

La Faisabilité politique de l'ajustement
CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE
CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N° 13

La Faisabilité politique de l'ajustement

par

Christian Morrisson

- Les risques politiques de la stabilisation dépendent des mesures prises.
- Un bon calendrier de mise en œuvre, une constitution adaptée et un affaiblissement des corporatismes réduisent les risques.
- L'ajustement structurel présente beaucoup moins de risques, exception faite de la réforme des entreprises publiques.
- Une nouvelle conception de la conditionnalité et des aides bilatérales adaptées diminueraient les risques.

CAHIER DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE N°13

La Faisabilité politique de l'ajustement

par

Christian Morrisson



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS
CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE
REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES
GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

CAHIERS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

Le Centre de Développement s'efforce, dans ses activités de recherche, d'identifier et d'analyser les problèmes qui vont se poser à moyen terme, dont les implications concernent aussi bien les pays Membres de l'OCDE que les pays non membres, et d'en dégager des lignes d'action pour faciliter l'élaboration de politiques adéquates.

Les *Cahiers de politique économique* présentent sous une forme concise, facile à lire et à assimiler, les résultats des travaux de recherche du Centre. De par sa diffusion rapide, large et ciblée, cette série est destinée plus particulièrement aux responsables politiques et aux décideurs concernés par les recommandations qui y sont faites.

Les politiques de stabilisation économique et d'ajustement peuvent provoquer des troubles sociaux, voire mettre en péril la stabilité des pays. Dans ce *Cahier de politique économique* sont analysées les conséquences politiques de tels programmes. Il ressort de cinq études de cas approfondies et de deux échantillons importants de pays, en Amérique latine et en Afrique, que les coûts politiques en termes de grèves, de manifestations ou d'émeutes sont très différents d'une mesure de stabilisation à l'autre. Le calendrier d'application des mesures, le régime constitutionnel, les interventions ciblées des donateurs influent également sur ces coûts. Ces recherches ont ainsi permis de définir et de préciser les caractéristiques d'un programme de stabilisation politiquement optimal qui, pour un même résultat économique, minimise les coûts politiques.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE
94 rue Chardon-Lagache
75016 Paris, France
Téléphone : (33-01) 45.24.82.00 Télécopie : (33-01) 45.24.79.43

Table des matières

Introduction	5
--------------------	---

Première partie : les risques politiques de l'ajustement

Le cadre d'analyse	9
Les risques politiques d'un programme de stabilisation	11
Les réactions aux mesures d'ajustement structurel	19

Seconde partie : comment éviter les risques politiques ?

La meilleure stratégie avant la crise	24
La meilleure stratégie pour stabiliser en cas de crise	27
La meilleure stratégie pour des réformes structurelles	34
Comment adopter la constitution à l'ajustement	36
Le rôle des donateurs	37
Conclusion	39
Bibliographie.....	42

Introduction

Dans l'histoire de l'ajustement, le souci du politique est apparu seulement au terme d'une longue réflexion. En effet, au début des années 80, dans l'urgence des crises financières qui frappaient de nombreux pays en développement, on ne pensait qu'à rétablir les équilibres macro-économiques, en particulier celui de la balance des paiements, par des mesures à court terme de rigueur budgétaire et monétaire, ainsi que par la dévaluation. L'ajustement se limitait à un programme de stabilisation ayant pour seul critère la réduction, le plus rapidement possible, du déficit extérieur. Mais on a vite reconnu que stabiliser n'est pas une fin en soi : il ne suffit pas de diminuer la demande, il faut aussi accroître l'offre, en améliorant l'allocation des ressources. Sous l'impulsion des organisations internationales, les mesures de stabilisation ont donc été complétées par des mesures d'ajustement structurel, telles que la baisse des droits de douane, la déréglementation des marchés financiers ou la suppression des distorsions dans les prix agricoles. Cette distinction entre la stabilisation et l'ajustement structurel est politiquement importante. En effet, le programme de stabilisation a un caractère d'urgence et comporte nécessairement beaucoup de mesures impopulaires puisque l'on réduit brutalement les revenus et les consommations des ménages en diminuant les salaires des fonctionnaires, les subventions ou l'emploi dans le bâtiment. En revanche, les mesures d'ajustement structurel peuvent être étalées sur de nombreuses années et chaque mesure fait en même temps des gagnants et des perdants, de telle sorte que le gouvernement peut s'appuyer facilement sur une coalition des bénéficiaires pour défendre sa politique.

Quels que soient les succès économiques obtenus dans certains pays par ces programmes de stabilisation et de réformes structurelles, le débat s'est rapidement élargi avec une critique des conséquences sociales de l'ajustement, marquée par la publication, dès 1987, de l'ouvrage de Cornia, Jolly et Stewart, *L'Ajustement à visage humain*. C'est pour apporter une contribution scientifique à ce débat que le Centre de Développement a engagé, en 1987, un programme de recherche sur les conséquences sociales de l'ajustement dont les résultats ont été présentés dans le Cahier de politique économique No. 1, *Ajustement et équité*, publié en 1992. Il convient de ne pas oublier que le présent Cahier se situe dans le prolongement du Cahier No. 1 ; en effet, si l'on pensait que le seul objectif de ces recherches est d'indiquer les moyens d'éviter les troubles en cas d'ajustement, on

interpréterait mal notre démarche. Il est clair que, parmi les premiers objectifs d'un gouvernement, doit figurer celui de concilier l'ajustement et l'équité ; mais il est conforme à une démarche scientifique de distinguer les problèmes et de les traiter l'un après l'autre.

L'application de programmes d'ajustement dans des dizaines de pays pendant les années 80 a montré que l'on avait négligé la dimension politique de l'ajustement. Sous la pression de grèves, de manifestations, voire d'émeutes, plusieurs gouvernements ont été obligés d'interrompre ou d'amputer sévèrement leurs programmes. Or, on ne peut assimiler cette contrainte politique au problème social que nous venons d'évoquer. La dimension sociale de l'ajustement est évidente lorsque les troubles représentent une réaction de désespoir de la part des plus pauvres à des mesures de stabilisation qui les frappent directement. Dans d'autres cas, cependant, l'opposition à l'ajustement n'est pas le fait des pauvres : des fonctionnaires ou des salariés d'entreprises publiques peuvent, par la grève dans des secteurs clés, bloquer l'action gouvernementale. Des chefs d'entreprises protégées peuvent, par le *lobbying*, freiner la libéralisation commerciale. On a donc été obligé de reconnaître que le succès économique de l'ajustement dépend de sa faisabilité politique. Un programme interrompu par des grèves est un échec ; un programme appliqué au prix d'une répression faisant des centaines de morts est aussi un échec.

Or, la dimension politique de l'ajustement a été un problème relativement négligé jusqu'au début des années 90. Certes, on avait depuis plus de 20 ans construit et testé des modèles politico-économiques, mais ceux-ci concernaient les pays développés, où le contexte politique est très différent. De leur côté, des politologues avaient effectué des études monographiques sur des pays en développement, des études comparatives qualitatives mais, à part quelques exceptions, ces travaux n'avaient pas été intégrés dans un cadre politico-économique, ni formalisés, et personne n'avait procédé à des analyses systématiques sur la base de données quantitatives dans plusieurs pays. C'est seulement depuis quelques années que l'on a mené à bien des recherches systématiques sur les relations entre le cadre politique et la croissance. Alesina et Perotti (1994) en ont fait le bilan : d'après ces travaux, il est clair que l'instabilité politique a un impact négatif sur la croissance. On peut donc penser que, toutes choses égales par ailleurs, les programmes d'ajustement suivis de violence freinent plus la croissance que les autres programmes d'ajustement.

Ces insuffisances ont incité le Centre de Développement à entreprendre, en 1990, un projet sur « La Faisabilité politique de l'ajustement » qui s'est inscrit dans le prolongement de celui sur « Ajustement et équité ». Dans ce cadre, on a réalisé cinq études de cas approfondies (sur l'Équateur, le Venezuela, les Philippines, la Côte d'Ivoire et le Maroc) où l'on analyse, sur une dizaine d'années,

les processus de décision et les interactions entre les variables politiques et économiques. On a, d'autre part, entrepris des analyses comparatives de l'ajustement en quantifiant les variables politiques pour sept pays d'Amérique latine et pour 23 pays d'Afrique pendant les années 80. Grâce à cet ensemble de travaux, nous disposons, pour la première fois, d'estimations précises sur les risques politiques des diverses mesures d'ajustement.

Notre réflexion sera fondée sur ce large ensemble de pays en développement. On aurait pu l'élargir à l'expérience de la transition dans les pays d'Europe de l'Est : ceux-ci ont engagé des programmes d'ajustement structurel (privatisation et libéralisation des marchés) qui ont beaucoup de points communs avec l'ajustement structurel dans les pays que nous avons étudiés. Cette assimilation, cependant, comportait un risque important, dans la mesure où nous avons tenté une analyse politique ; en effet, le passé de ces pays d'Europe de l'Est (un régime communiste pendant plusieurs décennies) est très différent de celui des pays étudiés ; par suite, le contexte *politique* actuel y est également différent même si certaines réformes *économiques* sont comparables.

Dans une première partie, nous présenterons ces résultats, après avoir proposé un cadre adapté aux pays en développement pour l'analyse des interactions politico-économiques. Les recommandations suggérées dans la seconde partie pour choisir un programme d'ajustement politiquement optimal, reposent sur ces résultats empiriques. La définition d'un tel programme repose sur un arbitrage entre l'efficacité économique des mesures et leur coût politique. Il est clair que la suppression d'une subvention à un produit consommé seulement par les familles pauvres, pour un gain budgétaire modeste, est le symbole d'une mesure inefficace par rapport à son coût. A l'inverse, une politique monétaire rigoureuse qui réduit efficacement la demande globale sans susciter de troubles est très souhaitable. Afin de classer les mesures de stabilisation en fonction de ces deux critères, nous raisonnerons à même effet économique, par exemple à même réduction du déficit extérieur, puisque c'est l'objectif premier d'un programme de stabilisation. En classant en fonction de leur risque politique des mesures qui ont le même effet économique, nous procurons une information utile pour les gouvernements qui souhaitent minimiser les risques de troubles.

Première partie : les risques politiques de l'ajustement

Le cadre d'analyse

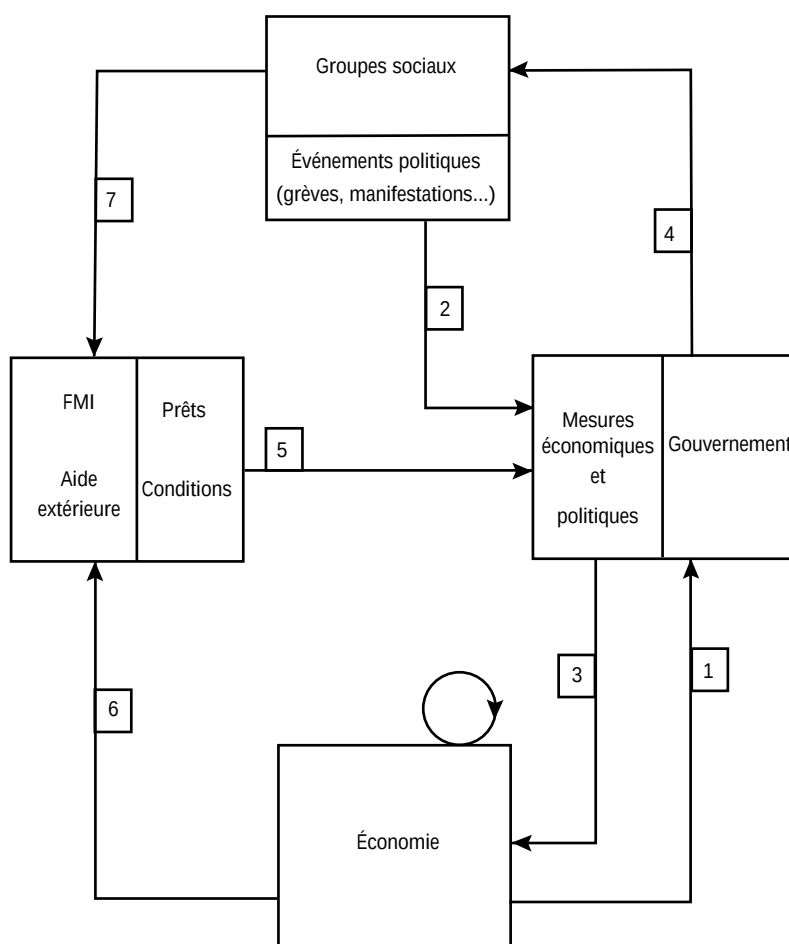
Il faut se référer à un cadre cohérent pour bien saisir les principales interactions politico-économiques de l'ajustement. Celles-ci se manifestent entre quatre catégories d'agents : le gouvernement, les groupes sociaux, les agents économiques (en tant que producteurs ou consommateurs) et l'extérieur (organisations internationales ou pays donateurs).

