

***L'AJUSTEMENT STRUCTUREL OU
RESTRUCTURER POUR LA CROISSANCE L'ÉTAT***

SYLVIE BÉLANGER

UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL

COLLECTION CAHIERS DU GRETSÉ

N° 8

Janvier 1992

Depuis le début des années 1980, une cinquantaine de pays, dont plus de la moitié en Afrique, ont mis en oeuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS). Mais quoique le terme soit de plus en plus fréquemment utilisé à propos des pays du Tiers monde en l'associant à la stratégie de la dette, il n'est pas certain qu'il soit toujours appréhendé dans toute sa signification. Par exemple, il est commun d'entendre dénoncer les impacts sociaux (négatifs) de l'ajustement structurel mais sans définir celui-ci au préalable. De même, le FMI (Fonds monétaire international) et la Banque Mondiale sont souvent présentés comme les principaux responsables de l'accroissement de la pauvreté dans le monde, notamment à cause de leur rôle dans l'ajustement structurel, mais ce rôle est rarement explicité et situé dans un contexte plus global. En quoi consiste l'ajustement structurel, et quelles en sont les origines? De quoi s'agit-il? Pourquoi et à quoi s'ajuster? Qui exige cet ajustement? À quelles fins? Voilà quelques-unes des questions auxquelles nous souhaitons répondre ici.

La lecture de textes officiels de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique), du FMI et de la Banque Mondiale, de même que de plusieurs articles et ouvrages reliés à la thématique de l'ajustement structurel, nous a convaincue que cette question vaste et éminemment complexe mériterait d'être approfondie sous plus d'un aspect; mais nous tenterons simplement d'aborder le contenu sous trois angles complémentaires, qui correspondent aux trois principales sections de cette note de recherche.

D'abord, un survol historique apparaît comme une étape indispensable pour saisir la logique de l'ajustement structurel en vue de mieux situer dans la section suivante le rôle stratégique du FMI et de la Banque Mondiale dans un système international où prévaut une interdépendance des pays membres de l'OCDE et les pays dits du Tiers monde. Ce rappel historique sera avant tout fondé sur des documents de l'OCDE dans lesquels on retrouve tous -ou presque tous- les principaux concepts et la justification des politiques des principales institutions internationales.

C'est également à la lumière de la perspective historique que le concept d'ajustement structurel prendra tout son sens. Il nous est également apparu que, pour cerner adéquatement l'ajustement structurel, il convenait d'aborder simultanément les activités du FMI et de la Banque Mondiale. Selon une approche toujours

évolutive, nous tenterons donc de situer le rôle du FMI et de la Banque Mondiale, ce qui nous permettra du même coup de clarifier certains concepts comme *stabilisation* et *ajustement structurel* -

que plusieurs auteurs utilisent désormais indifféremment.¹

Il s'est avéré essentiel pour nous de consulter plusieurs ouvrages et articles sur le fonctionnement du FMI et de la Banque Mondiale afin de mieux cerner leurs interrelations et leur rôle stratégique. Mais ici nous attacherons avant tout de l'importance aux actions de stabilisation et d'ajustement du FMI et à celles d'appui à l'ajustement de la Banque Mondiale. Celle-ci participe aux programmes (PAS) en accordant aux pays qui suivent cette politique d'ajustement des "prêts à l'ajustement structurel" depuis 1982. Il sera intéressant de situer cette action par rapport aux finalités des prêts consentis par la Banque Mondiale et en fonction de sa philosophie qu'elle partage avec l'OCDE.

Ces deuxième et troisième sections, qui représentent le gros morceau de cette note de recherche, visent essentiellement à comprendre ce qu'est l'ajustement structurel et à discerner les principaux enjeux à l'échelle internationale. On constatera la similitude du discours et de la philosophie des grandes institutions multilatérales que sont le FMI et la Banque Mondiale avec ceux de l'OCDE. De nombreux articles, notes de recherches, rapports annuels et autres textes officiels du Fonds et de la Banque ont été consultés à cet égard, ainsi que pour la quatrième section dans laquelle nous entendons examiner le bilan de l'ajustement structurel tel que dressé par les organisations internationales concernées.

En guise de conclusion, nous apporterons quelques remarques plus personnelles et plus critiques ayant trait aux aspects sociaux et politiques de l'ajustement structurel. Il sera plus particulièrement question de l'Afrique où l'ajustement structurel connaît des résultats pour le moins mitigés, au dire même de la Banque Mondiale.

1. Survol historique

Dans ce premier volet (historique), nous nous pencherons sur la situation économique mondiale et l'ajustement international depuis la seconde guerre mondiale (environ) à aujourd'hui. En remontant aux années 1940-1950 et 1960, et même avant, on

¹ Lire notamment à ce sujet J. Loxley (1982), Debt and Disorder, Westview Press/ North-South Institute, 1986, p.25

constate aisément que l'utilisation des ressources du Fonds et de la Banque s'inscrit alors dans une période de stabilité relative des prix et par une constance approximative des taux de croissance. C'est à partir de la décennie suivante que l'économie mondiale se trouve bouleversée par de profonds changements: détérioration du système monétaire international, recul de la croissance, déséquilibre de la balance des paiements, déséquilibres alimentaires, variations brusques des cours des produits de base. C'est pour répondre à cette situation nouvelle qu'à la fin des années 1970, l'OCDE officialise ses politiques *d'ajustement positif* précurseurs des politiques *d'ajustement structurel*. En fait, dès le début des années 70 l'OCDE s'inquiétait de l'accélération de la hausse des dépenses publiques: "Le problème tient aussi bien au volume global de ces dépenses qu'à leur structure, notamment la part croissante des transferts sociaux."²

Durant la décennie 1980, face au cycle infernal de l'endettement, les prêteurs internationaux perdent brusquement confiance et refusent désormais d'alimenter le flux de capitaux vers les pays endettés. On assiste alors à l'intervention massive des organismes financiers multilatéraux, conduits par le Fonds et la Banque Mondiale, à la fois prêteurs et garants du système des échanges mondiaux comme on le verra. Cette période plus récente nous semble la plus fertile en réflexions et rebondissements, mais elle ne saurait être comprise sans un aperçu des événements et des décisions antérieures.

Pour bien saisir l'ajustement structurel et ses liens étroits avec la stratégie de la dette des pays en voie de développement mise de l'avant ces dernières années il importe de rappeler les diverses phases qui ont marqué la situation économique mondiale au cours des trois ou quatre dernières décennies.

Au moins, sur cette question de l'environnement économique, un consensus général se dégage.³ Comme on pouvait s'y attendre,

² E. van Lennep, L'Observateur de l'OCDE, novembre 1982

³ L'OCDE a produit plusieurs documents sur l'environnement économique mondial et les stratégies d'ajustement. Voir entre autres Pourquoi des mesures d'ajustement positives? (1979), Politiques d'ajustement positives (1983) et Ajustement structurel et performance de l'économie (1987). Ce dernier est sans aucun doute le plus complet des rapports consultés. Plusieurs auteurs reprennent l'essentiel de l'historique dans des publications de la Banque Mondiale et le FMI, dont M. Guitian dans sa série sur d'articles sur la

l'OCDE fait figure de leader dans l'analyse de la conjoncture mondiale dominée par l'étude de la *performance*⁴ des pays industrialisés membres de l'organisation.

Pour caractériser l'environnement économique, nous nous référerons à trois périodes chronologiques; avant 1970, 1970-1980 et 1980-1990.

1.1 L'Âge d'or

Dans son importante étude de 1987, l'OCDE définit la première période, de 1940 à 1970, comme "l'Âge d'or"⁵. Après la phase de reconstruction de l'après-guerre qui favorise le lancement du mouvement de libéralisation des échanges⁶ on assiste à une "expansion spectaculaire des échanges mondiaux". Les pays membres de l'OCDE connaissent une croissance étonnamment vigoureuse, à un point tel que vers la fin des années 60 cette expansion soutenue est considérée comme allant de soi. L'OCDE explique en partie cette croissance par la nécessité de s'adapter à la concurrence internationale et les gains élevés qu'il apparaissait alors possible de tirer de cette adaptation. Les gains de productivité les plus importants ont été réalisés dans les secteurs exportateurs. On peut croire en outre que le marché du travail caractérisé par un faible niveau de chômage et une assez grande mobilité interne et externe fut l'un des éléments propices à la croissance durable de la

conditionnalité dans Finances et développement (1980-1981), M. P. Dooley et C. M. Watson, "La stratégie de de la dette entre dans une nouvelle phase" dans Finances et développement, (septembre 1989), ou encore à titre indépendant, tel R. E. Feinberg, "The Changing Relationship between the World Bank and the International Money Fund", International Organization, (Eté 1988).

