

# JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

EDMOND MALINVAUD

## **Le service public de la statistique en occident : le point actuel**

*Journal de la société statistique de Paris*, tome 129, n° 4 (1988), p. 227-243

[http://www.numdam.org/item?id=JSFS\\_1988\\_\\_129\\_4\\_227\\_0](http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1988__129_4_227_0)

© Société de statistique de Paris, 1988, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme  
Numérisation de documents anciens mathématiques  
<http://www.numdam.org/>

## COMMUNICATIONS

**LE SERVICE PUBLIC DE LA STATISTIQUE  
EN OCCIDENT : LE POINT ACTUEL <sup>1</sup>**

Edmond MALINVAUD

*Professeur au Collège de France,  
ancien Président des Sociétés de statistique*

*Alors que la production statistique a beaucoup crû en quantité et en qualité, sa précision ne répond pas toujours aux attentes et des lacunes subsistent. Face aux difficultés budgétaires, à un accueil souvent moins favorable du public et à des freins entravant une utilisation efficace des données administratives, les statisticiens réussissent à s'adapter.*

*While statistical production much increased in quantity and quality, its accuracy does not always meet what is demanded and gaps remain. Confronted with budgetary austerity, an often less favorable attitude of respondents and barriers to an efficient use of administrative data, statisticians succeed in finding appropriate adaptations.*

De par sa vocation et sa tradition, la Société de Statistique de Paris s'intéresse au service public de la statistique. Or, il se trouve qu'elle en a peu parlé récemment. Mon départ de l'INSEE fournit un prétexte pour combler ce qui pourrait apparaître comme une lacune; prétexte légitime, car j'aurais pu tout aussi bien faire cet exposé l'an dernier mais l'éloignement risquerait de rendre plus difficile que je le retarde à l'an prochain.

Notre intérêt doit se porter sur les tendances de fond et les problèmes principaux, non sur les détails anecdotiques auxquels nos contemporains, fussent-ils intellectuels, sont trop enclins à prêter attention. Je voudrais donc m'interroger aujourd'hui sur les grandes évolutions qu'ont connu les services statistiques des pays occidentaux et sur les défis auxquels ils sont actuellement confrontés. Cet objectif, de même que la longueur raisonnable de mon exposé, imposent que je sois sélectif. Mes collègues statisticiens officiels trouveront sans doute que je passe trop sous silence des aspects qui leur tiennent à cœur; effectivement mon choix peut être contesté.

Je parlerai d'abord des produits fournis par le service public de la statistique, puis du processus de production <sup>2</sup>.

1. Communication faite devant les Sociétés de statistique le 22 juin 1988.

2. J'ai traité récemment d'un thème voisin, mais en insistant sur d'autres aspects du sujet dans E. Malinvaud, « Production statistique et progrès de la connaissance », ISTAT, *Annali di Statistica*, Anno 116, Serie IX, vol. 7, 1987.

## I. LES PRODUITS

Bénéficiant d'investissements souvent anciens et des progrès techniques concernant le traitement des informations, la production statistique a beaucoup crû depuis quarante ans en quantité et en qualité. Cependant cette croissance ne suffit pas à répondre à la demande qui se développe à un rythme comparable. En particulier deux causes d'insatisfaction demeurent : la précision de beaucoup de statistiques ne répond pas à ce que l'on attend; le service public de la statistique est incapable de fournir des informations fort demandées. Reprenons ces divers points.

### 1. *Des statistiques plus nombreuses et de meilleure qualité*

La comptabilité nationale ne nous fournit pas d'évaluation valable du volume des services rendus par les producteurs publics de statistiques. Je ne me hasarderai donc pas à avancer des chiffres pour le taux de croissance de ce volume. Je me contenterai d'évoquer une image, celle d'une courbe logistique. Plus ou moins tôt, les divers pays occidentaux ont décidé durant ce siècle de se doter d'une information statistique de bonne qualité, couvrant les domaines principaux de l'activité économique et de la vie sociale; les difficultés de mise en place des organismes et des instruments statistiques ont souvent fait que le démarrage a été lent; mais après un temps la croissance de la quantité et de la qualité des statistiques fournies s'est accélérée; puis les besoins les plus urgents paraissant satisfaits, les coûts de progrès supplémentaires devenant de plus en plus élevés, le rythme de développement s'est ralenti. Aujourd'hui la plupart des pays occidentaux en sont arrivés à cette troisième phase; mais la croissance y est encore positive et appréciable.

Ce progrès se constate de quatre façons à propos desquelles je peux donner l'exemple de quelques réalisations françaises récentes, à titre illustratif.

Premièrement, des statistiques entièrement nouvelles apparaissent dans certains domaines non précédemment bien étudiés. C'est le cas pour les statistiques françaises sur les entreprises de service qui font depuis quelques années l'objet d'une enquête annuelle. C'est le cas aussi pour la statistique mensuelle des créations d'entreprises. Ce sera bientôt le cas pour la connaissance précise des retraites perçues par toute catégorie de retraités que l'on imaginera.

Deuxièmement des statistiques anciennes sont enrichies, tantôt ayant une couverture plus large, tantôt fournissant un plus grand nombre d'informations. C'est le cas pour les statistiques françaises de prix à la production, ou pour les évaluations régionales et locales de l'emploi.

Troisièmement la qualité de statistiques anciennes est améliorée, et ceci de diverses façons. Il peut s'agir d'une plus grande rigueur conceptuelle dans la définition des grandeurs, par exemple pour les prélèvements obligatoires ou pour le sous-emploi. Il peut s'agir d'une plus grande précision de la mesure, comme pour le suivi mensuel des demandeurs d'emploi. Il peut s'agir de l'élaboration de données plus homogènes couvrant des unités géographiques diverses ou une longue durée, comme ceci se fait de mieux en mieux à l'occasion de chaque changement de base des comptes nationaux ou d'un indice important. Il peut s'agir enfin d'une meilleure lucidité et d'une meilleure information sur la précision effective des données élaborées, comme ceci ressort d'études méthodologiques ou d'un calcul plus fréquent des erreurs d'échantillonnage.

Quatrièmement la diffusion des statistiques est améliorée, en sorte que les utilisateurs puissent en disposer plus aisément. Ce peut être l'établissement de bureaux ayant cette vocation particulière, comme les observatoires économiques régionaux et leurs réseaux de correspondants. Ce peut être l'ouverture d'un service nouveau d'information comme le 3615 — INSEE sur Minitel. Ce peut être la constitution de banques de données comme la Banque de Données Locales regroupant sur chacune

des communes françaises tout un ensemble de données les concernant, avec la possibilité de regroupements géographiques quelconques. Ce peut être enfin la mise au point de fichiers statistiques propres utilisables par des chercheurs en vue d'exploitations particulières, comme ceci se fait pour les grandes enquêtes par sondage.

## *2. Cependant une précision souvent encore médiocre*

Ce n'est pas ici qu'il faut rappeler que le grand avantage de l'évaluation chiffrée est d'apporter la précision, mais que c'est aussi son danger quand la précision est illusoire. La lecture ou l'audition d'un résultat chiffré donne toujours, même chez les plus avertis, une première impression d'exactitude. Or les statistiques sont rarement précises jusqu'à ce qu'il est convenu d'appeler leur dernier chiffre significatif. La situation commune est même celle dans laquelle ce dernier des chiffres dits significatifs n'a rien de significatif.

