Les balbutiements de l'aide-programme macroéconomique

Quelques considérations tirées de l'expérience récente de la Suisse

*Strukturanpassungsprogramme in Afrika – Einige Bemerkungen aus den
aktuellen Erfahrungen der Schweiz*

Jürg Frieden

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1323>

DOI : 10.4000/aspd.1323

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1990

Pagination : 231-246

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Jürg Frieden, « Les balbutiements de l'aide-programme macroéconomique », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 9 | 1990, mis en ligne le 28 mars 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1323> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1323>

Les balbutiements de l'aide-programme macroéconomique

Quelques considérations tirées de l'expérience récente de la Suisse

Jürg Frieden

***Zusammenfassung: Strukturanpassungsprogramme in Afrika
Einige Bemerkungen aus den aktuellen Erfahrungen der Schweiz***

Die Strukturanpassungsprogramme in Afrika haben eine heftige Debatte über Sinn und Vorgehen wirtschaftspolitischer Anpassung ausgelöst. Gewisse Erfolge sind zu verzeichnen, doch fehlen noch weitgehend empirische Daten und die Unterschiede von Land zu Land sind zu beträchtlich, als dass verallgemeinernde Aussagen gemacht werden können. Eines aber haben Untersuchungen klar aufgezeigt: die komplexen Beziehungen zwischen volkswirtschaftlicher Neuorientierung und der Entwicklung der politischen und sozialen Strukturen eines Landes treten im Verlauf von Strukturanpassungsprogrammen deutlich hervor. Nach Ansicht des Autors hängt der langfristige Erfolg solcher Programme viel mehr von der Wandelfähigkeit der Gesellschaft ab als von der Effizienz der einen oder anderen wirtschaftspolitischen Massnahme.

Der Beitrag erläutert Erfahrungen aus Strukturanpassungsprogrammen in Afrika, an denen sich die Schweiz beteiligt.

Les questions brûlantes de politique économique que soulèvent la plupart des programmes d'ajustement actuellement réalisés en Afrique sont l'objet d'un débat passionné. Parmi les économistes, la discussion se concentre de plus en plus sur quelques points: l'effet de la promotion généralisée des exportations des matières premières sur les recettes en devises des pays africains (voir Loxley vs. Koester et alii); l'élasticité-prix de la production agricole en Afrique sub-saharienne (voir Commander vs. Berg 1989(a)); les mérites et les risques que comporte la dévaluation répétée de la monnaie (Edwards vs. Jacquemot et Assidon); les conséquences de l'augmentation des prix des produits agricoles sur la sécurité alimentaire (World Bank 1988, Berg 1989(b)).

Malgré des progrès certains, la recherche n'a pas encore dégagé de résultats univoques, en partie à cause du manque de données empiriques et en partie à cause de la diversité des situations que l'on rencontre sur le continent. Néanmoins, les études réalisées ont déjà mis en évidence les relations complexes qui s'établissent entre la réorientation de la gestion macroéconomique et l'évolution des structures politiques et sociales des pays engagés dans des politiques d'ajustement. La réussite à long terme des programmes dépendra plus de ces transformations de la société que de l'efficacité de l'une ou l'autre des mesures économiques particulières décidées par les gouvernements.

Cet article présente des réflexions dictées par l'engagement de la coopération suisse dans les programmes d'ajustement. Il s'intéresse aussi bien à l'économie politique qu'à la politique économique. Il s'interroge sur le développement que l'ajustement inéluctable des économies africaines au marché mondial permet encore d'espérer et sur le rôle de la coopération au développement dans ce contexte.

A. L'aide de la Suisse à la réalisation de programmes de réformes économiques

La participation suisse aux programmes d'ajustement

Ces pages se concentrent sur les politiques économiques et de réforme d'institutions publiques des pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne, qui visent explicitement des objectifs macroéconomiques, en particulier une croissance soutenue du produit national dans le respect durable des équilibres financiers externes et internes. L'Association Internationale de Développement (AID/IDA), la branche de la Banque mondiale qui opère dans les pays pauvres, promeut ces initiatives par des prêts à l'ajustement structurel (PAS). La coopération suisse participe directement au soutien de ces programmes en cofinçant, par des dons, les prêts de l'AID, ou en octroyant des aides bilatérales à la balance des paiements.

D'autres aides-programmes indirectement liées à la réalisation des réformes économiques, comme les programmes d'ajustement sectoriel ou les initiatives lancées pour réduire les coûts sociaux des politiques de réforme viennent sou-

vent s'ajouter à ces opérations. Elles ne seront pas exposées et analysées ici. De même seront ignorés les effets macroéconomiques de l'aide par projet, le financement en devises des frais locaux et les versements réalisés en compensation des pertes subies par les pays africains dans les exportations de matières premières vers la Suisse.

Le tableau suivant présente les engagements pris par la Suisse entre 1986 et 1988 pour soutenir directement des programmes d'ajustement aux objectifs macroéconomiques.

