

LES FONDEMENTS THEORIQUES DES POLITIQUES D'AJUSTEMENT DU FMI DANS LES PAYS SOUS-DEVELOPPES

Par

*Makhtar DIOUF**

Le Fonds Monétaire International est devenu certainement l'organisation internationale spécialisée la plus connue dans le Tiers-Monde. Ses premières interventions ont eu lieu en Amérique Latine dans les années 1950 ; l'Afrique de l'Ouest prend connaissance avec les politiques d'ajustement du FMI de façon assez généralisée, au tout début des années 1980.

Les interventions du FMI laissent toujours des traces au niveau des populations. C'est cet aspect qui alimente les nombreuses critiques adressées à cette Institution. Pour l'essentiel, il s'agit de critiques d'ordre «externe», c'est-à-dire basées sur les effets engendrés par les mesures d'austérité qu'elle préconise. Sur ce terrain, les économistes côtoient des spécialistes d'autres disciplines des sciences sociales.

Notre propos ici sera quelque peu différent, et d'ailleurs complémentaire : nous allons essayer de faire une analyse «interne» des politiques d'ajustement du FMI ; c'est-à-dire nous situer d'emblée à l'intérieur du laboratoire des économistes du FMI, pour voir par quelle démarche de réflexion théorique, ils sont arrivés à mettre au point de telles politiques, pour interpeller ce modèle théorique sur sa cohérence interne.

La cible des interventions des économistes du FMI est constituée par la balance des paiements. Les mesures d'ajustement ne sont rien d'autre qu'un ensemble de mesures visant à restaurer l'équilibre d'une balance des paiements en déficit. C'est là une préoccupation dont ils sont les héritiers dans l'histoire de la pensée économique, ceci depuis les Auteurs Mercantilistes du 17^e siècle. Seulement depuis cette période, beaucoup de modifications sont survenues dans la méthode d'approche de la balance des paiements. Dans la conception moderne, qui est celle du FMI, la balance des paiements se présente comme un bon résumé de l'activité économique. C'est la raison pour laquelle les mesures qu'elle inspire impliquent tous les secteurs de l'Economie.

La théorie économique traditionnelle a développé deux processus de rééquilibre de la balance des paiements : *l'approche par les prix*, qui repose sur la théorie quantitative de la monnaie, et *l'approche par le revenu* qui fait intervenir le multiplicateur du commerce extérieur. Les deux approches présentent la même caractéristique : l'importance accordée aux automatismes dans le processus d'ajustement, ce qui ne laisse aucune place à des politiques interventionnistes, compte tenu de l'hypothèse d'élasticité de l'offre. L'approche par les prix par exemple était plutôt conforme à une Economie régie par l'étalon-or et un système bancaire peu sophistiqué.

Ce sont les difficultés économiques nées de la dépression des années 30 et de l'immédiat après-guerre, qui posent la nécessité de réorienter la réflexion théorique vers les axes de recherche susceptibles

* *Faculté des Sciences Economiques, Université de Dakar.*

d'aboutir à des recommandations concrètes de politique économique pour le rééquilibrage des balances des paiements.

Au niveau académique, c'est l'objet de l'ouvrage devenu classique du Britannique James Meade : «*Théorie de la politique économique internationale*. Volume I : *La Balance des Paiements*» publié en 1950. (1) C'est la mission qui a été confiée aux économistes du FMI dès sa création. Et les politiques d'ajustement préconisées dans les pays d'intervention procèdent directement de cet effort de conception théorique. Aussi serait-il tout à fait éloigné de la vérité de prétendre que la pratique du Fonds relèverait de l'empirisme et que ses économistes, «purs praticiens» opèreraient en dehors de toute considération théorique.

N'est-ce pas l'un d'eux qui écrit : «sans une base théorique monétaire solide, le FMI n'aurait pas pu argumenter face aux autorités monétaires nationales pour l'adoption de ses politiques». (4, p.p. 283-84).

Nous allons d'abord présenter le modèle théorique qui sous-tend les politiques d'ajustement du FMI, pour ensuite en donner une appréciation critique.

I. — LE MODELE THEORIQUE DU FMI

Les travaux théoriques des économistes du FMI ne sont pas toujours connus dans les milieux universitaires. Pourtant ils sont régulièrement publiés dans une revue interne, *IMF STAFF PAPERS*, qui est diffusée à l'extérieur. (Les articles sont rédigés en Anglais avec des résumés en Français et en Espagnol). Les économistes du FMI ne partent pas du vide théorique pour essayer d'élaborer une approche originale ; leur base de départ est constituée par la théorie économique néo-classique dans laquelle ils ont été formés dans les universités. Il est d'ailleurs arrivé que des économistes réputés dans les cercles académiques aient passé une partie de leur carrière au FMI (c'est le cas du Canadien Robert Mundell qui passe du FMI à l'Université de Chicago, de l'Américain Robert Triffin, et d'autres encore).