Sans doute dois-je faire ici une incidente afin de rappeler pourquoi une telle pratique est normale. C'est une vérité, et il est malheureux que l'éducation française évite de la mettre en valeur, que l'activité humaine opère dans un monde incertain, mais qu'il faut bien distinguer incertitude et ignorance. Dès lors qu'elle est objective, c'est-à-dire non intentionnellement biaisée, une information imprécise est meilleure que pas d'information du tout. L'utilisateur d'une statistique a ainsi intérêt à connaître le résultat obtenu tel quel, et ceci d'autant plus qu'il s'agit d'un utilisateur plus sérieux. De plus, une statistique est rarement isolée; elle figure le plus souvent à côté d'autres avec lesquelles elle entretient des relations de cohérence, souvent apparentes dans les tableaux statistiques. Or les arrondis perturbent ces cohérences, ce qui interdit de les pousser jusqu'à la limite du significatif.

Donc une statistique imprécise est meilleure que pas de statistique du tout. Cependant, j'ajoute immédiatement que l'imprécision devrait être reconnue et même annoncée. Certes le statisticien ne doit pas pêcher par masochisme et dévaluer son travail; mais renseigner sur le degré de précision d'une statistique est souvent aussi important que de fournir le résultat obtenu. Le renseignement peut rarement être lui-même précis puisque, à côté des erreurs d'échantillonnage, figurent d'autres erreurs de mesure non quantifiables; il est néanmoins valable pour beaucoup d'utilisations. Je dois reconnaître avoir souvent été mal à l'aise à me dire que les statisticiens français faisaient des efforts peut-être insuffisants pour renseigner sur la précision de leurs résultats.

Quoi qu'il en soit, cette précision est souvent médiocre par rapport aux besoins d'information, et ceci surprend périodiquement ceux qui faisaient une confiance aveugle aux statistiques. En voici deux exemples révélés l'un et l'autre par l'incohérence entre des statistiques d'origines différentes.

Selon les définitions adoptées, l'effectif de la population active est rigoureusement égal à la somme du nombre des personnes ayant un emploi et du nombre des chômeurs. Cependant les évaluations, provenant pour ces trois nombres de sources différentes, ne respectent pas dans leurs variations temporelles l'identité en cause; le calcul du chômage par différence entre population active et emploi donne, certaines années, une évolution nettement différente de celle fournie par la statistique des chômeurs. Le problème avait été discuté publiquement aux États-Unis il y a vingt ans. Il l'a été à nouveau en France il y a deux ans. <sup>1</sup>

1. E. Malinvaud, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage*, Documentation française, Paris 1986.

Autre exemple : « le trou noir » des balances des paiements, plus exactement le fait que, depuis un peu moins de dix ans, le total des soldes des balances des paiements courants de l'ensemble des pays du monde est fortement négatif, alors qu'il devrait être rigoureusement nul. Le trou a dépassé 100 milliards de dollars en 1982 et semble être actuellement de l'ordre de 60 milliards de dollars. L'étude d'un groupe d'experts réunis par le Fonds monétaire international a localisé la cause essentielle de cette « discordance statistique », ou tout au moins de sa croissance à partir de 1980; elle réside dans les revenus de certains investissements financiers qui, recensés dans les pays débiteurs, ne le sont pas dans les pays créditeurs.<sup>1</sup>

Dans un cas comme dans l'autre, l'étude de ces incohérences statistiques suggère des propositions constructives qui devraient, l'espère-t-on, améliorer les choses. Mais elle révèle aussi que le problème subsistera, car il provient des limitations inévitables des sources primaires d'information. Or ces exemples, où l'imprécision se manifeste au grand jour, ont évidemment bien des analogues moins visibles dans les domaines les plus divers.

### 3. *De nombreuses demandes encore insatisfaites*

Plus abondantes sont les informations diffusées, plus la soif d'informations s'exprime. A vrai dire, les demandes adressées au statisticien ont parfois un caractère abusif ou contradictoire; le statisticien doit alors ne pas chercher à répondre à tout. On l'a bien vu il y a quelques années aux États-Unis quand l'information la plus attendue et commentée était celle relative à la masse monétaire hebdomadaire, comme si la situation économique et financière d'un pays pouvait changer d'une semaine à l'autre. On le voit de façon continuelle alors que quasiment les mêmes commentateurs demandent un jour aux statisticiens des évaluations précoces et détaillées, et se gaussent le lendemain des révisions apportées aux évaluations statistiques.

Mais il y a aussi des demandes apparemment raisonnables auxquelles le statisticien voudrait pouvoir répondre et auxquelles il ne le peut pas bien, compte-tenu de ce qu'est l'organisation de la société dans laquelle il vit et les moyens dont il peut raisonnablement espérer disposer. J'en donnerai trois exemples.

Là où existe une statistique nationale couramment utilisée, on imagine trop aisément que puisse aussi exister une statistique pour chaque région et même pour chaque localité; mais le statisticien ne dispose pas de moyens réels pour fournir cette information localisée. La demande peut émaner d'un simple souci de connaissance désintéressé. Elle peut aussi avoir un objectif décisionnel direct. Ainsi, il arrive souvent que l'on ait à répartir des crédits ou des prélèvements obligatoires entre unités géographiques auprès desquelles la gestion est décentralisée. Pour asseoir cette répartition sur des bases objectives et pertinentes, on demande au statisticien des données souvent assez spécifiques sur les populations-cibles. Celui-ci se trouve alors confronté à l'alternative de soit refuser sa collaboration, soit fournir des données très imprécises ou très inadéquates aux objectifs poursuivis. Le problème s'est posé tel quel aux États-Unis pour la répartition des fonds fédéraux, et dans la Communauté Économique Européenne pour la politique régionale. Bien que les objectifs aient été plus diffus, les statisticiens français ont été aussi mis sur la sellette de façon fort désagréable en 1982 au moment de la décentralisation des pouvoirs.

1. Voir P. Esteva : « Paiements internationaux : le mystère de la discordance statistique est-il levé? », *Courrier des statistiques*, Octobre 1987.

De même existe de façon recorrente une demande pour une information précise sur des activités cachées, plus ou moins frauduleuses quoique souvent tolérées. Tantôt il s'agit des revenus réels de certaines professions non salariées, par opposition à leurs revenus fiscaux. Tantôt il s'agit de productions totalement irrégulières ou se situant en dehors de l'économie normalement organisée. Tantôt il s'agit de l'immigration clandestine ou des avortements clandestins, etc. Parfois le statisticien arrive à répondre à de telles demandes par des voies détournées, comme par exemple pour les revenus des agriculteurs; mais il s'agit alors de cas concernant des activités non totalement cachées. Il subsiste des cas dans lesquels les bases manquent pour confirmer ou infirmer les informations fantaisistes qui ne manquent pas de circuler.