Tableau n° 1

Financement et cofinancements suisses de programmes d'ajustement macroéconomiques (1986-1988)			
	(déboursments en millions de francs)		
	1986	1987	1988
Bolivie	10 *		5 **
Burundi	15		
Ghana		10 *	15
Guinée	10		
Guinée Bissau		4	4
Madagascar			10 + 10 *
Mozambique		27	
Ouganda			10
Sénégal	13.5	12	
Tanzanie	15	10 *	
Total	63.5	63	54
* aides bilatérales à la balance des paiements ** participation suisse au rachat de la dette commerciale de la Bolivie Source: DDA			

Le déroulement des actions

En principe, la Suisse octroie des aides financières à l'ajustement à des pays à faible revenu avec lesquels elle entretient déjà des relations étroites de coopération. Les relations commerciales passées, et donc les possibilités d'exportation futures, jouent aussi un certain rôle, surtout dans le choix des pays bénéficiaires d'une aide bilatérale à la balance des paiements¹. Depuis la cons-

titution du Fonds spécial pour l'Afrique en 1985 et plus encore depuis le lancement du Programme spécial pour l'Afrique en décembre 1987, la Banque mondiale présente régulièrement aux donateurs bilatéraux une estimation des besoins financiers urgents des pays pauvres lourdement endettés. Notre pays apprécie positivement cet effort de coordination et y participe activement. Dans ce contexte, il a accepté d'allouer des financements extraordinaires à des pays qui n'étaient pas prioritaires dans l'optique suisse, mais qui avaient un besoin urgent d'aide. En même temps, quelques pays africains ont bénéficié de plusieurs opérations de cette nature et sont devenus de fait des pays de concentration de la coopération macroéconomique suisse: il s'agit en particulier du Ghana, de Madagascar et de la Tanzanie.

Actuellement, seuls des pays ayant présenté avec succès au Fonds Monétaire et à la Banque mondiale un programme de politique économique à moyen terme (en jargon «PFP», Policy Framework Paper) peuvent espérer recevoir une aide financière suisse aux objectifs macroéconomiques. Dans le cas des cofinancements des programmes d'ajustement de l'AID, ces conditions générales sont renforcées par l'obligation de prendre des mesures spécifiques, comme par exemple la libéralisation du commerce de certains produits, la réforme du système des droits de douane ou l'établissement d'un plan triennal pour les investissements publics. Les déboursements de la totalité du crédit de l'AID et du don suisse qui lui est lié par contrat dépendent de la réalisation d'une partie de ces conditions, selon un calendrier bien défini.

En principe, des représentants de la coopération suisse participent à la mission de préparation du programme d'ajustement qui sera cofinancé, à la négociation de l'accord passé entre l'AID et le gouvernement bénéficiaire et à la mission de supervision qui examine sur place, périodiquement, l'application des mesures convenues. Les aides à la balance des paiements sont préparées par des missions bilatérales, qui identifient les catégories de biens et les importateurs qui entrent en ligne de compte pour l'utilisation du financement suisse. Les importations autorisées doivent contribuer à la reprise de la croissance et à la satisfaction des besoins essentiels. Elles doivent pouvoir être livrées par un producteur suisse, si ce dernier est en mesure d'effectuer une offre concurrentielle sur le plan international. Seule l'aide bilatérale octroyée au Ghana en 1987 n'a pas été soumise à cette procédure, 70% du financement disponible ayant été alloués à travers le système des enchères des devises qui étaient en vigueur dans le pays.

L'argent des cofinancements est dépensé à travers un compte spécial de la Banque nationale suisse et est librement utilisé par le pays bénéficiaire pour l'importation de biens et de services, achetés selon les procédures habituelles de la Banque mondiale. Les uniques limitations sont fixées dans une liste négative, qui inclut toujours les armes et les biens de luxe. Les fonds de contrepartie qui résultent de la vente des devises aux importateurs du pays bénéficiaire alimentent sans conditions additionnelles le budget de l'Etat. Les financements bilatéraux ne peuvent être utilisés que pour l'achat des catégories de biens définies dans l'accord signé par les deux parties. Les dépenses sont autorisées par

L'Office fédéral des affaires économiques extérieures, normalement après la présentation de trois factures pro forma, dont une au moins doit avoir été établie par un fournisseur suisse. Le choix du pays bénéficiaire est accepté, à condition qu'il corresponde à l'offre la plus avantageuse qu'il ait reçue. Si un exportateur suisse est écarté sans raisons économiques apparentes, cette procédure peut conduire à une évaluation approfondie des offres. Il s'agit toutefois de situations très exceptionnelles. Dans certains cas, comme à Madagascar et au Ghana, les fonds de contrepartie en monnaie locale qui résultent de l'aide bilatérale doivent servir au financement d'actions de développement approuvées par la Suisse.