Ceci étant, quel est le profil théorique du FMI dans le cadre de l'économie politique néoclassique ? On peut être tenté de répondre sans hésiter : le FMI procède par une approche monétariste. C'est en tout cas ce que peut suggérer un ouvrage publié par le FMI en 1977 : «*L'approche Monétariste de la Balance de Paiements*» (2), qui est en fait un recueil d'articles parus au cours des vingt dernières années dans les *IMF Staff Papers*. Et n'ont été retenus dans l'ouvrage que les articles axés sur l'analyse monétaire, lesquels débouchent sur une recommandation de politique monétaire : restriction du crédit. Mais chacun peut constater que les politiques d'ajustement du FMI ne se réduisent pas à une simple limitation du crédit bancaire. Elles comportent aussi un volet budgétaire et un volet d'intervention directe. Ce qui montre que la démarche du FMI procède de l'éclectisme : le monétarisme y fait place à d'autres méthodes d'approche de la balance des paiements : *l'absorption et les élasticités*. Ces méthodes se complètent bien plus qu'elles ne s'excluent.

Nous allons voir que la politique du FMI en Afrique (et dans le Tiers-Monde en général) comporte deux niveaux : un premier niveau d'interventions conjoncturelles périodiques sur les balances des paiements,

et un second niveau de gestion stabilisatrice à long terme des Banques Centrales. Le premier niveau est assez bien connu ; nous l'exposerons tout de même pour en cerner la méthodologie. Quant au second niveau, il est beaucoup moins connu et c'est là que s'exerce véritablement le monétarisme du FMI.

1. *Les interventions conjoncturelles sur les balances des paiements.*

La relation FMI/Pays sous-développés a souvent été imagée en terme de relation médecin/malade. Ce qui n'est guère exagéré. On peut même préciser que la démarche du FMI s'apparente à celle du chirurgien : formulation du diagnostic, puis intervention chirurgicale ; avant l'acte proprement dit, le domaine d'intervention est circonscrit, délimité, et le cadre de déroulement de l'opération est aménagé, conformément aux conditions d'hygiène requises.

Ici c'est l'approche de la balance des paiements par la *méthode de l'absorption* qui est utilisée pour circonscire le champ d'application des mesures ; la «vérité des prix» permettra la mise en place de l'environnement hygiénique nécessaire pour le déroulement de l'opération chirurgicale.

A. — *L'Approche par l'absorption : politique monétaire et politique budgétaire.*

L'approche de la balance des paiements par la méthode de l'absorption a été présentée publiquement par SIDNEY ALEXANDER (3) en 1952, après que la question ait fait l'objet de discussions au sein du FMI quelques années auparavant avec un texte non publié de J. POLAK.

L'intérêt de la méthode est de considérer la balance des paiements comme une relation entre des ressources globales et des dépenses globales, et non comme un simple document comptable présenté en termes de crédit et de débit. La base de départ est constituée par l'équation d'équilibre macro-économique qui exprime dans toute économie, l'égalité entre l'offre globale et la demande globale.

$$(1) Y + M = C + I + G + X$$

Y = Production domestique

M = Importations

C = Consommation privée

I = Investissement privé

G = Dépenses publiques

X = Exportations.

En isolant les éléments de commerce extérieur, on obtient :

$$(2) X - M = Y - (C + I + G).$$

En désignant par B (balance commerciale) le solde du commerce extérieur et en appelant A (absorption) la somme des dépenses C + I + G. on obtient :

$$(3) B = Y - A ;$$

L'intérêt de cette formulation est double :

- elle met en évidence le diagnostic : le déficit de la balance des paiements (réduite ici à la balance commerciale), est dû à un excédent de la demande globale (l'absorption) sur l'offre domestique : lorsque l'offre est inélastique (plein emploi ou rigidité des structures de production) les prix augmentent. Nous sommes alors en présence d'une *inflation par la demande*, qui porte atteinte à la compétitivité des produits domestiques sur les marchés extérieurs.
- elle met aussi en évidence la thérapeutique adéquate : l'amélioration de la balance commerciale passe par la *réduction de l'absorption*, s'il s'avère impossible d'augmenter la production domestique.

A l'origine, ALEXANDER cherchait en partant de cette formulation, à saisir les effets d'une dévaluation sur l'absorption. Pour lui, la dévaluation a des effets automatiques de réduction de l'absorption, qu'il faut compléter par des politiques systématiques d'austérité. C'est dans cette dernière direction que vont s'engager les économistes du FMI, en proposant des mesures monétaires et budgétaires.

Sur ce plan, c'est J. MEADE qui avait donné le ton, lorsqu'il écrivait que l'équilibre interne doit être restauré par des mesures monétaires et budgétaires. Ce sont les mesures que l'on retrouve dans les programmes d'ajustement du FMI :

— la **politique monétaire** vise à restreindre le crédit par l'élévation du taux d'intérêt ; ce qui est appelé à décourager aussi bien le crédit à la consommation que le crédit à l'investissement.

— la **politique budgétaire** se situe sur les deux volets que sont les dépenses publiques et la fiscalité.

.. *Les dépenses publiques* doivent être réduites afin de diminuer ou de résorber le déficit chronique des finances publiques ; les postes-cibles du budget de l'Etat seront :

- les subventions, qui permettent de vendre en-dessous de leur prix de revient (de production domestique ou d'importation) les biens de consommation de première nécessité, et les produits de certaines entreprises publiques,
- les dépenses de recrutement dans la fonction publique.

.. *Les impôts* (indirects domestiques) doivent être augmentés de façon à permettre des recettes additionnelles pour le budget, mais aussi en vue de décourager la consommation.

