UNIVERSITÉ DU BURUNDI
GRENIER DU SAVOIR DU BURUNDI
Dépôt institutionnel officiel
https://repository.ub.edu.bi

Quelques considérations critiques sur les fondements macroéconomiques des programmes d'ajustement structurel, pp. 19-57,

MAROUANI Albert

1993-07

UB, Cahiers du CURDES

https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/633

MAROUANI Albert, Quelques considérations critiques sur les fondements macroéconomiques des programmes d'ajustement structurel, pp. 19-57, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Document téléchargé depuis le **Grenier du Savoir du Burundi** — https://repository.ub.edu.bi

"QUELQUES CONSIDERATIONS CRITIQUES SUR LES FONDEMENTS MACROECONOMIQUES DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL"

par Albert MAROUANI

"... Si l'homme est souverainement raisonnable il doit souverainement faire régner la raison, ce qui ne requiert pas seulement qu'il ne fasse rien sans elle, mais l'oblige de plus à faire que tous ceux qui sont sous son autorité la révèrent et la suivent religieusement"

Cardinal de RICHELIEU
(Testament politique)

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) s'inscrivent dans l'histoire de la crise de la dette internationale des pays en développement (PED). Ils entrent véritablement en scène en 1985 avec le Plan Baker qui consacre dans une certaine mesure l'échec des tendances "techniques" de résolution de la dette par la mise en place de procédés de titrisation. Ils marquent par rapport à la période d'avant 82, la nouvelle prédominance de la Banque Mondiale et du FMI dans la gestion de la dette internationale.

Progressivement les PAS vont occulter tous les débats sur le développement et se présenter comme la seule stratégie de développement possible pour tous les PED sans distinction. En investissant massivement les domaines de l'économie et du politique au moyen d'une batterie de mesures apparemment purement techniques, les PAS ont réussi à éviter le débat sur leurs fondements théoriques.

Nous voudrions ici montrer que ces "fondements théoriques" restent fragiles. Pour cela nous essayerons simplement de voir si les mesures préconisées par les PAS sont cohérentes avec les objectifs qu'elles se fixent et les présupposés théoriques sur lesquels elles s'appuient.

Les PAS de la Banque Mondiale (BM) et du FMI reposent sur:

- une croyance: l'universalité et la supériorité du marché vu sous l'angle de "la main invisible" et non pas comme une institution reposant sur l'existence de lois et de règles liées à l'histoire du développement et de l'intervention de l'Etat dans la régulation macro-économique; et

- une certitude: la réduction du déficit de la balance des paiements, qui requiert de sacrifier temporairement les autres objectifs (d'investissement, d'emploi, etc..) afin de jeter les bases d'une "croissance saine et soutenue".

Nous allons examiner ces deux aspects en essayant de montrer:

- d'une part que la croyance en l'efficacité exclusive du marché dans les pays en développement (PED) ne repose sur aucune théorie ni analyse sérieuse du rôle de l'Etat dans le développement économique;

- et d'autre part, que les mesures visant au rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements reposent sur des hypothèses peu réalistes et en tout cas difficilement généralisables à l'ensemble des PED.

LIBERALISME ET DESENGAGEMENT DE L'ETAT

Pour le FMI et la BM les mécanismes de marché sont supposés, en tous temps et en tous lieux conduire sans

l'intervention de l'Etat (politique de libéralisation et de privatisation) à une allocation efficace (rentable) des ressources. Dans les PED sous ajustement structurel cet acte de foi conduit à considérer que des mécanismes de marché vont spontanément se mettre en place dès lors qu'il existera des banques et des entreprises privées. Ces mécanismes directement issus de la "libre entreprise" vont oeuvrer au niveau national (emploi, revenus, prix) et international (principe de l'avantage comparatif). Accessoirement, devant la pression des "faits", on admet aujourd'hui la possibilité d'accompagner le mouvement avec l'aide (sinon le contrôle) des organisations internationales par des actions en direction de l'éducation, de la santé et des infrastructures économiques et sociales ("la dimension sociale de l'ajustement structurel").

Au centre du dispositif des PAS il y a, associé à la croyance dans la capacité régulatrice et stabilisatrice du marché, le principe du désengagement de l'Etat.

Le problème de la sphère publique est réduit ici au seul critère quantitatif, à son seul "poids" mesuré en termes de part des dépenses publiques dans le PIB. Il s'agit là d'une vision appauvrie qui sous-estime, si elle ne les évacue totalement les liens qualitatifs et complexes entre l'Etat et le développement économique. On sait aujourd'hui qu'on ne peut réduire le rôle de l'Etat à des ratios quantitatifs tels que la pression fiscale ou le poids des dépenses publiques ou encore la taille du secteur public.

Les interventions de l'Etat moderne sont de nature qualitative et ne sont pas forcément corrélés à ces ratios. Que l'on songe par exemple au rôle de l'Etat dans la croissance de l'économie japonaise ou sud-coréenne ou encore nord-américaine sans parler des économies françaises et allemandes. Ces "interventions" ne sont pas directement liées à des flux de recettes ou de dépenses publiques (Delorme et André).
Par ailleurs, aussi loin que l'on remonte dans l'histoire du

capitalisme, l'Etat a toujours été omniprésent aussi bien dans la sphère monétaire et financière que dans la sphère industrielle (F. Braudel).

Personne ne saurait, aujourd'hui comme hier, déterminer le "seuil quantitatif" à partir duquel il y aurait "trop d'Etat".

Il apparaît en outre, contrairement à ce que prétendent certains économistes de l'offre, que l'insécurité sociale ne peut en aucune manière être considérée comme un facteur favorable à la croissance en raison du développement de l'esprit de compétition qu'elle engendrerait.

Déjà au 19ème siècle en Europe le paternalisme patronal tenait lieu d'Etat-providence et donnait aux salariés le quantum de sécurité qu'il fallait pour que le procès de travail se déroule sans trop de ruptures et que se poursuive le procès d'accumulation.

La théorie économique académique a malheureusement toujours considéré l'Etat comme exogène à la sphère économique proprement dite, si ce n'est comme un "mal nécessaire" qu'il convient de réduire à tout prix à son expression minimale (Nozik). C'est ce qui l'a empêché d'analyser l'Etat comme une variable endogène du processus de croissance et de développement. A notre connaissance les écoles institutionnalistes et marxiennes ont été les seules à effectuer bien qu'imparfaitement cet effort d'intégration de l'Etat dans la dynamique générale du capitalisme.

Si l'on s'en tient aux considérations plus prosaïques et empiriques du FMI, les arguments qui militeraient en faveur du désengagement de l'Etat paraissent bien fragiles au regard de la "réalité" même qu'elles prétendent prendre en compte.

Par exemple l'affirmation selon laquelle les transferts sociaux d'origine étatique exerceraient un effet

déséquilibrant sur la balance commerciale ne vaut que si l'on fait explicitement l'hypothèse que ces transferts accroissent les importations et réduisent par le coût de leur financement les exportations. Une telle hypothèse ne peut être justifiée seulement par le pourcentage du contenu en importation de la demande globale car on peut supposer de manière plus réaliste que les transferts sociaux visent les ménages ayant un pouvoir d'achat faible dont les normes de consommation ne concernent pas les produits extérieurs.

Concernant le "surcoût" que ces transferts représenteraient pour les entreprises il faudrait pouvoir montrer qu'il n'est pas compensé par une meilleure capacité de travail des bénéficiaires de la protection sociale, et donc une meilleure productivité.

