

## *Cahier politique N° 13 de l'OCDE – 1996 - Extraits*

(la) 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.

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.

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.

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.

### **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.

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.

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.

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.

### **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. ...

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.

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.

A suivre ....

extraits notés par Marie-Claude Saliceti

[Inform@ctions](mailto:Inform@ctions)