

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 1

AJUSTEMENT ET ÉQUITÉ

par

Christian Morrisson

- L'ajustement n'est pas synonyme d'aggravation de la pauvreté
- Ajuster *avant* la crise permet d'en réduire les coûts sociaux
- Le refus d'ajuster et la réduction forcée des importations conduisent à un *sous-développement autocentré* beaucoup plus coûteux *socialement* que l'ajustement
- Le choix de mesures macroéconomiques pour stabiliser n'est pas neutre : on peut obtenir le même résultat à des coûts sociaux *plus ou moins élevés*
- Plusieurs mesures d'ajustement structurel ont des effets sociaux favorables, mais d'autres, comme la remise en ordre des entreprises publiques, sont coûteuses
- L'intervention des pays donateurs est indispensable pour compenser l'aggravation de la pauvreté liée aux mesures de stabilisation et aux licenciements dans les entreprises publiques

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 1

AJUSTEMENT ET ÉQUITÉ

par

Christian Morrisson

Cahiers de Politique Economique

Du Centre de Développement

Dans ses activités de recherche, le Centre s'efforce d'identifier les problèmes qui vont se poser à moyen terme et dont les implications sont d'un intérêt vital, tant pour les pays Membres de l'OCDE que pour les pays non membres. Ces travaux aboutissent naturellement à des publications et à des études qui exposent les résultats de ces recherches et proposent l'application de politiques relatives aux problèmes concernés.

Les *Cahiers de politique économique* cherchent à présenter de manière succincte, claire et opportune, les conclusions et implications des travaux de recherche ; ils ont été conçus, entre autres, pour les responsables politiques qui n'ont peut-être pas l'occasion, ni le temps, de lire les études complètes. Leur objectif est de stimuler la réflexion et la discussion, permettant ainsi une meilleure compréhension des difficultés et la résolution de certains problèmes-clés.

Les conséquences sociales des politiques d'ajustement font désormais l'objet de débats passionnés qui mènent souvent à des propositions contradictoires et non scientifiques. Dans ce premier numéro de la collection des *Cahiers de politique économique*, Christian Morrisson rassemble les conclusions de la recherche, entreprise par le Centre, sur l'ajustement et l'équité. Cette synthèse reprend de nombreux travaux qui associent l'élaboration de nouvelles approches à une analyse approfondie des problèmes, en se référant à des études de cas sur le terrain, effectuées dans sept pays.

Table des matières

La genèse de la crise	7
L'ajustement, réponse à la crise	9
Revenus et pauvreté pendant l'ajustement : à chaque pays son histoire	15
a) L'évolution de l'emploi	16
b) L'évolution des revenus	18
c) L'évolution du niveau de vie des ménages	20
d) L'évolution de la pauvreté	24
Les illusions dangereuses du non-ajustement	25
Les avantages de l'ajustement anticipé	28
Comment stabiliser au coût social minimum	30
Avantages et coûts sociaux de l'ajustement structurel	34
Ce que peuvent faire les pays donneurs	36

Le mot ajustement est condamné à l'impopularité par nature, parce qu'il fait penser à des restrictions. Prenons l'exemple le plus simple, celui d'une forte chute des recettes de l'État. On dira qu'il faut ajuster les dépenses aux recettes, ou plus brutalement, qu'il faut couper certaines dépenses. En revanche on ne parle jamais d'ajuster les dépenses en cas de hausses des recettes, cela se fait sans qu'on en parle et dans l'euphorie.

Si cette impopularité s'est concentrée sur l'aspect social de l'ajustement, ce n'est pas par hasard. Dans le cadre contraignant d'accords avec le FMI, l'ajustement se traduit habituellement par une réduction importante du déficit extérieur et du déficit budgétaire. Comme le bien-fondé de ces objectifs, étant donné les graves déséquilibres extérieurs, est une évidence et comme ces objectifs sont souvent atteints, il est difficile de contester cet aspect économique de l'ajustement. En revanche, la réduction de la demande globale entraînée par les mesures d'ajustement se traduit par une augmentation du chômage et une baisse des salaires réels. Comme les gouvernements doivent réduire les déficits budgétaires excessifs, ils diminuent les dépenses pour l'éducation, la santé ou les aides sociales. Ainsi l'abandon de subventions aux produits alimentaires entraîne une hausse brutale du prix de biens essentiels pour les pauvres. Dans ces conditions la critique de l'ajustement porte pour l'essentiel sur ses coûts sociaux. Ceux qui attaquent cette politique soulignent le gonflement du chômage, la baisse des salaires et surtout l'aggravation de la pauvreté puisque les pauvres sont les plus touchés par le chômage, la hausse des prix des produits de base et la réduction des dépenses sociales. Cette aggravation provoque souvent des manifestations, voire des émeutes en ville, et l'ajustement est décrit comme la dernière calamité supportée par les pays en développement, ou plutôt imposée par les organisations internationales et les banques créancières au mépris des besoins essentiels de la population.

Sujet technique au départ, l'ajustement devient alors un enjeu politique clé. Dans les pays démocratiques comme dans les pays autoritaires, pourvu qu'il existe un minimum de liberté de presse et d'expression, les conséquences sociales négatives de l'ajustement deviennent le cheval de bataille de l'opposition et le gouvernement se trouve pris entre deux feux : renoncer à l'ajustement et retomber dans des déséquilibres ingérables ou poursuivre et donner de nouvelles armes aux opposants.

Même si l'on suppose que le gouvernement et la coalition d'intérêts qui le soutient se soucient fort peu de cette aggravation de la misère, il reste assuré que celle-ci a un coût politique, qu'il s'agisse d'explosions sociales dans les quartiers pauvres ou des nouvelles armes données aux partis d'opposition. Seules les dictatures qui interdisent toute liberté de presse et d'expression évitent ce coût. En raison de ces réactions politiques à l'ajustement, de nombreux gouvernements peuvent donc souhaiter minimiser les coûts humains de l'ajustement, même si les considérations sociales ne sont pas prioritaires pour eux.

D'autre part, les donateurs, s'ils ont pour premier souci l'amélioration du niveau de vie des populations de ces pays, notamment des pauvres, sont sensibles à ces coûts sociaux d'autant plus qu'ils jouent par ailleurs un rôle dans la définition des politiques d'ajustement étant donné leur poids au sein du FMI.

Ainsi le thème "ajustement et équité" n'est pas seulement un sujet scientifique de premier intérêt, c'est aussi un enjeu politique très important tant pour les gouvernements engagés dans l'ajustement que pour les pays donateurs. Ceci explique que le Centre de Développement de l'OCDE y ait consacré le projet "Programme d'ajustement et croissance dans l'équité" avec deux objectifs : évaluer les conséquences sociales réelles des programmes

de stabilisation et chercher des moyens pour réduire leurs coûts. Cette évaluation paraît facile. Ne suffit-il pas de mesurer simplement l'évolution de diverses variables comme le taux de chômage, le salaire réel, le pourcentage de pauvres et leur revenu moyen ou les indicateurs sociaux comme le taux de mortalité infantile ou les différents taux de scolarisation ? Mais ces descriptions ne nous donnent pas de réponse car nous ignorons la part imputable pour chaque évolution aux mesures d'ajustement et celle imputable aux déséquilibres et à la crise antérieure.

Le premier objectif consiste donc à tenter d'évaluer les coûts sociaux *nets* de l'ajustement, c'est-à-dire les coûts *bruts* observés, moins ce qui est imputable à la crise qui a précédé ; le second est de chercher à éviter les effets secondaires négatifs ou du moins de les minimiser, en concevant des programmes d'ajustement mieux adaptés.

Pour atteindre ces objectifs une analyse contrefactuelle à l'aide d'un modèle s'est avérée indispensable parce que c'est le seul moyen qui permette de raisonner "toutes choses égales par ailleurs" ; ce modèle permet en effet d'estimer le coût social net d'une mesure d'ajustement, c'est-à-dire son effet en éliminant l'incidence des autres facteurs. D'autre part il permet d'estimer les conséquences économiques et sociales d'autres programmes d'ajustement afin de sélectionner les plus équitables. Le modèle, dans la version du Centre ou dans des versions proches, a été appliqué dans cinq pays : Côte d'Ivoire, Équateur, Indonésie, Malaisie et Maroc. De plus, deux autres pays, Chili et Ghana, ont fait l'objet d'étude détaillée de l'ajustement, mais sans qu'on puisse mettre en oeuvre un modèle.

Mais avant de dresser un bilan des conséquences sociales de l'ajustement il nous faut rappeler la genèse et les conséquences de la situation de crise qui conduit à l'ajustement.

La genèse de la crise

Même si nous allons présenter une image simplifiée de cette genèse, il ne faut pas oublier la diversité des situations d'un pays à l'autre. Le fait que les circonstances de la crise varient beaucoup doit être pris en compte car les mêmes politiques d'ajustement ont des effets différents selon ces situations initiales.

Pour s'exprimer simplement, voire en simplifiant, on peut dire que la crise est résultée de la conjonction, au début des années 80, de chocs extérieurs avec une situation intérieure plus ou moins fragilisée, comme l'indiquaient déjà certains déséquilibres. Au cours des années 70 la plupart des pays ont accumulé une dette extérieure de plus en plus lourde parce qu'ils ont financé une part croissante de leurs investissements par l'emprunt à l'étranger. Après quelques années de financement national grâce à des termes de l'échange favorables, les gouvernements ont maintenu des taux d'investissement très élevés malgré le renversement de ces termes. A l'intérieur, de nombreux groupes d'intérêts favorisaient l'expansion du secteur parapublic, premier bénéficiaire de ces investissements. D'autre part les banques étrangères offraient une masse considérable de capitaux (les pétrodollars qu'elles recycloient) à des conditions très favorables pour les emprunteurs (taux d'intérêt réels faibles, voire négatifs).

En raison de cet endettement, le paiement des intérêts allait de 6 à 18 pour cent des recettes d'exportation (excepté en Malaisie qui a emprunté seulement sur le marché intérieur et au Ghana qui ne pouvait plus emprunter depuis le début des années 70) et la dette étrangère représentait une année ou plus des recettes d'exportation. Comme ces pays ne pouvaient pas dégager un excédent commercial important, excepté l'Indonésie, mais souffraient souvent d'un déficit commercial, la balance du compte courant était nettement déficitaire (8 à 15 pour cent). Ainsi dès 1980 beaucoup de pays étaient déjà engagés dans le cercle vicieux de l'endettement, devant emprunter de plus en plus pour rembourser les intérêts de leur dette et continuer à investir.

A ce déséquilibre extérieur étaient liés parfois le déficit budgétaire et l'inflation. Le déficit, lié en partie au paiement des intérêts, était important en Côte d'Ivoire, au Maroc et en Malaisie. Quant à l'inflation son taux était déjà élevé dans les deux pays latino-américains, au Ghana et en Indonésie.

