

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 oeuvre, 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.

© OCDE 1996

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

Morceaux choisis :

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.

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.

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.

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.

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.**

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.

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.**

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.**

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.

Il s'agit des habitants 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.

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.**

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.

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.**

Les mesures de stabilisation peu dangereuses

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.**