

## ENTRETIEN AVEC MAMOUDOU TOURÉ

*REF : Au regard de votre double expérience, à la fois de ministre de l'économie du Sénégal et de directeur du département Afrique du FMI, quelles leçons tirez-vous des politiques d'ajustement structurel conduites dans ce continent ?*

MAMOUDOU TOURÉ : Votre question appelle plusieurs observations. Premièrement, dans les pays qui sont confrontés à de graves déséquilibres financiers et économiques, extérieurs et intérieurs, seules deux voies leur sont offertes. Soit entreprendre un ajustement ordonné et conduit par les autorités, avec l'appui d'autres membres de la communauté internationale, s'ils le veulent. Soit subir un ajustement désordonné qui aurait pour résultat un enchaînement des déficits et des distorsions qui s'accumuleraient jusqu'à devenir incontrôlables et qui conduiraient à une déstabilisation sociale et politique. Ensuite, puisqu'un ajustement contrôlé est inévitable, il vaut mieux l'entreprendre le plus tôt possible afin d'éviter des mesures plus draconiennes qui devraient être prises ensuite. Il vaut mieux s'efforcer d'enrayer le mal avant qu'il s'enracine durablement dans le système.

La troisième observation est que les programmes d'ajustement structurel ne doivent pas se transformer en une encyclopédie de conditions sibyllines dont la lecture rebuterait les meilleures bonnes volontés et deviendrait la source d'interprétations ultérieures et de contestations. Surtout lorsque l'implication des autorités du pays dans les politiques d'ajustement se bornerait au seul souci obsessionnel d'obtenir, coûte que coûte, un premier tirage pour sortir d'une situation explosive.

L'application des réformes structurelles et le rétablissement de l'équilibre macroéconomique sont interdépendantes et nécessaires pour assurer une croissance durable de l'économie. Toutefois, lorsqu'on veut obtenir les meilleurs résultats d'ensemble, on est obligé de tenir compte d'un décalage entre les deux aspects de la question. La période de latence est généralement plus longue dans le cas des réformes structurelles, non seulement parce que dans le cas de conditions normales, les structures évoluent moins vite mais aussi à

cause de l'obstruction, consciente ou non, des groupes d'intérêt commandant directement ou indirectement les étapes de processus de décision pour la mise en œuvre de ces mesures.

— *Quels sont, selon vous, les pays d'Afrique où ces politiques d'ajustement structurel ont le mieux fonctionné ? A l'inverse, quelles sont les raisons des échecs que vous avez pu constater ?*

— Nulle part ailleurs, y compris chez les pays industrialisés qui ont cessé, depuis longtemps, d'utiliser les ressources du FMI, on ne peut se dire à l'abri de rechutes conjoncturelles ou même parfois structurelles. En Afrique, nous avons tout de même l'exemple de pays qui sont sortis des périodes de crise aiguë et (ou) emprunté le chemin conduisant à la croissance et à la stabilité.

En Afrique du Nord, je citerais le cas de la Tunisie et du Maroc qui, tous deux, ont accompli des progrès remarquables et j'aimerais à croire que le retour de la paix et de la sécurité régionale dans le versant septentrional de la Méditerranée et du Moyen-Orient, offriront un puissant stimulant à ce processus de développement pour l'ensemble de la région. Au sud du Sahara, l'Ouganda, sorti de la profondeur des abîmes, a rétabli, grâce à un leadership ferme, éclairé et engagé, une situation effective de croissance économique, de paix sociale et de stabilité politique. Si les efforts que les autorités ont imprimé à leur politique économique se poursuivent dans la bonne direction et si la situation régionale évolue vers l'apaisement, on peut s'attendre à des progrès encore plus spectaculaires. Par ailleurs, la Zambie, en dépit d'énormes difficultés, va bientôt compléter son programme dit d'accumulation de droits de tirage spéciaux (DTS) et normaliser ainsi ses relations avec la communauté financière internationale. La Sierra-Leone l'a déjà fait avant la Zambie.

Vous vous attendez sans doute à ce que je vous parle du Ghana. Je considère effectivement que les programmes d'ajustement structurel ont été bien appliqués au Ghana et qu'ils ont conduit à une période relativement longue de croissance et de stabilité dans ce pays. En revanche, nous avons le cas de plusieurs autres pays qui, après s'être plus ou moins dégagés de la situation de crise où ils se trouvaient, s'y sont de nouveau replongés à cause de désordres politiques intérieurs. Dans tous les cas, il convient de souligner avec force que les situations sont encore fragiles, que l'effort doit être soutenu et que les autorités doivent demeurer vigilantes pour réagir aux premiers signes de dérapage. Dans le cas particulier de la Tunisie, les autorités paraissent avoir intégré dans leur comportement le réflexe de l'ajustement; Elles disposent en outre de ressources humaines qualifiées et de mécanismes éprouvés de suivi qui leur permettent, à l'image d'un tableau de bord, de suivre l'évolution de la situation et de prendre à temps les mesures de redressement qui s'imposent.