Les économies étant ainsi fragilisées, excepté la Malaisie peu endettée à l'extérieur et l'Indonésie capable de payer les intérêts d'une lourde dette grâce au pétrole, elles ont toutes souffert de deux chocs au début des années 80 : d'une part la hausse des taux d'intérêt et la raréfaction du crédit international, d'autre part une dépréciation des termes de l'échange. Ainsi la chute des cours du cuivre au Chili, du cacao et du café en Côte d'Ivoire et au Ghana, du caoutchouc et d'autres produits en Malaisie a entraîné une dépréciation de 20 pour cent environ des termes de l'échange au début des années 80. Ensuite l'Équateur, la Malaisie et l'Indonésie ont subi de 1983 à 1986 les effets de la baisse du prix du pétrole. Mais d'autres pays avaient été touchés avant 1980, comme le Maroc où le prix des phosphates a diminué dès 1978. La chute de ces cours a un impact plus ou moins grand selon le degré d'ouverture d'économie. La Malaisie avec des exportations atteignant 50 pour cent du PIB est le pays le plus sensible à un tel choc puisqu'une baisse des termes de l'échange de 14 pour cent y entraîne une diminution de 7 pour cent du pouvoir d'achat extérieur du PIB et donc du revenu réel de ce pays.

Le tableau des économies étudiées au début des années 80 montre la spécificité de trois pays, d'une part l'Indonésie et la Malaisie où la situation est encore saine, d'autre part le Ghana qui représente la situation opposée étant donné la gravité de la crise depuis le milieu des années 70. La Malaisie est peu endettée à l'extérieur et l'Indonésie peut payer les intérêts de sa dette grâce au pétrole, de telle sorte que ces pays ne connaissent pas de déficit important du compte courant. Le Ghana ne connaît pas non plus de déficit important, mais pour des raisons différentes. En crise depuis une dizaine d'années ce pays a dû réduire ses importations au niveau très faible de ses exportations parce qu'il ne pouvait plus emprunter, ayant refusé l'ajustement. Le Ghana illustre ainsi clairement les conséquences du non-ajustement : on doit rationner de plus en plus les importations dans le cadre d'une régression de l'économie au nom d'une politique de "développement" autocentré.

Ces cas nous montrent que l'exemple classique de l'ajustement comme réaction à la crise n'est pas le seul possible. Quatre pays (Chili, Équateur, Côte d'Ivoire et Maroc), dont les économies fragilisées ont connu une crise à cause des chocs extérieurs, illustrent cet exemple classique. Mais le Ghana a décidé d'ajuster de nombreuses années *après* la crise. À l'inverse, l'Indonésie et la Malaisie ont ajusté en 1983-84 *avant* la crise. Certes ces deux pays avaient souffert des chocs extérieurs, mais ils auraient pu encore reporter l'ajustement

et emprunter à l'extérieur. C'est précisément cette liberté de manoeuvre qui leur a permis d'ajuster sans recourir au FMI et de choisir les composantes du programme de stabilisation plus librement que les autres pays.

L'ajustement, réponse à la crise

Le terme ajustement évoque une image simple dans les media, celle d'un pays en crise financière (il connaît un déficit extérieur important et ne peut plus emprunter) qui doit accepter les conditions du FMI pour bénéficier de nouveaux prêts.

Cette image simplifie beaucoup une réalité plus complexe. Une première remarque : le terme ajustement correspond à deux catégories différentes de mesures, les unes pour diminuer la demande globale, les autres pour stimuler l'offre.

Pour éviter toute confusion, on réservera le terme *stabilisation* aux mesures concernant la demande et celui d'*ajustement structurel* aux politiques d'offre. Les programmes de stabilisation répondent directement à la crise financière : on réduit la demande pour diminuer ou même supprimer le déficit du compte courant extérieur. Il s'agit de mesures conjoncturelles d'urgence qui doivent avoir des effets à court terme, 6 à 18 mois. A l'opposé un programme d'ajustement structurel porte sur le moyen-long terme et comprend un ensemble de mesures pouvant augmenter l'offre. Lorsque ces mesures ont un coût, la Banque mondiale accorde parfois des prêts pour les financer. C'est le cas par exemple d'une réduction des droits de douane ou d'investissements agricoles. Remarquons toutefois que certaines mesures ont à la fois des effets stabilisateurs et structurels. Par exemple une dévaluation réduit la demande globale et restructure les secteurs productifs.

Si stabilisation et ajustement structurel doivent être distingués, ils relèvent toutefois d'une logique commune. Il s'agit de traiter la même pathologie par une action curative pour l'une et par une action préventive pour l'autre. En effet, les déséquilibres qui ont conduit à la crise financière tiennent en partie à une insuffisance de l'offre domestique par rapport à la demande. Une fois les équilibres rétablis par le programme de stabilisation, le meilleur moyen d'éviter un nouveau dérapage consiste à accroître les capacités de production. De plus cette insuffisance de l'offre est imputée en partie aux structures inadaptées de l'économie : secteur parapublic inefficace et déficitaire, industries surprotégées tournées vers le marché intérieur, système de prix agricoles qui décourage les productions par exemple. Par suite, l'ajustement structurel consiste en une réforme en profondeur de l'économie pour changer le cadre dans lequel fonctionnent les entreprises. Une telle réforme a des retombées favorables pour certains groupes d'intérêts, mais défavorables pour d'autres. Elle correspond donc à un changement dans l'équilibre socio-politique du pays, qu'il est plus facile de faire accepter dans la conjoncture d'une crise financière et d'un programme de stabilisation. Ceci se vérifie à la fois dans les pays en développement et dans les pays industrialisés, comme le montre l'exemple du programme de stabilisation et d'ajustement structurel appliqué en France en 1958. En ce sens, stabilisation et ajustement structurel sont liés à la fois pour des raisons économiques et politiques. Cette liaison est manifeste lorsque le FMI et la Banque mondiale concertent leurs interventions et persuadent les gouvernements d'accompagner les mesures de stabilisation par des réformes structurelles. Evidemment, le calendrier des réformes ne revêt pas la même urgence et la préparation de

ces réformes prend du temps. Ceci explique un délai entre le programme de stabilisation et les prêts d'ajustement structurel. Par exemple au Maroc, la Banque mondiale a accordé ces prêts en mars 1984 et juillet 1985 alors que l'accord avec le FMI date de septembre 1983. En Côte d'Ivoire le programme de stabilisation de janvier 1981 a été suivi par un prêt d'ajustement structurel en décembre 1981.

Le traitement de choc que représente un programme de stabilisation concerne presque toujours les mêmes catégories de mesures, même si les variations sont nombreuses à l'intérieur de chaque catégorie. D'une part il s'agit de mesures budgétaires : coupures des investissements, réduction ou stabilisation des dépenses de fonctionnement, d'autre part il s'agit de la politique monétaire et de la politique de change.

Dans les pays qui ajustent au moment de la crise, les investissements publics sont réduits d'une manière drastique. Ainsi au Maroc ils baissent de presque 40 pour cent entre 1983 et 1986. En Côte d'Ivoire ils passent de 21 pour cent du PIB (1975-78) à 7.5 pour cent en 1984. Il en va de même en Équateur (de 7.3 à 4.4 pour cent). En revanche dans les deux pays qui ajustent avant la crise, la baisse est faible, environ -10 pour cent, de telle sorte que l'investissement public reste plus élevé qu'en 1980 (+16 pour cent en Indonésie et +67 pour cent en Malaisie). Enfin au Ghana, comme l'investissement public s'était effondré avant l'ajustement, celui-ci au contraire a permis une reprise (on passe de 1 à 2 pour cent du PIB), les prêts extérieurs étant indispensables pour financer l'importation de biens d'équipement.

Le fait que les investissements soient la première dépense sacrifiée dans le cas classique (ajustement en réponse à la crise) s'explique par des raisons politiques et économiques. L'opinion publique est beaucoup moins sensible à ces coupures qu'à celles touchant le budget de fonctionnement. En effet les dépenses d'investissement consistent en biens importés et en travaux publics. Si l'on réduit ces travaux, on touche une population dispersée de petits entrepreneurs et d'ouvriers du bâtiment qui ne réagissent pas. En revanche, si l'on coupe les dépenses de fonctionnement, on suscite deux fortes réactions. D'une part il faut réduire les salaires des fonctionnaires, ce qui provoque leur mécontentement, d'autre part on doit diminuer certains services d'éducation, de santé, des bourses, des subventions alimentaires... ce qui provoque des réactions plus ou moins violentes de la part des bénéficiaires. Une coupure temporaire des investissements peut se justifier d'autre part. En effet dans l'euphorie des années 70, les investissements publics avaient augmenté très vite, voire trop rapidement, en étant multipliés par deux ou même par trois, comme au Maroc. Par suite si l'on apprécie son évolution sur une vingtaine d'années l'investissement public ne paraît pas sacrifié malgré le programme de stabilisation. Il faut ajouter que l'on avait commis des erreurs dans les choix d'investissement de telle sorte que l'efficacité de ces investissements a été faible dans certains pays.

Le programme touche aussi les dépenses de fonctionnement, mais plus faiblement. Dans certains pays (Indonésie et Malaisie, Équateur et au Chili en 1986 seulement avec le second programme de stabilisation) elles baissent légèrement, ailleurs elles cessent de croître. Toutefois, compte tenu d'une croissance rapide avant, il s'agit d'un changement de cap qui implique des décisions délicates.

Soucieux de ne pas réduire les services offerts aux ménages et liés par le statut de la fonction publique, les gouvernements ne réduisent pas, en général, les effectifs de fonctionnaires pendant le programme de stabilisation ; ceux-ci continuent même parfois à augmenter comme au Maroc. Par ailleurs, comme il faut stabiliser la masse salariale, la seule

solution est une réduction des salaires réels qui se fait habituellement par le procédé le moins pénible, à savoir un blocage des salaires nominaux. C'est la politique appliquée en Côte d'Ivoire, au Maroc et en Indonésie.

Les subventions représentent le deuxième poste touché par le programme de stabilisation, malgré les risques politiques importants, qu'il s'agisse des subventions directes au consommateur ou de subventions aux entreprises parapubliques (ce qui signifie un relèvement de leurs tarifs). Ainsi au Maroc on a supprimé les subventions pour les produits alimentaires de rang intermédiaire mais sans toucher à celles pour les produits de base et on a révisé les tarifs de l'électricité, de l'eau et des transports. Ces mêmes tarifs ont été relevés au Chili et en Côte d'Ivoire où l'on a aussi réduit la subvention pour le riz. D'autres aides peuvent être touchées : ainsi au Ghana on a augmenté les redevances par consultation ou journée d'hospitalisation, on a fait payer les manuels dans les écoles et on a diminué les aides pour les repas des étudiants et leur logement. En Côte d'Ivoire le second programme de stabilisation a fortement réduit le nombre de bourses.

Comme les coupures dans les dépenses publiques, une politique monétaire plus restrictive représente un élément essentiel pour tout programme de stabilisation. Ceci va de soi dans les pays d'Amérique latine qui souffrent en permanence de l'inflation, mais tous les autres pays étudiés ont aussi recouru à la politique monétaire. La progression du crédit intérieur a été freinée en Côte d'Ivoire en 1981 comme au Maroc en 1983. En Indonésie, les autorités monétaires ont diminué la croissance de la masse monétaire et libéré les taux d'intérêt afin que les ménages accroissent leurs dépôts à terme. Enfin en Malaisie l'offre totale de monnaie n'a pas varié en 1984 et 1985 alors qu'elle augmentait avant 1984 de plus de 10 pour cent par an.

