

Compétitivité et Développement — Les Insuffisances Théoriques et les Limites Opérationnelles des Politiques d'Ajustement Structurel

José Sequeira de Carvalho ()*

Introduction

Les politiques d'ajustement structurel occupent le devant de la scène politique du développement depuis plus de deux décennies.

Face à la situation de crise structurelle profonde qui a atteint un grand nombre de pays en développement à la fin des années 70 (déterminée en grande partie par la récession du système économique international qui a suivi les deux chocs pétroliers), ces politiques ont été préconisées par les institutions de Bretton-Woods comme le traitement obligatoire (et presque exclusif dans un premier temps) qui non seulement permettrait de résoudre ces situations de déséquilibre conjoncturel, mais qui constituerait en même temps la seule voie pouvant conduire les pays sur les sentiers de la croissance et du développement.

La raison de la rigueur et de l'efficacité des mécanismes économiques qui constituent les buts instrumentaux de ces politiques semblent, en effet, dans un premier abord, incontournables!

Toutefois, les instruments conceptuels et les recettes utilisés par les politiques d'ajustement structurel, malgré leur emballage de rigueur scientifique et de modernité, si on les analyse avec un regard plus objectif et avec plus de sens critique, on se rend compte qu'ils appartiennent plutôt aux arsenaux des vieux credos libéraux et à l'appareillage théorique de l'orthodoxie macro-économique traditionnelle.

Ces politiques font une confiance presque totale aux mécanismes du marché pour rétablir (ou créer) les structures économiques qui sont nécessaires au développement. Mais, on doit être conscient que ce réductionnisme économique présente de sérieuses limites analytiques et opératoires face à la nature et à l'étendue des problèmes qui constituent l'objet même des interventions d'ajustement structurel.

En premier lieu, la vision réductrice des P.A.S oublie les rapports sociaux qui soutiennent les relations de marché et qui en sont le fondement le plus déterminant.

En deuxième lieu, les instruments d'appareils analytiques et opératoires des politiques d'ajustement structurel oublient l'élément fondamental de la dynamique économique: les acteurs, les entrepreneurs et les entreprises, sans lesquels il ne peut y avoir ni de processus, ni de structures économiques.

En troisième lieu, les politiques d'ajustement structurel ne disposent ni d'outils théoriques, ni d'outils d'intervention permettant d'agir sur la complexité des articulations entre les instances sur lesquelles ces mêmes politiques se proposent d'agir, c'est-à-dire l'articulation entre les instances économiques et les instances politiques qui sont nécessaires pour assurer la réussite des programmes proposés.

Face à l'évidence des limites théoriques et opérationnelles du paradigme spécifique qui sou-

(*) Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão.
Commission Européenne. Direction Generale VIII. Developpement. Direction Politique de Developpement.

tient intellectuellement les politiques d'ajustement structurel, il est temps de commencer à réfléchir à l'élaboration d'un nouveau paradigme théorique et opérationnel qui soit plus puissant, à la fois d'un point de vue théorique et d'un point de vue opérationnel. C'est-à-dire, un paradigme disposant d'une architecture conceptuelle capable de saisir la complexité des problèmes pratiques à résoudre pour enclencher des processus de développement effectifs et durables. Un paradigme qui soit aussi capable d'intégrer dans ses conceptions stratégiques la dimension individuelle des acteurs et des opérateurs concrets qu'il faut nécessairement mobiliser pour mettre en oeuvre les processus de changement structurel qui constituent la substance même du développement.

Dans ce travail, après une brève présentation des origines et des présupposés théoriques et normatifs des politiques d'ajustement structurel et d'effectuer une analyse des principales insuffisances théoriques et des limites opérationnelles de ces politiques, nous chercherons à présenter quelques pistes exploratoires, qui nous semblent pertinentes pour l'élaboration des bases d'un nouveau paradigme théorique. Un paradigme ayant une extension et une compréhension conceptuelles plus puissantes que celles des paradigmes économiques traditionnels, capable de ce fait de mieux saisir la complexité multidimensionnelle, les spécificités et les dynamiques sociales propres aux processus de développement économique.

Les causes économiques de l'ajustement structurel

Les problèmes d'ajustement structurel sont d'actualité politique depuis environ deux décennies, c'est-à-dire depuis que les PVD sont confrontés à une crise économique, politique institutionnelle profonde.

Chaque situation de profonde crise économique et sociale continue plonge ses racines dans un passé lointain, et néanmoins cruellement actuel, et coïncide, en grande partie, avec les origines de l'endettement international des PVD. Au cours

des années 70, la facilité avec laquelle les PVD ont pu bénéficier de prêts par suite d'une conjoncture qui leur était favorable et qui était liée à la hausse du prix du pétrole, a entraîné, de la part des grandes banques qui géraient l'énorme flux de pétro-dollars, une course aux investissements dans les PVD qui n'était, ni fondée sur une appréciation préalable de leur réelle capacité de remboursement, ni sur une évaluation sérieuse de l'application effective de ce flux d'argent.

Ces comportements économiques ont également été favorisés par une conception idéologique du "sous-développement" qui caractérisait celui-ci dans la seule perspective d'un retard historique linéaire que l'évolution inéluctable de l'Histoire et de l'Économie devait, pensait-on, permettre de rattraper.

