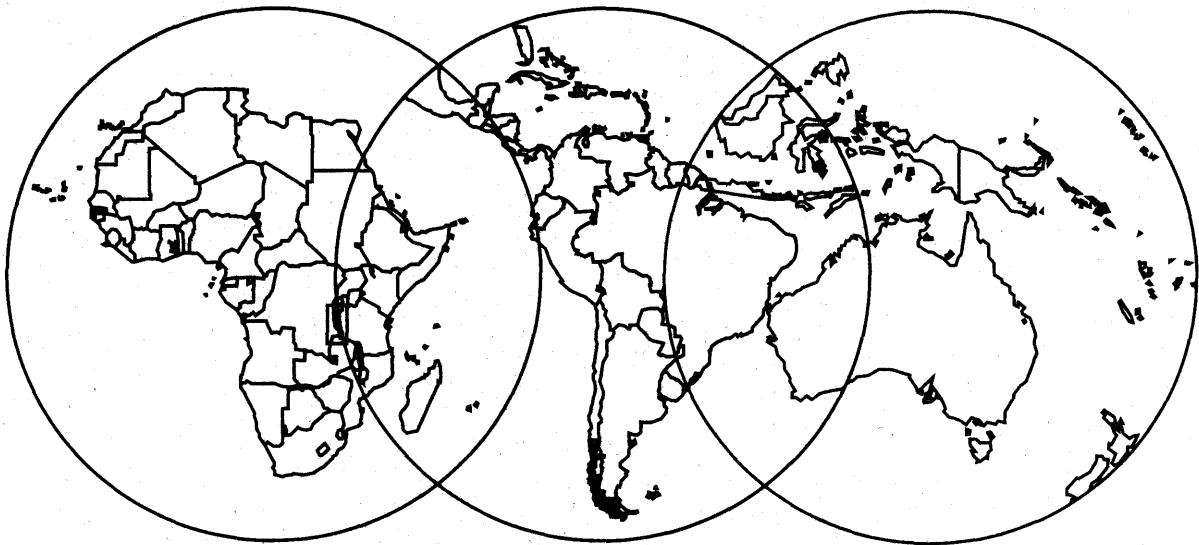


# LA COOPERATION UE-ACP EN 1995

## EU-ACP COOPERATION IN 1995



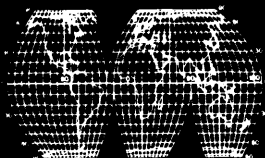
**QUEL AJUSTEMENT STRUCTUREL?**

**WHAT FORM OF STRUCTURAL ADJUSTMENT?**

Commission Européenne  
European Commission

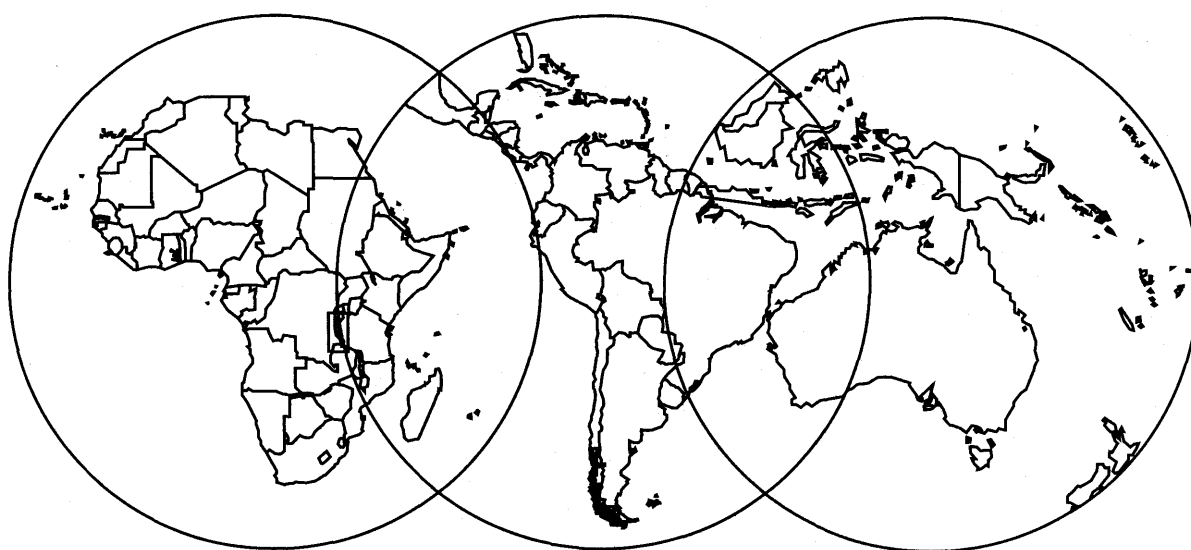
Direction générale  
du Développement

Directorate-General  
for Development



# **LA COOPERATION UE-ACP EN 1995**

## **EU-ACP COOPERATION IN 1995**



**QUEL AJUSTEMENT STRUCTUREL?**

**WHAT FORM OF STRUCTURAL ADJUSTMENT?**

## Préface

L'année 1995 constitue une année charnière dans les relations UE-ACP pour plusieurs raisons. La Convention de Lomé révisée, signée à Maurice, a finalement abouti à un contenu politique plus accentué, à un soutien à la compétitivité économique et commerciale des produits ACP et à un plus grand souci d'efficacité et de cohérence.

Notons par ailleurs que, malgré tout, le nouveau volume des ressources communautaires mis à la disposition des Etats ACP, 14,6 milliards d'Ecus pour la période 1996-2000, représente un exemple positif qui contraste avec une tendance générale au recul.

Immédiatement après la signature, le processus de programmation a été lancé avec nos 70 partenaires ACP. Il se déroule en parfaite concertation avec les Etats membres ainsi que les autres donateurs et nos partenaires ACP. En outre, j'ai veillé personnellement à ce que ce processus favorise l'amélioration de la compétitivité des pays ACP et leur permettre de relever le défi, souvent en commençant par le niveau régional, de la libéralisation du commerce mondial. La mondialisation, phénomène très complexe, doit profiter à tout le monde, ACP et Européens compris. A cette fin, il faut renforcer la compétitivité des pays ACP de façon à les rendre capables de répondre aux nouveaux défis. Je constate par ailleurs que plusieurs pays ACP atteignent en 1995 heureusement des taux de croissance situés au-delà et parfois très au-delà de 4%.

Comme à l'accoutumée, le présent rapport vise à permettre à chacun, sur base nationale ou régionale, de disposer d'un état des lieux objectif, permettant une analyse comparative qui va très au-delà des références globales, souvent trompeuses.



João De Deus Pinheiro

## Foreword

Membre de la Commission  
Member of the Commission

**Y**ear 1995 marks turning point in EU-ACP relationship for several reasons. The text of the revised Lomé Convention, signed in Mauritius, has a sharper political content and gives greater support to economic and trade competitiveness of ACP products and at the same time promotes aid efficiency and coherence.

The total sum of new funds earmarked to ACP states; ECU 14.6 million for 1996-2000 – which is a nominal increase – is a positive sign of cooperation set against the global trend of scaling down development aid.

Immediately after the signature of the mid-term review, the process of programming aid was launched with our 70 ACP partners. This involves dialogue with Member states, as well as with other donors and our ACP partners. I personally intend that the programming will aim at improving the competitiveness of ACP states to help meet the challenge of liberalisation of world trade, starting at the regional level. Globalisation, a very complex phenomenon, should be to everyone's advantage; both ACP and European states. The competitiveness of ACP states must be strengthened to help them meet the new challenges. I was also pleased to see that several ACP nations in 1995 attained growth rates above or in some cases, very much in excess of 4 per cent.

As is customary, the current report is aimed at setting out for all an objective inventory – using national and regional references – to enable a comparative analysis which can be more helpful than general references which are frequently misleading in this respect.

In 1995, there was a slowing of payments made. This can be explained in part by the political and economic situation in certain ACP states. However, other reasons linked to the nature of community aid itself, can also be forwarded. The agreement modifying the Lomé IV Convention for the next five years sets out to correct these.

Now that the bulk of funds under the 7th European Development Fund (EDF), have been committed, it can be seen that under the Lomé IV Convention, structural adjustment (25% of credits); the social sec-

Sur le plan financier l'année 1995 marque un ralentissement global des paiements effectués.