Jusqu'à ce jour, le suivi des programmes bi et multibilatéraux s'est basé en très grande mesure sur le travail de la Banque mondiale. La Suisse a eu l'occasion d'accéder à l'information disponible et d'exprimer son point de vue en participant aux missions de supervision des programmes et aux réunions des groupes consultatifs, qui réunissent le pays récipiendaire, les institutions de Bretton Woods et la majorité des donateurs. Depuis deux ans, l'importance relative prise par cette forme d'aide (tableau 2) a amené la coopération suisse à renforcer par des économistes des bureaux de coordination (Accra, Dar es Salaam, Maputo) et à soutenir des enquêtes sur les conditions de vie de la population, soit directement (Bolivie et Mozambique), soit par le biais du programme sur la dimension sociale et l'ajustement lancé par le PNUD et la Banque mondiale (Tchad).

B. Les raisons immédiates d'un soutien à l'ajustement

La décision de participer à un programme d'ajustement coïncide avec l'octroi d'une aide financière à déboursement rapide, destinée à payer des importations supplémentaires du pays bénéficiaire au cours des 12 à 24 mois qui suivent. Souvent, surtout lors du lancement de la première phase des programmes, une telle opération a un caractère d'urgence, car les pays qui demandent l'aide extérieure sont aux prises avec une crise économique aiguë, aux coûts sociaux exorbitants et aux conséquences politiques imprévisibles.

De manière conforme à ce scénario, des situations économiques et sociales difficiles ont constitué le cadre dans lequel la plupart des engagements suisses des années 1986-1988 ont été pris. Les besoins immédiats du pays bénéficiaire et les objectifs à court terme poursuivis par les programmes ont donc été importants dans la prise de décision et fournissent aujourd'hui des critères pour l'évaluation de ces interventions.

Contenir l'ajustement récessif

L'ajustement d'une économie nationale au marché mondial est un processus continu et inévitable, que seul la disponibilité de réserves de change et de financements extérieurs permet de contrôler. Les effets de cet ajustement spontané sur la conjoncture, les structures productives et le niveau de vie des habi-

Tableau n° 2

L'importance des programmes d'ajustement dans l'aide bilatérale suisse à l'Afrique			
	(en millions de francs et en %)		
	1986	1987	1988
I. Aide publique suisse à l'Afrique	289	265	272
II. Aide financière et mesures économiques* pour l'Afrique	113	110	82
III. Programme d'ajustement en Afrique	53.5	63	49
III/I x 100	18 %	24 %	18 %
III/II x 100	47 %	57 %	60 %
<p>* Les mesures économiques incluent toutes les actions de coopération de l'OFAEE; il s'agit surtout des aides à la balance des paiements, des crédits mixtes et des transferts réalisés en compensation des pertes de recettes d'exportation dues à la baisse des cours des matières premières.</p> <p>Source: DDA</p>			

tants sont d'autant plus grands que le pays est pauvre et de petite taille (économique). Ainsi, les pays africains à faible revenu, spécialisés dans l'exportation de quelques matières premières et asphyxiés par la dette ont été et restent parmi les plus vulnérables à la contrainte extérieure, renforcée par l'organisation actuelle des paiements internationaux.

Lorsqu'un déséquilibre extérieur se manifeste, généralement sous la forme d'arriérés de paiements et de suspension de livraisons de biens étrangers, la question posée aux responsables de la politique économique n'est pas celle du choix de l'ajustement, mais de comment gérer l'ajustement en cours. Si rien n'est entrepris, les importations se situeront au niveau correspondant aux recettes d'exportations et aux transferts financiers acquis, tandis que l'activité économique se contractera au niveau compatible avec les importations réalisées. Au cours des années 1980, mais en particulier en 1985, des dizaines d'Etats africains ont fait l'expérience de ces ajustements récessifs.

C'est spécialement à partir de cette date que la communauté internationale, sous la direction du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale, a mis à la disposition des pays africains en difficulté des financements considérables, pour leur permettre d'échapper, tout au moins partiellement, à la dépression et de traverser les périodes d'ajustement avec un volume d'importations supérieur à celui qu'aurait autorisé la disponibilité courante de devises. La coopération suisse a fait sien cet objectif: dans tous les cas où elle est intervenue, l'aide financière octroyée dans le cadre des ajustements s'est ajoutée au programme bilatéral et a permis au pays bénéficiaire d'élargir le déficit de la balance commerciale et/ou de la balance des transactions courantes, c'est-à-dire de profiter d'un transfert rapide de ressources supplémentaires pour la consommation ou pour l'investissement².

Débloquer l'économie

En particulier dans leur phase initiale, les programmes d'ajustement se sont attaqués à des problèmes macroéconomiques centraux, dont dépendait de manière évidente la relance d'une activité économique soutenue. Presque toujours, l'ampleur des distorsions et des déséquilibres en question était telle que leur correction paraissait absolument nécessaire à l'ensemble des observateurs et des acteurs. Quelques exemples caractéristiques permettront d'illustrer ce point.

Un taux de change officiel ayant perdu toute relation avec la réalité économique et indiquant un prix des devises en monnaie nationale plusieurs fois inférieur à la cotation enregistrée sur les marchés parallèles (cet écart était par exemple de 4000% au Mozambique au début des réformes) entravait gravement tout échange avec l'étranger, privait les services publics des ressources indispensables à leur fonctionnement – car celles-ci provenaient en grande mesure des recettes d'exportation – et démonétisait ou «dollarisait» les transactions intérieures.