Aux facteurs extérieurs qui ont caractérisé et modelé la crise des PVD (parmi lesquels il y a, entre autres, l'instabilité financière internationale, la réévaluation du dollar, l'instabilité des taux d'intérêt, etc.) se sont ajoutés certains facteurs intérieurs aux PVD, qui, par un concours de circonstances assez négatif, ont contribué à précipiter la plupart des pays du Sud dans une situation globale de crise dont on voit maintenant difficilement l'issue. Ainsi, tantôt en raison de l'incompétence de leurs classes dirigeantes, tantôt à cause de la structure même de leur économie, ces pays ont, au cours des années 70, manqué l'occasion de transformer radicalement leurs structures pour pouvoir entamer des processus de développement sains et durables.

Il a fallu attendre que les effets de la crise économique internationale des années 70 se fassent sentir dans les pays industrialisés (crise énergétique, taux d'inflation élevés, chômage à une grande échelle) et que les PVD soient instamment priés de rembourser à brève échéance l'argent qu'ils avaient emprunté les années précédentes, et surtout que leur insolvabilité mette en danger l'équilibre du système financier international dans sa globalité, pour que la question de la nécessité d'**ajuster structurellement** les économies des PVD au marché international soit posée par les principaux bailleurs de fonds comme un préalable à la poursuite de leur assistance.

En somme, le besoin de la mise en oeuvre, de programmes d'ajustement structurel des économies des PVD est directement lié à la situation de crise des économies des pays développés et est surtout déterminé par les exigences de remboursement des prêts accordés aux PVD par les grandes banques privées internationales.

L'évolution du rôle des institutions de Bretton Woods

Au titre des mesures qui ont été prises pour faire face à la crise financière internationale, il a été procédé à une réadaptation des buts - prévus dans les statuts - et des méthodologies d'intervention de deux institutions internationales, nées, en 1944, dans le contexte de l'immédiat après la deuxième guerre mondiale, à savoir: le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM).

Les deux institutions de Bretton Woods ont été créées en 1944 pour être les facteurs de régulation et de contrôle d'un système monétaire international basé sur la convertibilité dollar, mais il faut admettre qu'elles ont plutôt servi, à partir des années 70, à la récupération des crédits privés alloués par les grandes banques internationales dans le cadre du financement de la dette des PVD.

Le bilan pour le moins mitigé d'une décennie de politiques d'ajustement structurel nous amène à penser que certaines des critiques dont le système de Bretton Woods fait depuis longtemps l'objet, malgré quelques cas de réussite indéniable, se sont malheureusement avérées fondées sur le plan économique. Les effets des premières politiques d'ajustement menées dans les PVD par le FMI et de la BM relèvent de l'évidence: dégradation des conditions sociales, résultats économiques insuffisants des politiques d'ajustement de Bretton Woods, explosion de conflits sociaux à cause des mesures draconiennes proposées, c'est-à-dire imposées, augmentation de la mortalité infantile liée à l'application de ces politiques. A tel point que les fonctionnaires et

les experts du FMI et de la BM ont eux-mêmes reconnu la faillite complète de ce qu'ils appellent la "première génération de politiques d'ajustement structurel".

En termes politiques, l'échec de cette première génération des PAS était, en fait, prévisible, mais un voile idéologique en avait masqué les risques. Il suffit de penser au fait que, dans le système d'ajustement de Bretton Woods, c'est au pays concerné à s'adapter à la théorie économique et non à la théorie économique à s'ajuster à la situation réelle du pays concerné. D'où la pertinence de la critique de la prétendue approche du "cas par cas" qui, dans la réalité a consisté en l'application de la même recette politique (libérale) d'ajustement à tous les PVD, sans distinction de leurs différences économiques, politiques et sociales.

Il faut, en outre, insister sur l'absence totale d'évaluation des effets sociaux des politiques d'ajustement liés aux réductions imposées dans les budgets des PVD des dépenses pour l'éducation, la santé et la culture et de toute autre dépense "improductive" au titre de l'équilibre budgétaire recherché par le FMI et la BM. A cela s'ajoute le manque absolu de coordination des objectifs de stabilisation à court terme (FMI) et ceux d'ajustement structurel à long terme (BM) entre les institutions de Bretton Woods qui a posé beaucoup de problèmes dont les populations de PVD, surtout les plus pauvres, on fait les frais.

Les presupposés normatifs de l'ajustement structurel

Il est toutefois évident que dans le contexte actuel **on ne peut pas renoncer** à l'ajustement structurel des économies des PVD.

Avant d'entrer dans un débat qui devrait mettre en lumière le type d'ajustement susceptible d'être envisagé pour les PVD, il faut, en termes politiques, répondre clairement à la question suivante: pour pouvoir se développer, les PVD doivent-ils automatiquement s'intégrer au

marché international? Il y a là un choix politique à faire. Dans le contexte actuel, on répondra presque toujours par l'affirmative, mais la réponse ne devra pas avoir un caractère, ni unilatéral, ni réductionniste et en plus ne pourra pas concerner que les PVD. En effet, l'ajustement structurel doit être envisagé comme un phénomène complexe, impliquant des processus multidimensionnels, si l'on veut que les PVD sortent de leur état de crise endémique.