Mon troisième exemple concerne la demande d'un suivi statistique des techniques de production. On voudrait avoir une information qui décrive la transformation des techniques dans ses diverses composantes : procédés, degré d'automatisation, consommations de matières premières et énergie, etc. Il s'avère d'une part que les méthodes de production sont à notre époque si complexes, nombreuses et variées que la description statistique, nécessairement simple, se conçoit difficilement, d'autre part qu'aucun enregistrement systématique des techniques employées n'existe à l'intérieur des entreprises, de sorte que l'information disponible à cet égard dans les ateliers ne remonte guère.

Que conclure vis-à-vis des cas où des statistiques ont une précision insuffisante et de ceux où des demandes légitimes d'information ne sont pas satisfaites, ou le sont mal?

Le statisticien doit évidemment éviter l'attitude qui consisterait à nier l'existence du problème, simplement parce qu'il se sent en paix avec sa conscience. D'abord il ne peut pas être certain d'avoir vraiment épuisé toutes les possibilités, toutes les voies d'approche; il peut manquer d'imagination ou de pugnacité. Ensuite son attitude serait incomprise par les utilisateurs dont les besoins sont bien réels. On comprend dès lors que des groupes de travail, associant producteurs et utilisateurs de statistiques, se réunissent pour étudier les problèmes coriaces identifiés par les uns ou les autres; on le comprend quoique la création et la vie de ces groupes fassent souvent penser à la célèbre phrase de Guillaume d'Orange : « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer ».

Le rôle du statisticien dans de tels cas est en effet de faire comprendre la nature des obstacles qui s'opposent aux progrès de l'information. Certains de ces obstacles au moins pourraient être levés, mais à des coûts financiers ou autres que la société refuse. Le choix du statu quo est admissible mais le problème ne doit pas être dissimulé.

## II. LES PROCESSUS DE PRODUCTION

Passant à la seconde partie de mon exposé, je ne vais pas m'étendre sur les gains considérables que la statistique publique a retiré de l'informatique au cours des dernières décennies. L'utilisation des modes modernes de traitement de l'information a fait disparaître de nos ateliers certaines des tâches parmi les plus fastidieuses qui soient. Elle a surtout permis de conserver à l'information au moment du dépouillement statistique toutes les dimensions de sa complexité. Alors qu'il fallait autrefois limiter assez étroitement le nombre des caractères que l'on relevait et arrêter, souvent une fois pour toutes, la liste des tableaux croisés que l'on produisait par le dépouillement, on peut aujourd'hui conserver et obtenir à coût assez faible des résultats sous des formes adaptées à telles demandes qui se manifesteront.

De plus la généralisation de l'informatique dans les administrations a ouvert la voie à des exploitations statistiques assez aisées des données rassemblées par les services dans le cadre de leur gestion courante. S'étant engagée tôt dans cette voie, la France est souvent apparue comme précurseur d'une évolution qui se manifeste un peu partout.

Je vais négliger aussi les progrès des techniques proprement statistiques. Ces progrès furent cependant considérables. Il y a quarante ans, les enquêtes par sondage aléatoire n'en étaient qu'à leurs débuts; les concepts de la comptabilité nationale se cherchaient; beaucoup de nos actuelles nomenclatures étaient inexistantes ou inadéquates; la méthodologie pour le suivi de certains aspects de la vie économique et sociale était fruste, etc.

Soucieux d'insister ici plus sur les problèmes que sur les motifs de satisfaction, je vais concentrer mon attention sur trois questions : les difficultés budgétaires, l'accueil du public, enfin les freins à une utilisation efficace des données administratives.

### 1. *Les budgets*

Les déficits budgétaires, créés ou aggravés par le ralentissement de la croissance économique, ont partout amené les gouvernements à chercher à alléger le coût des charges collectives. Le service public de la statistique a souvent été visé dans la recherche des économies. Avec l'expérience d'un certain nombre d'années et de nombreux pays, nous pouvons nous interroger sur les sacrifices qui en ont résulté et en résulteront.

Dans cette phase de l'histoire, les services statistiques ont souffert de deux handicaps et de trois avantages pour faire face.

Le premier handicap réside en ce que le coût budgétaire des statistiques est beaucoup plus aisément identifié que leur utilité et que l'efficacité des services chargés de les produire. Partout on a pu entendre des censeurs dire sans preuve que telles statistiques ne servaient à rien, ou qu'elles seraient obtenues à moindre coût par des organismes privés, ou qu'il y avait des doubles emplois, ce dernier langage étant d'autant plus facile que le système statistique était plus décentralisé et faisait donc intervenir un plus grand nombre d'unités. Parfois même le fait que la fourniture d'une information statistique ait la nature d'un service public a été perdu de vue.

Le second handicap tient au très long délai qui s'écoule entre la décision de construire une statistique nouvelle et le moment où elle a effectivement sa pleine utilité. Il serait facile de montrer que le délai moyen est de l'ordre de dix ans. Ce qui est à craindre est donc moins l'abandon de tout un pan de l'information statistique, que le tarissement des investissements dans un secteur important, pour lequel même les préoccupations de maintien de la qualité seraient abandonnées. La dégradation progressive de l'information statistique est ainsi probable sur de longues années dans les pays où les services statistiques ont fait l'objet des coupes les plus sombres.

Pour se protéger les statisticiens publics ont pu d'abord plaider. Au total l'information statistique ne coûte pas très cher par rapport à bien d'autres missions des administrations. A un âge où la collectivité dépense des sommes considérables en faveur des médias, il semblerait paradoxal d'abandonner le souci de la collecte régulière d'une information objective dont l'intérêt est reconnu, quoique non évaluable.

Puis les statisticiens étaient souvent prêts à réaliser des économies de personnel au fur et à mesure que l'informatique devenait plus performante, plus opérationnelle, plus généralement implantée dans les bureaux et les ateliers. De fait, une dégradation du service n'est probable que là où les économies ont imposé une réduction de l'effectif du personnel très qualifié, ce que dans d'autres pays on appelle « les professionnels ». Le cas s'est produit. Je ne pense pas qu'il ait été fréquent.

Enfin les statisticiens ont appris à réaliser quelques recettes en vendant des services qu'ils étaient capables de produire et pour lesquels une gestion efficace exigeait qu'il en soit ainsi. Tantôt il s'agit d'éviter le gâchis, comme lors de la vente des publications, de la tarification des services videotex ou de la cession de fichiers informatiques. Tantôt il s'agit de fournir à des entreprises ou organismes un

service plus ou moins spécialisé dont il est normal que les bénéficiaires supportent le coût. Ces recettes ne constituent évidemment qu'un appoint, mais un appoint qui maintenant peut parfois atteindre 10 % des crédits budgétaires.

Au total j'estime quant à moi que, dans la plupart des pays, la rigueur budgétaire n'a pas gravement affecté le service public de la statistique. Il y a toutefois quelques exceptions.

La plus notable concerne les organismes internationaux, plus précisément même ceux appartenant à la famille des Nations Unies. Je n'ai pas besoin d'insister sur le double rôle que doivent jouer ces organismes, dans l'harmonisation des statistiques nationales, grâce à l'adoption de normes communes, et dans la conduite d'opérations statistiques internationales, telle que celle concernant la comparaison du pouvoir d'achat des monnaies et des revenus réels<sup>1</sup>. Or la situation des services statistiques des Nations Unies est assez déplorable pour que l'on puisse avoir de sérieuses craintes sur la pérennité de ce rôle.