La cible dernière et principale de ces mesures est constituée par la consommation jugée trop importante dans les pays sous-développés, et portant surtout sur des produits importés. Dans une moindre mesure, l'investissement est visé, parce que portant aussi dans ces proportions importantes, sur des éléments importés.

La politique monétaire et la politique budgétaire qui sont des instruments indirects de politique économique sont accompagnées de mesures plus indirectes visant à rétablir les mécanismes de marché qui avaient été enterrés par une étatisation généralisée de l'Economie.

B. — *Le rétablissement des mécanismes du marché : la vérité des prix.*

Nous avons vu que la méthode de l'absorption avait été développée par ALEXANDER dans la perspective d'étudier les effets de la dévaluation sur les composantes de la demande globale. C'est la dévaluation qui polarisait alors l'attention des économistes, comme instrument de rééquilibre d'une balance commerciale déficitaire : en effet, avec la dévaluation, les produits domestiques évalués en devises deviennent moins chers, et les produits importés évalués en monnaie locale deviennent plus chers. Mais cela suffit-il pour relancer les exportations et décourager les importations ? Tout dépend du comportement des quatre élasticités :

- élasticité de la demande étrangère.
- élasticité de l'offre domestique d'exportation.
- élasticité de la demande domestique de produits importés.
- élasticité de l'offre étrangère.

On peut supposer que l'offre est élastique dans le pays de la dévaluation comme chez ses partenaires commerciaux ; ce qui est conforme à la situation en vigueur dans des pays développés. Dans ce cas, la réussite de la dévaluation se trouve suspendue à deux éléments : l'élasticité de la demande domestique de produits importés, et l'élasticité de la demande extérieure de produits domestiques ; pour que la dévaluation améliore la balance commerciale, la somme de ces deux élasticités doit être égale à l'unité : c'est la condition MARSHALL-LERNER (4). (pp. 377-79)

Seulement, dans le cas de pays sous-développés, on doit impérativement tenir compte des quatre élasticités. Dans un pays sous-développé, la satisfaction de la condition MARSHALL-LERNER est une condition nécessaire mais pas suffisante de la réussite d'une dévaluation.

Pour l'essentiel, il s'agit là de variables exogènes, sur lesquelles la politique économique domestique n'a aucune maîtrise. C'est ce qui avait contribué à jeter le doute chez les économistes, sur la portée de la dévaluation sur la balance commerciale. C'est ce qui avait amené S. ALEXANDER à abandonner l'approche par les élasticités : pour lui, l'intérêt de la dévaluation se situe au niveau de ses effets déflationnistes sur *les éléments de la demande globale*. Bien entendu, le jeu pervers des élasticités a encore plus de chance de se manifester dans un contexte d'économie sous-développée, compte tenu de la rigidité des structures de production et des comportements de consommation. Aussi les économistes du FMI vont-ils explorer d'autres domaines d'impact possible de la dévaluation, lorsqu'il s'agit d'appliquer les politiques d'ajustement à des pays sous-développés. Sans négliger l'impact de la dévaluation sur la demande globale (cf ALEXANDER) ils vont aussi s'intéresser à son impact sur la *production domestique*.

A partir d'une offre domestique de ressources, la production ne peut augmenter que si l'allocation de ces ressources est optimale ; ce qui dans l'optique néo-classique, ne peut se réaliser que dans un système régi par le libre jeu des mécanismes du marché, permettant aux prix d'être l'expression des raretés. Le taux de change est un prix : c'est le prix de la monnaie locale en monnaies étrangères. Or dans l'économie sous-développée, ce prix est arbitrairement fixé par les Autorités à un niveau trop élevé. Autrement dit, la monnaie est surévaluée (la référence au

principe de la parité des pouvoirs d'achat permet de le constater). La dévaluation s'impose donc, car le taux de change en vigueur crée plutôt des distorsions dans l'Economie, surtout dans l'Agriculture, qui dans beaucoup de pays sous-développés constitue la principale source de recettes d'exportation : le paysan est faiblement rémunéré pour deux raisons : il ne perçoit qu'une faible quote-part du prix de vente sur le marché mondial (le reste étant confisqué par l'office de commercialisation local) et la contre valeur en monnaie locale est encore plus faible, compte tenu du taux de change surévalué. L'effet est de détourner le paysan, soit des cultures d'exportation au profit des cultures vivrières, soit de la commercialisation officielle au profit de circuits clandestins comme la vente dans un pays voisin à monnaie convertible (par exemple du Ghana à la Côte d'Ivoire).

La dévaluation est donc envisagée ici comme mesure de rétablissement de la vérité des prix pour une allocation plus optimale des ressources. Seulement, pour le FMI, il n'y a aucune raison de limiter l'opération vérité des prix au seul taux de change ; d'autres éléments sont concernés : les prix des produits de première nécessité sont fixés à un niveau artificiellement bas par les subventions : ce qui a pour effet d'encourager la consommation (la plupart de ces biens sont importés), et de mettre ainsi le budget de l'Etat en déficit. La politique budgétaire de diminution ou de suppression des subventions, tout en visant à réduire l'absorption (consommation), participe à l'opération vérité des prix. C'est dans ce sens que les subventions aux entreprises publiques doivent être supprimées ; la logique économique voudra alors que toute entreprise non rentable soit fermée. Les taux d'intérêt en vigueur dans les pays sous-développés sont fixés à un niveau trop bas, au point que dans certains cas, il s'agit de taux réels négatifs, compte tenu des taux d'inflation plus élevés. L'effet est d'encourager les sorties de capitaux en quête de rémunérations plus substantielles, ce qui contribue à la détérioration de la balance des paiements.