⁴ Quoique la notion de "performance" ait été d'abord utilisée par l'OCDE en l'associant à l'ajustement structurel dans les pays industrialisés, on la rencontre maintenant dans les analyses du FMI et de la Banque Mondiale à propos des pays en développement. Par exemple, la Banque évalue des programmes d'ajustement structurel en fonction de neuf indicateurs de performance regroupés dans quatre domaines: croissance, balance intérieure, balance extérieure et dette extérieure. Consulter à ce sujet Adjustment Lending/Evaluation of Ten Years of Experience, 1989, notamment pp.25-26. Le FMI a lui aussi des critères de performance, comme l'explique M.-F. L'Hériteau dans son livre Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-monde, 1986, p.101.

⁵ Pour le FMI et la Banque Mondiale, la libéralisation des échanges s'avère tout aussi cruciale. Les rapports annuels 1989 et 1990 du FMI sont explicites à cet égard.

⁶ OCDE, Ajustement structurel et performance de l'économie, 1987, p.57

productivité et des changements structurels sans heurts.⁷

Comme il est noté dans les publications de l'OCDE, les obstacles ont commencé à surgir au moment même où les performances étaient apparemment les meilleures. Dès la fin des années 1960, les effets bénéfiques des performances économiques avaient commencé de s'atténuer, pour disparaître presque complètement après 1973, premier point tournant. L'analyse de cette seconde période s'avère déterminante pour comprendre la période présente.

D'ailleurs, fait intéressant à noter, jusqu'à la guerre du Golfe, la situation économique était aussi considérée comme favorable à une forte croissance dans la zone de l'OCDE. Selon l'Organisation, l'affaiblissement de l'inflation et le recul des prix des produits énergétiques et des matières premières échangées sur les marchés internationaux ont dégagé à nouveau une marge capable de faire progresser les revenus et de créer des emplois. Les progrès technologiques rapides ont ouvert la voie à un large éventail de produits et de procédés nouveaux, cependant qu'une décennie de changements structurels profonds dans l'industrie a rendu de nombreuses entreprises plus efficaces. Et pourtant, la réaction des économies, quoiqu'inégale, "reste dans l'ensemble médiocre et est loin de correspondre aux anticipations"⁸

1.2 Premier point tournant: le début des années 70

Selon l'OCDE, les changements des années 70 étaient en partie d'origine macro-économique. Les politiques de stabilisation⁹ ont fait naître des vagues successives d'inflation et de mouvements de récession, créant la confusion sur les marchés. Convaincus que des politiques de la demande globale pourraient garantir et garantiraient effectivement le plein emploi, les entreprises et les travailleurs ont sans doute éprouvé un sentiment trompeur qui a freiné leur adaptation aux conditions nouvelles et accentué les hausses inflationnistes des salaires et des prix. Il faut dire aussi que les gouvernements et les observateurs avaient conservé un optimisme excessif quant aux résultats à attendre des politiques: de fortes pressions se sont exercées pour continuer d'augmenter les

⁷ *ibidem*, p. 20

⁸ OCDE, *op.cit.*, p.15

⁹ Le concept de "stabilisation" est explicité dans la section suivante. Voir la section "2.1 Définition et stratégies".

dépenses publiques statutaires.

L'OCDE voit également des entraves à une reprise de la croissance économique dans les politiques micro-économiques inadéquates. Emile van Lennep note qu'"il y a un besoin évident de cohérence entre politiques macro-économiques et micro-économiques"¹⁰: des résultats obtenus au niveau des premières risquent d'être compromis si les gouvernements permettent que les politiques micro-économiques contribuent à préserver des structures économiques inefficaces, entravant le jeu des forces du marché dont dépend, dans une large mesure, la réussite de la politique macro-économique.

Dès le début des années 1970 la dynamique de libéralisation des échanges engagée après la guerre se trouve émoussée. Si le premier choc pétrolier (1973) marque un tournant, en elle-même la réduction initiale des approvisionnements pétroliers ne faisait peser sur la croissance qu'une contrainte physique d'une ampleur et d'une durée limitées; en revanche, les effets des prix devaient se révéler beaucoup plus durables et sensibles, entraînant une perte de revenu réel relié à la détérioration des termes de l'échange au niveau international. En d'autres mots, comme l'exprime Manuel Guitian¹¹, la crise du pétrole est venue amplifier les pressions inflationnistes qui existaient déjà et qui aboutirent à une récession sévère dans le monde industriel, dont les conséquences furent dommageables pour les économies des pays en développement, d'autant plus que les hausses brutales et sans précédent du prix mondial de l'énergie et d'autres produits de base sont survenues alors que le système monétaire international était fortement secoué.

1.3 Second point tournant: le second choc pétrolier

Le second choc pétrolier (1979) est lui aussi venu accentuer les contraintes. Pourtant, en 1977-78, comme on l'indique dans le rapport McCracken, l'OCDE croyait possible un retour à la croissance. Une attitude plus stricte avait amené les responsables des politiques monétaires à maîtriser l'inflation et à réduire l'écart entre la progression effective de la part des salaires et la croissance

¹⁰ *op.cit.*

¹¹ Lire son article: "Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement", *Finances et développement*, mars 1981, p.8

salariale justifiée par l'évolution de la productivité. Mais à mesure que l'inflation s'est calmée, l'incohérence des politiques au plan international est devenue encore plus flagrante, provoquant des distorsions dans les structures concurrentielles et introduisant des éléments d'incertitude. Les exceptions à la règle du libre-échange, tels les obstacles non-tarifaires sur les importations des pays industriels, ne cessent de se multiplier, en même temps que les gouvernements introduisent sur les marchés intérieurs des mesures restrictives, comme celles qui agissent sur les compressions d'effectifs dans les grandes entreprises.

En somme, la mutation des caractéristiques micro-économiques des marchés du travail a eu pour effet de segmenter les possibilités d'emploi, d'accroître les difficultés pour les entreprises d'ajuster leurs effectifs. L'efficacité dans l'utilisation des ressources s'est particulièrement fait ressentir dans le secteur public, directement et indirectement, par son influence tentaculaire sur les ressorts de l'économie dans son ensemble.

Un programme de réformes s'imposait donc, pour renforcer la concurrence sur les marchés des produits, accroître la capacité d'adaptation des marchés de facteurs et améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public. Il fallait atténuer les contraintes qui avaient empêché la réalisation de performances plus satisfaisantes et introduire plus de souplesse dans l'ensemble des rouages économiques. Pour reprendre les mots de van Lennep, l'alternative était la suivante (et le demeure): le cercle vertueux de stabilité macro-économique et flexibilité micro-économique ou le cercle vicieux d'instabilité et de rigidité. Comme on le verra plus en détail ultérieurement, les *Orientations* pour la mise en oeuvre de politiques d'ajustement positives adoptées par l'OCDE en 1978 mettaient l'accent sur la nécessité d'éviter et de supprimer progressivement le recours à des mesures internes de nature à entraver, ou à retarder, l'adaptation aux transformations durables des marchés des produits et des facteurs. Pour l'OCDE, les *rigidités* dans les sociétés industrielles avancées provenant de la réalisation d'objectifs sociaux légitimes et de l'accumulation d'inefficacités peuvent être un frein à la croissance et risquent de compromettre leur adaptabilité.¹²

En 1982, l'OCDE reprend les mêmes éléments mais reconnaît

¹² OCDE, *Face aux futurs*, 1979, p.175

de façon plus explicite encore le caractère structurel de la "crise profonde et durable"¹³. L'approche préconisée, dès 1978, est de favoriser l'ajustement aux conditions économiques nouvelles, en laissant jouer les forces du marché dans toute la mesure du possible afin d'encourager la main d'oeuvre et le capital à se diriger vers les emplois les plus productifs. L'enjeu est on ne peut plus clair: "l'efficacité économique"¹⁴ "une croissance non inflationniste"¹⁵ ou "durable".¹⁶