Des prix réels dérisoires pour les produits agricoles fixés par le gouvernement ou par les entreprises parapubliques induisaient les paysans à se retirer des marchés, et provoquaient une chute rapide de l'exportation (cacao au Ghana, cajou au Mozambique, café en Tanzanie) et de la production alimentaire pour les besoins locaux (riz à Madagascar, maïs au Mozambique).

La crise fiscale conduisait l'Etat à licencier ou à ne pas rémunérer ses fonctionnaires (Sénégal, Bénin, Guinée Bissau), à restreindre fortement la distribution des services sociaux essentiels (Ghana, Mali, Mozambique) ou à nourrir une inflation soutenue par une forte création monétaire (presque tous les pays appuyés, situés en dehors de la Zone franc).

Eliminer des formes politiques de gaspillage et d'exploitation

Dans de nombreux pays africains, des politiques économiques manifestement contraires aux intérêts de la majorité de la population ont renforcé le pouvoir et

accru le revenu de groupes sociaux dominants. Les programmes d'ajustement auxquels la Suisse a participé ont été l'occasion de s'attaquer de manière incisive – car soutenue de l'extérieur – à quelques-uns de ces privilèges réservés à la bourgeoisie d'Etat et à sa clientèle³. Des facteurs importants de la répartition inéquitable du revenu social ont ainsi été corrigés.

Dans plusieurs situations, la gestion administrative des devises rares dans le contexte d'une surévaluation importante du taux de change était une source majeure de gaspillage et de rentes illicites. La minorité qui avait accès aux devises les transférait à l'étranger ou, le plus souvent, les dépensait dans l'importation de biens et de services de consommation. Les «dévaluations réparatrices»⁴ et la transmission progressive de l'allocation des devises au marché des changes (Ghana, Madagascar) ont sensiblement renchéri et réduit ces abus.

Les contrôles des prix, de plus en plus étendus à mesure de l'aggravation de la crise, ainsi que le rationnement des importations, élément central de tout ajustement sans dévaluation, stimulaient l'établissement de marchés parallèles et la contrebande. Nominalelement favorisées par des prix bas, par exemple dans le domaine de la nourriture ou de l'habillement, les populations rurales étaient de fait, dans leur majorité, privées de la possibilité même d'acquérir des produits de consommation essentiels (Mozambique, Guinée Bissau) ou devaient recourir au marché noir. En même temps, le rationnement et le subventionnement concentraient le crédit sur les entreprises du secteur formel, public et privé.

Une analyse analogue s'applique aux services fournis par le secteur public: eau, transports, soins de santé, médicaments, éducation. Dans ces domaines, des politiques démagogiques de gratuité et de subventionnement généralisés cachaient dans plusieurs cas l'exclusion des groupes défavorisés et l'accès exclusif à ces prestations de minorités proches du pouvoir, à des conditions excessivement favorables (soins de santé au Mali, en Tanzanie et à Madagascar; éducation au Ghana).

Les entreprises publiques de commercialisation des produits agricoles quant à elles, étaient devenues presque partout (Tanzanie, Madagascar, Mozambique, Ghana, Guinée Bissau) des institutions fort inefficaces, qui profitaient de leur position de monopsonne (achat des produits) et de monopole (vente d'engrais et de biens de consommation) pour extorquer du revenu aux paysans⁵. Dans certains cas, l'incompétence et l'avidité de ces institutions avaient été poussées si loin que les paysans étaient entrés dans une véritable grève et renonçaient à produire des surplus alimentaires ou des matières premières agricoles.

C. A la recherche d'un cadre nouveau pour le développement de l'Afrique

La plupart des programmes africains de réforme économique sont en cours depuis plusieurs années. Dans une vingtaine de pays⁶, les déséquilibres finan-

ciers ont été ramenés à des dimensions maîtrisables et la gestion macroéconomique est maintenant rigoureuse. Dans ces cas – parmi lesquels se trouvent les pays où la Suisse est particulièrement engagée: Ghana, Madagascar, Mozambique, Sénégal et Tanzanie –, l'aide publique internationale ne soutient plus un ajustement au sens étroit, mais ce qu'elle considère être une politique économique de longue haleine, appropriée aux conditions particulières de petites économies à faible revenu, exportatrices de matières premières et lourdement endettées. Cette orientation découle de l'expérience des vingt dernières années, qui a mis en évidence l'importance du politique et des politiques pour le développement du continent africain.

La stratégie présente interpelle les formes traditionnelles et l'orientation de l'aide publique au développement. Les implications structurelles des politiques macroéconomiques rendent floue la distinction entre d'une part des activités destinées à soutenir de manière directe le développement et d'autre part l'aide financière octroyée en échange et en fonction de décisions politiques. Par ailleurs, les programmes d'ajustement mettent en avant des problèmes et des potentiels de développement que la coopération par projet a eu tendance à oublier ou à écarter.

