UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Ajustement structurel : vers quel développement en Afrique, pp. 58-68

ROGALSKI Michel

1993-07
UB, Cahiers du CURDES

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/641

ROGALSKI Michel, Ajustement structurel : vers quel développement en Afrique, pp. 58-68, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

"AJUSTEMENT STRUCTUREL: VERS QUEL DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE"

par Michel Rogalski

Centre International de Recherche sur l'environnement et le développement (EHESS/CNRS).

Durant la décennie 80 une trentaine de pays africains se sont engagés dans des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Il serait plus conforme à la réalité d'affirmer qu'ils n'ont pas pu résister à la pression qui s'exerçait sur eux et qui découlait fondamentalement de leurs déséquilibres extérieurs, souci principal de ceux qui inspirèrent ces programmes.

Dans le même temps, l'Afrique est de plus en plus apparue comme un continent naufragé où les "ajustés" ne s'en sortaient pas mieux que les "non-ajustés". On a même pu parler d'un continent "déconnecté malgré lui" (Samir Amin).

Le bilan décevant de ces Programmes d'Ajustement Structurel est maintenant reconnu par de nombreux organismes internationaux qui tentent d'en infléchir les aspects les plus dévastateurs faute d'en remettre en cause la logique. Ils laissent exsangues de nombreux pays de l'Afrique sub-saharienne qui se sont largement laissés entraîner dans cette voie après avoir été convaincus de s'endetter pour se développer par des prêteurs qui n'ont pas hésité à les démarcher de façon abusive.

Au demeurant, il n'est pas certain que les inspirateurs de ces politiques les jugent négativement dès lors que le souci du remboursement de la dette l'emportait largement sur les exigences ou les performances du développement. Plutôt la casse des économies que le non-remboursement, telle semble

être la devise appliquée par le FMI depuis le début de la décennie, même si son partenaire privilégié habituel -la banque mondiale- semblait lentement prendre conscience que l'on ne pouvait impunément réduire le développement à la réalisation des seuls équilibres financiers, sauf à casser le nouveau mécanisme d'insertion du Tiers-Monde dans l'économie mondiale.

Cette politique laisse des Etats fragilisés face à des populations malmenées, inquiètes et de moins en moins dociles dès lors que leurs besoins les plus essentiels ne sont plus couverts. Elle les laisse également plus vulnérables face à un environnement extérieur auquel l'ajustement devait en principe les adapter.

Comment en est-on arrivé là? La logique des mécanismes mis en place pouvait-elle favoriser une autre dynamique, était-elle porteuse d'un modèle de développement permettant d'échapper à l'échec presque partout constaté? La réponse à ces questions ne ressort pas seulement de l'étude des PAS, notamment de leurs séquences d'enchaînements internes.

Les PAS s'enchassent eux-mêmes dans une chronologie plus large qui relève du mode d'insertion du Tiers-Monde dans l'économie internationale. Les PAS mis en place avec l'aide du FMI succèdent à une période d'endettement massif supposé favoriser l'écoulement des produits des pays industriels. Ils s'appliquent durement au moment où la nécessité du remboursement prend le pas sur la vente des marchandises de ces pays. La logique financière s'impose sur la logique productive. Les banquiers pèseront pour façonner l'économie internationale, s'il le faut au détriment des industriels, au Nord comme au Sud. Les PAS constituent l'outil privilégié de cette nouvelle logique et deviennent indissociables du versement du service de la dette. A cet égard parler de leur échec est excessif puisque pour l'Afrique sub-saharienne on observe un renversement des transferts nets à son détriment

dès 1985. On se propose de montrer que les politiques d'ajustement ont eu pour but d'assurer au moins le service, même dans des conditions précaires et erratiques, d'une dette devenue inremboursable au prix d'effets destructeurs sur le potentiel économique et humain des pays concernés rendant tenu l'espoir d'atteindre l'objectif recherché (I). Un débat s'est alors ouvert sur les chances de ces politiques, sur la manière de les poursuivre en les infléchissant ou tout simplement sur leur compatibilité avec le développement (II). On concluera en évoquant leur effet d'éviction sur les grands débats du développement, tels qu'ils s'étaient historiquement constitués dans les décennies précédentes, et l'intérêt d'une conjoncture actuelle qui, se nourrissant de ces échecs à peu près partout constatés, devrait permettre de relancer la réflexion et susciter des recherches sur les grandes questions nodales du développement.