Même si un gouvernement poursuit divers objectifs comme la croissance ou le prestige international, il reste qu'habituellement son premier objectif est de rester au pouvoir, la probabilité d'y rester dépendant à la fois du soutien politique de la population et de la répression. Lorsque le gouvernement fait des choix budgétaires, ceux-ci affectent deux catégories de dépenses : celles qui bénéficient directement à certains groupes et accroissent ce soutien, ou celles qui contribuent au bien-être de tous à long terme, comme les investissements en infrastructures. En cas d'ajustement, les organisations internationales demandent une réduction des premières dépenses, ce qui amoindrit le soutien au gouvernement. Celui-ci peut compenser cette baisse de popularité par la répression en cas de troubles, mais elle entraîne de nombreux coûts (dépendance accrue à l'égard de l'armée ou réactions négatives à l'étranger). Chaque gouvernement est donc pris, en cas d'ajustement, entre des pressions contradictoires — contraintes financières et répression, d'une part, et inconvénients de la répression, d'autre part. L'ajustement ne consiste cependant pas seulement en coupures budgétaires, il requiert aussi une restructuration des dépenses en faveur des divers groupes ou des divers secteurs, ce qui n'entraîne pas nécessairement une baisse du soutien car, comme cette politique produit à la fois des gagnants et des perdants, il y a une compensation possible du point de vue politique.

Les groupes sociaux peuvent défendre leurs intérêts de plusieurs manières : par le vote ou par des négociations, par la grève ou par des manifestations, voire par des émeutes. Dans les pays qui sont plutôt autocratiques, le vote n'est guère efficace, de telle sorte que les pressions sur le gouvernement s'exercent par ces autres voies. Les populations urbaines peuvent mener plus facilement des actions

collectives que les ruraux. Parmi les populations urbaines, certains salariés ont un pouvoir de négociation important, s'ils travaillent dans des secteurs clés, comme l'énergie ou les transports, puisqu'ils peuvent bloquer l'activité économique.

Figure 1



On a supposé que les agents économiques réagissent conformément à la théorie standard. Les entreprises, par exemple, investissent moins si l'ajustement entraîne une hausse des taux d'intérêt. Enfin, si le pays est en crise financière, les agents extérieurs interviennent pour aider le pays à respecter ses engagements, en remboursant ses dettes en totalité ou en partie, tout en se souciant des intérêts propres du pays (le retour à une croissance stable et durable).

La figure 1 résume ces relations. Un premier bloc (flèches 3 et 4) montre les effets économiques et politiques des mesures prises par le gouvernement ou par les agents extérieurs. Par exemple, une politique monétaire restrictive freine l'activité (flèche 3) ou la suppression d'une subvention provoque des troubles (flèche 4). Le deuxième bloc (flèches 1, 2 et 5), montre comment le gouvernement réagit aux événements politiques ou aux conditions économiques. Avec la flèche 1, par exemple, on voit comment un grave déficit extérieur oblige le gouvernement à stabiliser. Les troubles entraînent la répression (flèche 2). Enfin, la conditionnalité manifeste l'influence du FMI sur la politique du gouvernement (flèche 5). Le dernier bloc (flèches 6 et 7) illustre les relations avec l'extérieur : celui-ci réagit à la crise financière du pays (flèche 6) ou à la situation politique (flèche 7), en désapprouvant, par exemple, une répression très dure.

On peut aussi interpréter cet ensemble d'interactions dans une perspective dynamique en mettant en lumière un cycle politico-économique propre à l'ajustement. Supposons qu'en raison du grave déficit de la balance des paiements, un gouvernement prenne des mesures impopulaires de stabilisation (flèche 1) ; ces mesures provoquent des grèves et des manifestations (flèche 4), ce qui le contraint à réprimer (flèche 2). Mais habituellement cette répression n'est pas durable dans des démocraties ou des autocraties (à la différence des dictatures). Après un certain temps, le gouvernement prend des mesures de libéralisation politique (flèche 4). Si l'aide extérieure a redonné une marge de manœuvre au gouvernement, il peut prendre des mesures économiques populaires, ce qui relance l'économie et accroît le soutien à sa politique (flèches 3 et 4). Malheureusement, si les déséquilibres macro-économiques n'ont pas été vraiment rétablis entre-temps, ce retour à une politique plus laxiste risque de ramener le pays à son point de départ. Dans ce cas, on peut considérer la conditionnalité comme une protection contre ce processus cyclique.

Les risques politiques d'un programme de stabilisation

Nos deux échantillons, comprenant de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine, confirment les risques d'un tel programme. On observe, avec un décalage de trois à six mois, un lien étroit entre l'annonce des mesures de

stabilisation et les troubles, les grèves ou les manifestations. Ce décalage est intéressant, car il prouve que, contrairement à l'hypothèse d'anticipations rationnelles, les réactions politiques ont lieu au moment de l'application des mesures plutôt qu'à leur annonce. Cela peut s'expliquer par le caractère technique de l'ajustement : lorsque le gouvernement annonce un programme et en trace les grandes lignes, la plupart des personnes concernées ne sont pas capables d'avoir une idée claire des conséquences de ce programme pour elles, ou pensent qu'il touche surtout les autres.

Les réactions varient beaucoup selon les mesures prises. Celles qui suscitent le plus de manifestations sont les mesures qui touchent toute la population, à savoir les hausses de prix, quelle qu'en soit l'origine (subvention coupée, hausse des impôts indirects ou dévaluation). Ainsi, en Zambie, un doublement du prix de la farine et du maïs en décembre 1984, dû à la suppression des subventions, a provoqué une vague d'émeutes et la répression a entraîné 15 morts ; en raison de ces réactions, le gouvernement a ensuite annulé la mesure. De même, lorsqu'au Nigeria, en 1988, le gouvernement a augmenté (parce que la subvention avait été supprimée) le prix du pétrole lampant, acheté en particulier par les ménages pauvres, cette mesure a provoqué des émeutes et la mort de six manifestants.

Ces hausses entraînent moins souvent des grèves, ce qui n'est pas surprenant car, dans beaucoup de pays, la majorité de la population urbaine est occupée dans les petites entreprises ou le secteur informel, secteurs où il n'est pas possible de faire grève sans perdre son emploi. D'autre part, les grèves sont des mouvements catégoriels par nature, ce qui explique la corrélation entre les restrictions budgétaires touchant les fonctionnaires et les grèves. Ces restrictions entraînent souvent des baisses de salaire, voire des licenciements dans l'administration et les entreprises publiques : les salariés étant organisés et souvent assurés de conserver leur emploi, ils peuvent faire grève. Cela a été le cas au Congo où, en 1990, dans le cadre d'un accord avec le FMI, le gouvernement a réduit les effectifs de fonctionnaires ainsi que les salaires du secteur public : cela a entraîné une vague de grèves, jusqu'à ce que ces mesures soient suspendues. Au Burkina-Faso, une réduction de 15 pour cent des salaires en 1982 a entraîné une grève des fonctionnaires ; quand, en 1984, le gouvernement a imposé une retenue de 25 pour cent sur leurs salaires, les enseignants ont réagi de nouveau par une grève. Pourtant, d'autres mesures, comme la coupure des investissements publics ou des dépenses de fonctionnement (salaires exclus), n'entraînent aucun trouble. Ainsi, des statistiques qui reposent sur des dizaines de pays observés pendant dix ans prouvent que les risques politiques sont très différents d'une mesure à l'autre.

Un tel résultat est important, car il signifie que les risques de programmes ayant le même impact économique sont très différents et qu'il existe donc un programme politiquement optimal, c'est-à-dire qui minimise les risques.

Les réactions des gouvernements face aux troubles varient selon les cas. Les formes de répression les plus dures sont réservées aux manifestations, ce qui s'explique par le caractère autocratique de beaucoup de régimes. Ces manifestations étant considérées comme une menace pour le régime, celui-ci se défend par tous les moyens, y compris les exécutions sommaires ou les tirs sur les manifestants. Ainsi, en janvier 1984, un doublement des prix du pain et de la semoule en Tunisie provoque de graves émeutes dans le Sud : celles-ci sont réprimées sur-le-champ au prix de plusieurs dizaines de morts. Pour ce qui est des grèves, elles sont éventuellement réprimées, mais moins sévèrement ; on procède par exemple à des arrestations, on recourt à la censure ou encore on ferme les écoles et les universités lorsque les enseignants font grève.

Une comparaison pour les pays d'Amérique latine entre des régimes démocratiques comme la Colombie, l'Équateur, le Pérou, et des régimes militaires, comme l'Argentine et le Chili, en 1981-82, montre que les troubles sont plus rares lorsque le régime est militaire ; de plus, ils sont de nature différente : les grèves comptent plus que les manifestations. La comparaison entre les deux expériences de l'Argentine sous un régime militaire (en 1981) et en démocratie (1987) est parlante : le niveau de protestation a été trois fois plus élevé en 1987 et il y a eu beaucoup plus de manifestations. Cela s'explique aisément par les risques plus grands pour les manifestants sous un régime militaire. Ce type de régime n'en est pas pour autant forcément moins fragile. Les changements de gouvernement à la suite des troubles y sont plus fréquents et, au-delà d'un certain seuil, les troubles sociaux y font rapidement boule de neige, au point de menacer le régime, ce qui n'est pas le cas en démocratie.

Le caractère autocratique, mais non dictatorial, de nombreux régimes est attesté par la corrélation entre la répression et la libéralisation politique ; en effet, le propre d'une dictature est qu'elle n'accorde jamais des mesures de libéralisation nombreuses et durables : les libertés perdues le sont pour toujours. A l'opposé, nous ne devons pas confondre autorité et autocratie. Il est tout à fait naturel que, même dans les pays les plus démocratiques, certaines personnalités exercent une influence prépondérante à caractère purement moral et qui ne contredit en rien les principes démocratiques, alors que tout régime autocratique prend beaucoup de liberté avec ces principes. Parmi les 23 pays africains étudiés sur 11 ans, on observe fréquemment cette politique de libéralisation quelques mois après la répression : les prisonniers sont libérés, les journaux interdits reparaissent et les écoles fermées sont rouvertes. L'organisation d'une répression dure et permanente

— comme ce fut le cas en Guinée sous le régime de Sékou Touré (ce pays ne figure pas dans notre échantillon) — n'est pas possible pour plusieurs raisons : le coût de l'appareil répressif, la dépendance du gouvernement à l'égard de l'armée et de la police et surtout l'incidence extérieure. Les pays donateurs peuvent réagir en coupant l'aide ou même en interrompant toute relation commerciale ou technique. Seuls des pays comme la Guinée, qui bénéficiait à l'époque du soutien inconditionnel de l'URSS, n'étaient pas exposés à ce risque.