1.4 Nécessité de l'ajustement

Cette croissance durable et mieux équilibrée de l'économie mondiale nécessite une action concertée non seulement des pays membres de l'OCDE mais aussi des pays en développement. L'OCDE voit en effet la concurrence de ces derniers comme un élément relativement mineur mais reconnaît que leurs exportations vers les pays de l'OCDE sont extrêmement importantes pour eux et qu'ils sont souvent particulièrement sensibles aux mesures défensives des pays industrialisés. "C'est pourquoi les politiques d'ajustement sont devenues une question importante dans le dialogue Nord-Sud" et qu'il convient par conséquent "de faire une place appropriée aux intérêts des pays en développement."¹⁷

A prime abord, ce discours altruiste étonne si on le dissocie du problème de l'endettement et, surtout, de la finalité ultime: la bonne santé du système économique international elle-même tributaire d'une croissance économique durable. Or, ce sont les pays en développement (importateurs de pétrole) qui ont le plus souffert des chocs pétroliers simultanés à la dégradation des termes de l'échange. On le sait, dans la plupart des pays, dès le début des années 80, l'inflation élevée ne présente aucun signe de ralentissement, les taux de croissance diminuent, les déséquilibres extérieurs ont augmenté. Ces difficultés, qui ralentissent la croissance de l'activité économique, risquent d'empêcher l'expansion nécessaire du commerce mondial et d'orienter l'économie internationale vers une autre récession générale. Plusieurs pays en développement ne sont pas encore sortis des perturbations de la première moitié des années 70: les déficits de la

¹³ E. van Lennep, *L'Observateur de l'OCDE*, novembre 1982, p.3

¹⁴ OCDE, *Orientations*, 1978-79, p.4 et *L'ajustement positif*, 1978-79, p.88

¹⁵ OCDE, *L'ajustement positif*, *op.cit.*, p.89

¹⁶ OCDE, *Orientations*, *op.cit.*, p.89

¹⁷ OCDE, *L'ajustement positif*, *op.cit.*, pp.90 et 124

balance des paiements courants ont augmenté, ce qui gêne les paiements internationaux, en particulier chez les pays importateurs de pétrole. H. Fahrer¹⁸ résume bien cette interdépendance des pays membres de l'OCDE et des pays en développement:

La mise en oeuvre de politiques d'ajustement structurel par les pays débiteurs jouera un rôle décisif. Une amélioration sensible des perspectives de développement des pays d'Afrique est par ailleurs difficilement envisageable sans une augmentation des recettes tirées des produits de base et de produits transformés. Cela, à son tour, dépend de la capacité des pays de l'OCDE à maintenir un taux de croissance plus rapide et de leur volonté d'ouvrir leurs marchés. Par conséquent, on ne pourra attaquer avec efficacité le problème international de la dette si l'on ne garde constamment à l'esprit les liens essentiels entre les échanges, le financement, les politiques d'ajustement structurel (par débiteurs et créditeurs), et la coopération au développement.

Dans la même foulée, le FMI affirme que la libéralisation des échanges est cruciale pour améliorer l'efficacité interne et créer, sur le plan international, un climat économique plus sain. C'est même là une condition du succès de l'ajustement structurel: "à moins que les marchés des pays industrialisés ne s'ouvrent et que leur rythme de croissance ne s'accélère, les ajustements structurels entrepris par les pays en développement n'ont guère de chance d'avoir les effets bénéfiques recherchés."¹⁹

C'est donc dans la mouvance de l'environnement économique mondial que la Banque Mondiale et le FMI ont tant bien que mal adapté leur action à l'endroit des pays en développement. Pour bien comprendre les interventions de ces institutions, nous tenterons maintenant de définir l'ajustement structurel.

2. L'ajustement structurel

C'est au début des années 80 qu'est apparue dans plusieurs pays en développement la nécessité d'ajustements structurels

¹⁸ L'Observateur de l'OCDE, février-mars 1989

¹⁹ FMI, Rapport annuel 1989, Washington D.C., p. 35

d'envergure. On disait que le niveau de la demande était trop élevé, que la consommation et l'investissement reposaient trop fortement sur les importations, que les prix réels des exportations étaient trop bas, le volume des dettes accumulées trop élevé, le niveau d'efficacité économique trop bas, les économies des pays en question pas assez tournés vers l'exportation. Ces éléments décrivaient simplement plusieurs aspects des déficits chroniques et graves apparus dans la balance des comptes courants de plusieurs pays.

2.1 Définition et stratégies

La Banque Mondiale note que deux types de réponse connues sous le vocable ajustement ont été apportées: la *stabilisation* (réduction dans les dépenses pour ajuster de façon méthodique la demande domestique au niveau réduit des ressources extérieures) et l'*ajustement structurel* (changements dans les prix relatifs et les institutions pour rendre l'économie plus efficace, plus flexible et davantage en mesure d'utiliser les ressources en vue d'une croissance à long terme soutenable.²⁰

De tels déficits peuvent être financés par l'emprunt externe, mais les crédits alors obtenus peuvent ou non contribuer à la solution du problème de fond. Les choix difficiles peuvent tout simplement être retardés et la société continue de vivre "au-dessus de ses moyens", pendant que les déséquilibres fondamentaux s'approfondissent. Ces emprunts extérieurs peuvent aussi financer les changements structurels nécessaires à la relance de la croissance économique. Pour s'assurer que les fonds soient effectivement utilisés de la deuxième façon, la Banque Mondiale et le FMI ont lié des *conditionnalités* aux prêts à l'ajustement structurel. Des débats autour de l'ajustement structurel n'ont pas manqué de surgir sur la meilleure façon de résoudre ces déséquilibres.²¹

Définir l'ajustement structurel n'est possible que si l'on réfère au concept de *stabilisation*. Comme nous l'avons déjà mentionné,

²⁰ Adjustment Lending / An Evaluation of Ten Years of Experience, Washington D.C., 1989, p.1

²¹ Plusieurs documents et articles de vulgarisation ont été rédigés sur l'ajustement structurel. Voir entre autres celui de Manfred Bienefeld, économiste, paru sous le titre "Vieilles recettes, nouvelle rhétorique", dans L'ajustement structurel, appui ou obstacle au développement?, AQOCI, 1990, pp.17-18

de plus en plus les deux termes tendent à être utilisés de façon interchangeable. On note à tout le moins certains changements dans le discours, en particulier dans celui du Fonds monétaire international, que R. E. Feinberg attribue quant à lui au chevauchement de plus en plus marqué des rôles du FMI et de la Banque Mondiale.²² Marie-France L'Héritau note elle aussi que le FMI tend depuis 1980 à remplacer *stabilisation* par *ajustement*²³, à un moment, donc, où le FMI oriente prioritairement ses prêts et ses activités vers les pays en développement (PVD) durement touchés par la détérioration de l'environnement économique mondial.

Elle rappelle que dans les années 1970 les programmes de stabilisation étaient des programmes financiers que s'engagent à appliquer les pays sollicitant un financement du Fonds. A cette époque, dit-elle, l'ajustement est le processus international de compensation des soldes excédentaires et déficitaires de la balance des paiements, sous l'effet notamment de la hausse des prix du pétrole et des flux financiers qui en ont été la contrepartie. Mais les programmes de stabilisation du FMI se sont élargis et ont commencé d'être désignés programmes d'ajustement. Pour L'Héritau, ce changement n'est pas anodin: en les désignant sous ce vocable, le FMI a ainsi accepté d'inscrire ses politiques dans une perspective à plus long terme, comme le revendiquaient d'ailleurs les PVD. Il ne s'agit plus seulement d'ajuster les balances de paiements les unes aux autres mais "d'ajuster les pays eux-mêmes, leurs politiques et leurs structures sociales à un contexte mondial que, par définition, ils ne contrôlent pas."²⁴ L'ajustement est devenu aussi "national".

Tout récemment, le Fonds expliquait ainsi l'ajustement structurel.