Le ralentissement de la consommation des crédits peut s'expliquer en partie par la situation politique et économique prévalant dans certains pays ACP. Cependant d'autres rigidités, liées à la nature même de l'aide communautaire, peuvent aussi être avancées. L'accord modifiant la Convention de Lomé IV pour les cinq prochaines années vise justement à les corriger.

En ce qui concerne les orientations sectorielles, maintenant que le 7ème Fonds Européen de Développement est largement engagé, on s'aperçoit qu'au titre de la Convention de Lomé IV, l'ajustement structurel (25% des crédits), les secteurs sociaux et les actions d'appui institutionnel sont devenus plus significatifs en rejoignant le niveau atteint par le développement rural.

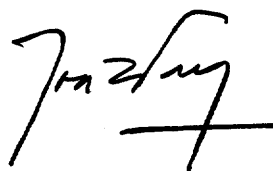
Il faut enfin souligner que les secteurs sociaux – santé et formation – bénéficient d'un total beaucoup plus important que celui indiqué par les statistiques formelles, parce qu'ils constituent l'affectation privilégiée des fonds de contrepartie en monnaie locale engendrés par les aides à l'ajustement structurel.

Cette importance de l'ajustement structurel justifie qu'une analyse qualitative des options communautaires en ce domaine soit présentée dans ce rapport annuel.

L'ajustement structurel est certes un processus nécessaire mais aux conséquences sociales douloureuses.

Quel ajustement structurel voulons-nous? L'approche correcte, d'un point de vue européen, serait d'arriver à un système qui fixerait des objectifs précis et laisserait aux gouvernements concernés le choix des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Il s'agit là d'une action essentielle pour l'avenir, voire la survie économique de ces Etats. Par ailleurs, leur retour à une économie saine et forte s'avérera, à terme, bénéfique pour les membres de l'Union européenne qui y trouveront à la fois de nouveaux marchés et des sites d'investissement.

Au cours des prochains mois, nous veillerons à assurer le succès de l'exercice de programmation, des ratifications de la Convention de Lomé IV révisée et de la mise en œuvre effective du 8ème Fonds Européen de Développement.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. P. ...' with a stylized flourish at the end.

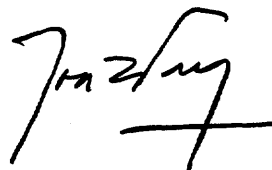
tors and institutional support have become more significant, with funds earmarked collectively for these sectors joining the level of those allocated to rural development.

The social sectors – health and training – are bigger beneficiaries of aid than the figures might suggest since these are favoured when counterpart funds in local currencies deriving from structural adjustment programmes are allocated.

The importance of structural adjustment justifies a qualitative study of the community options in this area in this annual report. Structural adjustment is of course needed, but has painful social consequences.

The question arises; what sort of structural adjustment do we want? The correct European approach would be a system which whilst setting specific objectives, leaves the choice of measures used to attain them up to governments. This is vital for the future, even the economic survival of these states. Their return to healthy and strong economies will be beneficial to European Union member states who will discover both new markets and investment opportunities.

Over the next few months, we will make sure that the programming and ratification of the revised Lome Convention and implementation of the 8th European Development Fund are successfully carried out.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. A. ...' with a stylized flourish at the end.

# Sommaire

## Contents

<b>Quel ajustement structurel?</b>	<b>What form of structural adjustment?</b>
<b>10</b> L'ajustement structurel, un terme qui effraie pour un processus des plus courants...	Structural adjustment: a frightening term for an everyday process
<b>14</b> Comment ça marche?	How does it work?
<b>18</b> Interventions de la Commission dans l'élaboration des processus d'ajustement structurel	The Commission's role in designing structural adjustment processes
<b>22</b> Les instruments de l'appui de la Commission aux processus d'ajustement structurel	The Commission's structural adjustment support instruments
<b>26</b> Les effets de l'ajustement structurel au niveau des États ACP et autres: des résultats contrastés	The effects of structural adjustment on ACP and other countries: mixed results
<b>30</b> Les failles du système	The system's flaws
<b>34</b> Le bilan 95 de la Commission: le bon cap	The Commission's achievements in 1995: heading in the right direction
<b>38</b> La Commission et l'ajustement vus au futur	Commission policy on adjustment in the future
<b>46</b> En conclusion...	Conclusions

### **La coopération par pays**

### **Cooperation by country**

<b>48</b> Angola	<b>94</b> Grenada
<b>50</b> Antigua and Barbuda	<b>96</b> Guinea Bissau
<b>52</b> Bahamas	<b>98</b> Guinea Ecuatorial
<b>54</b> Barbados	<b>100</b> Guinée
<b>56</b> Belize	<b>102</b> Guyana
<b>58</b> Bénin	<b>104</b> Haïti
<b>60</b> Botswana	<b>106</b> Jamaica
<b>62</b> Burkina Faso	<b>108</b> Kenya
<b>64</b> Burundi	<b>110</b> Kiribati
<b>66</b> Cabo Verde	<b>112</b> Lesotho
<b>68</b> Cameroon/Cameroun	<b>114</b> Liberia
<b>70</b> Centrafrique	<b>116</b> Madagascar
<b>72</b> Comores	<b>118</b> Malawi
<b>74</b> Congo	<b>120</b> Mali
<b>76</b> Côte d'Ivoire	<b>122</b> Mauritanie
<b>78</b> Djibouti	<b>124</b> Mauritius
<b>80</b> Dominica	<b>126</b> Moçambique
<b>82</b> Eritrea	<b>128</b> Namibia
<b>84</b> Ethiopia	<b>130</b> Niger
<b>86</b> Fiji	<b>132</b> Nigeria
<b>88</b> Gabon	<b>134</b> Papua - New Guinea
<b>90</b> The Gambia	<b>136</b> República Dominicana
<b>92</b> Ghana	<b>138</b> Rwanda

<b>140</b>	Saint Kitts and Nevis
<b>142</b>	Saint-Lucia
<b>144</b>	Saint Vincent and the Grenadines
<b>146</b>	São Tomé e Príncipe
<b>148</b>	Sénégal
<b>150</b>	Seychelles
<b>152</b>	Sierra Leone
<b>154</b>	Solomon Islands
<b>156</b>	Somalia
<b>158</b>	Sudan
<b>160</b>	Suriname
<b>162</b>	Swaziland

<b>164</b>	Tanzania
<b>166</b>	Tchad
<b>168</b>	Togo
<b>170</b>	Tonga
<b>172</b>	Trinidad and Tobago
<b>174</b>	Tuvalu
<b>176</b>	Uganda
<b>178</b>	Vanuatu
<b>180</b>	Western Somoa
<b>182</b>	Zaire
<b>184</b>	Zambia
<b>186</b>	Zimbabwe

### La coopération par région

<b>188</b>	Afrique Australe
<b>190</b>	Afrique Centrale
<b>192</b>	Afrique de l'Est et Corne de l'Afrique
<b>194</b>	Afrique Sahélienne et Occidentale Côtière
<b>196</b>	Caraïbes
<b>198</b>	Océan Indien
<b>200</b>	Pacifique

### Cooperation by region

Southern Africa
Central Africa
Eastern Africa and Horn of Africa
Sahelian and Coastal Western Africa
Caribbean
Indian Ocean
Pacific

### Opérations du FED en 1995

<b>202</b>	1. Introduction
<b>206</b>	A. Aspects quantitatifs
<b>206</b>	2. Aperçu général des opérations du FED en 1995
<b>214</b>	3. Mise en œuvre par instrument
<b>234</b>	4. Perspectives pour 1996
<b>238</b>	B. Aspects qualitatifs et éléments d'analyse
<b>238</b>	5. Orientations sectorielles de l'aide
<b>242</b>	6. Evaluations et rétroaction

### EDF operations in 1995

1. Introduction
A. Quantitative aspects
2. General overview of EDF operations in 1995
3. Implementation by instrument
4. Outlook for 1996
B. Qualitative aspects and analysis
5. Sectorial aid guidelines
6. Evaluation and making use of feedback

<b>244</b>	Glossaire
------------	-----------

Glossary
----------



## Quel ajustement structurel?

Depuis près de quatre décennies, la Communauté européenne poursuit une politique de coopération au développement avec les pays les moins favorisés.