Dès lors qu'un gouvernement engage cette libéralisation politique, il lui est plus difficile de maintenir une politique de rigueur. On observe assez souvent que cette libéralisation entraîne un retour au laxisme : les subventions sont rétablies, les dépenses publiques progressent de nouveau, et la politique monétaire est assouplie. Après les émeutes de janvier 1984 en Tunisie, par exemple, le ministre de l'Intérieur responsable de la répression a dû quitter son poste, l'état d'urgence a été aboli et l'on a renoncé en même temps à la politique de vérité des prix : les subventions pour le pain et la semoule sont rétablies et le blocage des loyers est maintenu. Ces décisions résultent en partie de la libéralisation politique : comme l'opposition à l'ajustement peut de nouveau s'exprimer, le gouvernement est enclin à changer de politique économique. Il l'est d'autant plus que le programme de stabilisation a été appliqué depuis un certain temps. Le gouvernement espère que cela est suffisant et qu'il peut désormais relâcher l'effort. Ainsi, l'expérience confirme l'hypothèse d'un cycle politico-économique de l'ajustement.

L'existence d'un tel cycle justifie cependant la conditionnalité imposée par le FMI, car souvent des équilibres macro-économiques n'ont pas été rétablis et ce retour au laxisme conduit à un nouveau dérapage. Cela dit, cette conditionnalité n'est pas une panacée. Les Philippines sous Marcos ont manqué à plusieurs reprises pendant les années 80 à leurs engagements envers le FMI, alors qu'à la même époque, l'Indonésie et la Malaisie ont mené à bien des programmes de stabilisation sans l'aide du FMI.

Les cinq études de cas approfondies menées dans le cadre du programme de recherche du Centre de Développement complètent les informations fournies par les deux échantillons africains et latino-américains, et nous permettent de nuancer ces résultats. Le premier intérêt de ces études est de nous montrer comment, en choisissant une stratégie avisée, un gouvernement peut éviter le cycle politico-économique évoqué et appliquer avec succès, jusqu'à son terme, un programme de stabilisation.

Mesures impopulaires, troubles et répression

La séquence « mesures de stabilisation-troubles-répression et annulation des mesures » est certes possible. L'exemple le plus significatif nous est donné par l'Équateur. En octobre 1982, un ensemble de mesures sévères sont prises : hausse du prix de l'essence de 120 pour cent, suppression des subventions à la farine, hausse des taux sur les cigarettes, sur la bière, sur les automobiles, sur les gains en capital des biens fonciers et hausse de 25 pour cent pour les transports urbains. Les réactions sont immédiates et violentes : ministres séquestrés, grèves dans les transports, dans l'enseignement et dans d'autres secteurs et graves émeutes. Par suite, le gouvernement doit céder sur plusieurs points : des hausses de salaire sont accordées pour compenser les hausses de prix et le prix de l'essence diminue. Les mêmes réactions se produisent à plusieurs reprises. En 1985, le gouvernement augmente le prix de l'essence de 67 pour cent, pour réduire le déficit budgétaire, et les tarifs d'autobus de 50 pour cent. Le principal syndicat appelle à une grève générale de deux jours qui donne lieu à des violences et entraîne la mort de sept personnes. Deux mois plus tard, une nouvelle série de grèves et de manifestations se produit. Le Président Cordero peut cependant résister au Congrès, qui veut relever fortement le salaire minimum, grâce au soutien des militaires. En 1989, une nouvelle hausse du prix de l'essence et des taxes sur les véhicules entraîne une grève nationale des conducteurs de camions et d'autobus. Le Président Borja fait appel aux militaires pour les transports publics. Puis, en novembre 1989, une hausse des tarifs d'autobus provoque de violentes manifestations d'étudiants.

Le cas du Venezuela montre qu'il n'y a pas de lien entre la violence sociale et le niveau de développement : malgré un revenu par habitant relativement élevé, c'est le pays où les troubles ont été les plus violents. En février 1989, le gouvernement augmente le prix de l'essence de 100 pour cent ainsi que le prix des services ou des biens produits par les entreprises parapubliques, y compris les transports urbains. Ces décisions déclenchent des émeutes suivies de pillage ; la répression par l'armée provoque officiellement 300 morts. Malgré cette crise, suivie en mai d'une grève générale, le gouvernement poursuit l'application de son programme. Il le complète toutefois par des mesures de compensation en faveur des pauvres qui, dès 1990 ont compensé pour les trois quarts l'incidence des hausses de prix.

On peut faire la même remarque pour l'échantillon de 23 pays africains. C'est au Gabon, qui a l'un des revenus par habitant les plus élevés en Afrique, qu'ont éclaté de graves émeutes en janvier 1990 à la suite de grèves dans le

secteur public, ces troubles résultant de la réduction des salaires et de l'emploi dans l'administration et dans les entreprises publiques. La répression de ces émeutes a entraîné une cinquantaine de blessés et 250 arrestations.

Enfin, en Côte d'Ivoire, les troubles de 1990 ont interrompu le programme de stabilisation. Le gouvernement avait décidé un prélèvement de 10 pour cent sur les salaires du secteur privé et une réduction des salaires des fonctionnaires de 15 à 40 pour cent. La nouvelle entraîna des manifestations d'étudiants suivies de pillages, puis des grèves dans l'enseignement, les professions de santé et les banques. Une manifestation de soutien au Président Houphouët-Boigny tourna à l'émeute (un manifestant fut tué). Le gouvernement dut donc reporter l'application de ces mesures. Malgré cela, il y eut ensuite une grève générale qui mit en danger la stabilité du régime, car des soldats et des policiers participèrent aux manifestations.

Les exemples de ces pays confirment notre analyse sur de larges échantillons : les hausses de prix pour les produits et pour les services courants, comme les baisses de salaire net (après impôt), provoquent souvent des troubles graves, avec des enchaînements de grèves et de manifestations.

Une bonne gestion des hausses de prix

Toutefois, il existe des cas de réussite où un gouvernement parvient à éviter ce risque, comme au Maroc en 1983-85. Le gouvernement, de juillet à septembre 1983, a augmenté de 10 à 20 pour cent les prix du sucre en morceaux, de l'huile et de la farine de luxe (à la suite des réductions des subventions), de 8 à 26 pour cent les prix du tabac et des cigarettes et de 6 pour cent les prix des produits pétroliers. Ensuite, les prix de ces produits n'ont pas été relevés avant septembre 1985, et ce fut de nouveau avec modération.

Ces deux séries de hausse n'ont pas provoqué de réactions. Certes, il y eut des troubles graves dans le Nord en janvier 1984, mais en raison de facteurs locaux. Deux éléments expliquent ce succès politique : la prudence et une bonne stratégie de communication.

Les hausses de prix ont été modulées avec soin. Les produits alimentaires de base (la farine dite « nationale » ou le sucre granulé consommé par les pauvres) n'ont pas été touchés, la hausse des prix pour les produits pétroliers a été très faible, et celle touchant les autres biens est restée modérée. Les hausses décidées en 1985 furent également modérées et bien échelonnées dans le temps, après un long délai et au moment où la conjoncture économique s'améliorait. Cette prudence a pourtant eu un coût financier : les subventions par habitant aux produits alimentaires ont été maintenues, en termes réels, au même niveau de 1983 à 1986.

D'autre part, le gouvernement a su influencer opportunément l'opinion publique. En août 1983, il a engagé une campagne de contrôle des prix et les journaux ont publié des listes de prix et les noms des commerçants condamnés parce qu'ils ne respectaient pas la réglementation, ainsi que le montant des amendes. En novembre 1983, la formation d'un gouvernement d'action nationale et la libération des syndicalistes arrêtés en 1981 ont détendu le climat politique. Enfin, en décembre, le roi a proclamé que l'on devait protéger les pauvres contre les effets de l'ajustement et qu'une enquête allait être menée sur leur situation pour guider l'action gouvernementale en leur faveur. Des articles dans la presse progouvernementale ont expliqué que l'ajustement devait se faire lentement et que l'on ne devait pas supprimer soudainement les subventions aux produits alimentaires, comme cela avait été le cas en Tunisie, où cette politique avait suscité des troubles graves. A l'automne 1985, lorsque l'on augmenta les prix des produits de base, le roi prononça un discours sur le thème « oui à l'austérité, non à la paupérisation ». Ainsi, pendant chaque période délicate, les autorités sont intervenues, avec habileté, pour rassurer l'opinion et manifester leur souci des pauvres.

Les mesures peu dangereuses

Les cinq études par pays du Centre de Développement confirment l'intérêt politique de certaines mesures de stabilisation : une politique monétaire restrictive, des coupures brutales de l'investissement public ou une réduction des dépenses de fonctionnement ne font prendre aucun risque à un gouvernement. Cela ne signifie pas que ces mesures n'ont pas des conséquences économiques ou sociales négatives : la chute des investissements publics ralentit la croissance pour les années à venir et met sur-le-champ des milliers d'ouvriers du bâtiment au chômage, sans allocation. Mais nous raisonnons ici en fonction d'un seul critère : minimiser les risques de troubles. Il n'y a pas de raison, évidemment, de négliger les autres critères et, par exemple, un pays donateur qui accorderait un don pour financer des investissements publics en zone rurale au bénéfice de petits paysans aurait tout à fait raison de maintenir des dépenses que le gouvernement est obligé de couper à cause de la crise.

Certes, toute mesure de stabilisation suscite des oppositions. Ainsi, le patronat réagit à la politique monétaire : au Maroc, en novembre 1983, il a fait des démarches auprès des autorités à cause des difficultés de trésorerie de nombreuses entreprises ; il en est allé de même en Équateur où la hausse des taux d'intérêt entraînait de nombreuses faillites. Mais ce genre de démarche ne gêne guère un gouvernement.

Les coupures dans les budgets d'investissement ne suscitent habituellement aucune réaction, même lorsqu'elles sont très sévères : -40 pour cent au Maroc en trois ans, -40 pour cent en Côte d'Ivoire en deux ans, -66 pour cent au Venezuela de 1982 à 1985, et -60 pour cent aux Philippines en deux ans. Certes, au Maroc, des partis d'opposition ont critiqué cette mesure en faisant remarquer qu'elle empêchait la création d'emplois et compromettait à terme la croissance. Dans la réalité, les entreprises du bâtiment souffrent beaucoup de telles coupures qui multiplient les faillites et les licenciements. Mais ce secteur, composé surtout de petites et moyennes entreprises, n'a quasiment aucun poids politique.

Les réductions des dépenses de fonctionnement, toujours plus modérées, ne provoquent pas non plus de réactions, à une exception près, en Équateur, où les fonctionnaires ont fait grève et occupé les locaux. Le gouvernement peut même obtenir le soutien de l'opinion s'il procède avec habileté, comme au Maroc, où les dépenses pour les véhicules administratifs ayant été bloquées, le gouvernement et la presse ont présenté cette décision comme une mesure d'équité : au moment où l'on demande des sacrifices à toute la population, les fonctionnaires doivent aussi en accepter.

L'expérience des cinq pays montre, en dernier lieu, que le succès politique d'un programme de stabilisation dépend de deux facteurs politiques : le soutien d'une coalition favorable et la stabilité des institutions.

Les facteurs politiques de succès

Un gouvernement peut difficilement stabiliser contre la volonté de l'opinion publique dans son ensemble. Il doit se ménager le soutien d'une partie de l'opinion, au besoin en pénalisant davantage certains groupes. En ce sens, un programme qui toucherait de façon égale tous les groupes (c'est-à-dire qui serait neutre du point de vue social) serait plus difficile à appliquer qu'un programme discriminatoire, faisant supporter l'ajustement à certains groupes et épargnant les autres pour qu'ils soutiennent le gouvernement.