Politiques d'ajustement, Etats et sociétés

La stratégie africaine de développement des années 1960 et 1970 a été centrée sur l'Etat. Suivant les modèles d'inspiration néo-keynesienne ou marxiste, le secteur public a assumé le rôle de moteur de la croissance, en particulier par des investissements dans l'infrastructure et dans les secteurs économiques clés. Au cours de cette période, même le développement rural a été souvent conçu comme l'intégration progressive des paysans dans un système de production-consommation orienté et encadré par l'administration.

Les gouvernements et le secteur privé des pays industrialisés de l'Ouest et de l'Est ainsi que les pays de l'OPEP ont fortement encouragé cette tendance, en octroyant leurs dons et leurs crédits presque exclusivement à des institutions et à des entreprises publiques. Les agences bilatérales et multilatérales de la coopération au développement, les acteurs extérieurs les plus importants agissant en Afrique, ont ainsi eu comme partenaire principal les services de l'Etat et ses fonctionnaires.

L'apparition sur la scène africaine des organisations non gouvernementales locales, même si elle est très significative pour le développement de certaines régions, surtout dans le Sahel, n'a pas été en mesure de renverser l'approche administrative du développement. Au contraire, l'Etat a souvent constitué pour ces organisations un obstacle supplémentaire à franchir pour s'affirmer et une menace permanente à leurs autonomie et liberté d'action.

Seules les crises économiques des années 1980 ont vraiment mis en cause les formes de la participation de l'Etat au développement de l'Afrique sub-saharienne. Des difficultés financières insurmontables ont alors contraint les gouvernements à réduire leurs activités et à renoncer partiellement à leur emprise sur

l'économie et la société. Dans la majorité des cas, l'intervention du Fonds Monétaire et de la Banque mondiale ont confirmé et consolidé ce processus. La définition des responsabilités du secteur public et du secteur privé dans le développement de l'Afrique est alors devenue un enjeu central des politiques de développement.

Cette recherche de nouveaux rôles ne peut pas être interprétée comme une simple extension à l'Afrique de l'offensive néo-libérale: la nature particulière de l'Etat sub-saharien et de ses relations avec la société civile l'interdisent. En particulier, la confiscation fréquente de l'Etat par des minorités privilégiées, qui en ont fait l'instrument principal d'une accumulation privée basée sur la rente⁷, change profondément la signification sociale et politique des réformes qui diminuent l'intervention de l'Etat dans le processus économique.

Certes, en eux-mêmes, les programmes d'ajustement ne proposent pas un modèle convaincant des relations qui devraient s'établir entre la société civile, le secteur privé et l'Etat pour assurer le développement de l'Afrique. Leur application crée néanmoins un cadre favorable à une solution positive du conflit actuel.

La première contribution des programmes à ce processus consiste dans le renforcement de l'Etat. De fait, contrairement aux apparences, une limitation des tâches que le secteur public doit assumer, le licenciement de milliers de fonctionnaires inutiles et l'assainissement financier constituent des mesures absolument indispensables pour redonner aux gouvernements et aux administrations l'efficacité et la légitimité politique perdues. D'autant plus que les politiques sectorielles lancées par la Banque mondiale et soutenues par les donateurs bilatéraux en parallèle avec les programmes macroéconomiques (par exemple la réhabilitation des secteurs de la santé et de l'éducation au Mozambique, en Tanzanie et au Bénin) apportent des ressources additionnelles pour appuyer l'Etat dans l'exercice des fonctions pour lesquelles il n'a pas de substitut.

En même temps, les programmes d'ajustement stimulent la formation d'un secteur privé plus détaché de l'Etat et des groupes sociaux qui contrôlent ce dernier. Cela se vérifie surtout lorsque la modification des prix macroéconomiques et la déréglementation des activités productives et commerciales facilitent la naissance et l'expansion d'entreprises petites et moyennes. Ce mouvement accroît la différenciation sociale – sans nécessairement étendre la pauvreté – et renforce la position de quelques groupes privés. Il crée ainsi des contradictions entre des acteurs aux intérêts bien définis, sans lesquelles aucune vie politique indépendante de l'Etat et aucun développement ne sont possibles.

La contribution de la politique économique à la lutte contre la pauvreté

La politique économique exerce une très grande influence sur les conditions de vie des groupes défavorisés. Elle offre aussi des instruments très efficaces de lutte contre la pauvreté. Pour atteindre des résultats significatifs et durables dans ce domaine, son action nécessaire doit toutefois être complétée par d'autres initiatives sectorielles et locales.

L'expérience africaine des années 1980 est catégorique: il est impossible de combattre la pauvreté dans un petit pays à faible revenu qui ne croît pas de manière soutenue. Une politique économique capable de sortir les pays sub-sahariens de la stagnation même dans un contexte international défavorable constitue donc une contribution majeure à l'amélioration des conditions de vie des 100 millions d'Africains qui vivent dans la pauvreté absolue. Dans ce domaine, les programmes d'ajustement appuyés, entre autres, par la Suisse en 1986-1988 ont obtenu des résultats non négligeables (voir tableau 3).

