

Stratégie de développement et ajustements structurels

LES bouleversements survenus dans l'économie mondiale depuis 1971 ont affecté directement les politiques extérieures de tous les États notamment leur politique de coopération avec le Tiers monde et leur ont posé des problèmes nouveaux. Celui de l'endettement accéléré au Tiers monde qui passe d'environ 100 milliards de dollars en 1970 à plus de 1 200 milliards aujourd'hui est de ceux là. A partir de 1980 certains pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont trouvés dans des situations d'endettement insupportable parce qu'ils n'étaient plus en mesure d'assumer la charge de leur dette (amortissement et intérêts). Pour ne pas courir le risque de se voir refuser à l'avenir tout crédit extérieur (public ou privé, bilatéral ou multilatéral) ces pays ont fait appel au FMI, responsable du bon fonctionnement du système des règlements internationaux. Le FMI les a persuadés d'adopter un programme de stabilisation de leur déficit interne et externe, complété par un programme d'ajustement structurel afin de retrouver « une position viable de leur balance des paiements » c'est-à-dire la capacité d'assurer à nouveau le service de leur dette ainsi que le règlement des arriérés.

Un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) comprend essentiellement trois sortes de mesures. Les deux premières sont d'ordre macro-économique et visent d'une part à réduire toutes les dépenses publiques et privées de consommation et d'investissement (c'est

l'action sur la demande); d'autre part à augmenter toutes les recettes publiques et privées, notamment en favorisant la production (c'est l'action sur l'offre). La troisième est davantage sectorielle, elle tend à modifier les comportements et les structures en matière de prix, de commerce, de gestion des entreprises publiques... dans le sens d'une plus grande libéralisation et de la privatisation afin de susciter plus de dynamisme de la part des acteurs économiques. Dans la pratique le FMI, dans tous les Programmes qu'il a inspirés, dans un souci de stabilisation rapide, a toujours privilégié l'action sur la demande, plus facile à mettre en œuvre et à contrôler que les deux autres.

Les effets des programmes d'ajustement structurel du FMI

Dans le cadre du Programme National de Recherche Suisse (PNR 28), la responsabilité m'a été confiée d'animer à l'Institut Universitaire d'Études du Développement de Genève (IUED) une étude sur *les effets des PAS* sur les économies et les conditions de vie des populations dans les pays les plus pauvres du monde (1). Trois objectifs étaient fixés à cette étude. Il s'agissait

(1) L'étude, outre une présentation générale des résultats, comprend 8 cahiers disponibles au Service des Publications (1 200 pages). Institut Universitaire d'Études du Développement, case postale 136, CH 12, Genève 21; tél.: (022) 731.59.40.

d'abord d'élaborer une méthode d'analyse de ces effets aux trois niveaux de l'économie dans son ensemble (aspect macro-économique) ; des secteurs sociaux (alimentation, santé, éducation notamment), des branches de production et des régions (aspect méso-économique) ; des entreprises et des familles (aspect micro-économique). Cette méthode devait ensuite être appliquée à deux pays dits de « concentration de l'aide suisse au développement », Madagascar et la Tanzanie, membres du groupe des Pays les moins avancés (PMA). Enfin elle devait permettre aux acteurs suisses publics et privés d'estimer l'impact de leurs contributions à l'économie de ces pays ainsi qu'aux PAS afin qu'ils soient en mesure d'une part d'adapter toujours mieux « leurs instruments et leurs actions en matière de politique économique extérieure et de politique du développement aux conditions internationales fluctuantes » ainsi qu'aux besoins des populations ; d'autre part de pratiquer, éventuellement, en matière d'ajustement, des politiques alternatives à celles menées jusqu'ici.

La méthode retenue, dite « *approche par les déséquilibres* » (2) est fondée sur l'identification des déséquilibres et de leurs composantes, internes et externes, économiques, monétaires et sociales à l'origine de l'endettement insupportable. L'identification s'effectue aux trois niveaux macro, méso et micro économique à partir des acteurs, de l'évolution de leurs comportements et des structures. La méthode vise à estimer les effets des PAS sur ces déséquilibres ainsi que sur l'apparition

de nouveaux déséquilibres, à analyser l'impact et les conséquences des aides et de la coopération publique et privée suisse sur eux. De ce point de vue elle présente quatre avantages. Elle permet d'abord de concentrer l'observation et l'analyse sur les composants même des déséquilibres, à l'origine de « l'endettement insupportable » ; comme d'apprécier les effets des mesures prises publiques et privées sur ces composants, leur efficacité à résorber les déséquilibres ; en troisième lieu de repérer les déséquilibres dominants c'est-à-dire ceux qui influencent les autres et sur lesquels il y a intérêt à centrer les actions ; enfin elle est applicable dans tous les pays soumis à un PAS.

