

Bernard DUCROS
*Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de Dijon.*

**DÉPENSES PUBLIQUES,
FORMATION ET EMPLOI
DES REVENUS
EN PAYS
SOUS-DÉVELOPPÉS**

Dans les pays en voie de développement les dépenses publiques jouent un rôle prépondérant dans la formation des flux monétaires. Dans certains pays, déjà assez avancés dans l'évolution qui mène à un régime de croissance autonome, l'importance des dépenses publiques y est en rapport avec les modalités particulières de la formation du capital, investissements publics et épargne publique tout à la fois représentant une proportion élevée de l'investissement et de l'épargne intérieurs.

L'objet de cette étude n'est cependant pas d'envisager la liaison entre dépense publique et planification du développement. Au demeurant la formation du capital par le secteur public ne justifie le niveau élevé des dépenses publiques que dans certains pays, alors que dans tous ces dépenses jouent un rôle déterminant, voire disproportionné, dans la formation des revenus monétaires.

Le phénomène de « polarisation » des flux monétaires par le secteur public tend en effet à être général dans les pays en voie de développement sous forme d'une contribution proportionnellement élevée des dépenses publiques à la formation du revenu national, qu'elles soient dépenses d'investissement ou de consommation publique. Il présente sa plus grande acuité dans deux cas : dans les pays qui en sont encore à la phase de « pré-décollage » suivant la terminologie de Rostow ; dans les pays où le budget d'équipement n'est encore qu'une faible proportion des dépenses publiques relativement au budget de fonctionnement. Les deux circonstances sont généralement liées : dans les pays où l'espoir de parvenir à un régime de croissance autonome est encore lointain, les dépenses publiques ne jouent un rôle déterminant dans la formation et la distribution du revenu national qu'en tant que dépenses d'administration.

C'est ce rôle général des dépenses publiques dans la formation des revenus monétaires qui va être étudié, que ces dépenses aient ou non une contre-partie directe de formation de capital dans le produit national. Ceci constitue avant tout une étude *monétaire* de la dépense publique, limitée à ses effets à court terme, dans un cadre d'analyse comptable distinct d'un modèle de planification, où la référence temporelle serait non seulement une plus longue période, mais une période correspondant à un horizon temporel déterminé de façon opératoire. Ceci ne signifie pas que la correspondance des flux réels avec les flux monétaires de la dépense doive être négligée : les dépenses dont il s'agit sont les dépenses publiques « effectives » par opposition aux transferts sous forme de pensions, prestations de la sécurité sociale, subventions, intérêts de la dette publique ; elles ont donc par définition une contre-partie réelle figurant dans le produit national brut, sous forme d'achats de biens et services ou encore de prestations du travail des fonctionnaires s'il s'agit de dépenses de personnel (nous ne tiendrons pas compte en effet de la distinction propre à la comptabilité nationale française entre le produit national et la production intérieure, la seconde excluant du calcul des valeurs ajoutées le montant des traitements de la fonction publique : considérer les dépenses de personnel comme des transferts conduirait à minimiser le rôle des dépenses publiques dans la formation primaire du revenu national en termes monétaires et corrélativement à l'exagérer dans la *redistribution*. De toute façon nous ne croyons pas, contrairement aux définitions comptables françaises, qu'il y ait plus d'intérêt que d'inconvénients à confondre volontairement le rôle que joue l'Etat en tant qu'employeur dans les circuits de distribution du revenu avec le rôle qu'il joue dans la redistribution par les dépenses de transfert au sens strict du terme, suivant l'acception admise dans les comptabilités des autres pays occidentaux).

Si par la suite nous nous préoccupons de la concordance des flux réels avec les flux monétaires, cette étude ne visera du moins pas aller au delà du domaine des études monétaires ou, si l'on préfère « keynesiennes », en ce sens que les dépenses publiques y seront considérées en tant que dépenses « autonomes », jouant un rôle inducteur dans la formation du revenu national en termes monétaires pendant la même période d'enregistrement comptable des flux. En d'autres termes, les dépenses publiques ne répondront point à un « besoin » de croissance réelle du produit ou aux objectifs d'un plan ; elles susciteront l'apparition de revenus monétaires concurrentement avec les autres dépenses auxquelles la théorie du multiplicateur reconnaît ce rôle, à savoir l'investissement privé et les exportations.

* * *

Qu'elles aient ou non pour but et pour effet direct une formation de capital, les dépenses publiques effectives jouent ce rôle inducteur de façon prépondérante dans beaucoup de pays en voie de développement.

On peut même avancer que, dans le cadre des hypothèses à la base de la théorie du multiplicateur, elles y jouent d'ores et déjà le rôle de « multiplicande » dans une proportion plus élevée que dans les pays développés.

En langage simple ceci revient à constater que ces dépenses sont à l'ori-

gine d'une proportion plus élevée du revenu national que ce n'est le cas ailleurs. En raisonnant sur une formule simplifiée du multiplicateur où $R = k(I + X + D)$, pour une valeur du coefficient multiplicateur (k) donnée, le rôle inducteur joué par la dépense publique D sera d'autant plus grand que le rapport D/R sera élevé : si nous supposons par exemple k égal à 2, une valeur de D supérieure à 25% du revenu R signifie que D est à elle seule plus grande que la somme ($I + X$) des investissements privés et des exportations et se trouve à l'origine de plus de 50% des revenus monétaires formés dans la même période (en supposant que la propension à dépenser le revenu acquis sous forme de biens de consommation produits localement est homogène (1)).

La comparaison internationale des données du rapport D/R , où D est calculé en pourcentage du revenu national ou du produit national brut, n'apporte pas une confirmation immédiate à cette hypothèse : le pourcentage des dépenses publiques paraît plus élevé dans les pays développés, et il a même paru à certains auteurs qu'il existait une corrélation positive entre le niveau absolu du revenu par tête et le pourcentage des dépenses publiques (2).