## 2. *Accueil du public*

Les statisticiens de pays occidentaux ont eu à faire face au cours des vingt dernières années à un autre groupe de difficultés concernant leurs rapports avec les enquêtés, auprès desquels ils collectent les informations de base. La multiplication des enquêtes et formulaires en tout genre provoque la lassitude et parfois le rejet. Les modes d'existence modernes rendent l'accès aux individus plus problématique qu'autrefois. Les craintes vis-à-vis du pouvoir d'inquisition de l'informatique compliquent nombre d'investigations. Considérons successivement ces trois sources de difficultés.

L'intérêt porté aux données statistiques a amené beaucoup d'administrations et d'organismes à lancer des enquêtes pour leur propre compte. Comme simultanément les programmes statistiques publics se développaient, la durée totale du temps consacré à répondre a beaucoup augmenté. Le phénomène n'a pas de gravité pour les ménages qui ne sont pas souvent individuellement concernés, les taux de sondage restant faibles pour eux.

Il en va différemment avec les entreprises, qui ont aussi à répondre à beaucoup d'investigations émanant d'administrations ayant des pouvoirs réglementaires ou des fonctions de contrôle. Aussi les statisticiens se heurtent-ils parfois à la mauvaise humeur des entreprises enquêtées, ou même à l'exigence, imposée par les pouvoirs publics, d'avoir à alléger la charge des enquêtes.

Comme précédemment à propos de l'observation des activités cachées, la véritable question est celle du bon arbitrage entre coût de collecte de l'information, y compris auprès des enquêtés, et utilité de cette information. Pour orienter cet arbitrage, il existe dans tous les pays avancés des organes consultatifs ayant reçu mission d'émettre des avis sur le programme des enquêtes statistiques publiques et sur ses modalités d'exécution. En France cet organe est le CNIS, Conseil National de l'Informatique Statistique, où siègent notamment les représentants des entreprises. L'expérience montre que de tels conseils peuvent bien fonctionner et éclairer utilement les décisions, surtout après quelques années, quand les contraintes et techniques de l'activité statistique ont été comprises par tous les membres. Mais ceci ne suffit pas toujours à aplanir les résistances à la base.

Bien que la charge effective de réponse aux enquêtes statistiques soit faible pour les ménages, on déplore aussi une certaine tendance à l'augmentation du taux de ceux que l'on n'arrive pas à enquêter, soit qu'ils refusent soit qu'on ne puisse pas les joindre. Le phénomène s'explique par

1. M. Aufrant et H. Picard, « Les parités du pouvoir d'achat entre pays », *Courrier des statistiques*, Octobre 1987.



l'importance croissante de la population urbaine, par la généralisation du modèle dans lequel tous les adultes du ménage travaillent en dehors du logement, par une certaine aggravation du sentiment d'insécurité etc. Pour y faire face, les statisticiens publics essaient d'adapter leurs méthodes d'enquête et de familiariser à l'avance le public avec leurs investigations.

Enfin, on a assisté à la diffusion d'une inquiétude, voire d'une psychose, vis-à-vis de la généralisation des fichiers informatiques de données individuelles. Or à certains stades au moins de leurs travaux les statisticiens utilisent de tels fichiers, qu'ils les aient constitués eux-mêmes ou qu'il les aient obtenus en vue d'extraire l'information statistique latente dans des données collectées par les administrations pour leur gestion. Dans divers pays des lois ont été prises afin de régir la tenue des fichiers; en France ce fut la loi de janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés.

La législation a habituellement créé un organe chargé du suivi de son exécution, en France la CNIL, Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. Les statisticiens ont eu à exposer précisément l'objet et les modalités de leurs investigations et à tenir compte d'un certain nombre de contraintes qui leur ont été imposées. Celles-ci ont concerné tantôt la constitution et la conservation des fichiers statistiques, tantôt l'accès des statisticiens aux fichiers administratifs, tantôt les fusions de fichiers qui peuvent s'avérer utiles pour la richesse de l'information statistique <sup>1</sup>.

Suivant les pays l'adaptation fut plus ou moins facile; mais opérer en accord avec un organe indépendant chargé de la protection des libertés a permis d'éviter le rejet massif de certaines investigations statistiques par la population, comme on l'a vu aussi parfois là où aucune législation spécifique n'existait, l'exemple le plus flagrant ayant été l'annulation en dernière minute du recensement de la population de l'Allemagne Fédérale en 1983.

### 3. *Statistiques d'origine administrative*

Le dernier point sur lequel je voudrais insister n'est la source de déception que dans la mesure où l'on avait pu entretenir à son sujet des illusions. Conscient de l'abondance des informations collectées par les administrations modernes dans le cadre de leur gestion, conscient aussi de la puissance de l'informatique, on a souvent imaginé que des statistiques toutes prêtes sortiraient aisément des données administratives. Comme il arrive souvent, l'imagination n'était pas foncièrement fautive, mais trop simpliste : entre son rêve et toute réalisation pratique il y avait bien des obstacles à franchir. Aujourd'hui, avec l'expérience acquise, notamment en France, nous pouvons mieux apprécier les contraintes inhérentes à cette voie pour l'obtention de statistiques <sup>2</sup>.

L'avantage en termes de coûts est évident. Pour les personnes qui ont déjà eu à répondre aux administrations comme pour les services statistiques, l'économie d'une nouvelle collecte est très importante, bien que la mobilisation statistique des données administratives comporte aussi des coûts qu'on avait toujours sous-estimés dans les débuts. Dans l'ensemble, la qualité des données élémentaires, si on les utilise avec discernement, est meilleure que dans les réponses fournies aux statisticiens. Il ne s'agit pas par exemple d'évaluer les revenus agricoles à partir des forfaits retenus par les administrations fiscales. Mais la réponse donnée à une administration est fournie avec plus de soin

1. Pour les règles élaborées en France, voir le chapitre 9, « Recherche et statistiques » dans CNIL, *Dix ans d'informatique et libertés*, Economica, Paris 1988.

2. Pour un traitement plus complet, voir E. Malinvaud, « From statistics to data management — the French difficulties », *Statistical Journal of the United Nations*, vol. 1, n° 3, p. 285-290, 1983.

que celle donnée à une enquête purement statistique parce qu'une réponse erronée peut entraîner plus d'ennuis; le plus souvent c'est donc aussi une réponse plus fiable.

Il reste que la production de statistiques a la nature d'un sous-produit de l'activité administrative. Ceci entraîne une certaine fragilité et une certaine inadéquation.

Une certaine fragilité, car les pratiques administratives peuvent varier. Après qu'ait été organisée une exploitation de fichiers administratifs d'un certain type, il se peut que les procédures de constitution de ces fichiers soient modifiées dans un souci d'efficacité propre à l'administration gestionnaire, que la définition des données change plus ou moins à la suite d'une législation ou réglementation nouvelle, que même les fichiers disparaissent totalement avec la suppression légale des contrôles administratifs qu'ils permettaient. Comme l'information statistique tire souvent sa valeur de sa continuité, tous ces avatars sont fort dommageables aux statisticiens qui doivent chercher à en corriger les effets mais ne le peuvent pas toujours.

