

Table ronde : « Ajustement structurel et développement »

Président de séance : M. Patrick GUILLAUMONT

*Professeur à l'Université de Clermont-Ferrand I
Directeur du CERDI*

M. Michel GUILLOU

Directeur général de l'AUPELF et Recteur de l'UREF.

Coopérer autrement

Je suis heureux d'ouvrir les débats de cette troisième journée du colloque « Démocratisation, économie et développement : la place de l'enseignement supérieur » coorganisé par les universités de Grenoble et l'AUPELF, sous le patronage de Madame Edwige AVICE, Ministre français de la Coopération et du Développement.

Pourquoi ce colloque ? Ce n'est certes pas la première fois que l'AUPELF réfléchit et fait des propositions sur l'articulation entre les universités et l'économie, sur le rôle de la formation scientifique et technique au service du développement et sur la francophonie comme carrefour du Nord, de l'Est et du Sud. Mais l'extraordinaire accélération de l'histoire provoquée par les bouleversements survenus à l'Est au cours de ces derniers mois, et la fin de l'ancien monde bipolaire font de la démocratisation, l'aune à laquelle sont aujourd'hui largement évalués les systèmes politiques, les projets économiques et sociaux et les appels à la solidarité internationale. Universitaires et chercheurs se félicitent de cette liberté. Ils savent que dans leur domaine, avec la condition même de la production des connaissances, cette démocratie est proclamée partout comme une valeur non négociable pour l'ensemble des sociétés.

Mais pour être nécessaire, cette valeur n'est pas, loin sans faut, à elle seule suffisante, pour assurer le développement. Je dirais plutôt l'écodéveloppement ou développement durable, pour reprendre les termes des conclusions du troisième Sommet de la Francophonie tenu à Dakar en mai 89.

Les peuples du Sud attendent, en effet, les dividendes de la démocratie, en termes de meilleur accès à l'éducation, à la santé, parfois même en termes de simple survie biologique. Dans la mesure, certes très différente, où les peuples de l'Est aspirent également à ces dividendes de la démocratie, et au développement durable, si l'on ne veut pas seulement qu'il reste un concept creux, cela implique une profonde révolution des mentalités, beaucoup plus au Nord qu'au Sud, et un transfert massif de savoir-faire et des ressources vers les parties les plus démunies de notre planète. Le Nord développé ne saurait faire l'économie de cette soli-

darité mondiale, sans saper ses propres fondements, car la terre nécessitera partout la mobilisation des intelligences de la matière grise, la seule ressource qui soit également répartie de par le monde.

Chacun sait que l'argent ne suffit pas au développement, et qu'en dernière instance, ce qui fera la différence, c'est la capacité des hommes et des femmes à se prendre en charge, et à mettre les résultats de la recherche dans tous les domaines, notamment celui des sciences humaines, ainsi que la disponibilité technique au service des besoins spécifiques des sociétés, dans le cadre d'une prise de conscience planétaire de l'impératif écologique. Le développement est aussi affaire de responsabilité, et je crois que le colloque de Grenoble a été de ce point de vue un élément important de la réflexion. Et c'est ici que se dessine le rôle des universités et d'une manière générale, celui de l'ensemble du système éducatif. Ce rôle fait l'objet de débats en profondeur dans beaucoup de pays et notamment ici, en France, et ce débat, c'est l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur et de recherche, de la communauté francophone et, en tout premier lieu, les universités africaines qui doivent le mener en échangeant ces expériences. Quel rapport nouveau doit-on nouer entre les formations dispensées et la demande sociale, quelle articulation entre le système productif, quelle priorité assigner à la recherche, dans des contextes de limitation de ressources ?

Ces questions se posent partout et notre rôle d'universitaires est de les placer dans le contexte de la solidarité Nord-Sud, dont la francophonie constitue une sorte de modèle réduit, mais à vocation exemplaire. Et nul doute que cet indispensable paramètre de la solidarité infléchira sensiblement des orientations à prendre dans chacun de nos établissements. Donc, à la question, pourquoi ce colloque, je répondrais parce qu'il traite de problèmes dont la solution est devenue la principale raison d'être des universités, du moins, si elles veulent répondre à l'attente des citoyens, qui même, s'ils ne les fréquentent pas, contribuent, directement ou indirectement, à soutenir leur activité.

Enfin, pourquoi ce colloque aujourd'hui ? Et bien à l'évidence, parce que les thèmes abordés, l'ajustement structurel et la démocratisation, font partie de l'ordre du jour quotidien des universités et en feront encore davantage partie demain. Nous sommes à la veille d'une de ces échéances qui, dans ce nouveau contexte international, peut donner un coup d'accélérateur au nécessaire renouveau des relations Nord-Sud, je fais allusion au quatrième Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement, des pays ayant en commun l'usage du français qui se tiendra à Chaillot, à Paris, dans quelques jours et dont ce colloque est une des manifestations d'environnement.

L'attente des citoyens francophones à l'égard des centres de production et de diffusion des connaissances que nous représentons ici, devra y trouver des réponses dépassant l'habituelle langue de bois. L'AUPELF, représentant de la communauté universitaire internationale francophone, opérateur des sommets pour l'enseignement supérieur et la recherche, ne saurait se dérober à sa mission d'initiateur dans les domaines de ses compétences, et ils ne sont pas mineurs. Les responsables politiques attendent que nous formulions des idées neuves, à la hauteur des exigences du moment. C'est pourquoi les résultats des travaux de ce colloque seront analysés par le Conseil d'Administration de l'AUPELF et transmis aux Ministres francophones des affaires étrangères qui préparent le Sommet.

Je voudrais pour terminer vous dire que Grenoble a été l'occasion d'un débat nouveau : il est tout à fait évident que le mot « *coopérer autrement* », peut être un mot de circonstance et un mot de réalité. Après les exposés introductifs et celui du Ministre français de la coopération qui

a parlé sans fard des problèmes réels du système éducatif en Afrique et de la coopération de l'enseignement supérieur, après les propos du Directeur Général de l'INSERM, Monsieur LAZAR, qui a, clairement et avec beaucoup de franchise, indiqué quels étaient nos défis communs en matière de recherche, la communication de Madame KABOU, auteur du livre « Et si l'Afrique refusait le développement », qui a présenté une vue personnelle et très neuve de ce que devraient être le développement et la coopération dans une Afrique qui, finalement, parle maintenant sans tabous et revendique une coopération autre pour le développement. Ces deux jours ont ouvert des pistes : quand dans un forum universitaire, on accepte de dire qu'au Sud, si on veut que la recherche de l'enseignement supérieur se développent, il ne suffit pas de parler de coopération, mais il faut que les chercheurs aient un confort scientifique réel, c'est-à-dire des moyens comparables à ceux du Nord et quand on a le courage aussi de dire, qu'aujourd'hui, si le SMIC pour un enseignant, chercheur au Nord est de 300 000 Francs par an, on ne pourra pas continuer à rémunérer très faiblement des chercheurs de qualité au Sud dans des domaines très lacunaires, sans leur garantir un confort social minimum.

Tous ces problèmes là ont été évoqués sans langue de bois, et cette franchise des débats est à mon sens un très bon préalable à ce colloque d'aujourd'hui. La séance, ce matin, sera présidée par le Professeur GUILLAUMONT, qui va vous présenter les interlocuteurs.

Nous souhaitons à l'AUPELF qu'après que chacun des intervenants aient livré les points forts de leur intervention, s'instaure un débat très vrai. Ce débat se poursuivra sur le thème « Démocratisation et développement économique », et s'achèvera par la séance de clôture présidée par Madame Catherine TASCA, Ministre français chargé de la francophonie.

Ajustement structurel et développement : prolégomènes

Monsieur Patrick GUILLAUMONT

Professeur à l'Université de Clermont-Ferrand I (France). Président de séance.

Je voudrais, en commençant ce débat sur l'ajustement structurel et le développement, remercier d'abord l'initiative qui a été prise par l'UREF et les universités de Grenoble d'organiser ce colloque et de le poursuivre ici en Sorbonne, sur ces thèmes essentiels de l'ajustement et du développement, de la démocratie et du développement. Je crois qu'il était bon qu'il y ait une réflexion publique, venant d'auteurs, de chercheurs et d'hommes politiques qui ont beaucoup contribué à l'avancement des idées sur ces questions, et que l'on puisse ainsi marquer la présence d'une pensée et d'une réflexion vigoureuse de langue française sur des problèmes dont dépendent la vie et l'évolution de nombreux pays aujourd'hui.

C'est l'occasion de montrer qu'il y a matière à amorcer un réseau et une réflexion organisés, structurés, de langue française en matière d'économie du développement. Nous comptons beaucoup sur le soutien de l'UREF dans ce domaine et nous savons que c'est votre intention d'aller dans cette voie.

Nous avons la chance d'avoir avec nous, pour traiter de ces importantes questions, des personnalités qui ont beaucoup réfléchi sur l'ajustement et ont une expérience de la façon dont les politiques d'ajustement ont été conduites dans différents pays. Nous regrettons naturellement la défection de dernière minute, due à des empêchements, bien compréhensibles, de certaines des personnalités qui étaient prévues et que je suis chargé d'excuser, notamment le Ministre DOSSOU de la République du Bénin, de son Excellence, l'Ambassadeur TUHO, Ambassadeur de la Côte d'Ivoire auprès des Communautés européennes et de la Belgique, celle de Jean-Michel SEVERINO, chef du service des affaires financières et de la coordination géographique au Ministère de la coopération du développement parti pour une mission urgente, et celle de certains autres collègues. Je vous prie de les excuser : ils nous ont dit combien ils regrettaient de ne pouvoir être avec nous aujourd'hui. Néanmoins,

nous avons suffisamment de personnalités autour de cette table pour pouvoir animer ardemment, le débat de ce matin.

Je voudrais présenter tout d'abord les personnes qui sont autour de la table : Monsieur CHEDLI AYARI est ancien Ministre de Tunisie, où il fut chargé du Plan et des Finances et d'autres ministères. Plus récemment, Monsieur CHEDLI AYARI a fondé et puis a été le Président de la Banque Arabe pour le Développement Économique de l'Afrique, la B.A.D.E.A., et il a donc une très longue expérience en ce domaine.

Monsieur BUARQUE Cristobam est professeur à l'université de Brasilia. Il a été Recteur de cette université et a écrit plusieurs ouvrages sur l'ajustement structurel.

Serge CALABRE Professeur à l'Université de Grenoble, a été un des organisateurs à Grenoble des deux journées précédentes : Serge CALABRE a eu une longue expérience en Côte d'Ivoire où il a été professeur pendant de nombreuses années, et a beaucoup écrit sur les problèmes de développement et de marché de matières premières.

Paul DESNEUF, professeur à l'université de Paris II, a lui-même une longue expérience africaine, puisqu'il a été professeur à l'université de Dakar, et à l'université de Libreville : c'est aussi un spécialiste des questions de développement.