De nombreux correctifs doivent néanmoins être apportés à cette première impression, qui tous vont dans le sens d'une majoration relative de la part des dépenses publiques soit dans le revenu total, soit dans le « multiplicande » des revenus en pays sous-développés.

a) En ce qui concerne la part des dépenses publiques telle qu'elle ressort de la comparaison de données extraites des comptabilités nationales, il convient de signaler que les études les plus habituellement citées (3) se réfèrent à des chiffres remontant aux alentours de l'année 1950. Or à cette époque le nombre de données relatives au revenu national de pays sous-développés était très faible : *a priori* cette déficience de l'échantillonnage a eu d'autant plus de chance de fausser la comparaison internationale que les données de tous les pays développés (de type capitaliste du moins)

(1) C'est-à-dire qu'elle est la même pour tous les circuits d'acquisition et de dépense du revenu, ceci signifiant, en raisonnant uniquement sur la propension moyenne, que les bénéficiaires immédiats des dépenses publiques et les producteurs qui se trouvent bénéficier successivement de la dépense du revenu du bénéficiaire précédent ont une propension à la dépense en biens de consommation produits localement équivalente à celle des bénéficiaires immédiats et successifs des revenus nés des investissements et des exportations.

En désignant par s , m et t les taux moyens d'épargne, d'importation et de prélèvement fiscal, et à condition de les calculer tous trois par rapport aux revenus bruts ou acquis (de façon à évaluer chaque facteur de fuite indépendamment des effets exercés par les deux autres sur la proportion du revenu disponible par rapport au revenu

acquis) et en posant : $k = \frac{1}{s+m+t}$ on pourra alors écrire :

$$R = \frac{1}{s+m+t} \cdot (I+X+D).$$

Le calcul qui suit dans le texte est subordonné à cette condition de proportionnalité des effets multiplicateurs de I , X et D . Ce n'est qu'une approximation sur laquelle nous aurons lieu de revenir plus loin.

(2) Cf. A. PIATIER, *Les effets économiques des dépenses publiques*, Travaux du Congrès de l'Institut International des Finances publiques à Rome en 1956, Paris, 1957.

(3) A. PIATIER, *op. cit.*; Alison MARTIN et Arthur LEWIS, « Patterns of Public Revenue and Expenditure », *The Manchester School*, vol. XXIV, n° 3, septembre 1956.

entraient de leur côté dans la comparaison, si bien que sur environ cent-vingt pays membres de l'O.N.U. à l'heure actuelle, dont au moins les deux tiers ne sont pas des pays développés, une quarantaine seulement ont été retenus, dont les pays sous-développés ne représentaient guère que la moitié. Encore faut-il ajouter que ces derniers étaient à quelques exceptions près localisés en Amérique Latine et en Asie du Sud-Est.

Or il se trouve que les nouveaux arrivants dont on peut désormais tenir statistiquement compte sont des pays africains ayant récemment accédés à l'indépendance, pour lesquels la charge des dépenses publiques sur le revenu national est particulièrement élevée. C'est le cas en particulier des pays francophones : le rapport D/R y est souvent plus élevé qu'en France, notamment au Sénégal où il atteint presque 50%, à Madagascar (41%), en Côte d'Ivoire (39%) (1).

En admettant même que, d'un point de vue dynamique, une loi de corrélation positive entre le niveau moyen du revenu par tête et le rapport D/R continue à se vérifier (2), d'un point de vue structurel la dispersion des données s'accroît avec le nombre des pays sous-développés retenus dans la comparaison internationale, à un même moment du temps, et s'accroît dans un sens bien déterminé : un nombre significatif de pays dont le niveau de revenu par tête satisfait sans ambiguïté au critère du sous-développement ont d'ores et déjà des pourcentages D/R supérieurs à ceux que connaissent les pays développés.

b) Le rapport D/R lui-même n'est qu'une mesure très approximative de la part des dépenses publiques dans le « multiplicande » du revenu national, même à supposer comme nous le faisons provisoirement que l'on puisse raisonner sur un coefficient multiplicateur k homogène dans chaque économie et équivalent d'une économie à l'autre. D'un point de vue comparatif, nous entrevoyons trois raisons distinctes qui tendent à minorer indûment la mesure de cet effet multiplicande dans les pays sous-développés par rapport aux pays développés, pour des valeurs équivalentes de D/R dans les uns et dans les autres.

1° Les rapports D/R qui sont comparés, sont généralement établis à partir des données du produit final ou du revenu national telles que fournies par les comptabilités nationales, incluant le secteur de subsistance ou l'auto-consommation. Alors que cette dernière tend à être négligeable en proportion du total dans les pays développés, l'économie de subsistance est proportionnellement importante dans l'évaluation du produit final des pays les moins développés. On tend par là à minorer,

(1) Nous empruntons ces chiffres à : Michèle SAINT-MARC, *Zone Franc et Décolonisation*, Paris, 1965, où les données relatives aux pays francophones sont calculées par comparaison des dépenses des budgets de fonctionnement et d'équipement de 1961 avec les produits intérieurs bruts de la dernière année connue (entre 1956 et 1960), cf. le tableau p. 174 dans cet ouvrage.

(2) De toute façon, lorsque cette corrélation est admise, elle ne joue que jusqu'à un certain niveau du revenu par tête, celui caractéristique des pays relativement développés en Europe Occidentale (cf. A. PRATIER, *op. cit.*) et les pays les plus développés, ayant les niveaux de revenu par tête les plus élevés en valeur absolue tels les U.S.A., le Canada, l'Australie, etc. ont un rapport D/R dont l'ordre de grandeur est analogue à celui que l'on trouve dans beaucoup de pays parmi les moins développés.

de façon comparative, le rapport entre les dépenses publiques et le montant des revenus effectivement formés et distribués *en monnaie*. Des comparaisons de D/R qui excluraient du dénominateur la partie du produit final formé et consommé en nature, alors qu'au numérateur figurent les dépenses publiques qui sont toujours intégralement effectuées sous forme monétaire, seraient seules significatives : dans un pays où seulement les deux-tiers du produit national brut sont commercialisés (1) cette correction élèverait le rapport D/R à 45%, à supposer qu'il soit de 30% suivant le calcul habituel.