Là aussi, la politique de relèvement du taux d'intérêt vise à réduire l'absorption (consommation et investissement) tout en participant à l'opération vérité des prix.

La politique monétaire est ainsi un des instruments utilisés dans les interventions conjoncturelles sur les balances des paiements ; elle est utilisée aussi dans une perspective plus à long terme de gestion des banques centrales.

2. L'Approche Monétariste de la Balance des Paiements et la Gestion des Banques Centrales

Les Economistes du Fonds devaient aussi en complément, développer une approche monétariste de la balance des paiements, compte tenu d'insuffisances constatées au niveau des méthodes précédentes. L'approche par les élasticités et l'approche par l'absorption sont uniquement appropriées pour l'étude de la balance commerciale ; elles ne font aucune place aux mouvements de capitaux qui sont tout de même déterminants dans la situation de la balance des paiements. Des préoccupations relatives au cas spécifique des pays sous-développés ont aussi contribué à dessiner la nouvelle approche : dans ces pays, les structures monétaires et financières sont simples, les statistiques monétaires sont les plus satisfaisantes, ce qui facilite une approche monétaire permettant de traiter des modèles simples.

A cet effet, la balance des paiements et l'inflation sont considérées comme des phénomènes monétaires.

Le modèle qui a été élaboré par J. POLAK est en effet très simple : le revenu national est présenté comme une fonction directe de la masse monétaire (exactement l'inverse du modèle Keynésien).

$$Y = V \cdot M$$

Y = revenu national
 M = masse monétaire
 V = constante

Dans ce cas, tout accroissement de la masse monétaire entraîne un accroissement proportionnel du Revenu, en l'absence de fuites comme les transferts de capitaux et les importations.

Quant à la masse monétaire créée, elle a une origine «externe» et «interne» pour reprendre les expressions de R. TRIFFIN. Ce qu'on appelle en d'autres termes, les contreparties de la masse monétaire : les avoirs extérieurs et le volume total des crédits à l'Economie.

$$MO(x) = DA(t) + X(t) - M(t)$$

$MO(t)$ = Variation de la masse monétaire à l'année t.

$DA(y)$ = Variation du volume de crédit

$X(t)$ = Exportations

$M(t)$ = Importations.

Un accroissement de l'émission monétaire consécutif à un accroissement des exportations, se répercutera directement sur le revenu national, exerçant ainsi un effet salutaire sur l'Economie. Par contre, lorsque l'émission monétaire accompagne un développement du crédit domestique à l'économie, le résultat risque d'être moins heureux : même s'il s'agit de crédit d'investissement, il y a de fortes chances pour que la plupart des éléments de l'opération soient importés. Ce qui ramène le crédit domestique à financer des importations, donc à participer au déficit de la balance des paiements. Il faut donc mettre un garde-fou à l'expansion du crédit. Ce garde-fou sera constitué par le niveau des avoirs extérieurs, car ceux-ci constituent la seule contrepartie sûre de la masse monétaire.

Il faut donc, selon J. POLAK, que la politique du crédit tienne compte du niveau des avoirs extérieurs. Ce qui l'amène à formuler que le volume du crédit ne peut être supérieur de plus de 5 fois au montant des réserves de change. C'est exactement la même règle qui régit la politique de crédit des banques centrales africaines de la zone franc, la BEAC et la BCEAO : *Le rapport avoirs extérieurs/crédits à l'Economie doit être supérieur à 20 %.*

Avec cette règle de gestion permanente des banques centrales, le crédit n'aura pas d'incidence trop marquée sur la balance des paiements. Les pays d'Amérique Latine constituent des exemples de déficits massifs de balance des paiements, parce que cette règle n'y est pas observée.

L'approche monétariste débouche ainsi sur une politique permanente de restriction du crédit par la méthode du plafonnement. Le relèvement du taux d'intérêt comme moyen de limitation du crédit reste réservé aux interventions conjoncturelles à court terme.

Dans l'ensemble, les différentes méthodes d'approche de la balance des paiements proposées par le FMI, se complètent dans une admirable logique : en toile de fond, l'approche monétariste prescrit aux banques centrales la voie à suivre : une politique permanente de restriction du crédit, pour ne pas mettre en danger la balance des paiements, c'est-à-dire la maintenir au moins à un niveau tolérable de déficit.

Bien entendu à certaines périodes, le déficit peut survenir ou bien s'aggraver du fait de chocs externes (sécheresse, baisse des cours mondiaux...) ou d'erreurs de politique macro-économique domestique (prix administrés trop élevés ou trop bas, déficit des finances publiques...); dans ce cas s'imposent des interventions conjoncturelles d'assainissement du système de prix, et de réduction de l'absorption par des mesures budgétaires et monétaires (relèvement du taux d'intérêt).

Ces politiques sont en général loin d'atteindre les résultats escomptés dans les pays d'expérimentation : que ce soit en Amérique Latine, en Asie ou en Afrique ; partout les coûts sociaux et humains ont été considérables : paupérisation absolue des populations, consécutive à la hausse des denrées de première nécessité, émeutes populaires dans certains cas... Sur le plan des strictes performances économiques, dans le meilleur des cas, la montagne (du train de mesures appliquées) n'accouche que d'une souris (taux très faibles de réduction du déficit extérieur).