Jim de MELO est ici à plusieurs titres : il est professeur à l'université de Genève, université francophone, mais il a aussi une importante responsabilité à la Banque mondiale, où il est en charge des questions de politique commerciale. Tous les économistes le connaissent, surtout et d'abord, par ses multiples écrits. Je crois pouvoir dire que c'est un des économistes les plus féconds de sa génération et sa pensée a été largement diffusée et connue dans le monde des économistes. Son expérience est grande également sur le terrain, et notamment en Amérique Latine.

Karim LIMAN est le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'université de Niamey. Nous savons tout le travail qu'il fait à l'université de Niamey dans des conditions difficiles. Il a beaucoup travaillé sur les questions de développement économique et l'ajustement au Niger, et participé, comme un certain nombre d'autres économistes du Niger, à ce grand mouvement de réflexion qui a, à travers la Conférence nationale, animé la vie politique de ce pays au cours des derniers mois.

Philippe HUGON, professeur à l'Université de Paris X Nanterre, a, lui aussi, une longue expérience en matière de développement. Il a été, autrefois, aux universités de Yaoundé, de Tananarive en particulier, où il a fait de longs séjours, mais il est surtout connu pour ses nombreux travaux dans la plupart des domaines du développement, notamment en matière de ressources humaines et d'intégration régionale.

M. Elliott BERG, enfin, est un des économistes américains les plus connus sur les questions de développement et peut-être le plus connu de ceux qui travaillent sur l'Afrique. Son nom est attaché à une série de grands rapports, dont l'un s'appelle le rapport BERG. Le rapport BERG a été à l'origine des réformes de politique économique en Afrique et a inspiré de nombreux programmes d'ajustement, dans la première phase des années 80. C'est aussi et d'abord, un universitaire, il a été professeur à l'université du Michigan, où il a fondé un Centre de recherche : il n'a, depuis, jamais cessé d'enseigner, en particulier à l'Université de Clermont et au C.E.R.D.I., dont je m'occupe, où il est professeur invité depuis de nombreuses années. J'ajoute que Jim de MELO aussi, parmi ses nombreuses activités, est professeur invité dans notre université. Et si je l'indique, c'est aussi pour marquer cette unité du monde francophone.

qui vient puiser sa richesse, non seulement parmi les pays francophones mais aussi dans des centres de recherche et dans des universités où le français n'est certes pas la première langue, comme au Brésil, dans les pays du Maghreb ou comme aux États-Unis.

Pourquoi l'ajustement structurel ?

Permettez-moi de prononcer quelques mots pour lancer le débat. Voici maintenant dix ans que nous parlons d'ajustement structurel et lorsque l'UREF s'est posée la question de savoir quel pourrait être le thème de cette demi-journée, nous nous sommes demandé s'il fallait encore parler d'ajustement structurel, le thème paraissant si peu nouveau. Cela étant, comme c'est une question qui hante les réflexions et la vie quotidienne de tant de gens, elle a été maintenue. Et il est intéressant de faire le bilan au terme de dix ans, de cette grande expérience de réforme des politiques économiques et de se demander pourquoi cela dure encore. Une question qui, dit-on, devient à la mode, est de savoir s'il y a une vie après l'ajustement structurel ? Et si nous voulons tenter de répondre à cette question, nous pourrions nous demander si la vie dont il s'agit n'est pas le développement, qui est couplé avec ce mot dans le titre de cette journée.

En effet, l'ajustement qui a été engagé au cours des années 80, était inévitable. Les déséquilibres de beaucoup d'économies en développement, au début des années 80, étaient considérables, tant du côté de la balance des paiements que du côté des finances internes, des finances publiques en particulier, si bien que des ruptures dans l'évolution étaient inévitables. Et l'ajustement d'une forme ou d'une autre, par stagnation ou par réforme, était, comme on le dit parfois, incontournable. Mais cet ajustement pouvait prendre des formes variées. Il pouvait prendre la forme d'une simple stabilisation, c'est-à-dire d'une restriction de la demande interne, qui rétablirait les équilibres. Mais le but de l'ajustement structurel était, précisément, d'obtenir une diminution des déficits externes, en particulier, qui puisse s'accomplir sans que le niveau de l'activité et le rythme de croissance en soient amoindris.

C'est précisément le sens de l'ajustement structurel : c'est un ajustement qui, par définition, devait permettre d'assurer moins de déséquilibre avec la même croissance sinon plus de croissance. Cela ne pouvait se faire que par un changement assez profond dans la structure de la production, et c'est pourquoi cet ajustement a été plus long et plus difficile que la simple stabilisation qui a été opérée, non sans pleurs, non sans larmes, non sans difficultés, plus rapidement et plus efficacement que l'ajustement structurel. Sur le plan conceptuel et sémantique, le conflit très souvent noté entre l'ajustement et le développement, était logique lorsqu'il s'agissait de la stabilisation, mais beaucoup moins lorsqu'il s'agissait de l'ajustement structurel.

Le désenchantement des politiques d'ajustement structurel

D'où vient le scepticisme et ce désenchantement après tant d'années « d'ajustement structurel » ? Il y a plusieurs raisons. La première, c'est que, l'on a mieux réussi la stabilisation que l'ajustement structurel à proprement parler. Les moyens techniques pour stabiliser une économie sont assez bien connus, même si c'est difficile, socialement coûteux et politiquement dangereux : contrôler la dépense interne, la monnaie, le crédit, le budget, voilà des instruments,

non sans quelque débat, bien sûr, dont on connaît l'efficacité. En revanche, assurer un changement dans la structure de la production qui permet de produire plus de biens exportables ou importables et d'avoir moins de déficit avec plus de croissance implique un changement beaucoup plus fondamental dans toutes les variables et paramètres de l'économie, un meilleur fonctionnement des marchés, des changements de prix, de l'organisation de la production, des entreprises. Tout ceci est beaucoup plus difficile et beaucoup plus long. La première raison tient donc à la lenteur même et au caractère diffus d'un processus d'ajustement structurel.

La seconde raison, c'est que l'ajustement a sans doute été, au cours des années 80 en tout cas en Amérique latine et peut-être plus encore en Afrique, contrarié par un certain nombre d'influences que l'on peut qualifier d'exogènes, ou que l'on qualifiera d'environnement des politiques. Dans beaucoup de ces pays, nous avons assisté au cours des années 80 à une détérioration sans précédent des termes de l'échange, et à une augmentation très considérable du service de la dette extérieure. Ces phénomènes n'étaient peut-être pas totalement exogènes, mais ils ont rendu la tâche difficile dans de nombreux pays. Nous pourrions en débattre.

Une troisième raison qui explique ce désenchantement apparent, au cours de cette décennie, relève du caractère « informel » de l'ajustement. Au fond, il n'est pas sûr qu'il n'y ait pas eu d'une certaine façon un ajustement, mais il s'est produit là où on ne l'attendait pas. On l'attendait dans le secteur moderne, on voulait réformer les entreprises publiques, les finances publiques, mais l'ajustement impliquait plus de flexibilité dans le fonctionnement des marchés, des ajustements de prix relatifs et de rémunérations, et c'est dans le secteur informel que cela s'est produit. Le secteur moderne a maintenu très souvent ses rigidités, et a été le lieu sur lequel s'est concentré l'effort fiscal des pays, ce qui fait qu'il a été de plus en plus imposé et que, contraint par ces rigidités, d'ordre culturel, social, fiscal même, il s'est rétréci, et simultanément, le secteur informel s'est développé. C'est une constatation que l'on a pu faire dans de nombreux pays en Afrique et en Amérique Latine. Pendant les années d'ajustement, nous avons assisté à une augmentation du secteur informel. On a dit qu'il a joué un rôle de tampon, ce serait une consolation, mais c'est un processus qui est en lui-même dangereux parce qu'il est cumulatif, et que le développement du secteur informel, dû à l'incapacité du secteur moderne de faire face aux nouvelles contraintes, entraîne en contrepartie une sorte de dépérissement de l'État, sous une forme qui n'est pas celle à laquelle on pensait autrefois, mais tout simplement, parce que l'État n'arrive plus à prélever les recettes nécessaires pour assurer ses fonctions essentielles. Et au moment où l'on essaie de le dégager de ce qu'il faisait mal parce qu'il n'était pas apte à le faire, on s'aperçoit simultanément qu'il ne parvient plus à faire ce pour quoi il est institué. Je crois qu'il y a là une évolution qui est aussi un des points importants et sur lesquels il nous faudra réfléchir.

J'ai mentionné que l'ajustement avait été insuffisamment « structurel », qu'il avait été contrarié et en grande partie informel. Je voudrais introduire un dernier élément en disant que l'ajustement a été, d'une certaine façon, emprunté. Pourquoi emprunté ? Puisque nous sommes à la Sorbonne et sous le patronage des Universités francophones, – il y a ici les portraits de Corneille, Molière, Racine, – vous me permettez, bien que je ne vois pas La Fontaine, de me référer à sa poésie. Car, au fond, que veut dire le mot ajustement ? La Fontaine a écrit, dans une fable, ces deux vers que je me permettrai de citer :

*« et la dernière main que met à sa beauté
une femme partant en conquête
est un ajustement de mouches empruntées »*

Ce mot ajustement peut nous faire réfléchir quelques instants sur la signification des processus d'ajustement en liaison avec le développement dont nous devons débattre.

L'ajustement au XVII^e siècle signifiait la parure. Alors dans quelle mesure l'ajustement, tel qu'il a été pratiqué, est-il un ajustement en profondeur ou un ajustement un peu fictif de parure ? L'ajustement de mouches empruntées, ce sont des mouches que l'on se mettait sur le visage pour se parer, une série de points, d'actions micro-économiques, qui doivent constituer le contenu d'un programme d'ajustement : cet ajustement est diffus, il est constitué de multiples points particuliers. Mais ce sur quoi je voudrais insister, c'est qu'il est emprunté, et, cela peut évoquer plusieurs sens. Il est emprunté bien sûr, parce qu'il est accompagné en grande partie de prêts d'ajustement ou de facilités du Fonds Monétaire, de prêts d'ajustement structurel de la Banque, et qu'il faut d'ailleurs rembourser maintenant, ce qui est un des problèmes majeurs dans certains pays que nous connaissons bien, où la charge de la dette est en grande partie, d'Afrique, une dette à l'égard d'institutions qui lui ont prêté dans le cadre des politiques d'ajustement. C'est un ajustement emprunté, aussi, parce qu'il est un peu fictif, formel, pas assez en profondeur – nous l'avons déjà évoqué – et c'est un ajustement emprunté, parce qu'il n'est pas assez intériorisé par les pays en développement eux-mêmes. Un des grands problèmes, qui apparaît sans doute dans le débat, relève du fait que l'ajustement a été peut-être insuffisamment « internalisé », insuffisamment considéré par ceux qui ont eu à le mettre en œuvre, comme leur propre affaire : ils n'y adhéraient pas totalement et, pour des raisons diverses, cet ajustement était un peu trop poussé de l'extérieur. C'était peut-être une des raisons de son insuffisante efficacité ou du désenchantement qu'il a accompagné.