2° Dans cette évaluation habituelle de D/R, le numérateur inclue généralement *toutes* les dépenses publiques, y compris les dépenses de transfert dont la fonction n'est que de redistribuer le revenu national. Dans un calcul du « multiplicande » du revenu monétaire R par la dépense publique D exprimée en pourcentage de R, suivant les hypothèses à la base de la théorie du multiplicateur seules devraient figurer les dépenses effectives en biens et services et en traitements de la fonction publique, les transferts publics n'intervenant que pour modifier la valeur du coefficient multiplicateur k dans la mesure où la redistribution des revenus monétaires qu'ils entraînent modifient la propension à consommer sous forme de produits locaux les revenus acquis en monnaie (2).

Cette fois-ci la correction entraîne une « déflation » générale des numérateurs des rapports pour tous les pays. Mais il se trouve que la minoration des rapports pour tous les pays. Mais il se trouve que la minoration des rapports qui en résulte sera proportionnellement plus forte pour les pays développés que pour les pays sous-développés. A titre d'estimation, on peut dire que la proportion des dépenses de transfert dans le total D sera de l'ordre du tiers dans les premiers, alors qu'elle ne dépassera guère le cinquième dans les seconds.

En reprenant les données de la comparaison précédente, portant sur deux pays, l'un développé, l'autre sous-développé où le rapport D/R, initialement équivalent, passait à 45% dans le second contre 30% dans

(1) Nous choisissons à dessein une proportion du tiers pour le produit non-commercialisé comme étant en moyenne représentative de la situation dans les pays francophones : pour les huit pays constituant antérieurement l'A.O.F. ce chiffre était d'environ 32% en 1956 (cf. *Tableau de l'état économique et social des Etats et Territoires d'outre-mer en 1956*, I.N.S.E.E., 1959, p. 674) contre 37% en 1951, et de 38% pour les pays anciennement d'A.E.F. en 1956, et de 27% à Madagascar suivant la même source (id. p. 628).

(2) L'effet des dépenses de transfert sur la valeur de k est complexe : en désignant par c la propension moyenne à consommer les produits locaux, et en posant : $k = 1/1-c$, $k = 1/s+m+t$, une redistribution du revenu par les dépenses de transfert dans le sens d'une plus grande égalité des revenus personnels tendra à diminuer le taux moyen d'épargne et ira donc dans le sens d'une élévation de la propension à dépenser et de la valeur de k. Mais il se peut qu'elle tende simultanément à accroître le taux moyen d'importation m, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin. A supposer que le taux moyen du prélèvement fiscal t reste constant (c'est-à-dire que les dépenses de transfert soient financées par l'impôt dans la même proportion que le total des dépenses publiques) et que la structure de répartition de la charge fiscale entre contribuables ayant des propensions à dépenser de valeurs différentes ne soit pas affectée du fait du supplément d'impôt prélevé pour financer les transferts, l'effet net sur k dépendra des proportions relatives de la diminution de s et de l'accroissement de m, les deux phénomènes tendant à se neutraliser.



le premier du fait de la première correction, les dépenses effectives représenteront encore les $\frac{4}{5}$ du total des dépenses publiques, soit 36% du flux des revenus monétaires dans le pays sous-développé, alors que dans le pays développé, où elles ne constituent que les deux-tiers du total, la proportion correspondante tombera à 20%. Elle s'en tenant toujours à l'hypothèse provisoire d'une valeur de k universellement égale à 2 (d'où : $I + X + D = 50/100 (R)$) on peut estimer que dans beaucoup de pays sous-développés D sera à l'origine d'au moins les deux tiers des revenus primaires effectivement distribués en monnaie (pour : $D = 33,3/100 (R)$) alors que dans un pays développé (pour $D = 20/100 (R)$) D ne contribuera qu'à raison de 40% à la distribution primaire du revenu national. En d'autres termes, dans cette hypothèse dans le pays sous-développé les dépenses publiques effectives D serait un facteur de mise en circulation des revenus monétaires qui jouerait deux fois plus intensément à lui seul que les deux autres termes du multiplicande, I et X , en combinaison ! Même si l'on tient compte que nous raisonnons encore sur une hypothèse de proportionnalité des fuites, quelle que soit l'origine du revenu et quel que soit le pays, cette constatation ne manque pas d'être impressionnante.

3° A ceci on pourrait être tenté d'objecter que la part des dépenses publiques dans le multiplicande composite ($I + X + D$) est d'autant plus grande pour un taux de formation de capital I/R donné qu'une proportion plus importante du total des investissements se trouvent inclus dans les dépenses du secteur public. Or, cette proportion sera souvent importante dans les pays sous-développés en comparaison des autres. En d'autres termes, la part élevée de D ne refléterait pas tant la prépondérance des dépenses publiques relativement aux dépenses de formation du capital (et aux exportations) dans l'origine des revenus monétaires que l'importance de la formation du capital par le secteur public. La comparaison entre pays développés et pays sous-développés s'en trouverait encore faussée, mais cette fois-ci dans un sens inverse de ce que nous avons prévu jusqu'à présent.

La vérification de cette hypothèse consisterait à recalculer le multiplicande ($I + X + D$) sous une forme ($I' + X + D'$) où I' représenterait toutes les dépenses de formation du capital, privées ou publiques, D' ne comprenant plus que les dépenses courantes du secteur public, c'est-à-dire la consommation publique en y incluant les services des fonctionnaires mesurés, à la façon britannique, suivant leurs coûts de facteurs (c'est-à-dire les traitements qui leurs sont versés). Nous ne doutons pas que cette présentation n'ait pour effet de réduire la disparité entre les pays développés et certains pays en voie de développement : en général ceux dont l'évolution se rapproche le plus du point de « décollage ».

Dans la plupart néanmoins la proportion des investissements dans les dépenses publiques reste *moindre* qu'elle ne l'est dans un pays comme la France (1). Dans les budgets *locaux* des pays de la zone franc les dépenses des budgets d'équipement restent en proportion relativement

(1) Pour une comparaison entre la France et les Etats francophones d'Afrique, voir par exemple : Michèle SAINT-MARC, *op. cit.*, tableau p. 174.

faible par rapport aux dépenses inscrites aux budgets de fonctionnement. Ou pourrait objecter que ce rapport, apprécié à partir des seuls budgets locaux, est lui-même faussé du fait que s'ajoutent aux dépenses locales d'équipement des dépenses du même ordre à la charge du budget français, alors que les subventions d'équilibre du budget français en faveur des budgets de fonctionnement tendent à disparaître. Mais cette objection ne vaut que dans la mesure, souvent faible, où les dépenses d'équipement à la charge du budget français se traduisent *localement* sous forme de revenus ; pour le reste, il en est tenu compte, non dans le multiplicande, mais dans le multiplicateur, sous forme des importations qu'entraînent leur réalisation et de l'élévation correspondante du taux moyen d'importation m par rapport au revenu national.