Dans la plupart des cas où les résultats de ces politiques d'ajustement ont été moins satisfaisants ou franchement mauvais. Parmi les raisons de ce dysfonc-

tionnement, on relève en tout premier lieu l'application partielle ou sélective des dites mesures d'ajustement structurel.

— *Pensez-vous qu'il y ait une spécificité « africaine » pour ce type de politiques d'ajustement structurel ?*

— Eliminer les déséquilibres, réduire les dépenses improductives, accroître les revenus, combattre l'inflation, accroître la part de l'épargne et de l'investissement dans le produit intérieur brut (PIB) sont des recettes universelles. A strictement parler, aucun pays ne ressemble à un autre. Il y a toujours des nuances, même lorsqu'il s'agit des causes les plus fondamentales des déséquilibres. Il existe toutefois des principes universels qui s'appliquent à l'Afrique comme aux autres continents. Tout le monde sait qu'aucun individu, comme aucune nation libre, ne peut vivre indéfiniment au-dessus de ses moyens. A ce sujet, l'on ne doit pas parler de l'Afrique d'une manière globale. Les régions et les pays de ce continent présentent des caractéristiques variées. Il est vrai, cependant, que, d'une manière générale, la faiblesse des structures gouvernementales, institutionnelles, administratives, l'absence d'un secteur privé actif, et l'absence d'organisations efficaces, constituent des handicaps majeurs. La prise en considération de ces facteurs dans les programmes d'ajustement, par le biais d'un accroissement des conditionnalités, ne ferait qu'ajouter à la désorientation d'administrations déjà fragiles.

Mais cette constatation ne doit pas pour autant affaiblir le contenu des programmes. Le recours à l'assistance technique, au service de consultants et à la formation de cadres de haut niveau, a souvent été la voie choisie pour concilier ces deux aspects. La transformation des structures économiques africaines se heurte non seulement aux groupes d'intérêts — dont certains sont la survivance moderne d'une période de pré-indépendance — mais aussi à des rigidités traditionnelles, à certaines caractéristiques culturelles et institutionnelles qu'il faut bien comprendre, en vue de les utiliser dans une stratégie d'ensemble.

En définitive, les lois et les principes généraux s'appliquent à l'Afrique comme à tout autre pays ou continent. Celui-ci finirait par se marginaliser vraiment s'il parvenait à faire croire que, seul, il échappe à ces vérités fondamentales.

— *Pensez-vous que l'impact social est suffisamment pris en compte dans ces programmes d'ajustement ?*

— De plus en plus, les programmes procèdent à une analyse de l'impact social des mesures qu'ils contiennent, en particulier sur les catégories de population les plus vulnérables, afin de mieux les intégrer. Au lieu de les traiter un simple appendice.

Cette tâche n'est pas facile. Elle exige une collaboration interdisciplinaire et inter-institutionnelle (avec la Banque Mondiale, notamment) et sans esprit de clocher. De grands progrès ont été réalisés dans ce domaine, mais beaucoup reste à faire.

— *Est-il possible de s'en tenir, dans le cas de l'Afrique, à des politiques macroéconomique, à des questions de grands équilibres, en minimisant des éléments socio-économiques aussi importants que la propagation du sida ?*

— A considérer l'interdépendance des phénomènes sociaux, politiques et économiques, on peut dire d'emblée qu'aucun problème important relevant de l'un ou l'autre de ces secteurs ne saurait être négligé ou minimisé, au détriment d'autres composantes d'une stratégie d'ensemble.

Il y a bien sûr des priorités à établir et ces priorités peuvent varier selon les circonstances. La lutte contre le sida et contre le paludisme ou encore contre bien d'autres pandémies, fait partie de l'activité des gouvernements. Comme tels, ces éléments sont nécessairement incorporés aux plans d'actions élaborés à partir des moyens humains, matériels et financiers. Ils rejoignent — avec la priorité qui leur revient dans le cadre des contraintes budgétaires — les autres éléments de la politique macroéconomique d'un pays.

— *Pensez-vous que la façon dont le FMI a traité le dossier du réaligement du franc CFA est un bon exemple des politiques ou des façons de procéder qui doivent être suivies ?*

— Sur ce sujet, il faut distinguer deux aspects : d'une part la procédure, d'autre part, le fond de la question, c'est-à-dire le contenu des politiques suivies par les pays concernés.

C'est essentiellement sur le premier aspect que je vois une particularité pour ces pays par rapport à tant d'autres en Afrique et ailleurs qui, à un moment ou à un autre, ont utilisé le taux de change dans la panoplie des instruments de leur politique économique. Ces pays de la zone franc, groupés au sein de deux banques centrales, émettent par l'intermédiaire de ces dernières une monnaie commune destinée aux pays qui en sont membres. Chaque banque centrale possède un compte d'opérations ouvert auprès du Trésor français par lequel s'effectue la liaison avec le franc français. Le FMI a respecté la volonté exprimée sans équivoque par ces pays de continuer à avoir une monnaie commune rattachée au franc français par le système du compte d'opérations. Il est vrai que ces pays se trouvaient à des niveaux d'ajustement — ou de déséquilibre d'ajustement — différenciés et l'on pouvait se demander s'ils devaient subir le même taux de dévaluation.