Ajustement et démocratie

Enfin, puisque nous avons évoqué le terme de la démocratie, qui sera l'objet du débat de cet après-midi, nous ne pouvons pas ne pas faire le lien entre l'ajustement et la démocratie : s'il y a plus de démocratie dans un certain nombre de pays, ce devrait être une garantie pour que les réformes de politiques économiques, que l'on appelle ajustement, ou que l'on peut appeler autrement, soient les réformes vraiment décidées et internalisées, ou intériorisées, par le pays, ce qui devrait leur donner plus d'efficacité. Mais ce n'est pas non plus sans soulever d'autres problèmes, car la démocratie fait naître beaucoup d'attentes et que ces attentes ne peuvent pas toujours être immédiatement satisfaites. Ceux qui ont l'expérience de conférences nationales récentes pourront nous en parler. Il n'est pas aisé de mener ainsi des réformes efficaces avec des attentes multiples.

Ces réformes, si elles sont adoptées, ont plus de chance de réussir, mais leur probabilité d'être adoptées n'est pas elle-même très grande, car d'autres contraintes apparaissent. Nous sommes tous très attentifs à ce grand mouvement très espéré de démocratisation, mais nous devons aussi avoir conscience des conditions nouvelles dans lesquelles les réformes de politique économique vont maintenant être engagées dans les pays, et nous devons faire le lien entre ce qui sera dit au cours des deux séances : ajustement structurel et développement d'une part, et démocratisation et développement économique d'autre part.

Monsieur Chedly AYARI

Ancien Ministre, Tunisie

Ancien Président de la BADEA

L'ajustement, concept passionnel

Il y a dans l'histoire économique des concepts passionnels. La Théorie de l'Équilibre Général en est un. L'Ajustement en est un autre. Pourquoi ? Pour trois raisons principales.

D'abord, par la place prédominante qu'occupe depuis une décennie au moins le concept de l'ajustement dans la politique de coopération internationale pour le développement.

Ensuite, par la violence des débats que l'Ajustement déclenche – violence allant jusqu'à la mort d'hommes –. Rappelons-nous ce qui s'est passé dans plus d'une capitale africaine, asiatique et latino-américaine.

Enfin, par le volume important de travaux théoriques – nous avons autour de cette table d'éminents théoriciens en la matière – que le concept de l'Ajustement a engendrés en si peu de temps.

Les définitions de l'Ajustement sont multiples. Mon collègue, le Professeur Guillaumont, en a proposé certaines. Toutes les définitions rappellent les trois volets suivants :

– restructuration de l'appareil de production et de distribution de l'ensemble des biens et des services ;

– libéralisation des activités économiques des répressions bureaucratiques et substitution des contraintes du marché aux contraintes administratives ;

– démocratisation de la gestion économique ou encore du « gouvernement du Développement », pour reprendre la terminologie de la Banque mondiale.

Ces trois volets ou ces trois fondements visent à réaliser une série d'objectifs.

– Le 1^{er} objectif est la stabilisation urgente des déséquilibres extérieurs (déficit commercial ou/et courant, hémorragie des réserves de change, etc.).

– Le 2^e objectif est la réduction progressive de ces déséquilibres jusqu'au seuil jugé « tolérable » ou jusqu'à la réalisation de l'équilibre voire de surplus dans les Comptes extérieurs.

– Le 3^e objectif est la mise en place de mécanismes d'allocation optimale des ressources productives basés sur des calculs de coûts, d'efficacité, de productivité et de rendements alternatifs.

– Le 4^e objectif est l'exposition de l'économie domestique au système mondial – et notamment occidental – d'échanges de biens, de services et de capitaux.

Je ne pense pas que pareils objectifs soient matière à controverse en Afrique, en Asie ou en Amérique Latine. La controverse, la problématique en somme, se trouve en fait dans « la résolutique », c'est-à-dire dans l'agencement des politiques et des mesures, dans l'évaluation du couple coûts-bénéfices (économiques et non économiques) de l'Ajustement.

Les chroniques dressées périodiquement par la Banque mondiale, le FMI ou par d'autres institutions sur les succès et les échecs de l'Ajustement dans les pays du Tiers Monde n'ont

pas tempéré les débats sur la « résolution » évoqué plus haut. Peut-être parce que l'analyse des causes et des conséquences des succès et des échecs constatés est restée trop superficielle encore. Prenons par exemple la résultante-croissance des Politiques d'Ajustement. Celles-ci sont-elles inductrices de croissance ou non ? Le rééquilibre des Comptes Extérieurs prime-t-il – et jusqu'où ? – sur l'objectif Production ? Et quid du coût Social de l'Ajustement ?

Propositions de la Banque mondiale : une analyse critique

Projetons tout cela en Afrique sub-saharienne où le test de succès ou d'échec des Politiques d'Ajustement est probablement le plus significatif. Dans un document distribué aux participants à ce séminaire, j'ai procédé à une analyse critique d'un très important Rapport de la Banque mondiale (publié en 1989) sur l'avenir de l'Afrique en voie d'ajustement jusqu'à l'horizon 2020-2025.

La Banque retient les quatre objectifs suivants :

- améliorer le PIB global et par tête.
- assurer la sécurisation alimentaire des populations africaines.
- généraliser l'éducation primaire.
- généraliser la santé de base.

Pour réaliser ces objectifs, la Banque mondiale propose d'abord 2 grandes orientations : la création d'un environnement propice et le renforcement de l'infrastructure humaine et institutionnelle dans le cadre de Politiques d'Ajustement Structurel renouvelées.

La Banque propose ensuite une stratégie de développement à quatre volets :

- faire de l'Agriculture la pièce maîtresse du Développement africain ;
- renforcer l'intégration régionale entre pays africains ;
- promouvoir une nouvelle gestion (un nouveau gouvernement) du Développement en Afrique ;
- créer un nouveau type de partenariat et un nouveau dialogue entre l'Afrique et la Communauté Internationale.

Sur l'intégration régionale

La Banque mondiale dresse un bilan négatif très sévère de l'intégration régionale en Afrique. Un rappel en fait d'une réalité bien connue. Cependant, la Banque ne se contente pas de critiquer. Elle propose aussi que l'intégration régionale puisse bénéficier à l'avenir de Programmes d'Ajustement Structurels Régionaux financés par des ressources internationales. Une innovation et un tournant qu'il faudrait saluer.

Sur la Nouvelle Gestion du Développement

Jamais la Banque mondiale n'a été aussi critique – voire téméraire – dans son évaluation de l'Ordre Politique Africain. En dénonçant le déficit de démocratie, de compétition, d'intégrité et de compétitivité qui caractérise les Systèmes de Pouvoir en Afrique, la Banque impute au mauvais gouvernement interne des Affaires Économiques une grande part de responsabilité dans l'échec de l'Ajustement en Afrique.

Sur le nouveau partenariat et le nouveau dialogue entre l'Afrique et la Communauté Internationale

La Banque insiste en particulier sur la nécessaire internalisation ou encore la dépaternalisation de la coopération entre les pays africains et leurs partenaires internationaux. Mais justement, la question se pose. Quand et à quelles conditions pareille internalisation pourrait-elle prendre place ? En d'autres termes, quel niveau de démocratisation, de libéralisation, de respect de droits de l'homme, de compétence des cadres domestiques, faudrait-il pour que ce nouveau partenariat et ce nouveau dialogue aient lieu ?

La coopération euro-africaine dans le cadre de la Convention de Lomé – où l'aide n'a jamais pu être liée au respect des Droits de l'Homme – montre à quel point la réponse à ces interrogations est difficile à trouver.

La Communauté Internationale se trouvera de plus en plus devant le dilemme suivant :

– ou bien bloquer toute aide à l'Afrique, jusqu'à ce que celle-ci soit jugée apte à internaliser ses rapports avec ses partenaires. Il s'agira alors d'une coopération-sanction dont les conséquences politiques risquent d'être bien graves ;

– ou bien constituer le processus de coopération classique – une coopération paternaliste et administrée, quitte à prodiguer de temps à autre des leçons de morale politique à l'Afrique. C'est cette dernière éventualité qui nous paraît le plus probable.

En conclusion, nous dirons que l'Ajustement, plus qu'une affaire de rééquilibrage de comptes Extérieurs, met l'Afrique devant des choix de société fondamentaux. C'est à Elle qu'il revient de décider de la voie qu'elle doit suivre à l'avenir.

M. Buarque CRISTOBAM

Université de Brasilia.

Le rôle des universités dans la définition des politiques d'ajustement

Du point de vue de l'analyse et de l'ajustement, je n'ai rien à ajouter aux propos de Monsieur AYARI. Si on substitue au mot Afrique le mot Amérique du Sud, ce sont les mêmes problèmes. Je vais orienter mon discours sur le rôle de l'université, non pas pour savoir comment mener une politique d'ajustement, de démocratie, de développement, mais pour définir quel ajustement, quelle démocratie, quel développement nous souhaitons dans nos pays ? Il est temps que les universités prennent position sur ces processus et en deviennent les moteurs. C'est le rôle des universités d'y participer. Elles doivent être plus que des instruments, et être en mesure de définir les concepts eux-mêmes.

Prenons l'exemple du concept « ajustement ». Quel ajustement ? L'ajustement incluant un fort taux de chômage ? L'ajustement purement monétaire ? L'ajustement qui entraîne un pays comme le Brésil dans le déclin à un retour à l'agriculture, après avoir connu un très grand développement industriel ? Quel ajustement ? C'est à nous de définir de quel dévelop-

pement nous avons besoin : le développement sain de l'équilibre écologique, qui respecte la diversité culturelle, qui respecte la légalité, le développement pour la production, de manière à satisfaire les besoins de la population.

Et la démocratie ? La démocratie, comme nous la connaissons au Brésil, est une démocratie politique, qui comprend cependant un apartheid social, proche de l'apartheid sud-africain, à la différence qu'il n'est pas racial.

Devons-nous prôner une démocratie de compromis, avec des problèmes sociaux ? C'est le rôle de l'éducation d'en discuter. Quelle université voulons-nous, pour définir quel développement ? Quelle stabilité ou quel ajustement ? Et quelle démocratie ? Nous allons vivre pendant quelques décennies une grande aventure et les acteurs de ce changement seront notamment les universités.

Sortant d'une période de certitudes, nous allons entrer dans une période de doutes. L'université doit être un instrument de doute et non pas seulement de certitudes, de la croyance et de l'utopie, pour un monde plus parfait, afin de passer d'un siècle de la technologie à un siècle de l'éthique. Les économistes devront concevoir une nouvelle forme de pensée.

Pour une révolution de la pensée

Nous devons passer de l'évolution des théories à une révolution de la pensée. Nous croyons que nous sommes désormais en rupture. De la propriété individuelle, nous devons passer à la conception d'une propriété humaine de la planète, et l'écologie sera au premier plan de nos préoccupations. Il s'agira de passer du mépris de la nature à un nouveau et modeste concept. C'est un point fort du débat.

Des frontières nationales, passer à un nouveau cosmopolitisme, respectueux de la diversité. Il est difficile d'imposer un cosmopolitisme unitaire. Égaler l'Occident, dans le désir d'une nouvelle modernité, c'est le rôle de l'université. Redéfinir les concepts des modernités pour les prochaines années. Évoluer d'une formation définitive de docteur vers une formation permanente. Les docteurs du futur seront des docteurs en devenir.