En fait tout donne à penser que les dépenses de fonctionnement du secteur public et en particulier les dépenses dites d'administration générale sont dans la plupart des pays sous-développés une charge proportionnellement plus lourde sur le revenu national qu'elles ne le sont dans les pays développés — et ceci pour de nombreuses raisons : insuffisance du revenu par tête, mais aussi insuffisance de la dimension du revenu national lui-même (1) relativement à un montant minimum et indivisible de prestations du service public ; « effet d'imitation » généralisé sous la forme non seulement d'un alignement du « niveau » des prestations sur celui de pays plus développés, mais aussi de leur coût, c'est-à-dire du niveau des rémunérations de la fonction publique, trop souvent divorcées de l'échelle des traitements et salaires privés locaux.

C'est ainsi que dans tous les pays de la zone franc les dépenses aux budgets de fonctionnement de 1961 représentaient une proportion du produit intérieur brut supérieure à ce qu'elle était en France (2). En songeant plus particulièrement à ces pays on doit constater que l'effet quantitativement disproportionné de création de revenus monétaires n'est pas attribuable à la formation du capital par le secteur public, mais au poids de la fonction publique et à sa « croissance autonome ».

* * *

L'analyse des effets par le multiplicateur des revenus monétaires semble donc d'autant plus indiquée que l'on se trouve en présence ici d'une donnée avant tout *politique*, d'un degré d'autonomie élevé, à court terme du moins, par rapport aux paramètres purement économiques. Si les trois mécanismes multiplicateurs, jouant à partir de I, de X et de D, ont pour objet d'analyser les effets monétaires de variations autonomes dont l'origine se trouve respectivement dans les décisions d'investir internes, dans la demande étrangère des produits d'exportations et dans les décisions souveraines de la puissance publique, non seulement les

(1) Cf. E. A. G. ROBINSON, « The Size of the Nation and the Cost of Administration » in *The Economic Consequences of the Size of Nations, Proceedings of a Conference Held by the I.F.A.*, 1960, p. 223 et s.

(2) A l'exception des Républiques du Niger (14 %) et du Tchad (14 %) ; pour les autres la proportion allait de 18 % (Cameroun, Mali) à 39 % (Madagascar) et 41 % (Sénégal) contre 16 % en France (cf. M. SAINT-MARC, *op. cit.*, même source, p. 174).

deux derniers répondent mieux que le premier à l'hypothèse de la propagation monétaire d'une variation exogène ou d'un *choc*, mais le dernier y répond d'autant mieux que dans le cas présent les effets multiplicateurs de la dépense publique seront logiquement et quantitativement distincts de ceux de la formation du capital (1).

On se trouve donc en présence d'un phénomène de création de revenus monétaires d'une intensité extrême par rapport à ce que nous révèle la comparaison avec des économies plus développées. Or — et c'est là le problème — intensité n'est pas synonyme d'efficacité dans ce cas. Des impulsions renouvelées et d'intensité croissante ne se traduisent pas par le développement et la croissance réelle qu'impliquerait l'arithmétique du multiplicateur. Ces chocs ne constituent pas tant le stimulant attendu par la théorie keynesienne que la cause d'un véritable traumatisme pour les pays qui y sont soumis. Théoriciens et praticiens s'accordent à le constater, les disciples de Keynes tel Alvin Hansen les tous premiers, chez qui l'on trouve une répudiation sans nuance ni repentir du principe multiplicateur dans son application aux pays en voie de développement (2).

Que le multiplicateur en général, et celui des dépenses publiques en particulier ne joue pas alors le rôle attendu, soit. Mais pour quelles raisons ? Les réponses généralement apportées à cette question reposent sur deux argumentations, distinctes mais complémentaires, qu'il nous faut évoquer ici. Encore que mettant sur la voie d'une solution, ni l'une ni l'autre ne nous semblent parfaitement convaincante.

A. — Un premier type d'arguments s'en prend à l'absence de concordance des flux réels avec les flux monétaires : à l'expansion des flux monétaires ne correspond pas une expansibilité suffisante des flux réels. Une propension à dépenser suffisante permet bien la propagation amplifiée des revenus monétaires nés de la dépense publique mais du point de vue des flux réels le mécanisme de propagation se trouve bloqué faute de ressources productives immédiatement ou rapidement mobilisables.

Pour que le multiplicateur keynesien puisse jouer en termes réels il faut supposer un état de sous-emploi *effectif*, au même moment, de ressources complémentaires, c'est-à-dire à s'en tenir aux deux facteurs de production habituellement invoqués, une main-d'œuvre en chômage et une capacité de production excédentaire. Dans les pays insuffisamment développés l'existence supposée du chômage « déguisé » n'est que la constatation d'un excédent *potentiel* de la main-d'œuvre relativement à une capacité de production déjà pleinement utilisée. Dès lors le multipli-

(1) Ajoutons que si la croissance dans son expression temporelle sous forme de modèle est forcément un processus induit, il n'en demeure pas moins que des variations autonomes et d'un caractère monétaire doivent forcément être au point de départ ; d'où le danger de faire fi des principes multiplicateurs. Ce problème a été remarquablement analysé en quelques lignes par A. PIAPIER, *Equilibre entre Développement économique et Développement social*, Paris, 1962, voir p. 111.

(2) Répudiation sans nuance ni repentir puisqu'elle implique chez Hansen une réhabilitation de la théorie quantitative de la monnaie, reconnue comme seule théorie monétaire généralement applicable en économie sous-développée, cf. A. HANSEN, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, New York, 1949 ; et : A. CHABERT, *Structure économique et Théorie monétaire*, Paris, 1956.

cateur des revenus monétaires ne débouche plus sur un multiplicateur du produit réel de valeur analogue parce qu'un mécanisme de liaison, celui du multiplicateur de l'emploi, est défaillant. La mobilisation des excédents de main-d'œuvre qui permettrait l'accroissement de la production courante à mesure de l'expansion de la demande effective, ne peut se faire faute d'un taux suffisant de formation de capital.