S'il est important d'une part que les PVD transforment leurs structures économiques et administratives pour parvenir à créer les conditions nécessaires à leur insertion dans le système économique international sans mettre en danger la reproduction de ces mêmes structures, il est également indispensable que les pays développés, faisant preuve de détermination politique, n'épargnent aucun effort pour créer les conditions économiques, politiques et institutionnelles visant à permettre aux PVD de participer davantage à la définition des mécanismes qui régissent l'économie mondiale.

Par exemple: accorder aux PVD un plus grand poids dans la définition des mécanismes: d'exploitation des ressources naturelles; de fixation des taux d'intérêt applicables à leurs dettes; des prix des matières premières et aussi dans la négociation sur un plus grand pied d'égalité des programmes d'ajustement qui leur sont applicables.

Par ailleurs, les programmes d'ajustement structurel ne pourront atteindre pleinement leurs objectifs que s'ils s'accompagnent de mesures de démocratisation de la vie économique internationale.

En d'autres termes, pour réaliser des réformes dans les pays du Sud, il faut aussi réaliser parallèlement des réformes dans le Nord. Toute autre méthode réductionniste ou unilatérale se soldera par l'absorption des économies des PVD dans le marché international et par l'accentuation de leur subordination aux économies plus fortes.

En substance donc, pour être efficace, à la fois en termes d'allègement des situations de pauvreté

et de dynamisation de la croissance des PVD, l'ajustement structurel doit s'accompagner d'une forte demande de **démocratie économique au niveau international**. Si nous ne plaçons pas l'ajustement dans ce type de contexte, nous risquons aussi de devoir concevoir la coopération internationale au développement comme une simple politique d'assistance sociale à l'égard des situations de misère les plus criantes existant dans le système économique international.

Sur un plan idéal, l'ajustement structurel doit donc se développer à deux niveaux, si l'on veut vraiment promouvoir l'autonomie économique des PVD.

Dans les pays du Sud, les politiques d'ajustement contiennent également un facteur intrinsèque de "moralisation" de la vie institutionnelle intérieure et de ce que la littérature anglo-saxonne appelle *good-governance*, en ce sens qu'elles constituent des facteurs de transparence budgétaire, d'élimination de la corruption, d'affectation des recettes budgétaires appropriée au besoins réels des populations, de création de revenus, etc.

Les pays développés du Nord doivent savoir que les politiques d'ajustement dans le Sud doivent s'accompagner de mesures globales parallèles propres à en garantir la réussite.

Il faut s'attaquer aux problèmes qui, par définition, constituent des obstacles à la réussite de tout aménagement structurel (dette, stabilisation des prix des matières premières, niveau des taux d'intérêt, niveau des fonds pour l'aide au développement, stabilité du marché monétaire, etc.). C'est sur ces derniers points que seront jugés les pays industrialisés quant à leur volonté politique réelle d'aller au-delà des affirmations de principe et de s'attaquer aux problèmes dramatiques que connaissent les PVD.

Les modalités d'application des programmes d'ajustement structurel constituent donc aussi un test d'évaluation de la capacité de solidarité des pays du Nord vis-à-vis des PVD.

Les essais d'adaptation des politiques d'ajustement structurel

Face aux difficultés inattendues des politiques d'ajustement qui ont été appliquées un peu partout dans le tiers monde, les responsables politiques ont essayé d'élaborer de nouvelles formes d'ajustement structurel. Des nouvelles formes ont été conçues pour tenir compte des différents aspects critiques qui ont été mentionnés.

Selon ces perspectives, le noeud du problème, économiquement parlant, est la recherche d'une harmonie entre les objectifs à court terme de la politique de développement des PVD (équilibre budgétaire, ressources immédiates pour la population, etc.) et les objectifs à long terme (création de structures économiques durables, bien-être répandu et équitablement réparti). L'expérience acquise à ce stade, au niveau international, dans le domaine de l'ajustement structurel amène les spécialistes à la constatation suivante: cette harmonie n'est possible qu'à deux conditions.

1) Il faut, au niveau international, que les pays riches fassent preuve d'une véritable solidarité politique et économique à l'égard des PVD pour leur permettre d'entamer ou de poursuivre des politiques de développement efficaces. Concrètement, cela signifie, par exemple, qu'il faut alléger/annuler la dette extérieure des PVD, car c'est là un des principaux écueils auquel se heurte toute la politique de développement. Comment les PVD peuvent-ils mettre en oeuvre leurs politiques de développement si, à cause de leurs dettes, ils doivent rembourser aux pays du Nord plus que ce qu'ils reçoivent en aides et recettes d'exportations?

2) Il faut revoir en profondeur les principes qui régissent la coopération internationale et avoir le courage de faire de cette dernière une politique basée non plus sur les intérêts économiques géo-politiques des pays riches, mais sur les besoins réels de développement des populations de l'hémisphère Sud. C'est la seule approche qui, à long terme, permettra aux PVD de bénéficier d'un processus de développement qui soit

centré sur leurs intérêts et auquel ils puissent vraiment participer.