I. De l'impossibilité de rembourser la dette à l'ajustement

A la différence des grands pays à monnaie convertible, les pays du Tiers-Monde ne peuvent rembourser leur dette avec leur monnaie nationale qui n'est pas reconnue sur le marché mondial. Ce détail capital explique, pour ces pays, l'essentiel des conséquences engendrées par un emprunt international. En effet, pour rembourser la somme empruntée, augmentée des intérêts, il faut pouvoir restituer plus de devises qu'on n'en a empruntées. Cette contrainte, en apparence anodine, va orienter et façonner le modèle de développement qui devra être mis en oeuvre pour y parvenir. Plutôt que de chercher à satisfaire les besoins essentiels et immenses des populations, qui ne possèdent que de la monnaie locale, il va falloir travailler pour les besoins erratiques du marché mondial, seul pourvoyeur de devises. Ainsi, prêter, parfois à des taux réels alléchants, des devises à un pays sous-développé c'est l'engager insidieusement à s'intégrer encore plus fortement à l'économie mondiale, c'est lui faire adopter une politique de promotion des exportations, c'est en

quelque sorte déjà mettre à mal sa maîtrise de ses choix de développement. C'est une contrainte qu'un pays à devise convertible ne peut connaître avec la même intensité.

Le pays va donc essayer d'orienter les sommes empruntées vers des services exportateurs sur les marchés à devises convertibles. Il va en fait exporter sa misère -ses faibles coûts en main-d'oeuvre- ou ses ressources naturelles. Mais les pays ou les banques qui lui ont consenti des crédits l'on fait dans l'espoir de vendre leurs marchandises ou leurs services et non pas pour avoir à lui en acheter. Dans le même temps les barrières protectionnistes vont s'élever rendant plus difficiles les exportations des pays sous-développés qui vont de surcroît se retrouver en concurrence accrue. Le prix des produits exportés se fixant à Londres, Paris, Zurich, New-York ou autre grande capitale fort éloignée des conditions de la production, la vulnérabilité de ces secteurs sera extrême.

Mais bien souvent les emprunts effectués ne peuvent en aucun cas rapporter la moindre devise s'ils sont destinés à l'achat de biens de consommation. Au mieux, ce seront des biens satisfaisant des besoins essentiels -mais alors pourquoi ne pas essayer de les produire dans le pays-, au pire ce seront des biens de luxe importés pour les couches aisées de la population adoptant par mimétisme le mode de vie des pays occidentaux, ou bien ils serviront à mettre sur pieds des appareils militaires ou répressifs.

Ces emprunts pourront permettre également les transferts de capitaux des couches les plus aisées de la population vers des centres financiers internationaux. On estime ainsi que le montant des comptes libellés en dollars dans les banques de Miami par des Vénézuéliens dépasse le niveau de la dette du Vénézuéla.

Ces emprunts sont souvent des commodités financières qui autorisent les banques créancières à sauver la face vis-à-vis

de leurs actionnaires. La somme prêtée ne servant qu'à permettre au pays endetté de payer l'échéance du service de sa dette quitte à augmenter le niveau de son endettement.

On peut encore imaginer que les sommes empruntées ont pu servir à mettre en place une stratégie de développement endogène en permettant de fournir au pays les éléments indispensables à la construction d'un système productif plus cohérent et tourné vers les besoins internes. Dans ce cas, même si elles ont été utiles au développement du pays, les sommes empruntées n'ont pu générer les devises nécessaires à leur remboursement. Ceci illustre combien il est réducteur d'assimiler le développement à la seule capacité de rembourser la dette.

La dette africaine d'environ 200 milliards de dollars est devenue une dette fantôme qui ne sert que de prétexte à opérer un prélevement réel. Elle est devenue inremboursable, et qu'importe alors qu'elle s'accroisse si la fiction de son remboursement ultime permet d'imposer pour payer ce tribut le modèle d'assainissement financier préconisé par le FMI. Pour fictive qu'elle soit, elle perennise et rend perpétuel le mode de prélèvement mis en place sur le dos du continent.

Le souci de "durable" et de "soutenu" qui hante la Banque Mondiale lorsqu'elle évoque la situation économique de l'Afrique fait songer au souci de l'usurier indien de pressurer au maximum le paysan endetté en évitant toutefois de l'acculer à la faillite. En Asie des millions d'enfants et d'adultes sont ainsi condamnés à travailler à vie pour un créancier qui possède sur eux un droit dont l'origine devient de plus en plus floue au fur et à mesure que cet esclavage pour dette se prolonge.