L'argument du blocage des flux réels par insuffisance de la formation de capital n'implique pourtant le rejet du multiplicateur comme instrument de développement que si l'on admet l'impossibilité d'élargir le goulot d'étranglement initial. Le constater amène à évoquer la querelle entre partisans du « long haul » et partisans du « big push ». Dans la mesure où les uns et les autres se placent sur le terrain de la dynamique de la croissance, nous ne ferons qu'évoquer brièvement ici leurs opinions.

Pour les partisans du « big push » la difficulté initiale peut être surmontée par des méthodes adéquates de résorption du chômage caché, en utilisant de façon productive la main-d'œuvre surnuméraire qui, par définition, était improductive dans ses anciens emplois, ou plus exactement dans sa localisation antérieure. En bref, résumons l'argument en disant que la difficulté initiale sera résolue si l'on parvient à faire d'authentiques producteurs de gens qui auparavant vivaient involontairement en parasites dans d'autres secteurs ou dans d'autres emplois. Dans la perspective où un modèle de croissance se place, c'est-à-dire à long terme, nous ne croyons pas que cette thérapeutique simple puisse suffire à résoudre le problème de la formation du capital (1). Si pour beaucoup d'économies la mobilisation de ressources humaines et naturelles inemployées ou, plus souvent, mal employées peut permettre une première expansion au moindre coût en capital, les obstacles dus à l'insuffisance de capital reparaîtront par la suite ; et l'expérience montre que bien avant d'atteindre le point où l'économie sera mûre pour un processus de croissance auto-entretenu ils tendront à se faire plus graves, et non l'inverse. Le « démarrage » de la croissance est un phénomène différent du processus de « décollage ».

Mais encore faut-il commencer par démarrer. Et l'expansion plus ou moins spontanée des revenus monétaires et de la demande effective ne pourrait-elle y suffire dans une première phase ? En se plaçant dans la perspective de la courte période qui permet de faire abstraction des considérations relatives à la formation du capital, de façon à ne prendre en considération que les effets monétaires du multiplicateur, une marge considérable de ressources réelles reste par hypothèse disponible : nous entendons par là l'ensemble du produit courant qui trouve son origine dans le secteur de l'économie de subsistance. Le problème de la liaison des flux monétaires et des flux réels est ainsi posé indépendamment de la dynamique de la croissance. Le problème d'induction des flux réels par les flux monétaires se ramène dans ce cas à un problème de « captation » des flux en nature du secteur de subsistance par le secteur de l'économie monétaire où les revenus sont distribués et dépensés en

(1) Ce problème étant lié à celui de la formation du capital et ne pouvant être traité dans le cadre d'une analyse purement monétaire, nous nous permettons de renvoyer le lecteur à notre étude antérieure : « Mobilisation des ressources productives et développement », *Revue Economique*, n° 2, mars 1963, p. 216 et s.

monnaie. La mobilisation de ressources disponibles comme condition du jeu du multiplicateur en termes réels correspond alors à l'extension des opérations de commercialisation du produit global à un secteur rural ou à des aires géographiques qui restaient jusqu'alors en dehors de l'économie monétaire. Certes ceci n'est pas concevable en l'absence d'investissements supplémentaires sous forme de l'infrastructure de communications, de moyens de transport, etc. nécessaire à l'extension du réseau des échanges. Mais on peut présumer que ces investissements figurent dans le montant minimum correspondant à des programmes administratifs qui seront de toute façon entrepris, même en l'absence d'un plan de développement plus ambitieux, visant à une intensification capitaliste de la production.

Dans cette hypothèse, qui est celle de la croissance « latérale » par opposition à la croissance « verticale » (1) le multiplicateur des revenus monétaires devrait sans trop de difficultés entraîner un accroissement proportionnel des flux *monétaires* du produit réel, même si dans le multiplicante les dépenses de formation de capital ne représentaient qu'une proportion relativement faible du total des dépenses autonomes. Cette hypothèse tendrait à réhabiliter l'application du multiplicateur des dépenses publiques sans modification de la structure desdites dépenses telle qu'elle est observée dans les pays les moins développés. Les revenus monétaires distribués en tant que rémunérations de la fonction publique et achats administratifs de biens et services se diffuseraient dans l'ensemble de l'économie en provoquant une commercialisation accrue du produit réel (2). L'accroissement des dépenses publiques n'aurait d'effets inflationnistes ni en tant qu'accroissement de la demande effective -- puisqu'elle susciterait la mobilisation des ressources produites par le secteur a-monétaire -- ni en tant qu'accroissement de l'offre de monnaie -- puisque celui-ci serait absorbé par les besoins d'encaisses de trésorerie et de réserve des producteurs nouvellement intégrés dans le secteur de l'économie monétaire.

On s'accordera pourtant à admettre que le tableau que nous venons de dresser ne correspond guère à la réalité observée : le développement du secteur public semble impuissant à entraîner le développement économique au sens où nous l'avons entendu ci-dessus. A l'accroissement rapide des dépenses publiques dans les pays d'Afrique et à Madagascar depuis leur indépendance n'a pas correspondu un essor proportionnel de la production locale commercialisée. Alors qu'il est de l'essence d'une

(1) Nous empruntons l'expression de croissance « latérale » au traducteur de W. W. Rostow, *Les étapes de la croissance économique*, traduction française 1962, pour désigner ici non seulement un type d'investissement (« capital-widening » par opposition au « capital-deepening ») mais un mode de croissance (par extension sectorielle ou spatiale, par opposition à un processus de croissance par intensification capitaliste).