Dans cette perspective, les politiques d'ajustement structurel ne pourront fonctionner convenablement que si les objectifs économiques à long terme coïncident avec une volonté décidée des pays de l'hémisphère Nord de prendre à leur charge les problèmes du Sud, ne fût-ce qu'en partie. Comment y parvenir? En procédant par exemple à une révision de la PAC, en démocratisant les institutions de Bretton Woods, et en repensant les problèmes du GATT, entre autres.

On peut donc affirmer que l'ajustement structurel ne peut réussir que s'il y a une cohérence effective entre les objectifs qu'il se propose d'atteindre et ceux des autres politiques européennes. Dans de nombreux cas, en effet, l'échec des politiques d'ajustement structurel menées par les institutions de Bretton Woods dans les PVD a été dû à un manque de cohérence avec les politiques commerciales poursuivies en même temps par les pays du Nord.

Les spécificités de la politique européenne d'ajustement structurel

Dans la perspective des institutions européennes, l'ajustement structurel ne peut réussir que s'il est mis en oeuvre à l'échelle régionale; cette perspective part du constat que seule une intégration, au niveau régional, de l'économie "à ajuster" au développement des autres économies de la région pourra être la clé de voûte de la réussite des processus d'ajustement structurel.

Il s'agit en substance de créer, au niveau régional, un environnement économique favorable avec des effets d'entraînements positifs pour tous les pays de la région. En plus, c'est à ce seul niveau que l'on pourra affronter sérieusement, entre autres problèmes, celui de l'immigration extra-communautaire en Europe.

Une telle régionalisation des politiques d'ajustement structurel comporte un autre avantage

important. En effet, pour être efficaces à ce niveau, ces politiques devront nécessairement respecter les cultures et les dynamiques sociales locales. Les premières expériences de la Banque Mondiale, qui ne les a pas respectées, ont échouées pour avoir mis en oeuvre des politiques socialement impossibles, sachant que le prix social à payer était élevé.

Par ailleurs, l'ajustement structurel ne peut réussir que s'il est capable de s'adapter à la **réalité sociale** du pays qu'il vise. Aussi, sera-t-il nécessaire, dans cette perspective, d'associer à l'élaboration des politiques d'ajustement structurel les principaux acteurs sociaux du pays concerné, c'est-à-dire, ceux-là même qui sont en mesure de fournir des éléments d'appréciation de la réalité locale.

L'ajustement structurel ne peut réussir que s'il s'accompagne de mécanismes de promotion de la démocratie politique permettant aux différents acteurs économiques et sociaux de participer aux processus de décision politique et à travers cela défendre leurs intérêts d'une façon plus efficace.

Les buts et l'emprise opérationnelle des politiques d'ajustement structurel sont donc non seulement assez larges, mais aussi extrêmement importants, car ils concernent une multiplicité d'aspects de la vie économique sociale et politique des pays auxquels elles sont appliquées et visent à changer en profondeur les structures économiques de ces mêmes pays.

Face à cette étendue d'objectifs et d'implications, il est licite de s'interroger sur la nature et les potentialités des instruments théoriques et opérationnels qui sont utilisés pour mettre en oeuvre ces politiques. Sont-ils à la hauteur de ce qui leur est exigé? C'est à cette question que nous allons essayer de répondre dans les chapitres suivants.

La critique des concepts et des instruments d'ajustement structurel

Les politiques d'ajustement structurel sont fondées sur une perspective théorique exclusivement macroéconomique.

Comme nous avons montré, les programmes d'intervention qui visent à mettre en oeuvre ces politiques utilisent presque exclusivement des moyens d'action macroéconomiques. Cette orientation est fondée sur la croyance qu'une bonne gestion macroéconomique selon les critères de l'orthodoxie néolibérale suffit pour relancer la croissance des économies et à les intégrer harmonieusement dans l'économie mondiale.

Cette perspective oublie cependant des dimensions essentielles des problèmes à résoudre pour déclencher et mener à bien les processus de développement. Tout d'abord elle oublie que la macroéconomie est une discipline qui est née et a été élaborée fondamentalement pour faire face aux besoins de régulation cyclique des économies des pays du Nord en période de récession et de crise de surproduction.

La première construction macroéconomique à proprement parler a été celle de Keynes lequel, dans la conjoncture de la crise de surproduction et de récession des années 30, a proposé des solutions d'interventionnisme public moyennant une relance de la demande globale activée par l'augmentation des dépenses publiques et la relance de la consommation des ménages.

Ces politiques ont régné sans partage pendant les décennies de l'après-guerre. Le modèle de croissance d'Harrod-Domar était alors considéré comme l'instrument essentiel de politique économique à la fois pour les économies du Nord et celles du Sud.

Au Nord, on relançait la croissance à travers l'accroissement de la demande, selon un sentier maintenant les équilibres économiques fondamentaux, tandis qu'au Sud on devrait créer de la croissance à travers l'interventionnisme public axé sur la construction des infrastructures et l'accélération de la monétisation et la salarisation des économies.

Ces politiques ont montré tout de suite leurs limites pour ce qui concerne les pays en développement.

On doit mentionner ici le travail de critique théorique fondamental réalisé par plusieurs auteurs sud-américains liés à l'école de la CEPAL d'où ressortent des noms comme ceux de Raúl Prebisch et Celso Furtado.

