006 a) estime que 32% de la population subsaharienne est sous-alimentée et que l'Afrique subsaharienne compte 24% de personnes souffrant de sous-alimentation chronique dans le monde. Sur 39 pays souffrant de pénuries alimentaires graves en mai 2006, près de deux tiers, soit 24, se trouvaient en Afrique. Ces chiffres prouvent que l'Afrique subsaharienne est réellement en crise et que l'évolution de ses économies est préoccupante. Ils accréditent l'idée que l'Afrique est entrée dans une voie sans issue et que la situation du continent est sans solution (Collomb, 1999). Cela signifie-t-il que le continent est condamné à la dérive ? Espérons que les fils et filles de l'Afrique, solidairement avec la communauté internationale, pourront se (re)mettre au travail pour récupérer la situation et renverser les tendances, comme l'Asie est entrain de remettre en cause toutes les prédictions pessimistes des années 1950 et 1960.

2. LE CONTEXTE AGRICOLE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

L'agriculture constitue l'une des principales activités économiques en Afrique subsaharienne. Elle représente, dans la plupart des pays au Sud du Sahara, le secteur le plus important de l'économie. Le secteur agricole africain présente une structure dualiste, avec d'une part le secteur agricole traditionnel et, d'autre part, un secteur agricole industriel.

Le secteur traditionnel regroupe la mosaïque de petits paysans africains, représentant de 60 à plus de 80% de la population totale selon les pays et vivant dans les campagnes. Cette agriculture traditionnelle, essentiellement de subsistance, se caractérise par l'exploitation d'étendues réduites (moins d'un hectare en moyenne) ; le travail essentiellement manuel, exécuté par une main-d'œuvre familiale (la femme y joue un rôle prépondérant), avec un outillage rudimentaire ; l'usage limité d'intrants agricoles performants tels que les semences ou les boutures de variétés améliorées, les pesticides, les engrais… ; les cultures pour la plupart des cas associées ; l'absence significative d'investissements dans les ouvrages productifs et d'assainissement (irrigation, drainage, lutte contre l'érosion…) enfin la pratique de techniques ancestrales peu rentables (cultures sur brûlis, semis en désordre, variétés locales, etc.) (Ngalamulume, 2002 ; Douya et *al*, 2006). Les principales cultures comme les

céréales (mil, sorgho, maïs, riz) ou les racines et tubercules (manioc, igname, taro, patate douce) sont choisies prioritairement en fonction des besoins de la famille et, de manière secondaire, selon les gains possibles. Au même moment, les paysans élèvent des volailles, du petit bétail ou des porcins pour faire face aux besoins financiers de la famille, et s'adonnent à des activités connexes comme la chasse, la cueillette, le ramassage, la pêche, etc.

À côté de ce secteur traditionnel, existe celui des grandes plantations et des cultures d'exportation (cacao, café, arachide, coton, etc.) très développées dans certains pays. Il est tenu par de gros planteurs, certaines associations et corporations paysannes et par des firmes multinationales. Le « secteur intermédiaire », constitué de paysans moyens et d'associations paysannes, se situe entre le secteur traditionnel et le secteur agricole industriel, en fonction de son usage assez poussé du progrès technique et des investissements productifs. La productivité y demeure faible avec une moyenne des rendements céréaliers de 1,23 tonnes/ha contre 2,48 en Amérique latine et 2,94 en Asie. En matière d'élevage, le même scénario se reproduit avec l'élevage extensif, quasi généralisé, de volaille, de petit ou de gros bétail selon les régions ; un élevage semi-extensif et, dans une certaine mesure, un élevage intensif.

D'exportatrice nette de produits alimentaires jusqu'en 1962, l'Afrique est devenue importatrice nette (FAO, 1994). Les causes fondamentales de la crise agricole et de l'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne tirent leurs origines des politiques inappropriées qui défavorisent ou négligent le secteur agricole et alimentaire, de l'absence de progrès technologique ainsi que des faiblesses institutionnelles et du manque d'infrastructures. D'autres facteurs dont le taux de croissance démographique élevé, la dégradation de l'environnement, les sécheresses et la désertification, l'instabilité politique, les guerres et les troubles sociaux, l'environnement économique international défavorable, une dette extérieure croissante sans compter la mise en valeur lente des terres arables sont venus aggraver la crise agricole et alimentaire subsaharienne (AGCD, 1995 ; FAO, 1994).

3. DES INDEPENDANCES AU DEBUT DES ANNEES 1980 : LA PROCLAMATION DE LA POLITIQUE DE L'AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE

La majeure partie de la population en Afrique au sud du Sahara vit en milieu rural et s'occupe principalement d'agriculture. Cette dernière représente la source essentielle de nourriture et de revenus pour ces ruraux subsahariens. Secteur crucial pour de nombreux pays, secteur atypique par ses liens à la nature, secteur sensible puisque lié à la sécurité alimentaire nationale et à la sécurité des aliments, l'agriculture fait l'objet d'attentions particulières de la part de presque tous les gouvernements (Hervieu et *al*, 2000). Dès leur indépendance dans les années 1960, (Shikayi, 1994), la plupart des pays subsahariens ont basé leur politique de développement agricole et rural sur une intervention accrue de l'Etat. Cette stratégie a abouti à la multiplication des gigantesques projets agricoles et à la création d'innombrables offices agricoles contrôlés directement par l'Etat. L'objectif clairement affiché par les différents gouvernements visait l'obtention de l'autosuffisance alimentaire et la réduction de la dépendance alimentaire. Le concept d'autosuffisance alimentaire a alors prédominé durant les années 1970, notamment après les crises qu'a connues le Sahel à la suite des sécheresses du début de la décennie. Ce concept met en regard l'ensemble de la production locale et les besoins nationaux de consommation. Un pays est dit autosuffisant si sa production couvre ses besoins de consommation, c'est-à-dire si son solde alimentaire (production locale – consommation) est positif ou nul (AGCD, 1995). Pour la FAO (1994), lorsqu'on utilise le concept d'« autosuffisance alimentaire », il faut prendre soin d'en préciser la définition : s'agit-il de répondre à la demande solvable du marché intérieur par la production intérieure, de satisfaire les besoins alimentaires intérieurs ou les besoins de consommation ?

Selon Nusura (2002), l'autosuffisance alimentaire peut concerner un produit alimentaire particulier ou un groupe de produits alimentaires spécifiques (céréales, tubercules, etc.) ou encore l'ensemble de la production. Elle relève de trois visions différentes du

concept. La première traduit l'autarcie alimentaire sans aucune préoccupation pour les besoins effectifs de consommation. La deuxième implique l'autarcie mais prend en considération les besoins alimentaires. La troisième semble plus complète. Elle tient compte des besoins alimentaires et ne traduit pas l'autarcie. Selon cette vision, un pays est dit autosuffisant s'il a le potentiel, la capacité, la possibilité de satisfaire ses propres besoins alimentaires par sa production alimentaire. Ce concept correspondait à une « lecture » politico-économique de l'organisation du monde, caractérisée par les concepts parallèles de développement autocentré et d'indépendance alimentaire (Minvielle, 2000). Cette vision a traversé la plupart des politiques agricoles menées durant des décennies après l'indépendance. La réalisation de l'autosuffisance alimentaire a été réaffirmée comme objectif numéro un que l'Afrique devrait s'efforcer d'atteindre par le plan d'action de Lagos adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement en avril 1980 à Lagos (Nations Unies/CEA, 1990).

Le contexte géopolitique de l'époque, marqué par la guerre froide et les divisions du monde, l'affirmation du mouvement des non alignés, les notions de développement autocentré, d'autonomie, d'indépendance, les politiques de modernisation nationale et de tout par l'Etat, ainsi que celles de substitution des importations, a largement contribué à l'adoption et la diffusion de ce concept phare durant cette période. Les Etats avaient la responsabilité de mettre en place des politiques volontaristes et ambitieuses pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Dans cette perspective, la tendance était à l'instauration d'une forte protection aux frontières et des prix internes élevés afin d'encourager la production intérieure. L'intervention publique visait à influencer les prix à la production et les prix des facteurs de production tout en fournissant les services de base au secteur agricole. Dans certains cas, cette intervention a couvert tous les produits agricoles, tandis que dans d'autres, elle s'est limitée à des produits stratégiques, destinés soit à la consommation intérieure, soit à l'exportation.

Les pouvoirs publics furent confrontés à deux défis fondamentaux. Comment inciter les agriculteurs à la production (prix rémunérateurs et stables) tout en maintenant les denrées alimentaires de base à un prix abordable et l'approvisionnement des populations non agricoles (consommateurs vivant en zones urbaines) ? Comment corriger le dysfonctionnement du marché, y compris le manque de marchés, dans la fourniture de services de base au secteur agricole (crédit, intrants agricoles, informations techniques et informations sur le marché, infrastructures de commercialisation et de distribution) (FAO, 2005) ? Pendant cette période en effet, les problèmes de production des denrées alimentaires étaient considérés comme la cause explicative majeure des manifestations de la faim. Dans cette perspective, un lien univoque est établi entre la production et la satisfaction des besoins (Piguet, 2000 : 41). Ainsi, toute augmentation de la production alimentaire devrait conduire à une réduction de la malnutrition et de la famine selon la théorie malthusienne, ce qui donna lieu à la conception et à la généralisation des politiques d'autosuffisance alimentaire au cours des décennies soixante-dix et quatre-vingt. Au début des années 1980, une réflexion sur les conditions tant de l'offre que de la demande alimentaire révéla les limites des politiques d'autosuffisance. Cet effort intellectuel, cumulé à l'idéologie dominante qui s'imposa au cours de cette période, à savoir la reconnaissance de la primauté des forces du marché et les dysfonctionnements des appareils étatiques, aboutirent, d'une part, à l'imposition et à la quasi généralisation des programmes d'ajustement structurel en Afrique subsaharienne suite à la crise de l'endettement et, d'autre part, au glissement vers le concept de sécurité alimentaire.

4. A PARTIR DES ANNEES 1980 : GLISSEMENT VERS LE CONCEPT DE SECURITE ALIMENTAIRE

La généralisation des programmes d'ajustement structurel, en situant le débat sur le terrain des avantages comparatifs et en plaçant l'alimentation sur le même plan que toutes les autres productions, confirmera les limites des politiques d'autosuffisance appliquées jusque là (Minvielle, 2000). Le néo-libéralisme, nouveau paradigme qui marquait la fin de

l'interventionnisme étatique, combiné à la mondialisation croissante des échanges, conduira à l'émergence du concept de sécurité alimentaire dans l'acception que nous lui connaissons actuellement. En réalité, le concept de sécurité alimentaire n'est pas radicalement nouveau (Azoulay et Dillon, 1993). Déjà les sociétés anciennes avaient mis en place des politiques de sécurité alimentaire prévoyant une réglementation très sévère des marchés vivriers, à l'image des greniers africains (Piguet, 2000). Mais, dans son entendement actuel, ce concept passe pour l'une des récentes trouvailles des institutions internationales.

Évoqué en 1974 au cours de la première conférence mondiale sur l'alimentation à la suite d'une crise alimentaire qui secoua la planète au début des années 1970, le concept de sécurité alimentaire va évoluer. Ces développements successifs expliquent la multiplication des définitions du concept. Déjà en 1993, Smith et ses collègues en ont répertorié près de deux cents (Maxwel, cité par Nusura, 2002). Ce foisonnement de définitions est la source principale de confusion dans l'interprétation du concept de sécurité alimentaire.

Au départ, la sécurité alimentaire a été définie comme « la disponibilité d'une offre adéquate et permanente des produits alimentaires de base, afin de faire face à l'expansion de la consommation alimentaire » (Bekambo, 2004). Elle était alors proche de l'autosuffisance alimentaire. Selon Nusura (2002), l'approche d'Amartya Sen basée sur le droit direct (une personne consomme les aliments qu'elle a produits elle-même) et le droit indirect (une personne passe par l'échange pour se procurer les aliments dont elle a besoin) introduit la dimension « accès » et constitue un apport majeur dans le développement du concept de sécurité alimentaire. La Banque mondiale (1986) proposera sa mouture et considérera qu'il s'agit d'un « accès de tous les individus à tous les moments à suffisamment de nourriture pour mener une vie saine et active ». Cette définition retient et ajoute au débat un élément nouveau et indispensable, celui de l'accessibilité pour tous, riches et pauvres, grands et petits, aux denrées alimentaires de manière permanente, car en réalité, une production alimentaire ne suffit pas à elle seule à garantir la sécurité alimentaire à tous. Cet élément (accès aux denrées alimentaires) est apparu prépondérant et a constitué la partie gauche de « l'équation alimentaire », selon l'expression d'Eischer (Piguet, 2000). La vraie question est moins celle de la disponibilité totale de nourriture que celle de l'accès pour les individus et les familles.