(2) Dans le cadre du modèle de croissance néo-keynésien par résorption du chômage caché tel qu'il fut conçu par R. Nurkse (cf. NURKSE, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, 1955) la mobilisation des réserves de main d'œuvre cachées serait alors le fait du secteur public en tant que partie du secteur tertiaire, et non d'une industrialisation légère, au moins dans une première phase. Mais dans un cas comme dans l'autre, la ponction de main-d'œuvre ainsi opérée sur le secteur rural et l'économie traditionnelle aurait pour effet d'élever la productivité unitaire du travail dans ce secteur, rendant ainsi disponible un excédent de production pour satisfaire l'accroissement de la demande monétaire.

politique du multiplicateur d'être une politique de circuit monétaire, l'on doit constater l'absence de diffusion de surcroît de demande effective ainsi créée dans l'ensemble de l'économie locale. L'on se trouve en présence d'un phénomène de disjonction des flux. Dans la mesure où, pour les raisons déjà dites, l'hypothèse d'une inexpansibilité des flux réels exprimés en valeur monétaire *ab initio* n'est pas une explication satisfaisante, les raisons doivent en être cherchées dans une autre direction.

* * *

B. — D'où un deuxième argument, couramment invoqué pour expliquer les échecs de la politique du multiplicateur, à savoir le jeu des « fuites » qui dans les économies sous-développées auraient une importance disproportionnée par rapport à leur valeur dans les économie déjà développées.

L'argument est juste, mais à condition d'être soigneusement interprété au moyen d'une analyse pluri-sectorielle des flux. Dans une perspective « globaliste » il faut en effet garder présent à l'esprit que dans un processus multiplicateur l'ensemble de toutes les fuites ne peut être ni plus grand ni plus petit que l'ensemble de toutes les injections de la même période. *Ex post* les unes et les autres sont forcément égales, ou plus exactement identiques au sens où I et S le sont dans le multiplicateur keynesien. En généralisant, l'on doit poser en ce qui concerne le multiplicateur composite l'identité :

$$(I + X + D) = (S + M + T)$$

En d'autres termes, la somme des fuites sous forme d'épargne, de dépenses d'importation et de prélèvements fiscaux ne peut dépasser le montant des investissements privés, des exportations et des dépenses publiques.

Or si nous considérons le multiplicateur de la dépense publique *isolément* rien ne permet d'affirmer que la fuite correspondante est anormalement élevée. Tout au contraire, compte tenu de l'insuffisance des prélèvements fiscaux par rapport aux dépenses publiques et des déficits budgétaires qui s'en suivent, c'est l'inverse qui est vrai : l'écart entre les revenus acquis avant impôts et les revenus personnels disponibles pour la dépense après prélèvement fiscal est proportionnellement *moindre* qu'il ne l'est dans les pays développés.

Il en est de même du multiplicateur des investissements privés, envisagé *isolément*, en ce sens que la propension à épargner est si faible en moyenne des revenus qu'elle ne suffit pas à financer intégralement un volume d'investissements privés pourtant modique en proportion du revenu national.

Ainsi, même en combinant le multiplicateur de la dépense publique avec le multiplicateur de l'investissement privé, on obtient une proportion des fuites par rapport aux revenus acquis bruts d'impôts qui est anormalement faible pour les valeurs plausibles du taux de prélèvement fiscal *t* (en moyenne du revenu national) et de la propension moyenne à épargner *s*. En assignant par exemple à *s* et à *t* les valeurs suivantes :

$$S/R = s = 5/100, T/R = t = 15/100,$$

la valeur du multiplicateur serait :

$$k = 1/s + t = 5.$$

Si l'on suppose des valeurs plausibles des dépenses autonomes dans le multiplicande correspondant, soit par exemple : $(I + D) = 40/100$ (R), l'on en déduit une valeur supposée de R :

$$R = (40) 5 = 200$$

qui est le double de la valeur d'équilibre de R, postulée par le multiplicateur.

Cette valeur est manifestement fautive. La contre-épreuve en est apportée par les valeurs calculées de k : dans les pays développés, l'ordre de grandeur approximatif de k est de 2, et les estimations faites pour les pays sous-développés assignent à k une valeur encore moindre, qui serait de l'ordre de 1,4 à prix constants.

Pour satisfaire la condition d'équilibre, il va sans dire qu'il faut réintroduire le multiplicateur du commerce extérieur. Mais ceci implique que la proportion des fuites due aux importations sera très élevée. Pour $(I + D) > (S + T)$, l'identité *ex post* des injections et des fuites ne sera satisfaite que pour : $X < M$. Compte tenu des valeurs données ci-dessus aux autres paramètres, nous devons poser :

$$X = 10/100 \text{ (R)}, M/R = m = 30/100.$$

Ceci assigne au multiplicateur effectif, $k = 1/s + t + m$, une valeur égale à 2, et un revenu d'équilibre $R = 100$, satisfaisant la condition d'identité des injections et des fuites, soit : $(I + D + X) = 50 = (S + T + M)$. La valeur des importations M devra donc être égale à 30/100 de R, la valeur de X étant supposée être de 10/100 de R.

Pour des valeurs données de I et S, plus grand sera en proportion l'excédent de l'injection D sur la fuite T, plus grand devra être en proportion l'excédent de signe inverse de la fuite M sur l'injection X. Si l'on donne à k une valeur beaucoup plus faible, telle que $k = 1,33$, plus proche des estimations généralement admises pour les pays sous-développés, on aboutit à des conclusions extrêmes. La valeur globale des injections devant être exprimée comme égale à R/k (puisque $R = (I + D + X) k$) leur total devra être dans une proportion de R équivalent à 1/1,33, soit donc 75% du revenu national. Si nous supposons $I = 10/100$ (R) et $X = 10/100$ (R), le montant des dépenses publiques, en supposant une valeur moyenne de la propension à épargner $s = 0,05$ et un taux moyen de prélèvement fiscal $t = 0,15$, soit donc : $(S + T) = 20/100$ (R), les importations seront $M = 55/100$ (R). Dans cette hypothèse les dépenses publiques seront la contrepartie de 55% des revenus acquis et les importations la contrepartie de 55% des emplois de revenus !

Pour hypothétiques qu'ils soient ces calculs nous semblent de nature à illustrer la réalité observable et à fonder un diagnostic. Ce n'est pas tant la valeur anormalement élevée des fuites, et donc le niveau anormalement bas du coefficient k, qu'il faut incriminer pour expliquer les insuffisances du multiplicateur en pays sous-développé. Que l'on suppose $k = 1,35$ ou

$k = 2$, l'inefficacité du mécanisme multiplicateur a pour raison un phénomène de disjonction des flux sectoriels (1).