Les données d'origine administrative concernent rarement exactement ce que le statisticien a pour mission d'observer. Elles sont conçues essentiellement pour les besoins des administrations. Elles sont donc plus ou moins adéquates. Ceci est vrai même en France où, à leur demande, les statisticiens interviennent souvent de façon précoce en vue de manifester leurs besoins quand une opération administrative est conçue ou réformée. Le champ couvert concerne celui de la compétence de l'administration et celui visé par la loi ou le règlement, non celui sur lequel on souhaite avoir une information économique ou sociale; la liste des grandeurs observées comporte des lacunes par rapport à ce que le statisticien doit faire connaître; la définition des grandeurs est conforme à l'objectif de l'administration, non à celui de la statistique, etc.

Vis-à-vis de ces manques d'adéquation, qu'il ne faudrait d'ailleurs pas dramatiser, la bonne solution est évidemment de concevoir les statistiques d'origine administrative comme complémentaires de celles obtenues directement par enquête statistique. Ainsi l'enquête annuelle sur l'emploi permet de cadrer et de mieux interpréter les résultats de la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi. Ainsi encore l'enquête annuelle d'entreprise est conçue comme devant être complémentaire de l'exploitation systématique des déclarations que les entreprises font chaque année au fisc sur leurs résultats comptables.



Ce tour d'horizon, trop rapide, a visé à décrire la situation présente et ses problèmes. Il témoigne de ce que le service public de la statistique n'a eu ni le goût ni le loisir de se complaire dans la routine. C'est une activité vivante en continuelle évolution, dont les progrès ne sont pas toujours faciles mais sont réels.

# DÉSORDRE FINANCIER, DETTE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE <sup>1</sup>

Habib EL-MALKI

*Professeur d'Économie à l'Université Mohamed-V  
Rabat, Maroc*

*Lauréat du prix du statisticien d'expression française 1987*

## 1. Une décennie financière

Les années 80 s'achèvent. Une décennie marquée par le rôle prédominant joué par la finance. Tourbillons monétaires, envolée de la dette, tempête boursière : tels sont les principaux événements qui sont devenus de grands sujets d'actualité et qui continuent d'influencer les discours.

Leur accumulation est significative de la rapidité et de la profondeur des changements en cours, touchant en particulier :

### 1.1. La place et le rôle de l'argent

La nouvelle technologie de l'information a fait émerger une nouvelle forme de monnaie : *la monnaie électronique*, par définition immatérielle et de plus en plus omniprésente. La monnaie remplissait traditionnellement les fonctions d'étalon de la valeur, d'unité de compte et de placement de réserve. Aujourd'hui elle remplit une nouvelle fonction : *l'information* — qui apparaît comme principale — « C'est la qualité, la richesse d'information qu'elle véhicule qui déterminent d'une manière décisive la parité d'une monnaie, son ultime contrepartie » <sup>2</sup>.

La monnaie électronique est une monnaie planétaire. Des milliards de dollars se déplacent de New York à Hong-Kong à la vitesse de la lumière. L'argent est ainsi plus qu'un simple moyen d'échange commercial. Il devient « un produit » de plus en plus élaboré, exerçant un véritable pouvoir de fascination, circulant 24 heures sur 24 au sein d'un réseau planétaire. Le développement de la monnaie électronique ainsi que la réduction des barrières entre les différentes places financières ont favorisé l'émergence d'un vaste et unique marché international de capitaux : un seul marché géré par l'ordinateur et les liaisons par satellite. La déréglementation en vogue a favorisé cette tendance.

Cette mondialisation de l'espace financier s'est traduite par une perte de contrôle des autorités monétaires nationales et même internationales. Qui contrôle quoi? Et pour faire quoi?

La réponse à ces interrogations est complexe tant l'imbrication des faits est forte et les perspectives incertaines. Et c'est dans le domaine de la finance que complexité, interdépendance et aléa prennent leur véritable sens.

Comment gérer l'imprévisible? Le pouvoir des mots est plus fort que celui des conventions — quand elles existent et sont respectées —. Une simple déclaration de tel ou tel responsable des principales puissances financières suffit à créer confiance et stabilité ou désarroi et panique.

1. Communication faite le 18 novembre 1987 devant les Sociétés de statistique à l'occasion de la remise du prix du statisticien d'expression française.

2. Charles Goldfinger : *La géofinance* - P. 19. Éd. Seuil 1986, Paris.

L'hypersensibilité de la finance touche les limites de l'irrationnel. Un événement social (grèves), politique (élections), la publication du bulletin de santé du Chef de l'État, un mot jugé déplacé : tous ces facteurs agissent sur la valeur de la monnaie et provoquent des déplacements de capitaux. Ils soulignent encore une fois combien la monnaie est un véritable vecteur d'information.

### 1.2. *L'autonomisation de la finance internationale par rapport aux mouvements réels entre les pays*<sup>3</sup>

Les mouvements de capitaux à l'échelle internationale ont acquis une importance nettement supérieure aux échanges commerciaux inter-nations. Ils représentent 40 fois le niveau des seconds. D'où un renversement du schéma d'analyse traditionnel; en effet, les flux du commerce international expliquent de moins en moins les flux financiers. Et la relation de détermination qui prévalait jusqu'aux années 60 n'est plus valable. Ainsi, de « variable résiduelle », les flux financiers sont devenus « variable indépendante », déterminant à leur tour taux de change et taux d'intérêt. Cette nouvelle situation explique pourquoi en dépit de la faiblesse de l'échange de marchandises, l'échange de monnaie n'a jamais été aussi florissant.

La dichotomie grandissante entre la sphère réelle et la sphère financière est source de dérèglements, de déséquilibres, nécessitant tôt ou tard des ajustements en profondeur. Elle montre combien l'architecture érigée au lendemain de la deuxième Guerre mondiale dans le domaine monétaire, financier et commercial est tombée en ruine. Le paysage géo-économique ainsi que le paysage financier ont fortement changé, rendant caduques les règles laborieusement établies en 1944. Le Système Financier International, hérité des Accords de Bretton Woods, est devenu une simple référence. Schématiquement, il est passé par deux grandes phases :

— efficacité jusqu'au début des années 70 : en favorisant l'échange international des biens et services, en facilitant la mobilité du capital, il a contribué à la croissance rapide de l'économie mondiale;

— dérèglements et désordres monétaires et financiers à partir d'août 1971, date à laquelle les États-Unis décident d'abandonner la convertibilité or-dollar à un prix fixe. C'est la répudiation définitive du système créé à Bretton-Woods. A la stabilité — qui était la principale vertu de l'ancien système —, se substituent fluctuations désordonnées des taux de change, des taux d'intérêt et fébrilité des banques et des marchés.

Deux traits caractérisent « le système » actuel : d'une part le dollar en est l'unité de compte et l'étalon de fait, et d'autre part les taux de change flottent librement.

L'évolution de ce système sera fortement déterminée — encore plus que par le passé — par celle de l'économie et des finances américaines, symbolisées par l'état de santé du dollar. Sa force et ses faiblesses vont provoquer et amplifier les secousses qui marqueront les années 80.

## 2. *Les incertitudes de la double crise*

A cinq années d'intervalle, deux crises ébranlèrent fortement l'actuel système financier international, mais sans déboucher sur la... rupture.