Dans un premier temps, cette politique définie dans le Traité de Rome signé en 1957 et concrétisée par la mise sur pied, un an plus tard, du premier Fonds Européen de Développement fut fortement marquée par le contexte politique de l'époque: la plupart des pays bénéficiaires étaient alors colonies des États membres, situation induisant un rapport à sens unique dans lequel la «coopération» consistait quasi exclusivement en des aides non remboursables dispensées par le colonisateur et destinées, pour l'essentiel, à la construction d'infrastructures utiles à ses activités économiques dans les territoires sous tutelle...

Le phénomène se poursuivait dans une certaine mesure au lendemain de la décolonisation, d'abord avec les nouveaux États indépendants puis les membres du Commonwealth intéressés suite à l'adhésion de la Grande Bretagne, dans le cadre des Conventions de Yaoundé signées en 1963 et 1969, puis sous Lomé I et II, en 1975 et 1980...

Il fallut en fin de compte attendre Lomé III, en 1985, pour que les diverses parties en présence – les États membres de la Communauté et les États de l'espace Afrique-Caraïbes-Pacifique – prennent enfin conscience, à l'instigation d'Edgard Pisani, de l'incongruité d'une politique dotant les pays les moins favorisés d'infrastructures modernes, mais laissant leur développement économique en rade et leur population en situation difficile.

La décision fut alors prise de redéfinir les programmes en favorisant le développement rural et la sécurité alimentaire, mais aussi en concentrant l'aide dans les sec-

# What form of structural adjustment?

The European Community has now been engaged in a policy of cooperation with under-developed countries for almost four decades.

In its early days this policy, which was written into the 1957 Treaty of Rome and given substance a year later by the establishment of the first European Development Fund, was very much a creature of its time: most recipients were still colonies of Member States, a one-way relationship in which "aid" consisted almost entirely of grants from the colonial power for the construction of infrastructure serving its own economic interest in the territories under its control.

This remained to some extent the case even after decolonization, initially with the newly independent countries and later – following the accession of the United Kingdom – with those Commonwealth countries that were interested, first under the 1963 and 1969 Yaoundé Conventions and then under Lomé I and II, signed in 1975 and 1980 respectively.

It was not until 1985 and Lomé III that the different parties involved – the Member States of the Community and the African, Caribbean and Pacific countries – finally took on board, at the prompting of Edgard Pisani, the perversity of a policy that provided the least developed countries with modern infrastructure while leaving their economies on the starting blocks and their people in hardship.

It was decided that programmes would be rejigged to promote rural development and food security, with aid being focused on priority sectors as part of pro-active sectoral policies by the countries concerned. At the same time the Commission was paying increasing attention to observing and analysing the impact of a new instrument devised by the World Bank/IMF in the early 1980s: structural adjustment.

teurs prioritaires en l'inscrivant dans des politiques sectorielles nationales volontaires. C'est aussi à ce moment-là que la Commission s'est progressivement attachée à observer et analyser l'impact d'un nouvel instrument mis en place par les Institutions de Bretton Woods, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, dès le début des années 80: l'ajustement structurel.

Le constat s'avérait simple: pour pouvoir enfin s'assumer seuls, se libérer de l'assistance extérieure, et garantir à leurs populations des conditions de vie décentes, les pays les moins favorisés en général, et ceux de l'espace ACP en particulier, devaient impérativement entreprendre des transformations en profondeur de leur mode de fonctionnement, des réformes macro-économiques touchant à la fois la nature de leurs activités – la diversification étant ici le maître mot – et les fondements, les structures, de leur organisation budgétaire. L'ensemble des mesures adoptées dans ce cadre était désigné sous le terme générique d'ajustement structurel.

### **L'ajustement structurel, un terme qui effraie pour un processus des plus courants...**

Il est des réalités dont tout le monde a déjà entendu parler mais dont personne ou presque ne sait précisément en quoi elles consistent... L'ajustement structurel est de celles-là: si le terme semble relativement bien connu, peu nombreux sont ceux qui se risqueraient à le définir; tant apparaît mystérieux le processus qui se cache derrière ces deux mots. Qui plus est, il s'y est attaché au fil du temps sans doute par la faute d'une information sinon déformée, à tout le moins incomplète une connotation péjorative du pire effet. Bref, l'ajustement structurel, on ne sait pas trop ce que c'est, mais cela fait peur..

Concrètement, il s'agit d'un processus économique des plus courants auquel chaque citoyen de cette planète eh oui, même les plus favorisés n'y échappent pas... s'est trouvé soumis au moins une fois dans sa vie, sans même en avoir conscience; ce n'est en définitive rien d'autre qu'une réforme économique dont la spécificité réside dans le caractère «musclé» des mesures adoptées. Autrement et simplement dit, l'«ajustement structurel» tout comme la «réforme économique» consiste en un certain nombre de mesures d'ordre économique visant à rétablir des équilibres macro-économiques rompus et à adapter les économies nationales qui y sont soumises à la nouvelle donne du commerce international; la seule véritable différence

The concept was straightforward: in order to become self-sufficient, to wean themselves off external aid and guarantee their people decent living conditions, the least developed countries, and in particular the ACP countries, had to carry out a root-and-branch transformation of the way they operated, macroeconomic reforms affecting the nature of their activities – with diversification being the keyword here – and the basis and structure of their budget organization. The overall term for such measures was “structural adjustment”.

### **Structural adjustment: a frightening term for an everyday process**

There are some things that everyone has heard of, without anyone knowing exactly what they are. Structural adjustment is a case in point: though the term is relatively familiar, very few would hazard a definition such is the mystery cloaking the process behind these two words. What is more, distorted or at best incomplete reporting has, over time, invested the term with sinister connotations. In short, though they may not know exactly what structural adjustment is, people do know they are afraid of it.

In truth, it is an everyday economic process that all on the planet – however fortunate – have unwittingly experienced at least once in their lives: it is nothing more than an economic reform characterized by the adoption of firm measures. In other words, “structural adjustment” like “economic reforms” describes a series of economic measures aimed at restoring macroeconomic balances and adapting the national economies concerned to the current state of international trade; when all is said and done, the only real difference between the two processes lies in the gravity of the ailment and the strength of the medicine needed.

entre ces deux processus réside, en fin de compte, dans l'ampleur du mal à soigner et, donc, dans la sévérité du traitement à appliquer.

Tous les pays de la planète se trouvent un jour ou l'autre contraints d'adopter pareil traitement de choc, vital pour la survie de leur économie. Ainsi, en cette fin de XXème siècle, on peut dire que la plupart des États européens le pratiquent plus ou moins intensément (pour se préparer à la monnaie unique, résorber le déficit de leur sécurité sociale, gérer le fléau du chômage...); il s'y exerce incognito, voilà tout.

Pour démythifier l'ajustement structurel, on cite souvent l'exemple de celui auquel l'Europe se soumit au lendemain des grandes crises pétrolières de 1974-75 et 1979.

Avant cette double crise qui vit l'explosion du prix du pétrole brut, la consommation pétrolière européenne augmentait de près de 10% chaque année. Confrontés à cette hausse des tarifs qui mettait en péril l'ensemble de leur économie très dépendante de l'or noir, les dirigeants européens procédèrent à un ajustement structurel, c'est-à-dire qu'ils adoptèrent un certain nombre de mesures radicales qui permirent une réduction globale de 24% de la demande, en quelques années.

Pour en revenir plus précisément à l'ajustement structurel touchant aujourd'hui les États ACP, il importe de préciser qu'il ne s'agit pas ici d'un processus ponctuel, mais de mesures inscrites dans un cadre très clairement et précisément défini dont un bref historique permettra de comprendre aisément les tenants et aboutissants.

Au début des années 80, il apparut que les crises n'étaient plus conjoncturelles mais étaient devenues structurelles et nécessitaient, pour y faire face, de nouveaux outils, des outils qui ne serviraient plus seulement à surmonter un problème financier passager, mais à résoudre une crise profonde par une politique musclée générant des changements profonds des structures économiques.

Il faut savoir que le FMI fonctionne selon un système de quotas, c'est-à-dire que tous les États y ont déposé une certaine somme constituant une sorte de cautionnement. Depuis toujours, une procédure baptisée «*Stand By Agreement*» permet à chaque État de puiser dans son quota afin de faire face à des difficultés de paiement passagères. Le remboursement doit alors se faire dans les trois ans.

Jusqu'à la fin des années 70, il s'agissait là du seul processus permettant à un pays confronté à des difficultés financières de bénéficier d'une «aide» des institutions internationales... et c'était somme toute suffisant, les crises traversées alors étant de nature conjoncturelle et par conséquent limitées dans le temps.

