

**JOURNEES DES ECONOMISTES DE L'ORSTOM
SUR LE THEME DU MARCHE**

Paris, septembre 1992

**L'APPEL AU MARCHE DANS LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL:
INCANTATION OU ISSUE?**

Alain VALETTE
Département SUD
Dakar

En 1992, quand un ministre africain de l'économie rencontre un autre ministre africain de l'économie, que se racontent-ils? A peu près certainement des histoires d'ajustement. Et pas n'importe quel ajustement - car de tous temps, les économies se sont ajustées - mais celui qu'il est dorénavant convenu d'appeler "structurel". L'utilisation de ce qualificatif renvoie alors à un ensemble tout à fait précis d'options dans les divers champs de la politique économique, associant actions de court terme pour comprimer la demande - c'est le classique volet "stabilisation", dont le Fonds Monétaire International est le spécialiste - et actions de long terme sur l'offre et les paramètres institutionnels - c'est l'ajustement structurel proprement dit, domaine d'excellence de la Banque Mondiale.

Lors des décisions visant à résorber la crise financière comme dans les mesures cherchant à créer les conditions d'une reprise de la croissance, la référence au marché est omniprésente. Cette invocation fait appel, tantôt, au sens restreint du concept quand sont mis en avant les bienfaits du système concurrentiel de confrontation directe offre/demande, tantôt à son acception plus globale, quand est affirmé l'indispensable retour à une économie libérale d'initiative privée. En prenant appui sur le cas du Sénégal, c'est ce couple ajustement structurel/marché que nous nous proposons d'aborder, en deux temps: d'abord en s'intéressant à la démarche logique qui lie les deux termes dans la conception des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), ensuite en faisant le point de ces tentatives d'insertion d'un régime concurrentiel dans quelques domaines de la politique industrielle.

I. POURQUOI LE MARCHE?

L'inspiration néo-classique des fondements théoriques de l'ajustement structurel n'a plus à être démontrée (L'héritau, 1986). Mais, plus précisément, comment la référence au marché s'insère-t-elle dans le raisonnement? Dans la rationalité de l'ajustement, on peut dire que le modèle du marché s'impose par une affirmation et par un rejet ou par un endroit et son envers.

L'endroit, c'est le soubassement libéral orthodoxe qui postule (et démontre théoriquement) qu'un système productif optimal repose toujours sur deux pieds:

- * Au niveau micro-économique, l'individualisme utilitariste. La maximisation des intérêts personnels est le seul moteur permanent et universel capable de générer le progrès et l'efficacité.

- * Au niveau macro-économique, le libéralisme concurrentiel. Tout en multipliant les raffinements, tels "l'information imparfaite" de Lucas, ou la "double autonomie du marché" de Hayek (Mankiw, 1990), la nouvelle économie libérale attribue toujours au seul système concurrentiel la capacité d'atteindre un état à la fois d'équilibre et d'optimum, maximisant la production aux meilleurs prix.

Dans cette optique, l'ajustement proposé (imposé diront certains) vise au rétablissement d'une organisation économique où l'égalisation des différentes offres et demandes s'établit sous l'effet de la concurrence et où la recherche de l'intérêt personnel est le vecteur de l'efficacité collective: c'est la définition même d'une économie de marché. Partant d'une situation donnée où la réalité s'écarte de ces axiomes, les conséquences opérationnelles sont évidentes: toute politique économique doit libérer l'initiative individuelle et faire en sorte que les conditions de la production et de l'échange s'approchent (restons réalistes) d'un état de concurrence.

Mais, dans le cas de l'Afrique, la référence au marché peut également être interprétée comme un envers, une antithèse: l'ajustement structurel, c'est l'échec de l'Etat. C'est donc également en s'opposant - à l'Etat africain, version années 60/70 - que les tenants de l'ajustement structurel prônent un rééquilibrage en faveur du marché. Que lui est-il reproché à cet Etat? Trois griefs principaux:

- * D'abord d'être trop grand, trop coûteux, peu efficace, de se mêler, mal, de tout. Ensemble de critiques évoquant aussi bien les lourdes administrations centrales que les tentaculaires secteurs parapublics et que l'on peut synthétiser par la formule: trop d'Etat (Deng, 1991).