A la lumière de ces résultats, il n'est que normal de procéder à une évaluation critique de l'approche théorique du FMI ; exactement comme on le ferait pour un diagnostic médical à l'origine de la prescription de médicaments qui ne réussissent pas à soulager le malade, et encore moins, à le guérir.

II. — ELEMENTS POUR UNE CRITIQUE INTERNE DU MODELE

La critique que nous proposons ici du modèle du FMI sera une critique interne ; elle portera sur la structure même du modèle, sur ses hypothèses et sur sa démarche : absorption, vérité des prix, monétarisme.

1. Le modèle du FMI par delà son fond théorique, est un modèle de politique économique. Sur bien des points, il s'inscrit de façon implicite ou explicite dans le cadre de la méthodologie de confection des modèles de politique économique telle que proposée par J. TINBERGEN. Il comporte des variables :

- variables exogènes : les prix mondiaux des produits primaires ;
- variables objectifs : solde de la balance des paiements, taux d'inflation...
- variables instruments : taux d'intérêt, taux de change, taux d'imposition, masse budgétaire.

Il comporte aussi des relations : relations de type structurel, relations de demande, d'offre, d'identité.

Un modèle de politique économique doit aussi comporter des conditions-limites (boundary-conditions) : limites techniques et limites d'équilibre social. Les conditions de limites techniques comme l'impossibilité de prix négatifs ou de quantités négatives sont facilement satisfaites dans le modèle du FMI. Il n'en va pas du tout de même pour les *conditions de limite d'équilibre social*, qui signifient que certains sacrifices ne peuvent être demandés à la population. Cette règle est posée par TINBERGEN d'une manière générale. Dans le cas précis de la politique de rééquilibrage de la balance des paiements, S. ALEXANDER suggère que la des-absorption (réduction de la demande globale par des mesures d'austérité) ne s'impose que si l'Economie est en plein emploi ; si elle doit conduire au chômage, c'est une mesure indésirable. C'est aussi la position de H.G. JOHNSON(5). Cette préoccupation semble tout à fait étrangère aux économistes du FMI. Ils semblent sur le plan théorique, assimiler la situation d'inélasticité de l'offre qui existe dans les pays sous-développés, due à la particularité des structures de production, à une situation de plein emploi, laquelle autorise légitimement des mesures de réduction de l'absorption. Il est vrai que dans les deux cas, le volume de la production a du mal à augmenter, mais les effets des mesures ne sont pas les mêmes, car les pays sous-développés vivent une situation chronique de sous-emploi.

2. En fait les mesures d'austérité préconisées dans le cadre du modèle découlent logiquement de l'approche par l'absorption. Celle-ci ramène le problème de l'équilibre de la balance des paiements à un problème d'inflation par la demande. Rappelons que la théorie de l'inflation par la demande avait été élaborée par KEYNES («How to pay for the war», 1940), dans le contexte d'une Economie de guerre : l'offre ne pouvant pas augmenter pour des raisons bien compréhensibles, toute pression de la demande entraîne une hausse du niveau général des prix. Une telle caractéristique de l'offre n'est pas éloignée de celle constatée dans les Economies sous-développées. Seulement, compte tenu de la structure de capitalisme d'Etat en vigueur dans ces pays, l'inflation n'y procède pas de ces automatismes de marché décrits par la théorie économique ; dans les pays africains de la zone franc par exemple, les prix augmentent à la suite de décisions politico-administratives : soit pour répercuter des hausses de prix survenues dans les importations, soit pour appliquer des recommandations du FMI. Dans les deux cas, il s'agit d'inflation importée.

Ce qui doit être mis en cause, c'est moins le principe de la politique d'austérité que ses modalités d'application. Il est vrai que la gestion des finances publiques dans les pays sous-développés est un défi permanent aux principes les plus élémentaires du calcul économique. Malheureusement la démarche d'austérité budgétaire du FMI s'inscrit davantage dans une ligne politicienne (ne pas mécontenter les dirigeants politiques) que de calcul économique. Les dépenses sociales sont toujours la cible du FMI, et elles constituent aussi pour les Autorités politiques locales les postes les plus compréhensibles du budget, en lieu et place des dépenses militaires, des dépenses de prestige et de gaspillage...

Une politique d'austérité inspirée des principes d'une stratégie de «rationalisation des choix budgétaires», avec uniquement des préoccupations d'efficacité économique et sociale, aurait frappé d'autres cibles que les consommateurs à revenu modeste.

Le seul effet de ces mesures d'austérité dans le court et le moyen terme est de secréter l'inflation et de casser le rythme de croissance économique tout en hypothéquant les chances de développement dans le long terme.

Pourtant, on peut bel et bien envisager une solution alternative : celle de *l'approche structuraliste* de la balance des paiements, consistant à considérer la rigidité de l'offre dans les pays sous-développés, non pas comme une donnée de la fatalité, mais comme une variable à modifier par des politiques appropriées de développement. Cela ne signifie d'ailleurs pas que ces pays ne connaîtraient plus de problème de balance des paiements, mais que le déséquilibre, de structurel deviendrait conjoncturel. Seul un déficit conjoncturel de la balance des paiements est passible d'un traitement par la méthode de l'absorption.