Au Maroc, le programme de stabilisation de 1983 a systématiquement avantagé les agriculteurs qui traditionnellement soutiennent le régime. De plus, le gouvernement a mené des actions déterminées en faveur des pauvres afin d'isoler le groupe le plus touché, les salariés du secteur moderne. En Côte d'Ivoire, les deux premiers programmes de stabilisation (1981 et 1985) ont été relativement bénéfiques pour les planteurs, de telle sorte que le Président Houphouët-Boigny a pu s'appuyer de nouveau sur ce groupe comme dans les

premières années de l'indépendance, alors que les salariés du secteur moderne, notamment ceux des entreprises publiques et les fonctionnaires, privilégiés par le régime dans les années 70, étaient les premiers à souffrir de l'ajustement.

En revanche, dans certains cas, les gouvernements n'ont pas la possibilité de manœuvrer entre les groupes. C'est le cas en Équateur où ils ont eu beaucoup de mal à appliquer les programmes, parce qu'ils étaient constamment en position de faiblesse. Le Président ne dispose jamais d'une majorité stable au Congrès, les mandats électoraux sont très courts (quatre ans non renouvelables pour le Président, deux ans pour le Congrès) tandis que tous les groupes d'intérêt sont bien organisés en syndicats ou en associations professionnelles. A chaque tentative d'ajustement, le Président s'est donc heurté à un front d'opposants.

En cas d'épreuve, le poids politique exceptionnel d'un chef d'État représente un capital déterminant pour le succès de l'ajustement. Certes, les gouvernements ont toujours de réelles capacités de résistance grâce aux forces de l'ordre. Dans plusieurs cas, y compris en Équateur, ils n'ont pas cédé face à l'émeute. Mais lorsque celle-ci risque de faire vaciller le régime, l'autorité du chef de l'État est un atout très important. Ce fut le cas au Maroc comme en Côte d'Ivoire et au Venezuela : le Président avait cette autorité en 1990 parce que le même parti contrôlait la présidence, le Parlement et le principal syndicat.

Les réactions aux mesures d'ajustement structurel

Les problèmes politiques posés par ces mesures sont très différents de ceux suscités par un programme de stabilisation. D'abord, les réformes structurelles prennent du temps et leurs conséquences ne se font sentir qu'après un certain délai. Ces réformes ne provoquent donc pas un « effet de choc » comme une hausse des prix de 50 pour cent pour des produits alimentaires. Ensuite, la plupart de ces réformes frappent certains groupes tout en bénéficiant à d'autres, de telle sorte qu'un gouvernement peut toujours s'appuyer sur la coalition des groupes gagnants contre les perdants.

La libéralisation des échanges — une mesure recommandée avec insistance par la Banque mondiale — illustre ces réactions opposées dont le gouvernement peut tirer parti. Certes, il existe toujours un front protectionniste assez large et puissant, même s'il est hétérogène. Il rassemble les industriels des secteurs protégés (et leurs salariés), les hauts fonctionnaires qui veulent garder leur pouvoir (sans parler des cas de corruption que permet l'octroi de licences d'importation), les syndicats et les partis de gauche, les partis marxistes étant les plus opposés et, dans certains pays, les partis nationalistes pour lesquels

l'importation de certains biens est synonyme d'occidentalisation. A l'opposé, le gouvernement est soutenu par ceux qui bénéficient de la libéralisation : les industriels exportateurs, les agriculteurs, les artisans qui peuvent s'approvisionner plus facilement et moins cher et enfin les consommateurs.

L'histoire des politiques de libéralisation confirme ces résistances mais montre qu'elles ne sont pas dangereuses au point de remettre en question l'ouverture. Ainsi, aux Philippines, les partis de gauche et le ministre du Commerce et de l'Industrie (qui représentait les industriels protégés) y étaient hostiles. Le Président Cory Aquino a soutenu la politique de libéralisation et les quotas sur les biens de consommation ont été supprimés ; toutefois, Mme Aquino renonça à libéraliser l'importation de biens intermédiaires.

Au Venezuela, la principale centrale syndicale s'opposait à la libéralisation dans les secteurs dominés par les petites et moyennes entreprises, qui procurent la majorité des emplois. Au début, le syndicat patronal a soutenu l'ouverture, mais il a ensuite changé d'attitude : environ la moitié des entrepreneurs, ceux qui souffraient de cette politique, sont devenus hostiles ; toutefois, cela n'a pas remis en cause la politique du gouvernement.

Au Maroc, le parti protectionniste était puissant puisqu'il rassemblait de hauts fonctionnaires, une partie des industriels, les syndicats, les partis et la presse de gauche, ainsi que le parti traditionaliste. Néanmoins, grâce à une stratégie de libéralisation bien pensée, celle-ci se fit rapidement avec succès.

Le seul échec dans les cinq pays étudiés est celui de la Côte d'Ivoire et il n'est pas dû aux résistances politiques, mais à la conjoncture économique (baisse du dollar) et au cadre rigide de la zone franc : une appréciation du taux de change réel de 50 pour cent a rendu la baisse de la protection insupportable dans les secteurs concurrencés par les importations.

La politique de libéralisation interne, pour l'agriculture ou le secteur financier, ne suscite pas non plus d'opposition politique très forte. Certes, il y a toujours des réactions de mécontentement : au Venezuela, le patronat était favorable à la libéralisation financière, mais il devint critique lorsqu'il dut supporter une forte hausse des frais financiers. On a observé la même réaction au Maroc à cette hausse, mais cela n'a pas gêné le gouvernement.

C'est aux Philippines que le contrôle des marchés agricoles a eu les conséquences les plus scandaleuses. Le Président Marcos avait concédé à ses protégés des monopoles pour la commercialisation de chaque produit, qui leur permettaient de faire fortune. L'élimination de tous les monopoles par le Président Cory Aquino a entraîné une forte hausse du revenu moyen des paysans et du salaire agricole et a été très populaire en milieu rural. Au Maroc, on a

également supprimé des monopoles pour la fourniture d'intrants comme pour la collecte et l'exportation. Certes, des syndicats et le journal marxiste *Al Bayane* ont protesté contre la suppression de l'Office de commercialisation et d'exportation et le licenciement de son personnel, mais les agriculteurs ont été très satisfaits et ont soutenu le gouvernement.

Le problème de la réforme des entreprises publiques, qu'il s'agisse de restructuration ou de privatisation, s'est posé dans plusieurs pays et il suscite toujours de fortes oppositions parce que l'on remet en question de nombreux intérêts : ceux des dirigeants liés au pouvoir politique, ceux des hauts fonctionnaires qui espèrent occuper plus tard un emploi bien rémunéré dans ces entreprises et ceux des salariés qui cumulent les avantages du public (sécurité) et du privé (salaires plus élevés que dans le public). Cette coalition d'intérêts est d'autant plus puissante que le secteur public est plus étendu et contrôle plus d'activités clés (transports, énergie, mines, etc.). De plus, les perdants sont très motivés pour défendre leurs avantages, tandis que les gagnants ne sont pas mobilisés, parce que les gains de la réforme n'apparaissent qu'après plusieurs années et sont diffus.

Dans beaucoup de pays, une part élevée du déficit budgétaire résulte des déficits de ces entreprises que l'État doit financer. Mais toute tentative pour les réformer entraîne une épreuve de force avec des grèves longues destinées à paralyser l'activité économique. Si cette épreuve coïncide avec les troubles provoqués par un programme de stabilisation, la situation politique devient très dangereuse pour le gouvernement. Sinon, l'issue est incertaine. Dans certains pays de notre échantillon, le gouvernement a dû renoncer à la réforme, mais en Côte d'Ivoire, le Président Houphouët-Boigny est parvenu, en 1961, à restructurer 29 sociétés d'État sur 36, en s'appuyant sur sa base politique traditionnelle, les planteurs. Les obstacles rencontrés au Ghana pour appliquer la même politique dans le cadre du programme d'ajustement structurel de 1983 confirment que cette réforme est d'autant plus difficile politiquement que le secteur parapublic est plus étendu. Toutefois, dans certains cas, les gouvernements parviennent à appliquer des plans de restructuration qui seraient rejetés dans les pays développés. Ainsi, en Bolivie, le Président Paz a pris en 1987 des mesures draconiennes : les deux tiers des salariés de l'entreprise publique chargée de l'extraction de l'étain ont été licenciés parce que cette entreprise était responsable du tiers du déficit public total. Cette décision a entraîné une série de grèves et de manifestations, mais le gouvernement a tenu bon face aux mineurs et il est encore demeuré au pouvoir pendant trois ans.

Seconde partie : comment éviter les risques politiques ?

Les résultats exposés dans la première partie nous ont montré clairement que les interactions entre l'économie et la politique jouent un rôle essentiel dans le processus d'ajustement. Dès lors que nous connaissons la nature de ces relations, il est évident qu'il est très souhaitable d'en déduire des recommandations. Sachant, par exemple, que des mesures de stabilisation ayant le même impact sur le déficit extérieur comportent des risques d'émeutes très différents, on peut classer ces mesures en fonction du risque politique, afin de choisir le programme de stabilisation le plus facile à appliquer politiquement, c'est-à-dire le moins risqué.

Si une telle information est très utile, il faut toutefois en nuancer la portée. L'économiste peut éventuellement calculer avec précision l'impact d'une mesure de stabilisation sur le déficit budgétaire ou le déficit extérieur ; il peut, même si c'est plus difficile, évaluer à l'aide d'un modèle macro-micro l'incidence d'une telle mesure sur le nombre de pauvres (voir Morrisson, 1992). En revanche, lorsqu'il aborde le politique, l'économiste ne peut raisonner qu'en termes de probabilité et d'une manière approximative. Supposons que deux mesures de stabilisation fassent passer la probabilité de grève, soit de 5 pour cent à plus de 10, soit de 5 pour cent à plus de 50. C'est une information utile pour les responsables de l'ajustement, mais elle porte seulement sur des probabilités : un gouvernement prudent peut choisir la première mesure — et subir une grève — tandis que l'inverse est aussi possible. Un tel événement, de même qu'une manifestation, résulte de la conjonction de multiples facteurs (dont beaucoup ne relèvent pas de l'économie). Par suite, une mesure de stabilisation accroît plus ou moins un risque de trouble, mais il n'existe pas de lien automatique entre cette mesure et un événement politique. Ces remarques signifient que toutes les recommandations que nous allons présenter doivent être prises avec beaucoup de prudence, car elles reposent toujours sur des bases fragiles.

En second lieu, rappelons que tout ajustement est une opération risquée politiquement. Le gouvernement doit prendre inévitablement des mesures impopulaires, alors que la politique menée auparavant était d'autant plus populaire qu'elle était plus laxiste. Il est évident que les partis d'opposition attendent cette

occasion pour mobiliser l'opinion contre le gouvernement en s'appuyant sur la coalition des groupes hostiles en permanence et des groupes touchés par l'ajustement (les seconds peuvent figurer parmi les premiers, mais pas nécessairement). D'un côté, l'opposition va imputer en totalité les coûts de l'ajustement au gouvernement, même si des facteurs exogènes sont en partie responsables des déséquilibres macro-économiques. De l'autre, si le gouvernement, par crainte de l'opposition, attend la crise financière pour ajuster, il aura beaucoup moins de marge de manœuvre, en cas de crise politique. A la limite, il ne peut plus faire, en principe, de concession dès lors qu'il a pris des engagements envers le FMI pour bénéficier de son concours. D'ailleurs, une telle décision peut rendre service à un gouvernement car celui-ci peut ensuite répondre aux opposants que l'accord réalisé avec le FMI s'impose à lui, qu'il le veuille ou non.

Ainsi, pour tout gouvernement, l'ajustement n'est pas seulement (comme pour une organisation internationale) une opération économique et financière délicate sur le plan technique, c'est aussi un combat politique à livrer en position de faiblesse, où tous les coups sont permis (l'opposition peut critiquer avec acharnement les mesures dont elle est en réalité la responsable par la politique laxiste qu'elle a menée auparavant), parce que le premier objectif pour certains partis politiques n'est pas le rétablissement de l'économie, mais la conquête du pouvoir, au moment même où celui-ci est fragilisé. Ce type de confrontation se présente évidemment dans tous les pays où l'alternance, à la suite d'élections régulières, est possible. Ces cas sont relativement rares en Afrique, mais non en Amérique latine, ni dans certains pays asiatiques. De plus, l'étude de régimes autoritaires en Amérique latine révèle que même ceux-ci connaissent des troubles sérieux et des changements de gouvernement en période d'ajustement. Il semble donc que sous un régime autoritaire, la confrontation politique existe, même si elle est d'une autre nature, et que des situations d'alternance irrégulières sont possibles, ce genre de régime dépendant plus des réactions de l'opinion publique que l'on pourrait s'y attendre.