Il en va de même pour la politique de change : tous les pays qui le pouvaient ont dévalué. Le Chili a procédé à une série de dévaluations qui diminuèrent le taux de change réel de 10 à 20 pour cent chaque année ; l'Équateur, après une dévaluation en mars 1983, annonça une série de mini-dévaluations équivalant à 3 pour cent par mois. L'Indonésie décida deux dévaluations, en 1983 et 1986, après chaque baisse du prix du pétrole et la Malaisie laissa sa monnaie se déprécier en 1985 et 1986 de telle sorte que le taux de change réel effectif diminua de 30 pour cent en deux ans.

Le Ghana étant dans une situation très particulière (surévaluation considérable du taux de change officiel et marché parallèle très actif avec des cours plus de dix fois supérieurs), il fallut dévaluer dans des proportions considérables : le dollar passa de 2.75 cedis au début de 1983 à 90 cedis en janvier 1986.

Le seul pays qui n'a pas dévalué est la Côte d'Ivoire en raison de son appartenance à la zone franc. Cet inconvénient fut en partie pallié par les trois dévaluations du franc français de 1981 à 1983. Mais il s'agissait d'un concours de circonstances : depuis que le franc français est lié au deutsche mark les pays membres de la zone franc ont perdu tout espoir d'une dévaluation du franc français et par suite du franc CFA. De plus, ces dévaluations du franc français n'avaient pas d'incidence sur le commerce entre la Côte d'Ivoire et la France qui est son principal partenaire.

Alors que les programmes de stabilisation poursuivent un seul et même objectif, l'ajustement structurel présente des aspects plus diversifiés étant donné que les mesures ou réformes à engager pour accroître l'offre varient selon les structures économiques. Chaque

programme doit répondre aux problèmes spécifiques du pays. Par exemple, la privatisation d'une partie du secteur parapublic a un sens s'il est important et inefficace, mais n'a pas de raison si ce secteur joue un rôle secondaire.

Néanmoins, quelle que soit la diversité des politiques d'ajustement structurel, une comparaison entre les programmes montre qu'ils s'inspirent d'une philosophie commune, à savoir l'intérêt d'une *libéralisation des échanges*, à l'intérieur comme à l'extérieur, et éventuellement l'intérêt d'une privatisation des entreprises parapubliques pour accroître l'efficacité de l'économie. Cette philosophie guide aussi bien les programmes conçus en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale que ceux des pays comme l'Indonésie qui ont agi indépendamment.

À l'intérieur, la libéralisation des échanges vise à rétablir la vérité des prix et à supprimer les monopoles parapublics dans l'agriculture comme dans le secteur non agricole. Une politique de vérité des prix agricoles n'aurait pas eu de sens dans les pays comme l'Indonésie, la Malaisie et le Chili où le fonctionnement de l'agriculture était réglé par le marché. Mais cette politique a été engagée au Maroc, en Côte d'Ivoire et au Ghana où les distorsions de prix étaient très importantes. Dans les deux premiers cas, on a simultanément relevé les prix aux producteurs et ceux de certains intrants (engrais, eau) qui étaient subventionnés. D'autre part on a supprimé des monopoles parapublics, ceux de la vente d'engrais, de la production et de la vente de semences, de l'exportation de produits agricoles au Maroc et ceux de la transformation et vente de riz en Côte d'Ivoire. C'est au Ghana que cette politique a apporté le plus de changements : le prix du cacao a été multiplié par sept pour le rapprocher du cours mondial et on a enlevé au Cocobod — qui avait le monopole de la collecte, de la transformation, du transport et de l'exportation — une partie de ces activités pour les privatiser. Dans ces trois pays, toutes ces mesures visaient le même objectif : rétablir la vérité des prix, la politique de privatisation étant précisément un moyen de libéraliser les prix en supprimant des monopoles.

La même politique a été engagée dans le secteur non agricole. La réforme la plus importante concerne le Ghana où, depuis 1972, l'État fixait la plupart des prix : dès 1985 tous les prix ont été libérés excepté ceux de huit biens. En revanche au Maroc on avait conservé une économie de marché, mais de nombreux prix étaient contrôlés. Dans le cadre de l'ajustement structurel, on a aboli tout contrôle pour 60 catégories de biens. D'autre part ce pays a engagé une politique de libéralisation financière, ce qu'a fait également l'Indonésie en supprimant le rationnement du crédit, les prêts à taux subventionnés et en développant un marché des capitaux.

La libéralisation du commerce extérieur constitue le second volet, le plus important peut-être par ses effets, des programmes d'ajustement structurel. Elle entraîne en effet à terme une restructuration de l'ensemble de l'économie. D'une part tous les pays étudiés ont mis en oeuvre des mesures pour promouvoir les exportations, sans parler des dévaluations qui visent le même objectif. D'autre part ils se sont ouverts aux importations. Les deux exemples les plus significatifs, pour des raisons différentes, sont ceux du Ghana et du Maroc. Comme le Ghana s'était coupé de l'extérieur et rationnait sévèrement toutes les importations, cette réforme du commerce extérieur était une décision capitale : on a supprimé les quotas pour la plupart des biens et réduit les droits de douane à un niveau modéré. Le Maroc, lui, illustre parfaitement cette nouvelle politique puisqu'il a reçu le premier prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale destiné à financer la libéralisation du commerce extérieur.

Le Maroc a supprimé tous les droits sur les exportations et les licences requises pour exporter. D'autre part il a aboli les quotas à l'importation et limité à 45 pour cent les droits maximum à l'importation. Les autres pays ont mené des politiques semblables : la Côte d'Ivoire a éliminé les quotas et diminué les droits, dans un premier temps (pour les relever ultérieurement), l'Indonésie a réduit les droits au taux maximum de 60 pour cent au lieu de 225 pour cent et fait disparaître une bonne partie des licences d'importation.

Dans les trois pays (Maroc et surtout Côte d'Ivoire et Ghana) où les entreprises parapubliques dominaient le secteur moderne, on a engagé une politique de privatisation pour plusieurs raisons : pour libéraliser les échanges, pour réduire le déficit budgétaire (dû en partie à ces entreprises) et pour accroître l'efficacité du secteur moderne. D'autre part on a réformé le secteur parapublic en supprimant progressivement les subventions, en réduisant les effectifs, en limitant l'accès au crédit bancaire. Cette liste de mesures montre que l'enjeu essentiel n'était pas la privatisation, mais une gestion conforme aux règles de l'économie de marché.

En ce sens on peut considérer le développement d'une économie de marché comme l'objectif commun à toutes les mesures d'ajustement structurel. D'ailleurs certaines mesures de stabilisation relèvent de la même logique. On peut interpréter la dévaluation comme une opération de vérité des prix étant donné la surévaluation antérieure : le taux de change est ramené à sa valeur d'équilibre sur le marché. De même, réduire certaines dépenses publiques pour supprimer un déficit budgétaire financé par l'expansion monétaire ou obliger les entreprises parapubliques à fonctionner comme les autres entreprises, c'est imposer au secteur public des règles que respectent les entreprises privées en économie de marché.

Revenus et pauvreté pendant l'ajustement : à chaque pays son histoire

Ce titre dissipe deux illusions. L'une serait d'imaginer qu'il est facile d'apprécier l'effet de l'ajustement sur les revenus et la pauvreté : il suffirait de retracer l'évolution de divers indicateurs qu'on imputerait à l'ajustement. En réalité c'est impossible parce que trois ensembles de facteurs interfèrent : les mesures d'ajustement, la crise ou les difficultés antérieures, et des tendances à long terme comme la croissance démographique. Le rôle pédagogique du modèle macro-micro appliqué dans cinq pays est précisément de guider une lecture des évolutions en se référant simultanément à ces divers facteurs. La seconde illusion serait de penser que l'on observe dans tous les pays les mêmes évolutions des revenus et de la pauvreté. L'étude détaillée de chaque cas montre la diversité des histoires nationales. La première raison de cette diversité tient à l'absence de relation systématique entre l'ajustement et la croissance alors que celle-ci exerce un effet déterminant sur l'évolution du nombre de pauvres et l'intensité de la pauvreté. Alors qu'on suppose habituellement un lien entre ajustement et récession, cette hypothèse n'est pas confirmée par notre échantillon de pays. Si l'on compare le taux de croissance du PIB dans les deux années qui suivent l'ajustement et dans les sept années qui le précèdent (on a choisi une période longue pour éviter le biais des effets de la crise avant l'ajustement), on constate que dans trois pays ce taux est inférieur après l'ajustement, dans trois autres il est supérieur et enfin, au Maroc, il est pratiquement le même.

a) L'évolution de l'emploi

Comme l'évolution des revenus primaires (soit les revenus des facteurs de production) dépend en partie de l'emploi de ces facteurs, il faut d'abord faire un bref bilan de l'emploi. On impute souvent à l'ajustement un risque majeur : celui du chômage. De fait le chômage en ville s'aggrave souvent pendant la période d'ajustement. En revanche la situation de l'emploi en zone rurale ne se détériore habituellement pas.

La baisse de l'emploi dans le secteur formel non agricole entraîne à la fois une augmentation du chômage et un gonflement de l'emploi du secteur informel. Comme on le voit l'évolution du chômage n'est qu'un aspect du problème. En effet, à la différence des pays développés, il existe un secteur informel dans tous ces pays. Comme à long terme la croissance de l'offre de main-d'oeuvre y est plus rapide que celle de la demande par le secteur formel (indépendamment des problèmes conjoncturels de crise et d'ajustement), ce déséquilibre entraîne un dualisme sur le marché du travail avec deux secteurs, l'un formel l'autre informel, qui versent des salaires différents à la main-d'oeuvre non qualifiée. Il y a donc en permanence un excès de demande d'emplois par rapport à l'offre dans le secteur formel et beaucoup de ces exclus se réfugient dans le secteur informel étant donné qu'ils ne peuvent pas rester longtemps chômeurs en l'absence d'allocation chômage (le Chili, parmi les sept pays de l'échantillon, étant le seul où ces allocations existent).

Dans la plupart des cas, le programme de stabilisation, en freinant la demande, ralentit la croissance de l'emploi dans le secteur moderne ou même réduit son volume, comme c'est le cas en Côte d'Ivoire. Un ralentissement du taux de croissance de l'emploi dans des pays où l'offre de main-d'oeuvre en ville augmente très rapidement sous l'effet de plusieurs facteurs (croissance démographique, migrations internes) entraîne inévitablement un chômage accru et un gonflement de l'emploi dans le secteur informel. Par exemple au Maroc, le taux de croissance annuel de l'offre dépassait 5 pour cent pendant la période d'ajustement. Dans ces conditions une croissance moins rapide de l'emploi dans le secteur formel (mais encore supérieure à 1.5 pour cent) a suffi pour accroître à la fois le chômage de moitié et l'emploi dans le secteur informel. De même en Indonésie, la croissance de l'emploi dans le secteur formel est devenue inférieure à celle de l'offre de main-d'oeuvre. En Équateur, le taux de croissance de l'emploi dans l'industrie (une partie importante du secteur moderne) est passé de 9.1 pour cent (1975-80) à 1.7 pour cent (1982-86) soit beaucoup moins que la croissance de l'offre de main-d'oeuvre en ville (environ 5 pour cent), ce qui explique l'augmentation du chômage et des emplois-refuge dans le secteur informel (ainsi une enquête à Quito en 1987 révèle qu'il y a plus de personnes sous-employées dans ce secteur que de chômeurs).