Outre l'aspect « accès » aux aliments, les changements dans la compréhension du concept se regroupent en deux grands paradigmes (Maxwel, cité par Nusura, 2002). Le premier prend en compte l'ensemble du mode de vie de la population : la satisfaction des besoins alimentaires n'est plus considérée comme l'objectif prioritaire des populations mais s'intègre dans un ensemble de stratégies de vie. Le second retient les perceptions subjectives : il s'agit de considérer non seulement les normes alimentaires quantitatives mais également la qualité alimentaire, les facteurs socioculturels et les habitudes alimentaires. La complexité des facteurs déterminant l'accès aux aliments est sans doute la cause du développement du premier paradigme. La place accordée à la satisfaction des besoins alimentaires dans les stratégies de vie des ménages et des individus revêt une importance particulière. Le développement du second paradigme est lié à la difficulté de définir une alimentation satisfaisante. En effet, les besoins alimentaires ne sont pas des données absolues et universelles comme on le laisse croire, mais ils varient selon les individus et les sociétés. Comment concilier les préférences alimentaires et l'équilibre nutritionnel ?

Au Sommet Mondial pour l'Alimentation de novembre 1996, la sécurité alimentaire a été considérée comme « un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive permettant de satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires pour mener une vie saine et active » (Coalition contre la faim, 2004). Aujourd'hui, dans une vision assez proche du sommet mondial de 1996 (FAO, 2005), on considère que la sécurité alimentaire existe lorsque toutes les personnes ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive, pour satisfaire leurs besoins et leurs préférences alimentaires afin de pouvoir mener une vie saine et active. La FAO se concentre sur quatre dimensions de la sécurité alimentaire : la disponibilité est déterminée par

la production intérieure, la capacité d'importation, l'existence de stocks vivriers et l'aide alimentaire ; l'accès dépend des niveaux de pauvreté, du pouvoir d'achat des ménages, de l'existence de moyens de transport, d'une infrastructure commerciale et d'un système de distribution des produits alimentaires ; la stabilité de l'approvisionnement et de l'accès peut être affectée par les conditions météorologiques, les fluctuations de prix, les catastrophes dues aux activités anthropiques et divers facteurs politiques et économiques, enfin l'utilisation saine des aliments dépend des soins et de l'alimentation, de l'hygiène et de la qualité des aliments, de l'accès à l'eau propre, à la santé et à l'assainissement.

L'échelle d'analyse (individu, ménage, village, région, pays, etc.) peut aussi être source de confusion et justifie la diversité des stratégies à mettre en œuvre (Briand, 2007). Dans une brochure destinée aux jeunes, la DGCI (1997) reprend la définition de la sécurité alimentaire avancée par la Banque mondiale et la commente en y relevant quatre implications majeures. a) La sécurité alimentaire est individuelle et concerne chaque membre de chaque famille dans chaque région d'un pays. b) La sécurité alimentaire n'est pas ponctuelle, allusion faite à la durabilité dans le temps. c) La sécurité alimentaire impose une alimentation équilibrée, donc ne souffrir ni de sous-nutrition, ni de malnutrition. d) La sécurité alimentaire respecte l'homme : ne pas survivre mais vivre en menant une vie saine et active.

Le Collectif Stratégies alimentaires (Bekambo, 2004) donne une définition un peu plus élaborée de la sécurité alimentaire. Pour lui, sont en état d'améliorer leur sécurité alimentaire, les populations disposant d'une capacité d'accès à la nourriture telle qu'elles peuvent commencer à accumuler des réserves (stockage, bétail, épargne monétaire), à développer des moyens plus performants de production ou d'augmentation des revenus, à organiser des relations sociales comprenant des réseaux de solidarité plus fiables. C'est donc l'ensemble de ces actions qui inscrit les populations dans un processus cumulatif de réduction de la vulnérabilité alimentaire. Cette définition a le mérite de mettre en exergue parmi les facteurs indispensables pour assurer la sécurité alimentaire, l'initiative pour la maximisation de la production et des revenus ainsi que l'insertion et l'intégration réussie dans des réseaux sociaux qui militent pour la sécurisation des conditions d'existence de leurs membres. Plusieurs auteurs et institutions escamotent cette réalité qui, pourtant, reste fondamentale au vu des contraintes qui pèsent sur les conditions d'existence des acteurs populaires ainsi que leur contexte socio-historique.

5. SECURITE ALIMENTAIRE VERSUS AUTOSUFFISANCE ALIMENTAIRE

Sécurité alimentaire et autosuffisance alimentaire ne sont pas synonymes (Hervieu et *al*, 2000 ; Mazoyer et Roudart, 2005). Le premier concept est plus large puisqu'il correspond à la combinaison de trois éléments : la croissance et la régularité de l'offre domestique, la sécurité et la diversification des importations, le développement des capacités nationales de stockage pour faire face aux situations de crise. La notion d'autosuffisance alimentaire renvoie à la capacité d'un pays de pourvoir à ses besoins alimentaires par sa propre production intérieure. Concrètement, cela implique que l'offre alimentaire nationale soit supérieure ou égale à la demande intérieure. Pour recourir au raccourci de Minvielle (2000), on peut considérer que si le paradigme de l'autosuffisance alimentaire mettait l'accent sur l'offre nationale dans un monde divisé, celui de la sécurité alimentaire se focalise sur la demande individuelle dans un monde global. Dans le premier cas, la sécurité humaine est lue au niveau de l'ensemble du groupe, le plus souvent national ou régional, dans le second au niveau de l'individu lui-même.

Le concept de sécurité alimentaire a émergé dans un contexte international qui lui était favorable, tant sur le plan politique (fin de la guerre froide, diminution des risques de conflit nucléaire) qu'économique (triomphe des options libérales, généralisation des programmes d'ajustement structurel). Dès lors, on fait comprendre qu'il n'est pas à la portée de chaque gouvernement, agissant individuellement, d'assurer des approvisionnements alimentaires

intérieurs durables, que l'objectif d'autosuffisance est un objectif dérisoire dans le monde actuel, où la production dépend d'un large éventail de facteurs. Qui plus est, aucun pays n'est à l'abri de phénomènes climatiques aussi désastreux que subits, qui peuvent compromettre la production agricole intérieure (FAO, 2005). La sécurité alimentaire est une question complexe. La renforcer exige des initiatives et une action politique sur plusieurs fronts.

Sur le plan des politiques de développement, Azoulay et Dillon (1993) considèrent que le concept de sécurité alimentaire constitue de nos jours un instrument déterminant de l'élaboration de stratégies, mais sa signification et son rôle restent sources d'ambiguïtés. La pluralité des dimensions du concept constitue un facteur d'élargissement du champ des connaissances. Mais elle suscite, dans le même temps, des approches différentes des politiques et des stratégies de sécurité alimentaire. Aujourd'hui, l'approche dominante en matière de sécurité alimentaire s'inscrit dans la logique économique de la libéralisation des échanges et de l'intégration au commerce international.

Dans le contexte de récession persistante et de baisse du niveau de vie, la sécurité alimentaire est progressivement devenue, à la fin des années 1980, la dimension sociale essentielle de l'ajustement car la détérioration des situations alimentaires et nutritionnelles d'une partie importante de la population (les groupes vulnérables) constitue l'impact le plus négatif de l'ajustement (avec d'autres domaines comme la santé, l'éducation, l'habitat…). La sécurité alimentaire devient, dans ces conditions, le champ d'intervention prioritaire des politiques d'atténuation ou de compensation, pour certaines couches de population, des effets néfastes des politiques macro-économiques. Constatons avec ces auteurs que certaines dimensions du concept de sécurité alimentaire s'insèrent parfaitement dans cette logique de l'ajustement et autorisent cette adéquation. En effet, la place accordée aux importations commerciales et à l'aide alimentaire dans l'offre de denrées alimentaires (composante « disponibilités alimentaires ») correspond aux politiques de libéralisation du commerce extérieur, au processus d'intégration croissante dans le commerce international et à la re-spécialisation internationale dans les productions traditionnelles d'exportation proposée aux pays d'Afrique subsaharienne par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. L'objectif des programmes d'ajustement structurel et de libéralisation du commerce était de mieux insérer l'agriculture intérieure au marché. La stratégie adoptée pour y parvenir préconisait la réduction de la protection, la déréglementation, la privatisation et la stabilité (FAO, 2005). La nouvelle approche, mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté couronnée par les récents DSRP, semble être fondée elle aussi sur le postulat selon lequel la libéralisation et l'intégration rapide et poussée à l'économie mondiale sont la clef d'une croissance soutenue. La croissance ne profitant pas automatiquement aux pauvres, on peut se demander comment concilier des politiques mettant l'accent sur la primauté des mécanismes du marché, notamment dans les secteurs commercial, financier et agricole, et un meilleur accès des pauvres aux actifs productifs (CNUCED, 2002). Par ailleurs, la composante « accès aux disponibilités » est devenue dominante dans la réflexion car le contexte international est aujourd'hui caractérisé par des excédents de denrées alimentaires. Les besoins mondiaux sont théoriquement couverts. Dès lors, l'accent n'est plus mis prioritairement sur la nécessité de produire plus pour satisfaire les besoins. En outre, l'amélioration de la sécurité alimentaire est un objectif distinct de la croissance agricole. L'obtention d'un revenu non agricole, permettant d'acheter des vivres, est un moyen de parvenir à la sécurité alimentaire. Inversement, l'accroissement rapide de la production vivrière peut, dans certains cas, ne pas profiter à l'ensemble de la population, si bien que certaines catégories manquent de nourriture. Mais dans la plupart des pays africains, où une grande partie de la population vit de l'agriculture, la sécurité alimentaire est subordonnée avant tout à la croissance rapide de la production agricole et à la participation massive de la population rurale à cette croissance. Et, comme les difficultés de transport et de distribution au niveau local empêchent bien souvent les ruraux d'accéder aux marchés, la production familiale est encore la source d'approvisionnement la plus sûre (Cleaver, 1993).

Les experts de l'AGCD (1995), tout en soulignant la distinction entre la sécurité alimentaire, et l'autosuffisance alimentaire, relèvent que si une politique d'autosuffisance peut dans certains cas contribuer à un objectif de sécurité alimentaire en assurant notamment la disponibilité des biens alimentaires en suffisance, elle peut tout aussi bien entrer en conflit avec cet objectif. Il suffirait donc pour cela que les biens alimentaires produits en sus soient exportés ou qu'ils se substituent à des importations alimentaires obtenues à meilleur compte (que ce soit par le biais d'importations commerciales ou de l'aide alimentaire). À ce sujet, Nusura (2002) est plus explicite. Elle estime qu'il existe un seuil d'autosuffisance alimentaire au-delà duquel autosuffisance alimentaire et sécurité alimentaire deviennent deux objectifs divergents. Or, en Afrique subsaharienne, ce seuil n'est pas encore atteint et, donc, l'augmentation du degré d'autosuffisance alimentaire constitue la seule alternative compatible avec l'amélioration du niveau de sécurité alimentaire dans cette partie du continent. Dufumier (2004) abonde dans le même sens et se demande si l'insécurité alimentaire des populations pauvres du « sud » pourra vraiment être éliminée sans une relative autonomie, sinon même une autosuffisance totale, en matière d'approvisionnement vivrier. S'il est vrai que la politique d'autosuffisance alimentaire était limitée car négligeant la problématique de l'accès à la nourriture par toutes les couches de la population même avec une production suffisante, et qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte les contraintes naturelles, les aléas climatiques et les paramètres de qualité, il faut reconnaître qu'elle a eu le mérite de mettre au premier plan la question de l'indépendance, mieux, de l'autonomie alimentaire. Autonomie n'étant pas synonyme d'autarcie, les difficultés nationales en termes de contraintes naturelles et climatiques pourraient être contournées prioritairement dans le cadre d'une coopération régionale, car la dépendance alimentaire pose plus de problèmes qu'elle n'en résout.