Au début des années 1980 s'étant rendu compte que les instruments de gestion macroéconomique traditionnels-politique budgétaire, politique monétaire et, dans certains pays, politique des revenus- n'avaient pas permis durant la décennie précédente d'assurer la coexistence d'une croissance économique non inflationniste et du plein emploi, ils (les gestionnaires de l'économie) ont cherché la façon

²² Richard E. Feinberg, *loc. cit.*

²³M.-F. L'Héritau, *op. cit.*, pp.126-128

²⁴ M.-F. L'Héritau, *op. cit.*, p.128

d'améliorer à moyen terme les résultats économiques de leur pays. Ils se sont aperçus qu'il fallait non seulement user des instruments traditionnels de la politique macroéconomique dans une perspective à moyen terme mais aussi d'améliorer le mode de fonctionnement même de l'économie.²⁵

Cette optique à long terme a fait ressortir que l'élément crucial était la capacité de production, clé du progrès économique. En outre, elle a mis l'accent sur des mesures visant à accroître aussi bien le potentiel de production que la souplesse de fonctionnement des marchés de facteurs et de biens.²⁶

Pour le FMI, les mesures structurelles se rangent en deux catégories: celles qui rationalisent l'emploi des ressources et permettent une adaptation plus rapide à la situation que font naître les innovations technologiques, les variations des prix relatifs, ou la libéralisation du commerce extérieur, c'est-à-dire les mesures qui permettent de supprimer ce qui entrave la mobilité de la main d'oeuvre; celles qui rehaussent le potentiel de production en créant un surcroît de ressources productives (comme le capital et la main d'oeuvre) ou en accroissant la productivité globale.

2.2 Deux volets complémentaires et indissociables

Cette définition, qui aurait pu être empruntée à l'OCDE, justifie le commentaire de Loxley sur l'ajustement structurel, un terme, à son avis, qui rend plus explicite le fait que les programmes de stabilisation (du FMI) actuels impliquent fréquemment des changements substantiels dans l'orientation de l'économie, de ses priorités sectorielles et au plan institutionnel. En somme, ce changement de discours reflète simplement, selon lui, la confusion qui règne et la profondeur du désordre global.²⁷

Quant à elle, la Banque Mondiale semble plus proche de la définition traditionnelle lorsqu'elle fait la distinction entre *ajustement structurel* et *stabilisation macro-économique*. Celle-ci vise à remédier à des problèmes immédiats qui appellent des interventions urgentes: inflation, épuisement des réserves de

²⁵ FMI, Rapport annuel 1989, p.21. On trouve une définition semblable dans le Rapport annuel 1990, p.16.

²⁶ John Loxley, op.cit. p.26

²⁷ Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1988, Washington D.C., p.70

changes, fuite de capitaux, et graves déficits des opérations courantes. L'ajustement structurel vise, lui, à supprimer les obstacles à la croissance future: distorsions dans les incitations à produire (taux de change réel surévalué, par exemple), contrôle des prix, des taux d'intérêts et de crédit, droits de douanes trop lourds et restrictions à l'importation, ainsi que taxes et subventions excessives. Pour la Banque Mondiale, "il est donc rare que l'ajustement structurel présente le même caractère d'urgence; les effets en sont moins visibles et plus progressifs". La restructuration d'une économie exige une planification à long terme. La réforme du régime fiscal, celle du secteur financier et celle du cadre réglementaire de l'activité économique sont, pour cette institution, des éléments essentiels d'une telle restructuration.²⁸

Par ailleurs, certains chercheurs de la Banque ajoutent que les deux notions sont dissemblables au plan des objectifs et de la méthodologie mais complémentaires sous plusieurs aspects. Cette complémentarité résulte, selon eux, de la collaboration étroite de la Banque et du Fonds, laquelle a fait s'estomper les frontières entre les deux institutions. Ils rejoignent ainsi l'opinion de Feinberg pour qui les chocs économiques des deux dernières décennies ont amené les deux institutions à modifier profondément leurs programmes et leurs approches, amenant un chevauchement de leurs responsabilités.

Dans une autre publication,²⁹ la Banque Mondiale donne une définition élargie et, jusqu'à un certain point, plus "élastique", de l'*ajustement*, à savoir les politiques visant à apporter des changements dans les balances internes et externes, des changements dans la structure des incitateurs et des institutions, ou des changements dans les deux: il s'agit de *stabilisation* lorsque l'accent est mis sur les premiers, d'*ajustement structurel* lorsque l'accent est mis sur les seconds. Cette définition laisse entendre que les deux notions se côtoient même s'il est stipulé que le FMI appuie les programmes de stabilisation tandis que la Banque appuie l'ajustement structurel. D'ailleurs, les programmes d'ajustement structurel (PAS) comprennent effectivement deux facettes: une première, essentiellement macroéconomique, qui devrait avoir un

²⁸ F.Yagci, S. Kamin et V. Rosenbaum, Structural Adjustment lending/An Evaluation of Design, World Bank Staff Working Paper #735, pp.7-8 et R.E. Feinberg, loc.cit.

²⁹ Banque Mondiale, Adjustment Lending/An Evaluation of Ten Years of Experience, Washington D.C., 1989, pp.11-12

impact rapide sur la balance des paiements dans le contexte des programmes de stabilisation du FMI; la seconde, essentiellement microéconomique, vise à ajuster la structure à l'économie pour en accroître l'efficacité. Les prêts à l'*ajustement* de la Banque réfèrent quant à eux aux prêts à l'ajustement structurel et aux prêts à l'ajustement sectoriel.

En résumé, on peut dire à l'instar de Roy Culpeper³⁰ que l'approche d'une institution "de développement" comme la Banque Mondiale est, par nature, à long terme. Et tandis que plusieurs auteurs soutiennent que les activités des deux institutions se chevauchent de plus en plus, dans une certaine confusion, Culpeper estime que les deux organismes diffèrent fondamentalement dans leur approche de l'ajustement structurel, entre autres au niveau de ce qu'il appelle "the Fund's available finances and the Bank's required finances gap." C'est d'ailleurs, selon lui, le principal problème de la Banque car le fossé financier n'est jamais comblé. Nous aborderons ci-après les interrelations de ces deux institutions en examinant de plus près leurs activités selon une approche évolutive.

3. Une collaboration accrue entre le FMI et la Banque Mondiale

Pour plusieurs auteurs, dans les années 1960, il n'existait pas d'ambiguïté quant aux rôles respectifs du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale. Alors que le Fonds était responsable des programmes de stabilisation à court terme axés sur les variables monétaires et la demande, la Banque, dans une perspective à long terme, fournissait le capital pour la reconstruction et le recouvrement économique, finançant des projets notamment dans les domaines de l'énergie, des mines et du transport.

3.1 Évolution sommaire de la Banque Mondiale³¹

³⁰ Voir en particulier pp.134-135 de son article "The Debt Crisis and the World Bank: Adjustment, Workout and Growth", Revue canadienne d'études du développement, vol.IX, 1, 1988

³¹ Pour cette section, nous nous inspirons en partie de deux articles de Richard Feinzberg, parus dans International Organization, loc. cit. et dans l'ouvrage

Mais en réponse aux changements dans l'environnement international à partir des années 1970, l'une et l'autre des institutions ont modifié leurs programmes. L'évolution de l'action de la Banque depuis sa création à Bretton Woods illustre bien cette adaptation progressive à la conjoncture économique mondiale de même qu'aux problèmes que celle-ci engendre dans les pays en développement. Dans un premier temps la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), après avoir concentré ses efforts à la reconstruction de l'Europe, répond dans les années 50 aux besoins de ses clients en Amérique latine et en Asie où elle finance la construction de routes, de barrages, de ports. Au début de la décennie suivante, par le biais de l'Association internationale de développement (IDA), elle accorde des prêts concessionnels aux pays les plus pauvres qui ne peuvent s'offrir les taux d'intérêts de la BIRD. Les années 70 sont marquées par la lutte par la pauvreté, lutte poursuivie dans la décennie 80 marquée par l'endettement croissant des pays en développement. En réponse à la récession et à la crise de la dette, la Banque appuie la balance de paiements des pays qui acceptent de modifier leur politique économique. C'est l'ère des programmes à l'ajustement structurel (PAS).