Le cas le plus grave est celui de la Côte d'Ivoire où l'emploi dans le secteur moderne ne croît pas moins vite, mais baisse. Les effectifs dans le secteur formel privé ont diminué d'un tiers (les entreprises ayant licencié massivement plutôt que réduit les salaires), ce qu'une faible hausse de l'emploi dans l'administration n'a pu compenser. Résultat : le chômage a plus que doublé et l'emploi dans le secteur informel a progressé de 60 pour cent. Sans cette fonction de refuge, le nombre de chômeurs aurait triplé. Un facteur indépendant de l'ajustement explique en partie cette grave détérioration : la sécheresse de 1983 qui a incité les ruraux à migrer et accéléré la croissance de l'offre de main-d'oeuvre urbaine malgré la conjoncture.

Ces expériences révèlent l'existence d'un problème structurel antérieur à l'ajustement : il est difficile d'obtenir dans le secteur non agricole formel des taux de croissance de l'emploi de l'ordre de 5 pour cent, voisins de ceux de la population active en ville. Par suite il est clair que toute politique réduisant la demande globale rend cet objectif impossible à atteindre. Dans certains cas la reprise survient rapidement. Au Chili comme au Maroc la croissance de l'emploi a repris dès 1986. Par suite en 1987, le taux de chômage au Chili était revenu en dessous de son niveau avant la crise.

A ce propos, on peut se demander si l'un des facteurs qui ont incité les gouvernements à financer les investissements par l'emprunt extérieur, aux dépens de l'équilibre du compte courant, n'a pas été cette forte pression de l'offre de main-d'oeuvre en ville. Ceci conduit à se poser une question de fond : comment peut-on respecter les équilibres macroéconomiques tout en atteignant pour le secteur non agricole formel des taux de croissance si élevés que l'emploi augmente d'une manière durable de 5 pour cent par an ? Certes nous connaissons quelques cas exceptionnels de croissance accélérée, mais dans les autres pays où la croissance est moins rapide, l'emploi ne peut pas augmenter à ce rythme et l'aggravation du chômage pendant la période d'ajustement ne fait que révéler un problème antérieur occulté par un financement extérieur des investissements.

Ce bilan pour le secteur non agricole contraste avec une évolution plus satisfaisante dans l'agriculture : l'emploi y a progressé aussi vite, voire plus (comme au Maroc) que la population active. Ceci s'explique par deux facteurs. D'abord les programmes de stabilisation ont un impact plutôt favorable sur l'agriculture (par les dévaluations, les hausses de prix au producteur, la libéralisation des échanges) de telle sorte qu'ils ne réduisent pas la demande de main-d'oeuvre. D'autre part l'offre de main-d'oeuvre en zone rurale augmente moins vite qu'en ville.

b) L'évolution des revenus

On observe le même contraste entre les secteurs agricole et non agricole en matière de revenus : évolution positive dans le premier, souvent négative dans l'autre. Ce bilan doit prendre en compte l'ensemble des revenus alors que l'attention se concentre sur les salaires qui ne représentent qu'une faible part des revenus dans l'agriculture. D'autre part la majorité des actifs à faible revenu ne sont pas salariés.

Cette attention s'explique par un biais habituel : comme dans les pays développés, les salaires sont les revenus les mieux connus. Dans le secteur formel, on doit distinguer fonctionnaires et salariés du privé. Souvent le programme de stabilisation entraîne une baisse du salaire réel des fonctionnaires pour les raisons que nous avons indiquées. C'est le cas en Côte d'Ivoire, au Maroc et au Chili, mais il existe des exceptions : l'Indonésie où les fonctionnaires ont maintenu leur pouvoir d'achat et le Ghana où il a augmenté. Ces exceptions correspondent à des ajustements réalisés avant ou après la crise. L'Indonésie a ajusté assez tôt pour que les restrictions budgétaires soient modérées. A l'opposé le salaire réel des fonctionnaires au Ghana avait baissé des deux tiers entre la crise et l'ajustement, de telle sorte qu'une revalorisation était indispensable. Les deux contre-exemples confirment donc qu'une baisse des salaires publics est très probable en cas d'ajustement classique, c'est-à-dire à la suite d'une crise financière.

Dans le secteur privé les évolutions varient aussi selon les pays : baisse au Maroc, forte baisse au Chili et en Équateur, mais stabilité en Côte d'Ivoire, et hausse en Indonésie et en Malaisie. De nouveau le calendrier de l'ajustement joue un rôle : comme les deux pays asiatiques ont ajusté avant la crise, l'incidence de la stabilisation sur la production, et par suite sur la productivité du travail et sur les salaires dans le secteur formel, a été atténuée. Quant à la Côte d'Ivoire, l'ajustement à la baisse de la demande s'est fait uniquement par l'emploi, avec des licenciements très nombreux, tandis que le salaire moyen ne baissait pas.

L'évolution des revenus des entreprises dans le secteur formel est mal connue. Excepté en Malaisie, où le salaire réel a augmenté plus que la productivité du travail, le partage salaire-profit a évolué semble-t-il en faveur du profit, ou du moins a été stable, comme au Chili. Ceci signifierait une nette baisse des profits en Malaisie et au Chili (où ils auraient diminué comme le salaire moyen) mais non dans les autres pays. Toutefois la période d'ajustement est très discriminante pour les chefs d'entreprise : les uns, souvent la majorité, gagnent mais d'autres subissent des pertes ou font faillite à cause de la libéralisation des importations, comme le montre une enquête au Maroc, ou à cause de la chute des investissements publics, s'il s'agit des entreprises du bâtiment.

En raison des caractéristiques du secteur informel, notre connaissance des revenus est nécessairement très insuffisante. Mais le gonflement de l'emploi dans ce secteur, à la suite des mesures de stabilisation, a probablement un effet négatif sur les revenus. En effet, dans ce secteur la production dépend du nombre d'actifs parce que le capital joue un rôle négligeable. Par suite l'accroissement des effectifs et de la production potentielle, tandis que la demande globale est réduite par le programme de stabilisation, va entraîner une baisse des prix et des revenus dans le secteur informel, puisque l'ajustement entre l'offre et la demande se fait par les prix dans ce secteur. C'est ce qu'on observe en Équateur et c'est l'évolution estimée à l'aide du modèle en Côte d'Ivoire et au Maroc. Le phénomène est important parce que la majorité des actifs de ce secteur se classent en dessous du seuil de pauvreté en ville. En revanche dès que la croissance économique reprend, comme au Maroc en 1986 (+8.4 pour cent pour le PIB), le revenu moyen dans le secteur informel retrouve probablement son niveau antérieur à la crise.

A l'opposé, l'évolution des revenus agricoles pendant l'ajustement devrait être favorable pour plusieurs raisons. D'abord plusieurs mesures d'ajustement stimulent la production, en particulier la dévaluation qui bénéficie aux exportations agricoles et élève le prix des biens échangeables par rapport à celui des biens non échangeables. D'autre part, dans certains pays les gouvernements ont relevé les prix au producteur (Maroc, Côte d'Ivoire, Ghana). Dans les faits, on observe effectivement une évolution favorable dans la plupart des pays. Mais cette évolution ne dépend pas seulement de l'ajustement ; d'autres facteurs, de caractère exogène, jouent un rôle important. Ainsi une bonne pluviométrie au Maroc en 1985-86, la sécheresse de 1983 en Côte d'Ivoire, ont entraîné une évolution soit plus, soit moins favorable que l'évolution imputable à l'ajustement. Ces facteurs peuvent être antérieurs à l'ajustement : en Indonésie un programme d'investissements considérables en zone rurale pendant les années 70 explique une croissance de la productivité du travail dans l'agriculture pendant la période d'ajustement qui n'est pas imputable à des mesures d'ajustement. Si l'on dresse un bilan, on constate que dans tous les pays excepté l'Équateur, les revenus moyens ont augmenté pendant cette période. Le seul contre-exemple confirme cette conclusion : en Équateur les petits paysans n'exportent pas et une part élevée de leurs ressources provient du secteur non agricole. C'est la chute de ces ressources qui explique

la baisse de leur revenu moyen. Certes ce bilan optimiste est dû en partie à des facteurs exogènes (pluviométrie au Maroc, investissements antérieurs en Indonésie et en Malaisie). Mais même dans les pays où les facteurs exogènes ont été défavorables en raison d'une sécheresse, les revenus moyens ont légèrement (Côte d'Ivoire) ou nettement (Ghana) augmenté.

c) L'évolution du niveau de vie des ménages

Le niveau de vie des ménages ne dépend pas seulement de leurs revenus primaires, il dépend aussi des services procurés gratuitement par l'État et des transferts privés (envois de fonds des travailleurs émigrés) ou publics (subventions à des produits, secours versés à des personnes). La situation des pauvres est particulièrement affectée par ces services et transferts qui constituent une part plus élevée de leurs ressources réelles que pour les autres ménages. Or ces services et transferts sont directement touchés par les mesures de stabilisation : des coupures budgétaires peuvent réduire ces services ou transferts publics ; en revanche une dévaluation peut stimuler les envois de fonds, comme ce fut le cas au Maroc.

Il faut donc retracer l'évolution de ces revenus secondaires (services et transferts) avant d'esquisser un bilan final sur l'évolution du niveau de vie des ménages, et notamment des pauvres, pendant la période d'ajustement.

Le premier enjeu, en raison de ses répercussions politiques, est celui des subventions. L'image la plus diffusée par les media est celle des révoltes contre les programmes de stabilisation parce qu'en une journée les prix de produits alimentaires essentiels, ou des transports, de l'eau... ont augmenté de 50 ou 100 pour cent.

Une comparaison entre les politiques de subventions menées par chaque pays montre la prudence des gouvernements face à cette menace. Le plus souvent, soit ils les ont maintenues, soit il ont compensé certaines coupures par de nouvelles aides. Ainsi au Maroc, on a seulement supprimé les subventions aux produits de rang intermédiaire. Résultat : les subventions alimentaires par habitant, à dirham constant, n'ont pas baissé de 1982 à 1985. D'autre part l'État procurait diverses aides aux familles pauvres (rations alimentaires aux mères, repas dans les cantines scolaires et emplois sur les chantiers de travaux publics en zone rurale). Les aides ont été stables pendant la période d'ajustement ou même ont augmenté (+15 pour cent pour le nombre de repas). Au Ghana, on a changé complètement le système de subventions en faveur des pauvres. Dans les années 70, le gouvernement avait établi cette politique de compensation : les salariés du secteur moderne (c'est-à-dire de l'État et des entreprises parapubliques) acceptaient des bas salaires parce que l'État maintenait les prix alimentaires à un faible niveau grâce aux subventions. Mais comme il y avait pénurie de biens sur le marché officiel, les fonctionnaires (qui étaient servis en priorité) revendaient une partie de ces biens au marché noir. On a aboli ce système de subventions et établi en compensation plusieurs programmes ciblés d'aide alimentaire en faveur des groupes les plus pauvres. Le cas de l'Équateur est intéressant par ses contradictions : le Président Cordero élu en 1984 avait un programme néo-libéral qui condamnait les subventions. De fait, il a réduit les subventions aux intrants et à certains produits agricoles. Mais lorsque les difficultés économiques ont soulevé un large mécontentement, Cordero a relancé les subventions, en finançant des programmes de travaux publics en zone rurale,

notamment dans la région côtière où se trouvait sa base électorale. Quant au Chili, le gouvernement a diminué les allocations aux chômeurs, mais accru les aides aux plus pauvres par un programme de distribution de nourriture aux femmes enceintes, aux enfants de moins de six ans et de repas dans les cantines scolaires. La Côte d'Ivoire est par suite le seul exemple de coupure des subventions sans compensation : on a réduit celle pour le riz et relevé les prix des transports, de l'eau, de l'électricité, ce qui a touché relativement plus, en ville, les familles assez pauvres, que les familles les plus pauvres ou les familles aisées.