Cette méthode utilisée à Madagascar et en Tanzanie dans la période qui a précédé les PAS, puis durant les PAS a mis tout particulièrement en lumière le fait que le déséquilibre dominant est le déséquilibre entre la Demande et la Production ($D > P$)

Au plan macro-économique le déséquilibre interne $D > P$ provoque d'abord un déséquilibre des échanges extérieurs identique puisque la demande ne peut être couverte que par des importations. Il est donc à l'origine de l'endettement extérieur. Il est aussi à l'origine des tensions inflationnistes internes.

Au plan méso-économique l'insuffisance des ressources produites induit des déséquilibres dans la répartition des revenus, l'alimentation, les systèmes de santé et d'éducation, les branches de l'économie et les régions.

Au plan micro-économique la faiblesse de la production par rapport aux besoins affecte les activités et l'emploi, mettant en difficulté « les activités déclarées et poussant à la multiplication des activités

(2) G. Blardone, L'approche par les déséquilibres dans Le Fonds Monétaire International, l'Ajustement et les coûts de l'Homme, Paris, éd. de l'Épargne, 1990, pp. 146-186.

informelles non déclarées qui constituent véritablement une deuxième économie. La structure et surtout l'évolution des budgets familiaux s'en trouve aussi modifiées.

Or, dans les PAM, la demande dépasse la production ($D > P$) non parce qu'elle est excessive, (Madagascar 230 \$ par habitant, Tanzanie 130 \$) mais parce que la production est dramatiquement insuffisante. La simple croissance démographique (2,8 % par an à Madagascar ; 3,4 % en Tanzanie) qui conduit la population à doubler en moins de 25 ans provoque une pression permanente de la demande sur la production. Dans ces conditions restreindre la demande c'est mettre en question la survie de la population et compromettre du même coup la production. C'est l'effet pervers de cette problématique.

De plus nous savons que les actions visant à faire baisser la pression démographique dans des pays aussi pauvres sont inefficaces parce que rejetées par la population, seule l'amélioration de la production et des conditions de vie est susceptible de relâcher cette pression mais ceci exige du temps.

Dans ces conditions, les PAS qui par souci d'efficacité et de rapidité ont privilégié dans les PAM, notamment à Madagascar et en Tanzanie, par tout un ensemble de mesures, l'action sur la demande plutôt que l'action sur la production qui est restée tardive et partielle, n'ont pu réduire le déséquilibre $D > P$ à un niveau supportable permettant au pays d'assurer le service de sa dette sans endettement externe croissant.

À Madagascar entre 1980 et 1990 le déséquilibre $D > P$ bien que réduit en valeur relative de 17 % à 8,5 % de la production, a augmenté en valeur absolue passant

de 118 Md de fmg à 226. Pour assurer le service de sa dette le pays a dû continuer à emprunter, son endettement externe s'est trouvé multiplié par 2,5 passant de 1 247 millions de \$ à 3 130. Le service de la dette qui représentait 17 % des exportations de biens et services en 1980, atteint 118 % en 1990. Ce qui est totalement insupportable et ce qui a conduit les créanciers, sur le conseil même du FMI, à des remises de dettes et à des rééchelonnements qui ont ramené ce ratio à 60 %, ce qui demeure encore insupportable sans nouveaux emprunts extérieurs. Le gouvernement malgache est donc pris au piège d'un endettement dont il ne peut espérer sortir qu'en obtenant d'autres remises de dettes et en réduisant rapidement le déséquilibre $D > P$. Celui-ci est actuellement de 226 Md de fmg (696 millions de FF). Il s'agit sinon de le supprimer totalement du moins de le ramener à un niveau compatible avec la capacité du pays à assurer le service de la dette extérieure correspondant au montant du déséquilibre. Pour éliminer l'effort maximum devrait représenter 8,5 % de la production mais l'objectif pourrait raisonnablement se situer dans un premier temps, entre 2,8 % (taux de croissance démographique) et 8,5 % ; ce qui est tout à fait compatible avec les ressources et les possibilités actuelles de Madagascar à condition de privilégier l'action sur l'offre. Rappelons que l'Aide publique au développement (APD) suisse pour Madagascar en 1990 s'élève à 180 millions de FF, ce qui par rapport à l'effort maximum de production à réaliser en vue de supprimer le déséquilibre $D > P$, 8,5 % de la production malgache) représente environ 25 %, ce qui n'est pas négligeable.