Il faut rappeler que l'unité monétaire commune a existé, avant la dévaluation, pendant près de cinquante ans sans que ce problème ait été soulevé. Je ne

reviens pas sur des considérations relatives au niveau d'ajustement pour ramener le taux de change effectif réel au taux d'équilibre. La volonté de continuer à avoir une monnaie commune justifiait un même taux d'ajustement uniforme qui aura probablement été pour certains pays au-dessus de ce qui aurait été nécessaire, et, pour d'autres, au-dessous du seuil nécessaire. Mais l'essentiel est que l'ensemble du système puisse trouver la flexibilité nécessaire pour contrôler raisonnablement le choc inflationniste initial et rétablir les équilibres, relancer la production et la croissance. Les mesures d'accompagnement indispensables qui ont été prises, ont fourni à chaque pays concerné l'occasion de marquer la particularité de sa situation. Je pense que la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) numéro 2 dont le principe a été adopté en février 1994 par le conseil d'administration du FMI permettra de faire face aux besoins nés de la nouvelle situation économique.

Sur le second aspect de la question, le fond de la politique pratiquée dans les pays considérés, elle repose sur les mêmes considérations et les mêmes objectifs que dans les autres programmes. Il s'agit de rétablir la compétitivité des économies, de contenir l'inflation par une politique adéquate des revenus, d'apurer les arriérés internes et externes, de promouvoir les réformes structurelles nécessaires, de réduire les déficits, de lutter contre le chômage, surtout chez les jeunes, de protéger les dépenses sociales et les groupes les plus vulnérables aux ajustements nécessaires. Dans un premier temps, certaines catégories ont subi une érosion de leurs revenus mais les pays producteurs de matières premières ont assisté peu après à ce qui était escompté : une augmentation des prix du café et du cacao par exemple, qui bénéficie rapidement à l'ensemble de la population. Dans le cas d'espèce, l'important n'est pas tellement de s'étendre sur les erreurs du passé ou sur les critiques que peut susciter la manière dont la dévaluation a été faite. L'important est que pour les 14 pays concernés, il s'agit d'un nouveau départ pour les 20 ou 30 prochaines années.

— *Pensez-vous qu'il soit possible de continuer à accorder une attention particulière à l'Afrique alors que d'autres demandeurs d'aide multilatérale, notamment les pays dits en transition, comptent au moins autant sur le FMI ?*

— A mon avis, ce n'est pas le FMI qui fera la différence sur cette question de l'aide à accorder aux pays en transition au regard de l'attention qu'il convient de continuer à apporter à l'Afrique. A ce stade, peut-être est-il nécessaire de rappeler la position défendue par l'institution, en la personne de son directeur-général, lors de la réunion de Madrid au sujet de la distribution de Droits de tirage spéciaux. Les ressources du FMI, par rapport aux besoins des pays en transition et à d'autres membres plus anciens du Fonds, ainsi que leurs conditions d'utilisation, ne peuvent servir que d'éléments catalyseurs qui sont certes loin d'être négligeables. Mais si l'attention doit se porter d'abord vers le sauvetage de l'humanité grâce à la prévention d'explosions nucléaires ou la subtilisation de

matières fossiles, alors il est clair que l'Afrique ne dispose pas de dépôts ou d'usines nucléaires nécessitant la coopération internationale et la protection contre ces éventualités.

Quant au point de vue strictement économique, celui du développement et de la rentabilité des investissements, alors, la compétition reste ouverte entre les pays. Si la proximité géographique et les affinités que peuvent susciter les pays en transition constituent indéniablement des atouts pour ces derniers, l'Afrique, de son côté, n'en manque pas. Pour peu qu'elle soit définitivement résolue à prendre en main son destin et à procéder courageusement aux réformes qui permettront d'attirer les investissements vers ce continent qui n'a pas encore fini de surprendre.

— *Pensez-vous qu'il soit nécessaire de renforcer la coopération entre le FMI et la Banque mondiale ? Et tout particulièrement dans quels domaines ?*

— Il est nécessaire que la coopération instaurée depuis longtemps entre ces deux institutions, se renforce dans toute la mesure du possible. Elle permet des complémentarités indispensables. Elle donne l'occasion d'éviter des répétitions inutiles. Bien menée, elle éviterait au moins, au niveau du FMI et de la Banque mondiale, le problème que posent actuellement les constitutionnalités croisées.

— *Au regard de l'emprise croissante que prennent le FMI et la Banque mondiale sur les politiques économiques, les organisations régionales telles que la Banque africaine de développement (BAD) ont-elles encore un rôle à jouer ?*

— La coopération et l'intégration régionale ont encore plus de raisons d'être poursuivies en Afrique qu'ailleurs. En outre, la décentralisation sur le terrain des activités des grandes institutions de financement du développement est un thème qui commence à être soutenu par certains bailleurs de fonds. Pour ces raisons, et pour bien d'autres encore, il me semble que les organisations régionales ont un rôle crucial à jouer. Tout particulièrement en Afrique.

*Propos recueillis par Serge Marti.*