Les prêts à l'ajustement structurel marquent pour plusieurs un virage déterminant au sein de la Banque: désormais elle ne se préoccupe plus seulement de projets mais de la réforme économique plus large. Pour Feinzberg, ce virage est un pas de plus dans le chevauchement des activités des deux grandes institutions internationales: les deux appuient des ajustement macro- et microéconomiques, et focalisent sur l'amélioration des balances extérieures et intérieures.³² Ce rôle plus englobant était mis en évidence par la Banque elle-même à la fin de la décennie 80. Tout en renforçant son rôle "de force centrale dans le développement et la lutte contre la pauvreté", elle précisait alors qu'elle joue un rôle "d'agent exerçant une influence majeure sur l'ajustement et la croissance économique, le rééchelonnement de la dette et la libéralisation des échanges".³³

Between Two Worlds/The World Bank's Next Decade, Transaction Books, Oxford, 1986, p.6

³² International Organization, loc. cit., p.549

³³ Rapport annuel, Washington D.C., 1987, p.15

3.2 Évolution sommaire du Fonds monétaire international

En contrepartie, le FMI a lui aussi modifié certains programmes qui ont entraîné cette plus grande collaboration avec la Banque. Ainsi, la FAS (Facilité à l'ajustement structurel)³⁴, qui se veut une réponse aux nouveaux besoins des pays en développement qui subissent le premier choc pétrolier, constitue déjà en 1974 une forme d'empiètement sur les fonctions de la Banque. En 1986, la FAS élargie représente un autre point tournant dans cette collaboration FMI-Banque Mondiale. M.-F. L'Hériveau voit la mission essentielle du Fonds dans l'élaboration des politiques économiques et dans la surveillance de leur application. Pour elle, "le Fonds apparaît donc non plus comme un stabilisateur de conjoncture mais comme un normalisateur de structures, et derrière son rôle accru c'est nécessairement un modèle de développement qu'il propose aux PVD et de la généralisation duquel il attend une harmonisation des relations économiques internationales."³⁵ En 1990, le FMI conserve son rôle de surveillance exercé sur les politiques économiques, principalement par le biais des consultations et de l'examen périodique des perspectives de l'économie mondiale, de même que sur l'évolution de l'économie mondiale: il suit attentivement l'évolution du système monétaire international et voit à ce que les liquidités soient suffisamment abondantes.

Un autre rôle crucial du FMI est l'appui aux Programmes d'ajustement macro-économique et structurel entrepris par les pays membres.³⁶ En effet, comme le notent M. P. Dooley et C. M.

³⁴ Les accords au titre de la facilité d'ajustement structurel (FAS) permettent de fournir des concours à des conditions concessionnelles en vue d'appuyer à moyen terme l'ajustement macro-économique et structurel des pays à faible revenu qui se heurtent à des difficultés prolongées de balance de paiements. Dans les accords au titre de la FAS renforcée, les objectifs, les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'un concours et les caractéristiques des programmes d'ajustement sont analogues à ceux des accords de la FAS, mais certaines différences existent pour ce qui est de la portée et de la vigueur des mesures structurelles requises, du montant des concours, des méthodes de suivi et des sources de financement. Il existe plusieurs autres politiques et mécanismes du Fonds, dont la facilité de financement compensatoire et de financement imprévu (FFCI) le mécanisme de financement des stocks régulateurs, les accords de confirmation et les accords élargis de crédits. On peut en lire la description abrégée dans le Rapport annuel 1990 du FMI, pp. 42-43

³⁵ L'Hériveau, *op. cit.*, pp.129-130

³⁶ FMI, Rapport annuel 1990, Washington D.C., p.40

Watson³⁷ , il semble que de plus en plus le soutien du FMI en matière de dette extérieure et, en particulier, son soutien aux opérations de réduction de l'encours et du service de la dette soit lié à des programmes d'ajustement à moyen terme, faisant une large place aux réformes structurelles adoptées dans le cadre d'accords de confirmation ou d'accords élargis conclus avec le Fonds selon les procédures habituelles. Le FMI a d'ailleurs incorporé la réduction de l'encours et du service de la dette aux programmes d'ajustement. Selon ces auteurs, "il semble y avoir plusieurs liens évidents entre la réduction de la dette et les chances de succès du programme d'ajustement"

Il reste que, en dépit de l'évolution du rôle et de la nature du FMI au fil des années, sa structure décisionnelle, elle, est demeurée inchangée depuis 1944.³⁸ Les pays en développement, qui bénéficient quasi exclusivement des concours du Fonds, détiennent encore moins de 40% des voix, les empêchant ainsi d'aller de l'avant avec certaines réformes. De son côté le FMI, encore dominé par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, tout en modifiant ou multipliant, comme on l'a vu, ses programmes auprès des pays membres les plus touchés par la dégradation de l'environnement économique international, se fait un catalyseur auprès des pays industrialisés à qui il demande d'accroître leur aide au développement aux plus pauvres. Comme l'OCDE, il leur demande de poursuivre des politiques commerciales libérales et ouvertes qui, à terme, seront profitables autant à eux-mêmes qu'aux PVD et d'établir un meilleur équilibre entre politique monétaire et politique budgétaire dans leur lutte contre l'inflation. Relance de la croissance économique oblige. Comme la Banque et d'autres institutions multilatérales, le Fonds a un rôle central à jouer dans la promotion des programmes d'ajustement orientés vers la croissance et dans la mobilisation des ressources en leur faveur. Et si la conditionnalité, controversée depuis les tout débuts, s'est renforcée dans les années 80, c'est qu'il fallait non seulement "réparer les erreurs de gestion récentes mais aussi revenir sur des politiques déjà anciennes résultant de choix politiques et de préférences de structures propres aux formations sociales considérées afin de les infléchir dans un sens plus conforme au

³⁷ Michael P. Dooley et C. Maxwell Watson, "Un deuxième souffle pour la stratégie de la dette", Finances et développement, septembre 1989, p.8

³⁸ Richard P. C. Brown, Sudan's Debt Crisis, 1990, p.45

contexte mondial." ³⁹

Pour plusieurs auteurs, les politiques d'ajustement, fortement axées sur les mécanismes du marché, mises de l'avant par le FMI et la Banque Mondiale comme conditions d'accès aux crédits internationaux, n'ont pas été en mesure de produire les résultats escomptés. A la fin des années 80, il est même devenu clair que les prétentions des politiques orthodoxes d'ajustement structurel avaient été fortement exagérées. Même les deux institutions en reconnaissent les faiblesses voire les échecs.

4. Bilan de l'ajustement structurel

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les PAS cherchent à rétablir les équilibres fiscaux et budgétaires des pays par des mesures draconiennes: la contraction des importations et l'orientation de la production vers les exportations; la réduction de la consommation par le blocage ou la diminution des salaires, la suppression des subventions aux biens de première nécessité; la compression des dépenses de l'Etat. Les programmes se sont élargis et incluent des stratégies de croissance économique (agriculture, industries, habitation,). Plus récemment, les PAS ont fait place à certains programmes compensatoires, dirigés vers les secteurs les plus vulnérables.

Comme le souligne pertinemment M.-F. L'Hériteau, tout le monde est d'accord pour "soigner le malade". Même les détracteurs du FMI et de la Banque soulignent certains aspects positifs de ces PAS. Comment ne pas être d'accord avec la mise en ordre des comptabilités nationales, l'assainissement des finances publiques et l'allègement des appareils bureaucratiques? Le Sud a effectivement accru considérablement ses exportations et réduit ses importations. Cette croissance des exportations du Sud a provoqué la chute des prix des matières de base et favorisé, au moins pour un temps, le retour des pays industrialisés à une économie sans inflation notable. Enfin, toutes ces mesures ont intégré les pays en développement de façon beaucoup plus profonde à l'économie internationale comme le souhaitaient l'OCDE et le FMI.