Passer de la salle des cours, fermée, à une université ouverte, grâce aux moyens de communication de masse ; d'un savoir individuel, propriété d'un individu, à un savoir international. Le monde s'unifie jour après jour.

Nous assistons à une intégration et nous évoluons vers un tiers monde planétaire. L'Université doit obéir à un élitisme de travail. Mais, dans les domaines technologiques, la médecine, le droit... si l'on poursuit des objectifs démocratiques, de développement, de stabilité et d'ajustement, les scientifiques doivent œuvrer pour résoudre les problèmes de la masse et non pas seulement les problèmes de populations spécifiques.

Nous avons ici l'occasion d'adresser un défi au monde. Les professeurs, les universitaires pourront travailler ensemble dans un monde intégré. L'université dispensait jadis un savoir international, mais le savoir restait chez quelques-uns. Aujourd'hui, nous pouvons envisager un savoir international destiné à tous. Nous aboutirons à de nouvelles définitions de la stabilité et de l'ajustement, du développement et de la démocratie, mais ces définitions seront transnationales. C'est le défi auquel nous serons confrontés dans les prochaines années.

M. Elliot BERG

Vice Président, Development alternative Inc., Washington.

La mise en œuvre des programmes d'ajustement

Le problème d'exécution des programmes d'ajustement a été étrangement négligé dans la littérature sur le développement, sur l'ajustement. On suppose le plus souvent que l'adoption d'un programme d'ajustement formel signifie son exécution et l'on cherche à mesurer qualitativement ou quantitativement les résultats. Mais très peu d'études examinent leur adoption. Pour des raisons évidentes, il est important de savoir si les pays en ajustement ont réellement mis en œuvre les points sur lesquels ils se sont mis d'accord avec les Institutions internationales.

Faillite de la politique d'ajustement structurel

A priori, on doit s'attendre à un mauvais degré d'exécution, pour plusieurs raisons : En premier lieu, rares sont les épisodes historiques où les conditions de la politique économique ont été imposées. Certes, on parle volontiers d'accords entre partenaires mais les conditions sont en règle générale imposées par les institutions de Bretton Woods ou leurs partenaires bilatéraux.

On peut cependant évoquer les expériences des années 60, où les États-Unis ont essayé d'imposer à l'Amérique Latine une série de réformes assujetties à des conditions classiques dans tous ses prêts, équivalents aux prêts d'ajustement. Au bout de 10 ans, cette expérience a été abandonnée.

De même, la Banque mondiale a tenté d'imposer à l'Inde et au Pakistan une plus grande ouverture vers l'extérieur en matière de politique économique : les relations avec l'Inde furent conflictuelles et l'expérience pakistanaise n'aura duré que 5 ans.

Le deuxième facteur relève du peu d'adhésion à ces conditions et du manque de consensus. Aujourd'hui, l'adhésion idéologique est plus forte qu'il y a dix ans, surtout en ce qui concerne la vitesse d'application des réformes. Cependant, entre donateurs et pays receveurs, les difficultés persistent et un grand nombre d'acteurs économiques restent peu convaincus de la justesse et du bien fondé de beaucoup de ces réformes.

Le troisième point, mentionné déjà par plusieurs orateurs, est le suivant : ces réformes ont été insuffisamment internalisées. Les pays concernés ne dirigent pas leurs projets et ces programmes ne leur appartiennent pas. Enfin, à l'examen des rapports entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires, on note qu'aucune sanction n'a été prise à l'égard des pays peu respectueux des règles.

Dans les années 80, au début de la période d'ajustement, trois pays ont été écartés d'une partie des premiers prêts d'ajustement de la Banque mondiale. Hormis ces trois cas, il y a rarement eu de sanctions.

Dans cet environnement, on peut s'attendre à de nombreuses faillites dans l'application des politiques d'ajustement structurel.

Les rapports de la Banque mondiale

Une autre explication nous provient des missions sur le terrain qui rapportent des conclusions pessimistes. Mais lorsqu'on examine les études réalisées, peu nombreuses, sous les auspices de la Banque mondiale. (Le Fonds Monétaire et la Banque ont publié deux grands rapports : « Rapport sur les prêts à l'ajustement » et « Report on the adjustment ») : Que peut-on lire dans ces documents, sur le degré d'application de ces réformes ? Sur un ton auto-satisfait, on cite notamment ces chiffres : 60 % des conditions ont été appliquées en totalité et 80 % ont été appliquées partiellement. Comment concilier ces deux constatations ? Anticipation de faillite pour des raisons historiques et analytiques, évaluations formelles qui simulent de bonnes performances...

Le mirage de l'ajustement

On peut avancer trois raisons possibles pour expliquer ce paradoxe :

Premièrement : dans tout prêt formel d'ajustement, on relève un certain nombre de conditions sans contenu véritable : ce sont des mesures que le gouvernement aurait prises de toute façon, avec ou sans l'apport des prêts d'ajustement. Dans ce cas, l'adhésion aux conditions formelles n'est pas très significative.

Deuxième explication : de nombreuses conditions sont purement institutionnelles : créer un comité, évaluer 80 % des projets de programmes d'investissements publics, etc. Dans ce cas, il est presque impossible d'évaluer la bonne mise en œuvre des programmes, car les conditions sont très subjectives.

Troisième facteur : de nombreuses conditions sont diluées, changées ou adoucies au cours des réformes, lorsque le pays juge trop difficile l'application des conditions négociées avec la Banque ou le Fonds. Prenons l'exemple d'un pays dont le prêt est assorti de la condition suivante : privatiser une vingtaine d'entreprises en 12 mois. Si dans ce délai, les privatisations ne sont pas réalisées, mais que l'on a annoncé à la presse que le processus de privatisation était « en cours », on considère les conditions remplies, alors même qu'il y a eu déviation par rapport aux négociations préalables.

Pour conclure sur ce point, le respect d'un certain nombre de conditions sont des leurres. Je mentionnerai encore deux implications.

Premièrement, il faut être très prudent dans les analyses sur l'impact des programmes d'ajustement. La croissance de la production agricole dans beaucoup de pays africains n'a pas été satisfaisante dans les années 80, malgré l'adoption de programmes d'ajustement agricoles, mais il aurait fallu augmenter le prix à la production, libéraliser les échanges... or, les prix nominaux, imposés aux producteurs, n'ont pas tenu compte du taux d'inflation. Les prix réels n'ont donc pas augmenté, et l'environnement incitatif n'a donc pas été modifié.

Même en libéralisant les échanges, il reste tant d'entraves administratives, tant de barrières au libre échange, qu'il faudra attendre de nombreuses années avant de les abolir.

Deuxièmement, il faut revoir le traitement de ces conditions. Si ces études de cas montrent qu'en fait, beaucoup de ces conditions ne sont pas, ou sont légèrement exécutées, il faut revoir

tout ce processus d'ajustement entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Le coût entraîné par ces conditions est considérable, en termes de manque d'internalisation.

Le dialogue est faussé par un jeu dans lequel les partenaires ont tendance à vouloir maintenir un système de relations, sans examiner les problèmes de près. Les contrats sont en quelque sorte figés au lieu d'être adaptés dans une recherche commune des vraies solutions de politique économique, pour mettre en place des programmes destinés à favoriser la croissance.

M. Jaime de MELO

Professeur à l'Université de Genève.

L'évolution des politiques d'ajustement structurel à travers les rapports de la Banque mondiale

Il y a eu trois rapports (un troisième va sortir) sur l'ajustement structurel mondial – lequel a débuté en 1980. Il faut cependant remonter au moins jusqu'en 1975, date du premier choc pétrolier, pour en trouver l'origine. Je me propose d'en examiner l'évolution. Les rapports qui ont été publiés émanent du service de la recherche de la Banque où je travaille. La recherche sert plus à émettre des critiques ou des évaluations. Il est plus facile pour nous de faire des critiques, que dans la partie opérationnelle où l'objectif primordial est le plus souvent d'accorder des prêts.

Je mentionnerai quatre préoccupations majeures :

En premier lieu, la problématique. Quelle a été l'évolution de la pensée sur la problématique entre le premier, deuxième et troisième rapport ?

Deuxièmement, le bilan : Où en est-on aujourd'hui ? Qu'en est-il des conclusions du troisième rapport ? Les conclusions diffèrent-elles du premier et du deuxième rapport ?

Troisièmement, la réflexion actuelle : tous ces rapports émettent des recommandations. Que doit-on imposer ou que doit-on recommander sur la politique de prêts d'ajustement structurel ?

Enfin, où en est l'Amérique Latine aujourd'hui ? Les problèmes sont-ils exactement les mêmes qu'en Afrique ou ailleurs, et quelles sont les mesures urgentes ?

Problématique

La problématique a déjà été très bien abordée : il est tout à fait clair que les pays en voie de développement ont souffert de chocs énormes. En particulier, il y a eu détérioration des termes de l'échange, augmentation des taux d'intérêt, et également bien sûr, coupure d'accès

au crédit des banques commerciales. Donc, l'ajustement s'imposait mais de quelle manière ? Et il est bien clair que toute l'idée des prêts d'ajustement structurels, consistait à s'ajuster en minimisant le coût de la stabilisation. Si une croissance négative était inévitable, il s'agissait de la rendre moins négative et de fonder ses espoirs sur une croissance positive.

C'est ainsi qu'a été décrite au départ la philosophie de ces prêts d'ajustement structurel. La seule différence dans le deuxième rapport provient de la préoccupation des auteurs de l'effet distributif ; on a commencé à dire : *« non seulement il y a eu perte de pouvoir d'achat jugée inévitable, mais elle a même été plus importante que ce qui était inévitable et cela a entraîné un effet négatif sur la distribution des revenus. Il faudrait donc se préoccuper plus de la distribution des revenus »*.

Dans le troisième rapport, un nouveau thème majeur a surgi : la croissance. Pourquoi l'investissement a-t-il tant chuté ? En fait, les analyses économétriques montrent que toutes choses égales par ailleurs, l'investissement a chuté plus dans les pays qui ont bénéficié des prêts d'ajustement structurel que dans les autres. En moyenne, le taux d'investissement a chuté de 22 % à 16, 17 ou 18 % du PIB. Il a baissé encore plus dans les pays à faible revenu, que dans les pays à revenus moyens.

Le problème est le suivant : La chute d'investissement a-t-elle été accompagnée par une augmentation de la productivité de ces investissements ? La controverse existe toujours, parce que d'une part on a constaté une augmentation de la productivité des nouveaux investissements. Or, on ne peut pas vraiment mesurer s'il y a vraiment eu une augmentation de la productivité de ces investissements, mais en tout cas, pour beaucoup de pays, la chute d'investissement a été telle qu'aujourd'hui l'investissement est à peine suffisant pour couvrir la dépréciation du capital. Donc, le peu de croissance qu'il y aura risque d'être encore une croissance empruntée.