Tableau n° 3

Performances économiques des principaux bénéficiaires de l'aide suisse à l'ajustement					
	taux de croissance annuel (moyen) du PIB en %				
	1965-80	1980-85	1986	1987	1988
Ghana	1.4	- 0.7	5.2	4.8	5.5*
Madagascar	1.8	- 0.8	0.8	1.4*	1.5*
Mozambique	n.d.	- 9.6	- 2.0	4.0	4.1*
Sénégal	2.0	3.3	4.6	4.3	n.d.
Tanzanie	3.9	0.8	3.4	4.0	4.2*
* estimation					
Source: Banque mondiale					

Pour un taux de croissance donné, la politique économique est favorable aux groupes défavorisés si elle soutient les activités productives qui requièrent beaucoup de main-d'oeuvre peu ou pas qualifiée, en particulier dans l'agriculture, la construction et les activités du secteur populaire urbain. A priori, les dévaluations et la libéralisation des prix agricoles intervenues dans la grande majorité des pays à ajustement devraient donc avoir contribué à résorber partiellement la pauvreté structurelle. Des données encore fragmentaires sur l'évolution de la production rurale et sur la forte reprise du secteur de la construction laissent espérer que ces résultats seront effectivement atteints. D'autre part, il est prouvé que les groupes urbains les plus pauvres et les paysans marginaux, acheteurs nets d'aliments, ont beaucoup souffert de l'augmentation des prix des biens de première nécessité^a.

Les politiques de gestion rigoureuse du secteur public contribuent indirectement à améliorer les conditions de vie des pauvres par l'assainissement finan-

cier des institutions chargées de fournir les services sociaux essentiels. Dans des pays ayant une base fiscale fort restreinte, cet objectif ne peut être atteint que par le recouvrement (partiel) des coûts de la santé, de l'éducation, de l'eau, etc., surtout lorsque ces services bénéficient en premier lieu à la partie la mieux lotie de la population. En Afrique sub-saharienne, grâce aux programmes d'ajustement, des progrès importants dans ce sens ont été accomplis au cours des deux-trois dernières années.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, le retrait partiel de l'Etat des activités de production, de commercialisation et d'intermédiation financière crée des espaces dans lesquels les initiatives locales d'auto-promotion peuvent s'épanouir. Les organisations non gouvernementales africaines les plus flexibles et solides ont déjà commencé à tirer profit de cette situation⁹.

Il existe toutefois des obstacles à la lutte contre la pauvreté que les politiques d'ajustement des pays africains ne sont pas en mesure de surmonter avec le soutien que les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux mettent actuellement à leur disposition.

La fluctuation des cours des matières premières et le poids du service de la dette contractée dans des conditions internes et externes radicalement différentes de celles qui prévalent aujourd'hui continuent d'avoir des effets graves sur l'évolution du revenu national et sur le budget de l'Etat. En plus de réduire les ressources disponibles pour effectuer des transferts de revenu, ces facteurs compliquent la réalisation de politiques à moyen terme cohérentes, dont dépend la protection et la promotion des groupes vulnérables.

Les dépenses réelles de santé et d'éducation par tête d'habitant sont largement insuffisantes. Le gaspillage de ressources humaines et le maintien d'une forte natalité qui en résultent minent la croissance et hypothèquent lourdement l'avenir. Les programmes d'ajustement ne contribuent pas assez à la correction de cette situation¹⁰, parce qu'ils ne réussissent pas à réduire de manière significative les dépenses publiques contestables dans l'optique du développement (sécurité, dépenses de représentation, etc.) et parce qu'ils ne peuvent pas corriger les options des donateurs qui préfèrent réaliser des investissements lourds et lancer de nouveaux projets plutôt que de financer la consommation productive des ministères sociaux.

Les politiques macroéconomiques ne sont naturellement pas en mesure de compenser les erreurs et les retards accumulés dans les politiques sectorielles, spécialement dans le domaine de l'agriculture. Si l'élasticité-prix de l'offre de biens agricoles est faible en Afrique et si les petits paysans languissent dans la pauvreté cela est dû en bonne mesure à l'insuffisance des politiques nationales agricoles et de la coopération au développement¹¹. Il faudra plusieurs années pour corriger cette situation et pour permettre aux perspectives de gain qui s'ouvrent dans le secteur d'exercer en plein leurs effets positifs (en même temps, il est peu probable que les paysans et les agriculteurs privés acceptent de prendre des risques supplémentaires et d'investir pour accroître leur productivité si les gains nets attendus sont insuffisants). Mutatis mutandis, les mêmes observations s'appliquent à l'artisanat et à la petite industrie.

Enfin, les groupes au pouvoir s'opposent souvent avec succès à la redistribution des chances recherchée par les réformes économiques¹². Il s'agit d'une résistance diffuse, qui s'exerce fortement aux échelons intermédiaires du pouvoir et dans les régions éloignées de la capitale. Des alliances d'intérêts, par exemple entre de hauts fonctionnaires et des entrepreneurs ou commerçants en position de force sur les marchés, peuvent alors empêcher aux mesures décrétées par le gouvernement de stimuler l'activité et d'accroître le revenu des acteurs subalternes du système économique. Les agences de coopération, même les plus importantes, n'ont pas de prise sur cette réalité, qui ne peut être transformée que par l'action convergente du pouvoir central et des mouvements sociaux.