Sooner or later, every country on the planet finds itself forced to undergo such shock treatment to ensure its economic survival. As the 20th century nears its end, most European countries are practising structural adjustment to one degree or another (to prepare for the single currency, to clear the social security deficit, to tackle unemployment etc.), it is just that the words are never pronounced. When attempting to demystify structural adjustment, reference is often made to events in Europe after the oil crises of 1974-75 and 1979. Before crude oil prices rocketed, Europe's consumption was increasing by 10% a year. Confronted by price rises that threatened all areas of their heavily oil-dependent economies, Europe's leaders carried out structural adjustment, i.e. they adopted a series of radical measures that reduced overall demand by 24% in the space of a few years.

To return to the structural adjustment process now under way in the ACP countries, it is important to point out that this is not a quick fix: the measures in question are part of a clearly and carefully defined framework, the whys and wherefores of which can be more easily understood in the light of a little historical background:

In the early 1980s it became clear that the downturns were no longer cyclical but structural, and as such called for new tools to help overcome not only momentary financial problems but entrenched recession, through a firm policy bringing about radical change in economic structures

The IMF operates according to a system of quotas: all countries have deposited a certain sum that serves as a sort of guarantee. Under what is known as a "stand-by agreement", a country can draw on its quota to see it through temporary payments difficulties. Repayment must be made within three years.

Until the late 1970s, this was the only way a country in financial difficulties could get help from the international institutions. And it was perfectly adequate, downturns at the time being cyclical and therefore of limited duration.

*Au début des années 80,  
il apparut que les crises n'étaient plus conjoncturelles; elles étaient devenues  
structurelles et nécessitaient de nouvelles procédures, de nouveaux outils  
pour y faire face, des outils qui ne serviraient plus seulement  
à surmonter un problème financier passager,  
mais bien à résoudre une crise profonde  
par une politique musclée générant des changements  
profonds des structures économiques.*

Ce fut la Banque Mondiale qui, la première, se dota d'instruments spécifiques d'appui à l'ajustement structurel, suivie ensuite par le FMI.

### **Comment ça marche?**

Concrètement, un processus d'ajustement structurel est décidé avec les Institutions de Bretton Woods, FMI et Banque Mondiale, lorsqu'un État en cessation de paiement, c'est-à-dire incapable de rembourser sa dette, d'assumer son budget de fonctionnement et de payer ses importations, introduit une demande de ressources pour faire face à ses obligations. Ces ressources sont octroyées sous réserve de certaines «conditionnalités» qui constituent en fait l'ajustement structurel imposé au pays demandeur. En clair, celui-ci recevra les fonds demandés s'il s'engage à appliquer les mesures qui lui sont dictées par les bailleurs de fonds. Ces mesures constituent le «*Policy Framework Paper*», le document de base, le programme cadre, définissant l'ajustement structurel du pays tel que défini en collaboration avec le FMI et la Banque Mondiale.

Ce programme cadre prévoit toujours des mesures à deux niveaux: d'une part, freiner la demande, et d'autre part, stimuler la production. Dans les faits, il s'avère toutefois plus facile de gérer le côté demande, par la dévaluation, la réduction des dépenses gouvernementales ... phase de stabilisation financière, que de stimuler l'offre et réduire au maximum les coûts sociaux en particulier par la libéralisation du marché. Mais quels que soient les moyens prioritairement mis en œuvre, l'objectif reste quant à lui clairement défini et immuable: accroître la part de la production destinée aux exportations ou au remplacement d'importations, de façon à relancer la croissance tout en réduisant le déficit extérieur; en résumé, obtenir plus de croissance avec un moindre déficit.

*By the early 1980s the problems were no longer cyclical; they had become structural and coping with them called for new procedures, new tools which were no longer designed only to overcome momentary financial difficulties but to recover from persistent doldrums by a firm policy aimed at radically economic restructuring.*

The World Bank, followed soon after by the IMF, was the first to introduce special instruments in support of structural adjustment.

### **How does it work?**

A structural adjustment process is agreed with the IMF and World Bank when a country suspending payments, i.e. unable to repay its debt, cover its operating costs and pay for its imports, requests funds in order to honour its commitments. The conditions on which the money is granted constitute the structural adjustment required of the country in question. This "conditionality" means that the country will receive the money it wants in exchange for an undertaking that it will take the measures dictated by the donors. The measures are set out in a Policy Framework Paper, which lays down the structural adjustment process agreed with the IMF and World Bank.

This framework always provides for action on two fronts: squeezing demand and stimulating production. In practice, the demand side – stabilizing finances by devaluations, cuts in government spending etc. – is always easier to manage than stimulating supply and cutting employment costs, in particular by liberalizing the market. But whatever the chief means employed, the goal remains clear and constant; increasing the share in production of exports or import substitutes in order to relaunch growth and reduce the external deficit, in short increasing growth and cutting the deficit.



***L'ajustement structurel tel que pratiqué par les Institutions de Bretton Woods est un processus nécessaire destiné à atteindre des objectifs bien déterminés, mais parfois au prix de conséquences sociales douloureuses***

Généralement, le financement de l'ajustement structurel est assuré par un ensemble de bailleurs de fonds dont le FMI, la Banque Mondiale, la Communauté européenne et des aides bilatérales.

Il importe d'insister ici sur ce qui va peut-être apparaître comme une évidence à certains, mais qui ne peut être ignoré par quiconque: si l'objectif de l'ajustement structurel est permanent, son financement extérieur est quant à lui impérativement provisoire... même si l'on ne peut fixer avec précision les limites de ce provisoire.

Le principal reproche formulé à l'encontre de l'ajustement structurel pratiqué par les Institutions de Bretton Woods réside dans son caractère intransigeant: il s'agit d'un processus cependant nécessaire destiné à atteindre des objectifs bien déterminés mais cela se fait parfois au prix de conséquences sociales douloureuses. Important d'abord, en effet, les équilibres extérieurs et budgétaires à rétablir et les éléments macro-économiques à modifier..

Le FMI et la Banque Mondiale agissent de fait en banquiers avant tout soucieux de l'intérêt de leurs financiers et raisonnent dès lors en termes de rentabilité et de sécurité de l'investissement consenti, leur préoccupation essentielle se résumant en un mot «efficacité».

Mais la guérison économique passe souvent par la souffrance sociale et les processus d'ajustement imposés par le FMI et la Banque Mondiale engendrent parfois des mouvements de révolte de populations profondément affectées par des mesures dont elles comprennent rarement le sens et la nécessité. Dès lors, les États de l'espace Afrique-Caraïbes-Pacifique ont fait appel à la Commission européenne, avec laquelle ils entretiennent des rapports plus que privilégiés à travers la Convention de Lomé, pour que celle-ci participe aux processus d'ajustement structurel en essayant de les rendre moins douloureux... mais aussi mieux adaptés et plus efficaces.

Attentive au problème bien avant l'appel des États ACP, la Commission s'est rapidement rendu compte qu'elle ne pourrait jouer un rôle efficace et soutenir ses partenaires confrontés aux conséquences d'un ajustement que si elle était elle-même en mesure, à l'instar des Institutions de Bretton Woods, de mobiliser des crédits susceptibles d'être rapidement déboursés et d'entamer des discussions macro-économiques de vaste portée.

***Though structural adjustment as practised  
by the World Bank/IMF is necessary for the achievement of certain specific objectives,  
its social consequences can be painful***

Structural adjustment is usually financed by a body of donors, among them the IMF, World Bank, European Community and bilateral sources. However evident it may be to some, one thing has to be underlined: though the objective of structural adjustment is permanent, external funding is strictly a temporary measure (even if the duration of that temporary measure cannot be determined exactly).

The main criticism of structural adjustment as practised by the World Bank/IMF is its intransigent nature: though necessary for the achievement of certain specific objectives, the process can have painful social consequences. The overriding concern is the restoration of external balances, balancing the budget and changing macroeconomic factors. As bankers, the IMF and World Bank look first to the interests of their financial backers: they think in terms of the profitability and security of their investment, with their key concern being efficiency.

But the economic cure often entails social hardship and the adjustment processes imposed by the IMF and World Bank sometimes meet resistance from people hit hard by measures of which they can rarely see the point or the need. The ACP countries therefore appealed to the European Commission, with which they have close ties under the Lomé Convention, to get involved in structural adjustment processes not only by making them less painful but by improving their targeting and efficiency.