Comme les dépenses d'éducation et de santé représentent l'essentiel des dépenses sociales, on limitera nos références à ces deux domaines. Pour l'un et l'autre, il faut distinguer dépenses et services, car les mesures de stabilisation concernent les dépenses mais le niveau de vie des familles dépend des services. Un simple exemple illustre cette distinction : si un gouvernement réduit les dépenses d'enseignement de 10 pour cent en amputant les salaires des enseignants de 13 pour cent (si les salaires représentent 80 pour cent des dépenses totales), les familles reçoivent les mêmes services qu'avant l'ajustement. A l'évidence la répétition de cette mesure va diminuer la qualité de l'enseignement et donc les services offerts, mais cet effet négatif ne joue guère si la mesure est prise une seule fois. Or l'histoire des services d'éducation et de santé pendant l'ajustement conduit à cette conclusion : les dépenses ont été souvent affectées par le programme de stabilisation, mais les services fournis aux ménages l'ont été beaucoup moins.

La baisse de ces dépenses a touché plusieurs pays : les dépenses d'éducation et de santé par habitant ont baissé respectivement de 11 pour cent et 5 pour cent au Maroc, de 29 pour cent et 35 pour cent en Équateur et en moyenne de 20 pour cent au Chili. Mais en Indonésie, elles sont stables pendant les deux premières années et ne baissent, faiblement, qu'à partir de 1986. Enfin en Malaisie ces dépenses ont continué à augmenter pendant la période d'ajustement. Le contraste est manifeste entre ces deux pays où les dépenses sociales ont été privilégiées et les deux pays d'Amérique latine où elles ont été sacrifiées, leur part diminuant nettement dans un budget lui-même en baisse.

Il va de soi, dans ces conditions, que les services fournis aux ménages en Indonésie et surtout en Malaisie ont continué à se développer. Mais d'autres pays ont pu éviter une baisse des services en amputant les salaires. Ainsi au Maroc les effectifs scolarisés dans le second degré ont augmenté de 22 pour cent, ceux de l'enseignement supérieur de 29 pour cent entre 1983 et 1986. Si les effectifs du primaire ont diminué de 10 pour cent, ce recul n'est pas imputable à une baisse de l'offre puisque le nombre d'instituteurs a progressé de 14 pour cent, mais à un effet de demande. De même, le personnel médical par habitant et le nombre d'examen médicaux dans les formations sanitaires publiques ont rapidement augmenté, notamment en zone rurale. La même politique de baisse des salaires a permis à la Côte d'Ivoire d'obtenir une légère hausse du taux de scolarisation dans le second degré compensée par une légère baisse dans le primaire, malgré une forte réduction des dépenses d'éducation par habitant. Qu'il s'agisse de la Côte d'Ivoire ou du Maroc, cette baisse dans le primaire est liée à l'ajustement, même si elle ne résulte pas d'une réduction de l'offre d'éducation. En effet les parents, notamment dans les milieux défavorisés, envoient moins leurs enfants à l'école parce qu'ils n'en voient pas l'utilité dès lors que celle-ci ne conduit plus à un emploi dans le secteur moderne. Le recul de la scolarisation primaire n'en est pas moins regrettable par ses conséquences à long terme. En effet pendant plusieurs décennies, la productivité et les revenus de ces jeunes non scolarisés en seront affectés.

Nous pouvons en conclusion esquisser l'évolution des niveaux de vie des familles, y compris des pauvres, pendant l'ajustement. Les résultats des enquêtes sur les consommations et revenus des ménages en 1984 et 1987 pour l'Indonésie et la Malaisie ainsi que nos données sur les transferts et services sociaux assurent une hausse du niveau de vie des ménages ou du moins une stabilité (pour les ménages urbains en Malaisie) pendant la période d'ajustement. En revanche, le niveau de vie des ménages a nettement baissé en Équateur, à l'exception des grands exploitants agricoles qui ont à peine maintenu leur niveau de vie. Au Chili, il semble que le niveau de vie des ménages les plus riches (moins de 10 pour cent) ou les plus pauvres (moins de 10 pour cent) se soit maintenu, mais il y a eu une détérioration significative pour les autres. Pour le Maroc et la Côte d'Ivoire, le bilan dépend de la région. Au Maroc le niveau de vie des populations rurales a certainement progressé pendant l'ajustement et il a été pour le moins stable en Côte d'Ivoire. Mais la baisse du niveau de vie est incontestable en ville, notamment en Côte d'Ivoire où se conjuguent une baisse des revenus primaires, plus forte qu'au Maroc, avec une baisse des revenus secondaires, qui a été évitée au Maroc. Enfin pour le Ghana l'amélioration du niveau de vie des ménages en zone rurale est nette tandis qu'en ville une certaine stabilité est probable en raison de la compensation entre pertes et gains. Rappelons toutefois que ce bilan favorable pour le Ghana est fondé sur une comparaison avec la situation avant l'ajustement, qui était catastrophique.

d) L'évolution de la pauvreté

L'évolution de la pauvreté est liée à celle des niveaux de vie comme on pouvait le prévoir. Dans les deux pays d'Asie, la pauvreté a diminué à la fois en nombre (soit le pourcentage de pauvres dans la population) et en intensité (soit le rapport entre la somme des écarts entre les revenus des pauvres et le seuil de pauvreté, et la somme de tous les revenus). Dans ces pays la majorité des pauvres vivent à la campagne, et c'est surtout la politique d'investissements des années 70 qui explique cette amélioration du sort des petits paysans. Mais la politique d'ajustement y a également contribué par les dévaluations, la libéralisation des échanges, qui a amélioré les termes de l'échange pour l'agriculture, et le maintien, voire l'augmentation comme en Malaisie, des dépenses sociales.

Au Maroc, l'amélioration en zone rurale est certaine, mais une aggravation en ville est probable. Pour les paysans les plus pauvres, peu intégrés à l'économie d'échanges, c'est le facteur climatique qui a joué un rôle déterminant. En ville, cette détérioration s'explique par un doublement du nombre de chômeurs et une baisse des revenus dans le secteur informel. Si les transferts publics aux pauvres n'ont pas été amputés, ils n'ont pas non plus augmenté ; en revanche les envois de fonds, en hausse rapide grâce, pour une part, à des mesures gouvernementales (dévaluations, comptes spéciaux à taux d'intérêt plus élevé), ont pu atténuer cette évolution.

En Côte d'Ivoire la pauvreté est localisée principalement dans la savane et la forêt orientale. Compte tenu de l'évolution des prix des produits de ces régions et de nos informations sur les dépenses des ménages, on peut penser que la pauvreté s'est stabilisée dans ces régions pendant l'ajustement. Mais la pauvreté a nettement progressé à Abidjan en raison des licenciements, de la baisse des revenus dans le secteur informel et de la baisse des subventions aux produits de base. Le Ghana présentait une situation différente étant

donné l'aggravation catastrophique de la pauvreté pendant les années 70. En zone rurale l'ajustement a entraîné une amélioration, mais en ville il est difficile de conclure. Certaines mesures d'ajustement ont touché les pauvres tandis que le programme PAMSCAD (Programme of Actions to Mitigate the Social Costs of Adjustment) relevait le niveau de vie des plus défavorisés.

Pour les deux pays d'Amérique latine, une aggravation de la pauvreté est certaine. En Équateur elle concerne les régions rurales (en raison des structures agraires qui obligent les pauvres à chercher des ressources dans le secteur non agricole) comme les villes. Le Chili enfin constitue un cas particulier puisque la majorité des pauvres y vivent en ville. Dans ce cas la montée du chômage est le premier facteur d'appauvrissement, même si les mesures ciblées en faveur des plus pauvres ont évité une baisse de leur niveau de vie.

Le tableau de la pauvreté montre qu'on doit être très prudent lorsqu'on se réfère à des indicateurs sociaux pour apprécier les effets de l'ajustement. Ainsi au Chili et en Équateur, le taux de mortalité infantile, l'espérance de vie, continuent à s'améliorer pendant cette période. Ce qui s'explique peut-être par des mesures ciblées au Chili est plus difficile à comprendre en Équateur. On constate de même une amélioration de ces deux indicateurs en Côte d'Ivoire et une consommation de calories stable, malgré une nette aggravation de la pauvreté en ville. Ceci laisse penser que certains indicateurs sont peu sensibles à des phénomènes conjoncturels et que les statistiques d'autres indicateurs sont peu fiables.

Les illusions dangereuses du non-ajustement

L'histoire de plusieurs pays en développement montre combien la tentation de ne pas ajuster est forte. En effet dès la fin des années 70, ces pays connaissaient, comme la Côte d'Ivoire et le Maroc, une croissance à crédit au prix de déséquilibres de plus en plus graves. Des investissements publics et parapublics considérables étaient financés dans une proportion croissante par l'emprunt extérieur. Dans ces conditions seul un *boom* des prix des produits exportés aurait pu éviter la crise. Pourquoi ces pays ont-ils différé l'ajustement alors que l'Indonésie et la Malaisie ont pris cette décision dès l'apparition de déséquilibres sérieux ?

On peut certes donner une réponse en termes économiques : jusqu'à la crise, chaque gouvernement espère un retournement des termes de l'échange qui le sauvera. Etant donné que l'Indonésie et la Malaisie se distinguent au sein de notre échantillon par la qualité de leur gestion économique, on peut se demander si cette qualité et l'attitude vis-à-vis du futur ne sont pas liées et ont une seule et même cause, les progrès de la rationalité économique. En ce sens, la fuite en avant au prix de risques accrus traduirait une faible aversion pour le risque en dépit des coûts d'un échec dans un pays assez pauvre, alors qu'un comportement prudent lié à une plus grande aversion paraît plus raisonnable compte tenu du niveau de développement.