Il s'agit de la crise mexicaine de l'été 1982 qui a servi de détonateur à la crise de la dette du Tiers-Monde, et du krach boursier de l'automne 1987, choc dont la violence ne cesse de secouer les principales places financières.

3. Cahiers Français : « Finance internationale » n° 230. Mars-avril 1987. Documentation française, Paris.

Les effets anesthésiants de l'endettement et l'inconscience des joueurs ont tendance à réduire l'économie mondiale à une « économie - casino ». Et la brutalité du réveil souligne avec force que la politique à très courte vue, sans horizon, est une politique à risque élevé, pouvant conduire à des ruptures.

2.1. *Les deux crises sont significatives de l'essor rapide de l'économie de spéculation*, au détriment de l'économie productive. En effet, l'autonomisation excessive de la sphère financière a créé des mirages et développé la fuite en avant. La spéculation se nourrit de la spéculation en l'amplifiant, d'où la fragilisation des appareils de production et l'accroissement du degré de vulnérabilité des économies. Les principales Bourses de la planète n'ont-elles pas enregistré une croissance de quelque 300 % depuis 1982 alors que la croissance économique cumulée des cinq dernières années dans les pays de l'OCDE dépasse à peine 15 %? Comment expliquer donc que les Bourses de valeurs mobilières, refuge de valeurs réelles en temps d'inflation, aient offert de telles plus-values en temps de désinflation <sup>4</sup>?

Sur les marchés des changes, la valeur des opérations quotidiennes est estimée à 150 - 300 milliards de dollars, dont 3 à 5 % seulement correspondent à des transactions commerciales.

La brutalité du retournement de tendance à partir d'octobre 1987 a eu l'effet d'un séisme : panique généralisée, chute brutale des cours, fermeture-réouverture des bourses... Impossible d'arrêter les démons de la spéculation tant la croyance en les forces du marché était forte! La nouvelle technologie de l'information amplifia la tendance baissière des cours. Et l'argent, qui exerce un pouvoir de fascination/répulsion, se métamorphosa dans ses fonctions pour devenir une source de faillite — après avoir été une source de réussite. Ainsi, les pertes sont évaluées à 2 000 milliards de dollars dont la moitié pour Wall Street, *soit deux fois l'ensemble de la dette du Tiers-Monde*. Le krach boursier montre que l'argent, en définitive, est de « la fumée verte » <sup>5</sup>.

La Bourse symbolise le développement contradictoire du capitalisme. Son essor est fortement lié à la création des compagnies de chemin de fer, à l'expansion de l'industrie et du commerce qui marquèrent le 19<sup>e</sup> siècle. Cependant, le développement de cette nouvelle forme de richesse (les valeurs mobilières) a engendré un parasitisme effréné, une soif du gain sans effort productif. Le dernier film américain de Oliver Stone « Wall Street », démonte parfaitement les mécanismes occultes et les racines souterraines de la spéculation à la Bourse de New York. *On ne crée pas, on gagne de l'argent* : une telle philosophie ne peut conduire à terme qu'à l'autodestruction.

Le séisme boursier de 1987, qui rappelle celui de 1929, n'est pas un phénomène conjonctuel. Il n'est pas un simple réajustement technique, comme certains experts ont tendance à le croire en faisant un raisonnement mécaniste : après l'explosion, l'implosion. Il est révélateur d'une crise plus profonde : celle de l'ensemble du Système Financier International qui continue de fonctionner dans un désordre organisé.

2.2. *La crise de la dette est un autre aspect majeur caractéristique des mutations que connaissent l'économie et les finances au niveau international.*

C'est la manifestation dominante — dans la phase actuelle — de la crise des rapports Nord-Sud. Elle met en rapport d'un côté les créanciers publics ou privés appartenant aux pays développés et de l'autre les débiteurs que sont les États du Tiers-Monde. Une situation d'interdépendance réelle où les deux parties, pour des raisons différentes, cherchent à éviter la faillite.

4. En 4 ans, entre fin 1982 et fin 1986, la capitalisation boursière (nombre des titres en circulation multiplié par le cours) a été multipliée par 5 à Paris, plus de 4 à Tokyo, moins de 3 à Londres et moins de 2 à New York (voir le Monde). Dossiers et Documents : « L'explosion des marchés financiers ». N° 149, novembre 1987.

5. Voir le roman politico-financier de Gérard Le Roux (banquier suisse) et Robert Buchard (journaliste) intitulé : « Fumée verte ». Albin Michel, Paris 1987.

L'arithmétique de la dette du Tiers-Monde est bien connue. Elle s'élève à plus de 1 100 milliards de dollars dont près de la moitié est concentrée dans 17 pays <sup>6</sup> (appelés pays lourdement endettés) appartenant en très grande majorité à l'Amérique Latine. C'est une structure fragile à cause de la prédominance de la part de la dette bancaire, c'est-à-dire d'origine privée : celle-ci représente en moyenne 60 % pour l'ensemble des pays endettés, mais elle s'élève à 80 % et plus pour l'Amérique Latine; ceci signifie que pour l'essentiel, les emprunts ont été contractés à des conditions non libérales qui sont celles du marché. Le service de la dette (intérêts + remboursement du principal) représente jusqu'à 4 ans d'exportations.

Ces quelques indications chiffrées soulignent la gravité de la situation d'un grand nombre de pays du Tiers-Monde pour lesquels la contrainte financière hypothèque lourdement l'avenir. C'est là le résultat d'un processus qui est passé par deux phases :

— de 1974 à 1981 : à la suite de l'énorme surplus financier des pays exportateurs de pétrole, généré par les deux chocs pétroliers, les banques se sont engagées dans un recyclage global des fonds : emprunter l'argent aux pays excédentaires pour le prêter aux pays déficitaires.

Durant cette période, peut-on parler de gabegie des prêts bancaires à tous les pays demandeurs? Certainement de part et d'autre, on a prêté comme on a dépensé sans compter, mais il est difficile de porter un jugement d'ensemble valable pour tous les pays. Les emprunts extérieurs — dans des proportions qui restent à déterminer — ont été utilisés pour financer l'investissement : production d'énergie, raffineries, aciéries, sucreries, barrages, infrastructures... Néanmoins, les critères d'investissements retenus et le mode d'évaluation des projets sont à critiquer. Ici et là, n'a-t-on pas favorisé la réalisation de projets surdimensionnés par rapport à la capacité d'absorption du marché, ainsi que des réalisations de prestige?

Il convient de rappeler que dans ce contexte, les cours des matières premières étaient en hausse <sup>7</sup> (cas de l'uranium, du café, du cacao, des phosphates), les taux d'intérêt réels étaient inférieurs aux taux de croissance économique, et le marché international des capitaux était un marché faste, un marché d'offre. L'abondance des capitaux à bon marché contribuera à façonner de nouveaux comportements, à créer de nouveaux mécanismes et à vicier les règles du jeu.

— A partir de 1982, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs, une nouvelle situation est créée : le changement de politique monétaire aux États-Unis dès 1979 a fait monter le coût de la dette <sup>8</sup>, les taux d'intérêts réels sont devenus supérieurs aux taux de croissance économique et il y a eu tarissement des flux nets de capitaux en direction des pays endettés. C'est le début d'une asphyxie financière; les banques sont devenues réticentes quant à l'octroi de tout crédit nouveau (moins de 10 milliards de dollars en 1984-1985 contre une quarantaine de milliards de dollars en 1980).