À la fin des années 60, début de la décennie 70, le paradigme keynesien a commencé également à montrer ses limites dans les économies des pays du Nord. La logique du paradigme a, en effet, poussé les choix politiques à la fois vers une subalternisation de l'importance de la dimension de l'offre et aussi à un certain laxisme dans la gestion monétaire des économies, ce qui a déterminé l'apparition de situations de déséquilibre inflationniste de plus en plus incontrôlables, qui mettaient en danger la poursuite de la croissance.

Au début des années 70 avec la démantèlement par les USA du système d'étalon-échange-or ont été créées les conditions pour l'apparition des solutions néolibérales de l'école de Chicago lesquelles préconisent l'application de politiques de rigueur monétaire et budgétaire qui visent à réduire les tensions inflationnistes. À un niveau plus global, ces politiques préconisent aussi la libération des forces du marché pour dynamiser les systèmes productifs et à travers cela la dynamisation des capacités de l'offre sur le marché. Cette libéralisation serait obtenue au moyen d'une réduction drastique de l'interventionnisme public dans l'économie.

Ces orientations politiques ont réussi à avoir une influence presque sans partage dans les choix des gouvernements des pays du Nord au cours des deux dernières décennies, quelles que soient les tendances politiques et idéologiques.

En effet, les politiques de rigueur et de stabilisation macroéconomique accompagnées d'une flexibilisation du fonctionnement des structures des marchés se sont avérées des instruments avec un niveau d'efficacité assez élevé pour la réussite des politiques d'équilibre macroéconomique, menées dans le cadre national. Ces politiques se sont avérées efficaces dans le contexte d'un système économique mondial de plus

en plus interdépendant, dans lequel la globalisation des mouvements des flux économiques et l'ampleur des problèmes à résoudre ont rendues inopérantes les solutions keynesiennes d'interventionnisme menées au niveau uniquement national.

Pour faire face aux situations de déséquilibre très graves déterminées par la répercussion de la crise dans les pays en développement (qui ont conduit même certains des plus importants pays du tiers monde à affronter des situations d'insolvabilité financière qui ont mis en danger le fonctionnement du système financier international), les institutions de Bretton Woods, bénéficiant du pouvoir dont elles jouissent dans l'économie mondiale, ont imposé aux pays du tiers monde l'application des mêmes mesures qui étaient aussi préconisées. À la même époque, pour les pays développés du Nord: rigueur budgétaire et monétaire et libéralisation du fonctionnement des économies.

Cette application mécanique des recettes de politique macroéconomique néolibérale s'est faite sans considération des spécificités des contextes sociaux des pays en développement.

L'application mécanique du credo et des instruments néolibéraux aux économies sous-développées oublie des facteurs et des dimensions essentiels. Cet oubli explique en grande partie l'échec des politiques d'ajustement structurel.

Les orientations et les instruments utilisés dans les politiques d'ajustement structurel ont été conçus pour résoudre des problèmes de régulation cyclique dans les économies où existent des structures économiques développées et des systèmes institutionnels qui ont des capacités de réponse aux signaux et aux injonctions des politiques macroéconomiques décidées par les gouvernements. Or, rien de tel n'existe dans la majorité des pays en développement. Les structures économiques, quand elles existent, sont très différentes, car elles correspondent à des systèmes socio-culturels, politiques et institutionnels très différents de ceux des occidentaux.

En Afrique, par exemple, il n'y a pas de tissus économiques semblable à ceux qui existent dans les économies développées. Il n'y a pas de classes d'entrepreneurs avec des systèmes de valeurs et des compétences similaires à celles des pays industrialisés. Les comportements socio-culturels à l'égard du travail sont différents, déterminant des modes d'organisation productive auxquels les solutions occidentales d'organisation du travail ne sont pas directement applicables. Or, comme nous montrent les travaux de l'école de la régulation, le noyau déterminant de la régulation et du fonctionnement réel des économies réside dans les instances socio-organisationnelles du travail productif.

Dans les économies occidentales, la véritable instance de régulation des économies agit au niveau de l'organisation du travail productif. Car c'est à ce niveau que se réalisent et se reproduisent les processus économiques profonds qui soutiennent toutes les autres instances des systèmes économiques.

Les modèles d'organisation du travail appliqués dans les économies occidentales depuis le début du siècle ont été ceux du fordisme et du taylorisme, lesquels se sont révélés des modes extrêmement performants d'encadrement et de mobilisation du travail productif.

Le Japon et les autres pays asiatiques actuellement émergents dans la compétition économique mondiale ont pu adapter avec succès ces modes d'organisation productive à leurs contextes socio-culturels et économiques spécifiques. Là réside sans doute un des facteurs les plus importants qui explique les réussites de ces pays.

Ces pays ont réussi à décoller, non parce qu'ils ont appliqué des politiques macroéconomiques d'ajustement structurel orthodoxes, mais surtout parce qu'ils ont mené systématiquement, au long des dernières décennies, des politiques économiques judicieusement choisies visant à créer dans les pays respectifs des structures productives performantes capables d'affronter avec succès la compétition internationale.

