

Olivier Lafourcade et Michele Guerard

BANQUE MONDIALE ET AJUSTEMENT STRUCTUREL

L'idée d'ajustement structurel, pratiquement absente du discours et des préoccupations de la Banque mondiale pendant les 35 premières années de son existence, constitue depuis 1980 un axe fondamental de l'action de cet organisme dans les pays en développement. L'ajustement structurel est maintenant devenu, en dépit des controverses qu'il continue de susciter, un lieu commun de la doctrine économique, largement embrassé, tout le moins en principe, par les professionnels du développement et les bailleurs de fonds. Dans maints pays en développement, l'ajustement est aussi entré, sinon dans les moeurs, en tout cas dans le langage de la classe politique et même du grand public.

Pour retrouver la genèse de ce phénomène, il faut remonter à la conjoncture économique internationale de la fin des années 70. En 1979, la plupart des économies en développement, encore mal remises du choc pétrolier de 1973-74, ne sont guère en état d'absorber les secousses qui les attendent au tournant des années 80 — un deuxième choc pétrolier, suivi du ralentissement de la croissance des pays industriels, de la baisse en chute libre des prix des matières premières sur le marché mondial, de l'augmentation vertigineuse des taux d'intérêt et d'une forte réduction de l'accès aux marchés financiers internationaux. Pour nombre de pays, d'ailleurs, la marge de manoeuvre que pouvait offrir l'emprunt étranger pour faire face au déséquilibre grandissant des paiements extérieurs a déjà été plus ou moins épuisée par un recours intense à l'endettement à la suite du premier choc pétrolier.

La Banque mondiale prévoit tout de suite que les pays en développement dans leur ensemble vont affronter une crise de proportions préoccupantes. Le *Rapport sur le développement dans le monde* de 1980, où apparaît la première esquisse de cadre analytique pour l'ajustement de l'économie mondiale au deuxième choc pétrolier, soutient, et les événements ultérieurs confirment, que cet ajustement pourrait être beaucoup plus difficile que celui effectué à la suite du premier choc, dont les effets avaient été atténués, dans une certaine mesure, par le recyclage bancaire des pétrodollars et l'emballement des cours des

matières premières qui l'avaient suivi. Tirant la leçon de l'expérience acquise en 1974-78, la Banque met l'accent sur le rôle décisif que les politiques économiques poursuivies par les gouvernements peuvent jouer dans le bon déroulement de l'ajustement aux chocs d'origine externe.

De cette analyse à la conclusion que les erreurs de gestion des pays en développement avaient largement contribué à leurs difficultés économiques et financières, il n'y avait qu'un pas, qui fût vite franchi. La sévérité de la crise pétrolière avait, en quelque sorte, servi de révélateur à un problème jusque-là passé relativement inaperçu : un modèle de développement excessivement interventionniste faisait obstacle à l'ajustement et au développement économique du tiers-monde. Une réorientation sérieuse des politiques économiques s'imposait, d'autant plus pressante que la conjoncture internationale des années 80 continuait d'empirer et qu'un grand nombre de pays en proie à la crise souffraient de sérieux déséquilibres financiers et d'un ralentissement inquiétant de la croissance (voire d'un recul du revenu par habitant) et ne pouvaient manifestement plus se permettre le même gaspillage de ressources que par le passé.

Le nouveau paradigme : accent sur la politique économique

Jusque-là, la politique économique n'avait guère joué qu'un rôle de figurant dans la théorie du développement. Les rôles principaux étaient tenus par l'investissement et la technologie et tout l'effort d'un organisme d'aide au développement tel que la Banque mondiale portait sur le transfert des ressources nécessaires au financement de projets d'investissement susceptibles d'accélérer la croissance. Les questions de politique économique, même si elles faisaient l'objet d'analyses dans les rapports de la Banque, ne recevaient le plus souvent qu'une attention passagère dans la conduite des opérations.

A partir de 1980, par contre, les politiques passèrent rapidement au premier plan. Le modèle interventionniste du développement, longtemps populaire, d'ailleurs, parmi les spécialistes, avait posé en principe directeur que les pays en développement ne pouvaient s'en remettre au jeu du marché pour assurer une modernisation rapide de leur économie. En conséquence, l'État se voyait tout naturellement attribuer un rôle prépondérant dans la production et la réglementation de l'activité économique. Typiquement, dans le cadre de ce modèle, l'État privilégiait le développement industriel aux dépens de l'agriculture, encourageait la fabrication de produits de substitution à l'importation par le biais de politiques commerciales fortement protectionnistes et cherchait à étendre le champ de son action à presque tous les secteurs de l'activité économique. Les secteurs-clés étaient fréquemment monopolisés par les entreprises publiques, tandis que l'activité du secteur privé était soumise à divers degrés de contrôle et de réglementation, et souffrait d'un effet d'éviction par le secteur public dans le rationnement du crédit et des devises.