Le bilan des travaux de la Banque mondiale

Du côté du bilan, la première question posée dans le premier rapport sur les prêts d'ajustement structurels, auquel j'ai participé, était la conditionnalité, qui, on l'admettait, était plus ou moins imposée. Mais était-elle bien conçue ? L'une de nos premières constatations fut ce que l'on appelait l'approche de l'arbre de Noël, celle qu'a soulignée Eliott BERG : imposer cent conditions, dans l'espoir qu'il y en aura 80 ou 70 qui seront prises et à ce moment-là, on pourra dire que 60 ou 80 % des conditionnalités ont été respectées. Il a été reconnu au départ, qu'il y avait peut-être trop de conditionnalités. De la même façon, nous avons souligné qu'il y avait parfois des contradictions entre l'approche du Fonds Monétaire, qui veut absolument réduire le déficit fiscal, et la Banque mondiale qui est, peut-être, un peu plus concernée par le moyen et le long terme, qui veut réduire les distorsions. Réduire les distorsions, en général, signifie réduire les taxes et le niveau de protection, ce qui aurait un effet pervers sur le déficit fiscal. Donc, il y a eu, aussi, des problèmes de contradiction, qui avaient été soulignés.

Enfin, le problème le plus important que nous avons évoqué dans le premier rapport, mais qui fut souligné beaucoup plus fortement dans le deuxième, c'est la nécessité d'« internaliser » les programmes qui ne l'ont pas vraiment souvent été auparavant.

Réflexions sur la politique des prêts d'ajustement structurel

Quelles sont les recommandations qui sont sorties des rapports sur les changements à apporter à la politique des prêts d'ajustement structurel ? Après le premier rapport, la première, grande conclusion portait sur l'absence d'un cadre macro-économique fiable. Que veut-on dire par là ? Souvent, on accordait des prêts d'ajustement structurel, avec beaucoup de conditionnalités, mais parfois le cadre macro-économique cohérent dont on avait besoin pour obtenir la stabilisation nécessaire pour que les agents économiques reprennent confiance, et retrouvent le goût d'investir, n'avait pas été formulé de façon assez précise ou aussi élaborée et cohérente qu'il aurait été souhaitable.

La spécificité de l'Amérique latine

Enfin, en Amérique latine, le grand problème est de savoir comment ramener un taux d'investissement plus élevé. Dans beaucoup de pays d'Amérique Latine, aujourd'hui, la perte de pouvoir d'achat a été telle, par la dépréciation du taux de change réel, par le salaire réel qui était de 30 ou 40 % plus bas qu'il n'était il y a une quinzaine d'années, que l'investissement aurait dû être beaucoup plus élevé, pour attirer des capitaux étrangers, et peut-être même permettre un rapatriement des fuites de capitaux importantes qui avaient eu lieu au début des années 80. Dans beaucoup de pays, même après avoir adopté les mesures de stabilisation nécessaires, c'est le cas de la Bolivie, de l'Équateur et aujourd'hui du Pérou et du Mexique, il y a 1 an ou 2, on n'a pas assisté à une reprise des investissements. La question est la suivante : pourquoi l'investissement, en particulier l'investissement privé, est-il si bas aujourd'hui ? On peut avancer plusieurs hypothèses : le poids du fardeau de la dette, très élevée dans de nombreux pays, qui implique pour des investisseurs, que le fruit de leurs investissements soit transféré à l'étranger ; dans ce cas, les investissements se font plus rares.

Le deuxième problème, tient au fait que les mesures à prendre étaient tellement draconiennes pour de nombreux pays que les investisseurs ont hésité :

« le gouvernement va-t-il pouvoir tenir le coup ? Dans ce cas, il vaut mieux que je laisse mon argent à New York à 5 %, plutôt que de l'investir au Mexique où le rendement sera de 20 % parce qu'il y a une probabilité, que les mesures soient abandonnées à l'avenir ».

La grande préoccupation d'aujourd'hui est donc de savoir comment l'on peut ramener l'investissement à un taux plus élevé.

Monsieur Karim LIMAN

Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Niamey (Niger).

L'expérience du Niger

Deux idées reviennent de manière récurrente dans le débat. Tout d'abord, comment internaliser l'ajustement ? Est-ce faisable, et cela n'a-t-il pas déjà été tenté ? Par ailleurs, il s'agit de réagir, à la lumière de ce qui s'est fait au Niger, sur les propos de Monsieur BERG relatifs à l'exécution effective des programmes d'ajustement.

Mon exposé porte sur un tout petit pays de 7 millions d'habitants, avec des contraintes particulières, qui a appliqué des politiques d'ajustement. En 82, nous étions soit sous le régime d'un accord de confirmation avec le F.M.I., soit soumis à un programme de la Banque (mondiale).

Cela a conduit en 1991 à une Conférence nationale où l'on s'est finalement rendu compte que le délit majeur des pouvoirs publics, dans les décennies précédentes, était précisément d'avoir tenté d'appliquer des mesures d'ajustement. C'est pour cette raison que l'on a dissous l'État, et que l'on s'est constitué en Conférence nationale, et puis, que l'on a abrogé l'ajustement.

Et, chemin faisant, en discutant, il est apparu que quand les gens les moins démunis se dressent contre les mesures d'ajustement, il y a très peu de contestations quant aux objectifs poursuivis. Personne ne s'est dit qu'il ne fallait pas rétablir les grands équilibres. L'équilibre de la balance des paiements n'intéresse personne, ne sachant pas exactement ce que cette notion recouvre. En revanche, l'équilibre des finances publiques suscite beaucoup plus de remous et l'on impose que cet équilibre soit rétabli. Je rejoins ici un des problèmes que soulignait Monsieur BERG : Les programmes sont-ils effectivement appliqués ?

En réalité, ils ne le sont pas, et ils le seront très difficilement, parce que la philosophie de tout ce qui essaie de résister, y compris en précipitant le dépérissement de l'État, consiste à dire : « nous n'y sommes pour rien, c'est aux désajusteurs de payer le prix de l'ajustement ». Tout le problème tient à la répartition du coût social des mesures d'ajustement. Très concrètement, rétablir l'équilibre des finances publiques dans un pays sous-développé, dans un pays pauvre comme le Niger, signifie que lorsque règne une forme d'inertie, qu'il y a peu de flexibilité, on ne peut pas accroître facilement les recettes sachant que l'élasticité est très faible. Or, rétablir l'équilibre des finances publiques, consiste à réduire les dépenses, c'est-à-dire les dépenses de la dette, qui dépendent des accords passés avec les pays bailleurs de fonds, des réchelonnements...

M. Serge CALABRE

Professeur à l'Université P. Mendès France, Grenoble.

Peut-il y avoir une vie après l'ajustement structurel?

Ce sont plutôt des questions, que je me pose, et que nous nous posons vraisemblablement tous face à la gravité et à la spécialité du problème. Peut-il y avoir une vie après l'ajustement structurel ? La réponse implicite est peut-être que nous allons devoir vivre l'ajustement structurel pendant assez longtemps. Nous sommes confrontés à des mécanismes économiques structurels relativement longs et durables qu'il vaut mieux intégrer dans les programmes d'ajustement structurel. Aussi les réflexions conduisent-elles maintenant à s'intéresser à ce qu'il advient des structures.

Le cadre structurel

Il y a un peu plus de deux décennies, un collègue illustre avait noté, alors qu'il réfléchissait sur le vocabulaire économique, que souvent le terme « *structure* » est utilisé lorsque l'on n'a rien d'autre à dire. Je ne crois pas que soit le cas ici. D'ailleurs, puisque se pose aussi la question de savoir s'il existe une certaine spécificité de la réflexion francophone sur les problèmes de développement, un aspect intéressant de la réponse concerne cet effort mené dans de nombreux pays francophones pour essayer de clarifier et d'explicitier la démarche, et, notamment, le cadre structurel des problèmes économiques.

En particulier, des efforts sont faits et doivent être poursuivis dans le sens d'une clarification du discours économique, dans la mesure où il reste encore souvent empreint d'un certain nombre d'expressions et d'une terminologie correspondant à des analyses anciennes. Mais une clarification plus importante encore consiste à expliciter certains mécanismes économiques en prenant en compte notamment des aspects temporels. Or, pendant longtemps et jusque dans les années 80, lorsque l'on abordait les mécanismes économiques, les phénomènes institutionnels, sociaux ou sociologiques, étaient considérés plutôt comme données constituant un cadre relativement stable dans lequel on pouvait agir sur les mécanismes économiques.

Mais l'expérience de cette dernière décennie ne montre-t-elle pas qu'il y a en quelque sorte un renversement des vitesses de réaction des variables ? Ne faudrait-il pas placer en première position les variables institutionnelles ? Celles-ci, qui concernent les « lieux » et les modalités de prises de décision, deviendraient-elles les plus volatiles ? On peut d'ailleurs remarquer qu'il peut y avoir différentes formes de démocratisation selon la façon dont se modifient les lieux de prise de décision, mais aussi les canaux de transmission de l'information.

La seconde catégorie de variables à considérer seraient les variables économiques, qui seraient plus lourdes à bouger. Nous y reviendrons.

La troisième catégorie recouvrirait les variables sociales et mentales, qui concernent les comportements des individus. Ce qui apparaît aujourd'hui, c'est que la première catégorie de variables a connu des mutations relativement rapides et parfois très brutales. Mais les deux autres catégories font peser sur la réalité économique le poids du passé et ces tendances lourdes ne semblent pas avoir été suffisamment prises en compte dans les premiers programmes d'ajustement structurel, peut-être par manque d'expérience. Aussi faudrait-il précisément approfondir l'existence de temps propres et de différences d'horizon temporel dans les mécanismes économiques.

Modifier les structures économiques

Effectivement, tenant compte du poids du passé, il ne suffit pas de mettre en place de nouvelles structures institutionnelles pour avoir tout à coup la possibilité de modifier en profondeur les structures économiques. Les difficultés de l'ajustement structurel peuvent relever notamment de mécanismes économiques qui peuvent être soit spécifiques à tel pays ou telle région, soit généraux, avec par exemple une dimension géopolitique. Il faudrait distinguer ces deux possibilités chaque fois que l'on aborde les problèmes d'ajustement structurel alors qu'on a souvent tendance à raisonner en termes trop généraux ou synthétiques. Je n'en citerai qu'un ou deux exemples. Dans quelle mesure certains aspects de la concurrence entre les pays en développement sont-ils mieux pris en compte actuellement par les plans d'ajustement structurel ? Dans le domaine des produits de base notamment, la concurrence entre régions du monde engendre souvent de graves difficultés. Actuellement, la concurrence Afrique – Asie soulève par exemple un lourd problème. Dans certains cas intervient aussi la concurrence Afrique – Amérique Latine. Après tout, le Brésil est le premier producteur de café, mais, dans son économie et dans son commerce international, les produits manufacturés sont plus importants que le café. Il existe ainsi un certain nombre de problèmes de ce type à prendre en compte, et pour lesquels des travaux de recherche sont à poursuivre pour clarifier et expliciter les mécanismes en jeu.

On se souvient aussi qu'il y a 30 ans, les préoccupations mondiales portaient non pas tellement sur le développement de l'Afrique, qui semblait présenter en moyenne des potentialités prometteuses, mais plutôt sur l'Asie. Or depuis, le cœur des problèmes s'est déplacé vers l'Afrique qui focalise maintenant l'attention.