Les quelques ressources empruntées sont utilisées à des fins équilibristes pour remédier à l'aggravation des déficits de plusieurs pays du Tiers-Monde.

C'est dans ce contexte que le FMI sera appelé à déployer son nouvel interventionnisme, en coordination avec la Banque Mondiale, sur la base des politiques d'ajustement, contexte marqué par la montée des égoïsmes nationaux dans les pays développés que traduisent largement leurs politiques déflationnistes à l'intérieur et protectionnistes à l'extérieur.

6. La Banque Mondiale recense 17 pays lourdement endettés dont 11 pays latino-américains, 2 pays africains subsahariens (Côte-d'Ivoire, Nigéria), 2 pays appartenant au pourtour de la Méditerranée (Maroc, Yougoslavie), la Jamaïque et les Philippines (in *World Debt Tables*, 1987, 88 édition. Washington D.C.).

7. Variation moyenne annuelle des termes de l'échange pour l'ensemble des pays en développement : + 2 % (1973-1980) contre 0,5 % pour 1965-1973. Variation moyenne annuelle des prix à l'exportation : 14,7 % (1973-80).

8. Il est admis qu'entre 1979 et 1982, l'intérêt moyen payable sur la dette en dollars a augmenté de 50 %.

N'est-il pas paradoxal de constater que la mondialisation des problèmes (la dette par exemple) va de pair avec le durcissement des nationalismes économiques? Ce décalage croissant fait perdurer sinon aggrave les crises. Comme il éloigne l'horizon des véritables solutions.

### 3. *La logique perverse de l'endettement extérieur*

Il est à rappeler que l'endettement extérieur n'est ni un phénomène nouveau, ni un phénomène limité aux pays du Tiers-Monde. C'est un phénomène historique qui a façonné dès le 19<sup>e</sup> siècle et de manière différente les itinéraires politiques et économiques d'un grand nombre de pays et de régions. Ainsi en Amérique Latine, l'endettement extérieur commença dès les guerres d'indépendance politique au début du 19<sup>e</sup> siècle. En Afrique, il a précédé et facilité la pénétration coloniale des grandes puissances européennes<sup>9</sup>. Et c'est l'incapacité des États emprunteurs à gérer une dette extérieure devenue considérable, donc touchant des intérêts importants dans les pays exportateurs de capitaux, qui a favorisé des interventions militaires étrangères.

A la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les États-Unis avaient accumulé une dette extérieure qui dépassait de 300 % leurs exportations. Son service, compte tenu des niveaux de taux d'intérêt de l'époque représentait près de 15 % des exportations<sup>10</sup>. D'autres pays, tels le Canada, le Japon, l'Australie ont aussi connu des périodes de fort endettement.

A l'évidence, ces quelques exemples historiques montrent que la *relation emprunt-développement-remboursement* revêt des significations différentes. L'URSS après la révolution de 1917, l'Argentine et surtout l'Allemagne entre les deux guerres, la Chine après 1949, Cuba en 1960, tous ces pays n'ont-ils pas procédé à la répudiation de leurs dettes?

Aujourd'hui, les conditions ne sont pas comparables. Et celles dont ont bénéficié les pays qui ont réussi une telle expérience ne sont pas répétitives et n'existent plus.

#### 3.1. *Le développement à crédit est-il devenu un mythe?*

En effet, la spirale de l'endettement extérieur a conduit à une situation insupportable pour les pays emprunteurs qui se trouvent dans l'obligation de consacrer une part toujours croissante de leurs ressources au service de la dette. Le ratio de 20 % — mesuré par le rapport service de dette/revenus d'exportation, considéré comme un indicateur rouge est dépassé par un grand nombre de pays débiteurs. Donc comment accroître les revenus d'exportation pour pouvoir rembourser? Comment assurer une croissance minimale pour payer uniquement les intérêts?

La réponse à ces questions est d'autant plus hypothétique que les pays développés continuent de pratiquer sous différentes formes le protectionnisme (défense de leurs marchés nationaux et des industries « sensibles ») et des politiques de compression de la demande. Par ailleurs, *le remboursement est fondamentalement déflationniste* : au niveau des pays débiteurs, il se traduit par un transfert de ressources à des fins autres que l'investissement. Et au niveau des pays industrialisés, la partie des recettes d'exportation consacrée au remboursement de la dette n'est pas utilisée à l'achat de biens d'équipement par les pays endettés.

9. Voir pour le cas du Maroc :

1) G. Ayache : Aspects de la crise financière au Maroc après l'expédition espagnole de 1860. Revue historique PUF, 1958, Paris.

2) M.L. Ben Otmane : Emprunts extérieurs et souveraineté nationale du Maroc pré-colonial — Revue Dar AL Niaba, n° 6, 1985, Tanger.

3) H. El Malki : L'endettement international du Maroc : un fait de longue durée? (dans l'ouvrage collectif : l'État marocain dans la durée : 1850-1985. Edino, 1987, Rabat.

10. Ch. Goldfinger : op. cit., p. 34.

Ces facteurs conjugués ne peuvent contribuer à la relance de l'économie mondiale. De surcroît, *l'hémorragie financière* ne cesse de s'aggraver à la suite de l'accroissement des flux financiers allant du Sud vers le Nord. *L'évasion des capitaux* joue un rôle important dans ce sens. Elle est estimée modestement par le FMI à 300 milliards de dollars entre 1974 et 1985 dont plus de 50 % en provenance de l'Amérique Latine : soit 30 % de l'ensemble de la dette du Tiers-Monde. Et on constate sur cette base que plus le niveau d'endettement est élevé, plus la fuite des capitaux est forte.

Les sorties des capitaux permettent à des particuliers d'acquérir des actifs, notamment financiers, à l'étranger. Elles accroissent donc le montant de devises nécessaires, ce qui exige presque inévitablement de nouveaux emprunts à l'extérieur pour éviter une crise des paiements. Par ailleurs, ces devises empruntées peuvent se retrouver elles-mêmes aussitôt replacées à l'étranger avant d'avoir pu trouver une utilisation productive pour l'économie nationale du pays emprunteur.

Le paradoxe est que cette fuite de capitaux, par son importance, assure une partie du financement du déficit record des États-Unis. En effet, les rapports annuels de la Banque des Règlements Internationaux constatent une forte progression des dépôts en dollars des ressortissants des pays endettés dans les banques situées en dehors de ces pays — dans les paradis fiscaux notamment <sup>11</sup>. Ces dépôts en transitant par l'euro-marché permettent ainsi de combler partiellement le déficit américain.

Ces développements soulignent combien la logique de l'endettement extérieur est perverse : renforcement des rapports d'inégalité et de dépendance à l'égard des pays créanciers, aggravation des déséquilibres, appauvrissement, renversement des priorités. Faut-il croire pour rembourser ou pour satisfaire les besoins fondamentaux de très larges secteurs de la population ? Subordonner la mise en œuvre de toute politique économique à des préoccupations strictement financières ne peut aider à faire briser le cercle vicieux de l'endettement.

