

F.M.I. EN GUINEE: UN PROGRAMME TRES CONTESTABLE

Par

*Alain COURNANEL**

La mission du FMI en Guinée a énuméré ses recommandations dans une note du 29 Octobre 1984 (1). Nous en rappellerons brièvement la teneur et les objectifs avant d'analyser la pertinence du programme d'action proposé.

DES MESURES D'AJUSTEMENT DRASTIQUES

Les décisions suggérées s'articulent autour de deux impératifs : dévaluer massivement et lutter contre l'inflation.

— Le FMI ambitionnait de réduire l'écart entre le taux officiel (1 \$ = 25 sylis) et le cours du marché parallèle (1 \$ = 250 sylis) en deux étapes.

Tout d'abord réévaluer le dollar de 500 % (1 \$ = 150 sylis) pendant une phase intermédiaire de 4 mois. Dans le même temps le secteur privé se procurerait des devises par un système d'enchères hebdomadaires pour lequel l'Etat devrait vendre au moins 1 million (M) de devises par semaine, 15 M pour la totalité de la période. Le taux du marché parallèle devrait progressivement s'aligner sur celui qui résulterait des enchères.

Dans une deuxième phase on déterminerait un taux de change unique, d'équilibre, qui se rapprocherait fort du cours du marché parallèle (1 \$ = 250 sylis).

Cette dévaluation serait assortie de la libération des échanges et des prix, avec pour conséquence notable le quadruplement du prix du riz importé et le triplement du prix de l'essence. Comme corollaire la note prévoyait, au total, un doublement des salaires dans le secteur public.

— Les mesures anti-inflationnistes interviendraient à plusieurs niveaux : système monétaire et organisation bancaire, finances et secteur public, endettement.

• La réforme du système bancaire visait à rendre possible le contrôle du crédit à l'Etat et au secteur public, à favoriser les dépôts et le financement du secteur privé. Dans cette optique, le Fonds conseillait le rattachement de l'Institut d'Emission à la Banque Centrale, la fermeture de la plus grande partie des établissements financiers existants, et l'ouverture aux agences des Banques étrangères.

• En matière de Finances publiques il était demandé de réduire le déficit, de reconstituer un budget unique (fonctionnement + investissement) sous l'autorité du Ministère des Finances, de simplifier la fiscalité, d'améliorer l'efficacité des administrations fiscales et douanières (un recours important à l'assistance technique était envisagé), de favoriser la réintégration dans les circuits officiels des exportations clandestines.

* *Economiste — Professeur à l'Institut Polytechnique de Conakry (1963-69), à Oran (1969-72), à la Faculté de Droit de Reims et à l'IEDES de 1972 à 1979.*

Pour les 110 entreprises publiques recensées, le Fonds envisageait un traitement différencié : des plans de redressement pour une vingtaine considérées comme « d'intérêt national », l'association avec le capital privé pour environ 50 entreprises, et l'élimination progressive du reste.

Parallèlement, les effectifs des entreprises publiques seraient réduits de 20 %, avec des primes de licenciement pouvant atteindre une année de salaire.

Les allocations de devises au secteur public seraient également diminuées, la différence permettant au gouvernement de constituer un stock de riz suffisant pour faire échec aux manœuvres spéculatives.

Enfin la Guinée devrait rééchelonner sa dette extérieure en fonction de ses capacités réelles de remboursement et ne plus contracter d'emprunts importants à des conditions commerciales.

L'accent mis sur la dévaluation et la désinflation était symptomatique des buts poursuivis par le Fonds.

LES OBJECTIFS: EQUILIBRE DES COMPTES ET OUVERTURE AU CAPITAL PRIVE

Le contexte international, depuis la fin des années soixante dix, a vu s'infléchir le rapport des forces au détriment des débiteurs.

L'essentiel de l'endettement international est aujourd'hui supporté par le système bancaire et non par des créanciers privés comme au début du siècle. L'insolvabilité des débiteurs ne menaçait alors que les avoirs des détenteurs privés de créances.

De nos jours les créances figurant dans les bilans des banques créancières, l'annulation de plusieurs dizaines de milliards toucherait le système bancaire occidental et obligerait les autorités monétaires à intervenir. Ces banques ne pouvant exercer une contrainte directe sur les pays, cette fonction est impartie au FMI dont le rôle est plus important en matière d'ajustement que de financement (2).