Plus généralement, l'idée de la faillite de l'Etat comme vecteur du développement s'impose comme une pseudo-évidence non démontrée théoriquement et non vérifiée empiriquement. Tout se passe comme si l'on acceptait comme une vérité acquise que l'échec du développement était dû aux dysfonctionnements de l'Etat alors même que l'on pourrait soutenir de manière plus fondée empiriquement la proposition inverse. Il suffirait pour cela d'évoquer les cas du Japon, de la Corée du Sud, de Taïwan, de l'Inde...

Comment expliquer alors cet à-priori négatif de la Banque Mondiale et du FMI sur l'Etat?

A défaut d'une argumentation théorique cohérente et fondée sur la nature de l'Etat dans les PED et son rôle dans le développement, la BM et le FMI s'en tiennent à des effets de surface et limitent leur analyse des causes des dysfonctionnements de l'Etat essentiellement aux facteurs monétaires et financiers: "l'excès de fonctionnaires et de dépenses en traitements, l'excès de dépenses en matériel et en fonctionnement, le déficit des entreprises publiques... font

que l'Etat dépense plus qu'il ne gagne et qu'il est amené de ce fait à s'endetter sur le plan interne auprès du système bancaire". Ce faisant il "pompe" les liquidités et empêche le financement des investissements productifs par le secteur privé (effet d'éviction).
A ces dysfonctionnements des finances publiques se surajoute une politique économique interventionniste qui, en totale contradiction avec les lois du marché, administre les prix, subventionne les producteurs des secteurs industriels et/ou agricoles, garantit les achats aux producteurs, adopte une politique protectionniste... Autant de mesures qui sont supposées se traduire par une allocation non optimale (car éloignée de l'équilibre) des ressources pour la collectivité. On fait ici l'hypothèse que la situation aurait été bien meilleure s'il n'y avait pas eu intervention de l'Etat. Il est évident que cette hypothèse ne peut être vérifiée empiriquement.

La faiblesse de l'argumentation permet de comprendre pourquoi le discours des experts se déplace invariablement sur la seule réalité tangible et indéniable: celle des comportements bureaucratiques, des gaspillages, de la corruption, de l'irrationalité de certaines mesures de politiques économiques, etc.

Devant un état de fait aussi difficilement contestable et admis par tous, les PAS auraient pu tout simplement se borner à proposer des mesures techniques et politiques de rationalisation des choix budgétaires et de moralisation du secteur public, de manière à accroître l'efficacité des interventions publiques. La réflexion aurait pu alors se porter sur les méthodes de programmation décentralisée, les procédures démocratiques d'allocation et d'utilisation des fonds publics, etc.

Au lieu de cela on a décrété sans la moindre preuve que le marché aurait donné de meilleures résultats, et qu'il

convenait de ce fait, non pas de la rétablir puisqu'il n'a jamais réellement fonctionné selon les principes du modèle concurentiel néo-classique, mais de le mettre en place purement et simplement.

On a alors admis implicitement qu'il suffisait de "retirer" l'Etat de l'économie pour que, ipso facto, le marché concurrentiel le remplaçât. Les experts du FMI et de la Banque Mondiale n'ont semble-t-il pas imaginé un seul instant qu'en l'absence d'institutions (telles que l'entreprise elle-même!) des formes non marchandes (corporatisme, féodalités, organisation mafieuses...) ou non concurrentielles (monopoles, "marché noir"...) pourraient remplir les vides laissés par le départ de l'Etat.

S'agissant des PED et plus particulièrement des pays les plus pauvres nous pensons que le processus de désengagement de l'Etat actuellement en cours ne débouche pas forcément sur le développement institutionnel du marché et peut conduire dans certaines conditions à des formes régressives d'organisation de la société et de l'économie.

Deux ordres de facteurs qui se conjuguent militent en faveur de ce scénario "pessimiste": l'un interne et l'autre externe.

i. <u>Sur le plan des facteurs d'ordre interne</u>

Dans de nombreux pays en développement au moment de la décolonisation il ne restait plus bien souvent face à face que deux groupes d'acteurs (peut-être des classes sociales ?): l'Etat et les paysans. Leurs relations peuvent être schématisées comme suit:

L'Etat prélève sur les paysans un surplus agricole réel et/ou monétaire par le biais du contrôle des prix des intrants et des extrants, par l'impôt de capitation, par le crédit agricole, voire même par la pratique de prébendes diverses, et

ce au bénéfice exclusif des titulaires des postes administratifs, c'est-à-dire des agents de l'Etat.

Ce système aurait pu perdurer s'il avait pu déboucher sur la production d'un surplus "intensif" et non pas seulement extensif. En effet l'épuisement des facteurs de l'accumulation extensive du surplus agricole et minier face à la croissance démographique a conduit naturellement à la crise de l'Etat. On a assisté alors non pas à une réduction du poids de l'Etat mais au contraire à son inflation (P. SALAMA). En Afrique sub-saharienne par exemple tout s'est passé comme si la reproduction élargie de l'Etat jouait comme substitut à l'absence de reproduction élargie de la base économique, c'est-à-dire en l'occurrence la capitalisation du surplus agricole et minier par accumulation intensive.

Cette reproduction élargie de l'Etat a engendré inefficacité, gaspillage et corruption qui à leur tour ont nourri davantage encore la croissance de l'Etat et ont accentué encore plus la pression sur les couches paysannes et artisanales productives. On a là un processus typique de "feed-backs" positifs qui débouche sur un mouvement cumulatif explosif (phénomène de "runaway").

En épuisant sa base productive et ses possibilités d'extorsion du surplus agricole et minier l'Etat voit se réduire ses sources de revenus et perd progressivement sa fonction redistributive qui fondait en partie sa légitimité.

ii. Sur le plan des facteurs externes

On ne saurait ignorer que la dynamique de développement de l'Etat dans les PED ne peut être dissocié de la dynamique générale de pénétration des rapports marchands et capitalistes.

En effet, à partir du moment où la reproduction individuelle et sociale de la force de travail rurale et urbaine incorporait de plus en plus de biens marchands non produits localement par des unités de production communautaires agricoles et artisanales, il y a eu prise en charge par l'Etat de la gestion de cette reproduction.

Les liens de solidarité communautaire (F.R. MAHIEU) propres aux sociétés africaines ne disparaissent pas avec le développement de l'Etat. Ils pénètrent au contraire les appareils d'Etat en changeant de forme sans se dénaturer fondamentalement. L'Etat lui-même, favorise d'autant plus activement cette transmutation qu'il trouve dans ce transfert de responsabilié à son profit de la gestion de la reproduction de la force de travail urbaine un moyen puissant d'asseoir sa légitimité politique. On comprend mieux alors, selon l'expresion de P. Salama, le "surdéveloppement de l'Etat" qui ne peut accroître sa légitimité qu'en participant activement à la dissolution des liens de solidarité communautaires. Il se substitue alors à la communauté de base lorsque celle-ci ne parvient plus à maintenir les systèmes d'entr'aide familiaux, ou aux institutions informelles (groupements, coopératives, associations...) lorsqu'elles se révèlent incapables de préserver, faute de moyens, la solidarité du groupe communautaire. L'Etat devient ainsi le substitut de la solidarité communautaire surtout pour les populations urbaines déracinées.