- * Ensuite, et c'est rédhibitoire au regard d'une approche concurrentielle, d'avoir introduit des distorsions dans la formation des prix et dans l'allocation des ressources, réglementant à tort et à travers, subventionnant par ci, protégeant par là, au gré des conjonctures et des influences. Il n'y a plus de règles du jeu, ou des règles occultes et fluctuantes. Il faut revenir à une "vérité" des prix et une

transparence des transactions. Le marché en est la modalité incontournable.

* Enfin, et, curieusement, cette critique est peu relevée par les observateurs bien que parfaitement claire et présente dans de nombreux documents de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 1989), d'être conduit par des gouvernements parasites. Obscurantisme bureaucratique, arbitraire, recherche de rentes, manque de démocratie bloquant l'expression des énergies locales, voilà quelques autres formes de l'échec de l'Etat africain auxquels une thérapeutique par le marché est censée remédier.

De cet argumentaire qui tient pour partie de la profession de foi, pour partie du diagnostic empirique, découle un ensemble de mesures communes à tous les PAS du monde, abondamment décrites et commentées (Quarcoo, 1990). Toutes ne relèvent pas de la problématique de l'échange marchand stricto sensu, en particulier les aspects d'ajustement par la demande s'appuyant sur la pression fiscale, l'encadrement du crédit et la compression de la masse monétaire. L'empreinte du marché est beaucoup plus évidente dans les inévitables volets de l'ajustement par l'offre que sont la réhabilitation du secteur productif privé, le désarmement douanier, le développement des exportations sur la base des avantages comparatifs et la déréglementation des prix internes.

Mais des intentions affichées aux réalités vécues, le fossé est large.

2. LE MYTHE ET LES REALITES

La question de l'évaluation ex post des PAS en Afrique reste ouverte. La grande diversité des situations nationales face à une impulsion qui embrasse la quasi totalité des compartiments de la politique économique conduit à des appréciations obligatoirement nuancées (Khan, 1990). Cependant, si l'on se cantonne aux pays de la Zone Franc, trois tendances semblent largement partagées après quelques années d'ajustement structurel (Leenhardt, 1991): premièrement, une réelle diminution des déficits budgétaires; deuxièmement, une amélioration des balances courantes, même si elle est parfois très conjoncturelle ou si elle doit souvent plus à une baisse des importations qu'à une hausse des exportations; troisièmement, un échec patent - stagnation ou recul - en matière de taux de croissance. Or c'est bien dans ce domaine de la reprise des variables d'activité (production, investissement) que le recours aux mécanismes du marché était censé porter fondamentalement ses fruits.

Les causes de ce revers général en matière de croissance sont bien sûr multiples, à la fois externes, comme la baisse des cours des matières premières ou l'attraction des capitaux étrangers pour d'autres zones, et internes comme la faiblesse chronique de l'épargne ou la contraction de la demande (Thomas, 1989). Il s'agit là d'explications indubitables, importantes, mais cependant non suffisantes. En effet, si l'on revient à la recherche de facteurs directement liés à cette idée nodale du marché comme stratégie de sortie de crise, deux autres types d'explications doivent être avancés. En premier lieu, cette réintroduction des impulsions attachées au marché a davantage relevé de l'instillation, du goutte à goutte que de la bourrasque libérale annoncée. Autrement dit, on n'a pas tant ajusté que ça. Par certains côtés, c'est peut-être dommage car on ne saura finalement jamais ce qu'aurait donné une véritable révolution concurrentielle! En second lieu, dans les quelques domaines où la régulation par le marché a vraiment été poussée, sa non pertinence est vite devenue évidente. On donnera quelques exemples de cette double résistance, inspirés de la situation sénégalaise, mais très certainement extrapolables à d'autres pays.

* Une désétatisation tronquée

Il serait injurieux de parler de facticité à ces centaines d'agents qui ont été licenciés pour cause d'ajustement structurel. Encore que, si les salariés des entreprises parapubliques ont été effectivement nombreux à perdre leur emploi, ce "dégraissage" doit être très relativisé pour les fonctions publiques centrales; et ce, aussi bien quant à son ampleur (en retenant, non les chiffres affichés dans les conditionnalités initiales, mais le nombre de départs réels) que dans ses modalités: libre choix, primes de départ, plans d'accompagnement, etc. (Berg, 1990).