6. LA DEPENDANCE ALIMENTAIRE EST-ELLE BENEFIQUE POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

Les marchés agricoles mondiaux présentent des défis particuliers pour les pays les moins avancés. Ces derniers sont bien moins intégrés dans l'économie mondiale que les pays en développement pris globalement, et cela est particulièrement évident pour ce qui concerne leurs secteurs agricoles. Comme pour les pays en développement en tant que groupe, la part des exportations agricoles des pays les moins avancés a diminué par rapport au total des exportations, alors que celle de leurs importations agricoles, essentiellement alimentaires, dans leurs importations totales n'a pas reculé, aussi ces pays enregistrent-ils aujourd'hui un déficit commercial agricole important et en progression rapide (FAO, 2005).

Durant les quatre dernières décennies (FAO, 2005), la part des pays en développement dans les exportations mondiales de produits agricoles est tombée de près de 40% à 25% au début des années 1990, avant de remonter aux environs de 30% en 2003. Pendant la même période, la part des importations mondiales agricoles achetées par les pays en développement a augmenté, passant de moins de 20% à presque 30%. En Afrique subsaharienne, le recul de la part de l'agriculture dans les exportations de la région a été plus marqué, celle-ci étant tombée de plus de 60% il y a 40 ans à près de 20% en 2003. La région reste une exportatrice nette de produits agricoles, mais avec des importations et des exportations agricoles plus proches de l'équilibre. La marginalisation de l'Afrique subsaharienne sur le marché international des exportations de produits agricoles se poursuit progressivement ; sa part passant de près de 10% il y a 40 ans à 3% en 2003. Comme le souligne Mazoyer (2001), les marchés internationaux des produits agricoles de base ne sont pas des marchés mondiaux au sens plein du terme, mais des marchés résiduels qui regorgent souvent d'excédents difficilement vendables ; des marchés sur lesquels même les producteurs-exportateurs bénéficiaires de la révolution agricole ou de la révolution verte ne peuvent gagner des parts, ou seulement se maintenir, que s'ils disposent de quelques avantages compétitifs supplémentaires. Dans ces conditions, le mode de (dé) régulation des marchés mondiaux pèse

sur la stabilité des marchés agricoles et, par conséquent, sur les revenus des exploitations familiales (Coalition contre la faim, 2004). La grande majorité des paysans africains travaillent des terres de moins d'un hectare avec des outils de fabrication artisanale et sans subventions. Ils sont en concurrence avec des entreprises agricoles occidentales de plusieurs centaines d'hectares, hautement équipées grâce à des subventions et des crédits avantageux. Du fait de la libéralisation, les paysans peu productifs sont obligés de rivaliser avec des paysans hautement productifs. Le rapport est parfois de 1 pour 1000 (Mazoyer, 2005, p. 22).

Les importations alimentaires (commerciales ou sous forme d'aide) ont tenu et continuent à jouer un rôle essentiel dans la plupart des pays africains en palliant les défaillances de la production locale et en garantissant l'approvisionnement, parfois à bon compte, des populations urbaines toujours croissantes. Cet afflux de denrées importées[2] a cependant généré une concurrence inégale avec la production locale à tel point que le blé et le riz blanc décortiqué se sont progressivement substitués aux céréales traditionnelles (riz paddy, mil, sorgho, maïs) dans les villes africaines, entraînant dans le même temps une modification des habitudes alimentaires qui menace ces céréales traditionnelles. Les filières rizicoles sont menacées de disparition dans les vallées et villages africains à cause de ce riz asiatique décortiqué, très bon marché et très apprécié par les habitants des centres urbains au détriment du riz local. Que dire de ces aviculteurs qui perdent du jour au lendemain des parts de marchés dans les centres de Kinshasa, de Dakar, de Cotonou, de Ouagadougou… à cause du poulet (parfois à la dioxine) importé, bon marché et prisé des citadins ? Quel sort réserver à ces éleveurs de caprins, de bovins, d'ovins et de porcins sérieusement concurrencés sur les marchés africains par les importations massives des viandes occidentales subventionnées à prix cassés ? Le lait produit localement peut-il rivaliser avec le lait en poudre et en boîte par son prix et son conditionnement ? Que deviennent ces céréaliculteurs capverdiens, burkinabés, maliens… en face des afflux incessants des céréales (riz, blé, maïs) américaines, européennes et asiatiques très bon marché ? L'avenir de petites exploitations agricoles familiales en Afrique, dépourvus de moyens de production conséquents et sans solution alternative de survie, est hypothéqué et menacé par les produits alimentaires importés qui les placent dans un rapport de force très défavorable.

Selon Stiglitz (cité par Dufumier, 2004), la libéralisation rapide du commerce international « n'a pas apporté la croissance promise mais a accru la misère ». Aussi, les paysans pauvres des pays en développement ne pouvant pas résister aux produits massivement subventionnés en provenance d'Europe et des Etats-Unis, des emplois ont été systématiquement détruits avant que les secteurs industriel et agricole nationaux aient pu engager une dynamique de croissance forte et en créer de nouveaux. Les études d'impact réalisées au niveau de différents pays et régions d'Afrique subsaharienne en rapport avec les négociations pour la signature des Accords de Partenariat Economique « APE » entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique attestent bien la force de nuisance de la libéralisation aveugle et sauvage des échanges agricoles en Afrique subsaharienne. Pour l'Afrique de l'Ouest par exemple, Faucheux et *alii* (2005) montrent que les importations européennes concurrencent les productions locales comme le lait, la viande, les huiles végétales, le concentré de tomates par exemple, ou s'y substituent (cas des céréales). Ils concluent que cette concurrence inégale favorise les changements d'habitudes alimentaires et représente une menace à long terme pour la production locale. Le témoignage de ce rural ghanéen est assez accablant : « Je vis dans un petit village de pêcheurs au Ghana.

[2] Les Etats-Unis et l'Europe écoulent leurs surplus de production sur les marchés internationaux à des prix souvent inférieurs aux coûts de production. Certains surplus sont écoulés sous forme d'aide alimentaire. Un suivi attentif de l'évolution de l'aide alimentaire révèle que celle-ci varie proportionnellement aux surplus de production et aux prix sur les marchés mondiaux et non en fonction des besoins des consommateurs. Le riz asiatique est vendu sur le marché mondial à un prix inférieur au coût de production du riz africain (les pays asiatiques jouissant des conditions favorables pour sa production et disposant d'un avantage comparatif par rapport aux pays africains (réussite de la révolution verte qui a dopé les rendements).

La pêche constituait les moyens de subsistance des membres de ma famille, mais il n'est plus possible de pêcher maintenant depuis l'arrivée des plus grands navires européens qui ont vidé nos mers. La même chose s'est produite avec la volaille. Les importations d'ailes de poulet gelées provenant de l'UE ont détruit le marché local... »[3].

Dans cette sous-région, et particulièrement au Burkina Faso, au Mali et au Niger (Rydberg et al, 2004), les importations européennes ont réduit d'environ 50% le prix du bœuf produit par les éleveurs locaux. L'invasion du poulet importé a ruiné des centaines de producteurs qui avaient investi dans cette filière. Le Sénégal, où l'agriculture occupe encore près de 70% de la population, importe près de la moitié de sa consommation en céréales (de 2000 à 2003 : une moyenne de 200 000 tonnes de blé, de 62 000 tonnes de maïs et de 670 000 tonnes de riz) (Oxfam-France, 2007). Ces importations massives de produits européens ont complètement déstabilisé les petits producteurs locaux qui ne peuvent plus vendre leurs propres productions sur leurs marchés. Alors que la culture de la tomate est une activité économique importante aussi bien pour l'agriculture que pour l'industrie, le marché ghanéen est aujourd'hui saturé de nombreux produits à base de tomates subventionnées provenant des pays de l'Union européenne, en particulier d'Italie. Le Ghana est devenu le principal importateur africain de tomates : entre 1991 et 2002 ses importations sont passées de 3 600 tonnes à 24 000 tonnes (Oxfam-France, 2007). Trois millions d'agriculteurs et commerçants ghanéens sont directement menacés par cette concurrence européenne. Pire, l'industrialisation ghanéenne et son volet agroalimentaire sont fragilisés, malgré leur potentiel contributif au développement du pays et de la région. En Afrique centrale, les importations de la volaille provenant de l'Union européenne (Douya et *al*, 2006) ont été multipliées par 3,5 et celles des tomates en conserve par 3 de 1988 à 2003. Le cas du blé, non cultivé dans la plupart des pays d'Afrique, mais consommé même dans les villages reculés est assez indicatif du changement d'habitudes alimentaires. Au Cameroun, ses importations en provenance de l'UE ont quadruplé de 1988 à 2003 (Douya et *al*, 2006). Ce changement d'habitudes alimentaires, non seulement est à la base de fortes dépenses de devises pour assurer les importations, mais accroît très sensiblement la dépendance alimentaire du continent africain.

La politique de sécurité alimentaire, dans sa dimension disponibilités alimentaires, place au même plan la production intérieure, les importations alimentaires et l'aide alimentaire. Or, le recours aux importations et à l'aide alimentaire contribue à aggraver davantage le déficit extérieur et constitue, dans certains cas, un frein à l'accroissement de la production locale (AGCD, 1995) ; ce qui suscite de véritables inquiétudes en rapport avec la dépendance alimentaire. À court terme, on peut recourir aux importations, commerciales ou non, pour lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire. Mais, dans le moyen et le long terme, compte tenu du contexte africain (le secteur rural contribue à plus de 30% du PIB et à 40% des exportations), cette politique mérite une relecture profonde et un regard nouveau pour accorder davantage de priorité à la production intérieure et, dans une certaine mesure, aux importations régionales, vu le caractère fragile de l'agriculture africaine.

Se retournant contre les institutions internationales (OMC, BM, FMI, OCDE…), chantres du « libre-échange » des produits agricoles sur le marché international, qui invitent les pays du Tiers monde à ouvrir largement les frontières de leurs pays aux importations des produits alimentaires et à spécialiser leurs agricultures dans la production des seuls biens pour lesquels ils disposent d'indéniables « avantages comparatifs », Dufumier (2004) estime que ces propositions seraient convaincantes si les échanges des produits agricoles s'effectuaient sur un marché de libre concurrence, sans monopole aucun, ni menace de recours à « l'arme alimentaire ». Or, la réalité est tout autre. Alors, pourquoi faudrait-il préconiser aux Etats du Tiers-monde de mette en œuvre des politiques de « libre-échange » des produits agricoles, à l'opposé de celles longtemps pratiquées dans les pays du « Nord », devenus ainsi peu à peu excédentaires dans le domaine agroalimentaire ? Est-il d'ailleurs si vrai, s'interroge-t-il, que

[3]Voir http://www.ape2007.org/main.asp?id=305

la pauvreté ne pourrait être vaincue qu'en exposant les paysans du Tiers monde à la concurrence internationale ? Pourquoi cette politique de deux poids, deux mesures au niveau de la communauté internationale ? Alors que dans les pays industrialisés, le secteur agricole ne représente que 3 à 4% de la main-d'œuvre, de nombreux gouvernements continuent à appliquer des politiques agricoles intérieures protectionnistes, donnant la priorité à la stabilisation des revenus et à la protection des populations agricoles, dont le coût se chiffre à environ 1 milliard de dollars par jour (CNUCED, 2003). À l'inverse en Afrique, où l'agriculture emploie de 70 à 80% de la main-d'œuvre, la majorité de cette population vivant avec moins de 1 dollar par jour et par personne, les mêmes préoccupations n'ont eu aucun écho. Non seulement la communauté internationale ne s'est guère montrée pressée de s'attaquer à la question de la stabilisation des revenus ou des prix des produits de base, mais de plus, les pays pauvres ont été encouragés à libéraliser leur secteur agricole dans le cadre des programmes d'ajustement structurel appliqués au cours de deux dernières décennies.