3. Le taux de change figure toujours au premier rang des prix dont le FMI recommande la correction dans les pays à monnaie autonome. Dans les pays africains de la zone franc, le hasard a fait que le début des interventions du FMI coïncide avec la vague de dévaluations du franc français, sans parler de sa dépréciation régulière sur le marché des changes, vis-à-vis du dollar américain et du deutschmark ; dans de tels cas, compte tenu de la règle de parité fixe, le franc CFA est automatiquement dévalué ou déprécié.

La dévaluation s'impose, surtout dans les pays à monnaie autonome où le change est souvent surévalué. Et pourtant, les dévaluations menées dans le cadre des politiques d'ajustement du FMI en Afrique n'ont pas été couronnées de succès. Lorsque les économistes du FMI sont amenés à le reconnaître, c'est pour s'en prendre aux mesures d'accompagnement, qui auraient été lentes ou insuffisantes. La véritable explication nous paraît se situer ailleurs :

A./ La stratégie du FMI consiste à recommander une série de dévaluations à des taux modérés, sur une certaine période de temps, selon la méthode du « crawling-peg » chère à J. MEADE. C'est nous semble-t-il, faire fi de l'existence du marché parallèle de change dans les pays à monnaie autonome. Compte tenu de l'absence de marché officiel de change dans ces économies à structures de marché, le taux en vigueur sur le marché parallèle nous paraît être celui qui reflète le mieux la valeur de la monnaie locale. Le taux de change officiel devrait par conséquent s'ajuster au niveau du taux du marché parallèle, d'un seul coup ; ce qui implique une forte dévaluation.

B./ L'effet que les économistes du FMI attendent de la dévaluation est généralement de contribuer à relever la rémunération des paysans en monnaie locale, de façon à les encourager en direction des cultures d'exportation. Ce raisonnement procède d'un « économisme » sans rapport avec la réalité des pays concernés : Il n'est pas tenu compte des délais d'ajustement nécessaires, surtout pour des cultures sur l'arbre comme le cacao et le café dont la période de gestation peut s'étaler sur cinq années après plantation. Pourtant la théorie économique néo-classique a développé le théorème du COBWE'S qui rend compte de telles situations (6), p. 426). Il n'est pas tenu compte du fait qu'entre les paysans et le marché mondial, s'intercalent

les offices de commercialisation qui peuvent garder à leur profit les plus-values monétaires nées de la dévaluation. Tout compte fait, n'est-il pas plus rapide et plus sûr de recommander une mesure administrative directe d'augmentation du prix au producteur qui est déjà un prix administré ? N'y a-t-il pas quelque aberration logique à recourir au jeu des mécanismes du marché pour corriger un prix qui n'est pas de marché ?

C./ Enfin, les économistes du FMI laissent complètement de côté le problème très important des élasticités qui se pose dans toute opération de dévaluation : Les effets pervers qui font que la dévaluation ne réussit pas à relancer les exportations, existent même dans les pays développés (exemple de la dévaluation de la livre sterling britannique en 1967). Ces effets pervers sont à coup sûr plus sensibles dans des économies sous-développées.

D'une manière générale, la règle de la vérité des prix chez les économistes du FMI procède d'une attitude figée et dogmatique de «fétichisme du marché». Pour eux, en dehors du marché, aucune procédure d'allocation optimale des ressources n'est possible. Cela est sans doute vrai, mais seulement pour le marché de concurrence pure et parfaite, qui est une situation idéale de l'économie qu'on ne retrouve nulle part dans la réalité. N'est-ce pas d'ailleurs sur la base constatée des «échecs du marché» (7), pp. 359-79), des «défaillances de la main invisible» (8), que s'est développée toute une théorie néoclassique de l'*Economie Publique* et de l'intervention de l'Etat ?

C'est au nom de la vérité des prix qu'est déclenchée la guerre contre les subventions aux biens de première nécessité, parce qu'elles grèvent artificiellement les prix à la baisse. Et dans une admirable logique, recommandation est faite de relever les impôts indirects, comme s'il ne grevaient pas artificiellement les prix, à la hausse il est vrai, ce qui ne dérange pas le FMI.

En toute logique, la vérité des prix devrait aboutir pour l'ensemble des prix à une suppression des subventions, mais aussi des impôts indirects, de façon à ce que pour chaque bien, le prix reflète la rareté relative. Il est clair que cela aboutirait à une aggravation du déficit des finances publiques, car dans les pays sous-développés c'est la fiscalité indirecte qui alimente la plus grande partie du budget de l'Etat. Mais cela montre aussi que la prétendue vérité des prix préconisée par le FMI n'était qu'un justificatif pour faire supporter la résorption du déficit des finances publiques aux économiquement faibles (c'est pour eux que le coût économique et social marginal de l'opération est de loin le plus élevé).

D'ailleurs, et toujours sur le plan de l'analyse théorique, la politique de vérité des prix du FMI se heurte à une objection de taille : *le théorème de l'optimum de second rang* (9), pp. 11-32) : Ce n'est pas par une procédure tout à fait partielle de correction (suppression ou diminution des subventions), que l'on peut parvenir à faire des prix des signaux adéquats pour une allocation optimale des ressources. Aucune des conditions de l'optimum de Pareto (c'est-à-dire celles de la concurrence pure et parfaite) n'est remplie dans les Economies sous-développées. Il ne peut qu'être illusoire d'y tenter une opération «vérité des prix».