Les facteurs essentiels de réussite ont été: la formation professionnelle et technique, la création d'un tissu industriel et économique performant géré par une classe d'entrepreneurs de plus en plus compétents et expérimentés. Or, rien de cela n'existe actuellement dans les pays d'Afrique. Dans les économies africaines, les structures économiques modernes n'existent pratiquement pas. Il n'y a pas de classes d'entrepreneurs compétents capables de gérer les entreprises d'une façon moderne. Il n'y a pas de tissus industriels dignes de ce nom. Les systèmes juridico-institutionnels n'existent pas ou sont inadéquats.

Face aux problèmes structurels spécifiques des économies africaines, la simple gestion et régulation au niveau macroéconomique est insuffisante, car elle n'a pas de prise sur la réalité sociale de ces pays et ne permet pas de mobiliser et dynamiser les acteurs économiques et sociaux qui peuvent constituer les vecteurs les plus efficaces de développement économique. Il nous faut des instruments théoriques et politiques adéquats qui aillent au-delà du réductionnisme économiste, car les véritables noyaux des problèmes et des blocages du développement des PVD ne peuvent être saisis que dans une perspective pluridisciplinaire permettant à la fois d'étudier et d'agir sur les articulations entre l'économie, le social et le culturel qui sont déterminantes pour la dynamisation économique dans les formations sociales des pays en développement et notamment dans celles des pays d'Afrique.

Le paradoxe et les contradictions inhérents aux politiques d'ajustement structurel résident dans le fait qu'elles préconisent aux responsables gouvernementaux des solutions d'ouverture et de compétitivité sans leur fournir des moyens théoriques et instrumentaux pour analyser la réalité des économies de leurs pays et mobiliser les véritables ressorts de la compétitivité que les mesures politiques d'ouverture exigent aux pays. De ce fait, ces politiques, même du point de vue de sa propre logique et de ses propres objectifs, sont insuffisantes et sont condamnées à la non-

réussite. Tout simplement parce qu'elles ne disposent ni d'un appareil théorique, ni de moyens d'intervention adéquats à l'obtention des objectifs qu'elles se proposent d'atteindre.

Le besoin d'un autre paradigme

Etant donné les insuffisances et même l'inadaptation des instruments théoriques néolibéraux d'ajustement pour résoudre en profondeur et d'une façon efficace les problèmes fondamentaux avec lesquels se débattent aujourd'hui les économies des pays en voie de développement, nous croyons qu'il est nécessaire que, non seulement les spécialistes du développement, mais aussi les responsables politiques recherchent de nouveaux instruments théoriques et de nouveaux paradigmes qui soient à la fois adéquats à la multidimensionnalité des problèmes à résoudre et aux exigences opérationnelles posées par la résolution de ces mêmes problèmes.

Le réductionnisme économiste est insuffisant, pour orienter les politique de développement il nous faut donc d'autres instruments et moyens d'action d'une plus large portée nous permettant de saisir et d'agir sur les véritables ressorts des structures socio-économiques pour pouvoir

former et mobiliser les acteurs capables de constituer des vecteurs efficaces de développement (cf. figure1).

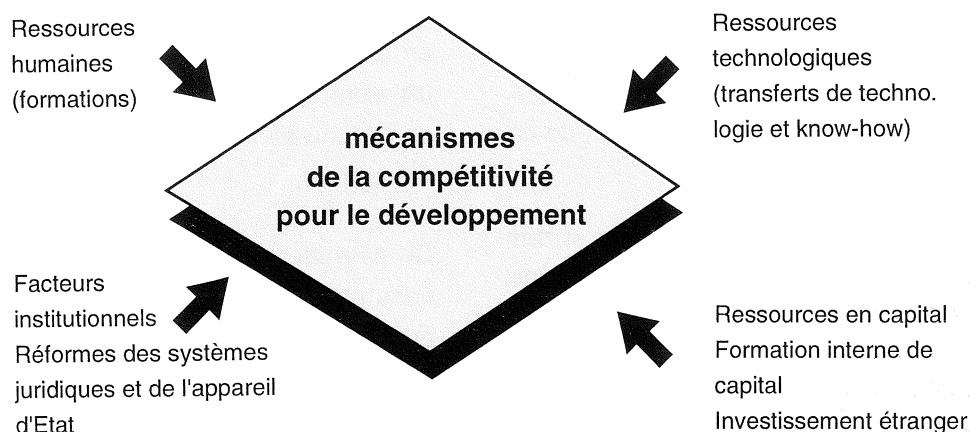
Par ailleurs, en termes opérationnels, il serait irréaliste et même dangereux de préconiser pour ces pays l'application de politiques d'ouverture internationale et de libéralisation sans chercher à mettre en oeuvre préalablement des politiques de promotion de la **création au niveau interne de structures économiques compétitives**.

De ce fait, une des dimensions fondamentales de toute politique de coopération au développement doit avoir comme objectif la mise sur pied de structures économiques internes compétitives permettant aux opérateurs économiques des PVD d'affronter avec un minimum de conditions et d'instruments de performance les obligations concurrentielles exigées par l'ouverture au marché international.