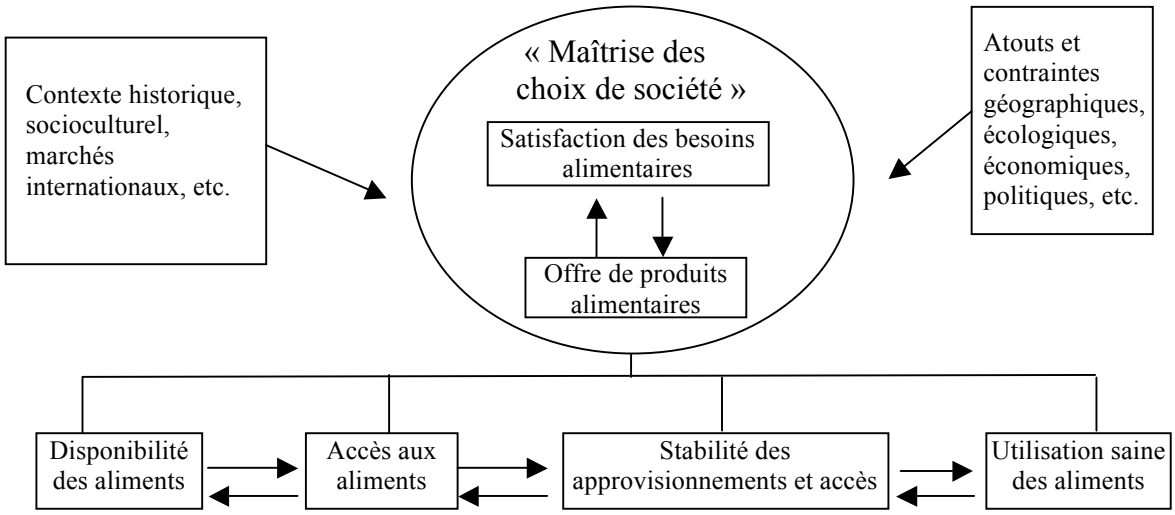
Pour soutenir le secteur agricole et alimentaire, les gouvernements des pays d'Afrique subsaharienne devraient mener des actions courageuses en dotant leurs secteurs agricoles des moyens conséquents. D'abord renforcer les capacités productives des producteurs locaux, ensuite protéger l'agriculture vivrière contre les importations massives qui soumettent les petits agriculteurs à une concurrence avec les puissants, les condamnant ainsi à la disparition. Les importations alimentaires au niveau régional, entre voisins ayant des niveaux de productivité assez proches, devraient être encouragées. Une recherche-développement permettant de mettre au point des variétés à haut rendement, satisfaisant aux exigences des consommateurs (goût, forme, qualité, etc.) peut permettre à l'agriculture familiale africaine de reconquérir l'attrait et l'estime de toutes ces populations urbaines qui ont changé d'habitudes alimentaires en se détournant des produits locaux au profit de denrées importées. Pour y parvenir, des efforts importants dans l'allocation des ressources, notamment dans le cadre des budgets nationaux devraient être entrepris pour atteindre au moins 10% du budget national alloué au secteur agricole chaque année comme préconisé par le Nepad. Les spécialistes du développement s'inquiètent depuis longtemps de la menace que l'aide alimentaire importée fait peser sur le développement agricole local (FAO, 2006 b). L'aide alimentaire, si elle n'est pas gérée correctement, peut entraîner la baisse et la déstabilisation des prix pratiqués sur les marchés locaux et mettre en danger les moyens d'existence des producteurs et commerçants locaux dont dépend la sécurité alimentaire durable. Des études montrent que ces effets déstabilisateurs sont particulièrement importants lorsque l'aide alimentaire est distribuée au mauvais moment, ou lorsqu'elle ne cible pas les ménages dans le besoin. En Afrique subsaharienne où la majorité des populations, en particulier les pauvres, vit directement ou indirectement d'activités agricoles et où l'agriculture de subsistance est très répandue, la création de conditions favorables, permettant aux agriculteurs d'accroître la productivité et la production alimentaires, renforcerait la sécurité alimentaire, puisque la plupart des ménages aurait accès à une nourriture suffisante (par leur propre production). Il semblerait pour la FAO (1994) que l'accroissement de la production alimentaire intérieure contribue à résoudre le problème de la sécurité alimentaire dans une large mesure mais pas complètement puisqu'il y a de plus en plus de pauvres dans les zones urbaines (Briand, 2007).

7. DE LA NECESSITE DE REPLACER LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE AU CŒUR DES POLITIQUES AGRICOLES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Apparu dans les milieux de la société civile et des leaders altermondialistes au début des années 1990, le concept de souveraineté alimentaire progresse et commence à être évoqué au niveau de différentes instances. La souveraineté alimentaire est un principe qui consacre le droit à une communauté, à un Etat, à une population de définir ses propres politiques agricoles et alimentaires mais sans pour autant compromettre les politiques d'autrui (allusion faite au dumping). En d'autres termes, c'est la capacité d'un pays, d'une communauté, d'un

peuple à réaliser sa sécurité alimentaire par un mode de production, d'exportation et d'importation librement choisi, dès lors que les organisations paysannes sont reconnues comme des partenaires à part entière dans l'élaboration de ces politiques agricoles et alimentaires (Coalition contre la faim, 2004). La souveraineté alimentaire préconise, pour la population, le droit à l'alimentation fondé sur la production des petits et moyens exploitants, dans le respect de la culture et de la diversité des communautés paysannes, des éleveurs, des pêcheurs et des populations autochtones et de leurs systèmes d'innovation, de leurs modes et moyens de production, de distribution et de commercialisation ainsi que de leur gestion des zones et des paysages, les femmes jouant un rôle fondamental à cet égard (FAO, 2005).

Les programmes de sécurité alimentaire, dans leur forme actuelle, ne font pas une large place à la souveraineté alimentaire puisqu'ils placent de manière indifférenciée les importations commerciales voire l'aide alimentaire au même plan que la production intérieure. Au concept de sécurité alimentaire tel que conçu et appliqué actuellement, manque la dimension politique, relative à la maîtrise des « choix de société » par les populations pour assurer leur sécurité alimentaire. Ces choix portent sur les modes de production agricole et les façons les plus appropriées pour les populations de garantir un accès à la nourriture pour tous. Le principe de souveraineté alimentaire peut être conceptualisé de la manière suivante[4].



Les politiques des dernières décennies ont oublié les missions fondamentales de l'agriculture, centrées sur la sécurité alimentaire, les équilibres sociaux (création d'emploi, limitation de l'exode rural, accès à la terre, agriculture paysanne ou familiale, développement des zones rurales, etc.) et l'environnement. En ignorant les imperfections des marchés mondiaux, elles ont conduit à la crise et aggravé la fracture en menant à la ruine voire à la disparition de nombreuses exploitations familiales (FAO, 2005). Comme le soutiennent Van Der Steen et *al*. (1999), en voulant contrôler les politiques agricoles nationales, l'Organisation Mondiale du Commerce érode la souveraineté alimentaire des peuples en les privant des moyens d'orienter leurs systèmes agricoles et alimentaires.

La souveraineté alimentaire est donc le droit des populations à définir leurs propres politiques agricoles et alimentaires, à protéger s'il le faut et réguler la production et les échanges agricoles intérieurs en vue d'atteindre des objectifs de développement durable, à déterminer leur marge d'autonomie et d'indépendance, à limiter le dumping des produits sur leurs marchés et à donner aux communautés locales la priorité concernant la gestion de l'utilisation des ressources et des droits afférents. Compris dans ce sens, la souveraineté alimentaire ne signifie pas le refus des échanges, mais la reconnaissance aux communautés et aux Etats du droit à la définition de certains fondamentaux non négociables, d'une marge d'autonomie dans la définition de politiques agricoles et alimentaires tenant compte des

[4] Conception de l'auteur.

potentialités et des ressources dont ils disposent, de latitude dans le choix de politiques et pratiques commerciales respectueuses du contexte historique et socioculturel comme des contraintes qui pèsent sur eux sur les plans physique, écologique, géopolitique. En outre, ces politiques doivent respecter les droits des populations à avoir une production saine, sûre, culturellement appropriée et écologiquement durable, destinée en priorité aux marchés locaux, nationaux et régionaux. Les pays d'Afrique subsaharienne étant en majorité à faible revenu et à déficit alimentaire, la réalisation de la souveraineté alimentaire passe par la création des conditions favorables à la production alimentaire et à la diversification de cette production, les marchés régionaux devant être plus encouragés.

En raison des contraintes géographiques, climatiques… ne permettant pas à tous les pays d'Afrique subsaharienne ni de maximiser leur production intérieure ni de la diversifier, le recours à la notion d'« auto-dépendance » alimentaire développée par Eicher et Staatz (cités par FAO, 1994), peut s'avérer justifié. L'auto-dépendance signifie un mélange approprié d'éléments tels que la production intérieure, le commerce, les prix, la technologie, la commercialisation et autres mesures propres à assurer des approvisionnements alimentaires de façon efficiente, tout en accroissant le revenu réel des pauvres. Ces mesures doivent être décidées par chaque Communauté, chaque Etat et non imposées. Pourtant depuis quelques décennies, les pays d'Afrique au Sud du Sahara sont réduits au rang d'agents d'exécution de programmes conçus par les institutions internationales qui les ont soumis à l'ajustement. Les orientations de base comme l'intégration à l'économie mondialisée, la place du commerce mondial, etc. ne peuvent être remises en cause, encore moins discutées dans le cadre de ces politiques, ce qui, dans le domaine agricole et alimentaire est contraire au principe de la souveraineté alimentaire. Or, le commerce mondial ne doit pas primer sur les objectifs locaux et nationaux en matière sociale, environnementale, culturelle et de développement.

CONCLUSION

Les politiques agricoles et alimentaires appliquées en Afrique subsaharienne par les gouvernements africains, très souvent sur injonction des Organisations internationales, s'avèrent inadéquates, inappropriées et sont loin d'augurer d'une amélioration sensible du niveau de vie de la majorité des populations africaines. Cette situation résulterait largement de la perte croissante de l'autonomie du continent qui subit le dictat des instances supranationales. L'absence d'autonomie, d'abord politique, se ressent à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie et étouffe l'affirmation d'une vision et d'une voie proprement africaine dans les politiques et les pratiques de développement. Les vrais amis de l'Afrique et les Africains eux-mêmes devraient davantage travailler pour la reconquête de l'autonomie du continent – une des clefs majeures de l'équation – qui améliorerait et renforcerait ainsi son image dans le concert des nations d'une part, et d'autre part, permettrait aux dirigeants de mener des politiques mieux adaptées aux réalités africaines.

BIBLIOGRAPHIE

AGCD (1995) *Ajustement structurel et sécurité alimentaire en Afrique. Le cas du Burkina Faso, du Mali et du Niger,* Bruxelles, AGCD.

AZOULAY G., DILLON J.-C. (1993) *La sécurité alimentaire en Afrique. Manuel d'analyse et d'élaboration des stratégies*, Paris, ACCT-Karthala.

BRIAND V. (2007) *Manger au quotidien. La vulnérabilité des familles urbaines en Afrique*, Paris, IRD-Karthala, 264 pages.

BANQUE MONDIALE (2006) *World Development Indicators Database*, avril.

BANQUE MONDIALE (1986) *La pauvreté et la faim. La sécurité alimentaire dans les pays en développement : problèmes et options*, Washington.

BEKAMBO O. M. (2004) *Sécurité alimentaire dans la ville de Mbuji-Mayi en R.D.Congo. Problèmes et perspectives*, Mémoire de DES en Economie rurale, UCL, Louvain-la-Neuve.