Alive to the problem even before the appeal from the ACP countries, the Commission was quick to realize that it would only be able to play an effective role and help partners deal with the consequences of adjustment if, like the World Bank/IMF, it was able to mobilize resources for quick disbursement and engage in wide-ranging macroeconomic debate.

## **Interventions de la Commission dans l'élaboration des processus d'ajustements structurel**

C'est en 1988, que le Conseil des Ministres du Développement des États membres a adopté une résolution définissant l'approche de la Communauté en matière d'appui à l'ajustement structurel.

Il n'y a bien évidemment qu'un seul programme d'ajustement en vigueur dans un pays donné, aussi l'action de la Communauté, à travers la Commission, ne pouvait-elle s'opérer qu'en collaboration étroite avec les Institutions de Bretton Woods. Plutôt que de laisser celles-ci définir seules un programme d'ajustement qu'il conviendrait ensuite de rendre «plus supportable», il a été décidé, en concertation avec les pays signataires de la Convention de Lomé, que la Commission contribuerait, aux côtés du FMI et de la Banque Mondiale, à la définition des divers programmes d'ajustement, ce qui lui permet de veiller à ce que ses priorités soient prises en compte.

Cette intervention s'avéra efficace puisqu'en lieu et place des programmes quasi uniformisés ultérieurement mis au point, on en est arrivé à des processus d'ajustement prenant en compte:

- l'intégration, dès le début de la réflexion sur le processus à mettre en œuvre, de la dimension sociale du programme comme un paramètre essentiel de la discussion;
- la compatibilité entre l'ajustement et le développement à long terme;
- l'adaptation du rythme des réformes aux capacités et contraintes spécifiques de chaque pays;
- la prise en compte de la dimension régionale du processus;
- la préservation des secteurs sociaux.

*La volonté européenne est d'arriver à un système  
qui fixerait des objectifs précis  
et laisserait au gouvernement concerné  
le choix des moyens à mettre en œuvre  
pour les atteindre.*

Aujourd'hui, on est loin des premiers programmes d'ajustement, imposés sans que le pays concerné aie même été consulté quant à son contenu. Une véritable

## **The Commission's role in designing structural adjustment processes**

In 1988, the Member States' development ministers met in the Council to adopt a resolution setting out the Community's approach to supporting structural adjustment.

Since there can only ever be one adjustment programme under way in a country at a given time, the Community, represented by the Commission, had to work closely with the World Bank/IMF. Rather than leaving the latter alone to draw up adjustment programmes that would then have to be made more bearable, it was agreed with the signatories to the Lomé Convention that the Commission would help the IMF and World Bank draw up adjustment programmes, so ensuring that its own priorities were taken into account.

This proved effective. Today's structural adjustment processes are very different from the "one-size-fits-all" programmes of the past. In particular:

- the social implications are a key consideration from the very outset of discussions;
- adjustment has to be compatible with long-term development;
- the pace of reforms is matched to a country's specific capacities and constraints;
- account is taken of the regional implications;
- social provision in the health and education sectors, etc. is safeguarded.

***Europe wants a system that fixes clear objectives  
and leaves the government concerned to choose how best  
to achieve them***

The days when an adjustment programme would be imposed on a country without the slightest consultation as to its content are long gone. There is now a real discussion aimed at identifying both ends and means as clearly as possible.

discussion se met désormais en place afin de cerner au mieux les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

Un équilibre tend ainsi à s'instaurer entre les priorités mises en avant par les Institutions de Bretton Woods pour ce qui concerne les instruments d'ajustement structurel, qui privilégient des moyens et objectifs à court terme, et celles défendues par la Commission, qui visent aussi des résultats à long terme, l'instrument d'appui à l'ajustement n'étant qu'une composante, certes significative dans son impact, de l'ensemble de l'aide.

La volonté européenne est d'arriver à un système qui permettrait de ne pas se substituer au gouvernement concerné, de ne pas faire les choix à sa place, mais de lui fixer des objectifs précis en lui laissant la liberté de décider les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre... Dans cette optique, la Commission s'implique au maximum dans les actions de développement en cours qui, en renforçant la compétitivité internationale des pays concernés, augmentent leur poids et leur crédibilité auprès des Institutions de Bretton Woods.

La prise en compte de l'impact au niveau régional des mesures adoptées au niveau national dans les programmes d'ajustement est une des priorités défendues par la Commission. Cette réorientation de la politique d'ajustement s'avère en effet fondamentale si l'on veut obtenir des résultats probants. Certes, les mesures au plan national sont plus que nécessaires, mais elles peuvent avoir des effets pervers qui en réduisent voire en annihilent totalement l'impact si elles sont pensées isolément, hors d'un contexte plus global qui est celui de la région.

Les exemples ne manquent pas où des politiques d'ajustement totalement contradictoires ont été imposées à des pays voisins. C'est ainsi le cas pour le Nigéria et le Cameroun. Au Nigéria, on subventionne le carburant, qui est ainsi vendu en dessous de son prix de revient, alors que de l'autre côté de la frontière, on a tenté de développer les produits pétroliers afin en particulier de sécuriser le financement de l'entretien des structures routières. On imagine aisément le résultat de ces mesures quand on connaît la perméabilité, pour ne pas dire l'inexistence, des frontières entre les deux pays. Le même raisonnement vaut pour le programme de développement agricole du Niger dont on voit mal les chances de succès lorsque l'on sait que les légumes venant du Nigéria voisin sont vendus moins chers que ceux produits sur place.

The priorities of the World Bank/IMF in the matter of structural adjustment instruments, with their emphasis on short-term means and ends, now tend to be counterbalanced by those of the Commission, which takes a longer-term view, structural adjustment support being just one – albeit significant – aspect of overall aid.

Europe wants a system in which it does not take over from the government concerned and make decisions in its stead, but establishes clear objectives for that government and leaves it free to decide how best to achieve them. With that goal in mind, the Commission is putting its all into development schemes which increase the international competitiveness of the countries concerned and thus their clout with the World Bank/IMF.

The Commission regards it as essential that account be taken of the regional impact of measures adopted in national adjustment programmes. This realignment in adjustment policy is crucial if conclusive results are to be obtained. Though national measures are undoubtedly necessary, they can, if conceived in isolation with no regard to the wider regional context, have unfortunate side-effects that reduce or nullify their impact.

There are all too many examples of completely contradictory adjustment policies being imposed on neighbouring countries. Nigeria and Cameroon are a case in point. Subsidies mean that petrol is sold at less than cost price in Nigeria, whereas across the border in Cameroon the government has been attempting to promote petroleum products as a means of securing funds for road maintenance. Given the permeability, not to say non-existence, of borders between the two countries, the results of such measures are easy to imagine. Another example is Niger's agricultural development programme: its chances of succeeding are compromised by the fact that vegetables from neighbouring Nigeria are cheaper than local produce.

The regional dimension of structural adjustment could, moreover, offer the African countries a half-way house on the way to economic development, giving them a chance to learn about international trade at regional level before their integration into the global economy.

La dimension régionale de l'ajustement structurel offrirait en outre une étape transitoire au développement économique des pays africains qui, avant de s'intégrer dans le commerce mondial, feraient l'apprentissage des échanges internationaux à travers l'économie régionale.

Dans un tout autre ordre d'idée, l'implication simultanée de plusieurs pays dans un même programme permettrait d'exercer sur l'un ou l'autre de ces pays récalcitrant des pressions naturelles et efficaces car venant d'un pays voisin et partenaire et non plus d'Institutions trop souvent ressenties comme le grand gendarme international tout puissant.

### **Les instruments de l'appui de la Commission aux processus d'ajustement structurel**

La mise en place d'un processus d'ajustement structurel dans un pays correspond à l'incapacité de celui-ci à couvrir les besoins financiers liés à la structure de sa balance des paiements, ce qui traduit un déséquilibre de ses échanges avec l'extérieur, ou de son endettement avec sa capacité de remboursement.

La Commission a décidé d'agir à travers un système d'aide appuyant non seulement l'ajustement structurel mais favorisant dans le même temps le processus de développement du pays. Elle a ainsi mis en place des Programmes d'Importation Sectoriels (PSI) ou Généraux (PGI) qui consistent à mettre à la disposition de la Banque Centrale du pays bénéficiaire les devises nécessaires à la couverture de ses importations. Ainsi, lorsqu'une entreprise souhaite importer mais ne dispose pas des devises pour finaliser l'opération, elle peut les obtenir auprès de la Banque Centrale en fournissant la contrepartie – terme malheureux: «contre-valeur» semblant plus judicieux dans le contexte – en monnaie nationale.