3.2. Par ailleurs, la réflexion dominante sur l'anti-crise dans le domaine financier a contribué à l'éclosion d'une « *nouvelle culture* », façonnant des comportements et des mentalités, déterminant la façon d'être et d'avoir, uniformisant les discours et les politiques économiques. Cette nouvelle culture ne s'embarrasse pas de la complexité des situations : privilégiant les schématismes, elle se limite aux apparences des choses complexes. Elle prend appui sur des mots-clés comme *ajustement*, *équilibre*, *désengagement de l'État*, *rentabilité*, notions chargées de valeur qui véhiculent ici et là une vision particulière.

La solution aux désordres actuels réside dans *l'ordre par le marché* : tel est le credo de cette nouvelle culture qui se propage rapidement dans les quatre coins du monde.

L'ordre marchand est-il celui de la vérité ? Si oui, la vérité ne peut-être parcellisée : elle n'a de sens que si elle englobe non seulement le domaine économique, mais aussi le domaine social et le domaine politique. C'est à cette condition que l'ordre marchand pourra fonctionner de façon efficiente. Combien de réformes entreprises dans plusieurs pays du Tiers-Monde ont échoué parce que le marché ne fonctionne pas comme organisateur du désordre. Les conditions historiques et culturelles faisant défaut, il rend le désordre anarchie conduisant à des fractures sinon à des ruptures.

En même temps, l'ordre marchand est celui de la puissance et de la force. Et l'histoire des rapports Nord-Sud l'illustre parfaitement dans des domaines très variés : économique, commercial, financier, technologique et culturel. Plusieurs exemples passés et récents montrent que l'ordre marchand, dans son développement historique, est source de domination renouvelée pour le Sud.

11. Voir : Cahiers Français : Finance Internationale, op. cit. — Problèmes Économiques : n° 1981, février 1986 : Documentation Française. Ces études montrent que des considérations d'ordre monétaire (vif intérêt pour les devises étrangères), rentabilité des capitaux et sécurité sont à l'origine de cette source d'hémorragie financière.



En définitive, il apparaît que « la nouvelle culture » est fondée sur l'ordre de l'argent. Et l'homme en tant que finalité disparaît. Seules ses fonctions technico-économiques de production et de consommation, c'est-à-dire de création et de destruction des richesses se trouvent valorisées.

Les institutions financières internationales, à travers leurs analyses de la crise et les solutions préconisées, ont joué un rôle non négligeable dans la propagation de cette nouvelle culture.

Ainsi, une réflexion approfondie sur les problèmes financiers montre combien la dette est loin d'être un simple problème financier. C'est un phénomène de structure qui trouve ses origines dans l'asymétrie qui caractérise les rapports Nord-Sud, dans les modes de développement en vigueur et dans les modes de gestion des finances.

La solution à la crise de la dette est à dimension multiple. Elle implique une vision nouvelle basée sur une coopération véritable.

#### 4. Réhabiliter le développement

La décennie financière a éclipsé les problèmes du développement. Seuls les problèmes liés à la gestion de la dette (rééchelonnement, taux d'intérêt, taux de change...) sont à l'ordre du jour. Dans le cadre de l'application des politiques d'ajustement, les rapports des pays débiteurs avec le FMI et la Banque Mondiale sont devenus privilégiés.

Quels sont les principaux enseignements des expériences les plus récentes?

— L'issue à la crise de la dette ne réside pas dans le remboursement de la dette dont le volume est passé de 755 milliards de dollars en 1981 à plus de 1 100 milliards de dollars en 1987, soit un accroissement annuel moyen supérieur à 4 %. L'avenir de la dette ne doit plus être abordé en termes de rééchelonnement, car celui-ci entretient en réalité le cercle vicieux de l'endettement.

— Le recul de la souveraineté des États endettés du Tiers-Monde face au nouvel interventionnisme de la Banque Mondiale et du FMI. Les choix économiques et financiers nationaux ne peuvent être subordonnés à la stratégie des institutions financières internationales.

— L'iniquité de « l'ordre financier international » actuel qui ne cesse d'aggraver les déficits au Sud à travers des flux financiers nets en faveur du Nord.

C'est sur cette base que la relation dette-développement est à repenser dans deux directions :

— d'une part rendre le tissu économique et social dense, homogène et fortement structuré,  
— d'autre part réduire par un effort collectif interne soutenu la contrainte extérieure, élargissant par là la marge d'autonomie interne.

Concrètement, trois axes sont à privilégier :

*1<sup>er</sup> Axe* : remettre à l'endroit la relation choix économiques/choix financiers, en subordonnant les seconds aux premiers. Une politique de développement définie dans cette optique, crée ses propres moyens de financement et permet de mobiliser le potentiel existant.

*2<sup>e</sup> Axe* : mettre sur pied une politique de relance économique, basée sur un réajustement en faveur du marché local et régional. Ce choix est non seulement dicté par une conjoncture internationale basse, mais aussi par « l'état d'anémie » qui caractérise la plupart des économies du Tiers-Monde.

*3<sup>e</sup> Axe* : dans cette phase de transition, l'État est appelé à jouer un rôle dynamique : le capital privé, dans une situation de crise et d'incertitudes, ne peut jouer un rôle moteur dans la relance de l'économie. L'État, pour assurer cette fonction, est appelé à redéployer son rôle de façon plus efficiente, faisant d'un secteur public rationalisé et de finances publiques assainies, un levier fondamental dans le financement et la relance de la croissance économique. Mais une complémentarité dynamique est à rechercher entre secteur public et secteur privé, car de nos jours, et comme l'expérience l'a montré, l'état de santé d'une économie ne peut être assuré exclusivement par l'un ou contre l'autre, mais par les deux à la fois.

Dans l'ensemble, il s'agit de créer des conditions économiques et sociales qui puissent déboucher sur une situation nouvelle et permettre de nouvelles négociations avec les institutions financières internationales. Un tel contexte favoriserait la mise au point de solutions financières sur une base ad hoc, adaptées, prenant en considération les particularités tant nationales que régionales. Cette démarche, qui dépasse l'horizon du court terme, ne pourrait aboutir sans intégrer deux dimensions :

— *une dimension régionale* : c'est l'un des niveaux d'intervention privilégiés du Tiers-Monde, car il favorise concertation et attitudes communes face à des problèmes d'intérêt commun.

Faut-il répéter que l'ère des destins solitaires est révolue? Et que l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle sera celle des grands ensembles régionaux? Énergies et potentialités sont à mobiliser pour créer des espaces économiques régionaux. Et l'édification d'un *nouvel ordre régional* accélèrera l'avènement d'un nouvel ordre mondial;

— *une dimension mondiale* : en effet, la dette est un phénomène mondial. L'impasse à laquelle elle a conduit repose en termes aigus la nécessité d'établir un nouvel ordre financier. Les projets de réforme sont nombreux et présentent des traits communs : augmentation des liquidités mondiales, stabilisation des taux de change, réduction de la dépendance à l'égard du dollar, allègement de la dette du Tiers-Monde...

Mais le succès de ces réformes présuppose une nouvelle vision en matière de coopération internationale, qui dépasserait les contradictions entre les intérêts des principaux acteurs. C'est-à-dire en définitive une volonté politique! Celle-ci émerge difficilement.

Le temps est peut-être le plus sûr et le meilleur des réformateurs.