Promouvoir la creation de structures économiques et d' environnements nationaux favorables a la competitivite des entreprises

Le fonctionnement d'une économie de marché implique que l'initiative et la responsabilité des activités économiques soient, en premier lieu, du

Figure 1 - Les mécanismes de la compétitivité pour le développement



ressort des opérateurs économiques. Toutefois, dans les pays en voie de développement les déséquilibres structurels ou même souvent l'inexistence de structures économiques dignes de ce nom exigent des niveaux d'intervention qui sont sans commune mesure avec le cadre des simples mesures de régulation et d'accompagnement du fonctionnement des marchés qui caractérisent les actions de politique économique telles qu'elles se pratiquent dans les pays développés.

Compte tenu des déséquilibres socio-économiques et de l'existence de structures productives modernes et efficaces dans les pays en développement, comme on a eu l'occasion de montrer, il est souvent nécessaire de mettre en oeuvre, par le biais de l'intervention publique, ou de la coopération internationale, des mécanismes d'intervention à la fois plus spécifiques et multidimensionnels orientés vers la création de facteurs et des ressources de tout ordre qui constituent des facteurs préalables permettant aux opérateurs économiques d'organiser leurs propres activités économiques et de développer leurs initiatives.

Parallèlement, l'intervention publique dans ces pays doit aussi oeuvrer dans le sens de l'aménagement d'un environnement multidimensionnel qui puisse favoriser les initiatives et les activités des entreprises (infrastructures et cadre institutionnel). Ainsi, l'intervention publique dans les PVD constitue, en fonction de leurs contextes spécifiques, un véritable impératif instrumental de réforme institutionnelle étant donné les conditions structurelles de ces pays. Toutefois, l'expérience des dernières décennies des politiques de développement nous montre que ces interventions ne doivent ni conduire à l'implantation de systèmes de dirigisme bureaucratique des économies, ni conduire à des solutions de fermeture non-concurrentielle paralysant la liberté d'initiative et, de ce fait, le développement économique.

Mais étant donné le poids des inerties et des contraintes structurelles internes, la liberté d'initiative des acteurs individuels à elle seule ne suffit pas, car il faut promouvoir la création d'un environnement socio-économique et institutionnel favorable pour que les initiatives se concrétisent et réussissent.

Par rapport aux perspectives traditionnelles des politiques de développement, trop souvent attachées à des visions trop mécanistes, s'ouvre un champ d'intervention à la fois plus concret et plus complexe.

Les Etats des PVD et les bailleurs de fonds internationaux doivent susciter et appuyer la création et le développement, non seulement de structures économiques internes consistantes, mais également d'environnements internes ouverts et concurrentiels pour les entreprises. Les Etats doivent aussi parallèlement aider et susciter la création de mécanismes favorisant à la fois le développement de facteurs productifs et la constitution d'avantages compétitifs dynamiques pour les entreprises nationales. Le maintien d'un environnement ouvert et concurrentiel est essentiel pour susciter la création et le développement d'entreprises compétitives pouvant résister au choc concurrentiel des marchés internationaux.

Le rôle préalable du contexte concurrentiel interne aux nations est essentiel pour soutenir l'acquisition de capacités et d'avantages compétitifs internes par les entreprises. L'existence de ces capacités compétitives est essentielle pour permettre aux entreprises des pays en question de se doter des capacités de survie et de développement face à la concurrence internationale. Dans ces conditions, une stratégie de coopération au développement qui veuille réellement aider les pays en développement à faire face aux défis structurels actuels, en terme de compétitivité, doit nécessairement les aider à créer et à développer des capacités compétitives dynamiques pour ses propres entreprises.

On peut identifier un certain nombre de conditions préalables qui façonnent l'environnement proche des entreprises et qui, de ce fait, influencent les possibilités d'obtention de capacités concurrentielles dynamiques par les entreprises des PVD.

L'existence de capacités compétitives réelles et facilement mobilisables constitue la condition essentielle permettant aux entreprises non seulement de survivre, mais aussi de bénéficier des potentialités de l'ouverture de l'économie de leurs pays à la concurrence internationale pour se développer.

Ces conditions préalables sont (voir polygone stratégique du développement en économie ouverte):

- l'existence de structures concurrentielles dans l'environnement proche des entreprises (secteur d'appartenance, secteurs en amont et en aval),
- l'existence d'un régime politique démocratique respectant les libertés individuelles fondamentales,
- l'existence d'un cadre juridique et institutionnel favorisant la libre initiative des opérateurs économiques,
- l'existence d'infrastructures techniques adéquates (transports et communications),
- l'existence d'un niveau d'instruction adéquat dans des couches de population facilement mobilisables.

La création de facteurs comparatifs de compétitivité est suscitée d'une façon primordiale par **la pression dynamique des milieux concurrentiels locaux**. Cette pression concurrentielle peut exercer ensuite des effets d'entraînement positifs à travers

la stimulation qu'elle exercera sur: la demande de formation de ressources humaines à qualifications spécifiques; l'exigence d'un développement rapide des capacités technologiques et aussi le développement d'infrastructures spécialisées.

Par cette voie, **les contextes concurrentiels internes aux pays peuvent constituer de véritables cercles vertueux** promouvant les progrès et le développement économique.