4.1 Le FMI et la Banque Mondiale s'autocritiquent

³⁹ Guitian, loc.cit., juin 1981. Voir aussi L'Hériteau, op.cit. p.129

Malgré leur évolution, les PAS ont fait l'objet de nombreuses critiques, de sorte que la Banque et le FMI en sont venues à affirmer qu'elles ont elles-mêmes découvert les lacunes regrettables. La "magie du marché" n'a pas produit les gains économiques espérés compte tenu des conditions régnant dans les pays du Sud (conditions locales, institutionnelles, sociales et politiques). Dans son Rapport annuel de 1987⁴⁰ la Banque affirme que les meilleurs résultats ont été notés chez les pays exportateurs de produits manufacturés comme le Brésil, la Corée, le Maroc, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande, la Turquie, l'Uruguay et la Yougoslavie. Par contre, les résultats diffèrent pour l'Afrique subsaharienne et les pays très endettés où "l'ajustement s'est révélé être un processus de plus longue haleine qu'on ne l'avait envisagé": en 1988, la Banque Mondiale va jusqu'à déclarer que tout ce qu'on peut dire de l'ajustement entrepris en Afrique subsaharienne, c'est qu'il a permis dans le meilleur des cas, de ne pas reculer. Dans une évaluation exhaustive⁴¹, elle souligne que "les services de la Banque étaient excessivement optimistes dans leur estimation des délais nécessaires à l'exécution des réformes structurelles et de l'impact que celles-ci auraient sur l'économie de l'emprunteur. Les PAS ne sont pas une panacée" va-t-elle jusqu'à déclarer.

Dans l'introduction de cette même étude, la Banque énumère une série de contraintes économiques et politiques qui entravent la stabilisation et l'ajustement structurel: par exemple, si le déficit fiscal n'est pas réduit rapidement, il peut en résulter un taux d'intérêt réel élevé; les coupures dans les dépenses gouvernementales peuvent freiner les investissements et réduire la croissance; les exportations peuvent s'avérer moins importantes que prévu à cause du scepticisme quant à la soutenabilité de la dévaluation réelle; etc Et par-dessus le marché, soutient la Banque, des pressions politiques internes peuvent empêcher l'adoption et l'exécution de politiques que le gouvernement du pays concerné a accepté de mettre en oeuvre. En dépit de cette panoplie de réserves et du bilan général plutôt sévère dressé par la Banque, celle-ci persiste à dire que l'expérience (de l'ajustement) en vaut la chandelle et que ses prêts à l'ajustement, dont les bénéfices sont toutefois plus difficiles à cerner et à évaluer que pour les prêts traditionnels, sont un instrument valable, voire un "puissant

⁴⁰ Rapport annuel, 1987, Washington D.C., p.2

⁴¹ Adjustment lending, An Evaluation., op. cit., p.58

instrument".⁴²

Le Fonds adopte une attitude à peu près semblable lorsqu'il juge que l'approche générale est bonne tout en émettant lui aussi plusieurs réserves. Après avoir mené à la fin de la dernière décennie une étude dans neuf pays qui ont fait appel à ses ressources dans les années 80, le FMI reconnaît que certaines conditions sont requises: les termes de l'échange doivent être positifs, les marchés dynamiques et les taux d'intérêt relativement faibles, bref que l'environnement extérieur doit être favorable.⁴³

La Banque reconnaît en outre qu'il s'avère difficile de mesurer l'impact de l'ajustement structurel. Aussi le fera-t-elle en évaluant ses prêts à l'ajustement structurel. Et encore là, elle déclare sans ambages qu'"il est impossible d'isoler les effets des prêts à l'ajustement de ceux d'autres facteurs (comme les chocs extérieurs et les distorsions très fréquentes)". Ses conclusions, déclare-t-elle, sont donc forcément fondées sur des "preuves incomplètes".⁴⁴

4.2 L'ajustement et les pauvres

Les critiques les plus virulentes à propos des PAS adressées au FMI et à la Banque concernent principalement les effets négatifs sur les populations: la baisse des dépenses publiques entraîne, selon ces détracteurs, une détérioration de la santé et de l'éducation. Les PAS ne tiennent pas compte des situations sociales et politiques spécifiques des pays; ils proposent une croissance économique axée sur les importations, souvent au détriment des besoins internes du pays. En somme, les PAS ont au bout du compte des effets sociaux largement négatifs et accroissent la pauvreté.

Alors que le FMI préconise des mesures compensatoires pour amortir l'impact de l'ajustement sur les groupes sociaux particulièrement vulnérables, la Banque, qui prétend avoir toujours fait de la lutte à la pauvreté son cheval de bataille, a constitué un comité de travail sur la réduction de la pauvreté en 1988 et consacré son Rapport sur le développement dans le monde de 1990 à ce thème. Les deux institutions reconnaissent donc que beaucoup de pauvres risquent de souffrir de l'ajustement, surtout en Afrique où les indications recueillies confirment que la pauvreté est très

⁴² *ibidem*, p.16

⁴³ FMI, *Rapport annuel*, 1989, Washington D.C., p.40

⁴⁴ *Rapport annuel*, 1989, p.80

grande et qu'elle s'aggrave encore. Mais la Banque maintient que la poursuite de l'ajustement s'avère nécessaire:

On sait peu de choses au sujet de l'impact global des programmes d'ajustement sur la pauvreté. La raison en est en grande partie qu'il est difficile de distinguer les effets d'une récession due à des facteurs exogènes de ceux de la politique et à des programmes visant à y remédier. Néanmoins, l'expérience a clairement prouvé que l'absence d'ajustement risque toujours de nuire aux pauvres et qu'un processus méthodique d'ajustement est indispensable pour améliorer leur situation à long terme.⁴⁵

Quoique le FMI et la Banque Mondiale notent l'importance d'un environnement économique favorable pour le succès de l'ajustement, ils ne vont pas jusqu'à en faire l'unique condition de réussite. Loin de là.

Un regard sur l'Afrique subsaharienne illustre en effet l'importance accordée par la Banque Mondiale aux facteurs endogènes dans la mise en oeuvre des programmes d'ajustement, de la même façon qu'elle explique la situation désolante et les difficultés de cette région également par des facteurs endogènes. Dans l'un de ses derniers Rapports la Banque ne fait-elle pas justement la remarque que "d'une manière générale, les pays qui ont le mieux réagi sont ceux qui ont agi rapidement", comme l'Indonésie?⁴⁶ Pour elle, les pays en développement peuvent faire beaucoup pour influencer leurs propres perspectives économiques, quel que soit l'environnement économique international, et à ses dire il en est particulièrement ainsi dans le domaine des finances publiques.

Ainsi, en Afrique subsaharienne, les études menées par la Banque indiquent que les pays (soit: le Burundi, le Congo, le Malawi, le Niger et le Nigéria) qui ont appliqué de façon vigoureuse ses programmes d'ajustement et de réformes économiques donnent quelques signes de reprise. Si l'Afrique subsaharienne éprouve tant de difficultés, c'est que la région n'a pas ajusté son économie à des facteurs exogènes défavorables au même rythme que d'autres pays

⁴⁵ Ibidem, p. 83

⁴⁶ Rapport sur le développement dans le monde, 1990, p. 12

en développement. Selon C. Humphreys et W. Jaeger⁴⁷, la crise de l'Afrique n'est donc pas totalement imputable à un climat économique international contraire ou au faible niveau des prix de produits primaires. Ce sont des facteurs endogènes qui, affirment-ils, ont manifestement joué le rôle important:

Par exemple, de toutes les régions en développement, c'est en Afrique subsaharienne que la croissance démographique est la plus forte et elle s'accélère. De mauvaises conditions de vie, comme des taux de mortalité infantile élevés et de faibles taux d'alphabétisation, rendent d'autant plus difficile d'effectuer un ajustement structurel par des réformes économiques. Des problèmes économiques structurels, notamment des faiblesses institutionnelles, ont également limité l'aptitude de l'Afrique subsaharienne à s'ajuster à des facteurs extérieurs.

À tout le moins, ce bilan mitigé dressé par les deux institutions multilatérales démontre la fragilité de l'argument de la libéralisation des forces du marché. Mais il ne disparaît pas pour autant. Pour la Banque Mondiale et le FMI, comme l'OCDE, la libéralisation des marchés demeure toujours souhaitable à long terme; le problème réside au fond dans le rythme et les étapes à donner à cette libéralisation.

Conclusion

L'argument est bien connu: les grands déséquilibres structurels apparus dans l'économie internationale au début des années 80 sont mieux résolus par une libéralisation des forces du marché. Il repose entre autres sur un précédent historique, celui du succès économique des "nouveaux pays industrialisés", tout particulièrement ceux d'Asie de l'est (Corée, Taiwan, Corée, Singapour, Hong Kong). Ceci démontre clairement, disait-on, l'applicabilité des politiques préconisées par le FMI et la Banque.