Mais ce qui est évoqué ici par désétatisation, c'est moins cette réduction des masses salariales que l'amputation prédite des fonctions régulatrices de l'Etat et le bouleversement promis de l'environnement institutionnel. En la matière, force est de reconnaître que l'interventionisme ne s'est jamais aussi bien porté que depuis la mise en place des PAS. Si des privatisations d'entreprises ont bien eu lieu, pour le reste, dans le domaine réglementaire, c'est plutôt la pléthore que le régime sec.

Certes, mettre en oeuvre une nouvelle politique nécessite la production de nombreux textes. Ceux-ci sont-ils alors plus libéraux? Incontestablement oui, mais le plus souvent sans

rupture, en prenant bien garde de ne pas toucher à l'essentiel. Fermer une Caisse de Stabilisation ou libéraliser le prix des intrants agricoles ne sont-ils pas des preuves d'un revirement significatif? Non, quand la dite Caisse était de toute façon devenue incapable de jouer son rôle de soutien ou quand, parallèlement à la suppression des subventions aux engrais, est mise en place une procédure plus discrète de financement de groupements de producteurs. Dans le domaine de la politique industrielle, les exemples abondent: on baisse la protection des industries nationales: oui, mais pas trop tout de même et en mettant en place des mercuriales à l'effet inverse; on modifie le code du travail: oui, pour permettre le renouvellement des contrats à durée déterminée, pas pour toucher au SMIG ni au rôle de l'inspection du travail; on amende le code des investissements: oui, pour introduire une dégressivité dans le temps, pas pour mettre en question les exonérations, etc. Effet secondaire non négligeable de ce tourbillon de réformes: les opérateurs économiques ne savent plus où donner de la tête (les services administratifs non plus, du reste), d'où un climat d'incertitude très préjudiciable à l'investissement.

Hormis le domaine de la privatisation - et encore, avec des modulations notables: importante en Côte d'Ivoire, très limitée au Sénégal - la fameuse logique du marché a beaucoup plus alimenté les débats qu'imprégné la nouvelle donne institutionnelle. En réalité, les PAS ont donné lieu à quelques points de fixation - cession au capital privé étranger de tel monopole public ou libéralisation des prix de quelques produits sensibles - qui ont réussi le paradoxe d'accaparer l'attention et les mécontentements sans avoir donné lieu à des modifications "structurelles", c'est à dire profondes et définitives, du mode de gestion de l'économie. Le secteur public a sans doute vu son emprise réduite en tant que producteur, mais très peu ses fonctions interventionnistes et régulatrices.

* Le marché et ses défauts.

A ce premier élément de scepticisme sur la prégnance de la rationalité concurrentielle, s'en ajoute un second: le marché, ça ne marche pas! Il ne s'agit plus cette fois d'ambiguïtés tenant au caractère velléitaire de la transition au plan institutionnel, mais du constat que d'importants dysfonctionnements se font jour dans les mécanismes du contrôle marchand. Trois domaines illustrent bien ces dérèglements par rapport aux résultats attendus: le mythe de l'entrepreneur, les dés pipés de l'avantage comparatif et l'utopie de la régulation par les prix.

L'ajustement structurel est censé briser le carcan

qui freine l'émergence de l'entreprise privée. L'initiative individuelle a pu parfois être effectivement débridée grâce à certaines déréglementations. Mais pas toujours dans la direction souhaitée. La catégorie d'opérateurs qui a trouvé son oxygène dans les premières décisions de libéralisation n'a qu'un lointain rapport avec le vertueux entrepreneur schumpétérien puisqu'il s'agit essentiellement de commerçants, petits ou grands, nationaux ou étrangers, plus portés sur les "coups" que sur l'accumulation productive. La libéralisation du commerce intérieur (par exemple, la suppression des monopoles des offices publics pour les produits agricoles) et extérieur (abandon des contingentements et des licences d'importateurs) a eu des effets autrement plus immédiats que les larges panoplies de mesures de promotion industrielle. Effets rapides mais également néfastes lorsqu'est recréé le face à face paysan/collecteur-banquier ou quand les industries locales doivent affronter des importations aussi irraisonnées que subites de produits manufacturés de toutes provenances.