CLEAVER K. M. (1993) *Stratégie de développement agricole en Afrique subsaharienne et rôle particulier de la Banque mondiale.* Banque mondiale, Washington D.C.
CNUCED (2003) *Le développement économique en Afrique. Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base.* New-York et Genève.
CNUCED (2002) *Le développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : Qu'y a-t-il de nouveau ?* Nations Unies, New-York et Genève
COALITION CONTRE LA FAIM (2004) *Agriculture familiale et sécurité alimentaire*. Dossier, Bruxelles.
COLLOMB P. (1999) *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, Paris et Rome, Economica et FAO.
DGCI (1997) *La sécurité alimentaire*, Bruxelles.
DOUYA E. et *al*. (2006) *Impact sur l'agriculture de la CEMAC et de Sao Tomé et Principe d'un APE avec l'UE*, Paris, Gret.
DUFUMIER M. (2004) *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Paris, Karthala.
FAUCHEUX B. et *al*. (2005) *Impacts de l'Accord de Partenariat Economique UE-Afrique de l'Ouest. Note synthétique*, Paris, Gret.
FAO (2006a) *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006*, Rome, FAO.
FAO (2006b) *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006. L'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire ?* Rome, FAO.
FAO (2005) *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Le commerce agricole et la pauvreté : le commerce peut-il être au service des pauvres ?* Rome, FAO.
FAO (1994) *Les politiques de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest : leçons du passé et perspectives futures. Une revue critique*, Rome, FAO.
HERVIEU B., GUYOMARD H., BUREAU J.-C. (2000) L'avenir des politiques agricoles, *Ramses 2001,* (T. de Montbrial et P. Jacquet, éd.), Paris, Dunod, 115-131.
MAZOYER M. (2001) *Protéger la paysannerie pauvre dans un contexte de mondialisation*, Rome, FAO.
MAZOYER M., ROUDART L. (Dir.) (2005) *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*, Paris, Universalis, 196 pages.
MINVIELLE J.-P. (2000) Sécurité alimentaire et sécurité humaine. Convergence et complémentarité des approches, in N. S. Tercier et B. Sottas (éd.), *La sécurité alimentaire en questions. Dilemmes, constats et controverses*, Paris, Karthala, 49-63.
NATIONS UNIES/CEA (1990) *Cadre africain de référence pour les programmes d'ajustement structurel en vue du redressement et de la transformation socio-économiques CARPAS.*
NGALAMULUME T. G. (2002) L'organisation du travail agricole dans la ceinture verte de la ville de Kananga, *Annales de l'ISP- Kananga*, vol. XI, 1, 213-246.
NORRO M. (1998*) Les économies Africaines. Analyse socio-économique de l'Afrique subsaharienne*, 2e édition, Bruxelles, De Boek Université.
NUSURA H. (2002) *Les stratégies de développement et les politiques de sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne. Le poids des incohérences*. Thèse, Unité d'économie rurale, UCL.
PIGUET F. (2000) Le concept de sécurité alimentaire, in N. S. Tercier et B. Sottas (éd.), *La sécurité alimentaire en questions. Dilemmes, constats et controverses*, Paris, Karthala, 41-47.
RYDBERG et *al*. (2004) EPA ou PAS ? Introduction critique aux APE, *Cahiers des Alternatives*, 6.
SHIKAYI L. (1994) *Initiatives de développement local et pouvoir paysan. Etude d'une dynamique locale de développement. Le rôle des associations villageoises, des ONG et des microprojets dans la vallée de la Ruzizi (1978-1989), Sud-Kivu/Zaïre*, Thèse, Louvain-la-Neuve.
VAN DER STEEN D. et *al*. (1999) *L'organisation Mondiale du Commerce et l'agriculture. La souveraineté alimentaire menacée par les accords commerciaux*, Bruxelles, Collectif Stratégies Alimentaires.

Le commerce équitable entre le Vietnam et l'Union européenne : enjeux et perspectives

Brigitte DUQUESNE
Unité d'Economie et Développement rural
Faculté Universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux (Belgique)
duquesne.b@fsagx.ac.be

Au 19ème siècle, Eduard Douwes Dekker, sous le pseudonyme de Multatuli, dénonce par la voix de son héros Max Havelaar, les contradictions de la colonisation et propose à ses contemporains une nouvelle orientation de leur politique coloniale, la « doctrine éthique ». Cent cinquante ans plus tard, l'éthique est-elle « en friche » ? (Vermersch, 2007).

La mondialisation ne s'est certes pas révélée être une arme toute puissante contre les inégalités Nord-Sud, une solution universelle à l'éradication de la pauvreté mais l'expérience des économies du "miracle asiatique" souligne la complexité de la réalité et le danger de la rejeter comme un mal absolu. « Ce devrait être l'une des priorités de la gouvernance mondiale que d'améliorer les opportunités offertes par la mondialisation, même pour les pays les plus pauvres » (Nicolas, 2001). N'est-ce pas d'ailleurs cette polémique liée à la perception de la mondialisation qui est digne d'intérêt? Par l'émergence de mouvements contestataires, elle a le mérite de soulever la question des inégalités et d'amorcer la prise de conscience d'une "communauté internationale solidaire", de proposer des alternatives à un commerce mondial "inéquitable" (Boris, 2005), le commerce équitable comme « levier d'action » susceptible de modifier les équilibres politico-économiques mondiaux?

Quelle aide pouvons-nous apporter à un pays comme le Vietnam pour soutenir son développement, pour faciliter son intégration dans l'économie internationale? Au delà d'un soutien à la transformation et à la modernisation en cours de l'économie et des systèmes de gouvernance du Vietnam, la promotion de processus d'innovation durable en zone rurale nous semblait indispensable. C'est dans cette optique que nous avons réalisé l'étude décrite ci-après. Dans le cadre d'une initiative de la Commission Européenne de soutenir des petits projets de coopération entre l'UE et le Vietnam (*Small Projects Facility*), un financement nous a été accordé pour réaliser une étude de faisabilité en vue d'accroître le commerce équitable entre le Vietnam et l'UE[1]. La Faculté Universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux (Belgique), l'Université d'Agriculture de Hanoi (Vietnam) et Oxfam Belgique ont collaboré à la réalisation de ce projet d'avril 2006 à juin 2007.

1. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Cette étude s'inscrit dans le cadre de projets de coopération UE-Vietnam dont l'objectif global est la lutte contre la pauvreté en milieu rural par la proposition de pistes d'activités autorisant un développement durable et par un transfert de connaissances visant à soutenir la réforme institutionnelle en cours dans l'administration publique et la bonne gouvernance dans le secteur privé. Plus spécifiquement, il s'agissait d'identifier des opportunités commerciales pour les productions agricoles (alimentaires ou artisanales) à haute valeur ajoutée en zone rurale et l'ouverture éventuelle du créneau du commerce équitable européen à l'économie rurale du Nord Vietnam.

[1] Feasability study to increase fair-trade between Vietnam and European Union, VN/SPF/10-2006.

1.1. Le Vietnam : croissance économique et pauvreté rurale

Depuis le tournant du siècle, l'économie vietnamienne est la plus vibrante d'Asie du Sud-Est (Pomonti, 2007). La stratégie d'industrialisation et de modernisation adoptée par le Parti Communiste Vietnamien, qui garde le monopole du pouvoir politique, a abouti à une croissance économique rapide. Membre de l'ASEAN depuis 1995, le Vietnam a été admis au sein de l'OMC en novembre 2006. Avec un taux de croissance économique de 7% en moyenne ces dix dernières années (de 6,8% en 2000, 7,7% en 2004 et 8,4% en 2005) (Banque mondiale, 2006), et un revenu par habitant qui a triplé depuis 1990 mais n'est encore, en 2006 que de 550 euros par an, donc au seuil du décollage, avec 850 euros pour objectif en 2010 (Nguyen Tan Dung, 2006), le seuil de pauvreté (pourcentage de la population qui ne peut avoir accès aux biens de consommation minimums) est passé de 58% (1993) à 20% (2004) (Banque mondiale, IDA, 2007).

Même si le gouvernement a affirmé faire du développement agricole et rural une stratégie prioritaire dans le programme de développement du pays (9ème Congrès du Parti (2001), la pauvreté demeure essentiellement rurale (Banque mondiale, 2007). Bien que la part du secteur agricole dans le PIB (20,9% en 2005) continue de diminuer tandis qu'augmente la part du secteur industriel (41% en 2005) (World Development Indicators database, 2007), l'agriculture restera le cœur de l'économie vietnamienne pour la prochaine décennie. Avec une population de 83 millions d'habitants (2005), le Vietnam compte 42,7millions de travailleurs dont 57% sont engagés dans la production agricole (Asian Development Bank, Key indicators 2006). En Asie du Sud-Est et particulièrement dans les pays qui viennent de s'ouvrir à l'économie de marché, le développement rural a comme objectifs d'éliminer la pauvreté, d'assurer la sécurité alimentaire et de réduire le fossé croissant entre les revenus des zones rurales et urbaines. Cet objectif global est fréquemment repris par les bailleurs de fonds internationaux, particulièrement par la Banque Asiatique de Développement qui a publié différents rapports sur la stratégie de développement pour les zones rurales.

A un stade critique de développement et conscient des expériences d'autres pays ayant subi une transition de même nature, les autorités gouvernementales vietnamiennes se doivent d'éviter une croissance économique déséquilibrée liée au développement excessif des villes et à une paupérisation rurale, entraînant des problèmes environnementaux, économiques et sociaux. Dans le contexte actuel de l'intégration économique, on constate une nette différenciation au niveau de la population rurale. En effet, une grande partie des paysans pauvres rencontre des difficultés considérables lors du passage d'une production centrée sur l'autoconsommation vers la production marchande et connaît un grand risque d'être mise hors du jeu à cause de leur faible compétitivité et capacité d'accès aux services techniques.

1.2. Le commerce équitable : des mouvements de solidarité au développement durable

1.2.1. Le mouvement humaniste et religieux

Les premiers pas vers le commerce équitable ont été réalisés par des associations de solidarité internationale menant déjà des projets de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement. L'idée étant que les besoins essentiels des plus pauvres seraient plus facilement et plus durablement comblés si, au préalable, étaient créées des structures productives susceptibles de les financer, sans dépendre d'aucune aide extérieure.

En 1949, aux Etats-Unis fut créée une ONG favorisant les ventes de producteurs défavorisés des pays du Sud, la SERRV[2]. L'année suivante vit le début des activités d'importation de produits par Oxfam[3] et la vente à travers le réseau en Angleterre. C'est en

[2] Aujourd'hui sous le nom de SERRV International (Sales Exchange for Refugee Rehabilitation Vocation).

[3] Née en 1942 en Angleterre, Oxfam a de nombreuses filiales, notamment en Belgique : Oxfam-Magasins du monde commercialise les produits alimentaires (Oxfam-Fairtrade) et non alimentaires (Oxfam Made in dignity) et agit en concertation avec Oxfam-Solidarité (coordination des projets de développement).

1954 qu'est né Self-Help[4] aux Etats-Unis, réseau d'entraide et de solidarité internationale, vendant des produits dans le cadre d'un commerce équitable Nord-Sud. En 1957, apparaît en Hollande le premier « Magasin du monde ». Le développement de ces associations était soutenu par différentes églises : protestantes et catholiques en Europe ; aux Etats-Unis notamment par les Mennonites qui y voyaient un moyen d'humaniser l'économie, de replacer l'homme au centre des préoccupations, de moraliser et de réintroduire une certaine éthique dans les affaires. L'Eglise protestante était particulièrement impliquée, ce qui explique partiellement le développement plus rapide dans des pays à dominante protestante comme les Pays-Bas, la Suisse, L'Angleterre ou l'Allemagne.

1.2.2. Le mouvement tiers-mondiste

Ces réseaux de vente solidaires formalisent progressivement leur démarche, et la notion de *Fair Trade* émerge en 1964 avec le discours fondateur de la CNUCED[5], qui donne un écho favorable et une légitimité à la démarche symbolisée par le slogan *Trade not Aid* (le commerce, pas la charité), comme moyen de répondre aux enjeux du développement humain. Le mouvement humaniste et religieux est relayé par le mouvement tiers-mondiste de la fin des années 1960, qui a, lui, un fondement idéologique et politique. Ce dernier dénonce des termes d'échange inégaux entre pays du Nord et pays du Sud, et remet en cause le mode d'organisation libéral de l'économie qui conduit à l'exploitation et à la *prolétarisation* des pays du Sud. Des initiatives sont menées par des syndicats et des groupes militants.