Nous verrons successivement quelles précautions un gouvernement peut prendre avant l'ajustement, puis quelles mesures de stabilisation, ou quelles réformes structurelles sont les moins dangereuses politiquement.

La meilleure stratégie politique avant la crise

Avant même d'être confronté à des déséquilibres macro-économiques, tout gouvernement a intérêt à prendre des mesures qui rendront l'ajustement politiquement moins risqué. Deux actions paraissent souhaitables, l'une contre les inégalités, l'autre contre les corporatismes. En effet, l'expérience montre qu'il

est souvent d'autant plus difficile, politiquement, d'appliquer un programme de stabilisation que l'inégalité des revenus est plus grande. Ainsi, les pays du Sud-Est asiatique à concentration modérée de revenus ont réagi généralement de façon assez rapide aux déséquilibres, tandis que des pays d'Amérique latine à revenu par habitant comparable, mais plus inégalitaire, ont attendu la crise pour prendre des mesures d'ajustement. En réduisant les inégalités, on accroît la flexibilité d'une société et sa capacité d'adaptation à des contraintes comme les mesures de stabilisation. Par ailleurs, comme le font remarquer Alesina et Perotti (1994) ainsi que Bardhan (à paraître), on diminue le risque de troubles car c'est l'inégalité des revenus qui favorise la mobilisation des pauvres en ville pour des manifestations violentes.

Les dangers du corporatisme

L'autre obstacle tient au corporatisme. Plus il existe des groupes d'intérêt puissants et bien organisés, plus la marge de manœuvre du gouvernement est réduite. Celui-ci sera incapable d'appliquer des mesures indispensables, même s'il dispose d'une majorité parlementaire dans un régime démocratique et veut ajuster avant la crise financière. L'histoire récente de pays développés comme la France et l'Italie montre d'ailleurs que les PED n'ont pas le monopole des corporatismes. Ce problème se pose surtout dans les entreprises parapubliques, auxquelles, souvent, le gouvernement veut supprimer les subventions afin de réduire le déficit budgétaire. Cette coupure entraîne inévitablement des baisses de salaire et parfois des licenciements. Si ces entreprises appartiennent à des secteurs clés (énergie, transports ou mines, lorsque les exportations minières sont la première source de devises) et si les salariés de ces entreprises sont bien organisés, ils peuvent s'opposer efficacement à la décision du gouvernement. Ce qui importe en l'occurrence n'est pas le nombre, puisque des groupes même minoritaires au sein de l'entreprise peuvent arrêter complètement son activité dès lors qu'ils contrôlent des secteurs stratégiques.

Ainsi, toute politique qui affaiblirait ces corporatismes serait souhaitable : d'un point de vue économique, cela éliminerait des entraves à la croissance et, politiquement, le gouvernement gagnerait une liberté d'action qui peut lui être précieuse en période d'ajustement. On objectera que cette politique soulèvera des résistances, mais il vaut mieux que le gouvernement livre ce combat dans une conjoncture économique satisfaisante, qu'en cas de crise, lorsqu'il est affaibli. Cette politique peut prendre diverses formes : garantie d'un service minimum, formation d'un personnel qualifié complémentaire, privatisation ou division en plusieurs entreprises concurrentes, lorsque cela est possible.

D'autres groupes d'intérêt, dans les professions libérales par exemple, peuvent aussi freiner l'ajustement. Cette recommandation a donc une valeur générale : un gouvernement qui veut accroître ses marges de manœuvre et rendre plus flexible une société, aurait intérêt à affaiblir d'abord tous les corporatismes qui constituent par nature des obstacles aux mesures d'ajustement. Il est clair, cependant, que seul un gouvernement élu démocratiquement a la légitimité nécessaire pour mener une telle action.

Quand un gouvernement est confronté à des déséquilibres macro-économiques, quelle est la meilleure stratégie à adopter ? Toutes les analyses sur le calendrier de l'ajustement s'accordent sur la même conclusion : le meilleur moyen de minimiser les coûts économiques et sociaux de l'ajustement — et, par suite, les risques politiques — est d'ajuster *avant* la crise financière. Cela suppose une double clairvoyance, économique et politique.

Les moyens d'anticiper la crise

La clairvoyance économique repose sur l'aptitude des autorités politiques à comprendre les problèmes économiques. Du fait de leur horizon à court terme, les responsables politiques ont du mal à anticiper les conséquences d'un endettement croissant. Ils ne se rendent pas compte que celui-ci les conduit à une impasse et que, s'ils refusent aujourd'hui d'appliquer des mesures impopulaires, ils devront bientôt recourir à des mesures beaucoup plus coûteuses et donc plus impopulaires. Pour ajuster avant la crise, il faut conjuguer deux qualités : le courage et une bonne compréhension des mécanismes économiques. En Équateur, par exemple, le Président Hurtado avait compris la nécessité d'ajuster avant de prendre ses fonctions, en tant que directeur d'un centre d'étude. En Malaisie et en Indonésie, la décision d'ajuster avant la crise s'explique en partie par les compétences économiques des conseillers les plus proches des ministres. Plus généralement, le fait qu'il y ait de nombreux économistes qualifiés et que ceux-ci participent aux débats publics sur les politiques économiques crée un environnement favorable.

La clairvoyance politique est indispensable pour agir rapidement et efficacement. Si un gouvernement arrive au pouvoir au moment où les déséquilibres macro-économiques se développent, il bénéficie d'une courte période d'ouverture (quatre à six mois), pendant laquelle l'opinion publique le soutient et il peut rejeter sur ses prédécesseurs l'impopularité de l'ajustement. Grâce à ce soutien, les corporatismes sont temporairement affaiblis et il peut dresser l'opinion contre ses adversaires. Après ce délai de grâce, c'est fini : le nouveau gouvernement doit assumer en totalité les coûts politiques de l'ajustement, car il est considéré comme le seul responsable de la situation. Il a donc intérêt à appliquer sur-le-

champ un programme de stabilisation, tout en reportant la responsabilité des difficultés sur ses adversaires. Cela suppose une bonne stratégie de communication, cette stratégie étant une arme importante dans le combat politique. Il faut dès l'arrivée au pouvoir insister, voire en exagérant, sur la gravité des déséquilibres, souligner les responsabilités des prédécesseurs et le rôle des facteurs exogènes défavorables, au lieu de tenir un discours optimiste et de reporter l'heure de vérité. En revanche, dès que le programme de stabilisation a été appliqué, le gouvernement peut tenir un discours plus optimiste pour rétablir la confiance (un facteur positif pour la reprise), tout en s'imputant le mérite des premiers bénéfices de l'ajustement.

Il est souhaitable, par ailleurs, que le gouvernement suscite rapidement une coalition d'intérêts qui fasse contrepoids à l'opposition. C'est le complément indispensable à sa stratégie de communication et le seul moyen de s'assurer un soutien durable. L'ajustement apporte des gains aux agriculteurs, aux chefs d'entreprise et aux travailleurs des industries exportatrices. Un volet social bien défini peut bénéficier à certains ménages pauvres en ville. Par ailleurs, si l'on réduit les salaires des fonctionnaires, des secteurs stratégiques (l'armée ou la police, par exemple) peuvent être exemptés. Le gouvernement doit s'efforcer de coaliser ces divers groupes en faveur de l'ajustement. Il est inévitable que l'opposition tire parti de la situation pour développer un vaste mouvement des mécontents, et l'on ne peut appliquer un programme de stabilisation sans léser les intérêts de salariés du secteur public et parapublic, de consommateurs urbains, de salariés et de chefs d'entreprise du secteur moderne. Mais il faut éviter que ce mouvement s'étende à toute la population urbaine, en se ménageant par des actions discriminatoires le soutien de divers groupes, afin de constituer une coalition opposée. Il est souhaitable, par exemple, de limiter les réductions de salaire aux fonctionnaires civils et d'accorder une aide bien adaptée à des familles pauvres. Cette stratégie permet de gagner des soutiens, sans en perdre, puisque beaucoup de fonctionnaires civils auraient été de toute façon hostiles à l'ajustement.

La meilleure stratégie pour stabiliser en cas de crise

Supposons que, le programme de stabilisation ayant été reporté pour une raison ou pour une autre, on doive l'appliquer sous la contrainte de la crise. Il faudra prendre des mesures plus rigoureuses, donc plus dangereuses politiquement. C'est une raison de plus pour choisir la combinaison de mesures de stabilisation qui minimise les risques de troubles, même s'il est souhaitable de procéder de même lorsque l'on ajuste avant la crise.

Rappelons d'abord ces risques de troubles dans les pays en développement. Le risque de manifestations y est toujours plus grand que dans les pays développés et, malheureusement, le risque qu'elles finissent de manière tragique y est également plus grand. Cela ne signifie pas que les pays développés ne connaissent pas de grandes manifestations accompagnées parfois de violences (saccages ou incendies, par exemple). Mais les cas d'émeutes avec des dizaines ou des centaines de blessés et de morts restent tout à fait exceptionnels dans ces pays, alors qu'ils sont nombreux dans les pays en développement qui ont ajusté. En effet, dans beaucoup de pays, l'opposition peut mobiliser facilement contre des mesures de rigueur une masse de population pauvre, voire misérable, qui est en permanence, y compris en conjoncture économique normale, prête à manifester. Il s'agit des habitants des bidonvilles ou des quartiers pauvres, le plus souvent occupés dans le secteur informel ou au chômage. Parfois, ils ne bénéficient même pas des services publics de base (enseignement primaire, services de santé, voirie, assainissement ou eau). Beaucoup de ces gens ressentent un sentiment de frustration et d'exclusion par rapport au reste de la population urbaine. Dès lors, le saccage et le pillage des magasins dans les quartiers aisés leur permet d'exprimer ce sentiment. Si une mesure de stabilisation — la coupure des subventions, par exemple — entraîne une hausse soudaine des prix des denrées courantes, ces populations vont réagir en manifestant avec violence leur désespoir. En effet, cette mesure réduit brutalement leur niveau de vie déjà très bas et arrivés à ce point, les pauvres n'ont plus rien à perdre. A cela il faut ajouter l'habileté avec laquelle des partis ou des syndicats d'opposition peuvent attiser le ressentiment des populations déshéritées. Dans certains pays, ce risque n'existe plus, parce que le gouvernement est parvenu à assurer la satisfaction des besoins fondamentaux même dans les quartiers urbains les plus pauvres. Mais chacun sait que ce n'est pas encore le cas dans de nombreux pays d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie.

En principe, le risque de grève est moins dangereux. Il concerne uniquement les salariés du secteur moderne, qui ne font pas partie des classes les plus pauvres. Les grèves ne remettent pas en question le régime, comme c'est le cas lorsque les manifestations tournent à l'émeute et débordent les forces de l'ordre. C'est ce qui explique d'ailleurs l'absence de relation statistique entre grève et répression. Le gouvernement peut toujours y mettre fin en faisant des concessions. Toutefois, les grèves comportent un inconvénient sérieux, celui de favoriser les manifestations. Par définition les grévistes ont le temps de manifester. Surtout, les enseignants du secondaire et du supérieur, en faisant grève, libèrent une masse incontrôlable de lycéens et d'étudiants pour les manifestations, un phénomène très dangereux, car dans ce cas la répression peut conduire facilement au drame.