Pourquoi le marché ne permet-il pas de vaincre aussi rapidement la rareté des entrepreneurs dans la sphère productive? Parce que les éléments apportés par la logique concurrentielle sont, à court terme, d'ordre matériel et technique, mais laissent dans l'ombre les facteurs non matériels, c'est à dire socio-culturels. Or on sait depuis Weber que le problème de l'expansion du capitalisme libéral n'est pas celui de la disponibilité du capital mais celui du développement de "l'esprit du capitalisme". Tant que le profit est plus résidu que moteur, que l'intérêt recherché est plus social que financier, que la motivation pour des gains de subsistance prime le réinvestissement, les déréglementations risquent de continuer à susciter plus de vocations de mercanti que d'industriels.

A propos du principe des avantages comparatifs, il faut rendre cette justice à la Banque Mondiale que l'institution n'a jamais balayé l'argument de la protection des industries naissantes (Meier, 1989) et que les taux de protection finalement atteints restent à des niveaux très substantiels (jamais moins de 40% quand produits mondiaux et nationaux sont en compétition). Au nom de la recherche d'une meilleure efficacité de l'industrie nationale, le désarmement douanier n'en reste pas moins un des piliers des PAS et le respect des avantages comparatifs un objectif. Deux difficultés surgissent alors.

Premièrement, cette déprotection douanière est trop systématique à un double titre: d'abord, pour chaque pays, elle est très peu sélective dans l'éventail des produits, s'appliquant sans discernement, ce qui est la négation de toute politique

industrielle réaliste. Il est souvent question de "créneaux" dans la littérature de la Banque, on n'en voit guère la concrétisation dans les nouveaux systèmes douaniers nationaux. Ensuite, elle est appliquée simultanément dans tous les pays sous ajustement structurel, et l'on sait s'ils sont nombreux! Il y a une néfaste incongruité à prôner une spécificité (fondement du principe des avantages comparatifs) à plusieurs pays en même temps, alors que ces "spécificités" risquent d'être bien souvent les mêmes pour les dits pays (voir le rôle de la Banque Mondiale dans l'émergence des cacaoyères asiatiques face à celles d'Afrique centrale).

Une seconde difficulté tient au caractère totalement artificiel de nombreux prix mondiaux. Il n'est pas besoin de s'étendre sur les innombrables subventions que les pays riches accordent à leurs produits agricoles jetés sur le marché mondial, ni sur les pratiques de dumping des pays asiatiques pour leurs produits manufacturés, ni sur l'enchevêtrement des réglementations que le GATT a bien du mal à réduire. Un simple exemple: les conserveries de poissons sénégalaises, déjà bien attaquées par leurs concurrentes thaïlandaises, viennent de faire les frais de la lutte contre ... la drogue! Non que l'on ait trouvé quelque cocaïne dans leurs boîtes, mais tout simplement parce que la CEE, encourageant la diversification agricole entreprise par certains pays latino-américains pour lutter contre la culture du coca, a décidé d'exempter de taxes leurs conserves de poissons. Si les prix externes sont de nature aussi aléatoire, la référence à un quelconque avantage comparatif devient, à son tour, de plus en plus provisoire et donc totalement arbitraire.

Sur le plan intérieur, les tentatives de régulation par les prix se heurtent également à des rigidités structurelles que les ajustements du même nom ont été incapables de lever. Ces résistances fortes concernent aussi bien les marchés des produits que ceux des facteurs.

L'échange interne de nombreux produits manufacturés nationaux est caractérisé par l'autonomisation. Celle-ci est la résultante de deux traits qui s'additionnent: la protection externe évoquée plus haut et qui perdure bien au delà des années de démarrage, et la fréquence des situations d'oligopole, voire de monopole. Les PAS s'attaquent à la première, mais ne peuvent pas grand chose contre la seconde. En régime de concurrence monopolistique ou oligopolistique, il est bien connu que les prix font preuve d'une grande résistance à la baisse et qu'à une lutte par les prix se substitue une lutte par la différenciation du produit: marques, service ... C'est bien ce type de stratégie d'adaptation qui est constaté au Sénégal: un effet de cliquet

pousse les entreprises à entreprendre bien d'autres modalités de réaction avant d'envisager une baisse de leurs prix unitaires (Valette, 1991).