Aujourd'hui, la Banque elle-même reconnaît que les mesures de ses programmes d'ajustement diffèrent de cette expérience de ces pays d'Asie où l'Etat a joué un rôle dirigeant dans l'orientation, le développement et la protection des industries stratégiques. Mais

⁴⁷ "L'ajustement et la croissance en Afrique", Finances et développement, juin 1989, pp.6-7

les critiques continuent de fuser sur cette question. A. Mbembe⁴⁸ fut l'un de ceux qui ont reproché au FMI et à la Banque de vouloir appliquer à l'Afrique le modèle unique de l'Asie, notamment en fondant l'avantage comparatif sur des produits qui, à long terme, n'ont guère d'effets durables. Que penser en effet des PAS qui incitent des pays à s'engager dans des stratégies axées sur l'exportation de produits plutôt sans avenir, comme le cacao et l'arachide?

En fait, on peut s'interroger sur la "foi aveugle" des PAS en l'intégration pure et simple des pays en développement à l'économie mondiale, tout au moins pour l'Afrique, étant donné les conditions exogènes défavorables pour ces pays et après l'échec des négociations du GATT sur l'agriculture. Même le FMI, dans son dernier Rapport annuel, s'inquiète de "la dégradation de l'environnement extérieur" et de "la dépendance croissante des pays en développement".⁴⁹

On l'a vu, même si le FMI et la Banque Mondiale reconnaissent en principe l'importance de ces facteurs exogènes, ce sont les facteurs endogènes qui dans les faits continuent d'être les plus grands responsables de la croissance, ou de l'absence de croissance. Mais paradoxalement, lorsqu'on se penche sur les indicateurs de performance qui ont servi à évaluer les PAS, on remarque qu'aucun d'entre eux n'a trait à la situation sociale domestique du pays: non seulement rien n'indique l'état de santé, par exemple, des populations, ni le niveau d'éducation, mais on n'y fait même pas allusion de ces indicateurs. En somme, rien ne garantit une distribution plus égalitaire des revenus au sein des pays. Or, il nous semble que cela même est un obstacle à la croissance! C'est que l'approche monétariste des institutions écarte quasi d'emblée les rapports de forces sociales et politiques de même que les intérêts géostratégiques⁴⁹ au sein des pays, comme si on retrouvait une conception étroite de la croissance définie par le taux de change, l'offre de crédit, le régime fiscal, le prix des exportations.

⁴⁸ Achille Mbembe, "Comment organiser le sauvetage des économies africaines", Le Monde diplomatique, novembre 1990, pp.18-19

⁴⁹ FMI, Rapport annuel, 1990, op. cit., p.5

⁵⁰ On peut lire à ce sujet le récent ouvrage édité par Bonnie K. Campbell, Political Dimensions of the International Debt Crisis, Macmillan, 1990, Hampshire, 195 p.

Ainsi, la croissance économique mise de l'avant dans le cadre des PAS n'a rien à voir avec le développement. Ou plutôt, lorsque des organismes ou des chercheurs s'en prennent aux PAS, ce sont deux modèles du développement qui s'affrontent.

L'OCDE faisait valoir à quel point le soutien des groupes sociaux s'avérait nécessaire pour la réussite des mesures d'ajustement. D'ailleurs, le FMI et la Banque en font aussi un facteur de réussite. En revanche, ce qui paraît étonnant, c'est que ces institutions se refusent à considérer le type de régime politique, prétextant que ce serait là de l'ingérence intérieure. Avec la montée des pressions en faveur du respect des droits humains (prenons le cas du Sommet de la Francophonie, par exemple, qui n'a pas été tenu au Zaïre pour cette raison), il faudra bien qu'un jour elles changent leur fusil d'épaule. D'ailleurs, n'ont-elles pas commencé à le faire en ce qui regarde les PAS et la pauvreté?

Références bibliographiques

1. PUBLICATIONS DE L'OCDE

DEAN, Andrew et KORDMAY, V., "Déséquilibres des balances courantes et mécanismes d'ajustement", *Revue économique de l'OCDE*, 8, Printemps 1987, pp.7-36

FUHRER, Helmut, "Dettes, développement et ajustement structurel", *L'Observateur de l'OCDE*, février-mars 1989, pp.20-23

OCDE, *L'Observateur de l'OCDE*, numéro spécial "Les changements structurels", no 119, novembre 1982

OCDE, *Pourquoi des politiques d'ajustement positives?*, Recueil de documents, 1978/79, Paris, 1979, 155 p.

OCDE, *Politiques d'ajustement positives, Maîtriser le changement structurel*, Paris, 1983, 136 p.

OCDE, *Transparence et ajustement positif, Identification et évaluation des interventions de l'Etat*, Paris, 1983, 293 p.

OCDE, *L'interdépendance économique mondiale et l'évolution des relations Nord-Sud*, Paris, 1983. Voir en particulier les chapitres III et IV.

OCDE, *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Paris, 1987, 397p.

OCDE, Supplément au #47 des Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, 1990, 70 p. Voir en particulier la première partie: "Perspective générale", pp.7-19

VAN LENNEP, Emile, "Interdépendance Nord-Sud et réformes économiques" et "La dette des pays en développement en 1983 et au-delà", *L'Observateur de l'OCDE*, #128, mai 1984, pp.3-6 et pp.7-10

2. PUBLICATIONS DE LA BANQUE MONDIALE

BANQUE MONDIALE, *Adjustment Lending: an Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington, 1989, 100 p.

BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel*, diverses années, 1986-1990.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, diverses années, 1986-1990

BANQUE MONDIALE, *Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne*, 1986-90, Washington, D.C., 136 p.

CORDEN, W. Max, "Macroeconomic Adjustment in Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, vol.4, (1,) Janvier 1989, pp. 51-63

FAHRETTI, Yagci et al., *Structural Adjustment lending, An Evaluation of Program Design*, Washington, 1985, 137p.

KHAN, M. S., "Macroeconomic Adjustment in Developing Countries. A Policy Perspective", *The World Bank Research Observer*, vol 2, (1), janvier 1987, pp. 23-39

NICHOLAS, Peter, *The World Bank's Lending for Adjustment, An Interim Report*, World Bank Discussion papers #34, 1988, Washington D.C., 55p.

RIBE, Helena et al., *How Adjustment Programs Can Help the Poor, The World Bank's Experience*, World Bank's Discussion Papers #71, Washington D.C., 1989, 49p.

ZUCKERMAN, Elaine, *Adjustment Program and Social Welfare*, World Bank Discussion Papers #44, Washington D.C., 1989, 37 p.

3. PUBLICATIONS DU FMI

ADDISON, Tony et Lionel DEMERY, "La lutte contre la pauvreté et l'ajustement structurel", *Finances et développement*, 24-3, septembre 1987, pp. 41-44

BECKMAN, David, "La Banque Mondiale et la pauvreté dans les années 1980", *Finances et développement*, 23-3, novembre 1986. pp. 26-29

BELL, Michael et Robert SHEEHY, "Favoriser l'ajustement structurel dans les pays à faible revenu", *Finances et développement*, 24-3, septembre 1987, pp. 6-10

BHAGWAT, Avinash, "Recherche d'un ajustement réussi à l'économie mondiale", *Finances et développement*, 18-4, décembre 1981, pp. 10-13

BOCK, David et Constantine MICHALOPOULOS, "Évolution du rôle de la Banque dans les pays lourdement endettés", *Finances et développement*, 23-3, nov. 1986, pp. 22-26

CORN, James C., "La coopération internationale: facteur clef du processus d'ajustement", *Finances et développement*, 19-4, décembre 1982, pp. 45-47

CROCKET, Andrew, "Problèmes posés par l'utilisation des ressources du Fonds", *Finances et développement*, 19-2, août 1982, pp. 10-16

DALE, William B., "Rôle du FMI dans un monde en mutation", *Finances et développement*, 21-1, juillet 1984, pp. 2-5

DE LAROSIERE, J., "Les taux de change et le processus d'ajustement", *Finances et développement*, 17-1, mars 1980, pp. 4-6

DE LAROSIERE, J., "L'ajustement des politiques économiques nationales", *Finances et développement*, 17-2, mars 1980, pp. 3-4

DE LAROSIERE, J., "Ajustement économique et croissance", *Finances et développement*, 23-1, mars 1986, pp. 28-30

DE VRIES, Margaret, "Le FMI: quarante années de défis et de changements", *Finances et développement*, 22-3, septembre 1985, pp. 7-11

DOOLEY, Michael et C. M. WATSON, "La stratégie de la dette entre dans une nouvelle phase", *Finances et développement*, 26-3, septembre 1989, pp. 8-12

ERB, Richard D., "Ajustement, croissance et rôle du Fonds", *Finances et développement*, 23-1, mars 1986, pp. 2-6

Finances et développement, numéro spécial "Conditionnalité", 18-1, mars 1981

Finances et développement, numéro spécial "Effets de l'ajustement", 21-4, décembre 1984

Finances et développement, numéro spécial "Ajustement et croissance", 24-2, juin 1987

Finances et développement, numéro spécial "Stratégies de la dette", 25-2, 1988

FMI, *Annual Report*, Années 1984 à 1989, Washington

FMI, *Adjustment and Financing in the Developing World, The Role of the International Monetary Fund*, Ed. by Tony Killick, Washington, 1982, 232 p.