Jusqu'en 1990, le système financier international s'efforcera de minimiser ou d'arrêter, par l'entremise du Fonds, le gonflement des dettes des pays considérés comme les moins solvables. Pour cela il importe d'imposer un ajustement rapide, même s'il se révèle draconien, puis des taux de croissance compatibles avec l'équilibre extérieur. Pour le FMI, une monnaie surévaluée oblige le pays considéré à réduire les importations et les sorties de capitaux pour faire face au déficit chronique de sa balance des paiements. Dans cette optique, la dévaluation et la libération des échanges permettraient de déterminer le taux de change susceptible de rééquilibrer la balance.

L'inflation, dans l'analyse du Fonds, se produit à partir du moment où l'offre de monnaie l'emporte sur le volume disponible des biens et services. Les recommandations concernant le crédit, le budget, les salaires et les prix permettraient de limiter l'offre de monnaie et la demande de biens. Couplées à la dévaluation – libération des échanges, elles permettent de rééquilibrer la demande et la quantité de biens disponibles tout en faisant disparaître le marché parallèle.

L'ouverture au capital privé international est également un objectif permanent du FMI. Elle figure en bonne place dans ses recommandations. La lutte contre l'inflation et la recherche de l'équilibre extérieur sont largement liés à cette orientation politique.

Il est en effet impossible d'évaluer les rendements escomptés des investissements dans une économie minée par l'inflation. En outre les transferts de capitaux sont rendus problématiques par le déficit chronique de la balance des paiements.

Fixer comme objectif l'équilibre des comptes sans pour cela prendre des mesures restrictives en matière de change et de commerce extérieur, crée donc à priori des conditions favorables à l'entrée de capitaux privés.

Les buts poursuivis une fois clarifiés, il reste à s'interroger sur les présupposés et le bien fondé de l'ensemble de l'opération. La note préliminaire du Fonds repose sur deux thèses :

L'inflation et la hausse des prix intérieurs seraient imputables à l'excès d'offre de monnaie. L'excédent de monnaie et l'accroissement des prix internes conduiraient à la dépréciation du taux de change.

Par contre il n'y aurait pas d'effet en retour de la hausse des prix des devises sur le niveau des prix intérieurs.

Ces deux propositions sont à notre avis erronées, et leur combinaison explique les faiblesses du « plan d'assainissement ».

UN PROGRAMME INOPERANT CONTRE UNE INFLATION STRUCTURELLE

On ne peut ramener l'inflation à la hausse des prix et l'expliquer par une émission excessive de monnaie. Pour éviter tout dérapage inflationniste il suffirait donc de se reposer sur la maîtrise de la masse monétaire par la Banque Centrale.

On comprend pourquoi le rapport insistait sur le rattachement de l'Institut d'Emission à la Banque Centrale, sur le contrôle de crédit, sur la réduction des dépenses publiques.

L'inflation dans une économie sous-développée traduit un ensemble de phénomènes beaucoup plus complexe : contradictions entre les déficiences organisationnelles et les objectifs de croissance, disparité entre l'ampleur des charges de l'Etat et les moyens de financement, déficiences structurelles du système productif et du processus de formation des prix, déformations de la demande, etc... Mais surtout, l'inflation résulte du conflit entre des groupes sociaux s'efforçant d'assurer la pérennité de leurs intérêts et luttant pour le maintien ou la redistribution du revenu réel. L'inflation permet de régler les discordances entre le système politico-social et les relations de propriété, entre la répartition des revenus et les exigences de la croissance.

Pour s'en tenir à l'essentiel, le quart de siècle écoulé a vu la bourgeoisie d'Etat instaurer sa domination à partir de la mise en place d'une zone monétaire, d'un système bancaire et financier propres. Cette catégorie a tenté d'assurer son expansion sans permettre le développement d'une

bourgeoisie privée, commerciale et agraire notamment. Elle s'est efforcée de soumettre la paysannerie et de brider toute contestation émanant de la classe ouvrière.

L'excès d'offre de monnaie, autrement dit le recours systématique à l'émission monétaire, traduisait à la fois l'incapacité du secteur public à se développer à partir de ses propres ressources et la résistance des autres pôles de l'économie (exportations et importations clandestines, stockage spéculatif, trafic de devises, repli de la paysannerie sur l'autoconsommation, etc...) à la mise en cause de leurs droits d'appropriation sur le produit.

Le FMI propose un vaste transfert de propriété, une nouvelle distribution des pouvoirs économiques à l'intérieur de la société guinéenne : démantèlement du secteur public ou association avec le capital privé, rajustement probable des prix des produits agricoles (d'exportation notamment) et des prix aux producteurs, d'une façon générale mesures destinées à garantir la rentabilisation des investissements privés. Par contre, les petits salariés et le prolétariat déjà très éprouvés sous le précédent régime, se voient proposer une nouvelle dégradation de leur niveau de vie (l'augmentation des principaux produits de consommation dépassera de beaucoup celle qui est recommandée pour les salaires). La bourgeoisie d'Etat se voit invitée à redevenir une bureaucratie plus efficiente et à ne plus agir comme classe dominante. Il est peu probable qu'elle s'y résigne. En outre le vide institutionnel actuel, sur le plan politique, est de nature à favoriser l'expression du mécontentement des couches qui seront les plus touchées par le programme d'action du Fonds.

Dans ces conditions, on voit mal en quoi l'adoption des recommandations du Fonds serait de nature à permettre une désinflation durable. Le FMI semblait accorder une confiance sans borne à la capacité de la Banque Centrale de contenir la masse monétaire, moyennant quelques réformes.

Or les contrôles monétaires peuvent seulement inciter les particuliers à détenir moins de liquidités, sans pour cela affecter le niveau des dépenses. La libéralisation envisagée du système bancaire interdit que la Banque Centrale puisse refuser le reescompte des effets mobilisables. Elle doit exercer son rôle de prêteur en dernier ressort, sous peine d'écroulement du système bancaire. L'offre de monnaie réagit aux variations de la demande d'espèces et de monnaie bancaire.

Le contrôle de la masse monétaire implique que soit également contrôlée la demande de monnaie par les particuliers. Or en Guinée les besoins de financement (investissements – commercialisation) seront énormes sans compter les demandes à buts spéculatifs.

Enfin un rajustement monétaire du type 1 \$ = 250 sylis, conduirait, selon le Fonds, à une augmentation de 100 % des salaires (en moyenne), de 300 % du prix du riz et de 200 % du prix de l'essence.

Dans une situation de libération des prix, de telles évolutions ne peuvent que contribuer à une relance de l'inflation.

Pourtant, ce qui paraît pour le moins paradoxal, le monétarisme dont se réclame le Fonds prétend qu'il n'y a pas d'effet en retour des variations du change sur le niveau des prix intérieurs. C'est sur cette question qu'il importe maintenant de faire le point.

DEVALUATION MASSIVE POUR DES RESULTATS EPHEMERES

LE TAUX DE CHANGE DU MARCHE PARALLELE N'EST PAS UN TAUX D'EQUILIBRE

Le rajustement proposé conduirait en fin de compte à un taux proche de celui du marché parallèle, ce qui implique que ce dernier soit peu ou prou un taux d'équilibre. Cette analyse est irrecevable pour au moins deux raisons (3).

. Seules la demande de devises écartée par le contrôle des échanges et l'offre privée de devises, c'est-à-dire un solde de l'offre et de la demande de devises (et ce dans une économie très étatisée) constituent le marché parallèle.

Il s'agira donc d'un marché marginal et très fortement demandeur. Le taux de change sur ce marché sera très supérieur au taux officiel, et de type spéculatif.

Le taux du marché clandestin atteignait déjà dix fois celui du marché officiel en 1975, plus de huit fois en 1971 et cinq fois en 1966.

. L'écart entre les deux taux devient cumulatif dès lors que des exportations frauduleuses se multiplient, car les devises obtenues par ce moyen sont échangées sur le marché clandestin, contribuant à aggraver l'inflation.

A la limite on peut obtenir officiellement des devises pour les négocier sur le marché parallèle et augmenter sensiblement la mise de fonds initiale en monnaie nationale.

Le taux du marché parallèle ne peut en aucun cas être proche d'un éventuel taux d'équilibre. C'est pourtant une assimilation de ce type qui explique l'ampleur de la dévaluation réclamée par le FMI ?

LES TAUX DE CHANGE FLOTTANTS NE GARANTISSENT PAS UN EQUILIBRE DURABLE

La suppression des contrôles et l'amélioration à terme de la balance des paiements sont explicitement envisagées par le Fonds.

Celui-ci pense que la disparition de l'inflation (nous avons donné notre sentiment sur ce point) suffira à garantir l'équilibre sur le marché des changes qui est traité à tort comme le marché d'un bien quelconque.

Dans cette perspective, le FMI semble proposer un taux de change flottant qui exercerait une action correctrice sur d'éventuels déséquilibres. On peut opposer trois types d'objections à ce raisonnement (4) :

— un taux de change flottant ne peut corriger un déséquilibre structurel, comme celui de la Guinée. Le déséquilibre de la balance des paiements, qui se traduit par un déséquilibre sur le marché des changes, ne peut être gommé par une hausse du prix des devises étrangères. Un déficit durable signifie qu'il faut durablement augmenter les recettes courantes en provenance de l'extérieur et diminuer les dépenses effectuées à l'extérieur. Ce sont les structures de l'offre du pays considéré qui sont ici en question. Elles ne peuvent évoluer que lentement, en fonction du niveau et du type de croissance.

— Contrairement à ce que postule la démarche du FMI, il se produit une action en retour du change sur les prix : un rajustement à la hausse du prix des devises par «... la spirale salaire/prix/taux de change, qui, d'après l'expérience d'autres pays, renferme des forces auto-accélératrices beaucoup plus puissantes» (5).

Voyant s'élever le taux d'inflation, les spéculations se positionneront inmanquablement contre la devise nationale.

— Enfin le maintien d'une zone monétaire spécifique sera un facteur permanent d'instabilité, compte tenu de la position géographique de la Guinée et des courants d'échange traditionnels dans cette zone de l'Afrique. Là encore, il faut réfléchir sur l'expérience passée et ne pas tout mettre sur le compte d'une gestion ubuesque.

On comprend le refus d'envisager un retour à la Zone Franc. Il reste, à terme, la nécessité d'un rapprochement monétaire avec les pays voisins pour parvenir à une certaine stabilité.

Mais cela impliquerait également d'accorder les dynamiques sociales. C'est tout le problème de la coordination des politiques monétaires et budgétaires qui est posé, et par conséquent celui de l'édification d'une zone économique Ouest Africaine.

D'ici là, il faudra bien admettre que le maintien d'une zone monétaire au niveau d'une économie aussi fragile que celle de la Guinée, implique l'existence permanente d'un contrôle des changes et du commerce extérieur, d'un marché des changes clandestins et de circuits commerciaux parallèles. Le nier serait absurde et vain.

UNE STAGNATION DU REVENU PAR TETE A L'HORIZON 1993

Créer des conditions favorables à l'investissement direct de capitaux étrangers et «normaliser» les rapports avec les créanciers auront, nous l'avons signalé, des effets sur le rythme de croissance.

Des projections établies (fin 1983) par la Banque Mondiale, ont montré qu'une hausse du PIB de 3 % par an sur la période 1983-1993 (soit + 40 % sur l'ensemble) était réalisable dans les conditions suivantes :

- multiplication des exportations de bauxite et d'alumine par 2,3 des ventes de diamant par 5 et des importés par 2,5 ;
- disparition à partir de 1983 de l'augmentation des arrérages de la dette ;
- maintien autour d'une moyenne de 38% du ratio «service total de la dette/exportations» ;
- augmentation de 60 % des réserves de change (mais elles ne représenteraient en 1993 qu'un mois et demi d'importations, contre deux mois en 1983) ;
- doublement du déficit du compte courant (de -73 millions de \$ à -168 millions).

Un taux de croissance plus élevé d'un demi-point par an (pour un ratio moyen dette/exportations de 34 % et un déficit du compte-courant réduit de 35 %) supposerait des exportations plus fortes (les ventes de diamant multipliées par 9 au lieu de 5 feraient la différence), et une balance alimentaire beaucoup plus équilibrée (-10 millions de \$ en 1993 au lieu de -130 millions).

La libération des importations rendrait bien aléatoire la réalisation des projections précédentes, mais ces calculs ne sont qu'indicatifs.

La stratégie d'extraversion prônée par le Fonds implique que le taux de croissance des exportations soit très supérieur à celui de ses partenaires industrialisés, pour ne pas générer un endettement explosif.

Avec un environnement relativement favorable et un taux de croissance de 3 à 3,4% par an seul le maintien de son revenu par tête serait assuré. Une récession mondiale entraînerait un recul dramatique de l'activité et mettrait évidemment l'économie nationale dans l'incapacité d'assurer le service de sa dette extérieure.

L'évolution de la Guinée depuis son Indépendance autorise au moins une conclusion :

«Dans le cadre des rapports de production hérités de la colonisation, en l'absence donc d'une stratégie de transition vers le socialisme, il n'est pas possible à la bourgeoisie d'Etat de supprimer les autres fractions de la bourgeoisie, tout en assurant un rythme satisfaisant de croissance» (6).

Il est apparu que la mise en valeur de capitaux privés et la formation d'une bourgeoisie privée, étaient indissociables de l'élargissement du capitalisme d'Etat.

Dans le régime précédent, les efforts de la bourgeoisie d'Etat pour gommer la bourgeoisie privée avaient conduit à la stagnation, à la réactivation des rapports pré-capitalistes et au développement de l'économie souterraine.

Se réclamer aujourd'hui d'un libéralisme débridé (inconcevable même dans un cas comme celui de la France) constituerait une erreur symétrique aux conséquences tout aussi funestes.

Il faut prendre garde à ne point obérer les chances de reconstruction et les perspectives de croissance nationale, et pour cela il faut sauvegarder le rôle d'orientation et d'intervention de l'Etat (à travers un important secteur public) tout en favorisant l'investissement de capitaux privés, notamment nationaux.

Dans cette optique, la manière désinvolte dont le FMI propose le licenciement d'environ 20.000 agents des entreprises publiques et l'éclatement du secteur d'Etat, la fragilité des thèses sur lesquelles repose son programme d'action devraient induire les responsables guinéens à refuser de s'engager dans une telle voie.

NOTES

1. «Note préliminaire de la mission du FMI», 15 pages (sans les annexes), Conakry le 29/10/1984.
2. CEPIL «Economie Mondiale 1980-90 : la fracture ?», *Economica*, 1984, pp. 340 et 322.

3. Ryelandt, «L'inflation en pays sous-développés», *Mouton*, 1970.
4. J. Denizet, «Monnaie et Financement dans les années 80», *Dunod*, 1982, pp. 270 et ss.
5. N. Kaldor, «Le Fléau du monétarisme», *Economica*, 1985, p. 155, passage souligné par nous.
6. Cf. notre chapitre sur la Guinée dans «Contradictions of Accumulation in Africa-Studies in State and Economy»— H. Bernstein and B. Campbell, *Editions Sage Publications*, California, à paraître en 1985.

SUMMARY

In its memoranda of October 29th, 1984, the IMF gave a series of recommendations to Guinea. The main content of these recommendations included drastic measures that had to be taken such as a massive devaluation of the syli in order to narrow the gap between the official rate and the rate of the black market and to fight against inflation. The fight against inflation would be conducted at the levels of monetary systems and banking structure, the financial sector, the public sector and the debt. The main objectives of these measures were to establish the balance of payments and to open up the economy to private capital. The objectives were based on the following hypotheses: (1) inflation and local price rise are imputed to the excess of money supply. This excess and this price rise lead to the depreciation of the exchange rate; (2) on the other hand, there is backlash effect of the foreign exchange on local prices. By setting these objectives in the context of an underdeveloped economy, the IMF totally ignores an important characteristic of inflation in Guinea which is that it is first and foremost structural and not a result of such simple phenomena. In other words, it is triggered by a complex set of factors which emanate from the political and social system as well as existing property relations.

Furthermore, the balance between the massive devaluation and the results obtained is unequal because the exchange rate of the black market which is the ultimate goal of the readjustment is not a fixed one. The changing exchange rates cannot guarantee a long lasting balance either. At most, the IMF recommendations can lead to a stagnation of the per capita income by the year 1993. A more severe world crisis would lead to a dramatic decrease of the economic activities and the state will be unable to pay its external debt. Therefore when one considers the analysis of the appropriateness of the proposed program of action, the rather unembarrassed way the IMF proposes the sacking of almost 20.000 agents of the public sector and also the splitting of the state sector, the weakness of the theoretical principles on which this program is based should invite the Guinean Authorities to reject such a strategy.