Un phénomène du même ordre s'applique aux prix du facteur travail. Pourquoi les entreprises du secteur moderne ne baissent-elles pas la rémunération du travail face à une offre quasi illimitée? Parce que la réglementation du travail ne le permet pas - maintien du SMIG et des conventions collectives - est une réponse de premier degré et incomplète. L'explication fondamentale n'est pas d'ordre réglementaire, elle est politique et économique. Politique car, même s'ils représentent moins du tiers ou du quart de la population active urbaine (10% et moins de la population active totale), les salariés des secteurs publics et privés constituent un groupe social stratégique que tout pouvoir central doit se ménager. Economique, car les employeurs savent bien, même si c'est de façon empirique, la validité de la notion de salaire d'efficience, en dessous duquel la démobilité ou, au contraire, la contestation induisent plus d'effets négatifs que de gains de productivité. De fait, malgré les blocages de salaire officiels, on constate bien une progression des salaires individuels réels, par un processus de déconnexion des rémunérations par rapport aux salaires de base des grilles formelles (enquête ORSTOM Sénégal en cours d'analyse).

La logique de l'ajustement structurel, dans son objectif de recherche des conditions d'une croissance durable pour les économies africaines, mise sur la concurrence et l'initiative privée. Mais le marché n'est pas une mécanique abstraite, indépendante des valeurs et des pratiques d'une société. Ses automatismes supposés se heurtent à contraintes sociales et à des rigidités économiques structurelles plus fortes que prévues. Le projet ultime n'est pas la compétition, c'est la croissance partagée qui assure l'emploi. Le libéralisme bâtard mis en oeuvre dans les PAS n'a pas encore fait pas la preuve qu'il est le meilleur véhicule de cette ambition. " L'Afrique doit rechercher les modèles qui lui conviennent". L'auteur de cette citation pleine de justesse? La Banque Mondiale bien sûr (Banque Mondiale, 1989, p. 229)!

BIBLIOGRAPHIE

(Ouvrages cités)

- BANQUE MONDIALE, 1989 - *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*. 346 p.
- BERG ASSOCIATES, 1990 - *Adjustment postponed: economic policy reform in Sénégal in the 1980s*. US AID, Dakar, 253 p.
- DENG (L.), KOSTNER (M.), YOUNG (C.) (eds), 1991 - *Democratization and structural adjustment in Africa in the 1990s*. African Studies Program, University of Wisconsin, Madison, 218 p.
- LEENHART (B.), L'HERITEAU (M.F.), NANA TANKE (C.), 1991 - *Une décennie d'ajustement en Afrique. Performances comparées de 28 pays africains, 1980- 1989*. Notes et Etudes n° 43, Caisse Centrale de Coopération Economique, Paris, 41p. + annexes.
- L'HERITEAU (M.F.), 1986 - *Le Fonds Monétaire International et les pays du Tiers Monde*. PUF, 277 p.
- KHAN (M. S.), 1990 - *The macro-economics effects of fund-supported adjustment programs*. IMF Staff Papers, vol. 37, n° 2, June.
- MANKIW (N. G.), 1990 - *A quick refresher course in macro-economics*. Journal of Economic Literature, déc. Repris sous le titre: *Les grandes voies de recherche en macro-économie depuis 1970*. Problèmes Economiques, n° 2243, oct. 1991.
- MEIER (M.), STEEL (W. F.) (eds), 1989 - *Industrial adjustment in sub-saharan African*. World Bank, Oxford University Press, 293 p.
- QUARCOO (P.K.), 1990 - *Structural adjustment programmes in sub-saharan Africa: evolution of approaches*. African Development Review, vol 2, n° 2, Banque Africaine de Développement, : 1-26.
- THOMAS (V.), CHHIBBER (A.), 1989 - *Les réformes dans le cadre de l'ajustement: un bilan*. Finances et Développement, vol. 26, n° 1 :28-31
- VALETTE (A.), 1991 - *Enjeux et réalités d'une politique publique: la NPI sénégalaise*. Communication au colloque CEAN-IFAN: "Etat et société au Sénégal: crises et dynamiques sociales", Bordeaux, 22-24 octobre 1991. ORSTOM, Dakar, 18 p.