1.2.3. Le mouvement du développement durable

Les deux premiers mouvements distinguaient le commerce équitable, réservé à un circuit spécialisé alternatif, et l'action vis-à-vis des industriels et distributeurs classiques qui consiste en des campagnes de lobbying pour des pratiques commerciales éthiques. La logique du commerce équitable initiée par Nico Roozen et Frans van der Hoff en 1986 change radicalement. Ils proposent l'intégration des produits du commerce équitable dans les circuits de distribution classiques. L'année 1988 a connu la création de l'IFAT[6] (*International Federation for Alternative Trade*) et, aux Pays-Bas, le lancement du commerce équitable dans la grande distribution avec des produits labellisés Max Havelaar, avec pour conséquence le décollage des ventes et de la notoriété du concept. Au cours des années 1990, les organisations de commerce équitable se structurent : création de l'EFTA[7] (*European Fair Trade Association*) en Europe et en 1994, les fédérations nationales européennes de « Magasins du monde » se regroupent en NEWS ! (*Network of European Worldshop*). En 1997, les trois labels internationaux de commerce équitable, Max Havelaar, Transfair et Fairtrade s'unissent dans FLO International (*Fair Trade Labelling Organization*).

L'émergence du concept de développement durable contribue à légitimer et à institutionnaliser l'approche du commerce équitable (Lecomte, 2004). Ce mouvement est plus rassembleur et consensuel, puisqu'il s'adresse aussi bien aux citoyens qu'aux entreprises et aux Etats. Il ne remet pas en cause fondamentalement le système libéral, mais propose des ajustements dans le processus de création de valeur, afin de ne pas mettre en péril notre capacité à répondre aux enjeux de demain.

[4] www.self-help.org
[5] Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
[6] L'IFAT ou Association internationale du commerce équitable qui réunit de nombreux membres (160 dans 50 pays) a 3 axes majeurs : développement du marché, suivi et promotion des produits du commerce équitable.
[7] Fédération européenne qui représente 12 importateurs du commerce équitable (soit 60% du niveau mondial).

1.3. Le projet SPF : des idées au terrain...

Le projet s'est déroulé en plusieurs phases qui comportent à la fois des recherches en Europe (essentiellement en Belgique) et au Vietnam. Face à la méconnaissance de nos partenaires vietnamiens du terme « commerce équitable » ou « *fair trade* », la première étape de notre collaboration a consisté en une présentation du concept et d'un état des lieux du commerce équitable en Europe et au Vietnam. L'équipe de chercheurs vietnamiens a ensuite réalisé les enquêtes de terrain en vue d'identifier des produits susceptibles de correspondre au concept énoncé. Les résultats ont été analysés par l'ensemble des partenaires et, des pistes retenues, trois produits ont été sélectionnés par Oxfam Belgique afin de faire l'objet d'une analyse détaillée de l'offre et de la demande.

1.3.1. Définition selon FINE[8] et vision générale d'Oxfam-Magasins du monde

En avril 1999, une première définition fédératrice est adoptée au niveau de la plate-forme internationale FINE. Cette première version, revue et approuvée en octobre 2001, est la définition que l'on peut considérer comme officielle, en tous cas, la plus communément admise. « Le commerce équitable est un partenariat commercial basé sur le dialogue, la transparence et le respect, qui vise plus d'équité dans le commerce international. Le commerce équitable contribue au développement durable en proposant de meilleures conditions commerciales et en garantissant le respect des droits des producteurs marginalisés et travailleurs, principalement dans les pays du Sud. Les organisations de commerce équitable, soutenues par les consommateurs, s'engagent activement à soutenir les producteurs, à sensibiliser le public et à se mobiliser pour des changements dans les règles et la pratique du commerce international conventionnel ».

Le réseau des Magasins du monde-Oxfam est tenu et animé par des équipes locales bénévoles. Les salariés ont comme fonction soit de structurer, motiver, soutenir, former les équipes locales soit de gérer la chaîne du produit jusqu'au magasin. C'est un choix qui se justifie par une vision de commerce équitable définie comme une « *expérimentation économiquement crédible mise en œuvre par un mouvement capable de porter un message et des revendications face à des pratiques dominantes de commerce non équitable* ». Oxfam-Magasins du monde s'articule autour de trois missions :

- un mouvement d'éducation permanente qui mobilise des citoyens, dans leurs diversités ;
- un commerce équitable et des actions solidaires, en partenariat avec des organisations du Sud, comme vecteur crédible, efficace, rentable et reconnu d'un mouvement pour une mondialisation solidaire
- une force de changement pour un développement durable, social et solidaire : interpeller des pouvoirs publics ; faire pression sur des entreprises multinationales pour les contraindre à agir pour le bien commun.

1.3.2. Le concept

Le commerce équitable repose sur un triple engagement des acteurs (Jacquiau, 2006). Les consommateurs s'engagent à payer un peu plus cher (environ 10% (Lecomte, 2004). Les producteurs s'engagent à s'organiser de façon démocratique et à respecter les prescriptions sociales et environnementales émises par les acteurs des pays du Nord. Ceux-ci s'engagent à acheter ou à faire acheter des produits à un prix qu'ils considèrent comme juste, à établir des relations commerciales dans la durée et à participer à la mise en place de projets de production et de développement locaux.

[8] Fédération des 4 organisations internationales Flo, Ifat, News ! et Efta

1.3.3. Les structures en Europe

Un récapitulatif des différentes organisations internationales de commerce équitable en Europe est présenté dans le tableau 1.

Tableau 1 : Récapitulatif des organisations internationales de commerce équitable en Union européenne (d'après FINE, 2005)

	FLO	IFAT	NEWS !	EFTA
Date d'établissement	1997	1989	1994	1987
Siège central	Bonn, Allemagne	Culemborg, Pays-Bas	Mainz, Allemagne	Maastricht, Pays-Bas
Type de membres	Organismes labellisateurs nationaux	Organisations de producteurs, d'importation, autres	Associations nationales de magasins spécialisés	Organismes importateurs
Membres	20 dans 20 pays	280 dans 62 pays	15 dans 13 pays	11 dans 9 pays
Membres UE	15 dans 15 pays	63 dans 12 pays	Tous	Tous
Membres belges	Max Havelaar Belgium	Citizen Dream, Oxfam MdM, Oxfam WW	Oxfam WW	Oxfam WW, Oxfam MdM

Les centres de production de commerce équitable identifiés à travers le monde (en Afrique, Asie, Amérique centrale et latine) par leur adhésion à l'une des organisations de FINE sont d'environ 600, répartis dans 85 pays et impliquant plus de 800 000 intervenants. Plus de 500 exportateurs, importateurs et distributeurs sont certifiés par FLO. 32 licences ont été accordées par Max Havelaar Belgium. Au niveau mondial, on compte environ 200 importateurs spécialisés, réalisant un chiffre d'affaires approximatif de 229 millions d'euros (FINE, 2005). L'EFTA regroupe 12 importateurs qui réalisent 50% des importations du commerce équitable en Europe (Lecomte, 2004). Il existe dans le monde 3 500 points de vente spécialisés (Alter Eco PwC Conseil, 2001). Parmi les 2800 points de vente européens, 2400 adhèrent à NEWS ! Même si certains estiment que le commerce équitable a perdu sa crédibilité en s'ouvrant à la Grande Distribution (Beliande, 2006), des produits de commerce équitable sont disponibles dans 57 000 supermarchés en Europe. Sur les 21 millions d'euros du chiffre d'affaires des produits certifiés par Max Havelaar en 2005, près de 70% ont été réalisés dans les grandes surfaces.

1.3.4. Les consommateurs européens

Si l'on considère le chiffre d'affaires mondial du commerce équitable (331 millions d'euros) (Lecomte, 2004), les Européens y participent à plus de 95%, avec, en tête, le Royaume-Uni (28%), la Suisse (22%) et l'Allemagne (15%). En Suisse, la dépense pour le commerce équitable avoisine les 10 euros/habitant /an (2004) ; on peut estimer cette dépense à 3 euros pour les Luxembourgeois, 2 pour les Hollandais et 1,5 pour les Anglais mais en Belgique, comme en Allemagne, on atteint à peine 50 cents (près de 2 fois plus que dans un pays comme la France néanmoins et 10 fois plus qu'aux Etats-Unis).

Selon une enquête d'opinion réalisée en Belgique (SONECOM, 2005), 66% des Belges sont sensibilisés au commerce équitable alors qu'ils n'étaient que 32% en 2002 mais seulement un Belge sur trois a acheté un produit issu de ce circuit au cours de l'année écoulée. Ce résultat exprime bien un paradoxe caractéristique du commerce équitable : le fossé qui sépare la notoriété des produits de leurs parts de marché. Parmi les marques, labels et organisations cités aux répondants de cette enquête, « Magasins du monde » jouit de la plus grande notoriété et est connu de 86,5% d'entre eux, Oxfam Fair Trade de 62,7% et Max Havelaar de 59,7%.

Parmi les acheteurs, les principales raisons évoquées de leur choix du label équitable sont : « le souci du respect des producteurs » (38,3%), « le fait d'agir pour la bonne cause » (28.9%) et « la qualité des produits » (16.6%). Les non acheteurs se justifient par « le fait qu'on n'y pense pas » (36.5%), que « les produits sont trop chers » (19.7%) ou « qu'on ne les trouve pas là où on réalise les courses du ménage » (17.2%). 55% des acheteurs de produits équitables déclarent effectuer principalement leurs achats dans les magasins spécialisés.

La typologie du « consommateur type de produits équitables » établie par l'étude belge souligne des corrélations positives avec les facteurs suivants : niveau d'études, pouvoir d'achat, âge (avec interruption de la tendance à partir de 65 ans), genre féminin, urbain. Ces résultats corroborent le portrait établi par des sondages en France : « *une femme de 25 à 49 ans, de catégorie professionnelle moyenne à élevée et vivant en milieu urbain* » (IPSOS 2000, IFOP 2001, IFOP 2002 et Alter Eco 2002).

1.3.5. Le commerce équitable au Vietnam

Si des chaînes de magasins spécialisés dans la vente de produits équitables proposent en Europe des produits vietnamiens (notamment présents en Belgique chez Oxfam MDM et Citizen Dream), le commerce équitable est un concept encore peu connu des Vietnamiens. Sur les 586 organisations recensées en 2006 dans le Monde par FLO, une seule, parmi les 94 en Asie, est localisée au Vietnam : Craft Link.

Craft Link

Craft Link (Centre for Handicraft research, linkage and development)[9] est une entreprise exportatrice d'artisanat équitable membre de l'IFAT depuis 2001. Cette ONG a été créée en 1996 et est membre de la Vietnam association of Ethnology, de la Vietnam Chamber of Commerce and Industry, de l'IFAT, de l'Asia Fair Trade Forum (AFTF)[10].

La société (dont le siège social est situé au centre de Hanoi) compte deux structures différentes : Craftlink Development CLD qui est une ONG et Craftlink Business CLB. En effet, au Vietnam, il n'est pas possible de réaliser des activités commerciales au travers d'une ONG. Les activités commerciales sont donc gérées au sein d'une structure juridiquement différente de celle gérant les activités de développement. Les bénéfices réalisés par la CLB servent au financement des actions de développement de la CLD. Le personnel essentiellement féminin comprend 25 employés, jeunes et, pour la plupart de niveau universitaire. Les objectifs commerciaux sont non conventionnels. Il s'agit d'aider les producteurs pauvres à augmenter leurs revenus par la production d'artisanat et de dégager des moyens financiers pour les activités de développement. Les objectifs sociaux de Craft Link sont de préserver et de promouvoir les cultures traditionnelles des différents groupes ethniques et villages traditionnels. Il s'agit également de sensibiliser le public aux traditions et d'impliquer les femmes tant dans le cadre des projets qu'au niveau commercial. Craft Link pratique les commerces équitable et conventionnel, qui représentent respectivement 60 et 40% du chiffre d'affaires.

Les 53 groupes d'artisans, soit au total près de 5 300 travailleurs, qui fournissent la société sont répartis à travers le pays. Les salaires mensuels varient de 900 000 à 3 000 000 VND[11]. Les groupes organisent un *revolving fund*. Celui-ci sert à payer médicaments et salaires des artisans en incapacité de travail. L'utilisation de ce fonds est systématique pendant les dix premiers jours. Le groupe décide ensuite de la prolongation. Il y a trois voies de recrutement ou d'adhésion des groupes d'artisans : une sollicitation directe des groupes eux-mêmes, d'autres organismes qui proposent un groupe rencontré au cours d'un projet ou la rencontre avec les équipes de Craft Link qui prospectent à travers tout le pays. L'organisation intègre deux ou trois nouveaux groupes par an. Les catégories considérées comme prioritaires doivent représenter au minimum 70% des producteurs : il s'agit, en premier lieu, des minorités ethniques ainsi que de groupes dits désavantagés (handicapés, enfants des rues et centres humanitaires).