Une brève comparaison de la structure des flux en cause, telle qu'elle est observée dans les pays développés et telle qu'elle apparaît dans les pays sous-développés suffit à donner une idée de ce déséquilibre sectoriel. Dans les pays développés l'équivalence postulée par le multiplicateur entre injections et fuites, création et absorption de revenus au niveau de l'analyse globale, se retrouve au niveau de l'analyse sectorielle en entendant par là un équilibre satisfaisant des trois circuits de la formation du capital par les entreprises, du commerce extérieur et des finances publiques.

Dans chacun des trois circuits les injections en tant que dépenses tendent à être compensées par un montant équivalent de fuites en tant que *ressources* de financement. En ce sens l'identité $(I + X + D) = (S + M + T)$ n'est pas une simple tautologie : tautologique l'équivalence globale entre injections et fuites l'est bien dans la mesure où la proportion des fuites par rapport au revenu national ($s + m + t$), a forcément une valeur réciproque de la propension à dépenser nette, $1 - (s + m + t)$; les rapports entre S et I , M et X , T et D n'en sont pas moins des mécanismes *fonctionnels* de l'équilibre monétaire. Certes il n'y a pas auto-financement rigoureux des injections par les fuites dans chaque circuit : des ajustements en valeur nette sont nécessaires, qui correspondent aux soldes des comptes capital des secteurs des entreprises, des particuliers, des administrations et de l'extérieur, et en valeur brute les transferts intersectoriels de capitaux (que le tableau des opérations financières dans la comptabilité nationale en France révèle par exemple) sont encore plus importants en proportion. Mais les tensions monétaires correspondantes, mesurées par les soldes en proportion du revenu national sont d'assez faible amplitude du point de vue *structurel*, quelles qu'en soient les variations conjoncturelles.

Dans les pays sous-développés au contraire ces tensions ont en permanence une amplitude anormalement grande. Leur aspect structurel peut être différent suivant les économies et la phase de développement relatif déjà atteinte. Dans les économies qui sont encore fort loin d'atteindre le point de décollage où commence la phase de la croissance auto-entretenu — c'est-à-dire les pays que cette étude a voulu prendre en considération — l'insuffisance de l'épargne privée n'est, en amplitude absolue que l'expression d'une tension mineure, les investissements restant eux-mêmes faibles en valeur absolue comme en proportion du revenu national.

La tension la plus générale et la plus grave est reflétée dans le déficit anormal du secteur public ($D - T$), et dans son financement par un déficit équivalent de la balance des paiements courants ($M - X$). Dans une proportion anormalement élevée, les revenus monétaires sont mis en circulation par les dépenses publiques, mais faute d'un taux de prélèvement fiscal suffisant, ils ne « retournent » pas au secteur public en proportion

(1) Dans le cas de Madagascar ce phénomène a été analysé de façon quantitative par J.-Cl. PERRIN, « Essai sur le développement économique de la région de Tananarive », p. 213 et s., in *Madagascar : Etudes et Perspectives économiques*, Cahiers de l'I.S.E.A. (Série F, n° 17), 1962.

équivalente. Compte tenu de l'insuffisance de l'épargne privée qui interdit de financer le déficit budgétaire par l'emprunt intérieur, ce déficit doit par définition être financé par la contre-partie financière du déficit de la balance des paiements courants, c'est-à-dire par l'aide extérieure.

Cette situation ne doit pas être interprétée d'un point de vue purement comptable. Elle éclaire les déficiences du mécanisme du multiplicateur. La façon dont se solde le compte des dépenses et des ressources en capital dans la comptabilité nationale (sous la forme : $I + (D - T) = S + (M - X)$) n'est en effet qu'une conséquence de la disjonction des flux : les revenus « entrent » dans l'économie de façon prépondérante par le moyen des dépenses publiques, et ils en « sortent » de façon non moins prépondérante en conséquence des importations.

Dans le mécanisme du multiplicateur l'injection dominante est fournie par les dépenses publiques, mais la fuite prépondérante est due aux importations. Ceci doit aider à formuler un diagnostic. Si les dépenses publiques n'ont pas l'effet d'entraînement attendu sur la demande intérieure, la raison n'en saurait être l'insuffisance de la propension à consommer : déjà élevée lorsque mesurée par rapport aux revenus avant paiement des impôts, elle est proportionnellement encore plus élevée lorsque mesurée par rapport aux revenus disponibles après paiement des impôts, compte tenu du faible taux de prélèvement fiscal sur les revenus des particuliers. Il est plus juste et plus réaliste de dénoncer l'excès de la propension à importer, et plus particulièrement de la propension à consommer des produits d'importation dans la mesure où le déficit de la balance des paiements courants ne provient pas d'un effort d'équipement.

* * *

Tout diagnostic appelle au moins une tentative de thérapeutique. L'on s'attendra à ce que soit évoqué en conclusion le besoin d'une « politique d'austérité ». Mais laquelle ? Deux versions en sont en effet concevables, puisque la disjonction des flux se traduit parallèlement par le déficit budgétaire et le déficit de la balance des paiements courants.

Une première politique est concevable, qui ne s'attaque qu'à la résorption du déficit budgétaire. Dans la mesure où l'augmentation de la pression fiscale sur les revenus des particuliers est un objectif difficile à réaliser sinon à concevoir, ceci signifie la compression des dépenses publiques. Dans beaucoup de pays francophones, un effort est fait dans ce sens. Nous sommes loin d'en nier l'opportunité, mais une telle politique implique, avec la diminution du « multiplicande », que l'on renonce à proportion comparable aux effets multiplicateurs — ce qui n'est souhaitable que si l'on peut simultanément développer les investissements des entreprises ou les exportations.

C'est pourquoi nous croyons qu'une seconde politique mérite d'être prise en considération : celle qui chercherait à orienter l'emploi des revenus créés directement par les dépenses publiques ou découlant de leurs effets multiplicateurs, dans un sens favorable à la diminution de la propension moyenne à importer, de façon à corriger le phénomène de disjonction des flux et à accroître les effets d'entraînement.