Le succès des entreprises dynamiques dans les pays en voie de développement dans des conditions d'économie ouverte est nécessairement déterminé par la détention de capacités compétitives acquises avant tout dans leur proche environnement économique. La pression concurrentielle, non seulement externe, mais surtout interne, constitue, de ce fait, le principal moteur de la capacité compétitive des entreprises et, à travers elles, des nations auxquelles elles appartiennent.

Comme nous montrent les leçons de l'histoire récent des pays ayant réussi leur décollage en termes de développement économique, le secret de l'obtention de capacités compétitives réside tout d'abord dans la pratique d'une réelle et saine compétition économique interne. Une pratique effective de la concurrence qui peut avoir, en plus, un **effet pédagogique** essentiel pour tous les acteurs dont l'action est nécessaire pour le développement.

Polygone stratégique du développement en économie ouverte

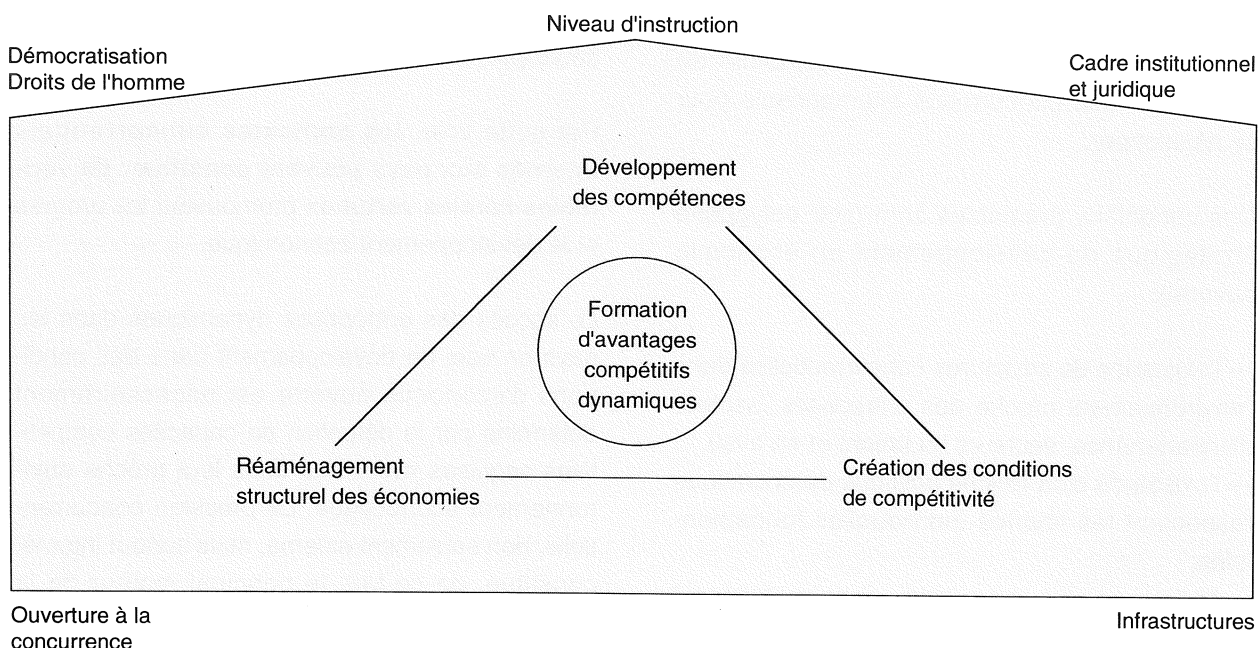


Tableau stratégique pour une politique de développement en économie ouverte

I - Prealables - Réaménagement structurel	II - Catalyseurs de développement	III - Domaines d'opération
Implantation de structures concurrentielles Contexte économique Repartition plus équitable des revenus Niveaux d'instruction Démocratisation politique Cadre institutionnel et juridique Fonctionnement des infrastructures de base Mise sur pied de systèmes d'infrastructures sociales performants	Réforme de l'Administration Publique Environnements économiques favorables pour les entreprises Ajustement macroéconomique Réforme du système financier Ouverture internationale Développement des compétences professionnelles	Transfert et développement technologique Gestion Macroeconomique Investissement en compétences - formation professionnelle Création et développement d'entreprises Marché de capitaux et système de crédit Services aux entreprises Politiques de changements structurels Gestion des finances publiques Politiques d'aide du développement Programmes de lutte contre la pauvreté
Conditions structurelles nécessaires	Agissent sur la volonté et la capacité stratégique des opérateurs et la formation des facteurs	Interventions politiques directes

BIBLIOGRAPHIE

- Comission des Communautés Européennes — La Politique de Coopération au Développement à l'Horizon 2000. SEC(92) 915 final. Bruxelles, 16 mai 1992.
- CEGOS — Développement des compétences et stratégies de l'entreprise. Les Editions d'organisation, Paris, 1987.
- PORTER, Michael — Competitive advantage, Free Press, Macmillan, New York, 1985.
- PORTER, Michael — The competitive advantage of nations. Free Press, Macmillan. New York, 1990.
- SEQUEIRA CARVALHO, José — Sistemas de gestão empresarial. Edition Associação dos Estudantes do I.S.E.G. Universidade Técnica de Lisboa. 1985 (2ème edition).