C'est aussi au nom d'un libéralisme dogmatique (qui est aussi celui du GATT) que les économistes du FMI ne recommandent jamais des mesures qui pourtant s'inscrivent tout à fait dans la logique d'une politique de rééquilibrage de la balance des paiements : relèvement de la protection douanière, encouragement des cultures vivrières... de façon à limiter certaines importations alimentaires... ce qui pourrait porter atteinte à la classique division internationale du travail. La stratégie du FMI qui est la même que celle de la Banque Mondiale vise à faire des pays sous-développés d'éternels exportateurs de produits primaires.

4. Le monétarisme du FMI se situe à deux niveaux :

– une conception selon laquelle, la monnaie est le facteur déterminant de l'activité économique : $Y = f(M)$;

– une recommandation de politique restrictive de crédit en direction des pays sous-développés, du fait de l'inélasticité de l'offre, ceci pour ne pas mettre en péril la balance des paiements ; chacun de ces points appelle des remarques :

L'explication monétariste de l'activité économique qui trouve ses origines lointaines dans la théorie quantitative de la monnaie, a fait l'objet de test empirique de la part de Milton FRIEDMAN(10) : celui-ci part de séries chronologiques sur l'Economie américaine de 1867 à 1960, pour trouver une corrélation très forte entre le niveau de la masse monétaire et le niveau de l'activité économique, aussi bien dans les phases d'expansion que de contraction .

Cette étude a été vigoureusement contestée dans les milieux académiques par les économistes de tendance keynésienne : KALDOR par exemple, qui estime avec juste raison, que corrélation n'est pas synonyme de causalité, la masse monétaire et le revenu national pouvant évoluer dans la même direction, sans que l'une soit le moteur de l'autre ; pour que la monnaie puisse être un facteur causal, il faudrait qu'elle soit une variable exogène, ce qui n'est pas le cas : la masse monétaire est une variable endogène, déterminée plutôt par le niveau de l'activité économique. Dans l'analyse keynésienne, c'est plutôt le revenu national qui détermine la masse monétaire : $M = f(Y)$; formule que les Monétaristes ont reprise à l'envers.

De toute façon, ce n'est pas dans les Economies sous-développées faiblement monétarisées que l'on pourrait vérifier ce rôle moteur de la monnaie allégué par les économistes du FMI. C'est plutôt une solution de facilité qui semble avoir été à l'origine de l'option monétariste du FMI dans ses programmes d'ajustement pour les pays sous-développés, si l'on s'en tient aux arguments qu'ils ont eux mêmes avancés :

– seules les statistiques monétaires y sont satisfaisantes;

– la non complexité des structures monétaires et financières (absence de marché financier) fait que la différence entre l'offre de monnaie et la demande de monnaie y est plus simple à déterminer et plus maniable ;

– cette approche monétaire permet de traiter des modèles simples avec crayon et papier, sans ordinateur, ce qui était commode dans les années 50 .

Il est aisé de constater que ce sont les recommandations du FMI qui guident la politique de crédit des deux banques centrales africaines de la zone franc : la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, et la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Précisons tout de suite qu'il est hors de propos ici de cautionner la situation de laxisme monétaire en vigueur dans la plupart des pays africains à monnaie autonome : une émission massive de monnaie faisant fi du niveau des avoirs extérieurs, pour consentir sans limite des avances à l'Etat, et des crédits à l'Economie ; ce qui a pour effet de gonfler les prix et de déprécier la monnaie.

Seulement, on trouve à l'extrême, les pays de la zone franc avec une politique extrêmement orthodoxe de crédit. C'est d'ailleurs ce qui explique que depuis la création de la zone franc en 1939, la garantie monétaire de la France (un des piliers de cette coopération monétaire) n'a commencé à s'exercer qu'à partir de 1979-80, et encore pour la seule BCEAO, du fait de la forte baisse des recettes d'exportation de cacao de la Côte d'Ivoire. Le volume du crédit est alors extrêmement limité : dans sa structure, le crédit à moyen terme susceptible de financer des investissements productifs est manifestement sacrifié au profit du crédit à court terme (2/3 de crédit à court terme, contre 1/3 de crédit à moyen et long terme) ; argument invoqué : le crédit à moyen terme finance des biens d'investissement qui sont importés, ce qui a pour effet de grever les avoirs extérieurs (11), (pp. 59-61) ; cela conduit naturellement à privilégier le crédit à court terme, surtout pour le financement de la production et de la commercialisation des cultures d'exportation.

Dans ce cas, une monnaie comme le franc CFA ne joue aucun rôle actif dans le développement de l'économie ; elle se présente plutôt comme une variable neutre. N'est-il pas frappant de constater que sur les six pays membres de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (avant l'adhésion du Mali) quatre soient classés parmi les pays les moins avancés (P.M.A.), avec en prime le record d'instabilité politique ?

Au niveau de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, la proportion est certes moins importante : deux sur cinq ; sans tout de même perdre de vue que les trois autres ne doivent leur situation économique moins alarmante qu'à leurs recettes d'exportation (dont le pétrole).

En vérité, entre la politique de laisser-aller monétaire qui sévit dans les pays à monnaie autonome, et le Malthusianisme monétaire en vigueur dans la zone franc, il y a bien un juste milieu à trouver pour faire réellement de la monnaie un instrument de développement économique. Mais force est de reconnaître, que la stratégie du FMI ne s'est jamais inscrite dans cette perspective.