Certains pourraient croire que les démocraties sont moins préparées que les régimes autocratiques pour le maintien de l'ordre. Mais cela n'est pas sûr, car ces régimes, d'une part, ne bénéficient pas de toute la légitimité du suffrage universel et, d'autre part, ils hésitent à réprimer sans limite comme le font des dictatures. Comme toute manifestation importante remet en question ces régimes (alors qu'en démocratie elles ne menacent qu'un gouvernement), les dirigeants recourent plus vite à la répression, ce qui déclenche un processus d'escalade, l'opposition appelant à manifester de nouveau au nom des victimes. L'expérience de plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique montre que ce processus est souvent dangereux pour la survie du régime. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'est pas sûr qu'un régime autocratique n'ait pas intérêt, dans ces circonstances difficiles, à se défendre par les voies de la démocratie, en recourant par exemple au référendum pour lutter contre le corporatisme ou à des élections législatives réellement libres, après avoir formé une coalition en sa faveur. En effet, un programme de stabilisation bien conçu, avec un volet social important financé par des dons bilatéraux, peut être soutenu par une coalition assez large.

Les mesures de stabilisation dangereuses

En raison du risque élevé d'émeutes dans les quartiers les plus pauvres, le premier souci des responsables de l'ajustement devrait être, soit d'éviter toute hausse des prix des produits de base, soit d'appliquer cette hausse avec discernement. Parmi ces produits, on compte non seulement la nourriture, mais aussi l'eau, l'électricité, les transports, les médicaments ou les carburants utilisés pour préparer les repas et se chauffer. Ce qui importe politiquement, c'est uniquement la hausse des prix, quelle qu'en soit l'origine : subvention supprimée, dévaluation, hausse des impôts indirects ou réduction du déficit d'entreprises parapubliques (pour les transports, l'eau ou l'électricité). Si l'on ne peut éviter une hausse des prix, plusieurs précautions doivent être prises. Il faut, comme au Maroc en 1983-84, relever d'abord les prix des produits intermédiaires, et non pas ceux des produits de base consommés par les ménages pauvres. Si les prix des produits de base sont augmentés, il faut procéder par hausses modérées (moins de 20 pour cent) et étalées dans le temps. Il est souhaitable de reporter les dernières hausses à la période où les gains de l'ajustement commenceront à apparaître et où ils pourront compenser ces hausses. Il est possible aussi d'atténuer l'impact d'une hausse de prix par des distributions de denrées alimentaires pour rémunérer la main-d'œuvre embauchée sur les chantiers des travaux publics. Enfin, il ne faut jamais augmenter les prix à des moments difficiles pour les ménages, comme les fins de mois ou les fêtes religieuses.

Il reste que, même pour un gouvernement habile, ce problème du prix des produits alimentaires de base est très difficile. Il suffit que l'opinion craigne une hausse des prix pour que des commerçants stockent ou spéculent sur la prochaine hausse : un contrôle strict des prix et des stocks est difficile à faire respecter. Par ailleurs, si ces produits sont d'origine locale, le gouvernement est soumis à des pressions opposées (les producteurs réclamant des prix supérieurs, les milieux populaires urbains des prix faibles), tandis qu'il n'a plus les moyens budgétaires de financer des subventions aux consommateurs. Face à ce dilemme, on peut comprendre pourquoi les gouvernements sacrifient habituellement les intérêts des producteurs. En effet, comme la population urbaine est concentrée, le risque de troubles graves est élevé, alors que les populations rurales ne peuvent pas exercer une pression aussi grande, en raison de leur dispersion.

Enfin, pour éviter les troubles, il est souhaitable que le gouvernement fasse un effort exceptionnel d'information en expliquant la raison des hausses, en publiant des listes de prix recommandés, en effectuant de nombreux contrôles de prix, suivis éventuellement de poursuites contre les commerçants qui ont augmenté leurs prix plus que les autres. Ces interventions peuvent paraître plus spectaculaires qu'efficaces mais, en l'occurrence, seule importe l'image que donne le gouvernement et non la portée réelle de ses interventions. Il ne faut pas juger seulement celles-ci en termes techniques alors qu'elles s'inscrivent dans un combat politique. Le gouvernement peut aussi financer des mesures compensatrices qui ont un réel impact, par exemple des repas gratuits dans les écoles primaires des quartiers populaires.

Comme on le voit, toute hausse des prix à la consommation est une opération très délicate car l'opposition peut en tirer parti pour susciter, avec facilité, des manifestations et même des émeutes. Au lieu de décider uniquement, et brutalement, une série de hausses, en laissant ensuite le champ libre à l'opposition, le gouvernement doit mettre au point, puis appliquer, une stratégie sur plusieurs mois comprenant de nombreuses interventions dans divers domaines. En un mot, il ne s'agit pas d'une simple intervention technique qu'il suffit de justifier par la rationalité économique, mais d'une opération politique longue et complexe. L'oublier est le moyen le plus sûr d'aller à une crise politique grave qui peut interrompre le programme d'ajustement dans son ensemble.

Tirant les leçons des graves émeutes de 1989, le gouvernement du Venezuela — qui a conclu un accord de confirmation avec le FMI en avril 1996 pour un montant de 1.4 milliard de dollars — a entrepris un effort de communication et a décidé des mesures de compensation, alors qu'il n'avait fait ni l'un ni l'autre en 1989. Le ministre de la Planification a été chargé de préparer l'opinion en parcourant le pays pendant plusieurs semaines pour expliquer le plan

d'ajustement et des mesures prévues en faveur des plus pauvres : subventions pour les transports, repas gratuits dans les écoles et aides aux chômeurs et aux retraités.

Une autre mesure politiquement risquée serait de réduire le nombre (ou le montant) des bourses aux lycéens et aux étudiants. Même si cette mesure n'a pas d'effet social négatif, puisque le gouvernement maintient toutes les aides aux enfants de familles pauvres, des risques importants sont pris, car ce groupe est politiquement très sensible, facile à mobiliser, soutenu par les médias et, par principe, proche de l'opposition. Il est donc préférable d'agir prudemment, par exemple en bloquant le montant nominal des bourses malgré l'inflation, ou en ajoutant certaines contraintes administratives. Mais cet exemple prouve que la première précaution à prendre est d'éviter une politique laxiste en période de prospérité, car celle-ci crée des droits qu'il est difficile ensuite de remettre en question.

La réduction des salaires et de l'emploi dans l'administration et dans les entreprises parapubliques figure, habituellement, parmi les principales mesures des programmes de stabilisation. En principe, elle est moins dangereuse politiquement que la hausse des prix à la consommation : elle suscite des grèves plutôt que des manifestations et elle touche les classes moyennes plutôt que les pauvres (il y a peu de fonctionnaires parmi les 40 pour cent les plus pauvres). Mais ce n'est pas parce que cette mesure peut se justifier du point de vue de l'équité qu'elle ne comporte pas de risque politique. En effet, il s'agit de secteurs où la proportion de salariés syndiqués est la plus élevée, où les salariés ne prennent pas de risque en faisant grève comme dans le secteur privé et, enfin, où la grève peut être une arme très efficace : l'économie est paralysée par une grève des transports ou de la production d'électricité ; et l'État est privé de recettes si les agents du fisc cessent de travailler. La grève des enseignants n'est pas, en tant que telle, une gêne pour le gouvernement mais elle est indirectement dangereuse, comme on l'a noté, puisqu'elle libère la jeunesse pour manifester. Ces grèves peuvent donc devenir des épreuves de force difficiles à gérer. Certes, le gouvernement peut toujours rétablir le calme en annulant les mesures qui ont déclenché la grève mais, ce faisant, il renonce à réduire le déficit budgétaire.

Le gouvernement a toutefois les moyens de faire appel au pragmatisme des fonctionnaires. Il peut, par exemple, expliquer que, le FMI imposant une baisse de 20 pour cent de la masse salariale, le seul choix possible est de licencier ou de réduire les salaires et qu'il préfère la seconde solution dans l'intérêt de tous. Les expériences de plusieurs gouvernements africains montrent que ce discours peut être entendu.

Si les analyses sur de larges échantillons ont montré une relation entre ces mesures d'austérité et les grèves, les études de cas nous ont aussi montré qu'il existe une marge de manœuvre pour un gouvernement, qui a été exploitée avec succès dans certains pays comme le Maroc ou la Côte d'Ivoire. Les salaires nominaux peuvent être bloqués (ce qui allège rapidement la masse salariale en termes réels si le taux d'inflation atteint 7 ou 8 pour cent) ; on peut ne pas remplacer une partie des salariés qui partent en retraite ; ou bien l'on peut supprimer des primes dans certaines administrations, en suivant une politique discriminatoire pour éviter un front commun de tous les fonctionnaires. Évidemment, il est déconseillé de supprimer les primes versées aux forces de l'ordre dans une conjoncture politique difficile où l'on peut en avoir besoin. Comme on le voit, pourvu qu'il fasse des concessions stratégiques, un gouvernement peut, en procédant de manière graduelle et par mesures sectorielles (et non globales), réduire les charges salariales de manière considérable. L'essentiel est d'éviter un mouvement de grève générale dans le secteur public qui remettrait en question un objectif essentiel du programme de stabilisation : la réduction du déficit budgétaire.

Les mesures de stabilisation peu dangereuses

Après cette description des mesures risquées, on peut, à l'inverse, recommander de nombreuses mesures qui ne créent aucune difficulté politique. Pour réduire le déficit budgétaire, une réduction très importante des investissements publics ou une diminution des dépenses de fonctionnement ne comportent pas de risque politique. Si l'on diminue les dépenses de fonctionnement, il faut veiller à ne pas diminuer la *quantité* de service, quitte à ce que la *qualité* baisse. On peut réduire, par exemple, les crédits de fonctionnement aux écoles ou aux universités, mais il serait dangereux de restreindre le nombre d'élèves ou d'étudiants. Les familles réagiront violemment à un refus d'inscription de leurs enfants, mais non à une baisse graduelle de la qualité de l'enseignement et l'école peut progressivement et ponctuellement obtenir une contribution des familles, ou supprimer telle activité. Cela se fait au coup par coup, dans une école mais non dans l'établissement voisin, de telle sorte que l'on évite un mécontentement général de la population.

L'intérêt politique de ces mesures ne signifie pas qu'elles sont les plus rationnelles ou les plus justes. La chute des investissements publics aura à terme un impact négatif sur la croissance. De plus, si cette mesure touche des régions rurales pauvres, elle freine la réduction des inégalités de revenus. Du point de vue de l'efficacité, le maintien de la qualité de l'enseignement supérieur peut être préférable à la croissance rapide des effectifs d'étudiants mal formés. Mais le

classement des mesures de stabilisation en fonction du risque politique ne relève, ni de l'efficacité, ni de la justice ; il résulte de rapports de force entre les groupes d'intérêt touchés par l'ajustement et un gouvernement en position de faiblesse. C'est pour dissiper toute ambiguïté à ce sujet et ne pas laisser penser que ce classement politique a valeur d'approbation que nous avons rappelé en introduction la publication antérieure du Cahier de politique économique No. 1, *Ajustement et équité*, qui montre précisément ce qu'un gouvernement devrait faire s'il se souciait de justice, le seul critère de classement que l'on puisse toujours approuver.

L'autre mesure de stabilisation qui peut être recommandée est une politique monétaire restrictive. Comme celle-ci frappe de manière uniforme tous les revenus et qu'elle a des effets négatifs à la fois différés et indirects (les salariés licenciés par une entreprise en faillite ne manifestent pas contre la Banque centrale), elle comporte peu de risque politique.