[9] Les renseignements concernant Craft Link cités résultent d'une synthèse des entretiens avec Tran Tuyet Lan, manager de la société, en avril 2006.
[10] AFTF est un groupement de 81 PME, organisations de producteurs, membres de l'IFAT.
[11] 20 000VND ≈ 1 euro (avril 2006).

Les contacts sont très fréquents entre les employés de Craft Link et les groupes de producteurs (d'une visite par mois, voire plus lors du lancement de la collaboration à deux visites annuelles minimum par la suite). Craft Link établit un plan de développement avec chaque groupe de producteurs. La structure du groupe de production est souvent informelle, il y a deux ou trois responsables et si la capacité de gestion se révèle suffisante, une coopérative peut-être créée. Craft Link n'a pas de réel contrôle sur ce point. Tout dépend de ce qui émane du groupe. Craft Link offre des outils pour la création et l'avancement du plan de développement, ses agents ne se substituant pas aux producteurs.

La création de nouveaux produits se fait au sein même des groupes productifs avec les conseils d'un designer. Craft Link assure aussi un lien direct entre les groupes d'artisans en favorisant les échanges de compétences techniques et commerciales par le biais de formations communes et de rencontres. Les productions pour l'exportation peuvent être préfinancées jusqu'à hauteur de 50%. Le préfinancement peut même concerner la totalité des frais de production pour les groupes qui démarrent une activité.

Si l'on tente d'évaluer Craft Link vis-à-vis des standards de l'IFAT, la création d'opportunités pour les producteurs désavantagés, l'équité entre les genres et le juste prix[12] sont des critères parfaitement appliqués et le niveau de « *capacity building* » est acceptable. La société s'efforce de poursuivre l'amélioration de standards comme la transparence (réalisation d'un rapport d'audit financier mensuel dont les producteurs sont systématiquement informés des résultats), les conditions de travail (équipements de sécurité, aménagements assurant lumière et ventilation suffisantes, horaires de 8h max/jour et 1 jour de repos hebdomadaire), l'environnement (sensibilisation des producteurs à la préservation des ressources). Le critère le plus difficile à satisfaire semble la promotion du commerce équitable car ce terme est nouveau au Vietnam. Les exportations représentent 75% du chiffre d'affaires de Craft Link. Elles sont essentiellement dirigées vers l'UE (>60% du volume exporté en 2005), ensuite viennent les USA (>25% en 2005). Une part moindre mais non négligeable est destinée à l'Australie toute proche (>10% en 2005). Craft Link dispose de deux canaux de distribution au Vietnam : les ventes en gros (à d'autres magasins et de livraisons faites à plusieurs hôtels cinq étoiles) qui ne représentent pas plus de 10% des ventes et la vente au détail dans le magasin situé rue Van Mieu à Hanoi dont la clientèle est essentiellement constituée d'expatriés et de nombreux touristes.

Mai Vietnamese

Une autre organisation est implantée à HCM-city depuis le début des années 1990 : MAI VIETNAMESE HANDICRAFTS[13]. A une échelle plus réduite, Mai Vietnamese vend les produits équitables fabriqués par des jeunes femmes défavorisées. Au départ, Mai Vietnamese était un centre de formation et d'apprentissage pour les enfants des rues d'Ho Chi Minh qui venaient également y apprendre à lire et à écrire. A partir de 1995, les activités ont été réorientées en faveur des jeunes femmes faisant face à des situations difficiles. Leur salaire mensuel y est de 800 000 VN Dong. Depuis 1998, Mai Vietnamese opère comme une entreprise traditionnelle car cela permet d'échapper au strict contrôle du gouvernement. Même s'il ne s'agit pas d'une ONG, l'ensemble des bénéfices réalisés est destiné à financer des activités sociales au bénéfice des familles et non à générer un profit commercial. Mai Vietnamese n'est pas affilié à l'IFAT. La société exporte vers des importateurs de produits issus du commerce équitable aux Etats-Unis, en Allemagne, en Italie, en Hollande, au Royaume-Uni et en Suède. Plus de 60% du chiffre d'affaires est réalisé avec des organisations de commerce alternatif alors que les importateurs traditionnels représentent 10%. Les 30% restant sont réalisés au travers des ventes locales notamment dans le magasin d'HCM-city.

[12] Structure du calcul du prix élaborée par Craft Link : Prix payé au producteur (PP) = M + L + R + T + D + S
Où M = matière première, L = coût de la main-d'œuvre +30%, R = risque, T = transport, D = fonds pour le développement, S = coûts de management. Prix FOB payé par le client à Craft Link = PP +15 à 20%PP

[13] Pour les renseignements concernant Mai Vietnamese : http://www.solidaroad.org

2. LES ENQUETES DE TERRAIN

2.1. Définition du protocole

Un séminaire au siège d'Oxfam MdM (Belgique) a permis d'établir un bilan du commerce équitable et des attentes des distributeurs belges. Les critères majeurs identifiés sont le caractère innovant en termes de gamme ou de produit sur le marché du commerce équitable en Union européenne et, afin de rentabiliser au mieux la démarche *équitable*, une haute valeur ajoutée.

Pour les distributeurs, en sus des critères inhérents au commerce équitable, disposer des informations sur les capacités de production et de gestion ainsi que la fiabilité commerciale du groupe de producteurs s'avèrent indispensables préalablement à une collaboration. Pour diffuser un produit dans le réseau Oxfam en Belgique, un millier de pièces doivent pouvoir être fournies et le prix FOB du produit ne doit dépasser le prix sur le marché européen divisé par 6 environ.

Par le biais de rencontres et d'exposés de l'équipe universitaire belge, les chercheurs vietnamiens de l'Université d'Agriculture d'Hanoi ont été familiarisés avec les notions fondamentales qui caractérisent le commerce équitable ainsi qu'aux attentes des distributeurs et une trame de questionnaire a été élaborée. Sur base du questionnaire mis au point, les chercheurs vietnamiens ont réalisé les enquêtes dans les zones rurales du Nord Vietnam, zone cible définie pour le projet. La recherche a été menée dans treize provinces correspondant à différentes zones agro-écologiques (Ha Noi, Bac Ninh, Ha Tay, Ha Nam, Hai Duong, Hai Phong, Hung Yen, Nam Dinh, Ninh Binh, Thai Binh, Bac Giang, Lao Cai, Tuyen Quang). La priorité a été accordée à des groupes déjà en activité. Trente-cinq coopératives, groupes informels, entreprises et centres de recherche ont été touchés par l'enquête[14].

2.2. Résultats

Sur base des résultats recueillis, dix-neuf pistes ont été retenues par l'équipe de l'Université de Hanoi et les informations les plus pertinentes ont été compilées sous forme de fiches comprenant les rubriques suivantes :

- Généralités : Nom de l'entreprise, statut, produit, province, numéro de l'enquête
- Groupe de production : MO et organisation, chiffre d'affaires, salaire
- Expertise compétitive
- Capacités de production actuelle, quantité maximale, contrôle qualité, expérience de l'exportation
- Potentialités
- Problèmes sociaux et environnementaux
- Remarques générales

Les produits des pistes retenues ont été proposés à l'équipe d'Oxfam. D'emblée, les produits d'artisanat (au nombre de 7) ont été exclus du choix d'Oxfam Belgique puisqu'une voie de commercialisation existait déjà via la société d'exportation Craft Link. De la gamme de produits alimentaires comportant des fruits et légumes (2 entreprises), de l'alcool de riz (2 entreprises) et du miel (1 groupe de producteurs), les distributeurs belges ont retenu les fruits en conserve, plus particulièrement les litchis, seuls produits absents de leur offre actuelle. Enfin, pour le non alimentaire, l'équipe d'Oxfam a marqué un intérêt pour les huiles essentielles (3 groupes) et l'herboristerie (4 entreprises).

[14] 35 groupes de production identifiés. Gammes : Huiles (3), Bijoux (2), Alcool (5), Papeterie(1), Thés (4), Fruits et légumes (6), Décoration (9), Vêtements et accessoires (4), Miel et pollen (1). Statut des groupes de producteurs : privés (26), coopératives (5), Union des femmes (1), liée à l'Etat (2), pas de groupe (1).

2.2.1. L'accès au « marché équitable » européen

Les trois produits identifiés par les partenaires vietnamiens et décrits par l'équipe d'Oxfam comme susceptibles de les intéresser ont fait l'objet d'une analyse précise et détaillée orientée à la fois sur les caractéristiques de l'offre (production et transformation) et de la demande.

La filière du litchi au Vietnam

Notre analyse des potentialités d'accès d'un nouveau produit dans le circuit du commerce équitable en Europe a été abordée à travers l'exemple de l'étude de marché du litchi. Les éléments suivants ont été analysés : 1-Caractéristiques de la production : variétés cultivées, itinéraires techniques, saisonnalité, protection des vergers, rendements, modes de récolte, fixation des prix, organisation des producteurs… 2-Transformation : techniques de conservation, infrastructures et technologies, opérateurs… 3-Commercialisation : fixation des prix, collecteurs, grossistes, transporteurs, exportateurs.

La structure des coûts pour les principaux circuits de valorisation a également été reconstituée. Sur base des éléments rassemblés, il apparaît que de réelles potentialités existent pour mettre en place un label « commerce équitable » pour la production de litchis dans le district de Thanh Ha de la province de Hai Duong. Les caractéristiques agro-écologiques rencontrées sont particulièrement adaptées à ce type de production et les fruits sont de qualité différenciée. Les 6 000 ha cultivés concernent 2 200 familles de paysans. Compte tenu du caractère saisonnier de la production (de mai à juillet), les prix varient considérablement au cours de la campagne et l'offre est très inégale d'une année à l'autre, ce qui entraîne de fortes fluctuations sur le prix. Ainsi, en 2004, année très productive (10 tonnes de fruits/ha) la marge bénéficiaire avoisinait les 16 millions VND/ha tandis qu'en 2006 où seulement 2 tonnes de fruits ont en moyenne été récoltés par ha, elle atteignait à peine 11 millions VND/ha. Le travail agricole pour la production de litchis est estimé à 35 jours/SAO[15] et le coût de la main-d'œuvre à 40 000 VND/jour.

Compte tenu du caractère hautement périssable du produit frais, 70% des paysans procèdent au séchage d'une partie de leur production. Seulement 30% des producteurs les commercialisent uniquement à l'état frais. Les producteurs qui semblent disposer d'une bonne connaissance des prix pratiqués commercialisent individuellement leur production soit directement à des commerçants soit à des « collecteurs ». Ils sont néanmoins apparus très réceptifs à l'idée de se grouper pour la vente et de mener une réflexion sur un mode de production respectueux de l'environnement, même s'ils manquent d'une manière générale d'informations notamment sur les exigences en matière d'agriculture biologique ou de traçabilité des produits. Il existe par ailleurs des entreprises de transformation du litchi (jus, conserves et bocaux) au niveau de la province. M. Nguyen Van Huyen, directeur de l'entreprise *NGOC HA Agri-products processing Company,* s'est déclaré prêt à collaborer à notre projet[16]. L'entreprise, privée depuis 1997, jouit d'infrastructures modernes et fonctionne dans le respect de normes sanitaires et de sécurité. Un contrôle de la qualité est assuré par le Gouvernement. Le personnel essentiellement féminin (70%) compte 70 salariés dont 5 responsables ont un diplôme supérieur. Leur salaire varie de 20 000 à 40 000 VND/jour, et ils reçoivent un repas dans l'entreprise.

La capacité de production est de 70 tonnes de litchis (2005-2006) avec un maximum de 35 000 boîtes (de 565g)/jour. Le prix de vente d'une boîte de litchis est de 8 000 VND. Le chiffre d'affaires est de 17 milliards VND et la société a une expertise en matière d'exportation (avec la Chine et l'URSS), notamment via le port de Hai Phong. Aucun contrat

[15] SAO= unité de mesure vietnamienne qui équivaut à environ 360 m².