A travers les slogans telles que "l'éducation pour tous", la "santé pour tous", ... qui répondaient pourtant à des objectifs tout à fait louables, l'Etat nouvellement indépendant s'était progressivement imposé comme le principal agent d'intégration sociale. Il se fixait ainsi comme devoir d'absorber en son sein tous les sortants du système éducatif.
La conjonction de ces deux ordres de facteurs internes et externes explique mieux que toute analyse étroitement économique sur les "défaillances" du marché la nature et la

dynamique de l'Etat dans de nombreux pays en développement. Cette conjonction se trouve aujourd'hui remise en question non pas par l'émergence de nouveaux groupes sociaux propres aux sociétés marchandes et capitalistes, comme cela a pu être le cas dans certains pays d'Amérique Latine, mais de manière autoritaire et volontariste par les politiques de désengagement de l'Etat des Programmes d'Ajustement Structurel.

Dès lors en effet que les PAS, par leurs politiques de réduction drastique des dépenses de l'Etat, remettent en question cette fonction redistributrice et intégratrice, il se produit un vide qui ne peut être comblé du jour au lendemain par un retour aux formes anciennes d'intégration sociale (c'est-à-dire par les réseaux de solidarité communautaire), quand bien même le retrait de l'Etat peut provoquer dans les zones rurales un repli autarcique sur la communauté villageoise ou la famille. Le risque est donc grand sinon certain, de voir apparaître des formes d'atomisation du corps social, de décomposition de la société civile et plus particulièrement urbaine. La croyance que le secteur privé, c'est-à-dire le marché, pourra conformément aux "bons modèles" néo-classiques de fonctionnement du marché du travail se substituer à la gestion étatique de la force de travail est un acte de foi qui fait bien peu de cas, non seulement de la réalité sociale des sociétés concernées, mais aussi de toute l'histoire sociale des pays capitalistes développés eux-mêmes.

Le système étatique qui était déjà en situation de crise permanente avant les PAS (en fait depuis les indépendances) rentre alors dans une phase de chaos. Il prend alors la forme, selon l'expression de Myrdal, d'un Etat "mou" où domine la gabegie, la corruption et la perte généralisée du sens de l'intérêt collectif. On assiste alors à une généralisation de l'arbitraire et des privilèges discrétionnaires fondés sur l'enrichissement personnel qui sapent les fondements de

l'autorité de l'Etat et conduisent à des situations anarchiques de la société civile.

Cette situation de déliquescence de l'Etat s'accompagne paradoxalement de régimes autoritaires mais extrêmement fragiles, à dominante militaire. Elle conduit le plus souvent au développement d'un secteur privé, orienté non pas vers des activités productives mais vers des activités spéculatives et illicites, centrées sur l'immobilier, la contrebande, la fuite des capitaux...

Au secteur informel pauvre mais productif (bien qu'en voie de décomposition) de l'artisanat rural et urbain se superposerait alors le secteur informel "riche" des affairistes, du banditisme organisé, de la délinquance en col blanc.

Ce processus de décomposition de "l'Etat mou" fait courir le risque de livrer le pays tout entier aux appétis des intérêts privés nationaux et étrangers.

Dans ce contexte le recours aux organismes internationaux est totalement dénaturé et détourné de sa fonction originelle qui est d'assister un processus d'assainissement. Il apparaît comme une source perpétuelle de "new money" permettant d'assurer un minimum de fonction redistributrice à l'Etat.

Pour l'Etat en perdition, les PAS avec leur cortège de crédits d'ajustement structurel (CAS), deviennent autant de bouées de sauvetage qui fuient de partout et qu'il faut relancer en permanence.

Le thème du désengagement de l'Etat repose donc sur une analyse théorique inconsistante ou absente de la nature et de la fonction de l'Etat dans les économies en développement.

Prendre en compte la complexité de la forme "ETAT" et son évolution à travers l'histoire des pays développés et des PED

signifie qu'il faut absolument repenser le rôle de l'Etat et de l'Administration publique dans le processus actuel de développement des pays du tiers-monde. Pour cela il faut réexaminer non seulement la conception traditionnelle de l'Etat-gendarme et de l'Etat-providence mais aussi le rôle de l'Etat "prédateur" et parasitaire dilapidateur du surplus économique.

La véritable question ne porte pas sur le choix hypothétique entre étatisation et privatisation. Elle concerne plutôt les conditions d'une gestion rentable et efficace d'unités de production et de distribution dans un environnement macro-économique national et international profondément déséquilibré et marqué par une très grande incertitude.

2ème partie

L'équilibre prioritaire de la balance des paiements

Ce que l'on entend généralement par "programme d'ajustement structurel" c'est principalement une série de mesures de politique économique de stabilisation à court terme et d'ajustement à moyen terme qui sont supposées se prolonger par une croissance structurelle à long terme.

Trois notions essentielles coexistent donc dans les PAS, que l'on a souvent tendance à confondre et qu'il importe de distinguer: il s'agit des notions de stabilisation, d'ajustement et de structure.

i. L'action en termes de politique de stabilisation à court terme, correspond au programme que propose le FMI à travers:

   - une politique monétaire (dévaluation, contrôle du crédit, contrôle de l'offre de monnaie);

- une politique budgétaire (réduction des dépenses publiques et restructuration du système fiscal qui tient compte de la courbe de Laffer);

- une politique des revenus visant le freinage salarial;

- une politique réglementaire visant une libéralisation complète (prix, salaires, taux d'intérêt, taux de change, commerce intérieur et extérieur...).

On attend de cette politique de stabilisation la réalisation de l'équilibre interne (Offre domestique= demande domestique, recettes fiscales = dépenses publiques) et externe (Importations = exportations).

En réalité ces différentes mesures ne se situent pas sur le même plan. C'est autour de la recherche d'un trend équilibré de la balance des paiements que s'ordonnent ces mesures de court terme et les instruments qu'elles mettent en oeuvre (politiques monétaires, fiscales et commerciales).

ii. Une action à plus long terme que la précédente, d'ajustement proprement dit, est proposée par la Banque Mondiale.

Dans cette optique on distingue deux types de mesures:

1. celles qui rationalisent le mode d'allocation des ressources en supprimant les gaspillages, en éliminant les rigidités et en favorisant la mobilité et la flexibilité du travail, des prix, du capital, des ressources au sens large;

2. celles qui agissent sur le secteur productif en s'efforçant d'accroître les ressources (capital, travail...), d'améliorer leur productivité (non seulement

du travail et du capital mais aussi celle de l'administration, des entreprises publiques, du système fiscal, des services, etc.).

Il s'agit là d'une approche plus développementaliste qui se fonde depuis 1980 sur les enseignements de l'économie de l'offre.

La politique d'ajustement se situerait donc plutôt dans le moyen terme. Elle prétend corriger les déséquilibres fondamentaux par des mesures de réallocation des biens et services, d'action sur le niveau de la production et de la consommation.

iii. La politique d'ajustement structurel serait alors une forme plus développée de la politique d'ajustement car elle vise dans le long terme à modifier plus fondamentalement les structures de la production. Elle agit sur le côté offre de l'économie ("supply side of the Economy"), sur la partie "réelle".

S'il existe un cadre théorique monétariste et keynésien pour fonder les mesures de stabilisation et d'ajustement, il n'existe aucune analyse théorique sérieuse sur la notion d'ajustement structurel proprement dite et donc sur le développement économique à long terme.

Tout se passe comme si FMI et Banque Mondiale faisaient leur l'idée keynésienne que "dans le long terme nous sommes tous morts". Si bien que seuls les volets stabilisation et ajustement sont plus ou moins bien traités alors que le volet structurel est rarement abordé. Il est sensé intervenir (ou plutôt découler logiquement) après la mise en place et la réussite des deux premiers. Il se présente comme la promesse des PAS, la récompense de leur bonne application. Les crédits accordés par les institutions internationales sont ainsi soumis aux exigences de la conditionnalité et de la performance.