Mais on peut aussi faire une lecture politique de ce comportement de fuite. La croissance à crédit permet de concilier une croissance rapide (et par suite une offre suffisante d'emplois malgré la démographie urbaine) avec les intérêts des groupes influents. Si l'État voulait financer par son épargne ces investissements il devrait à la fois frapper les hauts revenus et réduire les dépenses de fonctionnement et donc les salaires des fonctionnaires, soulevant ainsi l'hostilité des classes moyennes et riches. Par ailleurs confier le relais de

l'investissement au secteur privé présente aussi des inconvénients politiques : ceci réduirait l'influence des fonctionnaires et du parti au pouvoir. En effet les investissements financés par les prêts extérieurs concernent surtout des entreprises parapubliques qui sont sous leur contrôle, ce qui implique de nombreux intérêts en jeu (en termes de revenus déclarés ou occultes et d'influence). Ces raisons politiques se sont conjuguées avec la responsabilité des banques étrangères, comme nous l'avons vu, qui offraient une masse considérable de capitaux à des conditions très favorables pour l'emprunteur et encourageaient cette fuite en avant qui leur procurait dans l'immédiat de substantiels bénéfices.

Si le report de l'ajustement est une première tentation, la seconde est le refus de l'ajustement lorsque la crise éclate. C'est la réaction fréquente des partis d'opposition qui accusent le gouvernement de céder aux injonctions du FMI alors qu'il existerait d'autres solutions qui seraient préférables. Aussi est-il indispensable de dénoncer ce mythe en montrant les coûts de ces solutions.

La première solution revient à obtenir une aide politique, elle n'est possible que pour un petit pays et est coûteuse en terme d'indépendance nationale. En effet les dons du pays protecteur ont une contrepartie (accès à des bases militaires ou vote dans les organisations internationales par exemple). Le pays qui a épuisé les possibilités normales d'endettement et refuse de recourir à un prêt du FMI, souvent condamné au nom de sentiments nationalistes, peut ainsi monnayer des éléments de souveraineté nationale contre un financement extérieur.

La deuxième solution consiste à ajuster à l'aide d'un seul instrument, le taux de change, sans appliquer un programme de stabilisation. C'est la politique de taux de change flottant avec ajustement automatique de ce taux pour équilibrer le compte extérieur, mais sans mesure budgétaire ou monétaire pour réduire les déséquilibres macroéconomiques. D'abord cette politique n'est pas possible s'il n'existe pas un marché financier assez développé où l'on négocie les devises, ce qui n'est pas le cas dans beaucoup de PVD. D'autre part on renonce ce faisant à recourir aux autres mesures de stabilisation, ce qui s'avère une politique moins efficace, comme on a pu le constater par des simulations sur le cas de l'Équateur.

La troisième solution est celle des opposants durs : le pays doit rompre les négociations avec le FMI et rationner les importations pour préserver son indépendance. Cette mesure conduit à une sorte d'ajustement forcé : les importations sont comprimées à un point tel que le pays dégage un excédent commercial pour rembourser ses dettes et cesse d'emprunter. Une autre variante consiste à répudier la dette et ajuster les importations aux recettes des exportations. Cette stratégie entraîne automatiquement une reconversion de l'économie vers un modèle de "développement autocentré", modèle proposé souvent par les opposants les plus hostiles à tout programme d'ajustement. C'est précisément la politique qu'a choisie le Ghana et nous avons pu en mesurer les coûts très lourds : chute du revenu par habitant, des cultures commerciales, des exportations et des importations, forte baisse des salaires réels, du revenu des paysans. Par suite, à la fois le nombre de pauvres et l'intensité de la pauvreté ont augmenté. Cette expérience ghanéenne, comme celle des autres pays qui ont suivi la même voie, est en accord avec les prévisions d'une simulation de non-ajustement au Maroc avec le modèle macro-micro. Le rationnement des importations aurait permis de supprimer rapidement le déficit du compte courant, mais à un prix très élevé : baisse du revenu par habitant, chute de la production industrielle et de l'investissement liée directement au rationnement, forte aggravation de la pauvreté. De plus, ce rationnement procure aux

commerçants des rentes de telle sorte que l'inégalité augmente. Le contrôle de la commercialisation des biens importés évite cet effet pervers, mais l'expérience montre qu'on développe ainsi un marché parallèle avec d'autres inconvénients et abus. Comme on le voit, cette stratégie mérite plutôt le qualificatif de "récession autocentrée". Compte tenu des critiques systématiques que suscite tout programme de stabilisation, il est nécessaire de se référer aux expériences de non-ajustement. Or, l'histoire des pays qui ont suivi la même politique que le Ghana laisse penser que cette stratégie entraîne toujours des coûts économiques et sociaux élevés. Il faut donc recadrer les débats politiques sur l'ajustement en dissipant les illusions dangereuses sur un "développement autocentré" qui permettrait d'éviter l'ajustement. En effet ces débats sont habituellement faussés parce qu'on compare l'ajustement et cette solution en recensant les coûts de l'ajustement, confondus avec ceux de la crise qui a précédé, mais en ignorant les coûts du non-ajustement. Si l'on veut instaurer un débat plus sérieux il faut comparer les coûts intrinsèques de chaque politique, une fois exclus les effets de la crise.

Les avantages de l'ajustement anticipé

Dès lors qu'on accepte de stabiliser, le choix du calendrier est une question très importante car les conditions et les coûts sociaux de l'ajustement en dépendent. S'il est reconnu que l'ajustement anticipé présente des avantages économiques, on néglige en revanche les avantages sociaux de cette décision.

Les avantages politiques et économiques sont manifestes. Politiquement, le gouvernement n'est pas obligé de négocier avec le FMI dans un contexte de crise et de reconnaître ainsi des erreurs de gestion. En procédant dans l'indépendance, le gouvernement paraît mieux placé pour faire accepter son plan de stabilisation par l'opinion publique (à moins qu'il ne préfère en imputer la responsabilité au FMI). Certes les coûts en termes de croissance et d'investissement sont seulement transférés dans le temps. Mais ils sont un peu atténués parce que les déséquilibres à résorber sont moins importants.

Mais l'avantage le plus important est une réduction des coûts sociaux de l'ajustement, comme le montrent les exemples de l'Indonésie, de la Malaisie et la simulation d'un ajustement anticipé au Maroc. Les deux pays asiatiques ont mieux concilié ajustement et équité que les autres en partie parce qu'ils ont ajusté avant la crise. D'une part les déséquilibres étant moins prononcés, la réduction de la demande globale est moins sévère. Ceci a plusieurs conséquences sociales : l'offre d'emplois évolue plus favorablement, ce qui évite une brusque augmentation du chômage et un gonflement du secteur informel qui signifierait une paupérisation dans ce secteur. On évite aussi une baisse des salaires réels qui ont encore progressé de 9 pour cent en Malaisie de 1983 à 1987. D'autre part les coupures budgétaires sont moins importantes que si l'on avait attendu la crise. C'est ce qui a permis à la Malaisie d'accroître les dépenses d'éducation et de santé par habitant pendant l'ajustement et à l'Indonésie de les maintenir, du moins pendant le premier plan de stabilisation de 1984-86. La simulation d'un ajustement au Maroc en 1981 au lieu de 1983 confirme ces avantages. Certes les coûts sociaux sont en quelque sorte transférés : il y a plus de chômage et de pauvreté en 1981 et 1982, mais leur augmentation est plus faible que celle observée en 1983 et 1984. De plus on aurait obtenu une réduction du déficit budgétaire si

forte qu'on aurait pu compenser ce supplément de pauvreté par des transferts, tout en diminuant encore nettement le déficit budgétaire. Dans cette hypothèse, la situation des pauvres aurait été bien meilleure en 1983-84 sans qu'ils en supportent le prix en 1981-82.

Lorsque l'on compare l'histoire de l'Indonésie et de la Malaisie à celle des autres pays, on comprend qu'un avantage considérable de l'ajustement anticipé est qu'il garantit un flux important et continu de capitaux extérieurs *avant et pendant* la période de l'ajustement, alors qu'en cas d'ajustement après une crise financière, ce flux est interrompu pendant une ou plusieurs années. Ceci atténue la réduction des dépenses publiques, permet de maintenir leur croissance et évite d'autre part une chute de l'investissement privé. Ces avantages ont des conséquences sociales essentielles : on évite des coupures drastiques en matière de dépenses sociales, le maintien de l'investissement a des effets directs sur l'emploi dans le secteur du bâtiment qui emploie en abondance une main-d'oeuvre peu qualifiée. En revanche, lorsqu'un pays diffère le plus longtemps possible l'ajustement, il va connaître pendant plusieurs années un arrêt complet de ces flux de capitaux extérieurs avant d'obtenir un prêt du FMI, ce qui aura des conséquences sociales très défavorables.

Etant donné les avantages d'un ajustement anticipé, il faut s'interroger sur les raisons qui l'empêchent. Divers facteurs conduisent à reporter l'ajustement. Le premier est, du côté de l'opinion, le temps de l'apprentissage (au début on préfère les avantages de l'endettement aux coûts de l'ajustement) et, du côté du gouvernement, l'espoir d'un renversement de tendance, d'une amélioration soudaine des prix à l'exportation qui résoudrait tous les problèmes. Pour éviter ces comportements, les media peuvent jouer un rôle, qu'il s'agisse de faire connaître les expériences d'autres pays qui ont ajusté en période de crise, ou après, comme le Ghana, en montrant ce qu'il leur en a coûté ; ou qu'il s'agisse de développer les services statistiques nationaux et de créer des observatoires économiques indépendants du gouvernement. Des rapports fréquents émanant de ces instituts indiqueraient la progression des déséquilibres, avertiraient l'opinion et la prépareraient aux mesures de stabilisation.

Sur le plan politique, plusieurs mesures sont souhaitables. La première est de garantir la stabilité gouvernementale. Le respect des règles démocratiques est tout à fait compatible avec des institutions qui assurent la permanence d'un gouvernement pendant quatre ou cinq ans, que ce soit dans le cadre d'un régime parlementaire ou présidentiel. On éviterait ainsi une raison de différer l'ajustement : les responsables politiques pensent qu'ils ne seront plus au pouvoir lorsque la crise financière éclatera. C'est un calcul rationnel pour un homme politique : il acquiert un capital de popularité en poursuivant l'expansion au prix d'un endettement croissant et espère tirer profit de ce capital plus tard, une fois que ses concurrents auront assumé l'impopularité de l'ajustement. Des règles comme celle de l'équilibre budgétaire appliquée en Indonésie peuvent jouer aussi un rôle. D'autre part des lois, qui garantissent l'indépendance de la Banque centrale, interdisent le financement monétaire d'un déficit budgétaire par exemple, rendent plus difficile le report de l'ajustement. Certes de telles règles pourraient avoir un effet déstabilisant si on les imposait brutalement, mais on peut concevoir une application progressive pour éviter ce risque.

Enfin il faut éviter que certains groupes disposent en quelque sorte d'un droit de veto qui leur permet d'empêcher l'ajustement. Le droit de grève sans restriction accordé aux fonctionnaires ou aux salariés de secteurs clés (énergie, transports, mines dans un pays où les recettes en devises proviennent des exportations minières) permet à ces groupes d'intérêt de bloquer certaines mesures d'ajustement. Or si un gouvernement élu

démocratiquement engage un ajustement anticipé et réduit les salaires réels des fonctionnaires, la mise en échec de cette politique signifie que pour protéger les revenus de salariés du secteur moderne, on va reporter l'ajustement au prix de coûts sociaux plus élevés et de mesures qui vont toucher les pauvres.