[16] Les informations reprises dans le texte résultent de la synthèse de l'interview du directeur et de nos observations lors de la visite de l'entreprise en avril 2006.

d'achat ne lie actuellement les producteurs de litchis qui fournissent les fruits frais avec l'entreprise mais le directeur envisage cette possibilité, pour autant que lui-même obtienne des garanties de commandes des importateurs européens. A noter que, si cette petite entreprise est privée, elle est néanmoins soutenue par les autorités provinciales qui viennent de mettre à sa disposition un vaste bâtiment de 20 000 m² destiné à étendre l'activité de transformation des fruits et légumes.

Etude de marché en Europe

En ce qui concerne l'importation de litchis en conserve et l'opportunité de développer une filière spécifique au départ du Vietnam, il est apparu que les acheteurs potentiels du circuit équitable partenaires du projet (Oxfam-Wereldwinkels, Belgique) ne proposaient qu'un marché de niche[17], dérisoire par rapport à la production rencontrée au Vietnam. Conscients du rôle de la Grande distribution dans la maximisation des volumes de vente, nous avons complété notre analyse par l'interview du responsable des achats[18] d'une enseigne de la GD bien présente en Belgique (Colruyt)[19] et qui, depuis peu, offre à ses clients une gamme de produits étiquetés « équitables », qui répondent à une charte propre, Collibri[20]. Ce débouché éventuel ne s'est malheureusement révélé être vecteur d'un réel développement des volumes potentiellement importés[21]. Les contraintes et le mode de fonctionnement de ces deux circuits sont succinctement résumés ci-après.

Quel que soit le circuit de commercialisation, tout produit alimentaire importé en Europe doit avant tout satisfaire à la réglementation EC/178/2002. Outre les qualités sanitaires, il y a lieu d'insister sur une notion méconnue des partenaires vietnamiens : la traçabilité du produit. Pour Oxfam, la certification FLO est exigée. Parmi les critères minimum et/ou évolutifs (standards de l'IFAT) exigés, quatre éléments sont essentiels : 1-Petits producteurs regroupés au sein d'une structure démocratique, 2-Respect des conditions de travail, 3-Respect des normes environnementales, 4-Prix payé aux producteurs

Si le produit est accepté et les conditions de production jugées équitables, Oxfam établit un contrat avec un groupe de producteurs et un contrôle sera assuré par une organisation vietnamienne reconnue. Pour les produits qui entrent dans la gamme Collibri de Colruyt, les contraintes édictées dans la charte sont similaires en de nombreux points aux standards cités par Oxfam. Le fonctionnement requiert la présence d'une organisation locale responsable de la qualité du produit et la certification par un organisme certificateur international (Flo)[22]. En outre, une société d'importation en Belgique servira d'intermédiaire car Colruyt n'est pas importateur direct. Le produit doit être emballé sous marque Colruyt (Collibri) et son prix conciliable avec un produit équivalent du marché (ex: 1 boîte de litchis est achetée 0,4€ et vendue 1,39€).

2.3. Apport du projet

La question du commerce équitable au Viêt-nam a permis non pas des débouchés commerciaux immédiats mais, à travers un échange d'informations entre des opérateurs

[17] Un container/an, soit la production d'une seule journée de l'entreprise visitée.
[18] Interview de Luc Deprez, Buyer (Collibri and exotic products department) February 9, 2007
[19] Colruyt détient 20.4% du marché belge des discounters (food and non food). Colruyt est en Belgique le troisième distributeur en alimentation. La marque comprend les magasins suivants : 193 Colruyt, 3 BioPlanet, 18 Pays des merveilles, 3 rêve, 3 Dreambaby, 22 Eurospar, 300 longeron, 80 Alvo. L'activité principale de la compagnie est en Belgique et, pour une partie, en France. Le groupe soutient divers projets sociaux avec les bénéfices des ventes de produits de commerce équitable vendus sous label propre depuis septembre 2005 (Collibri). Remarque : ces produits ne sont pas reconnus comme appartenant au commerce équitable par OXFAM et Max Havelaar ; la seule certification qui leur est apposée est « Rainforest ».
[20] http://www.collibri.be/collibri/static/charter_m_f.html
[21] Proposition de commercialiser 1 à maximum 3 containers/an (100 000 boîtes de litchis).
[22] Selon Oxfam, les produits Collibri ne bénéficient d'aucune certification FLO.

méconnaissant les règles du jeu de cette nouvelle opportunité de marché, un transfert de connaissances et de réflexions à propos de justice sociale, de responsabilité sociale des entreprises, d'analyse d'une filière, de consultation des parties prenantes, de gestion et de bonne gouvernance. En outre, pour contourner le monopole de fait imposé par des structures de commercialisation qui s'approprient l'essentiel de la valeur ajoutée générée, des recommandations ont été faites pour le développement de filières avec des communautés villageoises structurées. L'Etat apparaît comme un acteur incontournable à tous les stades de la filière ce qui complique et facilite à la fois sa mise en place.

CONCLUSION : leçons et questionnements tirés du projet

Efficacité économique du commerce équitable ?

Si ce projet, dont le but était d'identifier des opportunités de commercialisation pour des producteurs pauvres de zones rurales, semblait parfaitement s'inscrire dans l'objectif du commerce équitable de « Promouvoir les opportunités de développement économique pour les producteurs désavantagés », l'étude de faisabilité réalisée nous a néanmoins amené à conclure en l'existence d'un marché très réduit dès lors que l'on s'inscrit dans le circuit du commerce alternatif et nos résultats aboutissent à la question de la réelle contribution du commerce équitable en tant qu'acteur économique à la réduction de la pauvreté dans les pays du Sud. Ces dernières années, la notoriété et les volumes de vente du commerce équitable connaissent un réel essor, mais il y a lieu de relativiser cette croissance car aujourd'hui le commerce équitable représente 0,0009% du commerce mondial. « En fin de compte, le commerce équitable améliore l'ordinaire d'une poignée de producteurs pauvres » (Boris, 2005). De notre démarche empirique, nous avons noté les nombreux défis à relever pour accéder au marché équitable, garantie d'un prix plus « juste » : une connaissance préalable de l' existence même du concept et des circuits de commerce équitable, l'adhésion à un groupement de producteurs, le respect des normes environnementales et des conditions de travail mais aussi la capacité d'une organisation à répondre aux mêmes exigences du marché à l'exportation que dans un circuit commercial conventionnel en termes d'exigences de qualité, de respect des délais et des volumes de livraison... Autant de défis qui peuvent s'avérer menaces d'exclusion des plus défavorisés... Mais lorsque, bénéficiant du soutien et de transferts de connaissance initiés par des projets de coopération ou des politiques locales, tous ces défis ont été surmontés par les acteurs du Sud, la relation commerciale reste néanmoins conditionnée par la demande, c'est-à-dire les consommateurs du Nord si l'on s'en tient à la filière commerciale classique Nord-Sud ; ce qui nous amène à un second questionnement : le commerce équitable doit-il se limiter à cette filière ?

Nécessité de sortir de la filière commerciale Nord-Sud?

Dans l'exemple de notre projet, il s'est avéré que la demande belge pour le produit, en l'occurrence le litchi, est insignifiante par rapport à la production vietnamienne alors que les exportations de ce fruit, frais ou transformé, à destination d'un pays voisin comme la Chine constituent un important débouché. Pour les distributeurs européens, la gamme de ces produits qualifiés d'exotiques n'occupe qu'une faible part des produits de consommation courante. La proximité géographique et culturelle entraîne des choix de consommation similaires et des parcours de transports limités. Pourquoi le commerce équitable, qui se veut durable, n'investirait-il pas le champ du local ?

Le commerce équitable victime de son succès ?

Les concepts « équitable » mais aussi « durable », « solidaire », « éthique » seront une tendance de fond en croissance sur les marchés de demain (Watson, 2005). C'est dans ce contexte que se développent de nouvelles initiatives telles que celle portée par Colruyt, décrite dans notre projet. Ces modèles alternatifs sont décriés par des organisations du commerce

équitable (Oxfam, Max Havelaar) qui craignent un effet d'affaiblissement du concept de « commerce équitable ».

Rôle de « levier » ?

L'évaluation sommaire de l'impact du commerce équitable sur la réduction de la pauvreté des paysans du Nord Vietnam à travers le projet SPF montre selon nous la nécessité pour les acteurs du commerce équitable d'orienter davantage leur logique d'action sur une politique d'éducation et de conscientisation. Si la stratégie du commerce équitable repose sur l'intensification coûte que coûte des échanges marchands, il est clair qu'il demeurera destiné à n'occuper qu'une niche de marché, pour finalement peu de bénéficiaires parmi les producteurs les plus pauvres. Par contre, s'il a pour vocation de devenir la norme du commerce international, la mise en œuvre d'actions de sensibilisation à l'examen de ces échanges est de nature à répondre aux enjeux de la mondialisation en suscitant une meilleure gouvernance. Un commerce équitable qui (re)mettrait au premier plan ses ambitions éthiques et agirait comme levier pour un règlement politique équilibré des échanges internationaux, alternative à la mondialisation et à la pauvreté paysanne ? « Une organisation équitable et solidaire des échanges agricoles internationaux pour promouvoir des agricultures paysannes durables capables d'assurer la sécurité alimentaire de bientôt 9 milliards d'humains : c'est le prix de notre avenir » (Mazoyer, 2003).

BIBLIOGRAPHIE

ASIAN DEVELOPMENT BANK, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_indicators/2006/pdf/VIE.pdf
BANQUE MONDIALE, http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?PTYPE=CP&CCODE=VNM http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21194412~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html et http://www.banquemondiale.org,
BELIANDE P. (2006) Citizen dream : expérience de distribution des produits équitables issus de l'artisanat par une entreprise. *http://www.alterbusinessnews.be*
BORIS J.-P. (2005) *Le roman noir des matières premières,* Paris, Hachette, 188 p.
FINE (2005) *Fair Trade in Europe 2005. Facts and figures on Fair Trade in 25 European countries.* Fair Trade Advocacy Office, Bruxelles, 86 p.
FLO (2005*) Delivering opportunities. Annual report 2004-2005*, 28 p.
HUYBRECHTS B. (2006) Commerce équitable : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action, Séminaire pluridisciplinaire de recherche, UCL.
JACQUIAU Ch. (2006) *Les coulisses du commerce équitable.Mensonges et vérités sur un petit business qui monte,* Paris, Editions Fayard, 461 p.
LECOMTE T. (2004) *Le commerce équitable,* Paris, Editions Eyrolles, 192 p.
MAX HAVELAAR BELGIUM (2006), Communiqué de presse, mars, http://www.maxhavelaar.be
MAZOYER M. (2003) Mondialisation libérale et pauvreté paysanne. Quelle alternative ? in *Question agraire et mondialisation,* Paris, Alternatives Sud, L'Harmattan, 268 p.
MULTATULI (1991) *Max Havelaar,* Actes Sud, Babel, France, 439 p.
NGUYEN TAN DUNG, (2006) http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/VIETNAMEXTN/0,,menuPK:387584~pagePK:141151~piPK:141112~theSitePK:387565,00.html
NICOLAS F. (2001) Mondialisation et inégalités Nord/Sud, *Cahiers français,* La documentation française*,* 305*,* novembre-décembre.
OXFAM-WERELDWINKELS (2006) *Collaboration avec nos partenaires. Une approche renouvelée,* 36 p.
OXFAM-MAGASINS DU MONDE (2006) *Les partenariats Made in dignity d'Oxfam-Magasins du monde,* 36p.
PIRAUX M. (2006) *Consommer éthique : un choix*, Bruxelles, Editions Luc Pire, 172 p.
POMONTI J.-C. (2007) Ebullition vietnamienne, *Le Monde diplomatique*, février.
ROOZEN N., VAN DER HOFF F. (2002) *L'aventure du commerce équitable. Une alternative à la mondialisation par les fondateurs de Max Havelaar,* Paris, Lattès, 285 p.
SOLIRADOAD (2006) Vietnam : Craft link et Mai Vietnamese handicraft, http://www.solidaroad.org
SONECOM (2005) Enquête d'opinion sur le commerce équitable. http://www.fairtradecenter.be
VERMERSCH D. (2007) *L'éthique en friche,* Versailles, Editions Quae, 113 p.
WATSON L (2005) Un énorme potentiel commercial in *Le Fair trade sera-t-il victime de son succès ?* p.11-12. *http://www.alterbusinessnews.be*