L'ensemble de ces contreparties alimentent un fonds, baptisé tout naturellement Fonds de contrepartie, que la Commission utilise comme outil pour influencer sur les budgets et la politique budgétaire des pays bénéficiaires. Elle détermine en effet avec ceux-ci l'utilisation de ces fonds et veille à ce qu'ils financent prioritairement des secteurs humainement sensibles ou économiquement vitaux. Ainsi, on peut estimer que près des trois quarts des sommes concernées sont affectées aux secteurs sociaux, avec une nette prédominance pour la santé et l'éducation primaire, une dizaine de pour cent servent au maintien en état des infrastructures en général et du réseau routier en particulier, environ cinq pour cent vont à la politique d'emploi, le

On a completely different plane, the common involvement of several countries in a given programme would mean that natural and effective pressure could be brought to bear on recalcitrant countries by their neighbours and partners rather than by institutions all too often perceived as the world's policemen.

### **The Commission's structural adjustment support instruments**

The introduction of a structural adjustment process reflects a country's inability to meet financial needs dictated by the structure of its balance of payments, itself the expression of a foreign trade deficit or debts far exceeding its ability to pay.

The Commission has decided to employ an aid system that both supports structural adjustment and fosters the country's development process. To that end it has set up sectoral import programmes (SIPs) and general import programmes (GIPs), under which a country's central bank is provided with the foreign exchange needed to pay for imports. A firm lacking the foreign exchange needed to import goods can obtain it from the central bank in exchange for the national currency "counterpart" ("equivalent" would perhaps have been a more felicitous term).

Counterparts go into a fund known, naturally enough, as the counterpart fund, which the Commission uses to guide the recipient country's budgets and budget policy. With the government, it determines how counterpart funds are to be used, making sure that priority is given to sectors that are important in human terms or vital to the economy. It is reckoned that almost 75% of counterpart funds are allocated to social provision, in particular health and primary education, some 10% for infrastructure maintenance, especially the road network, some 5% on job creation and the rest on restructuring the finances of agricultural marketing boards and the parastatal sector.

One example of just how effective this can be is Burkina Faso, where the Commission has helped recruit 950 new primary teachers a year. Since some time will inevitably elapse before the civil service budget can cover the wages of these new public-sector employees, they are currently being paid from counterpart funds. Another example, again taken from Burkina Faso, is the use of counterpart funds for maintenance of equipment and buildings in the health and basic education sectors.



solde étant consacré à la restructuration financière des filières agricoles et à la restructuration du secteur parapublic.

Et cela peut marcher: la preuve par l'exemple. Au Burkina Faso, la Commission a contribué au recrutement de 950 nouveaux instituteurs par an; or, un certain délai est nécessaire avant que ces nouveaux fonctionnaires ne soient pris en charge par le budget de la fonction publique. Eh bien, pendant cette période transitoire, ils sont rémunérés grâce aux fonds de contrepartie. Au Burkina toujours, ces mêmes fonds ont permis l'entretien du matériel et des bâtiments dans les secteurs de la santé et de l'éducation de base.

Cette forme d'action mise au point par la Commission va beaucoup plus loin que l'ajustement structurel traditionnel car, sans imposer des mesures draconiennes, elle agit directement sur le fonctionnement budgétaire des pays concernés, elle permet au donateur de s'impliquer en douceur dans les politiques et les procédures, de travailler et surveiller de l'intérieur l'évolution économique et sociale des États bénéficiaires.

***Les aides européennes sont constituées de dons,  
alors que les interventions de Bretton Woods  
s'effectuent sous forme de prêts qui viennent grossir  
la dette extérieure des pays «bénéficiaires».***

La Commission apporte aux pays décrétés «éligibles» des ressources d'appui à l'ajustement structurel sous la forme de financement d'importations: en résumé, si tel pays adopte les mesures structurelles correspondant au programme convenu, il reçoit «en compensation» des devises lui permettant d'équilibrer sa balance des paiements.

Élément distinctif non négligeable entre ces interventions de la Commission et les débours des Institutions de Bretton Woods: les aides européennes sont constituées de dons, alors que les interventions de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International s'effectuent sous forme de prêts qui viennent grossir la dette extérieure des pays «aidés», lesquels se trouvent en quelque sorte dans la situation d'un malade contraint de soigner un cancer en entretenant méthodiquement son ulcère...

Les critères d'éligibilité aux ressources d'appui à l'ajustement structurel sont définis par la Convention de Lomé. Cette dernière prévoit une éligibilité automatique

The approach developed by the Commission goes far beyond traditional structural adjustment in that – without draconian measures being imposed – it directly affects budget operations in the country concerned, enabling the donor to become tactfully involved in policies and procedures, and influence and observe economic and social trends in the recipient countries from the inside.

***Europe grants aid, whereas the World Bank/IMF  
make loans which increase the recipients' external debt***

The Commission aids countries deemed eligible for structural adjustment support by financing imports: in exchange for adopting the structural measures in the programme agreed, the recipient country receives foreign exchange to help balance its payments.

One key difference between the Commission's aid and the funds disbursed by the World Bank/IMF is that the Commission gives grants, whereas World Bank/IMF "support" consists of loans which add to the borrowers' external debt, leaving them in a deeper hole than before.

The criteria for receiving structural adjustment support are laid down in the Lomé Convention, which automatically confers eligibility on countries whose reform programmes have already received official support from the World Bank/IMF. However, over and above the purely economic aspects of the issue, the Commission attaches considerable importance to human rights, democracy and good governance in the countries it is supposed to help, with breaches of these principles being considered sufficient grounds for withholding or immediately suspending Community aid. As a major aid instrument, adjustment support is no exception to this general rule.

pour les pays qui bénéficient déjà d'appuis formels des institutions de Bretton Woods à leurs programmes de réforme. Mais, plus généralement et au-delà de l'aspect purement économique du problème, la Commission prête aussi une très grande attention au respect des Droits de l'Homme, au processus de démocratisation et à la bonne gestion menée dans les pays qu'elle est sensée aider; les entorses à ces principes considérés comme fondamentaux peuvent engendrer un refus ou une suspension immédiate de l'aide communautaire. L'appui à l'ajustement, instrument important de l'aide n'échappe pas à cette approche générale.

### **Les effets de l'ajustement structurel au niveau des États ACP et autres: des résultats contrastés**

On l'a dit dès le départ, l'ajustement structurel bénéficie auprès du public d'une image au mieux floue, au pire négative. Pour ses détracteurs les plus virulents, il ne serait qu'un instrument économique permettant aux Institutions internationales d'imposer en toute légalité aux pays les plus pauvres de la planète des mesures servant au mieux les intérêts des nations les plus riches, et ce sans se préoccuper le moins du monde des conséquences souvent désastreuses des dites mesures pour les populations concernées.

Les informations distillées au fil de ces pages auront pour le moins permis de nuancer ce jugement à l'emporte-pièce en replaçant l'ajustement structurel dans sa perspective globale la nécessité impérieuse pour les pays soumis à ce processus de modifier en profondeur leurs structures macro-économiques afin de réformer leurs déficiences passées et s'adapter au mieux à la nouvelle donne du commerce mondial sous peine de devenir définitivement les laissés pour compte du libéralisme et, surtout, en mettant clairement en avant la spécificité de l'action menée par la Commission européenne. En liaison avec les Institutions de Bretton Woods, celle-ci s'efforce en effet, d'une part, de dépasser le cadre purement économique du processus d'ajustement pour s'intéresser à sa dimension sociale et rechercher en permanence les mesures les moins «humainement douloureuses» pour les populations concernées, et, d'autre part, de peaufiner, améliorer, optimiser sans cesse ce processus, l'objectif étant à terme d'obtenir aussi une plus grande efficacité de l'action de l'Etat.

**The effects of structural adjustment  
on ACP and other countries:  
mixed results**

As was made clear at the start, public perceptions of structural adjustment are at best vague and at worst negative. For its most vehement critics, it is no more than an economic tool used by the international institutions to legitimize measures imposed on the world's poorest countries in the interests of the richest, without the slightest concern for their often disastrous human consequences.