Habituellement, en raison de l'ampleur des déséquilibres en cas de crise financière, un programme de stabilisation ne peut se limiter à ces mesures non risquées. Le gouvernement doit aussi réduire la masse salariale et couper des subventions. Mais, pour réussir, il doit dans ce cas accorder la plus grande attention aux détails et adopter une optique désagrégée. Rien n'est plus dangereux politiquement que de prendre des mesures globales pour résoudre un problème macro-économique. Par exemple, si l'on réduit les salaires des fonctionnaires, il faut les baisser dans tel secteur, les bloquer en valeur nominale dans un autre, et même les augmenter dans un secteur clé politiquement. Si l'on diminue les subventions, il faut couper celles pour tels produits, mais maintenir en totalité celles pour d'autres produits. Le souci du détail ne connaît pas de limite : si les ménages pauvres consomment seulement du sucre en poudre, on peut augmenter le prix du sucre en morceaux pourvu que l'on garde la subvention au sucre en poudre.

Ainsi, un programme de stabilisation qui, pour une réduction donnée du déficit extérieur, minimise les risques politiques, est la résultante d'un nombre élevé de mesures choisies en fonction de leur coût politique (ce coût étant estimé à l'aide d'enquêtes de sondages ou de rapports des autorités locales), auxquelles il faut ajouter des campagnes dans les médias, voire des actions spectaculaires, pour obtenir le soutien de la population et faire contrepoids à l'opposition qui cherche à exploiter, par tous les moyens, les mécontentements inévitables que suscite le programme de stabilisation.

Cette conclusion signifie qu'un gouvernement peut échouer de deux manières : soit il confie à des techniciens compétents la mise au point du programme et ceux-ci négligent les coûts politiques ; soit des responsables

politiques définissent seuls les mesures en fonction de ces coûts, sans que ce catalogue de mesures soit suffisamment cohérent et efficace pour rétablir les équilibres macro-économiques.

La meilleure stratégie pour des réformes structurelles

En complément des programmes de stabilisation, l'ajustement amène souvent des réformes structurelles qui comportent moins de risques politiques, à part deux exceptions importantes. Ces réformes sont habituellement moins délicates, parce que certains groupes d'intérêt en pâtissent, tandis que d'autres en bénéficient. Le gouvernement peut donc facilement organiser une coalition des gagnants pour s'appuyer sur elle contre celle des perdants. On peut en donner plusieurs exemples : la libéralisation financière bénéficie aux prêteurs aux dépens des emprunteurs, la libéralisation des marchés agricoles — en faisant disparaître les monopoles publics et le prélèvement d'un surplus aux dépens des agriculteurs — obtient leur soutien tandis que les salariés de ces monopoles s'y opposent. Le cas le plus spectaculaire est celui de la libéralisation des échanges. Certes, la coalition protectionniste est puissante, car elle regroupe des entrepreneurs protégés, des hauts fonctionnaires qui veulent conserver leurs pouvoirs, des syndicats, des partis de gauche et des partis nationalistes. Mais avec une stratégie habile, un gouvernement peut l'emporter. C'est le cas si l'on abaisse d'abord les droits sur des produits comme l'emballage, achetés par toutes les entreprises, ou si l'on supprime les quotas pour des produits intermédiaires que les petites entreprises se procuraient difficilement. Une telle stratégie permet de former le plus rapidement possible une coalition soutenant cette politique d'ouverture. Par ailleurs, les réformes structurelles n'ont pas, en général, le caractère d'urgence des mesures de stabilisation. Le gouvernement peut donc les étaler dans le temps et éviter ainsi une coalition des mécontentements, comme celle qu'il suscite en prenant simultanément de nombreuses mesures impopulaires de stabilisation.

Les deux réformes qui, en revanche, peuvent susciter de graves difficultés politiques, sont la réforme foncière et celle du secteur parapublic. En cas de réforme foncière, le gouvernement est confronté au pouvoir politique des grands propriétaires, qui peut être très fort en zone rurale ; de plus, ce pouvoir est lié parfois à d'autres groupes puissants (armée ou bourgeoisie d'affaires). Il est également confronté à un problème économique : dans certains cas, la réforme peut compromettre inévitablement la croissance de la production agricole, dans d'autres cas, une aide publique très importante aux bénéficiaires de la réforme est indispensable pendant une phase de transition mais, en période d'ajustement, l'État n'a pas les moyens de financer une telle aide. Enfin, même dans les cas les

plus favorables, l'application de cette réforme pose de nombreux problèmes techniques au point qu'elle peut conduire à un échec économique. Pour toutes ces raisons, le choix du gradualisme paraît le plus approprié dans le cadre d'une négociation avec ces propriétaires, afin qu'ils se reconvertissent progressivement dans d'autres activités à l'aide des indemnités, ou dans d'autres formes d'exploitation. Compte tenu des difficultés techniques et du manque de ressources publiques, le gradualisme est la stratégie la plus adaptée à l'ajustement.

Mais la réforme la plus souvent nécessaire, et la plus dangereuse, est celle des entreprises publiques, qu'il s'agisse de les réorganiser ou de les privatiser. Cette réforme est très difficile parce que les salariés de ce secteur sont souvent bien organisés et contrôlent des domaines stratégiques. Ils vont se battre avec tous les moyens possibles pour défendre leurs avantages, sans que le gouvernement soit soutenu par l'opinion parce que les bénéfices de la réforme n'apparaîtront qu'après plusieurs années et seront diffus, tandis que les perdants seront touchés immédiatement. Plus un pays a développé un large secteur parapublic, plus cette réforme sera difficile à mettre en œuvre, le cas limite étant celui des économies socialistes où les dangers sont les plus grands.

Quelques précautions sont souhaitables. Cette réforme ne devrait tout d'abord pas coïncider avec un programme de stabilisation, car la coalition des opposants serait très dangereuse, avec la conjonction de manifestations de masse et de grèves dans des secteurs clés. Ensuite, il ne faut pas acculer ces salariés au désespoir en les licenciant purement et simplement. Des fonds de reconversion sont indispensables pour les réinsérer. Enfin, il est souhaitable, dans un premier temps, d'exclure de la réforme les secteurs stratégiques comme l'énergie ou les transports, quitte à prendre des mesures plus tard, dans une conjoncture politique et économique meilleure.

Il est permis toutefois de nuancer cette estimation des risques : par rapport aux pays développés, les gouvernements des pays en développement ont plus de facilités pour intervenir. Par exemple, il leur est plus facile de faire dissoudre des piquets de grève ou de remplacer les grévistes par d'autres salariés. Il leur est aussi plus facile de réduire le poids de ces entreprises, par exemple en diminuant le financement des investissements ou en introduisant des concurrents privés lorsque l'activité le permet. L'expérience de certains pays où des opérations de rationalisation ou de privatisation ont pu être menées à bien (Bouin et Michalet, 1991), montre que les marges de manœuvre d'un gouvernement peuvent être plus grandes dans les PED que dans les pays développés. Dans ces conditions, on peut parfois envisager la réforme de secteurs stratégiques dès le début, ce qui est souhaitable, en raison de l'incidence de cette réforme sur le reste de l'économie.

Comment adapter la constitution à l'ajustement

On raisonne habituellement sur la faisabilité politique de l'ajustement, toutes choses égales par ailleurs, en prenant le cadre institutionnel comme une donnée exogène. Or, il est tout à fait démocratique de changer ce cadre avec l'accord de la population. L'expérience montre en effet que certaines dispositions constitutionnelles sont un véritable obstacle à l'ajustement. C'est le cas par exemple de l'Équateur, où la brièveté des mandats et l'absence de coalition parlementaire stable à cause du scrutin proportionnel ont empêché les présidents qui se sont succédé pendant les années 80 de mener à bien des programmes de stabilisation indispensables. Par ailleurs, deux études (Roubini et Sachs, 1989 ; et Grilli, Masciandaro et Tabellini, 1991) ont montré que les pays où le parlement était élu par un système à vote majoritaire maîtrisaient mieux leur dette que ceux où il était élu à la proportionnelle.

Des réformes, comme celles sur la longueur des mandats, le mode de soutien, le référendum ou le droit de grève, peuvent faciliter l'ajustement. La longueur des mandats est une variable importante, parce que l'ajustement est caractérisé par des effets négatifs à court terme et positifs à moyen ou long terme. Si les mandats du parlement ou de l'exécutif sont trop courts, l'application de programmes de stabilisation sera rendue très difficile, puisque l'échéance électorale arrivera avant l'heure des bénéfices de l'ajustement. Il importe donc que les mandats durent au moins cinq ans, étant entendu que le nouveau gouvernement utilise les premiers mois — la période où la résistance au *statu quo* est la plus faible — pour prendre les mesures impopulaires. De plus, il faut veiller au regroupement des élections, afin de ne pas transformer une série de scrutins en une suite de référendums sur l'ajustement.

Pour qu'un gouvernement ait la marge de manœuvre nécessaire pour ajuster, il doit être soutenu par un ou deux grands partis majoritaires et non par une coalition de petits partis, ce qui conduit à préférer le scrutin uninominal au scrutin proportionnel pour l'élection du parlement (ou pour le moins à conseiller une combinaison des deux modes de scrutin). D'autres moyens permettent de renforcer l'exécutif, comme la possibilité de pouvoirs spéciaux temporaires ou un contrôle *ex post* par le pouvoir judiciaire, afin d'éviter que des juges puissent bloquer *ex ante* l'application du programme. Le référendum peut être une arme efficace pour un gouvernement dès lors qu'il en a seul l'initiative. En effet, les groupes d'intérêt qui s'opposent à des mesures d'ajustement défendent souvent des intérêts particuliers et minoritaires sous le voile de l'intérêt général. Le recours au référendum pour faire approuver une mesure précise permet au gouvernement d'expliquer sa politique et de disloquer une coalition d'opposants.

De plus, si les premières mesures ont déclenché un processus cumulatif de troubles et de répression, le référendum calme le jeu politique et aide à rétablir l'ordre en remplaçant la pression des manifestants par un choix démocratique.

Il est évident qu'une conjoncture de « précrise » avec des déséquilibres macro-économiques de plus en plus graves n'est pas un moment approprié pour une réforme constitutionnelle qui accorde plus de pouvoirs à l'exécutif. Mais un gouvernement clairvoyant peut faire accepter une telle réforme dans une conjoncture calme, instruit par l'expérience d'autres pays où le cadre institutionnel a entravé toute politique d'ajustement.

Le rôle des donateurs

Plus l'ajustement est un problème politique, plus l'attitude des pays étrangers et des organisations internationales doit être définie avec prudence. En effet, une intervention extérieure dans la mise au point technique d'une mesure peut se concevoir assez facilement. Mais dès lors que l'on aborde le politique, c'est très différent. La contrainte politique n'a de sens que pour le gouvernement qui ajuste : c'est lui, et lui seul, qui doit maintenir l'ordre et, en cas de troubles graves, recourir à la répression. Par ailleurs, toute intervention étrangère peut soulever des réactions nationalistes, exploitées par l'opposition pour faire échouer l'ajustement.

Cela ne signifie pas que les donateurs doivent s'abstenir. Mais leur action devrait être adaptée à un contexte politique intérieur souvent très difficile.

Il faudrait tout d'abord éviter un biais de procédure lors de l'estimation et de la comparaison des coûts et des avantages économiques, sociaux et politiques d'une mesure de stabilisation ; l'analyse risque d'être faussée, parce que les experts étrangers disposent de tous les outils nécessaires pour évaluer les aspects économiques, notamment pour les quantifier, tandis que les évaluations des risques politiques restent très subjectives et assez imprécises. Du coup, les personnalités étrangères pourraient sous-estimer à tort ces risques.

En second lieu, un partage des rôles en matière politique serait peut-être souhaitable, les organisations internationales (le FMI et la Banque mondiale) assumant le guidage de la politique macro-économique ou des réformes structurelles avec une certaine rigueur, tandis que les donateurs bilatéraux pourraient les corriger par des interventions destinées à réduire les risques politiques de l'ajustement. Il peut s'agir d'aide temporaire en compensation de hausses de prix pour des produits indispensables, comme celle de la France aux pays de la zone

franc, en 1994, pour l'achat de médicaments après la dévaluation du franc CFA. Des aides bilatérales au bénéfice des ménages urbains les plus pauvres peuvent éviter toute baisse du niveau de vie pour ce groupe, ce qui est souhaitable aussi bien du point de vue social que du point de vue politique. Par ailleurs, des aides bilatérales peuvent financer des mesures de compensation afin d'éviter un blocage politique. Une aide à la reconversion pour les sureffectifs d'une entreprise publique peut, par exemple, éviter une grève dure dans un secteur stratégique susceptible de faire échouer la réduction du déficit budgétaire.