Dans l'état actuel d'élaboration des comptabilités nationales des pays

africains, il ne semble pas possible de connaître la valeur de la propension à importer propre aux revenus découlant du multiplicateur des dépenses publiques. S'il est en effet facile de déterminer la valeur du rapport M/R de façon globale, le degré élevé de contraction des comptes interdit de calculer le contenu d'importations dans les emplois des revenus directement distribués par le secteur public ; *a fortiori*, ce calcul est encore plus difficilement concevable en ce qui concerne les revenus monétaires indirectement induits par les dépenses publiques, suivant le processus multiplicateur. L'étude du multiplicateur des dépenses publiques qui précède s'est limitée à une analyse conceptuelle du mécanisme dans le cadre d'une comptabilité semi-globale où l'ensemble des fuites, en proportion $s + m + t/R$ est rapportée à l'ensemble des revenus R , que l'origine en soit dans l'une quelconque des trois injections I , X ou D . Nous avons souligné qu'une des composantes, à savoir D , est dominante dans les injections, et qu'une composante, à savoir M , l'est dans les fuites ; mais dans un cas comme dans l'autre il s'agit des composantes du multiplicande et du multiplicateur global, *et non d'un multiplicateur inter-sectoriel* qui n'est pas calculable dans l'état actuel des données statistiques et du cadre comptable.

Compte tenu de la prépondérance quantitative de D dans un cas et de M dans l'autre, il est néanmoins plausible de supposer qu'une part élevée des importations est induite, directement ou indirectement, par les dépenses publiques ou par l'emploi des revenus créés par les dépenses publiques. Ainsi, indépendamment d'une politique de modération de la propension globale à importer (1) qui n'entre pas dans notre propos, l'on est conduit à rechercher les mesures qui permettraient de relâcher la pression que le montant élevé des dépenses publiques exerce sur la balance des paiements courants.

Avant même d'envisager des mesures de nature à restreindre le contenu d'importation dans la dépense des revenus monétaires induits par l'effet multiplicateur des dépenses publiques, il convient de se préoccuper de l'effet inducteur directement exercé par les dépenses publiques sur les importations. Dans les pays développés, les dépenses publiques sont une des composantes de la dépense nationale qui absorbe proportionnellement le moins d'importations. En Grande-Bretagne par exemple, en 1954, alors que la part des dépenses publiques dans les emplois du produit final ventilés par branche d'activité représentait 18,4% de l'output final des industries des métaux, de la mécanique et des véhicules, 16,9% de celui de l'industrie chimique, etc., cette part n'était que de 7,8% dans les importations (2). A la même époque, transferts exclus, les dépenses publiques représentaient pourtant 23% du produit national brut et une proportion équivalente de la dépense nationale. Nous n'avons pu disposer de calculs analogues pour les pays sous-développés, mais il y a tout lieu de penser que dans ces pays la proportion du total des importations qui est directement absorbée par la réalisation des dépenses publiques, transferts exclus, est beaucoup plus élevée. Faute d'une production locale disponible,

(1) En accordant par exemple la priorité dans les plans de développement aux industries du type « import-substitute ».

(2) Cf. A. T. PEACOCK, « Les dépenses publiques et la structure du marché », *Revue de Science Financière*, janvier 1961, voir p. 37.



les achats administratifs de biens et services portent certainement en proportion élevée sur des produits d'importation, qu'il s'agisse de fournitures ou même de travaux.

Il y aurait donc intérêt à rechercher des modes de réalisation des dépenses publiques qui permettraient de diminuer leur contenu de produits importés. Les dépenses dites de prestige sont parmi celles qui pèsent le plus lourdement en proportion sur la balance commerciale, et c'est là un motif parmi d'autres de les restreindre sévèrement. Cependant, en ce qui concerne les achats administratifs de biens et services, cette réorientation des dépenses en faveur du produit disponible des industries locales voit ses possibilités étroitement limitées dans le court terme par l'insuffisance de l'industrialisation. A long terme, c'est là un problème de planification qui déborde du champ de cette étude, encore que ceci nous fournisse l'occasion de souligner l'intérêt qu'il y aurait à orienter l'industrialisation en fonction des besoins du secteur public.

Mais il faut songer ici encore plus aux dépenses de personnel. Tout au long de cette étude nous avons considéré les traitements comme faisant partie des dépenses effectives ou des « dépenses de facteurs » au même titre que les achats administratifs de biens et services. Dans les pays francophones les versements de traitements et salaires par la fonction publique représentent généralement plus de la moitié et atteignent parfois les deux tiers du total des dépenses effectives (1).

La propension à consommer des produits d'importation de la part des bénéficiaires de ces traitements est certainement élevée. Elle n'est pas pour autant uniforme ; on peut supposer qu'elle varie, non seulement en fonction du niveau du traitement, mais aussi en fonction du mode de vie et de la localisation même du bénéficiaire, en milieu urbain ou en milieu rural. Il serait surprenant que l'instituteur de brousse employât une proportion aussi élevée de son traitement à des achats de produits d'importation, que ce n'est le cas pour le fonctionnaire de l'administration centrale.

Cette proportion ne saurait être le seul critère retenu dans le choix des dépenses publiques, en matière d'emplois et de recrutement de la fonction publique comme en matière de dépenses en biens et services. Mais l'on s'est trop souvent attaché de façon exclusive à la recherche des critères de la planification à long terme et nous avons crû utile et opportun de rechercher les critères de ce que l'on pourrait appeler l'efficacité à court terme des dépenses publiques.

La planification de la croissance, en termes réels, est un effort à longue échéance, dont nous ne contestons point la nécessité. Mais elle ne peut se concevoir sans un effort de correction structurelle des flux monétaires. Les progrès de l'industrialisation sont forcément lents et dans beaucoup de pays — il ne servirait en rien de se leurrer à ce sujet — le secteur public restera longtemps encore le pôle prépondérant dans le réseau des flux monétaires. Cette prépondérance est pour bonne part la conséquence de la conquête de la souveraineté politique par de jeunes nations. Elle doit servir l'économie, favoriser son développement ; et elle ne peut le faire que si elle est à son tour la cause d'une plus complète intégration des flux dans le cadre national.

(1) Cf. R. GENDARME, *La pauvreté des nations*, Paris, 1963, p. 494 et s.