FMI, *Fund Supported Programs, Fiscal Policy, and Income Distribution*, Occasional Paper #46, Washington, septembre 1986, 58 p.

FMI, *World Economic Outlook*, Washington D.C., October 1990, 188p.

FMI, *World Economic Outlook*, Washington D.C., Octobre 1989, pp.35 et ss.

GARDNER, Charles, "Promouvoir la facilité d'ajustement structurel du Fonds", *Finances et développement*. 24-3, septembre 1987, pp. 6-8

GOLDSTEIN, Morris et Peter MONTIEL, *Evaluating Fund Stabilization Programs with Multicountry Data*, IMF Staff Papers, vol 33, pp.304-344

GUITIAN, Manuel, "Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international: première époque, 1950-1970", *Finances et développement*, 17-4, décembre 1980, pp. 23-28

GUITIAN, Manuel, "Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international: l'environnement mouvant des années soixante-dix", *Finances et développement*, 18-1, mars 1981, pp.8-12

GUITIAN, Manuel, "Conditionnalité du Fonds et processus

d'ajustement international: perspectives pour les années 1980", *Finances et développement*, 18-2, juin 1981, pp. 14-18

HELLER, Peter, "Analyse et ajustement des dépenses publiques dans les PMA", *Finances et développement*, 22-2, juin 1985, pp. 2-6

HELLER, Peter, "Les programmes d'ajustement appuyés par le Fonds et les pauvres", *Finances et développement*, 25-4, décembre 1988, pp. 2-5

HICKS, Norman et Anne KUBISCH, "Réduire les dépenses publiques dans les pays en développement", *Finances et développement*, 21-3, septembre 1984, pp. 37-40

HINO, Hiroyuki, "La collaboration FMI-Banque Mondiale", *Finances et développement*, 23-3, novembre 1986, pp. 10-15

HUMPHREY, Charles et William JAEGER, "L'ajustement et la croissance en Afrique", *Finances et développement*, 26-2, juin 1989, pp. 6-9

KANESA-THASAN, S., "Le Fonds et les politiques d'ajustement structurel en Afrique", *Finances et développement*, 18-3, septembre 1981, pp. 20-25

KHAN, Ghulam Ishaq, "Ajustement et croissance: une approche de coopération", *Finances et développement*, 22-1, mars 1985, pp. 6-8

KILLICK, Tony, "Le rôle du FMI dans les pays en développement", *Finances et développement*, 21-3, septembre 1984, pp. 21-28

LANDELL-MILLS, Pierre M., "Les prêts à l'ajustement structurel: évaluation préliminaire", *Finances et développement*, 18-4, décembre 1981, pp. 17-22

MOHAMMED, Azizali, "Approche des problèmes de la dette cas par cas", *Finances et développement*, 22-1, mars 1985, pp. 27-31

ODLING-SMEE, John, "Ajustement avec assistance financière du Fonds", (L'expérience de sept pays), *Finances et développement*, 19-4, décembre 1982, pp. 26-31

SISSON, Charles A., "Programmes financés par le Fonds et distribution du revenu dans les PMA", *Finances et développement*, 23-1, mars 1986, pp. 33-37

SOOD, Anil et Harinder KOHLI, "Restructuration industrielle dans les pays en développement", *Finances et développement*, 22-4, décembre 1985, pp. 46-50

WRIGHT, Peter, "Les prêts de la Banque Mondiale en faveur de l'ajustement structurel", *Finances et développement*, 17-3, septembre 1980, pp. 20-24

4. ARTICLES ET OUVRAGES COMPLÉMENTAIRES

ANDREFF, Wladimir, "Les politiques d'ajustement des pays en développement à orientation socialiste: un retour à 'orthodoxie'", *Revue Tiers-Monde*, numéro 118, avril-juin 1989, pp. 299-314

AQOCI, "L'ajustement structurel, appui ou obstacle au développement?", *Inter-Mondes*, vol.5, no 5, mars 1990, 44 pages

BROWN, Richard, *Sudan's Debt Crisis*, Université de Groningen, 1990, pp. 1-80

CAMPBELL, Bruce, "Transnational Bank Lending, Debt and Balance of Payments Deficits in Third World Countries", *Revue canadienne d'études de développement*, vol VI, no 1, 1985, pp.45-75

CAMPBELL, Bonnie K. and John Loxley, *Structural Adjustment in Africa*, St, Martin Press, New York, 1990, 277p.

CAMPBELL, Bonnie K. et al., *Political Dimensions of the International Debt Crisis*, Macmillan, London, 1990, 195p.

CULPEPER, Roy, "The Debt Crisis and the World Bank: Adjustment, Workout and Growth", *Revue canadienne d'Etudes du développement*, vol IX, 1, 1988, pp. 131-137

Development, numéro spécial "Facing the Challenge: Debt, Structural Adjustment and World Development", 1989:1

FEINBERG, R. E. and al., *Between two Worlds: the World Bank's Next Decade*, Transaction Books, Oxford, 1986, 184p.

FEINBERG, Richard E., "The Changing Relationship between the World Bank and the International Money Fund", *International Organization*, Été 1988, 42-3, pp. 545-560

GRELLET, Gérard, "Les politiques d'ajustement orthodoxe", *Revue Tiers-Monde*, numéro 109, janvier-mars 1987, pp. 9-23

LELART, Michel, *Les opérations du Fonds monétaire international*, Economica, Paris, 1988, 441 pages

L'HÉRITEAU, Marie-France, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers-Monde*, PUF, Collection Tiers-Monde, Paris, 1986, 277 p.

LOXLEY, John, *Debt and Disorder*, Westview Press/North-South Institute, 1986

MBEBE, Achille, "Comment organiser le sauvetage des économies africaines", *Le Monde diplomatique*, novembre 1990, pp.18-19

Collection "CAHIERS DU GRÉTSÉ"

- 1-Gérard BOISMENU (avec la collaboration de Nicolas GRAVEL). *La vraisemblance de la problématique de la régulation pour saisir la réalité canadienne: étude des indicateurs économiques en moyenne période*, Montréal, GRÉTSÉ, juin 1989, 64p.
- 2-Daniel BOUTAUD et Christian DEBLOCK. *Ajustement structurel et choix de développement*, Montréal, GRÉTSÉ, mars 1990, 38p.
- 3-Jean-Jacques GISLAIN. *Le garantisme autonome de la Révolution*, Montréal, GRÉTSÉ, mars 1990, 48p.
- 4-Pierre HAMEL et Lizette JALBERT. *Le pouvoir local dans le contexte du fédéralisme canadien et de la restructuration de l'État*, Montréal, GRÉTSÉ, juin 1990, 50p.
- 5-Bernard ÉLIE, *Internationalisation financière et marge de manoeuvre des États*, Montréal, GRÉTSÉ, octobre 1990, 21p.
- 6-Jean-Philippe THERIEN, *La Francophonie: espace en émergence dans la politique étrangère canadienne*, Montréal, GRÉTSÉ, janvier 1991, 36p.
- 7-Christian Deblock et Michèle Rioux, *Le libre-échange nord-américain: le joker des États-Unis?*, Montréal, GRÉTSÉ, mai 1991, 57p.

Hors-collection

- Michel BEAUD et Gilles DOSTALER (dir.). *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés*, Montréal, Paris, GRÉTSÉ/CERCA/GERTTD, 1989, 204p.