Ces exemples nous montrent l'importance de la coopération bilatérale. En effet, le guidage par les organisations internationales relève, en quelque sorte, d'une approche standard, tandis que ces interventions ponctuelles des donateurs bilatéraux requièrent un suivi permanent du pays aidé et une connaissance sérieuse de ses difficultés économiques, de la situation politique interne et de la société locale. Ce sont les conditions indispensables pour intervenir efficacement à chaque moment où apparaissent des blocages ou des risques de troubles. Pour réussir une telle coopération, il ne suffit pas de prévoir des crédits ; il faut aussi et surtout une équipe de spécialistes pour chaque pays aidé, qui suive la situation semaine après semaine afin d'intervenir où et quand il le faut.

L'expérience de nombreux ajustements a montré que le succès politique de l'ajustement repose sur une suite de compromis et sur le pragmatisme. La mise au point d'un programme est déjà la résultante d'une série de compromis entre les gouvernements et les organisations internationales puis, au sein de l'exécutif, entre les différents ministres ; l'application résulte également de compromis entre le pouvoir et les divers groupes d'intérêt. Comme la conjoncture économique évolue, tandis que l'état de l'opinion et la situation politique changent de semaine en semaine, la stratégie la plus efficace est celle du pragmatisme, alors que l'application rigoureuse d'un programme point par point est politiquement risquée. Si la poursuite des *objectifs* de l'ajustement doit être maintenue à tout prix, en revanche le choix des *moyens* doit rester ouvert en permanence.

Par suite, il serait peut-être souhaitable d'assouplir la conditionnalité *ex ante* pour la renforcer *ex post*, en contrôlant étroitement les décisions du gouvernement avant de débloquer les crédits convenus. Cet assouplissement permettrait aux gouvernements de mieux gérer politiquement l'ajustement en étant plus flexibles, plus pragmatiques et en adaptant semaine par semaine l'application des mesures au rapport de force politique.

Comme on le voit, plus les pays donateurs et les organisations internationales prendront en compte la dimension politique de l'ajustement, plus ils seront conduits à repenser leurs relations avec les gouvernements en charge de l'ajustement dans le cadre d'un dialogue permanent, afin d'adapter la conditionnalité, sans y renoncer, aux contraintes politiques.

Conclusion

Les expériences des années 80 nous ont appris, à un prix parfois élevé, qu'il ne faut jamais réduire l'ajustement à ses aspects techniques. C'est une opération politique toujours risquée et il vaut mieux prendre *avant* le plus de précautions possibles que devoir interrompre un programme à cause de troubles trop graves ou l'appliquer au prix d'une répression coûteuse en vies humaines. Dans la mesure même où il s'agit de problèmes politiques, on ne peut pas donner des réponses précises avec la même assurance que sur un sujet technique. Les nombreux cas étudiés dans le cadre de ce projet nous permettent pourtant de penser que certaines mesures d'ajustement sont presque toujours plus dangereuses politiquement que telles autres, ou que des précautions prises *avant* l'ajustement en diminuent significativement les risques. Ce sont ces conseils de prudence que nous souhaitons rappeler ici en conclusion.

La première conclusion est que beaucoup de mesures prises *avant* l'ajustement peuvent être très efficaces pour diminuer les risques politiques au moment de l'épreuve. En réduisant les inégalités de revenu et les corporatismes, on accroît la flexibilité d'une société et ses capacités d'adaptation aux mesures de stabilisation. En renforçant le pouvoir exécutif par diverses dispositions (mandats longs, coalitions parlementaires stables, référendum, etc.), on lui donne les moyens de mieux défendre sa politique d'ajustement. Il faut enfin qu'un gouvernement ait des capacités de réaction rapide. En effet, toutes les analyses de cas s'accordent sur cette conclusion : le meilleur moyen de minimiser les coûts économiques, sociaux et politiques de l'ajustement, c'est d'ajuster *avant* la crise financière. Or, pour ce faire, il faut réagir dès que les déséquilibres macro-économiques se développent. Cela suppose des équipes d'économistes qualifiés auprès du gouvernement afin que celui-ci mesure toutes les conséquences négatives d'une politique de facilité. Cela suppose aussi que le gouvernement sache tirer parti du calendrier électoral : s'il vient d'être élu, il doit agir sur-le-champ en reportant la responsabilité de l'ajustement sur ses prédécesseurs.

Si, malheureusement, on attend la crise financière pour ajuster, c'est une raison de plus pour choisir avec soin le programme qui minimise les risques politiques, dans un contexte toujours dangereux. Le résultat le plus important de ce projet est d'avoir apporté la preuve que des mesures *équivalentes* pour l'économiste, parce qu'elles réduisent dans la même proportion le déficit extérieur, comportent des risques politiques *très différents*. Il est donc clair que l'on peut, et que l'on doit, choisir l'ensemble de mesures qui a le moindre coût politique. Ainsi, il faut accorder la priorité à la réduction des dépenses d'investissement et de fonctionnement (salaires exclus) et à une politique monétaire restrictive, car ces trois mesures ne créent pas, habituellement, de difficultés politiques. Il arrive souvent que l'on ne puisse pas limiter le programme de stabilisation à ces mesures, en raison de l'ampleur des déséquilibres, et qu'il faille aussi réduire la masse salariale ou couper des subventions. Dans ce cas, on doit procéder avec habileté, en tirant parti de l'inflation, pour diminuer les salaires réels (les salaires nominaux restant stables), ou en faisant des concessions à certains fonctionnaires mais non à d'autres, afin d'éviter un front commun contre le gouvernement.

La remise en question des subventions est encore plus délicate ; c'est une opération politique longue et difficile qui demande beaucoup de soin et d'attention aux détails. Des décisions globales et immédiates peuvent conduire à des catastrophes. Ainsi, on peut relever, par paliers, les prix de biens intermédiaires sans toucher aux prix des produits de base consommés par les plus pauvres, quitte à augmenter modérément et plus tard les prix de ces produits.

Un effort exceptionnel d'information et d'explication des hausses est indispensable, ainsi que des opérations spectaculaires de contrôle des prix, car le gouvernement ne doit pas laisser le champ libre aux opposants qui cherchent à tirer parti du mécontentement populaire. Le programme de stabilisation le plus justifié sur le plan technique peut échouer car il s'inscrit dans un combat politique qui a l'opinion publique pour enjeu, et le succès d'un gouvernement dépend de sa capacité à maîtriser simultanément toutes les variables politiques et économiques. Il ne suffit pas d'avoir raison sur le plan économique pour réussir politiquement. Malheureusement, la proposition inverse est également vraie : ce sont souvent des gouvernements habiles politiquement et populaires, mais incompetents en matière économique, qui ont conduit leur pays à la crise financière par une suite de mesures laxistes et démagogiques.

Dès lors que le succès politique de l'ajustement dépend d'une suite de compromis et d'une stratégie pragmatique, où le gouvernement s'adapte, semaine après semaine, à la conjoncture politique et économique, au lieu d'appliquer rigoureusement un programme défini initialement en collaboration avec les

organisations internationales et les pays donateurs, il est peut-être souhaitable d'assouplir la conditionnalité *ex ante* pour la renforcer *ex post*, en contrôlant plus étroitement la politique suivie. Ce cadre serait plus adapté à une gestion politique de l'ajustement.

De même, un partage des rôles entre les organisations internationales — chargées de rappeler les contraintes de l'ajustement — et les pays donateurs — accordant des aides ponctuelles d'urgence lorsque certaines mesures deviennent trop dangereuses, sans compensation, pour les ménages touchés — paraît souhaitable. Comme on le voit, les acteurs étrangers sont aussi concernés que les gouvernements par la nécessité de prendre en compte les contraintes politiques de l'ajustement, car ils ne peuvent être indifférents, ni à l'échec des programmes, ni à leur application au prix d'une répression inhumaine.

Bibliographie

- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1994), "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *The World Bank Economic Review*.
- AZAM, J.-P. et C. MORRISSON (1994), *La Faisabilité politique de l'ajustement en Côte d'Ivoire et au Maroc*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- BARDHAN, P. (à paraître), *Le Rôle de la bonne gestion des affaires publiques dans le développement : une approche d'économie politique*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- BOUIN, O. et C.-A. MICHALET (1991), *Le Rééquilibrage entre secteurs public et privé : l'expérience des pays en développement*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- BOURGUIGNON, F., J. DE MELO et C. MORRISSON (1991), "Adjustment with Growth and Equity: A Symposium", *World Development*.
- BOURGUIGNON, F. et C. MORRISSON (1992), *Ajustement et équité dans les pays en développement : une approche nouvelle*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- CORNIA, A., R. JOLLY et E. STEWART (1987), *L'Ajustement à visage humain*, Economica, Paris.
- DE JANVRY, A., A. GRAHAM, E. SADOULET, R. ESPINEL, W. SPURRIER, H. P. NISSEN et F. WELSCH (1994), *La Faisabilité politique de l'ajustement en Équateur et au Venezuela*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- DOHNER, R. et S. HAGGARD (1994), *La Faisabilité politique de l'ajustement aux Philippines*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- FREY, B. et R. EICHENBERGER (1992), *The Political Economy of Stabilization Programmes in Developing Countries*, Document technique No. 59, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- GRILLI, V., D. MASCIANDARO et G. TABELLINI (1991), "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies", *Economic Policy*.
- HAGGARD, S., J.-D. LAFAY et C. MORRISSON (1995), *La Faisabilité politique de l'ajustement dans les pays en développement*, Centre de Développement, OCDE, Paris.
- LAFAY, J.-D. et J. LECAILLON (1993), *La Dimension politique de l'ajustement économique*, Centre de Développement, OCDE, Paris.

MORRISON, C. (1992), *Ajustement et équité*, Cahier de politique économique No. 1, Centre de Développement, OCDE, Paris.

MORRISON, C., J.-D. LAFAY et S. DESSUS (1993), *La Faisabilité politique de l'ajustement dans les pays africains*, Document technique No. 88, Centre de Développement, OCDE, Paris.

ROUBINI, N. et J. SACHS (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*.

Autres titres dans la série

Ajustement et équité (No. 1)

par Christian Morisson
janvier 1992

La Gestion de l'environnement dans les pays en développement (No. 2)

par David Turnham, avec Leif E. Christoffersen et J. Tomas Hexner
avril 1992

La Privatisation dans les pays en développement : réflexions sur une panacée (No. 3)

par Olivier Bouin
avril 1992

Vers la liberté des mouvements de capitaux (No. 4)

par Bernhard Fischer et Helmut Reisen
avril 1992

La Libéralisation des échanges : quel enjeu ? (No. 5)

par Ian Goldin et Dominique van der Mensbrugghe
juin 1992

Vers un développement durable en Afrique rurale (No. 6)

par David O'Connor et David Turnham
janvier 1993

Création d'emploi et stratégie de développement (No. 7)

par David Turnham
juillet 1993

Les Dividendes du désarmement : défis pour la politique de développement (No. 8)

par Jean-Claude Berthélemy, Robert S. McNamara et Somnath Sen
avril 1994

Réorienter les fonds de retraite vers les marchés émergents (No. 9)

par Bernhard Fischer et Helmut Reisen
janvier 1995

Quel cadre institutionnel pour le secteur informel ? (No. 10)

par Christian Morisson
octobre 1995

Les Défis politiques de la globalisation et de la régionalisation (No. 11)

par Charles Oman
juin 1996

Quelles politiques pour un décollage économique ? (No. 12)

par Jean-Claude Berthélemy et Aristomène Varoudakis
septembre 1996