Les résultats de cette stratégie, à la longue, se sont avérés décevants, et souvent contraires aux objectifs recherchés. L'ensemble des interventions de l'Etat amenant à entraver la concurrence et fausser le mécanisme des prix avaient des effets néfastes sur l'affectation économique des ressources et la productivité. Le protectionnisme pénalise invariablement l'exportation. Le secteur agricole, soumis en général à une lourde charge fiscale et étroitement encadré par les organismes de commercialisation de l'Etat (particulièrement en Afrique), ne pouvait que péricliter, tandis qu'un secteur industriel inefficace et surdimensionné, largement dominé par le secteur public, dissipait souvent les ressources nationales dans des investissements à rendement faible, ou même négatif. Des dépenses publiques excessives et mal conçues nuisaient aussi fréquemment à la stabilité macroéconomique, sapant les assises du secteur financier, provoquant l'inflation, la surévaluation du taux de change, et des difficultés accrues pour l'exportation. L'Etat, par ailleurs, appauvri par ses propres excès, se montrait souvent de moins en moins capable de s'acquitter de ses fonctions les plus essentielles, comme en témoignent, dans certains pays, la détérioration de l'infrastructure et une forte dégradation de la qualité des services publics.

S'il a fallu la crise des années 80 pour entériner le constat de faillite des politiques interventionnistes, les spécialistes du développement en avaient déjà depuis pas mal de temps relevé les indices. Un large consensus était en train de se former en faveur d'une stratégie tendant à laisser jouer plus librement les forces du marché tout en s'appuyant sur un secteur public plus performant et à vocation mieux définie. Dans le cadre de ce nouveau modèle, le décontrôle et la libération sont inscrits à l'ordre du jour. L'exportation, le développement agricole, l'entreprise privée, de parents pauvres, deviennent prioritaires. La stabilité macroéconomique, sans laquelle il ne peut pas y avoir de croissance durable, est remise à l'honneur. En général, l'Etat a intérêt à laisser au jeu du marché et à la concurrence le soin d'organiser la production et la distribution des biens et des services dans tous les secteurs où le marché est apte à fonctionner d'une manière efficace. Les pouvoirs publics, par contre, doivent concentrer leur action dans le secteur des « biens publics » où les marchés sont défaillants et l'Etat est seul à même d'apporter le complément et l'appui nécessaires à l'activité du secteur privé (y compris, par exemple, le maintien de l'ordre, l'information, la santé publique, la recherche et l'éducation de base). Il devient, par ailleurs, indispensable d'améliorer la gestion du secteur public, dont l'efficacité laissait pas trop à désirer.

L'ajustement structurel

Pour la Banque mondiale, il était de plus en plus évident que la réorientation des politiques économiques devenait un facteur indispensable au développe-

ment, au même titre que l'investissement, et prenait même temporairement préséance sur ce dernier. Dès 1980, la Banque offre une nouvelle catégorie de prêts-programmes, les *prêts à l'ajustement structurel*, dont le but est d'encourager, en les appuyant de transferts de ressources relativement importants, l'adoption, dans les pays qui le souhaitent, des réformes qui pourront les aider à sortir de la crise et relancer la croissance.

Avec cette décision, la Banque mondiale a pris un tournant historique. Non seulement les réformes de politique économique sont maintenant au coeur de ses préoccupations, mais leur importance est telle qu'elles méritent un soutien financier tout autant, et souvent même plus, que les projets d'investissement. En 1992, après plus de dix ans d'expérience avec la pratique de l'ajustement structurel, la Banque ratifie ce choix sans ambage : « Réformer les politiques économiques, c'est faire un bon placement. A court terme, bien entendu, il y a un prix à payer... Mais, à plus long terme, les coûts sont largement justifiés par les dividendes de croissance et d'efficacité qu'on en retire ».¹ Une étude réalisée à peu près à la même époque illustre à quel point les politiques économiques qui faussent les mécanismes du marché peuvent nuire à la productivité des investissements. L'analyse de 1.200 projets de la Banque et de son affiliée, la Société financière internationale (SFI), sur une période de 20 ans a révélé que le taux de rentabilité économique des investissements exécutés dans un environnement relativement libre de politiques interventionnistes est nettement plus élevé (de 50 à 100 pour cent en moyenne) qu'en cas de distorsions marquées du régime de commerce extérieur, du taux de change, des taux d'intérêts et des finances publiques.²

En quoi consiste l'ajustement structurel ?

A partir de l'année 1980, la Banque mondiale se fait donc le champion de l'ajustement structurel. De quoi s'agit-il, exactement ? Au sens strict, il s'agit « d'ajuster » l'économie nationale en réponse aux perturbations d'origine externe, de manière à retrouver le plus rapidement possible l'équilibre et le rythme de croissance antérieurs au choc. L'ajustement de l'économie passe par celui de la balance des paiements, et demande pour y parvenir une modification des politiques économiques plus ou moins profonde selon l'ampleur des chocs subis. Par extension, une économie dont la productivité est sévèrement entravée, même indépendamment de tout choc externe, par des politiques économiques malavisées a également besoin d'être ajustée pour améliorer de façon durable sa balance des paiements et son taux de croissance. Dans un cas comme dans l'autre, l'ajustement est « structurel » en ce sens que les transforma-

1. Banque mondiale, *The Third Report on Adjustment Lending*, mars 1992, page 7.

2. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1991*, page 8.

tions qui s'imposent exigent des réformes d'envergure, allant bien au-delà d'une simple rectification de tir des politiques antérieures.³

Les programmes d'ajustement ont ainsi le double objectif de redresser les déséquilibres financiers internes et externes tout en mettant en place un cadre incitatif favorable à l'efficacité et à la croissance. Sur le plan macroéconomique, il faut le plus souvent d'abord recourir à la panoplie classique des politiques de stabilisation pour ramener la demande dans le court terme au niveau de l'offre globale correspondant aux capacités de production locale et de financement extérieur disponible. Mais l'objectif principal étant d'augmenter, à moyen terme, le niveau de l'offre et le potentiel de croissance de l'économie, la plupart des politiques d'ajustement visent essentiellement à améliorer l'efficacité dans l'utilisation des ressources. En dépit de leur diversité et de la complexité de leurs interactions, les principaux objectifs de ces politiques peuvent se regrouper en quelques grandes catégories : (i) libérer les marchés et stimuler la concurrence (réformes de politique commerciale et des changes, réformes des politiques de prix et des circuits de commercialisation dans l'agriculture, abolition du contrôle des prix dans les autres secteurs, assouplissement de la réglementation du commerce et de l'industrie et du marché de la main-d'oeuvre, démantèlement des monopoles) ; (ii) améliorer la gestion du secteur public (réforme de la fonction publique, rationalisation des dépenses publiques et de la fiscalité, réforme du secteur des entreprises publiques) ; (iii) mettre en place des institutions financières capables d'appuyer l'activité du secteur privé, mobiliser l'épargne et financer les investissements productifs (rationalisation et libéralisation des taux d'intérêt, assainissement des systèmes bancaires insolubles, renforcement du cadre juridique et réglementaire).

A court terme, les mesures de stabilisation adoptées dans le cadre des programmes d'ajustement tendent à ralentir l'activité économique, tandis que les réformes de structure demandent plus de temps pour exercer leurs effets favorables sur la productivité et la croissance. Pendant la période de transition, une aide bien calibrée à la balance des paiements permet d'atténuer les effets négatifs du programme sur l'emploi et les revenus, augmentant par là même les chances de succès de l'ajustement. Dans la plupart des cas, les pays qui entreprennent un programme d'ajustement ont simultanément recours à l'appui de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Les bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions régionales de développement apportent aussi fréquemment un complément de financement aux programmes soutenus par la Banque et le Fonds.

3. Cette interprétation est de Bela Balassa, dans sa monographie *Structural Adjustment Policies in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper N° 464, juillet 1981, page 1.

La Banque et le Fonds monétaire collaborent à l'ajustement

La collaboration entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international a, dès le début, joué un rôle primordial dans l'ajustement structurel. Le Fonds avait depuis sa création la mission d'aider les pays souffrant de déséquilibres temporaires des paiements extérieurs à mettre en place les politiques macroéconomiques nécessaires, dans le court terme, au rétablissement de la stabilité financière. Il a, par ailleurs, progressivement assoupli les modalités de son aide financière pour être plus à même d'assister les pays en développement à surmonter des problèmes de balance des paiements de plus en plus persistants. Avec l'entrée en scène de la Banque dans le domaine des réformes de structure des politiques économiques, un solide dispositif international est en place, à partir de 1980, pour financer l'ajustement.

Les appuis apportés par la Banque et le Fonds aux programmes d'ajustement étaient donc dès le début, destinés à se renforcer mutuellement, amenant les deux organismes à développer une étroite collaboration pour assurer la cohérence de leurs stratégies et de leurs interventions respectives dans les pays affectés. Dans le cadre de cette collaboration, le Fonds conserve ses responsabilités traditionnelles dans le domaine des politiques macroéconomiques et de la stabilisation financière. Il porte son attention sur les divers instruments de gestion de la demande et de l'offre au niveau global — y compris les politiques monétaires, fiscales et du taux de change — qui affectent directement les grands équilibres, les paiements extérieurs et la stabilité des prix. La Banque, de son côté, prend en charge les réformes de nature essentiellement micro-économiques et institutionnelles qui agissent surtout du côté de l'offre en accroissant d'une manière durable l'efficacité des structures économiques. Elle porte son attention : sur les stratégies de développement, au niveau global et sectoriel ; sur les politiques jouant sur l'affectation économique des ressources, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public ; sur les priorités de la dépense publique et la réforme administrative ; sur la restructuration de la production et du commerce dans les différents secteurs de l'économie, y compris le secteur des entreprises publiques et le secteur financier ; et sur les politiques d'investissement et la mobilisation des ressources pour le développement.

Dans de nombreux pays, après une reprise en main initiale de la situation macroéconomique et la correction des principales distorsions affectant l'activité économique dans son ensemble, l'effort d'ajustement se porte systématiquement sur l'amélioration des politiques et des institutions dans les différents secteurs de l'économie (agriculture, industrie, finance, énergie, etc...). La Banque apporte son soutien à ces efforts par le biais de ce qu'on en est venu à appeler les *prêts à l'ajustement sectoriel*, pendant que le Fonds continue à appuyer dans le cadre des programmes qui lui sont propres le maintien de politiques macroéconomiques favorisant la stabilité financière. Parce qu'ils se

concentrent sur un secteur à la fois, les prêts à l'ajustement sectoriel conduisent plus facilement aux réformes en profondeur des politiques micro-économiques et des institutions qui sont indispensables à la relance de la croissance.

Les prêts à l'ajustement de la Banque mondiale

D'abord conçus essentiellement dans le but de faciliter l'ajustement au choc pétrolier de 1979-80, les prêts à l'ajustement ont duré bien au-delà de leur espérance de vie initiale, et font maintenant partie de l'arsenal permanent d'instruments financiers de la Banque. A l'heure actuelle, les prêts à l'ajustement (y compris les prêts à l'ajustement sectoriel) s'élèvent à près de 28 pour cent de l'encours global de prêts et crédits de la Banque et son affiliée, l'Association internationale de développement (IDA). Après une envolée rapide au début des années 1980, leur part dans le montant total des engagements annuels de prêts de la Banque (IDA comprise) s'est stabilisée depuis 1986 aux environs de 23 pour cent. Au 30 juin 1994, la Banque et l'IDA avaient octroyé, depuis leur début en 1980, environ 330 prêts à l'ajustement à près de 90 pays, pour un montant global de plus de 52 milliards de dollars.

Les pays les plus divers, un peu partout dans le monde, ont su tirer parti de ces financements. Parmi les premiers, la Turquie, puis un certain nombre de pays asiatiques (la Corée, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande), qui s'étaient engagés de bonne heure sur la voie de l'ajustement. La crise de la dette poussa bientôt l'Amérique latine sur le même chemin. Dans l'ensemble, au début, les pays africains étaient moins enthousiastes. Depuis 1986, en revanche, les efforts d'ajustement en Afrique se sont renforcés et les prêts à l'ajustement y ont pris une importance considérable — ils représentent 45 pour cent, en moyenne, des financements annuels consentis par la Banque et l'IDA à l'Afrique au sud du Sahara. La transition des pays de l'ancienne Union soviétique à l'économie de marché ouvre aussi maintenant à la politique d'ajustement structurel de la Banque de nouvelles perspectives et a déjà commencé à lui présenter de nouveaux défis.

A la différence des prêts-projets traditionnels, qui continuent à représenter le plus gros des financements Banque/IDA, les prêts à l'ajustement ne sont pas liés à l'exécution de projets d'investissement. Le montant des prêts est déterminé dans le cadre d'une analyse du programme de réformes envisagé, de la stratégie d'ajustement de l'économie à moyen terme et des besoins de financements extérieurs du pays emprunteur. Les fonds sont disponibles pour le financement à l'importation pratiquement sans restrictions permettant aux tirages, effectués normalement en deux ou trois tranches, de se faire beaucoup plus rapidement que dans le cas des prêts sur projets (ceux-ci prennent souvent de nombreuses années). En contrepartie de chaque tirage, l'accord de prêt indique les étapes critiques du programme de réformes, dont l'exécution

constitue la condition préalable. Réformes et aide à la balance des paiements sont ainsi étroitement liés, selon une formule qui permet à la Banque d'engager un dialogue sur les questions de politique économique plus poussé et plus musclé que par le passé avec les pays réclamant son assistance, tout en desserrant l'étau de la contrainte financière extérieure.

L'imposition de conditions préalables aux tirages des prêts à l'ajustement sort tout droit de la logique dans laquelle ils ont été conçus. Bien que la légitimité du principe ne fasse guère de doute, ces conditions risquent cependant d'être souvent perçues comme un empiètement sur la souveraineté nationale et le maniement n'en est pas toujours aisé. Etant donné la complexité des programmes de réformes qui sont en jeu, le choix des conditions est délicat, et les plus importantes ne sont pas toujours passibles de la précision qui mettrait leur vérification ultérieure à l'abri de toute équivoque. Les accords de prêts à l'ajustement comportent peut-être aussi un nombre excessif de conditions (15 par prêt, en moyenne, pour la période 1980-89).⁴ Dans l'ensemble, les conditions des prêts à l'ajustement sont éventuellement remplies d'une manière satisfaisante (à concurrence de 85 pour cent, environ), même si la lenteur des progrès effectués dans certains domaines peut souvent retarder les tirages.

L'ajustement en évolution

La conception sur laquelle reposent les prêts à l'ajustement de la Banque mondiale a sensiblement évolué depuis 15 ans. Au début, l'idée paraissait relativement simple. Une fois mis en place un programme de stabilisation, on espérait que l'adoption de quelques politiques bien ciblées pour corriger les distorsions les plus flagrantes dans la détermination des prix et aplanir les obstacles les plus sérieux au libre jeu de la concurrence permettraient de relancer la croissance dans des délais raisonnables. On envisageait que le processus d'ajustement pourrait demander de trois à cinq ans et occasionnerait un maximum de cinq prêts à l'ajustement par pays.

Cette expectative s'est avérée très optimiste. Rares sont les pays qui ont réussi à remettre leur économie sur pied et retrouver un rythme de croissance rapide et soutenu en l'espace de quelques années. On peut citer parmi eux la Corée, la Thaïlande et l'Indonésie, dont le succès s'explique en grande partie par le fait que ces pays ne souffraient pas, au départ, de déséquilibres et de distorsions trop sévères ; ils avaient aussi l'avantage de posséder un secteur privé dynamique, ce qui a permis à l'activité économique de rebondir rapidement. Dans la plupart des pays, la tâche s'est révélée beaucoup plus difficile et les progrès beaucoup plus lents. Plus d'une quinzaine ont déjà reçu une demi-douzaine de prêts à l'ajustement ou davantage. Quelques-uns en sont à la

4. Banque mondiale, *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, 1990, page 55.

douzaine, ou presque, tels le Mexique, la Jamaïque, les Philippines ou la Turquie. Dans bien des pays l'effort d'ajustement remonte à dix ans ou plus. Pourtant, il reste presque partout encore beaucoup à faire pour compléter les réformes au programme, rétablir la confiance du secteur privé et relancer la croissance d'une manière durable. En Afrique, où l'oeuvre de réforme est, plus qu'ailleurs, un projet de longue haleine, les progrès sont encore plus lents. La vigueur de l'effort de réforme a varié énormément suivant les secteurs et les pays et, même si les résultats obtenus dans les quelques pays qui ont le plus résolument suivi la voie de l'ajustement sont encourageants, les efforts se heurtent partout à des conditions initiales particulièrement défavorables.

L'ajustement est plus complexe qu'on ne le pensait

Au contact avec la réalité, par ailleurs, la notion d'ajustement a progressivement acquis un caractère de plus en plus ambitieux et de plus en plus complexe. A l'origine, le rétablissement de l'équilibre des finances extérieures constituait l'objectif primordial et les réformes de politique économique l'instrument de choix pour atteindre cet objectif. Mais l'importance des réformes a très vite pris une vie propre, indépendamment des préoccupations de balance des paiements, et, avec l'introduction des prêts à l'ajustement sectoriel, le but de l'ajustement est devenu, par extension, d'améliorer le fonctionnement de l'économie sur tous les tableaux. La vague de réformes, dans sa lancée, a rapidement débordé du cadre de la politique macroéconomique et des prix pour envahir dans tous ses recoins le domaine des politiques sectorielles et des institutions, quelquefois sans grand rapport (sauf à très long terme) avec l'équilibre de la balance des paiements.

De nos jours, le champ des réformes et la gamme des secteurs susceptibles de figurer à l'agenda des programmes d'ajustement n'ont pratiquement plus de limites. Les opérations d'ajustement financées par la Banque comptent couramment parmi leurs objectifs la protection de l'environnement, le recul de la pauvreté, l'amélioration des politiques dans les secteurs sociaux (éducation, santé, démographie), le renforcement des capacités administratives dans le secteur public, l'encouragement à l'initiative privée, la réforme judiciaire, etc... L'ajustement, au sens large, est devenu partie intégrante de la stratégie de développement économique et social dans son ensemble, particulièrement dans les pays où le manque de capital humain et d'institutions posent les problèmes les plus ardues. A cet égard, on peut même se demander si la terminologie ne devrait pas évoluer afin de refléter cette réalité. L'ajustement structurel doit être compris comme un processus dynamique permanent ne correspondant à rien de moins que la pratique d'une bonne gestion du développement économique.

Dans la foulée, l'aide à la balance des paiements offerte par les bailleurs de fonds aux pays en développement a elle aussi changé de caractère. De

mécanisme d'urgence pour la couverture de déséquilibres temporaires des paiements extérieurs, elle est en passe de devenir une formule courante pour effectuer le transfert de ressources officielles aux pays du tiers-monde, souvent pour des périodes prolongées. Pour les pays qui en bénéficient, l'aide non liée à des projets spécifiques a l'avantage de la rapidité et de la flexibilité. Du point de vue des bailleurs de fonds, en revanche, elle n'offre pas les mêmes possibilités de contrôle direct de son utilisation. Mais, tout bien pesé, la meilleure garantie d'une utilisation effective de l'aide extérieure, quelle qu'elle soit, ne réside pas dans les contrôles de détail. Elle repose essentiellement sur la qualité de la gestion de l'ensemble des ressources du secteur public (y compris les ressources en devises) et sur l'efficacité de l'économie toute entière à en tirer parti. Une bonne utilisation des ressources ainsi transférées aux pays engagés sur la voie de l'ajustement va donc la main dans la main avec les améliorations de politique économique qui en sont le *quid pro quo*. Dans cette perspective, les programmes d'ajustement mettent d'ailleurs un accent tout particulier sur les deux aspects les plus critiques de la transformation de l'aide extérieure en bénéfices concrets pour l'économie : l'adoption de mécanismes compétitifs pour l'allocation des devises, et la rationalisation des dépenses publiques.

Avec la pratique de l'ajustement, un certain nombre de grands thèmes se sont dégagés, sur lesquels l'attention ne s'était que peu ou pas portée à l'origine. Au tout premier rang parmi eux, il faut citer : l'importance de l'adhésion des pouvoirs publics et des populations aux programmes d'ajustement, une notion plus concrète des conditions indispensables à l'épanouissement de l'initiative privée, l'urgence des besoins dans le domaine de la formation et des capacités institutionnelles ; et les préoccupations sociales, surtout pour le sort des couches les plus pauvres de la population. Ces thèmes, particulièrement celui de la pauvreté, ne sont pas nouveaux. Le regain d'intérêt qu'ils suscitent et les perspectives neuves qu'ils ouvrent à la réflexion sont néanmoins le fruit d'un difficile apprentissage sur le terrain, et les défis qu'ils posent expliquent, en grande partie, pourquoi l'ajustement se fait si lentement dans la plupart des pays du tiers-monde.

L'engagement politique est essentiel

L'importance de l'adhésion des pouvoirs publics et des populations aux programmes d'ajustement a peut-être été sous-estimée dans les débuts. On s'est assez vite rendu compte, cependant, que l'ajustement ne peut réussir que si l'Etat en prend la pleine responsabilité et s'emploie activement à obtenir le soutien de la population. Toutes les analyses ont démontré une forte corrélation de l'adhésion et l'engagement politique des gouvernements avec le succès des programmes. Du point de vue de la Banque, cela signifie qu'il faut non seulement faire le maximum d'efforts pour convaincre le gouvernement de la nécessité des réformes, mais aussi faire en sorte qu'il collabore pleinement à la

préparation du programme (l'idéal serait, bien entendu, que le gouvernement s'en charge complètement quand c'est possible). Il faut aussi encourager le gouvernement à créer un large consensus politique en faveur des réformes. Ce travail de fond exige en général un dialogue intense entre la Banque et le gouvernement, qui peut durer plusieurs années avant d'aboutir, mais présente en fin de compte de meilleures garanties de succès que si l'on cherche à brûler les étapes. Il n'en reste pas moins que l'ajustement structurel est un processus profondément politique, qui peut facilement être déraillé par les événements ou les intérêts particuliers des groupes d'influence.

L'épanouissement de l'initiative privée demande du temps

On n'avait pas non plus, au départ, prévu à quel point il pourrait être difficile de créer, souvent de toute pièce, un climat favorable à l'épanouissement de l'initiative privée. La reprise de l'investissement privé, facteur critique pour la relance de la croissance, se fait longtemps attendre dans le cadre des programmes d'ajustement. L'expérience indique que si le secteur privé doit devenir le moteur de l'économie, il ne suffit pas de lui assurer la stabilité macroéconomique et une économie de marché libre de distorsions. Il lui faut aussi et surtout des pouvoirs publics responsables, la stabilité politique, la transparence des interventions de l'Etat, des droits personnels et réels clairement définis et dûment protégés. Le droit de propriété, la jurisprudence des contrats, le bon fonctionnement du système judiciaire sont autant d'éléments à mettre en place là où ils laissent à désirer. Dans certains pays, où règne un climat d'animosité dans l'opinion à l'égard des milieux d'affaires, le gouvernement doit également oeuvrer à un changement des mentalités. Enfin et surtout, l'Etat, s'il veut regagner leur confiance, doit entamer un dialogue approfondi avec les entrepreneurs et se montrer attentif à leurs légitimes préoccupations.

L'Etat doit aussi prêcher par l'exemple, démanteler les monopoles et se retirer des activités productrices. Dans une économie de marché, il faut, par contre, créer le cadre réglementaire nécessaire pour assurer la concurrence. Il y a aussi souvent beaucoup à faire pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, simplifier les procédures bureaucratiques entravant la production et l'investissement, clarifier la législation fiscale, etc... Dans les pays où ces conditions font défaut, l'ensemble des politiques et des institutions à mettre en place pour créer un climat favorable au développement de l'activité privée pose un rude défi sur le plan technique aussi bien que politique. Le recours à une assistance technique spécialisée peut faciliter la tâche, mais il est souvent utile d'y associer également les représentants des groupes socio-économiques intéressés, dans le but d'assurer le développement d'un consensus solide en faveur des réformes nécessaires.

Il est vital de renforcer les capacités locales

L'insuffisance de capital humain et des capacités administratives risque de poser des problèmes de plus en plus sérieux au fur et à mesure qu'un pays avance sur le chemin des réformes. A l'étape initiale, les mesures de politique monétaire et fiscale des programmes de stabilisation, ainsi que les augmentations de prix ou l'abolition des contrôles, une fois décidés, se réalisent avec un trait de plume, et sans la nécessité de faire appel à des capacités administratives supplémentaires. Mais les réformes institutionnelles qui doivent suivre sont nettement plus difficiles à mettre en oeuvre. Il s'agit maintenant de s'atteler à la restructuration de la fonction publique, à l'amélioration du service des impôts, à la modernisation du budget, à la réforme des entreprises publiques et du secteur financier. L'expérience démontre que la réalisation de tous ces programmes se heurte souvent très vite à une insuffisance de moyens humains et de capacité administrative qui en ralentit les progrès, quand elle ne les paralyse pas complètement.

Une fois les réformes en place, on pourrait se croire en droit d'espérer que la réduction des interventions directes de l'Etat dans l'activité économique tendrait, en soi, à alléger le fardeau de l'administration. C'est plutôt le contraire qui se produit, car les fonctions que les pouvoirs publics sont appelés à exercer pour assurer le bon fonctionnement d'une économie de marché exigent en fait une administration beaucoup plus performante, aussi bien au niveau technique que sur le plan de l'organisation et de la gestion. La remise en état des services publics traditionnels, souvent délabrés, pose aussi de sérieux problèmes sur le plan des moyens humains et de l'organisation. D'une façon générale, le renforcement des capacités techniques et de gestion dans les différents secteurs de l'économie, public aussi bien que privé, est devenu un objectif prioritaire des programmes d'ajustement.

Les préoccupations sociales doivent rester au premier plan

Quant aux questions sociales, il est certain qu'au début elles ne figuraient pas d'une manière explicite dans les programmes d'ajustement structurel. L'ajustement était censé aboutir en quelques années à une relance de la croissance dans un cadre incitatif et institutionnel qui améliorerait les perspectives des pauvres en valorisant davantage leur ressource principale, à savoir la force de travail. Ce type de croissance reste, à long terme, le meilleur moyen de faire reculer la pauvreté. En fait, on envisageait, et l'expérience a largement corroboré cette idée, que les politiques d'ajustement auraient tendance à améliorer rapidement le sort des plus pauvres, ceux des zones rurales, qui ne pouvaient que bénéficier dans l'ensemble de la libération des prix et des circuits de commercialisation des produits agricoles.

Il fallait reconnaître, néanmoins, que dans le court terme il pouvait y avoir des répercussions négatives sur certaines catégories de pauvres, surtout en

zone urbaine, où les conditions de vie se détérioraient. En période d'austérité budgétaire, par ailleurs, les pauvres risquent plus que le reste de la population de souffrir de la réduction des crédits pour les services sociaux. Il est vite apparu que les programmes d'ajustement ne pouvaient pas se désintéresser de la dimension sociale. Depuis plusieurs années, l'accent a été mis sur la nécessité de tenir compte des besoins des couches les plus pauvres de la population dans la conception des politiques d'ajustement. De nos jours, les programmes d'ajustement comportent presque toujours des mesures budgétaires spécifiques pour protéger les services sociaux essentiels aux pauvres. Ils prévoient également, dans certaines circonstances, des fonds de travaux publics pour pallier au chômage. Un grand nombre de pays ont aussi incorporé à leurs programmes d'ajustement une réforme en profondeur des services de la santé et de l'éducation publique, qui servent généralement très mal les plus défavorisés. Le succès de ces réformes et la poursuite effective de politiques sociales éclairées dépendra surtout de la ferme volonté des pouvoirs publics et de leur capacité administrative.

Ajustement et développement

Dans leurs grandes lignes, les politiques préconisées au nom de l'ajustement structurel n'ont rien d'inédit. Elles comportent essentiellement les éléments bien connus de ce qui a de tout temps constitué la bonne gestion des affaires économiques. Qu'elles aient évoqué tant de résistances et soulevé tant de controverses indique à quel point les pays du tiers monde s'étaient souvent fourvoyés sur le chemin du développement.

La Banque mondiale, en se faisant le champion de l'ajustement depuis 15 ans, a contribué à une véritable révolution de la gestion économique dans les pays en voie de développement. Mais l'ajustement n'est que la première étape sur la voie qui mène à une croissance soutenable et largement répartie, de nature à faire reculer la pauvreté. C'est une condition nécessaire mais non suffisante du développement. Les réformes mises en place dans le contexte des programmes d'ajustement n'ont d'autre but que de créer un cadre propice à l'utilisation efficace des instruments traditionnels du développement — l'investissement et la technologie. L'ajustement ne peut pas plus s'y substituer qu'il ne peut venir à bout des entraves à la croissance profondément enracinées dans bien des pays en développement, particulièrement les insuffisances du capital humain et des institutions. Si l'ajustement est devenu partie intégrante de la stratégie de développement économique et social, à tel point qu'il semble quelquefois se confondre avec elle, c'est sans doute surtout parce que le développement est un processus pluridimensionnel dont les divers éléments (politiques, investissements, institutions) se renforcent mutuellement et sont souvent difficiles à séparer.