Nous voudrions ici, en nous situant dans le même cadre théorique néo-classique et keynésien des PAS montrer qu'ils conduisent à des insuffisances voire à des incohérences qui méritent d'être soulignées et corrigées.

Tout d'abord le sentiment qu'il puisse surgir des incohérences entre le programme de stabilisation à court terme et le programme d'ajustement à moyen tèrme est assez bien partagé par les experts de la Banque Mondiale et du FMI. Il suffit pour s'en convaincre d'analyser l'évolution et le partage des rôles relatifs aux mesures préconisées par ces institutions.

Bien qu'il ait vocation à agir sur le volet stabilisation le FMI a toujours affirmé soutenir les ajustements structurels, et ne manque pas de souligner que les mesures qu'il préconise concernent aussi le côté offre de l'économie. Il en serait ainsi des dévaluations qui encouragent l'offre d'exportation et la substitution d'importation, et de la politique des taux d'intérêt qui encourage l'épargne et partant permet le financement des investissements. Dans le même ordre d'idée les facilités de crédit étendus ("Extended Fund Facility") puis plus récemment les facilités d'ajustement structurel ("Structural Adjustment Facility") et les Facilités d'ajustement structurel renforcés sont présentées comme des instruments destinés à soutenir les ajustements structurels à moyen terme.

Plus précisément, selon le FMI, la contrainte externe de déficit de la balance des paiements justifie les politiques d'austérité internes et de taux de change.

Nous allons examiner successivement ces deux aspects de la politique de stabilisation du FMI au regard de la dimension structurelle qu'elle prétend prendre en compte.

1°) L'action sur le côté demande de l'économie: les politiques d'austérité

En dépit de ses proclamations de considération pour la dimension structurelle de l'ajustement (i-e le côté offre de l'économie), le FMI continue pourtant de considérer que la cause essentielle du déséquilibre de la balance des paiements et de l'endettement tient à une mauvaise gestion de la demande globale intérieure et préconise des mesures tendant à agir non pas sur les structures mais sur les règles de gestion de la demande.

Il s'agit, selon une logique macro-économique très fortement inspirée des principes du monétarisme de l'Ecole de Chicago, d'exercer un contrôle sévère sur l'offre de crédits à l'économie et au secteur public plus particulièrement, de contrôler l'offre de monnaie, d'accroître les taux d'intérêts réels, de réduire les dépenses publiques et de moduler sélectivement la pression fiscale, de peser sur les salaires, de libérer les prix des produits de première nécessité subventionnés par l'Etat. On attend de ces mesures restrictives la réalisation des grands équilibres internes et surtout externes.

Il n'est pas utile ici de rappeler que les fondements théoriques de l'école de Chicago sont loin d'être parfaitement assurés. Les débats sur la macroéconomie contemporaine entre post-keynésiens et nouvelle école classique ne semblent pas avoir tourné à l'avantage de l'approche monétariste, même avec le renfort douteux de l'école des anticipations rationnelles.

Sans réactiver ces débats théoriques, plaçons-nous simplement sur le terrain même de cette politique et de l'objectif d'équilibre de la balance extérieure qu'elle prétend atteindre.
Que peuvent valoir de telles politiques si l'on considère par exemple que dans de nombreux pays en développement les

déséquilibres de la balance des paiements sont liés à la fois à l'évolution des marchés en crise des pays développés et à la concentration de leurs exportations sur un très petit nombre de produits?

On affirme généralement avec bon sens que face à une telle situation il faudrait diversifier la production pour l'orienter vers des exportations de biens qui font l'objet d'une forte demande internationale et pour lesquels les prix ont tendance à augmenter relativement aux prix des autres biens. Mais quel serait l'effet de mesures visant à la diversification de la production et à la réallocation des ressources des biens "non-échangeables" vers les "biens échangeables", si elles ne s'accompagnaient pas à leur tour de mesures visant à accroître les investissements publics en infrastructures économiques et sociales, et sans lesquelles l'économie serait incapable de s'ajuster structurellement, quel que soit ailleurs le degré d'incitation par les prix?

Peut-on raisonnablement considérer que les mesures de restriction de crédits dans le but de réduire le déséquilibre de la balance des paiements, sont compatibles avec des transformations des structures productives orientées vers le marché mondial ("export led growth")? Le FMI prétend pourtant réaliser simultanément ces deux objectifs manifestement contradictoires dans le contexte présent des économies en développement et du marché mondial!

Les hypothèses selon lesquelles une politique de contrainte financière peut conduire à rétablir l'équilibre de la balance des paiements en dehors d'une dévaluation sont particulièrement drastiques. Pour que les importations se réduisent au niveau des exportations il faudrait d'une part que le taux d'inflation intérieur soit plus faible que le taux de croissance des prix mondiaux, de manière à rendre possible des substitutions d'importation; et d'autre part que les prix des produits exprimés en monnaie nationale incitent à

accroître la demande d'importation du reste du monde, tandis que ces mêmes prix exprimés en monnaie étrangère incitent les producteurs nationaux à exporter.

En fait la politique de restriction financière ne peut au mieux agir que sur la balance des paiements courants, par le biais de la réduction de la demande interne. Elle ne saurait, sauf à imaginer une conjonction extraordinaire d'hypothèses particulièrement optimistes, exercer un effet favorable sur les structures de la production. Elle pourrait très probablement en revanche exercer un effet néfaste sur ces dernières et compromettre durablement tout rétablissement durable de l'équilibre de la balance des paiements. Nous savons aujourd'hui que l'investissement a supporté le gros de la charge des politiques d'ajustement et qu'il en est résulté un phénomène grave de désindustrialisation et de décomposition des appareils productifs de nombreux pays du Tiers-Monde.
Ceci peut se comprendre même dans le cadre du traditionnel modèle IS/LM qui montre que la réduction de la demande interne globale associée à des taux d'intérêt croissants a le même effet qu'une réduction du revenu réel et de l'emploi. Si en outre on suppose raisonnablement que les importations du pays en développement sous ajustement ne sont pas composées essentiellement de biens de consommation ou de biens de luxe, et qu'elles comprennent une part non négligeable de biens d'équipement et intermédiaires, il est certain que les réductions d'importation affecteront au moins en partie les capacités productives. Ceci aura pour effet:

- d'une part, de réduire l'offre de biens de consommation et d'entraîner soit une augmentation des prix nationaux si la demande pour ces biens est inélastique, soit une augmentation des importations de biens de consommation, qui s'accompagnera également d'une augmentation des prix;

- d'autre part, d'affaiblir la compétitivité des entreprises nationales sur le marché mondial, par le

double effet de l'augmentation des prix internes et du vieillissement des équipements industriels. En tout état de cause les capacités d'exportation du pays seront fortement compromises.

Ainsi une politique de restriction financière peut à très court terme rétablir l'équilibre de la balance des paiements courantes tout en compromettant à plus long terme et durablement une croissance économique stable et équilibrée et donc la balance des paiements elle-même.

Par ailleurs il peut paraître pour le moins hasardeux, dans le contexte financier international actuel, de supposer que des taux d'intérêt élevés exerceront un effet d'incitation vis-à-vis des capitaux étrangers plus important que l'effet dissuasif que ces mêmes taux pourraient avoir sur les investissements des entreprises nationales. Le FMI semble raisonner comme si la situation que les pays en développement ont connu au cours des années soixante dix après le premier choc pétrolier ne s'était pas profondément modifiée avec la crise de la dette (1).