Dans les années 1970, beaucoup ont cru que le monde était rentré dans l'ère des prix définitivement élevés des matières premières, et c'est là une source au moins partielle des problèmes actuels de nombreux pays. En revanche, dans les années 80, les perspectives se sont renversées et l'on a pensé que débutait une période de baisse chronique des prix des matières premières. Il paraît important d'intégrer dans les réflexions actuelles le fait que certains phénomènes économiques ont des temps propres, des horizons temporels de vingt, trente ans au plus. Si l'on plante un cacaoyer, un caféier ou un palmier à huile aujourd'hui, il commencera à produire dans quatre, cinq ou six ans et sera exploitable pendant 30 ans. Autrement dit, les décisions d'aujourd'hui auront un impact sur ce qui se passera dans 20 ou 30 ans, en 2010 en 2020. Ces phénomènes sont souvent insuffisamment pris en compte. J'ai pris ici l'exemple des matières premières, mais il en va de même pour

Table Ronde : « Ajustement structurel et développement »

les phénomènes sociaux, les structures mentales, ou encore les systèmes de solidarité, de communauté et peut-être s'agit-il de problèmes qui n'ont pas encore été suffisamment intégrés dans les politiques associées aux premiers plans d'ajustement structurel.

Débat

M. MAROUJE

Libreville.

La Banque mondiale et le Fonds Monétaire International prennent-ils en compte les problèmes liés au fait que dans la plupart des pays africains, les ressources dépendent d'une matière première ?

Ces phénomènes ont été très bien développés, dans le cadre de pays pétroliers, ou de pays qui disposent d'une monoculture, et on a pu même pousser ces analyses dans le cas du syndrome néerlandais, en faisant certaines analogies. Les réflexions actuelles prennent-elles en compte cet aspect pour ne pas simplement agir sur les dépenses mais essayer de voir comment on peut mieux utiliser ces ressources, puisque, aujourd'hui, nous constatons que l'État a échoué dans les politiques d'ajustement ?

Le chômage des jeunes

La deuxième question est liée aux préoccupations du Professeur DESNEUF, concernant le problème du chômage des jeunes effectivement très important dans les pays africains et qui risque de conditionner, dans une certaine mesure, l'évolution des années à venir. N'y a-t-il pas un nouveau regard à porter sur le secteur informel, qui apparaît comme une solution certes, de fortune mais qui peut faire l'objet d'une discussion et se révèle finalement être l'un des rares secteurs, qui s'ajuste par rapport à la situation présente ? Quand on sait que le secteur privé, dans certains pays en voie de développement, dépend pour une bonne part de la manne des ressources redistribuées par l'État, et que l'intégration est en panne dans la plupart de ces pays africains, le secteur informel, actuellement, constitue une roue de secours qui permet bon an mal an à certains de trouver des emplois certes précaires, mais des emplois quand même. La réflexion a-t-elle évolué sur ce sujet ?

Le rôle de l'Université

La dernière question porte sur le rôle de l'Université. Je crois qu'effectivement l'Université, par rapport aux problèmes qui ont été soulevés des centres de décisions, de la réflexion, doit jouer un rôle en Afrique. Or, elle a été jusqu'à ce jour souvent absente par rapport à l'élaboration des problèmes d'internalisation des décisions et de diffusion. Cependant, je pense que l'Université ne pourra pas le faire seule, et les entreprises auront également un rôle à jouer. Aussi, face à l'échec de l'État, l'Université et le secteur privé devraient davantage participer aux discussions Nord-Sud, ou Sud-Sud, pour mener des politiques d'ajustement plus efficaces.

Tom TAYLOR

Président du Comité de Réflexion sur la Francophonie.

Les freins réels du développement

Au delà du contenu, purement technique, de l'ajustement structurel, qui est réel, il me semble qu'il faut peut-être mettre l'accent sur la dimension humaine. Je crains que l'Europe de 93 ne soit une Europe des exclusions. La francophonie, cet espace linguistico-économico, socio-économique, doit être un carrefour de développement harmonieux, or, que se passe-t-il ? Nous voyons là un développement des nationalismes exacerbé. Je pense ici aux termes utilisés comme le mot « invasion »... Il me semble que ces problèmes sont des freins réels à tout développement.

Il me semble aussi que les rapports Nord-Sud doivent être basés sur une solidarité internationale, agissante et permanente. Il existe dans le rapport Nord-Sud des phénomènes exogènes, et endogènes. Parmi les problèmes exogènes, citons une forme de racisme qui se développe dans les pays du Nord. Ce racisme est vécu quotidiennement par les populations immigrées qui viennent en Europe parce que la politique d'ajustement appliquée dans les pays du Sud n'est pas tout à fait efficace. Donc, il y a un lien de causalité entre les deux. En ce qui concerne les phénomènes endogènes, il règne en Afrique le népotisme, et la corruption. Ce sont aussi bien évidemment des freins réels à toute réussite de politiques structurelles.

Mes questions sont les suivantes : Est-il démocratique d'imposer un mode de développement à des millions d'individus, par des accords bilatéraux et chefs d'États interposés ? Le développement, bien qu'étant un phénomène universel, ne peut-il pas, par le contenu culturel qu'il véhicule, trouver sa source dans un processus de réflexion endogène, principalement axé sur l'identité culturelle ? Condition première, et voie par excellence d'un développement durable ?

M. Claude ALBAGLI

Secrétaire Général du CEDIMES, Laboratoire de développement de l'Université Assas-Panthéon (Paris II).

On parle d'ajustement structurel. Avons-nous les moyens de savoir quel est le degré de réussite de ces opérations ? Sur quelle fraction de l'économie en réalité, jouent ces ajustements ? En effet, derrière ces opérations, n'est-t-il pas utile de poser trois types de questions ?

Premièrement : « Que savons nous exactement de la situation économique de nombreuses régions en développement ? » Il est alarmant d'entendre un haut responsable de l'économie indienne expliquer que 48 % de la production relève de l'économie informelle, donc hors de portée des mécanismes classiques. Son pays ambitionne la huitième place des puissances

industrielles de la planète, faut-il le rappeler ? On a évoqué l'Irak bombardé, déstructuré, soumis à l'embargo... à ce que nous savons, malgré de grandes difficultés, on vit dans ce pays. Cela signifie qu'une grande part du fonctionnement de l'économie était ailleurs. Nous pourrions multiplier les exemples pour montrer que nous avons des moyens limités d'investigation pour apprécier l'économie réelle et donc agir sur elle.

Deuxièmement : « Pourquoi n'est-il jamais fait référence à la déstructuration et à la dislocation d'un certain nombre de régions dites en développement ? » Les statistiques présentées par la Banque mondiale – qui forment en quelque sorte le « hit-parade » du bonheur consumériste planétaire – sont assez rassurantes puisque toutes les nations y figurent. Or, on doit bien constater que des régions entières échappent complètement à l'autorité centrale et que, dans certains cas, c'est même cette autorité qui s'est dissoute. Il n'y a plus de journalistes, plus de chercheurs, plus de diplomates. Quelle est la portée réelle des statistiques publiées ?

Troisièmement : « Quel est le fondement scientifique de la liaison démocratie – développement ? » La portée morale de l'argumentation n'est pas suffisante pour, hélas, justifier une interaction opérationnelle. De nombreux cas de développement montrent plutôt que des gouvernements autoritaires, mais apparemment éclairés, ont réussi un certain développement. Mais là aussi la liaison n'a pas de causalité assurée, puisque de nombreux exemples indiquent a contrario que des gouvernements autoritaires ont conduit leur pays à la ruine. Quel est donc l'atout démocratique dans l'ajustement structurel ?

En terme de bilan de restructuration des économies, ne peut-on pas parler d'un quatre temps à explosion ?

La renégociation de la dette fut la première étape pour reporter vers l'extérieur, les effets du retournement de conjoncture avec l'effondrement des cours des matières premières au début des années quatre-vingt. Les concessions des Clubs de Paris et de Londres, les ajustements financiers imaginatifs impliquent un effort de la part... des pays créanciers. En fait, ces aménagements, ces délais, ces annulations ne suffisent pas à compenser la pénurie des nouveaux crédits.

– De nouvelles mesures s'imposent, puisque les difficultés perdurent. Le pouvoir urbain va donc pénaliser le monde rural en lui demandant de céder son cacao, son café, son coton... à prix réduits. Démotivé dans ses efforts productifs, le paysan abandonne, pour partie, ses cultures de rente, gage des ressources urbaines. Ce désengagement n'a fait qu'asphyxier davantage l'économie.

– Les possibilités de reports des charges étant épuisées, les échéances urbaines deviennent inévitables. Le pouvoir est acculé à réduire les salaires, à augmenter la fiscalité, à supprimer les subventions, à accroître le chômage... Le pouvoir met en cause les intérêts de la couche sociale dont il est l'émanation faute d'alternative nouvelle. Pour manifester leur désapprobation, les ruraux abandonnaient leurs champs et retournaient dans leurs cases. Les urbains, quant à eux, quittent leurs bureaux et leurs ateliers pour descendre dans la rue et renverser le pouvoir. C'est l'explosion !

L'actualité nous donne les illustrations de cette agitation urbaine qui s'empare, tour à tour, de nombreux pays. Il n'est pas difficile de prévoir de nouveaux soubresauts sur le continent africain. Les expériences de démocratisation auront la redoutable charge de faire peser l'austérité sur tous. La surenchère, la démagogie, l'éclatement, les seigneurs de la guerre peuvent aussi être au rendez-vous de l'histoire. Savons-nous ce qu'il faut faire ?

M. Jim de MELO

Professeur à l'Université de Genève.

Le syndrome hollandais

La première question portait sur le problème du syndrome hollandais. Je crois qu'il a été vécu partout, non seulement en Hollande et en Angleterre avec des découvertes pétrolières, mais en particulier quand il y a eu des booms minéraux dans les pays pauvres en particulier souvent caractérisés par la monoculture et qui dépendent d'une ou deux matières premières pour leurs sources de devises. Le problème maintenant a été étudié en long et en large à la suite de la crise qui a frappé le marché du pétrole et le marché des matières premières. Je crois que les économistes en général sont d'accord sur le fait, comme vous l'avez souligné, qu'il faudrait une économie plus diversifiée afin que les effets de changement exogènes des termes de l'échange n'aient pas de répercussions aussi sévères sur le niveau des revenus. L'une des conditions que l'on retrouve souvent dans les prêts d'ajustement structurel et dans les dialogues avec les pays, c'est d'essayer de neutraliser, dans la mesure du possible, les faits positifs d'un boom quand il a lieu, comme par exemple cela a été le cas au Cameroun à la fin des années 70, le cas du Chili quand il y a eu l'augmentation du prix du cuivre. L'idée qu'il ne faudrait pas dépenser initialement, comme c'est très tentant de le faire pour ses revenus, de façon à ce que quand les termes de l'échange risquent de se détériorer comme cela a été le cas durant les années 80, on puisse avoir recours à ces ressources. Le problème du syndrome hollandais est que les investissements se font souvent non seulement dans un secteur de biens non échangeables, et donc il y a appréciation du taux de change réel, ce qui veut dire que les ressources sont allouées vers les secteurs qui ne produisent pas les devises et quand bien sûr les termes de l'échange se détériorent, il prend beaucoup de temps pour réalouer les ressources vers les secteurs qui vont gagner les devises qui sont maintenant nécessaires ? Il faut essayer d'éviter les fluctuations très fortes dans les taux de change réels qui ont posé un problème très important en Amérique Latine en particulier, mais également en Afrique, de façon à ce qu'il y ait plus de diversifications des exportations.