D. De nouvelles responsabilités pour la coopération au développement

L'Afrique sub-saharienne abandonne ses rêves d'autonomie et accomplit un grand effort pour s'intégrer, sur des bases nouvelles, à une économie mondiale qui l'a marginalisée¹³. Il s'agit, vraisemblablement, de la stratégie de développement la plus efficace et la moins coûteuse en souffrances humaines. Son succès reste toutefois incertain, car les politiques d'ajustement qui l'orientent ne sont pas libres de contradictions et se heurtent à des obstacles formidables.

En Suisse comme dans les autres pays industrialisés, la coopération au développement n'est pas en mesure d'intervenir dans les domaines clé des relations économiques internationales qui influencent les performances des économies africaines. Les possibilités d'action des agences qui administrent l'aide publique au développement sont donc restreintes et il serait illusoire d'attendre d'elles, y compris du Fonds Monétaire International ou de la Banque mondiale, qu'elles altèrent les règles du jeu international en faveur des pays les plus pauvres. Leur responsabilité immédiate consiste plutôt à appuyer les pays pauvres dans leur effort d'adaptation à l'économie-monde, telle qu'elle est. Le financement des programmes macroéconomiques est un instrument important à cette fin, qui doit être toutefois renforcé et complété par d'autres initiatives. L'expérience suisse des dernières années en suggère quelques-unes.

Une partie plus importante de l'assistance technique doit aller au renforcement des services de l'Etat chargés de la définition des politiques et de la gestion des ressources internes et externes (p.ex. coordination de l'aide). Il faudra surtout améliorer la capacité locale de prévoir et de suivre les effets des mesures globales et sectorielles prises par le gouvernement sur la pauvreté et sur l'utilisation des ressources naturelles. Dans ce contexte, le soutien à la décentralisation politique et administrative peut constituer une forme efficace d'appui institutionnel.

Un meilleur fonctionnement de l'administration requerra toutefois une politique salariale capable de retenir et d'attirer un nombre suffisant de cadres locaux dans des positions de responsabilité, malgré le charme croissant du sec-

teur privé et des emplois offerts par les agences d'aide. De fait, la politique du personnel et salariale adoptée par la coopération internationale exerce une influence considérable dans l'utilisation des ressources humaines des pays africains et nécessite un effort d'adaptation aux conditions créées par les politiques d'ajustement.

Les groupes de la population les plus vulnérables devraient pouvoir accéder aux services de santé et à une alimentation suffisante quelles que soient la situation conjoncturelle et les problèmes budgétaires de l'Etat. Si le gouvernement pratique une gestion rigoureuse des finances publiques et la partie des dépenses improductives dans le budget peut être considérée raisonnable, rien ne devrait s'opposer à des transferts d'aide destinée à financer les dépenses courantes des programmes prioritaires, par exemple dans le domaine des soins de santé primaires ou de l'alphabétisation. L'objectif de la sécurité alimentaire pour l'ensemble de la population devrait aussi être poursuivi avec conviction. Sa réalisation exige une politique agricole appropriée et l'accroissement de la productivité des paysans, mais aussi le subventionnement ciblé des biens essentiels et une utilisation efficace de l'aide alimentaire. La coopération internationale serait en mesure de contribuer davantage à la mise en place d'une telle stratégie¹⁴.

Un nouvel équilibre entre l'Etat et la société ne sera atteint en Afrique que si les droits individuels et collectifs sont mieux définis et respectés. Les programmes de réforme ne pourront pas ignorer encore longtemps cette dimension essentielle des systèmes économiques dirigés par le marché, et les donateurs, sans gêne lorsqu'il s'agit de définir les conditions économiques de leur aide, devraient assumer la responsabilité de promouvoir les droits démocratiques et d'avantager les pays qui les respectent. L'appui aux organisations non gouvernementales africaines deviendra encore plus important, car il incombera à ces dernières de se battre pour les droits des groupes défavorisés, dans une dialectique sociale compliquée et enrichie par le processus de libéralisation et de croissance.