Comment stabiliser au coût social minimum

Que la décision de stabiliser soit prise avant ou pendant la crise, il est de toute façon souhaitable de le faire au coût social le plus faible. Les mesures de stabilisation ne sont pas neutres, c'est une évidence pour les coupures budgétaires qui portent sur les subventions ou certains services sociaux, mais c'est vrai aussi pour les autres mesures, y compris celles purement macroéconomiques comme la politique monétaire ou la politique de change.

Ayant appliqué des modèles macro-micro proches à cinq pays qui ont des structures différentes, on observe des constantes malgré ces facteurs de diversité : en termes d'équité, certaines mesures sont toujours préférables à d'autres. Il ne faudrait pas en conclure qu'on peut stabiliser en utilisant une seule mesure, la meilleure. En effet il existe des effets de seuil : si une baisse limitée des salaires des fonctionnaires peut avoir des effets plus favorables qu'une autre mesure, en revanche une chute de 50 pour cent va faire tomber de nombreux fonctionnaires dans la pauvreté, entraîner un refus de travailler et compromettre sérieusement la qualité des services publics. La comparaison des mesures n'a pas pour objet de choisir une mesure mais de guider la mise au point d'une combinaison optimale de mesures, telle que toute autre combinaison aurait, à même effet de stabilisation, des coûts sociaux plus élevés.

Ces réserves étant faites, il apparaît que certaines mesures sont à déconseiller, comme l'augmentation des impôts indirects ou les licenciements de fonctionnaires, qui ont des effets négatifs : baisse du PIB, accroissement du nombre de chômeurs et d'actifs du secteur informel (ce qui diminue le revenu moyen de ces actifs) et réduction immédiate des services d'éducation et de santé.

A l'opposé, deux mesures ont un impact social plus favorable, ou moins défavorable, que les autres : la dévaluation et une baisse modérée des salaires des fonctionnaires. La dévaluation favorise les industries intensives en main-d'oeuvre et l'agriculture. Elle réduit l'inégalité parce que le prix des produits agricoles exportés augmentent tandis que les salaires réels dans le secteur moderne baissent s'ils ne sont indexés que partiellement sur le coût de la vie. Comme les agriculteurs ont plus de ressources, ils achètent plus au secteur informel (ils consacrent en outre une part plus élevée de leur budget que les autres aux biens de ce secteur). Par suite le revenu moyen dans ce secteur augmente. Par ailleurs, comme la part des biens importés dans la consommation des ménages croît avec le revenu et l'urbanisation, la dévaluation touche très peu les ménages pauvres en zone rurale. Ce bilan optimiste doit toutefois être nuancé : la dévaluation n'est souhaitable que si les petits et moyens paysans sont exportateurs et si la politique monétaire évite que l'économie s'engage dans une spirale inflationniste.

Dans plusieurs pays, compte tenu de la place des fonctionnaires dans la hiérarchie des revenus, une baisse modérée de leur salaire est également souhaitable : elle diminue l'inégalité, n'a pas d'effet significatif sur la pauvreté et est moins coûteuse en termes de

croissance que d'autres coupures budgétaires. Cet avantage est particulièrement net si on le compare à une réduction des investissements en zone rurale. Cette mesure touche sur-le-champ les ouvriers et chefs d'entreprise du bâtiment en zone rurale qui sont souvent pauvres ; à terme elle diminue la productivité et donc les revenus des paysans. Mais il est beaucoup plus facile pour un gouvernement d'appliquer cette mesure que de diminuer les salaires des fonctionnaires, ce qui révèle une contradiction entre l'objectif d'équité et l'objectif de faisabilité politique.

Lorsque le chômage des jeunes en ville est très élevé et risque d'augmenter avec le plan de stabilisation, il est souhaitable de coupler cette baisse des salaires avec l'embauche de jeunes chômeurs à des taux de salaire très bas. Cette main-d'oeuvre peut être utilisée pour des travaux qui ont un impact direct sur le niveau de vie des pauvres (comme l'installation de la voirie, la transformation de bidonvilles...). Cette mesure permet donc de réduire la pauvreté à la fois en luttant contre le chômage et en améliorant les conditions de vie des pauvres en ville.

En revanche, la baisse des investissements publics, mesure préférée des gouvernements comme on l'a vu, a des coûts immédiats et à terme. Dans l'immédiat elle réduit l'activité du bâtiment où travaille une main-d'oeuvre à faible revenu. A terme, elle diminue la productivité des investissements privés et donc la croissance, ce qui affectera l'ensemble de la population. Couper les investissements en zone rurale a, comme nous l'ont montré les contre-exemples de l'Indonésie et de la Malaisie, des conséquences négatives pour les petits paysans.

Ce bilan ne condamne pas les politiques menées par de nombreux pays. Lorsque les investissements publics ont été multipliés par deux ou trois, des coupures sont inévitables. Mais celles-ci ne devraient pas concerner les investissements en zone rurale qui peuvent réduire l'inégalité et la pauvreté.

En raison des effets immédiats sur le bâtiment et des effets à terme sur la croissance d'une baisse trop forte de l'investissement, il est préférable de se limiter à une baisse modérée et de la conjuguer avec une diminution des dépenses de fonctionnement. Mais alors il faut moduler ces diminutions si l'on veut éviter des conséquences sociales négatives. En effet certaines mesures ponctuelles, tout en représentant une faible économie, peuvent être très coûteuses socialement. Par exemple les pauvres ne pourront plus se faire soigner à l'hôpital s'ils doivent payer des médicaments, même si l'hôpital leur offre gratuitement l'essentiel : soins et équipement.

Ayant ainsi apprécié les effets de la politique budgétaire et de la politique de change, il reste à examiner ceux de la politique monétaire. D'après les simulations, une politique monétaire plus rigoureuse s'avère relativement neutre. Par exemple une politique plus restrictive réduit le revenu moyen de chaque groupe à peu près dans la même proportion. Remarquons que ceci signifie une aggravation de la pauvreté qu'on évite avec une dévaluation. Toutefois cette neutralité est préférable au biais négatif d'autres mesures comme l'accroissement des impôts indirects ou les licenciements de fonctionnaires. De plus une politique monétaire restrictive a un effet favorable sur la répartition des patrimoines. En effet la plupart des pauvres en ville disposent seulement de monnaie tandis que les ménages riches possèdent surtout des actifs réels et placent souvent une partie de leurs liquidités soit

en devises, soit à l'étranger. Par suite les ménages pauvres sont beaucoup plus touchés par la dévalorisation des liquidités due à l'inflation. La dévaluation en accélérant l'inflation accroît l'inégalité des patrimoines, tandis qu'une politique monétaire restrictive la diminue.

Ce bilan des avantages et inconvénients de chaque mesure conduit à proposer des programmes qui combinent une dévaluation, une politique monétaire restrictive et une baisse modérée des salaires des fonctionnaires (du moins lorsque ceux-ci n'ont pas subi une forte baisse auparavant comme ce fut le cas au Ghana). On peut également couper certains investissements, notamment s'il y a eu, avant l'ajustement, une expansion très rapide et mal gérée. Mais on doit préserver les investissements qui augmentent la productivité des petits paysans. De même des coupures dans les dépenses de fonctionnement ne doivent pas se faire d'une manière bureaucratique, mais en prenant en compte l'impact social de chaque mesure. Enfin si un gouvernement veut minimiser les coûts sociaux de l'ajustement, il dispose d'un moyen direct et efficace : verser des compensations aux pauvres touchés par les mesures de stabilisation. On a estimé au Maroc et en Équateur le montant de ces transferts qui auraient évité toute aggravation de la pauvreté, soit 1.5 pour cent et 4 pour cent du revenu total des ménages. Ce montant n'est pas négligeable compte tenu de la crise budgétaire où se trouvaient ces pays au moment de l'ajustement. Ceci justifierait donc une aide extérieure que les pays donateurs pourraient envisager puisqu'elle durerait seulement deux ou trois ans (ainsi au Maroc dès 1986 des compensations n'avaient plus de raison d'être puisque la pauvreté avait retrouvé son niveau avant l'ajustement).

Avantages et coûts sociaux de l'ajustement structurel

Apparemment l'ajustement structurel est plus facile à appliquer qu'un programme de stabilisation : souvent les effets ne se manifestent qu'après plusieurs années, d'autre part certaines mesures comme la libéralisation financière ou une réforme administrative paraissent neutres. Mais il ne faut pas cacher que d'autres mesures suscitent de graves conflits et ont un impact immédiat. La libéralisation des prix agricoles relève sur-le-champ le revenu des paysans, une réforme du secteur parapublic peut entraîner des milliers de licenciements. Il est donc nécessaire d'apprécier les conséquences sociales des mesures habituelles et de voir comment un programme d'ajustement structurel doit être modulé par des considérations d'équité.

Dans l'agriculture, la vérité des prix est le plus souvent favorable aux exploitants, notamment aux petits qui utilisent proportionnellement moins d'intrants. Elle fait disparaître le contrôle des prix au producteur qui est un moyen pour prélever un surplus sur l'agriculture destiné à financer les investissements dans le secteur non agricole. Toutefois cette libéralisation des prix peut être défavorable aux petits paysans s'ils sont acheteurs en raison de l'exiguïté de leur exploitation et si les cultures d'exportation sont l'apanage des grands propriétaires. Dans ce cas là, il faut compléter cette politique de libéralisation et de développement des exportations par un changement des structures agraires, afin de rééquilibrer l'agriculture commerciale au bénéfice des petits exploitants. D'autre part des mécanismes stabilisateurs sont souhaitables en cas de fortes fluctuations des prix internationaux.

Dans le secteur non agricole, la libéralisation des prix a des effets opposés : hausse des prix pour le consommateur mais disponibilité plus grande des biens. Lorsque les prix officiels sont très inférieurs aux prix libres, beaucoup de biens sont rationnés et les consommateurs doivent acheter sur le marché parallèle à des prix très élevés, supérieurs à ceux en vigueur après la libéralisation. Ainsi l'effet de la libéralisation sur le niveau de vie des ménages dépend de la répartition de leurs achats entre les marchés officiel et parallèle. Mais l'impact d'autres mesures, comme la libéralisation financière, est toujours favorable, puisque le coût du capital par rapport au travail se trouve accru, ce qui stimule les activités intensives en main-d'oeuvre.

La libéralisation des échanges extérieurs est l'aspect le plus important de l'ajustement structurel. Quelles sont les conséquences sociales de cette ouverture de l'économie ? Du côté des importations, la suppression des quotas et la réduction des droits de douane touchent les chefs d'entreprises surprotégées et inefficaces et leurs salariés qui se classent dans les revenus moyens ou supérieurs. Mais cette libéralisation entraîne une pression à la baisse pour les prix des biens manufacturés qui améliore les termes de l'échange entre le secteur agricole et le secteur non agricole au bénéfice des agriculteurs, ce qui diminue la pauvreté dans tous les pays où la majorité des pauvres sont de petits paysans. Le bilan de la libéralisation est donc plutôt favorable, comme le confirme *a contrario* une étude sur le protectionnisme qui porte sur une vingtaine de pays. On constate que le protectionnisme accroît nettement l'inégalité et diminue de 20 pour cent le revenu moyen des 60 pour cent les plus pauvres.