Monsieur ABRAHIM

Des acteurs intègres et compétitifs pour les pays en développement ?

La Banque mondiale souhaiterait, dit-on, avoir en face d'elle, des acteurs ou des responsables, qui seraient à la fois intègres, compétitifs et compétents. Il faudrait que la Banque mondiale invente ou crée ce responsable parce qu'il n'existe qu'en théorie. Plus important encore, me semble-t-il, la Banque mondiale pose le problème des institutions et

de leur fonctionnement. On a beaucoup parlé de l'absence d'internalisation des mesures préconisées par des programmes d'ajustement. Je poserai la question autrement : de quelle manière sont internalisées ces mesures ? Parce que si l'on prétend que ces mesures sont acceptées et comprises, elles créent d'une certaine manière des distorsions nouvelles qui se superposent aux distorsions existantes sans pour autant parvenir à un certain équilibre de structures économiques. Le second problème évoqué par deux intervenants est celui de l'évaluation et de la cohérence des mesures mises en application. On a parlé d'une baisse de l'investissement dans un certain nombre de pays qui ont mis en place un programme d'ajustement. J'irai plus loin : dans les pays où on constate une évolution favorable de l'investissement, cet investissement va-t-il dans le sens de la croissance que recommande maintenant la Banque mondiale ? On peut constater dans un certain nombre de cas que cet accroissement de l'investissement a eu un effet désintégrant de l'appareil de production industriel. Nous constatons donc dans de nombreux pays la dislocation de secteurs de production industrielle intermédiaire, de secteurs de production en amont, le développement de secteurs en aval tournés vers l'exportation, sans prendre en considération le problème de la concurrence qui existe entre différents pays, qui ont mis en place le même programme d'ajustement structurel. Le problème, pour certains pays, qui ont mis en place un programme d'ajustement structurel est capital : c'est celui de l'absence de politique économique et industrielle autonome, qui prendrait en compte l'ensemble des contraintes qui se posent aux économies transférées.

M. Guillaumont : Plusieurs fois dans la discussion est venue la question de savoir s'il n'y avait pas de concurrence entre les pays en développement, du fait des programmes d'ajustement. A-t-on des éléments d'information, dans la division où l'on travaille sur les échanges commerciaux ?

M. Jim de MELO

Professeur à l'Université de Genève.

La concurrence entre pays en développement

Du côté de la recherche, nous avons depuis deux ans commencé des travaux pour faire face à ce problème : il existe une concurrence entre pays d'Afrique, et il n'est pas besoin de parler de la concurrence entre les pays africains et les pays d'Amérique Latine, où d'Asie, sur les marchés des matières premières, comme le café, le cacao, etc. Dans les prêts d'ajustement structurel, les

équipes opérationnelles de la Banque vont séparément dans chaque pays faire des recommandations en disant « *il faut augmenter l'offre agricole, il faut gagner des devises. Pour gagner plus de devises, à court terme, il est plus facile d'augmenter vos exportations de biens traditionnels, tel que par exemple le cacao ou le café* ». Il est évident que si l'on va de concert, faire la même recommandation partout, et que par ailleurs il y a très peu d'offrants dans ce marché, les termes de l'échange vont être détériorés.

C'est un problème dont tout le monde est conscient. Dans le domaine de la recherche, il est assez facile de faire des études à ce sujet, et de montrer qu'il faudrait coordonner une politique, afin qu'entre les pays dans leur ensemble les termes de l'échange soient plus élevés. Par ailleurs subsiste la question de la coordination, qui sera difficile à maintenir comme dans toutes les situations de cartel. Et du côté de la partie opérationnelle de la Banque, les opérations se feront sur les prêts d'ajustement structurel où l'on pense, chaque fois, à ce qui est dans l'intérêt du pays : on négocie directement avec le pays sans passer par des réflexions d'ensemble sauf, peut-être, si l'on accorde des prêts d'ajustement structurel à une échelle régionale. La réflexion porte aujourd'hui sur une utilisation plus fréquente de cet instrument à l'avenir.

M. Philippe HUGON

Professeur à l'Université de Paris II.

Les sophismes de composition

Le problème de ce que l'on appelle « les sophismes de composition », est très important : lorsque l'on préconise les mêmes politiques vis à vis de pays différents, n'a-t-on pas globalement des effets d'offre qui rétroagissent? Sur la baisse des prix, des études sont en cours pour tester ces sophismes de composition pour savoir s'ils existent ou pas. Concernant les problèmes extrêmement importants de la détérioration des termes de l'échange observée dans la décennie 80, j'évoquerai deux pistes de réflexion :

Tout d'abord, nous sommes confrontés à des difficultés liées à la coordination des politiques, en prenant bien en compte les effets à très long terme sachant que la mise en oeuvre d'un programme aujourd'hui a des effets dans des délais extrêmement longs. Les jeux de coalition ou de coordination sont possibles : pour des produits particuliers comme la vanille, il y a des possibilités évidentes de jeux coopératifs entre deux pays producteurs à la condition d'intégrer les nouveaux arrivants comme l'Indonésie. Autre réflexion : comment élargir les marchés, et faire en sorte que ces produits, qui se traduisent par des excès de l'offre se traduisent par des demandes solvables ? Il y a pour les produits tropicaux, des marchés potentiels dans les pays de l'Est caractérisés par une très forte élasticité de consommation de revenu, et qui bien entendu n'ont pas de demande solvable. Peut-être pourrait

on mettre en œuvre des mécanismes d'accords de compensation, ou de trocs. De nouveaux accords de ce type sont en train de se nouer entre la France et l'URSS, peut-être pourrait on les envisager entre les pays Ouest-Est et Sud.

M. Guillaumont : Sur la question de la concurrence entre les pays, nous avons fait le tour, c'est vraiment un des sujets sur lequel il y a de très grosses difficultés. Cela étant, il faudrait peut-être rappeler que dans les pays pour lesquels les prix se sont le plus détériorés, il n'est pas sûr que la source de l'accroissement de l'offre soit due particulièrement à des pays qui ont mis en œuvre une politique de réformes. Ce sont principalement des pays qui sont venus en raison des prix élevés de la fin des années 70 sur ces marchés, notamment du Sud Asiatique, comme la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie, et qui se sont lancés dans la production de produits qui étaient des produits traditionnels de l'Afrique. Est-ce vraiment le résultat d'une politique d'ajustement ou de nouvelle stratégie de ces pays ?

M. Serge CALABRE

Professeur à l'Université Pierre Mendès France.

Il faut être assez modeste, face à ces mécanismes, d'abord parce que tous les produits n'ont pas le même type d'évolution : les métaux ont parfois des cycles de quatre ou cinq ans... autrement dit, depuis le début des années 80, il y a eu des phases de hausse et de baisse, et de nouveau de hausse. D'autre part, pour certains produits, effectivement, les cycles sont plus longs, mais l'on peut prévoir effectivement des remontées d'ici 5 ou 10 ans, ou même moins selon les produits. Mais il est un fait que dans le moyen terme, ce sont bien les mécanismes de marché qui fonctionnent et il est clair que les mécanismes de marché, du côté de l'offre, sont caractérisés par l'évolution des coûts de production. Cela explique que l'on mette souvent l'accent sur la situation africaine. C'est ce qu'aura rappelé Patrick GUILLAUMONT : les systèmes de production d'un certain nombre de matières premières agricoles sont relativement anciens, et beaucoup moins compétitifs que de nouveaux appareils de production mis en place, notamment en Asie où les différences de rendement vont de 1 à 3. Et du côté de la demande, ce qui joue naturellement, c'est la substitution qui est même naturelle. Ce n'est pas le gouvernement qui proclame « on va consommer plus de chicorée et moins de café ». Certes, dans certains cas, il peut y avoir certaines mesures incitatives. Mais il est un fait que lorsque l'on aborde ces problèmes, il faut réfléchir en termes de mécanismes de marché, de moyen, long terme. Il faudrait peut-être différencier les situations.

M. Buarque CRISTOBAM

Professeur à l'Université de Brasilia.

Plus de chercheurs travaillant sur l'obésité que sur la malnutrition

La question initiale n'est pas : quelle est la voie vers l'ajustement ? Mais quelle est sa valeur après l'ajustement ? Cette question, les économistes ne peuvent pas y répondre. Qu'a-t-on fait pour changer l'Université, émettre des différentes questions ? On a créé un groupe multi-disciplinaire sur l'ajustement, un autre sur le développement, avec les économistes bien sûr, mais avec des politologues, des sociologues, des théologues, des diplomates, des militaires y compris des gens en dehors de l'Université. Et l'on commence à avoir une autre vision du problème. Le problème du colonialisme électoral chez nous n'est pas ce qu'il y a de plus grave. Il ne faut pas éviter des réponses qui viennent du Nord, mais les questions qui viennent du Nord. Je serais heureux d'être colonisé par les réponses à nos questions. Nous sommes colonisés par des questions qui viennent du Nord. Nous avons plus, nous Brésiliens, de chercheurs travaillant sur le problème de l'obésité que sur les problèmes de la malnutrition...

M. AYARI

Ancien Ministre.

À la question de savoir s'il y a dans les pays du Tiers Monde en voie d'ajustement des experts nationaux domestiques en mesure de confronter les experts de la Banque mondiale et du FMI, je répondrai par oui. En effet, il existe aujourd'hui dans les pays en voie d'ajustement – en Afrique, en Asie et en Amérique Latine – une nouvelle génération de gouvernements et de cadres néo-libéraux – des prosélytes de l'Ajustement à tout crin – plus engagés encore que l'économie de l'offre que les experts de la Banque mondiale et du FMI.

À la question de savoir si l'on peut démocratiquement imposer un modèle de développement particulier à des pays caractérisés par un pluralisme culturel, ma réponse sera celle-ci : Quelle que soit la diversité culturelle, il me semble qu'il y a des références de base communes à toute gestion économique : la sensibilité aux coûts de production et à l'efficacité, la sanction du gaspillage, la rémunération de l'effort productif, la liberté d'entreprendre, le fonctionnement libre et démocratique des institutions politiques, économiques et sociales (pas nécessairement sur le mode du pluralisme occidental). La tradition propre, ou la spécificité culturelle ne peuvent pas, à mon sens, constituer des alibis pour occulter pareilles références. Le respect de celles-ci ne signifie pas pour autant l'adoption d'un modèle de développement unique. Mais il signifie l'adoption de normes de gestion sans lesquelles aucun système de production et de dis-

tribution ne peut « tenir » dans le contexte de l'Économie moderne contemporaine. Enfin, à la question de savoir s'il nous revient à nous ou à la Banque mondiale de créer les cadres compétents, je répondrai sans hésitation : à nous, à nos propres institutions nationales.