Alors que ce mécanisme de rente perpétuelle se met en place, un véritable marché secondaire de la dette s'organise où les banquiers vont se défaire, moyennant une décôte, de leurs

créances douteuses. Le rachat de ces dettes qui s'effectuait il y a chaque an à 70% de leur valeur nominale s'obtient maintenant à moins de 40% . Mais, bien que la créance soit fortement décôtée, le montant du service de la dette que doit payer le Tiers-Monde n'en est pas affecté et reste calculé sur la référence nominale d'origine de plus en plus fictive.

Le rachat de dettes par les ONG sur le marché secondaire décôté et leur conversion en monnaie locale en accord avec le pays pour y soutenir des projets de développement s'apparente à un contournement de la contrainte intéressante, il est à craindre qu'il reste de l'ordre de la goutte d'eau face à l'océan des nécessités et ne puisse à lui seul, sauf à impliquer massivement des institutions, renverser la logique dominante.

Le FMI est devenu l'instrument principal de ce mécanisme qui unit le Tiers-Monde à l'économie mondiale car il constitue un point de passage obligé pour le pays endetté qui cherche à renégocier sa dette. En effet celui-ci doit d'abord obtenir du FMI un "accord de confirmation type", c'est-à-dire s'engager à s'ajuster selon les normes qui lui sont fixées, pour pouvoir se présenter devant les deux fameuses instances où il rencontrera d'abord ses créanciers publics (Club de Paris) puis privés (Club de Londres). Le FMI joue ainsi le rôle de conseiller, d'intermédiaire et de caution des pays endettés en contrepartie de l'adoption de ses recommandations.

Celles-ci constituent ce qu'il est convenu d'appeller les Programmes d'Ajustement Structurel qui se sont largement répandus depuis une dizaine d'années. Leur bilan est suffisamment alarmant, du point de vue des économies considérées, pour qu'ils aient fait l'objet d'un réexamen attentif de la part de la plupart des grandes institutions internationales concernées par les questions du développement. Les études se sont multipliées qui permettent de repéter plusieurs types d'analyse ou d'attidude face à l'ajustement.

II. TROIS LECTURES POSSIBLES A L'AJUSTEMENT

1) L'approche traditionnelle et libérale, encore aujourd'hui dominante, s'inscrit dans une optique de rétablissement des équilibres extérieurs, notamment de la balance des paiements. Elle privilégie les dimensions monétaires et financières. Les déséquilibres sont pour l'essentiel expliqués par des excès de demande sur l'offre et par des distorsions de l'économie. La consommation et l'investissement sont jugés trop élevés par rapport à la production du pays. Les distorsions résident dans tout ce qui entrave la manifestation de la vérité des prix: subventions, surévaluation des taux de change, protectionnisme.

Les remèdes préconisés découlent de l'analyse et reposent sur des principes libéraux. Tout d'abord l'ouverture accrue sur l'extérieur et l'incitation à la promotion des exportations, ensuite la réduction et la restructuration des dépenses publiques notamment au détriment des subventions aux services sociaux et aux biens essentiels -éducation, santé, nutrition-. Des dérégulations sont préconisées favorisant le rôle du secteur privé, au sein duquel le secteur informel, supposé fonctionner avec moins d'entraves, sera encouragé. Le poids du secteur public, ses investissements et ses salaires, devra être revu à la baisse.

Cette analyse et ces recommandations acceptent l'emprise du système mondial et du modèle de développement qu'il tend à diffuser. Elles supposent une homogénéisation internationale des critères de décision et de gestion qui doivent s'appliquer à tous les pays. Elles favorisent la production de "biens échangeables", de préférence sur le marché mondial. Elles postulent la nécessité du remboursement de la dette.
Malheureusement, ces politiques d'ajustement seront impuissantes à réduire le poids d'une dette qui s'autonomise et laisseront derrière elles un coût social jugé par beaucoup insupportable.

2) C'est cette préoccupation qui va susciter une réflexion que l'on peut inscrire dans la tradition des débats sur les lignes de pauvreté des années 60 ou des besoins essentiels des années 70. Comment à travers ces politiques prendre en considération le sort des populations les plus démunies que l'on sait être frappées le plus directement et durement? Attitude assez traditionnelle qui consiste en fait, face à une politique que l'on reconnait néfaste, à vouloir en réparer les dégâts les plus insupportables. Cette approche qualifiée d'"ajustement à visage humain" semble être encouragée par l'Unicef et plus récemment par la Banque Mondiale.