Il est évident en revanche que des taux d'intérêt élevés ont pour effet d'accroître les coûts financiers des entreprises d'une part et de rendre l'efficacité marginale du capital (la rentabilité escomptée de l'investissement productif) inférieure aux revenus obtenus par les placements financiers et spéculatifs (spéculation boursière, dépôts à terme, achats de devises...) d'autre part.

Le taux d'intérêt et le taux de profit sont souvent en relation inverse. La hausse du premier au détriment du second provoque généralement une substitution de l'accumulation

---

1 On sait qu'à cette époque le FMI préconisait une politique de l'argent facile et à bon marché pour les PED.

financière à l'accumulation productive. Dans ces conditions on pourrait assister, à l'instar de ce qui semble se passer dans les pays développés, à un déclin du capital industriel (si tant est qu'il existe!) et à l'émergence puis à la domination d'un capital financier qui se valorise prioritairement dans la sphère financière internationale.

Dès lors que le capital financier devient dominant, les comportements économiques s'orientent non plus vers la production de richesses mais vers des stratégies de détention de richesses, quelles que soient leurs formes (spéculation sur les oeuvres d'art par exemple dans les pays développés, au même titre que sur les devises, spéculation foncière dans les PED).

La structure des prix relatifs ne reflétera plus alors la structure des coûts de production (les différences de productivité) mais les conflits de partage (de distribution) des gains spéculatifs entre les différents acteurs privés du capital financier. Il deviendra difficile d'affirmer dans ces conditions que la "liberté des prix" garantit "l'allocation optimale des ressources".

La "libéralisation des marchés financiers" que préconise par ailleurs le FMI comme remède à une situation grave de "répression financière" ne pourra plus dans le cadre de ce scénario être interprétée comme la condition d'une allocation efficace de l'épargne. Elle permettrait plutôt la mise en place d'un espace (un marché?) de financiarisation des richesses réelles, de recyclage des prêts ou des dons privés et/ou publics et de leur répartition par le jeu de la spéculation. Ce jeu ne peut se poursuivre qu'en rendant permanent et indéfiniment reconductible le financement externe des PVD. Ceci n'est pas pour déplaire aux banques internationales qui, à condition bien évidemment que le flux de service de la dette ne s'interrompe jamais, pourront ainsi réaliser leur vieux rêve d'une dette perpétuelle.

On comprend alors qu'en privilégiant dans les Programmes d'Ajustement Structurel la contrainte de la balance des paiements, on peut conduire les PED endettés à s'inscrire dans cette logique financière de partage des richesses totalement indifférente à leur création.

On a tendance à oublier que bien souvent les déficits publics et le gonflement de la masse monétaire ont été les conséquences et non pas les causes des crises des balances des paiements et de l'inflation. Il faut savoir qu'une grande partie de la dette extérieure a été financée par le secteur public et que par ailleurs c'est la chute des prix des matières premières qui, en diminuant d'autant les rentrées fiscales, a été une cause importante de déficit budgétaire. Dans le contexte présent, le libre accès des firmes privées aux marchés financiers internationaux est source de suremprunt et de fuite des capitaux. Il favorise les activités spéculatives des acteurs qui s'enrichissent dans la crise financière et qui ont donc intérêt à ce qu'elle se perpétue.

D'un autre côté, critiquer les effets pervers des politiques de libéralisation financière dès lors que l'on se place dans le contexte d'économies ouvertes, ne doit pas nous conduire à nier le problème aigü de taux d'intérêt réels trop bas, sinon négatifs, qui diminuent l'épargne interne et favorise les fuites de capitaux. Il s'agit plutôt de suggérer d'une part que d'autres politiques sont possibles dès lors que l'on prend en considération l'environnement international et que d'autre part aucune politique ne sera vraiment efficace si elle ne se coordonne pas à celle des autres pays partenaires. Cette dernière observation prend tout son sens à propos des politiques de change préconisées par les PAS.

2°) L'action sur les taux de change

La surévaluation des taux de change des PED serait alors pour le FMI une autre cause majeure du déficit de leurs balances des paiements.

La dévaluation s'impose alors car elle est supposée accroître la compétitivité des produits nationaux sur le marché mondial, donc favoriser les exportations et freiner par l'effet inverse les importations. L'excédent commercial attendu devrait permettre d'assurer le service de la dette. Certes celui-ci peut avoir un effet dépressif au sens keynésien car il s'apparente à une augmentation de l'épargne par rapport à l'investissement. Mais on peut penser que la demande externe (les exportations) va compenser la réduction de la demande interne due au paiement du service de la dette. Pour que ces mécanismes de rééquilibration puissent s'opérer il faut supposer que le différentiel d'inflation avec les pays partenaires ou le marché mondial évolue à l'avantage du pays endetté, sinon la perte de valeur interne de la monnaie se traduit également par sa perte de valeur externe (égale au différentiel d'inflation par rapport au marché mondial) et implique une nouvelle dévaluation. On se situe ici dns l'optique de taux de change déterminés selon le principe de la parité des pouvoirs d'achat.

Si l'on suppose à présent que le taux de change ne dépend pas seulement de la parité des pouvoirs d'achat mais aussi du taux d'intérêt, la dévaluation doit aussi prendre en compte les différentiels de taux d'intérêt.

La question de la relation taux d'inflation-taux d'intérêt-taux de change est donc au coeur de l'argumentation du FMI. Si le taux d'inflation est une fonction croissante du taux d'intérêt et une fonction décroissante de la valeur externe de la monnaie, on peut très bien avoir un enchaînement pervers dans lequel toute dévaluation accentue l'inflation, qui

accroit à son tour le taux d'intérêt qui de ce fait conduit de nouveau à la dévaluation. Ce mouvement ne pouvant aller qu'en s'amplifiant car la hausse du taux d'intérêt décourage l'investissement productif et réduit l'offre globale tout en accroissant les coûts financiers des entreprises qui produisent pour le marché local ou international. Et comme par ailleurs l'augmentation des taux d'intérêt accroît la charge de la dette interne de l'Etat et creuse de ce fait le déficit budgétaire, l'Etat peut être incité à accroître la pression fiscale, donc à comprimer encore plus la demande interne, alors même que les coûts des entreprises augmentent. L'inflation par les coûts l'emportant sur l'effet déflationniste qui pourrait résulter d'une réduction de la demande globale, on va voir se mettre en place une spirale: dévaluation du taux de change, accroissement du taux d'intérêt, accroissement de l'inflation, diminution des investissements, accroissement de la sphère financière spéculative, récession économique, etc.

Pour le FMI ces mécanismes pervers ne sauraient se produire si les taux de change restent flexibles. L'argument de flexibilité inspiré du modèle concurrentiel d'équilibre général postule que sur tous les marchés, quelle que soit leur nature, c'est l'ajustement par les prix qui permet la réalisation de l'équilibre. D'où l'on conclut à la supériorité des taux de change flottants sur les taux de change fixes.

Adopter le système des taux de change flottants pour un pays en développement dont l'économie est peu diversifiée et dont le commerce extérieur se concentre sur un petit nombre de produits primaires dont les prix sont sujets à d'importantes fluctuations, revient à accepter des variations très fortes de la monnaie nationale, qui augmentent les risques de change à un point tel qu'une fuite généralisée devant la monnaie nationale devient inévitable et rend impossible l'objectif d'équilibre de la balance des paiements, pour lequel cette

politique aurait été justement adoptée. On ne saurait pour autant envisager une intervention des autorités monétaires visant à réduire ces mouvements erratiques du taux de change puisque justement on est dans le cas de figure où il n'existe pas de réserves de devises suffisantes et sans lesquelles une telle intervention est impossible.

On comprend mieux ainsi que la solution des taux de change flottants a été rarement pratiquée et jamais avec succès (cf. les expériences du Nigéria, de la Tanzanie et du Zaïre).

Se rapprocher de cet idéal de flexibilité des taux de change pour une monnaie non convertible va consister à pratiquer une politique d'ajustement permanent du taux de change (les taux de change glissants) en simulant un marché parfait dans lequel le taux de change d'équilibre se fixerait conformément au principe de la parité des pouvoirs d'achat. Le taux de change effectif réel va servir d'indicateur. Il se présente comme une moyenne pondérée de taux de change bilatéraux (le taux de change effectif), elle-même pondérée par un indice des prix relatifs du pays avec ses pays partenaires. La manière même dont cet indicateur est calculé pose un ensemble de problèmes importants.

Il convient de noter tout d'abord que le rattachement de la monnaie nationale aux cours de change des monnaies internationales consiste à appliquer le principe de la parité des pouvoirs d'achat à des monnaies dont on sait qu'elles fluctuent les unes par rapport aux autres (au moins à court terme) non pas en fonction des différentiels d'inflation mais en fonction des mouvements de devises et de capitaux qui dépendent des différentiels de taux d'intérêt (cf. Dornbusch). Le principe même de la parité des pouvoirs d'achat est donc biaisé au départ (²).

---

² Du moins à court terme.

En outre le choix de l'indice des prix par rapport auquel on va pondérer le taux de change effectif, le choix de l'année de référence, le choix des devises que l'on va prendre en considération, etc. vont avoir une influence importante sur le calcul du taux de change effectif réel. Peut-on raisonnablement penser que l'évolution de ce taux de change exprimera l'évolution de la parité des pouvoirs d'achat et prendra réellement en compte les dynamiques d'évolution des prix et des productivités? Si on pose cette question à propos de l'Afrique sub-saharienne par exemple, la réponse ne peut être que très dubitative.

Pendant la période 1965-73, le taux d'inflation étant en Afrique sub-saharienne inférieur à 5% par an alors qu'il était de 5,2% dans les pays capitalistes développés. En 1974 toutes les grandes monnaies avaient adopté le système des taux de change flottants. Lorsque après le premier choc pétrolier on a assisté à une flambée des prix, le différentiel d'inflation entre les pays développés et l'Afrique s'est inversé au détriment de l'Afrique. Les pays africains qui, en dehors de la zone franche, ont maintenu fixe la parité de leur monnaie ont connu de ce fait une appréciation importante de leur taux de change effectif réel. Sans doute cela a-t-il favorisé les importations de biens d'équipement et de biens de consommation et donc la demande de devises qui, lorsqu'elle ne pouvait être satisfaite, engendrait le développement du marché noir, la corruption, la fuite des capitaux, l'exportation et l'importation illégales des marchandises... Dans ces conditions la différence entre le taux de change officiel et celui en vigueur sur le marché parallèle est allée en croissant. Plus la répression contre le marché noir était forte plus le risque augmentait et plus de ce fait la prime sur le marché parallèle devait être élevée.

Pendant la décennie 1973-1981 ces phénomènes ont pu être occultés par le financement extérieur (dette privée et publique) bon marché. Lorsque au début des années 80 à la

suite du second choc pétrolier de 1979, de la détérioration des termes de l'échange, de l'envolée des taux d'intérêt, et de la hausse du cours du dollar a commencé à se développer la crise de la dette, on a vu se détériorer très rapidement les balances commerciales des pays africains, s'accroître les déficits des balances des paiements, se développer l'inflation et se raréfier considérablement le flux de devises (arrêt des prêts privés, stagnation sinon régression de l'aide publique au développement en provenance des pays développés, etc..). Comme on pouvait s'y attendre la pénurie engendre un mode de régulation marqué par la corruption et le développement de la bureaucratie, souvent par compensation.

Comme on le voit, les raisons qui au cours de chacune de ces deux phases ont conduit à une appréciation ou à une dépréciation du taux de change sont très diverses et très fortement dépendantes de considérations extérieures aux pays concernés. Cette rapide évocation de la situation en Afrique sub-saharienne peut nous convaincre qu'il n'est pas déraisonnable de se poser (et de poser au FMI) les questions suivantes:

1. Peut-on se limiter à la seule action sur les taux de change pour rééquilibrer les balances des paiements des PED?

2. Quel rôle peut jouer la politique de change dans un dispositif plus général qui mettrait l'accent sur les causes structurelles des déséquilibres extérieurs?

3. La politique de change doit-elle se ramener à la dévaluation ou à la flexibilisation?

4. Quel rapport y-a-t-il entre la dévaluation et la structure interne des prix relatifs? (et non pas seulement avec le niveau absolu des prix c'est-à-dire l'inflation). C'est selon nous en termes de <u>structure</u>

des prix relatifs que doit être posé le problème de la compétitivité sur les marchés extérieurs.

5. Quelles sont les conditions de réussite d'une dévaluation? Une politique d'austérité budgétaire, monétaire et salariale ne risque-t-elle pas de freiner le développement des investissements donc de limiter (sinon d'empêcher) la croissance, l'amélioration de la productivité (donc les gains de compétitivité) et ce faisant d'empêcher le rétablissement des équilibres extérieurs?

6. Est-on certain que la variable prix est déterminante dans le redressement des exportations et la diminution des importations (comme le suppose implicitement la politique de dévaluation préconisée par le FMI)? En d'autres termes a-t-on correctement évalué le poids relatif de la variable prix par rapport:

   i) au degré de développement des infrastructures économiques et sociales (transport, santé, éducation, communications, etc..);

   ii) à la structure des coûts des entreprises nationales industrielles et agricoles (poids des matières premières, des produits intermédiaires, des biens d'équipement, du transport, etc.);

   iii) au transfert et à la maîtrise des technologies (coût de transfert et coût de maintenance);

   iv) à la capacité d'adaptation et de mobilisation de la force de travail (pénurie de main-d'oeuvre qualifiée qui peut accroître le recours à une main-d'oeuvre étrangère plus chère);

   v) à l'efficacité des structures institutionnelles;

   vi) etc. ?

vii) Quel rôle joue effectivement l'incitation par les prix dans le comportement des agents?

viii) Enfin en supposant même que l'économie des PED se comportera conformément aux hypothèses implicites et explicites contenues dans les PAS, est-il certain que les résultats escomptés en termes d'avantage comparatif et de spécialisation internationale soient conformes à un véritable développement économique et social à long terme?([3])

Si l'on estime par exemple qu'une diversification de la production et des exportations est nécessaire à une croissance économique durable ou même au simple objectif de stabilisation à long terme des recettes d'exportations, il faut accepter l'hypothèse la plus raisonnable que cette diversification peut à court terme tout au moins ne pas être compatible avec les principes de l'avantage comparatif. Faire l'hypothèse inverse revient à admettre que toutes les économies en développement possèdent d'emblée tous les facteurs favorables à la diversification, ce qui est quelque peu paradoxal car cela revient à nier qu'il existe un problème de développement et donc à nier le fondement même des PAS!

C'est tout le problème de la protection des industries naissantes qui est ici posé, tant il est vrai qu'un avantage comparatif n'est pas donné par la nature une fois pour toutes!

Si on admet la nécessité, sinon d'une planification du développement, du moins d'une politique d'accompagnement du développement par l'Etat, alors va se poser la question de

---

[3] Si par exemple réagissant sans heurt à l'incitation par les prix l'économie burundaise venait à se spécialiser presqu'entièrement dans la production de thé et de café et que par ce biais elle rétablisse l'équilibre de sa balance des paiements, peut-on considérer ce résultat positif par rapport aux objectifs du PAS comme un développement économique souhaitable pour la société burundaise?

l'effet net de la dévaluation sur l'équilibre budgétaire, compte tenu du surcoût en termes de dépenses publiques engendré par cette politique d'accompagnement. Ce surcoût peut être lié directement à la dévaluation par accroissement du coût direct et indirect des importations des biens et services achetés par l'Etat pour remplir justement sa mission d'accompagnement. De manière plus indirecte, l'effet sur le budget de l'Etat peut résulter de la baisse éventuelle des recettes d'exportations, ou de la nécessité de soutenir momentanément des entreprises ou des catégories sociales en difficulté, ou encore par un effet négatif sur les recettes fiscales engendré par une redistribution des revenus due à la dévaluation.

En définitive, faire supporter tout le poids du rétablissement des équilibres extérieurs sur une politique flexible du taux de change reviendrait à procéder à des dévaluations qui ne prendraient pas seulement en compte comme on le prétend le seul différentiel d'inflation avec l'extérieur mais aussi:

i) le degré de rationnement et de pénurie des devises (raréfaction de l'APD et des prêts bancaires et croissance de la corruption et de la fuite des capitaux);

ii) le poids du service de la dette et des sorties de capitaux qu'elle engrendre;

iii) la détérioration des termes de l'échange internationaux due à la conjoncture économique mondiale.

iv) le niveau des importations incompressibles dues aussi bien à la croissance démographique (assurer le minimum de consommation à la population) qu'à la nécessité de ne pas laisser se dégrader les infrastructures économiques et sociales existantes (sans même parler de celles qu'il conviendrait de développer pour répondre à la seule augmentation de la population).

Si donc on laissait le cours de la monnaie nationale se déterminer librement sur un marché des changes, on ne voit pas quels mécanismes compensateurs pourraient empêcher l'amplification de ces chocs, indépendamment de la très forte instabilité du taux de change qui en résulterait. Dans un tel cas de figure la rationalité bien comprise des agents doit les conduire à ne plus épargner ni investir mais à spéculer.

Qui peut être capable de déterminer alors le niveau auquel doit tomber le cours de la monnaie nationale pour se stabiliser? Il y a fort à parier qu'entre-temps les écarts de revenus se seront amplifiés et les prix auront augmenté.

Sans doute est-ce la prise de conscience de ces "difficultés" qui a amené le FMI à proposer d'abord les facilités de crédit étendus ("Extended Fund Facility") puis en 1986 les facilités d'ajustement structurel ("Structural Adjustment Facility") puis un peu plus tard les facilités d'ajustement structurel renforcées.

La référence à des désajustements structurels profonds est explicite dans la mise en oeuvre de ces mesures qui se situent dans une perpective de plus long terme que les habituels crédits "stand-by". Il s'agissait par ces mesures de mieux prendre en compte les désajustements structurels des PMA.

Les critiques qui ont été adressées aux facilités de crédit étendus (EFF) mentionnent leurs faibles résultats et le fait qu'ils ne différaient pas beaucoup dans leurs conditions d'octroi des crédits "stand-by". Certes on peut toujours invoquer à leur décharge que leur mise en oeuvre s'est faite dans un contexte de crise mondiale qui n'a pas favorisé leur succès.

Les SAF, à l'instar des prêts d'ajustement structurel de la Banque Mondiale, peuvent être interprétées également comme une prise en compte explicite par le FMI de la dimension

structurelle des Programmes d'ajustement. Tant par leurs conditions d'octroi que par leur volume et leur durée les SAF ne semblent pas avoir convaincu grand monde de la sensibilité du FMI aux problèmes de structures des PED, en dépit de ses tentatives de rapprochement avec la politique de la Banque Mondiale.

Par vocation, la Banque Mondiale devrait être plus attentive aux problèmes structurels des PED. De fait, lorsqu'on analyse les conditions attachées à l'octroi de prêts d'ajustement structurel, on constate indépendamment de la durée qui va de 12 à 18 mois, une plus grande attention portée au côté offre de l'économie contrairement à la politique du FMI centrée sur le côté demande. Si en effet la Banque Mondiale est plus encline à prendre en considération les effets positifs de la demande et les effets pervers d'une politique restrictive de crédits sur les capacités d'adaptation structurelle des PED, il reste que son rôle tend à se confondre avec celui du Fond dans la mesure où la plupart des pays en développement ont simultanément recours aux crédits de la Banque Mondiale et du FMI et se trouvent donc soumis à des conditions convergentes de contrôle et de pression financière. En d'autres termes tout se passe comme si aujourd'hui pour de nombreux PED l'économie du développement était devenue synonyme d'économie de la balance des paiements; le point de vue du Fond ayant semble-t-il prévalu su le point de vue traditionnel de la Banque, et ce en dépit du rapprochement effectué par le biais des "SAF".

EN FORME DE CONCLUSION:

LA "DIMENSION SOCIALE" DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL COMME DEFENSE ET ILLUSTRAION DES LIMITES DES PAS ?

A l'issue de cette évocation de quelques problèmes relatifs à l'argumentation économique des PAS, le constat peut paraître sévère.

Il nous est apparu que les PAS reposaient sur un cadre théorique peu assuré. Ils se fondent sur une analyse statique de courte période qui est incapable de rendre compte des processus dynamiques de long terme, ni de prendre véritablement en compte la complexité des structures de la production (absence d'analyse multisectorielle), de la consommation (on raisonne sur une économie à un produit) et des comportements (référence au comportement type d'un agent représentatif totalement étranger aux sociétés des PED).

Le modèle théorique des PAS est en outre incapable d'intégrer dans son analyse les chocs exogènes (crise du Golfe et augmentation du prix du pétrole par exemple) et endogènes (catastrophe naturelle, sécheresse...). La référence à l'équilibre néo-classique walrasien comme norme de stabilité statique explique en grande partie cet échec à intégrer la macrodynamique de longue période (G. De BERNIS 1975).

Tout au plus, ce modèle théorique pourrait développer un point de vue de statique comparative sans parvenir pour autant à expliquer le passage d'un état d'équilibre à un autre ni a fortiori la trajectoire que décrit le PAS lui-même de sa naissance à sa nécessité de disparition. Qui peut aujourd'hui prédire la durée de vie des PAS?

La prise en compte récente de la "Dimension sociale de l'ajustement structurel" peut-elle ouvrir la voie à une remise en question salutaire?

Il y aurait aujourd'hui un accord assez large pour considérer que les PAS ont des effets négatifs (du moins à court terme) sur les indicateurs sociaux. D'où l'idée de mettre un peu d'huile dans les rouages de l'ajustement structurel par des prêts d'ajustement structurel destinés à couvrir le "déficit social" engendré par les PAS. La mise en oeuvre d'une telle politique ne peut manquer selon nous, de remettre en question le cadre de référence théorique des PAS et poser des problèmes de cohérence macro-économiques. Nous illustrerons notre propos en partant de l'exemple de l'aide alimentaire dont la nécessité s'impose de manière urgente pour de nombreux PED (particulièrement en Afrique sub-saharienne).

Une contradiction peut surgir immédiatement entre ceux pour qui ces ressources additionnelles externes sont destinées à rendre plus "humaine" l'application des PAS et ceux pour qui l'aide alimentaire doit s'inscrire dans une stratégie alimentaire visant à l'auto-suffisance.

Dans la logique macro-économique des PAS il faudrait pouvoir exclure la demande alimentaire de l'accroissement des revenus puisque justement, un des volets de ces programmes est de restreindre le niveau de la demande intérieure par une compression des revenus distribués (politique d'austérité destinée à accroître l'épargne intérieure et à lutter contre l'inflation et le déséquilibre de la balance des paiements).

Il va également s'agir d'empêcher que les transferts de revenus engendrés directement ou indirectement par l'aide alimentaire ne se traduisent pas par un accroissement des dépenses non-alimentaires.
Si l'on veut bien en revanche se dégager du cadre monétariste étroit des PAS, il n'est pas exclu a priori que l'aide alimentaire puisse permettre d'accroître les prix des produits agricoles pour le producteur sans que cela ne se traduise par un accroissement des prix de ces mêmes produits pour les consommateurs urbains.

L'aide alimentaire pourrait ainsi contribuer à atténuer le fait que ce sont généralement les plus pauvres qui supportent l'essentiel des sacrifices induits par les politiques d'austérité des PAS.

Il conviendrait pour cela de destiner l'aide alimentaire.

1°) au soutien de petites industries à forte intensité de main-d'oeuvre susceptibles de générer des revenus pour les victimes des programmes d'austérité sans pour autant accroître la pression sur la balance des paiements;

2°) à l'amélioration des infrastructures en milieu rural, ce qui permettrait d'accroître l'élasticité de l'offre des produits agricoles aux variations internes et externes des prix.

Par ailleurs, il est connu que les femmes et les enfants sont les membres les plus vulnérables des familles pauvres à la fois pour des raisons de pouvoir et de contrôle et pour des raisons de maintien de la capacité productive du chef de famille ou des autres mâles adultes. De ce point de vue l'aide alimentaire placée plus directement sous le contrôle des femmes peut permettre de mieux remédier aux effets néfastes des PAS sur les femmes et les enfants.

En outre on sait également que le manque de nourriture, de biens essentiels et de moyens de transport est un facteur important de la défection en milieu rural d'enseignants, de personnels para-médical, d'administrateurs, etc.

La croissance des revenus des plus pauvres pourra seule limiter les effets contre-productifs de la destruction du capital humain engendrée par les programmes d'austérité des PAS et permettre ainsi de mieux orienter l'ajustement vers la croissance. Mais c'est dans une autre logique économique que celle qui consiste à atténuer les effets néfastes des PAS en

les rendant moins austères et donc socialement et politiquement plus acceptables qu'il faudrait concevoir une mesure d'urgence telle que l'aide alimentaire. On ne saurait concevoir la "dimension sociale" comme de "l'huile dans les rouages" des PAS.

L'épreuve têtue des faits tout comme la théorie économique devraient nous inciter aujourd'hui à sortir de l'actuelle logique économique des PAS pour forger de nouveaux instruments d'analyse et de politique économique qui permettent de vaincre définitivement le sous-développement.

BIBLIOGRAPHIE

ADDISON T., DEMERY L., "The social dimension of adjustment: conceptual empirical and policy framework", Banque Mondiale, septembre 1988.

AYARI Ch. "L'application des programmes d'ajustement structurel en Tunisie (1986-1989): un bilan critique", miméo, décembre 1989.

BERTHOMIEU C., MAROUANI A. "Les conditions del'accumulation dans une économie recourant à l'endettement extérieur" CNRS/Université de Nice 1987.

CORBO V., GOLDSTEIN M., KHAN M. éditeurs, "Growth-oriented Adjustement Programs, IMF/World Bank 1987.

CLINE W., WEINTRAUB S., "Economic Stabilization in Developing Countries", Brooking Institution, Washington D-C, 1981.

CORNIA G.A., JOLLY R., STEWARD, "L'ajustement à visage humain", Unicef, Economica, Paris, 1987.

DE BERNIS G. "Relations économiques internationales", Dalloz, Paris, 1984.

DE BERNIS, G. "Les limites de l'analyse en termes d'équilibre économique général", Revue Economique, Nov. 1975.

DELORME, ANDRE "L'Etat et l'économie", Seuil, Paris, 1983.

DJONDANG P. "Financement extérieur et dynamique macro-économique des PED", Revue d'économie politique, n° 4, 1985.

DORNBUSCH, R. "Real interest rates, Home Goods and Optimal External Borrowing", J.P.E. 1983, Vol. 91, n°1 (pp. 141-153).

FEDER, G. "Economic Growth, Foreign Loans and Debt Servicing Capacity of Developing Countries", Journal of Development Studies, Vol. 16, 1980 (pp. 323-397).

FMI -" The monetary Approach to the Balance of Payments", Washington DC 1977

-"Theoretical Aspects of the Design of Fund. Supported Adjustments Programs", Occasional Paper, n° 55, sept. 1987.

FISCHER, S. "Economic Growth and Economic Policy" in "Growth-Oriented Adjustment Programs".

KESSLER D., STRAUSS-KHAN, D. "Existe-t-il un lien entre l'épargne intérieure et l'afflux de capitaux extérieurs", Tiers-Monde, n° 98, 1984.

KHAN, M.S., MONTIEL P., HAQUE N. "Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approach of the World Bank and the IMF. Development Policies Issues Series. Discussion Paper, oct. 1986.

KHAN M., MONTIEL P., "Growth-oriented Adjustment Programs: A conceptual framework" IMF Staff Papers, Vol. 36, n°2, june 1989 (pp. 279-305).

KHAN M.S. - HAQUE N.W. "Foreign Borrowing and Capital Flight". A Formal analysis IMF staff papers, vol. 32, n° 4, Déc. 1985 (pp. 279-305);

KHARAS, H. "The long-run credit worthiness of developing countries: theory and practice" Q.J.E., Août 1984 (pp. 415-439).

KATZ, M. "The cost of borrowing, the terms of trade and the determination of external debt", Oxford Economics Papers, New Series, vol. 34, 1982 (pp. 323-345).

LOSER, CL.M. "External Debt Management and Balance of Payments Policies", IMF Staff Papers, Vol. XXIV n°1, mars 1977 (pp. 168-192).

McDONALD, D.C. "Debt capacity and developing country borrowing: a survey of the literature" IMF Staff Papers XXIX 1982 (pp. 603-646).

MAHIEU F.R. "Principles économiques et société africaine", miméo, Université Nationale de Côte d'Ivoire, séminaire d'économie publique, Abidjan, janvier 1989.

NOREL Ph. "Les banques face aux pays endettés", Syros, Paris 1990.

SALAMA P., MATHIAS G. "L'Etat surdéveloppé", Maspero, Paris, 1984.

SALAMA P. "Les effets pervers des politiques d'ajustement structurel dans les économies semi-industrialisées", Tiers-Monde, n° 117, 1989.

SALAMA P. et VALIER J. "L'économie gangrenée", Editions La découverte, Paris, 1990.

TAKAGI Y. "Aid and Debt Problems in Less-Developed Countries" Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 33, Juillet 1981 (pp. 323-397).

TAYLOR L. "Structuralist Macro-Economics", New-York Basic Books, 1983.

Centre Universitaire de Recherche pour le Développement Economique et Social

Référence bibliographique des Cahiers du CURDES

Pour citer cet article / How to citate this article

MAROUANI Albert, Quelques considérations critiques sur les fondements macroéconomiques des programmes d'ajustement structurel, pp. 19-57, Cahiers du CURDES n° 9, Juillet 1993.

Contact CURDES : curdes.fsea@yahoo.fr