Mme RAMAHOLIMIHASO

Antananarivo.

Le « syndrome du Colorado »

Un agent de la Banque mondiale nous a dit un jour : « *Madagascar souffre du syndrome du Colorado.* » Le Colorado est une région des États-Unis, où coulent de nombreux cours d'eau qui n'arrivent pas à la mer parce que le Colorado est poreux. Donc, dans nos pays, les ressources ne sont pas effectivement allouées aux bénéficiaires annoncés. De nombreuses études ont été menées sans être diffusées, et nos pays se sont endettés sans que, nous, les citoyens, nous en ayons été avertis. On envisage de mettre en place de nouvelles politiques et nous n'en sommes pas plus avertis. C'est la raison pour laquelle je voudrais insister sur le fait que plus que les programmes, ce sont peut-être les procédures qui seraient d'abord à revoir, afin de les rendre plus transparentes. On a dit qu'il revenait aux institutions de modeler des acteurs, compétents, compétitifs et intègres. Aujourd'hui, sous prétexte qu'il y a urgence, on ne met pas en place ces verrous qui permettraient d'arrêter l'exercice du pouvoir personnel, incontrôlé et sans limites.

Il existe des principes pour transformer la politique de nos pays, une politique du culte du prince, en une morale de résultat de compétences. À Madagascar, nous venons de vivre quelque chose d'assez significatif. Le comité d'observation des élections et de l'éducation du citoyen, dont je suis la secrétaire générale, avait proposé pour la période transitoire des mécanismes de fonctionnement du pouvoir exécutif, de relations entre les diverses institutions, des mécanismes qui permettraient aux citoyens d'interpeller l'appareil étatico-administratif, d'interpeller même les forces armées. Et tout cela a été passé sous silence, parce que depuis très longtemps, on a connu une seule forme d'exercice du pouvoir, et on n'en imagine pas une autre. Il y a donc une transformation des mentalités, une évaluation des décisions publiques, à laquelle, à mon avis, les citoyens devraient justement s'attacher en s'organisant, d'abord pour réclamer des institutions à cet effet, mais en s'organisant eux-mêmes pour pouvoir se faire rendre compte par les décideurs de ce qu'ils ont fait et aussi, qu'il y ait des possibilités de changement démocratique parce que les citoyens connaîtraient leurs droits et leurs obligations. Jusqu'ici on a parlé beaucoup des décideurs. Je trouve que l'on a pas suffisamment parlé des peuples.

M. Paul DESNEUF

Université de PARIS I.

L'économie informelle : un dysfonctionnement de l'appareil économique

Le problème du secteur informel a été posé à deux reprises, d'abord pour s'interroger si ce n'était pas une solution pour les jeunes sans emploi et ensuite pour dire que l'on ne connaît pas l'économie puisque le secteur informel peut représenter, à l'instar de l'Inde, plus de la moitié de l'économie.

Il faut être très prudent lorsque que l'on parle du secteur informel qui ne peut en aucun cas constituer un espoir pour une économie. L'économie informelle est une économie de survie, c'est le signe précisément d'un échec sur le plan économique, d'une désorganisation et d'une catastrophe. L'homme, par ses talents qui lui sont spécifiques, par son génie propre, essaie de continuer à vivre dans une situation catastrophique. Monsieur ALBAGLI a parlé de l'Irak : c'est précisément parce qu'il y a une économie de survie que l'Irak continue à fonctionner. Dans nos économies européennes, nous avons connu aussi le secteur informel, repère de catastrophe : le marché noir pendant la guerre était une forme d'économie informelle.

Soyons très prudents : le secteur informel ne peut constituer un objectif et les jeunes sans emploi, déjà dans le secteur informel, ont leurs petites activités, ils vivent ! Tout le problème est d'essayer de les faire sortir de ce secteur informel, de leur donner des activités stables, dans lesquelles ils pourront contribuer à former de la richesse nationale et à s'épanouir sur le plan personnel. Je crains que l'on ne finisse par penser que le secteur informel constitue un idéal alors que ce n'est au contraire que le signe d'un dysfonctionnement de l'appareil économique.

Georges HENAULT

Directeur de l'IDIC, Université d'Ottawa.

Pour prêter main forte à mon collègue ALBAGLI, je souhaiterais préciser que l'économie informelle n'est pas nécessairement une économie de survie, le cas du Pérou est très éloquent à cet égard. L'économie informelle y est assez remarquable, et s'explique essentiellement parce que la bureaucratisation de la vie publique péruvienne est considérable. Il faut donc être très prudent dans l'analyse du secteur informel. Deuxième point : quel est le poids des programmes d'ajustement structurel, qui, dans certaines économies, notamment du Sahel, travaillent sur à peu près 25 % de la production réelle. En d'autres termes, si on ne tient pas compte du secteur informel, les programmes d'ajustement structurel n'ont aucune chance de conduire à une quelconque solution.

M. Philippe HUGON

Professeur à l'Université de Paris X.

En ce qui concerne la liaison ajustement et secteur informel, on dénote un problème de limite de nos systèmes d'informations. Des travaux ont été menés au sein de la Banque, montrant qu'il fallait multiplier certains Produits Intérieurs Bruts par trois, si on part de la consommation et du revenu, au lieu de partir de la production, dès lors que l'on intègre ces activités. Se posent un problème d'information et un problème de fuite : un problème que je qualifierai de régulation, effectivement, car ce secteur a joué un rôle de régulateur, à la fois social par rapport au chômage ou par rapport à la satisfaction des besoins essentiels. C'est donc tout un aspect redistributif qui se joue dans le secteur informel et que l'on doit prendre en compte si on veut étudier notamment les effets sociaux de l'ajustement. En revanche, le problème de la reprise de l'investissement dont parlait le Professeur de Melo, ne peut pas être pris en compte par l'informel qui peut difficilement prendre de l'investissement à risque, et l'investissement à long terme. Les problèmes de paiement de l'impôt sont fondamentaux : la reconstitution des recettes de l'Etat est un des objectifs des programmes d'ajustement assurant le rééquilibrage financier. Or, le secteur informel, qu'il soit interne ou externe, y échappe très largement. Les problèmes d'environnement enfin, les problèmes de « très long terme » en quelque sorte, ne sont pas pris en compte non plus par le secteur informel.

L'informel est donc incontournable pour étudier les effets d'un programme d'ajustement mais ne répond pas à un certain nombre d'objectifs de l'ajustement.

M. Serge CALABRE

Professeur à l'Université P. Mendès France.

Le secteur informel est très hétérogène et, pour cette raison, très important. Il est plus ou moins inséré dans le milieu moderne, notamment en matière de respect des législations sociales, etc. et de fiscalité. Il faut penser que beaucoup de petits commerces paient quand même une patente, même dérisoire. Cela étant, je voulais signaler que le secteur informel va peut-être devenir de plus en plus important, et mettre l'accent sur la notion de défi. D'abord rappelons que c'est un phénomène en majeure partie urbain, mais aussi partiellement rural. La démographie est une autre variable essentielle : nous sommes face à des économies dont la population va bien souvent doubler d'ici 20 ans, parfois même avant. Or, cette évolution de la population va s'accompagner normalement d'un exode rural croissant, alors que la population urbaine représente parfois jusqu'à 40 % et même 50 % pour certains cas de la population totale. Or, l'agriculture va être confrontée à une gageure qui est de nourrir une population urbaine croissante, et une population totale croissante. Elle ne pourra le faire que par une modernisation du secteur agricole.

mais qui va vraisemblablement accélérer l'exode rural. Et cette population qui va se déverser sur la ville, ou qui va rester dans le monde rural, mais sans implication explicite dans le système productif, va gonfler le système informel. D'où, en nombre d'effectifs absolus, le secteur informel va devenir de plus en plus important. Le problème est de savoir où se situe la limite entre le secteur informel et le secteur moderne. Ce secteur informel résulte du fait que les structures modernes ne peuvent pas le prendre en compte. Il ne résulte pas de la crise, c'est un secteur qui se développe naturellement. Patrick GUILLAUMONT a utilisé le terme d'assouplissement du système moderne, et c'est effectivement dans ce sens qu'il sera peut-être possible de dépasser la frontière entre secteur moderne et secteur informel.

Monsieur Ould LEBATT

Recteur de l'Université de Nouakchott.

Le secteur informel, berceau du mouvement démocratique

Mes deux observations porteront d'une part sur les rapports entre l'ajustement structurel, et l'emploi et d'autre part sur les limites du secteur informel avec le secteur public.

S'agissant de la première question, le secteur informel constitue un palliatif à l'une des insuffisances constatées sur place des politiques de réajustement structurel. On sait que l'une de ces politiques est la règle de la montée de la courbe et du gonflement de la fonction publique. Il en résulte donc une contraction en matière de recrutement et d'emploi des jeunes universitaires. Or, voilà qu'un certain nombre de projets ont été initiés par les États, – c'est le cas au Sénégal et en Mauritanie –, consistant à accueillir les jeunes diplômés dans un certain nombre d'activités dites informelles et les résultats, quelles que soient les appréciations qui ont été portées, ont été quelquefois assez positifs.

D'où le deuxième problème : il est très difficile d'instaurer des limites étanches entre le secteur informel et le secteur public, puisque l'un est souvent la continuation de l'autre. Par ailleurs, il ne faut pas trop injurier le secteur informel puisque là où la démocratisation est en cours, là où il y a eu forces démocratiques, elles se sont d'abord développées à travers l'artisanat, les petits métiers et les petites activités et le secteur informel, de ce point de vue, a porté sur ses épaules, dans la plupart des États, le mouvement démocratique.

M. Guillaumont : cette discussion, je crois, a été très riche grâce aux interventions et de la salle, et de mes collègues autour de cette table. Votre intervention pose une question qui est celle d'un besoin de réflexion approfondie sur les questions que nous avons, hélas, super-

ficiellement abordées ce matin, mais c'était la règle du jeu d'une telle réunion. Je crois qu'il y a un besoin de réflexion francophone sur ces questions, qui est bien apparu au cours de nos débats et qui a été affirmé par plusieurs d'entre nous. De ce point de vue, l'UREF a un rôle à jouer pour renforcer les instruments et les structures de réflexion en matière d'économie, dans le monde francophone, qui est un monde très vaste, et pour faire que tous ces éléments, je dirais culturels, qui ont été évoqués au cours de cette discussion, qu'il s'agisse des aspects politiques, peut-être trop évoqués en anticipation du débat de cet après-midi, démocratisation, secteur informel, dimension sociale, tous ces éléments, je crois, ont des composantes culturelles très importantes et au sujet desquels le monde francophone a des éléments spécifiques à apporter. Donc, si je peux tirer une conclusion, sans vous retenir trop longtemps, ce sera celle-là. C'est que, nos débats ont été, je crois, intéressants et je voudrais vraiment en votre nom à tous, remercier tous ceux qui y ont participé ; ils ont fait apparaître ce besoin de poursuivre et de renforcer la réflexion de langue française sur les problèmes d'ajustement et d'économie du développement.