En Tanzanie si l'on tient compte des activités informelles (2^e économie), le déséquilibre $D > P$ représentait en 1983, avant le PAS, 1,7 % de la production ; en 1988 il atteint 6,8 % passant de 1,4 Md de shillings tanzaniens à 32,8 soit 23 fois plus. La conséquence en a été une augmentation de 42 % de la dette extérieure qui est passée de 3 380 millions de \$ en 1983 à 4 800 en 1988. Quant au service de la dette par rapport aux exportations de biens et services, comme à Madagascar, il s'alourdit de 16,6 % à 83 % (sans rééchelonnement).

En Tanzanie l'effort de production nécessaire pour rendre supportable en termes de service de la dette, le déséquilibre $D > P$ s'établit entre 3,4 % (taux de croissance démographique) et 6,8 % de la production en 1988. L'APD suisse pour la Tanzanie était de ce qui représentait par rapport à cet effort environ 5 %.

L'alternative à la politique du FMI

Appliquée à deux pays aussi différents que Madagascar et la Tanzanie, l'approche par les déséquilibres conduit aux constatations suivantes :

— Lorsque la mise en valeur des ressources est insuffisante pour couvrir les besoins de base d'une population en forte croissance démographique, comme c'est le cas dans les PMA, l'endettement extérieur est inévitable. Il reste supportable tant que les moyens de règlement internationaux sans endettement ou à faible endettement dont dispose normalement le pays (exportations de marchandises et de services, transferts officiels, investissements directs étrangers, réserves de devises) suffisent pour assurer le

service de la dette. Cette situation a prévalu, tant bien que mal, dans la plupart des PMA entre 1960 et 1970. Si un endettement supplémentaire survient, par exemple pour lancer un programme d'investissement comme cela a été le cas à Madagascar entre 1975 et 1980 dans la phase dite « d'investissement à outrance », et si la rentabilité de ces investissements ne permet pas rapidement de couvrir leur coût, si en plus de cela le contexte international est incertain quant à la croissance économique, aux prix, aux taux d'intérêt, comme cela a été le cas à partir de 1971, l'endettement devient rapidement insupportable car le pays n'est plus en mesure d'assurer le service de sa dette. Cette situation rend inévitable la mise en œuvre d'une politique d'ajustement.

Les politiques d'ajustement telles qu'elles sont préconisées depuis 1980 par le FMI dans les PMA reposent essentiellement sur une logique financière de stabilisation puis de réduction des déficits, notamment du déficit $D > P$, visant par une action de freinage de la demande à réduire en priorité et le plus rapidement possible les dépenses publiques et privées. Parallèlement, un certain nombre de mesures générale ou sectorielles visent à favoriser l'offre mais elles sont mal coordonnées entre elles. Dans les PMA à très faible revenu par habitant, cette logique se heurte à l'inélasticité de la demande par le bas. Dans le meilleur des cas (Madagascar par exemple) la logique financière stabilise ou réduit les déficits internes et externes mais sans relancer la production et les exportations malgré des dévaluations successives importantes et une large ouverture au marché mondial. Par rapport au dollar le fmg a perdu

86 % de sa valeur entre 1980 et 1990 et le shilling tanzanien 96 % entre 1983 et 1988. Le déséquilibre $D > P$ à l'origine du surendettement externe s'accroît en valeur absolue et demeure à un niveau tel que le service de la dette ne peut être assuré que grâce à de nouveaux emprunts extérieurs obtenus grâce à l'appui du FMI. Le cycle de l'endettement que les PAS avaient justement pour but de freiner, sinon de bloquer, continue de plus belle !

Dans les PMA si la demande est inélastique « par le bas », l'offre par contre est élastique « par le haut ». Pour réduire le déséquilibre $D > P$ et l'endettement extérieur qu'il induit, l'alternative consiste donc à accorder la priorité à la logique économique d'action sur l'offre c'est-à-dire sur la production sur la demande. Cette dernière conservant un rôle de complément lorsque l'un des composants de la demande globale (consommation privée ou publique, investissement) a brusquement augmenté entraînant un endettement externe insupportable, ce qui a été le cas à Madagascar entre 1975-1980 avec la politique « d'investissement à outrance ». L'action sur l'offre, avec appui direct à la production pour les biens de première nécessité et dans les secteurs fortement créateurs de valeur ajoutée comme l'agriculture, ou dans les secteurs de transformation à fort effet d'entraînement par leurs achats intersectoriels comme l'artisanat, les petites et moyennes entreprises, la plupart des activités informelles... peut se révéler plus rapide et plus efficace que l'action sur la demande comme nous avons pu le constater aussi bien à Madagascar qu'en Tanzanie malgré le peu d'intérêt porté par les PAS à ce type d'action. Ceci, notamment,

si les mesures sectorielles d'accompagnement ne se limitent pas à libérer les prix et le commerce mais s'étendent à l'assistance technique, à l'approvisionnement en consommations intermédiaires, notamment pour l'agriculture, aux transports, à l'hydraulique, au crédit, etc.