On s'étonnera qu'une politique d'ajustement qui préconise notamment la réduction des dépenses de l'Etat et la destruction des bases productives d'un pays puisse en même temps accorder tant de sollicitude vis à vis de secteurs importants de la population. Car l'un des paradoxes de cette politique libérale c'est de casser l'outil qui devrait être au coeur de la réparation de ses dégats, c'est-à-dire l'Etat. Quand le modèle de croissance suscite des coûts sociaux importants il est vain d'imaginer que l'on pourra dégager durablement des portions d'agrégats nationaux suffisamment élevés en restant dans la perspective libérale du modèle. Cette démarche reste prisonnière de la nécessité du remboursement de la dette. En ce sens elle ne se démarque pas de la confusion entretenue entre équilibre financier et développement.

Une variante de cette approche consiste à avancer qu'il faut éviter d'avoir à réparer. Par exemple G. Blardone propose de prendre en considération les "coûts de l'homme" <u>dans</u> l'ajustement. On est bien là au coeur d'un pari. L'ajustement peut-il prendre en considération les "coûts de l'homme" s'il vise, ce que l'on peut raisonnablement avancer, à faire porter sur les plus faibles les déséquilibres, ceux là bien réels, des puissances les plus industrialisées qui

peuvent ne respecter aucune règle? Imposer l'ajustement pour rembourser la dette, c'est non seulement violer les souverainetés -et associer les "intéressés n'y change rien- mais c'est toujours réduire le développement à sa seule dimension financière. Il faudrait alors prouver que les pays non-endettés ou ceux qui remboursent satisfont à la couverture des "coûts de l'homme". Ne peut-on craindre avec Celso Furtado que le remboursement ne signifie pour les plus pauvres d'avoir à serrer encore d'un cran leur ceinture?

3) Ne serait-il pas plus simple de poser comme exigence fondamentale du développement la satisfaction des besoins les plus essentiels et de remarquer qu'en général ils sont inaccessibles dès lors que le pays consacre le peu de surplus disponible qu'il peut mobiliser à honorer le service d'une dette contractée dans des conditions qui laissent rarement le créancier sans responsabilité.

CONCLUSION

Dès lors que l'on entre dans la logique des Programmes d'Ajustement Structurel, il n'y a plus de choix stratégique de développement à long terme mais seulement des efforts plus ou moins réussis pour s'adapter aux contraintes de l'économie mondiale. Or pouvoir faire des choix c'est le premier des droits d'un pays, c'est la base de toute souveraineté véritable.

La mise en avant des critères d'équilibre financier ou de rentabilité privée s'est montrée au cours de cette décennie en contradiction avec les exigences du développement qui postule la prise en compte de la notion de rentabilité sociale, elle-même fortement associée à des considérations non-marchandandes ou environnementales.

En dernier ressort, pour sortir du piège de l'adoption de ces politiques, dans leurs formes pures ou amendées, il faut considérer que l'ordre international lui-même est susceptible de modifications favorables au Tiers-Monde.

BIBLIOGRAPHIE

Samir AMIN
La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-Monde
(Ed. l'Harmattan, Paris, 1989, 384 p.)

BANQUE MONDIALE
L'Afrique subsaharienne - De la crise à une croissance durable - Etude de prospective à long terme
(Banque mondiale, Washington, 1990, 346 p.)

BANQUE MONDIALE ET PNUD
L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80.
(Banque Mondiale, 1989, 44 p.)

GILBERT BLARDONE
Le Fonds monétaire international - L'ajustement et les coûts de l'homme.
(Les Editions de l'Epargne, Paris, 1990, 194 p.)

G.A. CORNIA R. JOLY, F. STEWART
L'ajustement à visage humain- Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance.
(Ed. Economica/UNICEF, Paris, 1987, 373 p.)

Gérard DESTANNE DE BERNIS
Endettement... Ajustement ... Développement... Un cercle vertueux impossible à trouver.
(UNESCO, DEV-89/CONF. 802/2, Paris, février 1989, 81 p).

Marie - France L'HERITEAU
Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde.
(PUF, Paris, 1986, 277 p.)

Philippe HUGON
Les politiques d'ajustement dans les pays en voie de développement.
(Colloque international "Lomé IV et les alternatives à l'ajustement structurel en Afrique", Bruxelles 12-14 avril 1989, CNCD/GRESEA, pp. 1-16).

Pierre JACQUEMOT et Mars RAFFINOT
Accumulation et développement - Dix études sur les économies du Tiers-Monde.
(L'Harmattan, Paris, 1985, 408 p.)

Paul STREETEN
Structural adjustement: A survey of the issues and options.
World development, vol. 15 n° 12, 1987, pp. 1469-1482.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

ROGALSKI Michel, Ajustement structurel : vers quel développement en Afrique, pp. 58-68, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr