

La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement

Bonnie Campbell



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20985>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

Référence électronique

Bonnie Campbell, « La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 26 | 1995, mis en ligne le 01 septembre 2023, consulté le 08 septembre 2023. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20985>



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

26 | 1995

De l'ordre des Nations à l'ordre des marchés

La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement

Bonnie Campbell



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/20985>

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 1995

ISBN : 0715-3570

ISSN : 0715-3570

Ce document a été généré automatiquement le 29 août 2023.

La Banque mondiale et le FMI : entre la stabilisation financière et l'appui au développement

Bonnie Campbell

01. Introduction

- 1 La transformation du langage est toujours révélatrice. Initialement les notions de stabilisation et d'ajustement pouvaient être considérées comme distinctes.
- 2 La stabilisation se réfère au processus par lequel on tente de rétablir l'équilibre général entre l'offre et la demande dans l'économie que ce soit dans la sphère des biens et services ou dans la sphère financière et monétaire (Loxley, 1986, p. 26). L'ajustement vise à supprimer les obstacles à la croissance future qu'il s'agisse de distorsions dans les incitations à produire (taux de change réel surévalué, par exemple), de contrôle des prix, de taux d'intérêt trop élevés, de droits de douane, de restrictions à l'importation, ou encore de taxes et subventions jugées discriminantes. L'ajustement structurel enfin, implique une restructuration de l'économie, ce qui exige une planification à plus long terme ainsi qu'une réforme du régime fiscal, du secteur financier et du cadre réglementaire de l'activité économique ¹.
- 3 Traditionnellement la stabilisation impliquait des mesures à court terme sur la balance des paiements, le taux d'inflation, etc., avec une emphase centrale sur la gestion de la demande interne et en accordant seulement un rôle mineur à la stimulation de l'offre (Loxley, 1986, p. 26). Au cours des années quatre-vingt, on assiste à un élargissement de cette définition. Plus récemment, comme le note J. Loxley, les efforts de stabilisation jugés les plus prometteurs dans la littérature conventionnelle sont ceux qui portent sur les régimes commerciaux, sur la structure de l'investissement et de la production, ainsi que sur l'orientation introvertie ou extravertie de l'économie. Les mesures d'intervention utilisées vont au-delà de celles de la « stabilisation » et traduisent, selon

lui, une emphase qui se déplace de la gestion de la demande vers la stimulation de l'offre (Loxley, 1986, p. 26).

- 4 Ainsi le terme « d'ajustement structurel » ne fait que rendre plus explicite le fait que les programmes de stabilisation impliquent souvent de nos jours des changements substantiels dans les priorités sectorielles et institutionnelles de l'économie. Dans d'autres contextes, ces deux termes pourraient recouvrir des définitions fort différentes et les programmes de stabilisation pourraient avoir des objectifs différents. Si une différence demeure dans l'utilisation que l'on peut faire de ces termes, elle ne réside pas tant, nous suggère Loxley, dans les objectifs poursuivis, mais dans la gamme de mesures employées, dans l'emphase relative donnée à chacune des différentes variables de ces politiques et dans l'horizon temporel dans le cadre duquel l'on s'attend à ce que ces politiques prennent effet. À cet égard, celui-ci insiste sur le fait que cette interchangeabilité des termes et la confusion des distinctions entre ces entités sont des phénomènes conjoncturels qui ne font que refléter la profondeur du désordre global de notre temps.
- 5 Dans le texte qui suit, je n'aurai pas la prétention de tenter d'expliquer le pourquoi de cette situation. Par contre, cette transformation du langage correspond à une transformation des pratiques. C'est sur cet aspect de la question ainsi que sur les conséquences de ces pratiques que je mettrai l'emphase. On peut noter d'ailleurs à ce propos avec Marie-France L'Hériveau que l'élargissement des activités du FMI au début des années quatre-vingt est accompagné aussi d'un changement qualitatif dans ses modalités de financement. Aux interventions ponctuelles antérieures dans le cadre des programmes de stabilisation est venu se substituer un ensemble de mesures qui s'inscrivent à l'intérieur de programmes à moyen terme (programme d'ajustement) (L'Hériveau, 1982) ². Une dizaine d'années plus tard, au milieu des années quatre-vingt-dix, c'est sur la notion d'ajustement qu'il y a lieu de s'interroger, ce terme étant pris dans un sens beaucoup plus large. Comme le note Helleiner :
- 6 Le terme même « d'ajustement structurel » semblait suggérer l'idée d'un changement qui se ferait d'un seul coup, changement à partir duquel tout devait devenir « normal » (c'est-à-dire, propice de nouveau au développement). Cette terminologie fut sévèrement dévalorisée par la tendance à parler d'ajustement structurel pour décrire l'ensemble des mesures qu'il était demandé à un gouvernement bénéficiant d'un prêt accordé à ce titre d'introduire ou celles que celui-ci introduisait de fait. (Helleiner, 1994, p. 3, notre traduction.)
- 7 Selon Helleiner, l'ambiguïté et la confusion théorique de ce que devait être l'ajustement structurel, auront comme conséquence que l'expression sera utilisée comme synonyme de « bonnes gestions économiques » du moins dans le sens où l'entend la Banque mondiale :

Avec le déplacement de l'emphase de la contraction de la demande (stabilisation) vers l'expansion de l'offre, particulière de l'offre marchande (ajustement), l'allongement graduel du cadre temporel et l'addition successive de nouvelles dimensions à discuter, par exemple l'équité dans la répartition des revenus, la durabilité environnementale, les formes de pouvoir plus participatives ou encore l'amélioration de la gestion gouvernementale (« improved governance ») — il devient de plus en plus difficile de distinguer les débats sur « l'ajustement » des débats beaucoup plus anciens sur le « développement ». (Helleiner, 1994, p. 3, notre traduction.)

- 8 Cet élargissement du sens que l'on donne dorénavant à l'ajustement structurel est bien illustré dans le rapport de la Banque mondiale, *L'ajustement en Afrique, Réformes, Résultats et Chemin à parcourir* (1994), dont le sous-titre est « Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement », et notamment dans un encadré, qui explicite l'intime relation qu'il y a lieu d'établir entre ajustement et développement durable, où il est précisé que l'ajustement contribue au développement en créant le cadre de mesures d'incitation qui lui est favorable (Banque mondiale, 1994, p. 42).
- 9 Comme je l'ai noté, cette transformation du langage correspond à des transformations de pratiques d'une part et au changement de conjonctures d'autre part. Dans ce qui suit, j'essaierai de préciser ceci, en soulignant notamment :
- l'ambiguïté des rôles multiples que le FMI est amené à jouer ;
 - les contradictions inhérentes à la tentative de réconcilier les objectifs de court et de plus long termes dans les mesures préconisées ;
 - les contraintes créées par les procédures qui lient conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement.

02. L'évolution des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel et la complémentarité du FMI et de la Banque mondiale

- 10 À mesure que la crise de l'endettement s'intensifiait après le deuxième choc pétrolier à la fin des années soixante-dix, le FMI en est venu petit à petit à assumer des rôles très différents de ceux pour lesquels cet organisme avait été conçu (L'Héritau, 1982). Les pays du Tiers-monde, qui avaient désespérément besoin de financement externe, n'eurent à cette époque d'autre choix en effet que de se tourner vers le FMI, pour obtenir de celui-ci un appui direct qui leur permette d'équilibrer leur balance de paiement, mais aussi parce que l'intervention du FMI devenait un passage obligé pour avoir accès à d'autres sources de crédit.
- 11 Avec la réorientation des activités du FMI vers les pays les plus pauvres, se produisirent également un approfondissement et un élargissement significatif des interventions de cet organisme. Comme le précise L'Héritau, « à des interventions ponctuelles du FMI pouvant s'analyser comme des coups de pouce à la *conjoncture*, se substitue actuellement [début des années quatre-vingt] une emprise généralisée et normative, créatrice de *structures* » (L'Héritau, 1982, p. 528). Cette évolution est symbolisée dans la terminologie du Fonds par le passage d'un mot clé, « stabilisation », qui dominait pendant les années soixante-dix, au mot « ajustement ». Ce changement signalait l'acceptation par le FMI d'inscrire ses programmes dans une perspective qui cherchait à imprimer un nouveau cours à un ensemble de variables socio-économiques dans le cadre d'un programme à moyen terme (programme d'ajustement) (Brown, 1990). Comme le suggère Loxley, la notion d'ajustement structurel rendait plus explicite le fait que les programmes de stabilisation du FMI impliquaient des changements substantiels tant dans l'orientation de l'économie et que dans les priorités sectorielles et institutionnelles (Loxley, 1986, p. 26).
- 12 Simultanément au cours des années quatre-vingt, comme le note S. Bélanger (1992, p. 14), la Banque mondiale adoptera une notion plus élastique de l'ajustement, notion qui inclura les politiques visant à apporter des changements dans les équilibres

internes et externes, des changements dans la structure des prix et des institutions, ou des changements dans les deux. Citant un document de la Banque mondiale de 1989, S. Bélanger note que l'on utilise le terme de « stabilisation » lorsque l'accent est mis sur les changements dans les équilibres internes et externes, et « d'ajustement structurel » lorsque l'accent est mis sur les changements dans la structure des prix et des institutions. Cette distinction laisse entendre que les deux notions se côtoient, et ce même s'il est stipulé que le FMI appuie les programmes de stabilisation tandis que la Banque mondiale appuie l'ajustement structurel. D'ailleurs, comme le note la même étude, et comme l'illustre l'exemple de l'expérience guinéenne qui suit, les programmes d'ajustement structurel comprenaient effectivement deux facettes : une première, essentiellement macro-économique, qui devait avoir un impact rapide sur la balance des paiements dans le contexte des programmes de stabilisation du FMI, et une seconde, essentiellement micro-économique, qui visait à ajuster les structures à l'économie pour en accroître l'efficacité. Les prêts « d'ajustement » de la Banque se réfèrent quant à eux aux prêts à l'ajustement structurel et aux prêts à l'ajustement sectoriel.

- 13 Pour ce qui est de la collaboration formelle entre la Banque et le FMI, son origine remonte à 1966, lorsqu'il fut reconnu qu'il fallait établir des rapports de travail étroits et un meilleur échange de l'information entre les deux institutions (Loxley, 1986, p. 139). Plus important encore, il fut décidé que les évaluations financières et économiques, d'une part, et les recommandations faites à un pays membre, d'autre part, par l'une des deux institutions devraient toujours être acceptées par l'autre. Par la suite, les directives concernant la collaboration entre la Banque mondiale et le Fonds ne feront que reprendre ces deux principes dits de « complémentarité » et de « renforcement mutuel » énoncés en 1966, et que Loxley résume ainsi :

En vertu de ces principes, la Banque doit se tourner vers le Fonds pour tout ce qui a trait aux taux de change et aux politiques monétaires, fiscales et financières, ce qui inclut l'établissement d'objectifs à moyen terme en matière de balance des paiements courants, tandis que le Fonds doit en référer à la Banque pour tout ce qui concerne l'établissement de priorités en matière de développement, c'est-à-dire pour tout ce qui a trait à la taille et au contenu des programmes d'investissement, aux dépenses récurrentes dans le secteur de développement, à l'efficacité dans l'utilisation des ressources ainsi qu'aux décisions micro-économiques en matière de prix. (Loxley, 1986, p. 140)

- 14 Comme illustration du degré de collaboration effective qui existe entre ces deux organismes, Loxley fait état de la pratique prise par la Banque mondiale de ne pas avancer de prêts d'ajustement structurel avant que le pays en question n'ait d'abord conclu un accord avec le FMI, et ce, même lorsque le pays est en sévère désaccord avec le Fonds quant aux mesures à prendre en matière d'offre (Loxley, 1986, p. 140).
- 15 Les changements dans l'environnement international ont, par ailleurs conduit les deux institutions à modifier le contenu des programmes, au tournant des années quatre-vingt.
- 16 À la Banque mondiale tout d'abord, les prêts d'ajustement structurel ne sont plus seulement accordés pour financer des projets précis, mais ont dorénavant pour objet aussi d'appuyer des projets de réforme économique plus vaste, ce qui englobe le rétablissement des équilibres macro-économiques internes et externes. Tout en renforçant son rôle « de force centrale dans le développement et la lutte contre la pauvreté », il s'agissait aussi pour la Banque de jouer un rôle « d'agent exerçant une

influence majeure sur l'ajustement et la croissance économique, le rééchelonnement de la dette et la libération des échanges » (Banque mondiale, 1989, p. 15).

- 17 « L'inséparabilité » de l'amélioration des équilibres extérieurs et intérieurs d'une part et de l'effort d'ajustement mené par la Banque mondiale, d'autre part, est bien illustrée par un récent rapport de celle-ci qui suggère que le premier des trois principes qui devraient guider les gouvernements africains dans leurs futurs programmes de réforme pour « mener l'ajustement à son terme » soit :
- [d'] appliquer la politique macro-économique qui s'impose. Il faut contenir les déficits budgétaires de manière à maîtriser l'inflation, éviter les problèmes de balance des paiements, pratiquer des taux de change réalistes pour être plus compétitif sur les marchés internationaux et soutenir la convertibilité de la monnaie. (Banque mondiale, 1994, p. 10)
- 18 Le FMI réagira de même à l'évolution de la conjoncture internationale, c'est-à-dire en élargissant ses moyens d'intervention. Déjà la *facilité élargie de crédit* permettait, depuis 1975, de fournir aux pays membres une aide financière portant sur des sommes plus élevées, et ce pour des périodes pouvant aller jusqu'à trois ans. Dans le but de créer plus de liquidités, le FMI va introduire, en 1979, la *facilité de financement supplémentaire*, et en mars 1986, la *facilité d'ajustement structurel*. Celle-ci fut conçue avec comme objectif précis d'appuyer les pays à bas revenus qui avaient besoin de financement concessionnel pour réduire leur déficit de la balance des paiements. Cette *facilité* était réservée aux pays éligibles aux fonds de l'Association internationale de développement. Ce dernier type d'accord devait venir appuyer à moyen terme l'ajustement macro-économique et structurel des pays à faible revenu, ce qui rejoint clairement les fonctions de la Banque mondiale.
- 19 Autre exemple de la complémentarité nouvelle entre les deux organismes : l'appui désormais apporté par le FMI aux Programmes d'ajustement macro-économique et structurel entrepris par les pays membres (FMI, 1989, p. 15). À cet égard, il semblerait en effet que, de plus en plus, l'aide du FMI en matière de gestion de la dette extérieure, en particulier, et son soutien aux opérations de réduction de l'encours et du service de la dette soient liés 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 lui. Le FMI a d'ailleurs incorporé la réduction de l'encours et du service de la dette aux programmes d'ajustement (Bélanger, 1992, p. 17).
- 20 L'aval du FMI n'est pas seulement important pour la mise en place d'un programme ou d'un accord avec la Banque mondiale : avec l'accroissement du volume et surtout du service de la dette à partir des années soixante-dix, la multiplication des opérations de renégociation multilatérales, qu'il s'agisse de créanciers officiels ou privés, a élargi de façon très significative son influence (L'Hériteau, 1982, pp. 520-523), avec pour effet, comme nous le verrons, le mandat pour lequel l'organisme avait initialement été créé s'est trouvé considérablement complexifié.
- 21 Comme le note Brown (1990, p. 45), et comme le suggère ce qui précède, bien que la nature et le rôle du FMI aient évolué, son mode de prise de décision demeure essentiellement la même qu'en 1944. Même si 26 des 44 pays présents à sa fondation figuraient parmi ceux que l'on allait associer par la suite au « Tiers-monde », la présence de ces pays et les intérêts particuliers qui étaient les leurs n'ont guère eu d'effet sur la conceptualisation des politiques et la définition des procédures de négociation entre le FMI et un pays membre. La répartition des souscriptions ou

« quotes-parts » continue à refléter essentiellement (exception faite de la montée du Japon) l'équilibre des rapports de force tels qu'ils prévalaient dans les années quarante. Le vote collectif des pays du « Tiers-monde » représente toujours moins de 40% de voix, ce qui enlève à ces pays toute possibilité de faire des changements dans les politiques de l'organisme.

- 22 Or, l'objet des interventions du FMI a sensiblement changé, le problème du redressement de déséquilibres temporaires de la balance des paiements des pays industrialisés étant délaissé au profit presque exclusivement des problèmes de rééquilibrage et de redressement des pays du Tiers-monde. Comme le note Brown :

Avec ce déplacement de ses activités vers les pays les plus pauvres du Tiers-monde, en particulier vers les pays à faible revenu et les pays les plus lourdement endettés, le FMI s'est trouvé à jouer un rôle tout à fait différent de celui pour lequel il avait été institué. Ses créateurs n'ont jamais envisagé que celui-ci ait un rôle à jouer en matière de financement du développement pas plus qu'ils n'ont voulu à cette occasion se pencher sur les problèmes du développement ni prescrire de politiques pour y remédier. (Brown, 1990, p. 54)

- 23 Tout comme la Banque mondiale, et peut-être à un degré encore plus marqué, le FMI a été amené sur des terrains de plus en plus complexes. Ceci n'a pas été sans effet, comme nous allons le voir maintenant, sur les problèmes auxquels cette institution a été confrontée dans l'application des nouveaux mandats qu'elle s'est donnés.

2.1 Les rôles contradictoires du FMI

- 24 En tant qu'instance de stabilisation financière et en tant qu'acteur dans le processus de rééchelonnement des dettes, le FMI vise deux choses dans les accords de crédits qu'il octroie : i) assurer que le pays endetté adopte de « bonnes » politiques afin de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements à long terme ; ii) fournir une aide immédiate, directement ou indirectement, pour l'aider à faire face aux problèmes auxquels ce pays est confronté, que ce soit sous forme de nouveaux crédits, de flux concessionnel additionnel ou d'allègement de la dette. En ce sens, selon R. Brown (1990), le FMI exerce un double rôle à l'égard des pays endettés : celui de veiller à la mise en place par ces derniers de politiques économiques appropriées pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements d'une part, et celui de leur fournir une assistance financière immédiate dans les situations de crise de devises étrangères, d'autre part. Contrairement à ce qui est souvent dit à ce propos, pour Brown, l'équilibre entre ces deux mandats n'est pas si facile à trouver. Au contraire, les procédures actuelles de gestion de la dette fait en sorte que le FMI est bien souvent incapable de faire respecter la conditionnalité, ce qui va à l'encontre même de sa fonction première qui est d'orienter les politiques économiques dans la bonne direction.
- 25 Si les vues du FMI et celle des autres bailleurs de fonds du pays endetté convergent en matière de conditionnalité, alors les deux objectifs peuvent être atteints. Par contre, si les créanciers souhaitent que l'emphase soit mise sur le redressement à court terme de la balance des paiements dans le cadre d'un programme d'ajustement appuyé par lui, alors sa capacité de trouver l'équilibre approprié et de poursuivre les deux objectifs simultanément peut être sérieusement remise en question. Car, ne l'oublions pas, l'identification d'un tel équilibre dépendra aussi de la perception que peut avoir le FMI de la volonté et de la capacité des autorités du pays en question à se conformer aux conditions qu'il impose.

- 26 Sans entrer dans les détails de ce sujet complexe, on a pu voir, vers la fin des années quatre-vingt, que tout au long de cette décennie le taux de non-respect de la conditionnalité est allé en augmentant. Ceci laisserait à penser que le FMI aurait dû être de plus en plus réticent à signer des accords concernant la tranche supérieure de crédit avec des pays déjà fortement endettés, faute d'être vraiment convaincus de leur réelle volonté à mettre en œuvre les politiques économiques jugées nécessaires. Les choses sont en fait bien plus complexes.
- 27 D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Par exemple, la position d'un pays créancier qui souhaite que le FMI facilite un accord de rééchelonnement alors que ses créanciers se trouvent placés dans la situation où ce pays pourrait se mettre en situation de cessation de paiement. Quelles en seraient alors les conséquences, pour eux tout d'abord, pour le système financier dans son ensemble ensuite ? En d'autres termes, des forces conflictuelles peuvent se développer à l'intérieur du FMI dès lors que l'organisme tente de jouer ses deux rôles en utilisant le même instrument, soit un accord concernant la tranche supérieure du crédit. Dans son rôle de gardien de bonnes politiques économiques, l'accord sur la tranche supérieure est utilisé comme un instrument de pression pour que le pays se plie aux politiques de conditionnalité conçues pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements. On s'attendrait donc à ce qu'il y ait une application stricte des critères de performance et du principe de l'uniformité de traitement. Par contre, dans son rôle de médiateur dans la gestion de la dette, le FMI se trouve dans la position délicate d'avoir à signer un accord qui doit servir d'instrument pour obtenir des créanciers une entente de rééchelonnement. Si les pressions sur le FMI sont suffisamment fortes, celui-ci peut être amené à adoucir les conditions et les critères de performance qui auraient été appliqués normalement, voire même d'être simplement amené à obtenir la conclusion d'un accord sur papier dont il est sûr qu'il ne pourra être respecté. Une telle éventualité va à l'encontre d'un certain nombre de principes du FMI — entre autres de celui de l'uniformité du traitement dans toutes les circonstances et de celui qui veut que si un membre ne se conforme pas aux clauses de conditionnalité qui lui sont imposées, il aura des difficultés à conclure des accords à l'avenir avec lui.
- 28 Dans les faits, l'intensification de la crise de l'endettement au début des années quatre-vingt semble avoir contribué à créer un contexte marqué, d'une part, par une diminution du taux de respect de la conditionnalité et, d'autre part, par une complexification et une politisation accrue du rôle que pourrait jouer le FMI, notamment à mesure que l'organisme assumait un rôle de médiation de plus en plus important auprès du Club de Paris. Brown cite plusieurs exemples dont celui de l'Égypte en 1986, celui du Mexique au début des années quatre-vingt et celui de l'Argentine en 1987-1988, pour introduire l'exemple détaillé du Soudan au début des années quatre-vingt. Dans chaque cas, suite à des pressions des membres les plus influents, dont les États-Unis, le FMI a dû conclure des accords où les exigences qui accompagnent habituellement les conditionnalités ont été relâchées, ce qui entraîne même dans un cas, celui de l'Égypte, la démission d'un cadre haut placé du FMI, David Finch, ancien directeur de l'« Exchange and Trade Relations Department »³.
- 29 Ces exemples soulèvent deux points importants. Ils montrent tout d'abord que le FMI n'est pas à l'abri de l'intrusion de facteurs politiques dans ses relations avec ses pays membres, ce qui en retour remet en cause sa capacité à respecter le principe affiché de l'uniformité de traitement. Ils illustrent également, et très clairement que, dans

certaines situations, ce n'est pas l'accès immédiat aux ressources financières du FMI ni les politiques de conditionnalité qui importent, mais plutôt la conclusion en soi d'un « accord » qui permette aux créanciers du pays demandeur de se réunir pour rééchelonner les dettes qui comptent avant tout.

- 30 Concernant le principe de l'uniformité de traitement, des auteurs tels que Brown, Loxley ou ceux de l'Initiative d'Arusha ont pu montrer que des considérations géopolitiques sont parfois intervenues là aussi. De plus, il faut noter qu'une fois un pays a accumulé des arriérés envers le FMI, cette situation peut en soi exercer une pression supplémentaire pour que le FMI adopte une position plus souple dans son traitement à son égard. La précondition qu'il existe un programme d'ajustement avec le FMI pour que les membres du Club de Paris signent un rééchelonnement a entraîné une succession de nouveaux crédits à des pays pourtant incapables d'honorer leurs dettes existantes. Les ententes signées comportent des termes beaucoup plus sévères que les prêts bilatéraux et ne sont sujettes à aucune renégociation. Cela signifie alors qu'un pays, qui ferait face à une détérioration marquée de sa balance des paiements et aurait besoin d'entrer dans des négociations successives de rééchelonnement pourrait se trouver dans la situation paradoxale de voir une partie progressivement plus large de ses obligations financières transférées à des conditions plus dures auprès du FMI, augmentant de cette façon le fardeau de sa dette.
- 31 Le FMI est en fait en train de devenir de plus en plus exposé et vulnérable à la possibilité de voir certains pays membres se placer en situation de défaut de paiements. Par conséquent, il y a de plus en plus de raisons de croire que le FMI adopte une attitude beaucoup plus souple dans ses négociations à venir concernant les conditionnalités qui doivent assortir tout nouvel accord de crédit dans l'espoir que ceci aidera le pays endetté à obtenir suffisamment de nouveaux financements et des reports de dette qui lui permettent d'honorer ses obligations à l'endroit de l'organisme et de maintenir ainsi son intégrité financière. Le problème c'est qu'une fois qu'un pays endetté a accumulé des arriérés auprès du FMI, il n'est plus éligible à un nouvel accord avec cet organisme et ne peut donc pas négocier un autre accord avec le Club de Paris !
- 32 À la fin de l'année financière 1988-1989, le total des arriérés à l'endroit du FMI avait atteint 2,9 milliards de DTS et le nombre de pays ayant des arriérés de 6 mois et plus avait atteint onze. Huit de ceux-ci, dont cinq étaient des pays africains, furent par la suite déclarés inéligibles pour des emprunts auprès du FMI. Or, une fois qu'un pays a été déclaré inéligible, il perd son accès au Club de Paris, comme je l'ai dit, ce qui l'amène habituellement à cesser de remplir ses obligations envers le FMI, puisqu'aucun remboursement auprès du FMI, à moins d'un règlement sur tous les arriérés, ne lui permettra de profiter d'un accord de rééchelonnement avec le Club de Paris. De nouveaux prêts ou des dons bilatéraux deviennent nécessaires pour assister le pays endetté, l'aider à régler ses arriérés et, par la suite, permettre au Club de Paris de rééchelonner les dettes existantes. Or, comme les créanciers officiels du pays sont probablement aussi ses principaux donateurs, tout nouveau flux concessionnel représenterait en fait une forme déguisée de rééchelonnement. Ces flux sont aussi sujets à la condition qu'il existe au préalable un accord de crédit avec le FMI, une telle forme de rééchelonnement déguisé n'est donc pas possible et les arriérés du pays au FMI continueront à croître.
- 33 En résumé, le rôle du FMI, en tant que gardien de la performance macro-économique d'un pays endetté, est miné par le fait que sa capacité de médiateur et sa capacité

d'imposer sa conditionnalité sur un gouvernement sont affaiblies par la croissance des arriérés qui lui sont dus. Tout comme dans le cas des créanciers privés qui ont perdu l'accès à un crédit commercial supplémentaire, il y a peu d'incitation pour un gouvernement, une fois que celui-ci est devenu inéligible à un accord de crédit du FMI, de mettre en vigueur un programme d'austérité appuyé par celui-ci. C'est en grande partie à cause de l'affaiblissement de ce rôle de levier et de la désincitation accrue des pays endettés qu'il est possible d'expliquer pourquoi le taux de respect des critères de performance du FMI a été réduit d'autant ces dernières années. C'est de cette façon, et pour ces raisons, que surviennent les tensions entre les multiples rôles du FMI, tensions qui deviennent manifestes dans les écarts du principe de l'uniformité de traitement, tout comme dans l'affaiblissement de sa capacité de faire respecter les conditionnalités de politiques dans les pays fortement endettés.

03. Dimensions contradictoires dans les mesures d'intervention

- 34 Comme le note G. Helleiner, malgré une reconnaissance très généralisée maintenant que le développement exige entre autres une vision à long terme :

Ainsi, en Afrique, les vues du FMI sur la stabilisation à court terme continuent d'exercer une grande influence sur les programmes économiques, ce qui est aussi contradictoire qu'inapproprié avec les vues à plus long terme que tout le monde juge nécessaire d'avoir en la matière. (Helleiner, 1994, p. 8)

- 35 Les exemples ne manquent pas pour illustrer la tension qui survient entre les deux visions. Pour illustrer ceci, je me reporterai à un ouvrage récent de G. Duruflé (1994) qui présente un bilan des politiques d'ajustement structurel dans les secteurs agricole et industriel au Sénégal. Dans les deux secteurs, l'étude démontre que les exigences de rééquilibrage des finances publiques risquent fortement de créer des contraintes telles qu'elles hypothéqueront le succès et du nouveau programme agricole et du nouveau programme industriel. L'expérience d'ajustement du Sénégal des dix dernières années illustre également que la notion de conditionnalité est devenue à la fois techniquement et politiquement ingérable.

- 36 *Le secteur agricole* ⁴

- 37 Pour desserrer les grandes contraintes auxquelles est confrontée l'agriculture sénégalaise, à savoir la stagnation de la production, la baisse du revenu monétaire agricole par tête, les menaces sur la fertilité des terroirs, et les déficits galopants des filières, les politiques progressivement élaborées au cours des années quatre-vingt et rassemblées dans la Nouvelle Politique Agricole (NPA, promulguée en 1984) se sont organisées autour des objectifs suivants :

- mettre en place une politique de prix attrayante pour les producteurs (incluant le relèvement des prix au producteur d'arachides et la protection des céréales locales par le biais du prix à la commercialisation du riz importé) ;
- favoriser l'émergence d'organisations de producteurs ;
- désengager l'État des diverses filières agricoles, les libéraliser et en réduire les coûts ;
- mener des actions de soutien à la production (sauvegarde du milieu) ;
- développer l'aménagement de la vallée du Fleuve et les cultures irriguées.

- 38 Ces mesures ont amené certains résultats non négligeables, comme le fait que les déficits des sociétés d'État soient en voie de réduction, de même que les coûts excessifs

qui grevaient l'équilibre des filières. En revanche, d'importants problèmes demeurent, tels les suivants :

- les consommations d'intrants et de matériel et, de façon plus générale, la gestion de la fertilité des sols, demeure à des niveaux qui menacent la productivité agricole à terme⁵ ;
- la production (et surtout la commercialisation officielle) d'arachides plafonne à des niveaux nettement inférieurs à 1 00 000 T ; entre 650 000 T et 800 000 T ;
- faute de capacité d'investissement public, l'aménagement des périmètres irrigués a marqué le pas. Les rendements et les coefficients d'intensité des cultures n'ont pas non plus progressé comme prévu si bien que la production de paddy irrigué n'était, en 1990, que de 120 000 T ;
- les importations totales de blé et de riz, aide alimentaire comprise, continuent de progresser, quoique à des rythmes moins soutenus que dans les années soixante-dix.

39 D'un point de vue macro-économique, les difficultés suivantes demeurent. Entre autres, l'équilibre des filières n'est pas encore totalement assuré malgré le maintien des prix au producteur à des niveaux vraisemblablement insuffisants pour assurer la relance de la production, tandis que les perspectives de production à terme ne se sont que légèrement améliorées :

- le désengagement de l'État dans un contexte de revenu rural insuffisant et de pluviométrie incertaine aura pour effet de maintenir le sous-investissement dans l'agriculture pluviale : équipements, intrants, entretien de la fertilité des terroirs, semences améliorées. On peut donc s'attendre à la poursuite de la dégradation de la production arachidière (d'où une nouvelle dégradation du revenu monétaire) et de la lente progression des céréales, à un rythme voisin de celui de la population rurale, mais inférieur à celui de la population totale, principalement pour l'autoconsommation. Le problème de la fertilité des sols et de la dégradation des terroirs risque de se faire de plus en plus préoccupant ;
- le niveau insuffisant du prix de commercialisation du riz précarise le développement de la filière informelle dans la vallée du Fleuve et incite à des niveaux d'aménagement notoirement insuffisants, à moins qu'on en revienne à la pratique des annulations régulières de dettes paysannes et à la prise en charge par l'État des aménagements et des réhabilitations régulières des périmètres ; ce niveau de prix contribue également à favoriser la pénétration du riz importé dans les villes de l'intérieur et les zones rurales au détriment de la commercialisation des céréales locales (mil, maïs) ;
- le développement ultérieur des cultures irriguées reste tributaire de très importantes subventions d'investissement de la part de l'État et ne pourra se faire qu'à un rythme lent ;
- dans le secteur des sociétés de développement rural, les perspectives restent à la déflation des effectifs et à la contraction des coûts.

40 Aussi, les perspectives, même si à certains égards s'améliorent, restent-elles dans leur ensemble peu dynamiques :

- faibles perspectives de croissance de la production agricole ;
- dégradation du revenu agricole monétaire réel par tête (d'où par ailleurs un effet déflationniste sur la demande de biens manufacturés) ;
- effets déflationnistes dans l'aval des filières ;
- contribution directe aux finances publiques qui reste négative, mais s'améliore ;
- poursuite de la dégradation de la balance commerciale (en volume), due entre autres à la baisse tendancielle des exportations d'arachides et à la hausse des importations de céréales.

41 Pour conclure, sans minimiser la complexité des multiples dimensions de la question du développement rural et notamment le problème de l'identification de véhicules

susceptibles de prendre la relève suite au désengagement de l'État, l'étude citée démontre que faute de capacités d'investissements publics, il existe des contraintes sur les prix de commercialisation du riz, des contraintes d'équilibre des filières et de prix de réalisation à l'exportation et une absence d'investissements publics d'envergure dans la fertilisation des sols et la vulgarisation ce qui risque fort de peser sur les possibilités de mener à bien la nouvelle politique agricole. De façon plus générale, dans la mesure où la production globale baisse et les revenus paysans s'effondrent, les capacités de développement à plus long terme sont hypothéquées.

3.1 Le secteur industriel

- 42 De manière similaire, et ici encore tout en reconnaissant la complexité des différentes dimensions du problème, l'analyse de l'expérience sénégalaise illustre l'impact que risquent d'avoir les contraintes des finances publiques sur la nouvelle politique industrielle du pays.
- 43 Pour résumer très brièvement la situation, telle que décrite dans l'étude de G. Duruflé, la dégradation de l'environnement économique intérieur (déflation, étranglement des finances publiques, illiquidité du système bancaire) et l'évolution de l'environnement international se sont conjuguées dans les années quatre-vingt pour resserrer les contraintes qui pèsent sur l'industrie sénégalaise et l'entraînent dans un cercle vicieux : coûts élevés, marché étroit et en faible croissance, faible investissement et faible compétitivité.
- 44 Entre autres, les contraintes qui pèsent sur les finances publiques ont eu trois types de conséquences négatives sur les entreprises :
- un alourdissement de la fiscalité qui se répercute sur les coûts des entreprises : fiscalisation sur les produits pétroliers, sur les salaires, etc. ;
 - la multiplication des arriérés de paiement de l'État vis-à-vis des entreprises, que celles-ci ont dû refinancer à des taux d'intérêt élevés ;
 - un grand climat d'incertitude, l'administration se trouvant fréquemment dans l'impossibilité d'honorer ses engagements ou dans l'obligation de modifier les lois et règlements du fait de ses contraintes de trésorerie.
- 45 De plus, les difficultés croissantes du système bancaire tout au long des années quatre-vingt se sont traduites par des difficultés de transactions, puis le gel de certains avoirs dans les banques restructurées et, enfin, des taux d'intérêt réels très élevés, pour des considérations de politique monétaire, mais également afin que les banques puissent améliorer leurs ratios financiers. Par ailleurs, la politique monétaire restrictive menée par la Banque centrale dans le but de rétablir les avoirs extérieurs s'est traduite par un encadrement très strict du crédit.
- 46 C'est dans un contexte de contraintes resserrées reflétant à la fois des difficultés internes et l'évolution de l'environnement international qu'ont été mises en place un certain nombre de mesures, connues sous le nom de « Nouvelle Politique Industrielle », incluant la mise en place d'une subvention à l'exportation pour compenser la surévaluation de la monnaie ⁶ et l'élimination progressive des protections excessives, ainsi que la réévaluation et la limitation des « conventions spéciales », de façon à exercer une pression concurrentielle sur l'industrie locale et à mettre en place un système d'incitations moins défavorable aux secteurs exportateurs.

- 47 Un train de mesures d'accompagnement était également prévu pour aider les industriels à s'adapter à la nouvelle situation ainsi créée : baisse des coûts de certains facteurs de production, dont l'énergie ; mise en place de facilités de financement pour aider à la restructuration des entreprises ; aide à la promotion des exportations (financement des exportations, mise en place d'un système d'assurance-crédit), assainissement de la gestion et privatisation d'un certain nombre d'entreprises productives du secteur public ; et assouplissement du code du travail, de façon à acquérir plus de flexibilité dans la gestion de la main-d'œuvre.
- 48 Malgré le fait qu'elle s'attaquait bien à certaines des racines structurelles des blocages de l'industrie sénégalaise, le NPI s'est toutefois partiellement brisé, selon l'auteur cité, sur les contraintes qui l'entouraient et sur la prédominance de la contrainte des finances publiques. Du fait de celle-ci, l'État a :
- suspendu à diverses occasions les paiements de la subvention à l'exportation, les remboursements de TVA ou de timbre douanier ;
 - différé la plus grande partie des mesures d'accompagnement annoncées : allègement de certains coûts des facteurs, notamment énergétiques ; appuis à la promotion des exportations ;
 - rehaussé les droits portuaires en 1989, peu de temps après les avoir réduits ;
 - maintenu, par le caractère aléatoire de ses paiements et les changements continus de réglementation tarifaire et fiscale, un fort degré d'incertitude quant à l'environnement économique des entreprises.
- 49 Pour ce qui est des premiers effets de la NPI, les années 1986 à 1989 ont été marquées par de nombreuses fermetures d'entreprises et une nette réduction de l'emploi industriel, que l'on évalue à 5 400 pertes d'emplois permanents pour les seules entreprises manufacturières (2 300 pour cause de fermeture et 3 100 pour des efforts de productivité, soit environ 20% des emplois permanents du secteur) tandis que 1 000 emplois nouveaux étaient créés dans le même temps. Les secteurs les plus touchés ont été ceux de la pêche et de la transformation du poisson, du textile, du cuir, de la chaussure et de la mécanique générale (Duruflé, 1994, p. 130 et 132).
- 50 Il est difficile de départager ce qui, dans ces fermetures d'entreprises et ces suppressions d'emplois doit être attribué aux resserrements des contraintes tout au long des années quatre-vingt (déflation, dégradation de l'environnement des entreprises), ce qui est le prix nécessaire à payer pour une redynamisation du secteur industriel (fermeture des entreprises non performantes, efforts de rationalisation) et ce qui tient aux ratés de la NPI : calendrier trop serré, retard dans la mise en place des mesures d'accompagnement, priorité donnée aux problèmes de trésorerie de l'État, absence de concertation, accroissement des importations illégales.
- 51 Pour ce qui est des perspectives, le secteur industriel sénégalais reste toutefois pour l'heure confronté à de graves problèmes de compétitivité, tant sur le marché intérieur que sur les marchés à l'exportation et les perspectives dominantes à court et à moyen terme restent des perspectives de restructuration qui nécessiteront à nouveau des ressources financières de la part de l'État et des bailleurs de fonds et entraîneront de nouvelles compressions d'emplois.
- 52 Pour réels que soient les efforts réalisés et les améliorations enregistrées, ils se heurtent à trois types de contraintes majeures :
- les problèmes de trésorerie de l'État qui se traduisent par le maintien d'une fiscalité pétrolière très élevée, ou la persistance d'arriérés de paiement comme ceux de la prime à l'exportation ;

- l'ampleur des réductions de coûts internes qu'il faudrait réaliser à tous les niveaux de l'économie : coûts directs de main-d'œuvre, coûts des autres fournisseurs d'achats et d'intrants, coûts de tous les intermédiaires et services (port, transitaires, transports), etc., et les résistances que cela suscite ;
- pour les entreprises qui produisent pour le marché intérieur, la contrainte imposée par l'étroitesse de ce marché est renforcée par le processus d'ajustement déflationniste.

- 53 Concernant la première contrainte, les efforts d'ajustement dans le secteur industriel sénégalais entrepris depuis 1985 se heurtent aux difficultés suivantes :
- ils amplifient la déflation et réduisent l'assiette fiscale ;
 - ils se heurtent à la contrainte d'équilibre des finances publiques qui contrevient à la mise en œuvre de mesures jugées par ailleurs nécessaires (abaissement des droits de douane, réduction de la fiscalité sur les produits pétroliers et des autres taxes, apurement des arriérés de paiement) ;
 - ils se heurtent à la contrainte de débouchés, sur un marché intérieur en déflation, malgré leurs coûts sociaux et politiques, les gains enregistrés demeurent faibles par rapport au différentiel de compétitivité à combler, ce qui ne laisse entrevoir qu'une période d'ajustement déflationniste encore longue.
- 54 L'analyse de l'ensemble de ces contraintes amène G. Duruflé à conclure que ce n'est qu'au terme de plusieurs années qu'un redémarrage plus marqué peut être envisagé (Duruflé, 1994, p. 139).

3.2 La faillite de la notion de conditionnalité

- 55 L'expérience d'ajustement du Sénégal est intéressante à d'autres égards. Elle illustre très clairement ce qui est tout aussi vrai pour la plupart des pays d'Afrique, à savoir qu'à travers les interventions successives, les programmes d'ajustement structurel sont devenus de plus en plus multiformes, touchant de plus en plus de secteurs et de dimensions comportant de plus en plus d'objectifs. Surtout ces programmes, dont il y a eu quatre au Sénégal, sont devenus de plus en plus contraignants.
- 56 Le PAS I (1980) répertoriait six « problèmes économiques principaux » : la lenteur de la croissance économique et la faible productivité des investissements ; la faiblesse de l'épargne interne par rapport au niveau des investissements ; les distorsions de prix ; la mauvaise gestion du secteur parapublic ; la faiblesse de l'organisation institutionnelle du secteur agricole ; et, enfin, la déstabilisation de l'économie en raison de la sécheresse et de la hausse des prix du pétrole. Chacun de ces problèmes est décortiqué en une série de symptômes en face desquels sont alignées des mesures à prendre. Pour l'ensemble du PAS I, celles-ci sont au nombre de 32.
- 57 Le PAS II (1986) ajoute à ces problèmes : la réforme des incitations industrielles ; l'amélioration de la qualité des investissements publics ; l'assainissement des finances publiques. Le nombre total des mesures préconisées se monte à 46.
- 58 Le PAS III (1987) approfondit l'action dans les secteurs déjà énumérés (finances publiques, agriculture, industrie), notamment en s'attaquant plus explicitement aux problèmes institutionnels et aux cadres réglementaires. Il aborde en outre la réforme du secteur financier. Le nombre de mesures préconisées s'élève à 77.
- 59 Le PAS IV (1990), enfin, poursuit l'action dans l'ensemble des secteurs précédents et aborde en outre : la politique énergétique ; les infrastructures ; les politiques concernant la population et les ressources humaines ; les aspects sociaux de

l'ajustement ; l'environnement. Le nombre de mesures préconisées dans le document-cadre pour la période 1991-1993 est de 93, répondant à 44 objectifs identifiés.

- 60 Comme le note justement G. Duruflé, à certains égards, cette extension du champ d'intervention de la Banque mondiale peut apparaître comme une nécessité et un progrès : n'a-t-on pas suffisamment reproché à la BIRD son « économicisme », le fait qu'elle ne prenne pas suffisamment en compte les contraintes structurelles de l'économie ni les conditions socio-économiques et réglementaires au sein desquelles évoluaient les différents agents économiques ? Par contre, le fait que les conditions des PAS doivent ratisser aussi large et se montrer aussi précises et contraignantes montre à quel point « l'internalisation » des PAS, c'est-à-dire leur prise en charge par les autorités locales et l'ensemble des responsables économiques concernés, s'est révélée un échec. Une internalisation réussie aurait supposé au contraire qu'après avoir fixé avec les bailleurs de fonds les grands objectifs à atteindre, les autorités locales soient en mesure, avec une éventuelle aide technique extérieure, de les traduire en mesures concrètes adaptées au contexte et de les mettre en œuvre sans se les faire imposer jusque dans les détails.
- 61 Au-delà de cet échec du processus d'internalisation de l'ajustement, cet affinement toujours plus poussé des programmes montre aussi les limites du concept de conditionnalité, car :
- il devient techniquement ingérable : comment peut-on faire administrer de l'extérieur des ensembles aussi complexes, par des administrations aux ressources humaines limitées et qui n'ont pas été associées à leur élaboration ?
 - il est également politiquement ingérable : peut-on en effet suspendre l'ensemble d'un PAS pour le non-respect d'une conditionnalité sur 93 et sinon, où se situe la barre ? Dans les faits, les bailleurs de fonds sont amenés, au-delà d'une rhétorique rigoriste, à fermer les yeux sur bien des faux semblants dans le respect des conditionnalités faute de pouvoir appliquer d'éventuelles sanctions ;
 - enfin, il se retourne contre son objectif puisque cette ingérence de plus en plus poussée déresponsabilise, au lieu de mobiliser les énergies pour introduire des changements structurels souvent douloureux, mais néanmoins nécessaires.
- 62 Cet engrenage était déjà perceptible au Sénégal et ailleurs en Afrique au sud de Sahara au milieu des années quatre-vingt. Mais la confiance des principaux bailleurs dans l'efficacité de la conditionnalité était à l'époque la plus forte. Tel n'est plus le cas. La conditionnalité est de plus en plus reconnue comme ingérable et amène les principaux bailleurs à s'interroger sur le bien-fondé des aides globales à la balance des paiements. Cependant aucune stratégie de rechange ne semble encore avoir été fermement mise de l'avant. Voyons pourquoi.

04. Conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement

- 63 Dans des situations dites de « chocs externes » tels que la chute ou le déclin de longue durée des prix des principales matières premières d'exportation, il peut être démontré que l'incapacité d'un pays à respecter les critères de performance, concernant par exemple la stabilisation financière peut devenir, faute de recettes d'exportations, un facteur qui intervient de manière cumulative pour faire obstacle à l'accès du pays à de nouvelles sources de fonds concessionnels essentielles au processus de réforme structurelle. Étant donné les tendances négatives des prix mondiaux de bon nombre

des principaux produits d'exportation des pays africains, de telles situations sont loin d'être limitées à un nombre restreint de pays. L'importance de ce problème est analysée en profondeur par G.K. Helleiner qui explique la piètre contribution au développement africain des programmes d'ajustement structurel de la manière suivante : « la cause principale des résultats décevants doit être recherchée dans un environnement externe qui n'apporte pas le soutien suffisant » (Helleiner, 1992, p. 1).

- 64 Bien que recouvrant différentes dimensions, l'aspect de ce sujet plus vaste que nous voulons aborder concerne l'interaction entre chocs externes, respect des critères de performance établis par les bailleurs de fonds, abstraction faite des mouvements éventuels de prix à l'exportation, et l'accès des pays concernés à d'autres sources de fonds concessionnels. L'exemple utilisé pour illustrer ce processus sera la Guinée (Campbell, 1995).
- 65 Depuis les changements dans la direction politique du pays en 1984, l'économie de la Guinée a subi des restructurations majeures. En 1985 sous la tutelle du FMI et des autres principaux bailleurs de fonds, le nouveau gouvernement du Colonel Lansana Condé, le Comité militaire de redressement national (CMRN), adopta un Programme intérimaire de redressement national (PIRN) 1985-1987 conçu pour créer les conditions pour un redressement économique et rétablir un certain équilibre des finances publiques. Le programme comportait cinq domaines principaux : une réforme monétaire ; la libéralisation du commerce extérieur et des prix internes ; la privatisation ou la liquidation de la majorité des sociétés d'État ; une réforme administrative et une réforme législative (concernant notamment les entreprises, le commerce et les nouveaux investissements). Le PIRN fut remplacé en 1985 par un nouveau projet, le Programme de réformes économiques et financières (PREF), conçu pour permettre à la Guinée de passer d'une économie planifiée à une économie de marché. Ce programme, qui reflétait de près les recommandations du FMI et de la Banque mondiale, établissait les conditions pour un rééchelonnement des arriérés de la dette du pays en avril 1986 et reposait sur deux grands objectifs :
- améliorer les incitations du marché dans le secteur privé lui permettant ainsi de remplacer le secteur public dans la production et la commercialisation ;
 - réduire la dimension du secteur public et le rendre plus efficace.
- 66 Les principales mesures incluses dans le PREF pour atteindre ces deux objectifs concernaient quatre domaines : le secteur financier, les prix et les marchés ; le commerce et la fonction publique. Un premier accord de confirmation sera conclu avec le FMI au début de 1986 était conditionnel à des réformes dans le premier de ces quatre domaines (à savoir un redressement des déséquilibres financiers), et un premier prêt d'ajustement structurel de la Banque mondiale négocié au même moment (1986) comportait des conditions relatives aux trois autres domaines.
- 67 Le premier prêt de la Banque mondiale devait être versé avant la fin de 1986, mais ne le fut pas complètement avant le début de 1989. Un deuxième Programme d'ajustement structurel (PAS II) fut mis en place au milieu de 1988 avec comme objectif d'approfondir les objectifs du premier prêt de la Banque mondiale en y ajoutant des réformes additionnelles concernant la réforme de la gestion des finances publiques, et l'accélération de la restructuration de la fonction publique et du secteur public. Cet apport devait être renforcé par la mise en place d'un accord de Facilité d'ajustement structurel et d'un accord de confirmation du FMI, mais, tout comme pour les fonds de la Banque mondiale, ces apports furent considérablement retardés. Les raisons des

délais reposent sur le fait que la Guinée ne respecta pas un certain nombre de critères de performance et de cibles inscrits dans la Facilité d'ajustement structurel du FMI relatifs, notamment, aux échéances de privatisation de la compagnie publique de distribution des produits pétroliers et à la réduction insuffisante de la taille de la fonction publique. Par conséquent, comme le note une étude plus détaillée sur ce sujet : « une partie considérable du financement du FMI ne fut jamais touchée à cause de l'incapacité du pays de respecter les conditions auxquelles ces fonds étaient liés » (Clapp, 1994, p. 9).

- 68 De façon plus générale et de manière très significative, la même analyse conclut que le manque de devises étrangères en Guinée, qui résulta de la détérioration des termes de l'échange et du déclin de l'aide destinée à l'équilibre de la balance des paiements, a nui à la mise en œuvre et au fonctionnement de l'ensemble des réformes, et, tout particulièrement, celles qui touchaient les secteurs financiers et commerciaux (Clapp, 1994, p. 20).
- 69 L'incertitude entourant les recettes d'exportations et l'apport de fonds concessionnels en 1988 n'est pas restée un incident isolé, mais, bien contraire, s'est reproduite comme un modèle. En novembre 1991, un Programme de trois ans (1991-94) fut approuvé par la Banque mondiale et un accord de Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), signé avec le FMI. Les conditions attachées à l'accord FASR, exigeaient que la Guinée réduise sa fonction publique, continue son programme de privatisation, réduise les subventions aux services publics et respecte ses promesses de réduire les dépenses publiques. Tout comme avec d'autres apports de financement, l'accord FASR avec le FMI fut bloqué pendant plusieurs mois à cause de la performance budgétaire jugée insatisfaisante (ETU, 1993, pp. 8-9). Ceci causa des délais dans le financement en provenance d'autres sources notamment de la Banque mondiale et du Club de Paris, pour lesquels l'approbation du FMI était un prérequis à la réouverture de leurs lignes de crédit et au rééchelonnement de la dette.
- 70 Pour ajouter aux problèmes du pays et de manière qui apparaît cyclique depuis plusieurs années, il était anticipé que les projections contenues dans le budget de 1993, rédigé d'ailleurs sous la supervision du FMI, seraient très difficiles à respecter parce que les projections de recettes qu'il contenait, notamment du secteur minier, ne se matérialiseraient pas.
- 71 Pour résumer très brièvement le bilan de l'expérience d'ajustement guinéenne, bien qu'il y ait eu des apports de la Banque mondiale, du FMI et d'autres instances multilatérales et bilatérales, quoique parfois avec des délais, les réformes contenues dans le PREF ont été mises en vigueur plus lentement que prévu et, dans certains secteurs, les résultats ont été décevants. Par exemple, la croissance de la production industrielle et minière résulta plus de la réactivation de capacités existantes non utilisées que de la création de nouvelles capacités. La croissance la plus vigoureuse fut enregistrée dans le secteur des services où des apports de financement externes stimulèrent l'activité dans le transport, le commerce et d'autres activités tertiaires. Entre 1988 et 1991, le momentum pour le processus de réforme déclina et dans certains secteurs fut même renversée. Bien que les raisons en soient nombreuses et complexes et aient trait à des facteurs à la fois internes, historiques, sociaux, politiques et administratifs, de forts arguments peuvent être avancés pour suggérer qu'une cause première fut la sévérité des contraintes économiques et financières extérieures. Ces contraintes résulteraient d'une part de l'insuffisance des apports concessionnels,

notamment de l'assistance au rééquilibrage de la balance des paiements, et d'autre part de l'insuffisance et de l'instabilité des recettes d'exportation, notamment dans le secteur minier. Pour ce qui est des apports concessionnels, il y eu :

une réduction de l'assistance à la balance des paiements durant l'année 1988, à cause du fait qu'aucun fond ne fut décaissé pour la Guinée par le FMI cette année là, parce que les conditions attachées à la Facilité d'ajustement structurel de la mi-1987, n'avaient pas été respectées. (Clapp, 1994, p. 11)

- 72 De plus, la détérioration de la contribution relative des recettes de l'alumine et de la bauxite entraîna des contraintes extrêmement sévères sur les opérations financières du pays.
- 73 Comme il a été démontré dans une étude plus approfondie sur ce secteur (Campbell, 1995), la contribution des recettes fiscales minières a diminué entre 1986 et 1991 de 11,1 à 9,7% des revenus de l'État⁷. Bien que ce déclin ne soit pas très grand en soi, il doit être resitué dans le contexte de l'augmentation de la production et des améliorations de la compétitivité d'une des sociétés minières, Friguia, à partir de 1989 où les exportations d'alumine augmentèrent pour excéder 600,000/T/an, et de l'augmentation des activités de la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG), où des investissements importants se traduisirent par une nouvelle capacité productive de 11.5 millions/T/an en 1990-1991, deux développements dont on aurait pu penser qu'ils compenseraient le déclin des opérations de l'Office des Bauxites de Kindia, OBK, anciennement société à 100% publique qui résultait d'un accord avec l'Union soviétique, mais dont la production déclina d'une moyenne de 4 à 5 millions/T/an à 3 millions en 1991 (EIU, 1993, p. 17). Vu l'absence de diversification structurelle, et donc l'absence de secteurs alternatifs de croissance, la contraction des revenus miniers place des contraintes très sévères sur les finances publiques du pays. Paradoxalement, cependant, le desserrement de ces contraintes est une précondition pour qu'aient lieu des réformes structurelles et une diversification.
- 74 Comme ailleurs en Afrique au Sud du Sahara, les réformes économiques, l'ajustement et la reprise de l'activité en Guinée dépendent au moins en partie de la capacité du pays d'importer. Conformément à ce prérequis pour l'expansion économique, les importations de marchandises augmentèrent de 1986 à 1988. Cependant, cette tendance fut contrainte par la quasi-stabilisation des recettes d'exportation ce qui créa de graves problèmes au niveau de la balance des paiements en 1988. Tandis que la balance commerciale du pays fut redressée en 1989 (grâce à la contraction des importations) et en 1990, étant donné la stabilisation anticipée et même le déclin des recettes provenant de la bauxite et de l'alumine, cette situation représente un problème majeur pour ce qui est des efforts du pays pour restructurer son économie par un processus d'ajustement. Pour ne donner qu'une brève illustration de ceci, la Guinée fut obligée de réviser son budget de 1992 malgré l'existence déjà de contraintes budgétaires sévères, afin de compenser pour le manque à gagner de 70 millions de NFG (nouveaux francs guinéens) en recettes fiscales des compagnies de bauxite (EIU, 1993, p. 15). En conséquence, le pays a dû réduire ses dépenses budgétaires en réduisant son service de la dette et en diminuant de nouveau, les investissements publics. Cette situation qui représente un obstacle majeur à la reprise et la restructuration économique est encore compliquée par la question qui nous intéresse ici —, à savoir le financement externe. Comme ce fut le cas en 1988, lorsqu'il y eut un important déficit de la balance des paiements du pays, le problème est amplifié par le retrait des bailleurs de fonds étrangers.

75 L'expérience guinéenne semblerait donc illustrer non seulement l'importance des contraintes externes, et notamment le niveau des prix des principaux produits d'exportation sur le processus d'ajustement, mais aussi le fait que dans certaines circonstances, des facteurs externes (niveau des prix, critères de performance, accès à des fonds concessionnels) peuvent interagir entre eux de manière dynamique et cumulative pour devenir de plus en plus contraignants. Surtout, l'exemple illustre l'impact sur les tentatives de restructuration et de réformes économiques de la Guinée que peuvent avoir les tensions inhérentes aux procédures institutionnelles qui lient le pays à des exigences de stabilisation d'une part et d'ajustement d'autre part, tout en faisant abstraction de l'environnement économique international.

05. Conclusion

76 Bien que la nature et le rôle du FMI aient certainement évolué au cours des 50 dernières années, les procédures de base qui entourent la prise de décision à l'intérieur de l'organisme demeurent virtuellement inchangées depuis sa fondation en 1944. Cependant, l'évolution de l'économie internationale pendant les années quatre-vingt a progressivement amené le FMI ainsi que la Banque mondiale sur des terrains de plus en plus complexes, qui les mettent en porte-à-faux avec leurs mandats initiaux et qui font émerger des contradictions dans les rôles qui leur avaient été attribués et les façons qu'ils peuvent les exercer.

77 Malgré la complexification de l'environnement économique international et le resserrement des contraintes sur certaines régions du monde en fonction, entre autres, des formes et des périodes spécifiques de leur insertion dans le marché mondial, le modèle de développement sur lequel se fondent les propositions d'intervention du FMI et de la Banque mondiale semble être marqué par une grande continuité.

78 Pour certaines régions et certains pays, notamment ceux de l'Afrique, ces propositions n'ont pas porté fruit. Au contraire, les efforts de stabilisation ont parfois nui au processus d'ajustement et rien ne suggère, étant donné les contraintes externes et les circonstances actuelles qui pèsent sur ces pays, que les objectifs de l'ajustement (soit renouer avec une croissance économique, rétablir les grands équilibres financiers, atteindre une redistribution des ressources avec plus d'équité et une réduction de la pauvreté) puissent être atteints avec des instruments d'intervention macro-économiques classiques. Au lieu d'être amené à une position de plus grande réserve qui inviterait à une réflexion sur les contraintes, tensions et contradictions qui caractérisent la situation actuelle, la Banque mondiale présente au contraire « l'ajustement » comme un prérequis et un synonyme de « développement ».

79 L'étude qui précède a tenté de démontrer que les stratégies poursuivies actuellement par le FMI et la Banque mondiale sont en fait caractérisées par des contradictions qui concernent notamment :

- l'ambiguïté des multiples rôles que cherche à poursuivre le FMI, rôles qui, comme nous l'avons vu, ne sont pas toujours compatibles ;
- la tension entre les impératifs du court terme de la stabilisation et du plus long terme du développement ;
- l'ingérabilité technique et politique de la conditionnalité ;

- l'ambiguïté des procédures qui lient conditionnalité, critères de performance et processus d'ajustement dans un contexte de « chocs externes » ou de déclin de longue durée des prix des principaux produits d'exportation.
- 80 Ces éléments, qui me semblent un préalable à la réflexion politique sur la production des prescriptions et des stratégies de ces deux organismes, suggèrent que le glissement sémantique « stabilisation-ajustement-développement » camoufle mal l'impasse dans laquelle ces organismes se trouvent face aux problèmes du développement dans certaines parties du monde.
- 81 Pourquoi ne semble-t-on pas à la veille de le reconnaître ?
- 82 Un des facteurs explicatifs de la situation, facteur qui s'est développé surtout depuis les 15 dernières années, est le degré considérable de monolithisme qui caractérise la réflexion et la pratique du développement.
- 83 Comme nous l'avons démontré ailleurs (Campbell, 1993), la détermination des options ouvertes à un pays en développement semblait, par le passé, reposer sur plusieurs acteurs : l'État local, les organismes de financement, les organismes de développement, les entreprises transnationales, etc. À présent, il semblerait que ces options soient largement déterminées à l'intérieur des milieux de la Banque mondiale et du FMI. Car ce sont ces institutions qui fournissent les fonds, qui préparent les projections à partir desquelles d'autres techniciens travaillent, définissent les principales politiques publiques, sans qu'il y ait à présent d'autres sources d'information ou d'analyse ou de propositions qui soient entendues. De ce fait, et en raison des contraintes évidentes à la fois financières et de dépendance, il semblerait que les gouvernements des pays de l'Afrique n'aient comme option que d'aligner les orientations majeures de leurs politiques économiques sur celles des organismes de financement.
- 84 Cette observation n'a pas pour objet de regretter une situation aujourd'hui dépassée, mais de souligner l'importance de saisir les nouvelles caractéristiques de la conjoncture actuelle, ainsi que certains éléments d'explication de cette situation, et de s'interroger sur les conditions nécessaires à un renouveau des débats sur les stratégies de développement ouvertes à des pays comme ceux de l'Afrique, que ce soit à l'intérieur des organismes de financement eux-mêmes ou entre ces institutions et les gouvernements et populations concernées. Car le renouveau des débats sur le « développement » dépend sûrement entre autres choses, de l'existence d'une pluralité des lieux et instances de réflexion.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE MONDIALE, *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemin à parcourir*, rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Washington, 1994.

BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel 1989*, Washington,

BÉLANGER, Sylvie (1992). « L'ajustement structurel ou la restructuration pour la croissance », *Cahiers du GRÉTSÉ*, n° 8, UQAM, Université de Montréal, 30 pages.

- BROWN, Richard (1990). *Sudan's Debt Crisis. The Interplay between International and Domestic Responses 1978-1988*, Londres, Macmillan.
- CAMPBELL, Bonnie (1993). « Le secteur de la bauxite en République de Guinée. Ajustement structurel et restructuration internationale de l'industrie de l'aluminium ». *Revue Tiers-monde*, Paris, vol. XXXIV, n° 133, janvier-mars.
- CAMPBELL, Bonnie (1995). « Global Restructuring of the Aluminium Industry : The Case of Guinea » à paraître dans *Competitiveness, Global Restructuring and Relocation : The Aluminium Industry Revisited*, Bonnie Campbell et Magnus Ericsson, Londres, Mining Journal Inc.
- CLAPP, Jennifer (1994). *Explaining Policy Reform Implementation in Guinea : The Role of Both Internal and External Factors*, présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne des études africaines, Toronto, 12-14 mai 1994, p. 9.
- DURUFLÉ, Gilles (1994). *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement au Sénégal*, Paris, Karthala.
- FMI, *Rapport annuel 1990*, Washington,.
- HELLEINER, G.K. (1992). « External Resource Flows, Debt Relief and Economic Development in Sub-Saharan Africa », présenté au séminaire « Adjustment Development in Sub-Saharan Africa », UNICEF International Child Development Centre, Florence, novembre.
- HELLEINER, G.K. (1994). *From Adjustment to Development in Africa : Conflict, Controversy, Convergence, Consensus ? An Overview*, dans G.A. CORNIA et Gerry HELLEINER (dir.), Londres, Macmillan et New York, St. Martin's.
- L'HÉRITE AU, Marie-France (1982). « Endettement et ajustement structurel : la nouvelle canonnière », *Revue Tiers-Monde*, vol. XXVIII, n° 91, juillet-septembre.
- LOXLEY, John (1986). *Debt and Disorder. External Financing for Development*, Westview Press and North South Institute.
- NOREL, Philippe et Eric SAINT-ALARY (ed.) (1988). *L'endettement du Tiers-monde*, Paris, Syros.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1993). *Guinea, Sierra Leone, Liberia, County Report*, n° 1.

NOTES

1. Voir entre autres, un résumé de la littérature contenu dans : Bélanger (1992). Norel et Saint-Alary (1988) opposent l'ajustement à la stabilisation en suggérant que l'ajustement se réfère à l'« action sur les prix pour favoriser l'épargne interne, l'offre des produits exportables et de biens fabriqués sur place », p. 78.
2. Comme le note L'Hériveau : « Outre cet élargissement quantitatif (volume de fonds engagés par le FMI) et géographique (nombre de pays impliqués) on observe aussi une tendance... à l'allongement des périodes couvertes par les programmes d'ajustement ». ... Les nouvelles dispositions prises avec la formule dite « d'accès élargi » (450% du quota pour une période de trois ans) viennent donc renforcer ce qui s'était mis en place de façon plus ou moins « informelle » dans les dernières années » (L'Hériveau, 1982, pp. 527-528).
3. Brown fait référence à l'article dans le *International Herald Tribune*, June 26, 1986, où Finch est cité comme ayant dit que « le FMI perdrait son utilité s'il devenait l'instrument politique d'un de ses membres » (Brown, 1990, p. 75).
4. Cette section et celle sur le secteur industriel reprennent presque textuellement l'analyse contenue dans G. Duruflé (1994) avec la permission de l'auteur et à titre d'illustration de notre propos.

5. L'étude de Duruflé cite le rapport approfondi de l'USAID sur le secteur agricole : « Sénégal Agricultural Sector Analysis » qui est sur ce point catégorique : « En l'absence de tout programme sérieux pour améliorer la gestion des sols sur les terroirs existants et protéger les terroirs nouvellement ouverts, non seulement la croissance du secteur agricole devient-elle problématique, mais encore le déclin de la production des cultures vivrières et des cultures de rente devient une certitude », p. 46 (sa traduction).

6. Cette subvention à l'exportation a d'abord été mise en place en 1980 pour 5 produits, puis étendue par la suite à 25 produits. La NPI la reprend, au taux de 15%, en la basant non plus sur la valeur fob ou le contenu local mais sur la valeur ajoutée locale. (Duruflé, 1994, p. 127).

7. L'économie guinéenne est dominée par le secteur minier qui en 1989 représentait 94% des recettes d'exportation et 72% des recettes fiscales. À l'intérieur de ce secteur, la production de la bauxite et de l'alumine domine très largement. En 1990 la bauxite et l'alumine représentaient 73% des recettes d'exportation et une firme, CBG, joue un rôle déterminant pour l'économie comme l'illustre le fait qu'entre 1986-1989 la CBG contribua en moyenne 60% du total des recettes fiscales du pays.