En ce qui concerne les acteurs économiques engagés dans les PAS, nationaux ou étrangers, la priorité donnée à la logique financière ne leur laisse qu'une faible marge de manœuvre pour toute action sur l'offre, malgré la libéralisation des prix et du commerce, du fait des contraintes financières de toutes sortes, notamment budgétaires et de crédit. A Madagascar, par exemple, les restrictions budgétaires compromettent le programme de réhabilitation et d'entretien des routes destiné à désenclaver les régions et, du même coup, le programme suisse d'appui aux infrastructures routières. Dans ces conditions les initiatives en faveur de la production demeurent ponctuelles, dispersées, sans lien entre elles et donc sans effet d'entraînement significatif sur le milieu. Un recentrage des PAS autour de la logique de la production redonnerait cohérence et efficacité à tous les acteurs du développement.

En ce qui concerne la coopération suisse au développement, particulièrement intéressée par les conclusions de notre étude, ses deux principes d'action : « se concentrer sur un certain nombre de pays pauvres et élaborer des programmes par pays » se révéleraient d'autant plus judicieux et efficaces que le pays bénéficiaire concentrerait lui-même ses efforts sur la mise en valeur de ses ressources avec comme objectif prioritaire la réduction du déséquilibre $D > P$ et que programmes nationaux et programmes de coopé-

ration pourraient s'articuler et s'épauler réciproquement dans ce but.

Nous avons vu en ce qui concerne Madagascar et la Tanzanie ce que représenterait comme effort maximum, en terme de production, la réduction totale de ce déséquilibre : environ 696 FF à Madagascar et 1 576 FF en Tanzanie. A Madagascar, notamment, l'appui suisse à cet objectif n'apparaît pas négligeable. Il pourrait s'exercer à travers les trois programmes actuels « Environnement », « Dimension sociale », « infrastructures ». Le représentant du FMI à Madagascar rappelait en ce qui concerne l'environnement (3) que *« le déséquilibre actuel entre les taux de croissance démographique et économique encourage à déboiser pour produire davantage d'énergie et accroître la superficie cultivée ce qui constitue l'une des principales causes de la dégradation de l'environnement. C'est pourquoi une politique macroéconomique et structurelle saine — consistant notamment à inciter les agriculteurs à intensifier leur production sur les terres déjà cultivées est une politique salubre pour l'environnement »*.

Qu'il s'agisse du programme suisse d'appui à la foresterie villageoise (PARV), des programmes sociaux d'adduction d'eau, des programmes en faveur des infrastructures routières ou de celui des ONG suisses de « désendettement créatif » (remise d'une partie de la dette de Madagascar vis-à-vis de la Suisse, la contrepartie en francs malgaches devant servir à des actions de production pour la satisfaction des besoins de base des populations), chacun de ces programmes peut être orienté ou réorienté vers l'amélioration des conditions de la production et contribuer ainsi immédiatement et efficacement

à réduire le déséquilibre $D > P$ et l'endettement extérieur.

Il serait souhaitable que la coopération suisse au développement ne soit pas la seule à s'engager dans cette voie. Une réorientation des programmes de l'ensemble des coopérations bilatérales et multilatérales étrangères dans les PMA en faveur d'actions favorables aux productions à fort effet d'entraînement devrait permettre rapidement à ces pays de sortir du cercle de l'endettement.

L'alternative que constitue la logique économique et l'action prioritaire en faveur de la production qu'elle implique, peut seule dans les PMA, donner aux PAS une seconde chance d'atteindre leur objectif : permettre aux pays bénéficiaires de retrouver « une position viable de leur balance des paiements », sans dégradation de l'activité économique interne et des conditions de vie des populations, tout en brisant la spirale de l'endettement extérieur. Les effets d'annonce dans l'opinion publique, d'imitation pour les acteurs nationaux et étrangers, d'entraînement auprès des populations que déclencherait très probablement la mise en œuvre de cette alternative ne manqueraient pas de créer un environnement interne et international favorable à son succès.

G. Blardone

(3) « Madagascar : mise en œuvre d'un plan d'action pour l'environnement (le premier d'Afrique) », *Bulletin du FMI*, 9 avril 1990, p. 97 et scp.