IV. — CONCLUSION

Actuellement, les politiques d'ajustement du Fonds Monétaire International sont en train de s'implanter solidement et dangereusement en Afrique. Elles y sont parées du sceau de l'inédit, alors qu'elles ont été déjà expérimentées depuis les années 1950 en Amérique Latine, sans succès. Faute de réussir à réaliser les objectifs de réduction de l'inflation et de réduction du déséquilibre de la balance des paiements dans le moyen terme, elles compromettent les chances de développement économique dans le long terme.

S'il en est ainsi, c'est parce que le modèle théorique qui sous-tend ces politiques, est inapproprié. Le modèle théorique du FMI dans ses trois dimensions, se présente vis-à-vis des pays sous-développés comme un vêtement étroit qui a été confectionné pour quelqu'un dont les mensurations n'ont pas été prises. Un tel vêtement ne peut que paralyser les gestes jusqu'à l'étouffer.

Là où la contradiction (entre le modèle théorique du FMI et la réalité des pays sous-développés) n'est pas comprimée par un régime militaire autoritaire et répressif, cette contradiction éclate dans la rue sous la forme de révoltes populaires tout à fait spontanées.

NOTES

1. J. Meade: *The Theory of International Economic Policy*, Vol. 1: *The Balance of Payments*. Oxford University Press, 1951.
2. IMF: *The Monetary Approach to the Balance of Payments* – Washington DC., 1977.
3. S. Alexander: Effect of a Devaluation on a Trade Balance, *IMF Staff Papers*, Vol. 2, April 1952, pp. 263–78.
4. A.P. Lerner: *The Economics of Control*. McMillan, New York, 1952.
Yung Chul Park: The Role of Money Stabilization Policy in Developing Countries. *IMF Staff Papers*, July 1973, Vol. 20, No. 2, pp. 379–412.
5. H.G. Johnson: Towards a General Theory of the Balance of Payments in *«Readings in International Economics»* – R. Caves, H.G. Johnson ed., 1968, pp. 374–388.
6. M. Ezekiel: The Cobweb Theorem in *«Readings in Business Cycle Theory»* Philadelphie – Toronto – 1951, pp. 426 et sq.
7. F. Bator: The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*. August 1958, pp. 359–79.
8. R. Dehem: *L'Utopie de l'Économiste, ou la Rationalité Économique Collective* – Dunod, Paris 1970.
9. R.G. Lipsey, K. Lancaster: The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*, XXIV, 1956–57, pp. 11–32.
10. M. Friedman, A. Schwartz: *A Monetary History of the United States: 1957–1960* – Princeton University Press, 1963.
11. B. Vinay: *Zone Franc et Coopération Monétaire*, Rép. Française, Ministère de la Coopération, 1980.

REFERENCES

- R.J. Bathia: Factors Influencing Changes in Money Supply in BCEAO Countries. *IMF Staff Papers*, July, 1971, Vol. 18, No. 2, pp. 389–396.
- K. Brunner, A. Meltzer ed.: *Monetary Institutions and the Policy Process*. Amsterdam, Vol. 13, 1980.
- A. Crockett: Stabilization Policies in Developing Countries. Some Policy considerations. *IMF Staff Papers*, March 1981, Vol. 28, No. 1, pp. 54–79.
- G.S. Dorrance: A Framework for the Determination of Central Bank Policy. *IMF Staff Papers*, July 1970, Vol. 17, No. 2, pp. 215–221.
- J. Tinbergen: *On the Theory of Economic Policy* – 2nd Ed. Amsterdam, 1955.
- s. Weintraub, W. Cline Ed. – *Economic Stabilization in Developing Countries* – The Brookings Institution – Washington, 1981.

SUMMARY

An attempt is made in this paper to criticize from the inside IMF adjustment policies in under-developed countries. The paper shows that IMF economists work from theoretical elements drawn from the Neo-classical Political Economy.

The various approaches to the balance of payments, suggested by the IMF are on the whole complementary. In the background the monetarist approach prescribes to central banks what should be undertaken: a permanent policy of credit limitation. When in spite of everything the balance of payments remains in the red on account of external shocks and economic policy mistakes, it then becomes necessary to take short-term adjustment measures to cut down the over-all demand (absorption). These are as follows: monetary measures to increase interest rates, devaluation measures, budgetary measures to reduce subsidies to basic commodities, increase of indirect taxes...; which strengthens inflation and works against the restoration of the balance of payments.

Such a situation arises out of the very deficiencies in the IMF model:

- this is a model of economic policy which does not abide by the rule of social equilibrium (people cannot be asked to accept any kind of sacrifice);*
- the model is supported by the «demand-based inflation» theory whereas in under-developed countries inflation is an imported phenomenon;*
- the suggested devaluation cannot foster exports: IMF economists neither take into account flexibilities nor delays in adjustment (Cobweb theorem);*
- the recommended monetary malthusianism (countries in the Franc Zone) rejects the idea that money has an active role in the Economy.*

The IMF is in fact trying indirectly to turn under-developed countries into market economies. Yet the neo-classical political economy did end up developing a whole theory about public economy and state intervention precisely because of the deficiencies noted in the developed capitalist countries market.