These pages will at least have served to moderate this facile judgement by placing structural adjustment in its wider context – the absolute need for countries undergoing the process to transform their macroeconomic structures radically in order to remedy past failings and adapt to the new environment for world trade, the alternative being to miss the tide of liberalization altogether – and above all by highlighting the special nature of the Commission's action in the field. In liaison with the World Bank/IMF, the Commission is, on the one hand, working to transcend the purely economic and consider the social dimension of the adjustment process, constantly in search of measures that do the least human damage, and, on the other, refining, improving and optimizing the process, which should ultimately result in more effective government as well.

In any case, it is not so much the resources employed as the results that count.

At the behest of the Commission, adjustment policy was evaluated in the ACP countries concerned. Though universal and definitive conclusions cannot be drawn from the evaluation, the results so far can safely be described as mixed.

Quoi qu'il en soit, par-delà les moyens mis en œuvre, ce sont les résultats qui importent.

À l'initiative de la Commission européenne, une évaluation de la politique d'ajustement a été menée dans les États ACP concernés. S'il est impossible d'en tirer des conclusions globales et définitives, on peut néanmoins écrire que les résultats s'avèrent dans l'état actuel pour le moins contrastés.

Il convient néanmoins, avant d'aller plus loin, de remarquer qu'il est très difficile de distinguer, dans ce type d'évaluation, la part résultant des réformes structurelles et celle liée à des facteurs externes; de même, il est objectivement impossible de déterminer l'impact de la crise par rapport à celui de l'ajustement dans la situation analysée. On note ainsi que, d'une manière générale, les pays d'Afrique affichent des résultats moins positifs que les autres pays en développement... sans que l'on puisse savoir avec certitude si ils ont moins bien réussi leur ajustement ou si leurs économies ont été plus sévèrement touchées par la crise. Nombre de programmes d'ajustement ont en effet été considérablement contrariés par des facteurs exogènes peu favorables.

***La stabilisation financière a souvent réussi  
à très court terme, mais les tendances lourdes des économies n'ont pas été inversées  
et les résultats positifs de l'ajustement,  
notamment en termes de croissance,  
ont tardé à se manifester...***

Un certain nombre d'éléments mis en exergue par cette évaluation méritent toutefois que l'on s'y attarde.

Concernant l'ensemble des pays en développement soumis à des processus d'ajustement structurel, l'étude a ainsi révélé que:

- ces pays ont, en moyenne, connu des taux de croissance plus élevés et plus rapides que les autres;
- les politiques d'ajustement ont généralement permis de réduire les déficits budgétaires;
- l'inflation a généralement été mieux maîtrisée dans ces pays sous ajustement, surtout si l'on considère ceux à revenus intermédiaires;
- les taux de change réels y ont été ramenés à des niveaux plus compatibles avec les paramètres fondamentaux de l'économie.

Before going any further, it should be pointed out that it is very difficult, in this sort of evaluation, to distinguish between the effects of structural reforms and those of external factors; it is likewise objectively impossible to determine the impact of economic stagnation compared with that of adjustment in a given situation. Generally speaking, the African countries score less well than other developing countries, though it is not possible to establish with any certainty whether they have been less successful in their adjustment or whether their economies simply took a greater battering from the storm. It is a fact that many adjustment programmes have been thwarted to a great extent by unfavourable exogenous factors.

***Though financial stabilization has often been successful in the very short term, the main economic trends have not been reversed and the benefits of adjustment, notably in terms of growth, have been slow to manifest themselves.***

A number of factors revealed by the evaluation merit closer scrutiny.

In general it can be said of developing countries undergoing structural adjustment processes that:

- They have, on average, experienced higher and faster growth than others.
- Adjustment policies have usually helped reduce budget deficits.
- Inflation has generally been better controlled in countries undergoing adjustment, especially in middle-income countries.
- Real exchange rates have been restored to levels more compatible with the basic parameters of the economy.

Mais certains constats sont moins encourageants:

- des rigidités structurelles ont favorisé une mauvaise allocation des ressources, pénalisant largement les secteurs sociaux;
- la réduction sensible de dépenses publiques s'est réalisée au détriment de l'entretien des infrastructures économiques et sociales qui, souvent, ont été tout bonnement abandonnées;
- l'investissement a stagné lorsqu'il n'a pas décru;
- les déséquilibres externes influencés par les tendances des échanges et des transferts de capitaux n'ont pas été réellement ou durablement corrigés;
- la situation de la dette extérieure ne s'est pas améliorée quand, comme pour l'Afrique, elle ne s'est pas carrément détériorée.

En résumé, la stabilisation financière a souvent (plus ou moins bien) réussi à très court terme, mais les tendances lourdes des économies n'ont pas été inversées et les résultats positifs de l'ajustement, notamment en termes de croissance, ont tardé à se manifester..

Ce qui ne signifie pas, bien loin de là, qu'il faille condamner le système, mais très certainement qu'il convient de l'améliorer en y intégrant des paramètres que la Commission s'efforce d'ailleurs de mettre en avant depuis toujours, notamment l'idée fondamentale que l'ajustement ne doit pas se réaliser au détriment du long terme et que les besoins du court terme ne peuvent en aucun cas occulter la nécessité de financer les infrastructures de base, le développement des ressources humaines, la sécurité alimentaire, etc.

## **Les failles du système**

Cette étude et les différentes observations menées en permanence par les experts de la Commission ont en fait permis de mettre en lumière les principales failles de l'ajustement structurel tel qu'il se pratique aujourd'hui, failles que nous avons eu l'occasion d'évoquer çà et là aux détours de ce texte, mais sur lesquelles il importe de revenir et de s'attarder quelque peu.

En première ligne de ces imperfections apparaît le rythme trop élevé des réformes imposées aux pays sous ajustement avec, en corollaire, la non prise en compte de la spécificité de chacun de ces pays. Un État ayant le maximum d'atouts en mains pour réussir son ajustement risque ainsi, à cause de non respect de me-

Other findings are, however, less encouraging:

- Structural inflexibility has fostered poor resource allocation, which has been highly detrimental to social provision.
- Appreciable cuts in public spending have been achieved at the expense of economic and social infrastructure, which has in many cases simply been abandoned.
- Investment has stagnated or fallen.
- External imbalances influenced by trends in trade and capital transfers have undergone no real, lasting change.
- The external debt situation has not improved, and in Africa it has actually worsened.

In short, financial stabilization has often been successful to some extent in the very short term, but the main economic trends have not been reversed and the benefits of adjustment, notably in terms of growth, have been slow to manifest themselves.

This in no way means that the system should be scrapped, but it certainly needs to be improved by incorporating parameters that the Commission has always advocated, and in particular the principle that adjustment must not be at the cost of long-term interests and that short-term exigencies must never be allowed to obscure the need to finance basic infrastructure, human resource development, food security etc.

### **The system's flaws**

This study, coupled with ongoing observation by the Commission's experts, has revealed the main flaws in structural adjustment as it is practised today, flaws mentioned at various points in this paper but worthy of closer attention.

Chief among these imperfections is the pace of the reforms imposed on adjusting countries, which in itself reflects a failure to take account of a country's specific circumstances. A country that has every chance of being able to adjust successfully can find itself declared "off-track" by the World Bank/IMF, i.e. have the funding of its adjustment process cut off, for failing to comply with ill-prepared measures, over-optimistic performance indicators and unrealistic objectives, without its good faith or the quality of its overall policy ever being called into question. Measures already taken are thereby nullified, rendered useless, robbed of all positive impact.



sures mal préparées, d'hypothèses trop optimistes, d'objectifs peu réalistes et non atteints, d'être déclaré «*off-track*», c'est-à-dire de voir le financement de son processus d'ajustement stoppé net, par les Institutions de Bretton Woods, alors que ni sa bonne volonté, ni la qualité de sa politique globale ne peuvent être mises en cause. L'ensemble des mesures mises en place jusqu'alors se trouvent ainsi réduites à néant, inutiles, sans effet positif, au contraire...

Tel est par exemple le cas du Zimbabwe.