Notes

- 1) Message du Conseil fédéral du 19.2.1986 concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement, p. 68.
- 2) Dans aucun cas, la contribution suisse n'a servi au remboursement de la dette extérieure. Les procédures excluent totalement cette possibilité. Par ailleurs, aucun pays africain bénéficiaire de l'aide suisse n'a réduit son endettement net au cours de la période. Le rachat de la dette bolivienne à 11% de sa valeur nominale, à laquelle notre pays a participé avec 5 millions de francs, constitue pour l'instant un cas unique.
- 3) Une discussion intéressante de la théorie de la rente politique dans les pays en développement se trouve dans Ashoff, 1988.
- 4) Voir Jacquemot et Assidon.
- 5) Bates, 1981, présente une analyse devenue classique de cette exploitation.
- 6) Pour un premier bilan des résultats obtenus en 1985-1987, voir Banque mondiale / PNUD 1989, surtout les pages 27-31. Même l'ECA, dans sa contestation réactionnaire, ne met pas en cause ces chiffres.
- 7) L'ouvrage de référence pour l'analyse de cette privatisation de l'Etat est Elsenhans, 1981.
- 8) La coopération suisse a financé en 1988 une enquête sur la situation nutritionnelle de la ville de Maputo, au Mozambique. En août de cette année, la suppression des subventions sur les produits alimentaires rationnés avait fait passer de 20% à 30% le taux de malnutrition des enfants en-dessous de trois ans. En octobre 1988, cette situation a été partiellement corrigée par une augmentation du salaire minimum.
- 9) Lecomte B. et Kwan-Kai H. (ed), 1989, surtout les pages 47-52.
- 10) Toutefois, contrairement à ce que soutient la légende noire sur le FMI, les dépenses de santé et d'éducation de la période 1986-88 n'ont diminué en termes réels dans aucun pays africain ayant reçu une aide suisse à l'ajustement.
- 11) Voir Commander, 1988.
- 12) L'article de Thomas et Reintsma présente avec beaucoup d'exemples intéressants la résistance de l'élite zairoise à la réforme de la politique agricole.
- 13) L'insignifiance croissante de l'Afrique pour l'économie mondiale a été confirmée par une recherche récente du département de planification stratégique de la Banque mondiale, présenté dans C.I. Bradford, 1989.
- 14) La nécessité et les conditions d'une stratégie de sécurité alimentaire en Afrique sont présentées dans Banque mondiale, 1988.

Bibliographie

- Ashoff G., Rent Seeking, in *Probleme der internationalen Zusammenarbeit*, n° 112, juin 1988, p. 103-125
- Bates, Markets and State, in *Tropical Africa*, 1981
- Berg E. (a), The Liberalization of Rice Marketing in Madagascar, in *World Development*, Vol 17 N° 5, mai 1989, p. 719-728
- Berg E. (b), La compétitivité de l'agriculture sahélienne, in *Club du Sahel, Espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest*, Paris avril 1989, p. 19-75

- Bradford C.I., Le problème en chiffres, in Emmerij L. (dir.), *Un monde ou plusieurs?*, Paris OCDE 1989, p. 35-45
- Commander S., Structural Adjustment Policies and Agricultural Growth in Africa, in *Economic and Political Weekly*, 24 septembre 1988, p. 98-105
- Demery L. et Addison T., *Die Linderung der Armut während der Strukturanpassung*, Washington (Banque mondiale), juin 1988
- Economic Commission for Africa, Statistics and Policies, 1989
- Edwards S., Exchange Rate Misalignment in Developing Countries, in *The World Bank Research Observer*, Vol 4 n° 1, janvier 1989, p. 3-21
- Elsenhans H., *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft*, Frankfurt a/M. 1981
- Gerster R., *Entwicklungspolitische Grundfragen an Strukturanpassungsprogramme: Adjustment as if People Mattered*, i3w Dokument Berne, septembre 1988
- Helleiner G.K., Stabilization, Adjustment and the Poor, in *World Development*, Vol 15 N° 12, décembre 1987, p. 1499-1513
- Hydén Göran, State and Nation under Stress, in Frühling P. (ed.), *Recovery in Africa*, Stockholm 1988, p. 145-157
- Jacquemot P. et Assidon E., *Politiques de change et ajustement en Afrique*, Ministère de la coopération et du développement, Paris 1989
- Jaeger W. et Humphrey C., The Effect of Policy Reform on Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa, in *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 70, n° 5, décembre 1988, p. 1036-1043
- Koester U., Schafer H. et Valdes A., External Demand Constraints For Agricultural Export: an Impediment to Structural Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa Countries?, manuscrit de l'IFPRI, février 1989
- Lecomte B. et Kwan-Kai H. (ed.), *Auto-promotion et coopération*, IUED, Genève mai 1989
- Loxley J., Alternative Approaches to Stabilization in Africa, in Helleiner G.H. (ed.), *Africa and the International Monetary Fund*, Washington 1987, p. 117
- Lundström H., Economic Adjustment and Swedish Assistance, in Frühling P. (ed.), *Recovery in Africa*, Stockholm 1988, p. 93-127
- Stenzel K., The Politics of Adjustment in Small Democracies, in *Probleme der internationalen Zusammenarbeit*, n° 108, juin 1987, p. 145-150
- Streeten P., Structural Adjustment: A survey of the Issues and Options, in *World Development*, Vol 15 n° 12, décembre 1987, p. 1469-1482
- Thomas S. et Reintsma M., Zaire's Economic Liberalization and its Impact in the Agricultural Sector, in *Development Policy Review*, vol. 7 1989, p. 29-50
- World Bank, *Report of the Task Force on Food Security in Africa*, Washington avril 1988
- World Bank and UNDP, *Africa Adjustment and Growth in the 1980s*, Washington 1989