Le développement des exportations, qui est l'élément complémentaire de cette politique d'ouverture, a aussi des conséquences sociales favorables, du moins sous certaines conditions. Le développement des exportations agricoles par des petits-moyens exploitants a des effets favorables immédiats et à terme sur la distribution des revenus et la pauvreté. En effet il fait disparaître progressivement la réserve de main-d'oeuvre à très faible productivité en zone rurale. Or lorsque cette réserve a disparu, comme ce fut le cas à Taiwan dans les années 70, le secteur non agricole doit accorder de fortes hausses de salaire à la main-d'oeuvre non qualifiée, ce qui diminue à la fois l'inégalité et la pauvreté. Ce mécanisme ne joue pas si les exportations proviennent de grandes exploitations, ce qui justifie dans ce cas une évolution des structures agraires, comme nous l'avons vu. Les progrès des industries exportatrices ont aussi un impact favorable car il s'agit d'industries intensives en main-d'oeuvre.

En revanche, une mesure d'ajustement structurel a un coût social élevé : la remise en ordre du secteur parapublic par des privatisations ou des réformes qui alignent ce secteur sur le secteur privé entraîne de nombreux licenciements. Plus le secteur parapublic est important et mal géré, plus l'ajustement structurel est socialement coûteux. En effet ces nouveaux chômeurs ne vont pas retrouver forcément un emploi car il faut un certain temps pour que les industries exportatrices se développent et souvent elles n'utilisent pas le même genre de main-d'oeuvre. Ceci justifie les programmes de compensation financés par la Banque mondiale pour aider ces chômeurs, par exemple au Ghana, à s'établir comme indépendants ou comme planteurs.

Enfin l'ajustement structurel a deux effets favorables. D'abord certaines mesures de libéralisation procurent un gain social net : elles bénéficient à certains individus, sans perte pour aucun. D'autre part l'ajustement structurel accroît dans certains cas la flexibilité de

l'économie. Or les coûts d'un plan de stabilisation en termes de chômage, de pauvreté sont moins élevés en régime de prix flexibles qu'en cas de prix fixes dans le secteur moderne. Ainsi le coût social éventuel de la stabilisation, à la suite de nouveaux déséquilibres, est réduit par l'ajustement structurel s'il contribue à la flexibilité des prix. Celui-ci apparaît donc dans l'ensemble plus conforme à l'équité que le cadre structurel qui l'a précédé. Toutefois des mesures ponctuelles d'accompagnement s'avèrent indispensables dans certains cas, par exemple pour développer des exportations agricoles des petits-moyens exploitants ou compenser les licenciements dans le secteur parapublic.

Ce que peuvent faire les pays donneurs

Les pays donneurs peuvent jouer un rôle important pour diminuer les coûts sociaux de l'ajustement, qu'il se fasse avant ou pendant la crise.

Etant donné les avantages d'un ajustement avant la crise financière, les pays donneurs devraient d'abord faire tout leur possible pour persuader chaque gouvernement d'agir sur-le-champ. Si celui-ci diffère l'ajustement, c'est parce que le bilan des coûts et bénéfices politiques du report est préférable au bilan politique d'un ajustement anticipé. L'objectif des pays donneurs devrait donc être de modifier le bilan politique d'un ajustement anticipé et par suite l'ordre de préférence du gouvernement. Par exemple l'offre, à titre temporaire, d'une aide importante, pour compenser les pertes de certains groupes dues à l'ajustement, serait un moyen efficace de persuasion. En second lieu les pays donneurs pourraient offrir une assurance gratuite contre les chocs exogènes (détérioration des termes de l'échange, sécheresse par exemple) pendant l'ajustement. Cette assurance financerait des dons qui compenseraient les coûts de ces chocs, s'ils se produisaient. Cette offre, valable seulement quelques mois, serait incitative par la sécurité qu'elle procurerait au pays ajustant avant la crise.

En cas de crise, les pays donneurs disposent de deux moyens pour réduire les coûts sociaux d'un programme de stabilisation. Le premier est à la disposition du FMI lorsqu'il prépare ce programme avec les autorités du pays. Il s'agit de chercher la combinaison optimale des mesures qui minimise les coûts sociaux. Une telle combinaison est certainement préférable à un programme standard qu'on appliquerait d'un pays à l'autre. En effet chaque pays ayant ses caractéristiques spécifiques, seule une étude sur mesure permet de définir cette combinaison optimale. Ceci suppose des informations statistiques qui font souvent défaut et éventuellement le recours à des instruments comme un modèle macro-micro pour estimer les effets de politiques alternatives.

Le second moyen relève directement des pays donneurs. La recherche du programme optimal en termes d'équité ne garantit nullement sa faisabilité politique. Souvent il y a même contradiction entre ce programme et celui qui est politiquement le plus facile à appliquer. C'est ici que le rôle des donneurs bilatéraux peut être déterminant. En finançant certains transferts de compensation, ils rendent le programme le plus équitable faisable politiquement.

Les pays donneurs sont ainsi appelés à financer deux genres de transferts, les uns pour compenser l'aggravation de la pauvreté liée à un programme même équitable, les autres pour compenser des pertes de revenu subies par d'autres ménages (classés au-dessus du seuil de pauvreté) qui s'opposent politiquement au programme. Remarquons que certains

transferts volontairement non ciblés peuvent atteindre ce double objectif. Un exemple est celui de repas gratuits dans les écoles primaires et secondaires. Si l'on souhaitait aider seulement les pauvres, il est évident qu'on se limiterait aux écoles primaires dans les quartiers populaires. Mais en étendant cette mesure aux autres quartiers et aux écoles secondaires, on aide les classes moyennes, notamment les fonctionnaires. Si ceux-ci ont supporté des baisses de salaire à cause du programme de stabilisation, leur opposition à celui-ci sera atténuée par le bénéfice de ces repas gratuits.

Comme nous l'avons vu, les seuls transferts compensant la pauvreté accrue représentent 1.5 à 4 pour cent du PIB. Si l'on ajoute des transferts de caractère politique en faveur d'autres groupes, on peut atteindre 2.5 à 5 pour cent du PIB. Etant donné la situation de crise, l'État ne peut financer de telles sommes. Seuls les pays donateurs peuvent résoudre ce problème, ce qui représente de leur part un réel effort. Aussi serait-il justifié qu'ils fassent figurer cet objectif d'équité dans les conditions de prêts et de dons, afin de s'assurer que le pays bénéficiaire fasse par ailleurs tout ce qu'il faut pour minimiser les coûts sociaux de l'ajustement. Comme il est contradictoire d'alourdir la dette par une intervention sociale en cas de crise financière, des dons sont préférables à des prêts. De plus c'est la formule qui permet le meilleur contrôle des fonds. Si le programme de stabilisation réussit, la charge de ces dons ne doit pas durer plus de trois ou quatre ans. En ce sens une aide importante mais temporaire paraît préférable au flux permanent d'une aide limitée. Ces dons pour éviter une aggravation de la pauvreté sont d'autant plus justifiés qu'il existe des effets de seuil. Au-delà d'un certain point, la pauvreté entraîne des effets irréversibles, même si le sort des familles pauvres s'améliore ensuite. C'est le cas des effets de la malnutrition des jeunes enfants sur leur développement physique et mental et par suite sur leur productivité lorsqu'ils seront adultes. Ainsi une aide temporaire peut éviter aux groupes les plus touchés d'être condamnés à la pauvreté pendant des décennies.

En matière d'ajustement structurel, les pays donateurs ont deux responsabilités. La première est de veiller aux conséquences sociales de l'ouverture de l'économie. C'est le cas, comme nous l'avons vu, avec les exportations agricoles. Si les donateurs accordent un prêt pour des cultures d'exportation, ils doivent y mettre deux conditions : la constitution de petites-moyennes exploitations sur les nouvelles terres mises en valeur et l'aide à celles-ci. En effet la réduction des inégalités et de la pauvreté en zone rurale dépend du développement de ce groupe.

La seconde responsabilité concerne seulement certains pays, ceux où il existe un large secteur parapublic. La conjonction de nombreux licenciements avec les mesures de stabilisation risque de créer une situation explosive dans les villes. Il faut donc financer en quelque sorte un filet de sécurité pour les populations urbaines touchées par ces mesures pendant une période plus ou moins longue de transition structurelle. Cette opération spécifique de restructuration est coûteuse socialement. Mais si les pays donateurs n'assurent pas cette aide, on risque des troubles graves et l'arrêt de l'ajustement alors qu'il n'existe pas de politique alternative. La mise au point de programmes comme PAMSCAD au Ghana qui allient des mesures d'urgence (aide alimentaire) à des mesures de reconversion (installation comme artisan ou planteur, acquisition d'une qualification) est un défi pour les donateurs en raison du coût et surtout des difficultés techniques que présentent la mise au point et l'application de ces programmes. Certes les pays donateurs doivent résoudre un problème grave dont ils ne sont pas historiquement responsables. Mais s'ils échouent, l'avenir de ces pays sera condamné pour de nombreuses années.

Au terme de cette analyse de l'ajustement, il est clair que celui-ci n'est pas, contrairement à ce que beaucoup répètent, une calamité sociale inévitable. S'il existe une volonté politique réelle d'ajuster sans que les pauvres en souffrent, une action concertée du gouvernement, des organisations internationales et des pays donateurs peut concilier l'ajustement avec une stabilisation de la pauvreté et une réduction des inégalités. Ceci suppose des actions persévérantes dès qu'une menace de crise financière se manifeste : action pour anticiper l'ajustement au lieu de le différer le plus longtemps possible, action pour choisir la combinaison optimale de mesures de stabilisation, action pour accompagner l'ajustement structurel par des mesures correctrices, action enfin des pays donateurs pour compenser en ville les effets d'un chômage accru et d'une baisse des revenus dans le secteur informel. Ainsi existe-t-il des politiques d'ajustement compatibles avec l'équité tandis que d'autres sont très coûteuses socialement. Cette absence de déterminisme permet de poser le problème de la conditionalité sociale de l'aide. Les pays donateurs auraient deux raisons pour l'imposer aux gouvernements : éviter une aggravation de la pauvreté et assurer un succès durable à l'ajustement qui est indispensable mais que des explosions sociales provoquées par une misère accrue peuvent remettre en question.

AJUSTEMENT ET ÉQUITÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

- *Ajustement et équité au Chili* (à paraître)
par Patricio Meller
- *Ajustement et équité en Côte d'Ivoire* (à paraître)
par Hartmut Schneider *et al.*
- *Ajustement et équité en Équateur*
par Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet et André Fargeix
- *Ajustement et équité au Ghana* (à paraître)
par Alan Roe et Hartmut Schneider *et al.*
- *Ajustement et équité en Indonésie* (à paraître)
par Erik Thorbecke *et al.*
- *Ajustement et équité en Malaisie* (à paraître)
par David et Lionel Demery
- *Ajustement et équité au Maroc*
par Christian Morrisson
- *Ajustement et équité dans les pays en développement* (à paraître)
par François Bourguignon et Christian Morrisson