Dans un premier temps, ce pays fut soutenu à bras le corps par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International qui souhaitaient en faire un exemple et lui accordèrent ainsi un premier débours de l'ordre de 500 millions de \$. Malheureusement, les résultats escomptés ne furent pas au rendez-vous. Le processus de libéralisation de l'économie s'opéra selon les prévisions et même au-delà, mais les autres impératifs du programme s'avérèrent moins concluants: inflation, taux d'intérêts et chômage connurent une augmentation importante; victime, entre autres de facteurs exogènes, le gouvernement s'avéra incapable d'une part, de mener à bien la privatisation de son vaste secteur parapublic et, d'autre part, de maîtriser ses dépenses publiques. Il ne put par conséquent respecter ses engagements budgétaires, ce qui constituait un des éléments clés de son *Policy Framework Paper*. Confronté à un déficit de quelque 15% de son produit intérieur brut, il a été immédiatement sanctionné par les Institutions de Bretton Woods qui ont suspendu sans délai leur aide à l'équilibre de la balance des paiements.

Pour l'instant, la Commission européenne poursuit sa gestion des fonds de contrepartie dans les secteurs sociaux jusqu'à l'épuisement du solde de 1995, mais le déboursement de la tranche prévue pour 1996 a été momentanément gelé. Le pays se retrouve donc dans une situation paradoxale et inconfortable, engagé dans un processus de réformes qu'il n'a plus les moyens d'assumer et dont son gouvernement, jadis fervent défenseur de l'ajustement, remet en cause le bien fondé...

Mais ce cas n'est pas le plus outrancier. Certains États ont en effet vu leurs programmes d'ajustement stoppés net tout simplement parce qu'ils n'avaient pas pu mener à bien les privatisations imposées par leur *Policy Framework Paper* alors que cet échec n'était imputable qu'à l'absence d'acheteur intéressés et que les dits États respectaient par ailleurs à la lettre l'ensemble de leurs autres obligations.

Cette gestion quelque peu myope de l'ajustement incite, comme on va le voir, la Commission à prôner une redéfinition des règles de conditionnalités.

Zimbabwe is a case in point. It was at first supported wholeheartedly by the World Bank and IMF, which wanted to make the country a showcase and gave it a first loan of some USD 500 million. Unfortunately the results expected were slow to materialize. Though the economic liberalization process was ahead of schedule, progress towards the programme's other targets was less conclusive: inflation, interest rates and unemployment soared; partly under pressure from exogenous factors, the government proved unable to complete the privatization of its huge parastatal sector and get a grip on public spending. It was therefore unable to honour the budget commitments that constituted a cornerstone of its policy framework paper. A deficit equivalent to some 15% of its GDP brought immediate sanctions from the World Bank/IMF, which suspended their balance-of-payments support indefinitely.

The Commission will continue to manage counterpart funds in the social sectors until the 1995 balance has been exhausted, but disbursement of the 1996 tranche has been frozen for the time being. The country therefore finds itself in the paradoxical and uncomfortable position of being engaged in a reform process which it can no longer afford and which its government, once a true believer in adjustment, is now beginning to question.

The case of Zimbabwe is not even the most outrageous one. Countries that have otherwise fulfilled their obligations to the letter have seen their adjustment programmes nipped in the bud because the privatizations written into the policy framework paper fell through for lack of a buyer.

This somewhat shortsighted approach to managing adjustment has, as we shall see, brought the Commission to advocate a revision of the rules on conditionality.

The other major flaw in the system is indisputably the failure to assimilate adjustment. All too often governments decide on adjustment without consulting or involving a country's political parties, trade unions, grassroots associations or population. As a result, the latter quite naturally tend to consider the process, which is moreover often accompanied by social hardship, as something that does not concern them, as a policy decided and imposed by foreigners with no regard to their views or interests.

L'autre grande faille du système est incontestablement le manque d'internalisation de l'ajustement. Trop souvent, celui-ci est décidé au sommet de l'État, sans concertation et implication des forces vives du pays: partis politiques, syndicats, associations représentatives, population... Ceux-ci ont donc tout naturellement tendance à considérer ce processus, engendrant, qui plus est, des conséquences sociales souvent douloureuses, comme une mesure ne les concernant pas, une politique décidée et imposée par l'étranger au mépris de leur opinion voire de leurs intérêts.

Là aussi, la Commission agit auprès de ses partenaires des gouvernements des pays bénéficiaires, du FMI et de la Banque Mondiale pour leur faire accepter la nécessité d'une implication plus forte de populations concernées.

Dernier élément sensible relevé au gré des expériences: la difficulté de mener de front un processus de démocratisation politique et une politique de réformes économiques... Une situation d'autant plus sensible et complexe à gérer qu'un processus d'ajustement remet toujours en cause des intérêts illégitimes mais bien établis..

## **Le bilan 95 de la Commission: le bon cap**

1995 aura été une année importante pour l'appui de la Commission européenne aux processus d'ajustement structurel des États ACP. (*Voir chiffres et détails page...*)

Elle a en effet vu la révision de la Convention de Lomé régissant les relations de coopération entre la Commission et les États de l'espace Afrique-Caraïbes-Pacifique, coopération dans le cadre de laquelle s'inscrit l'appui à l'ajustement.

Un certain nombre de mesures nouvelles ont ainsi été adoptées:

### **I. AU NIVEAU DE L'UTILISATION DES RESSOURCES PROGRAMMABLES**

- la programmation glissante, c'est-à-dire l'instauration d'un système de financement en deux phases au lieu d'une seule précédemment; 70% de l'allocation sera désormais accordée pour les trois premières années du programme et les 30% destinées aux deux dernières années seront débloqués après examens des résultats obtenus au cours de la période initiale.

Cette mesure vise, d'une part, à ne pas stériliser des fonds ce qui fut le cas dans le passé, certains pays (Zaire, Soudan, Somalie, Liberia...) n'utilisant pas les budgets leur étant attribués, et, d'autre part, un encouragement à la performance, puisque seuls les pays ayant développé une politique efficace dans les trois premières années bé-

Here too, the Commission intercedes with its government partners in the recipient countries, the IMF and the World Bank to get them to accept the need for greater grassroots involvement.

The last of the sticking points gleaned from experience is the difficulty of introducing democracy and economic reforms side by side. Matters are made even trickier by the fact that an adjustment process always jeopardizes illegitimate but well-established interests.

### **The Commission's achievements in 1995: heading in the right direction**

1995 will be remembered as a key year in the Commission's backing for structural adjustment in ACP countries (see page ... for figures and details).

It saw the revision of the Lomé Convention governing aid cooperation between the Commission and the African, Caribbean and Pacific countries, adjustment aid being one aspect of that cooperation.

A number of new measures have been adopted:

#### **I. USE OF PROGRAMMABLE FUNDS**

- Programming has been phased, i.e. the lump sum of the past has been split into two tranches: 70% of the allocation will now be granted for the first three years of the programme, the results of which will determine whether the remaining 30% is released for the final two years.

The purpose of this measure is to avoid resources being blocked to no purpose, something which used to happen when countries failed to use their allocations (as has happened in Zaire, Sudan, Somalia and Liberia), and provide an incentive to perform, since only countries pursuing an effective policy in the first three years will receive the second tranche of their allocation and have a chance of inheriting funds freed elsewhere.

The results dictating whether the second tranche is released will be assessed in the light of four criteria. Though they have yet to be finalized, they should be along the following lines:

- \* Credibility of the country's sectoral policy

For example, in the case of a country pursuing an agricultural policy, there would

néficeront de la seconde tranche de leur allocation... et pourront même, le cas échéant, hériter des sommes libérées par ailleurs.

L'appréciation des résultats déclenchant ou non la libération de la seconde tranche s'effectuera sur base de quatre critères, non encore définitivement établis, mais qui devraient être très proches de ceux-ci:

\* la crédibilité du pays dans sa politique sectorielle:

*Exemple:* pour un État engagé dans une politique agricole, on vérifiera qu'il a bien pris les mesures nécessaires permettant au système bancaire de traiter efficacement et rapidement les demandes de crédits liés à l'agriculture, que les lois foncières ont bien été adoptées, etc.

\* la performance interne des projets financés:

*Exemple:* un pays qui se lance dans un vaste programme d'infrastructure routière devra avoir au minimum mis en chantier la construction de quelques routes au terme de la première phase...

\* le jugement plus global de la politique de développement du pays concerné, sa crédibilité politique, sociale et morale...

*Exemple a contrario:* les Seychelles qui viennent d'adopter une loi excluant les poursuites judiciaires à l'encontre de ressortissants étrangers poursuivis pour crime hors du territoire ayant investis dans le pays au-delà d'un certain montant ont très très peu de chances de voir leur deuxième tranche de financement tomber effectivement dans leur escarcelle...

\* le degré de préparation des dossiers pour la seconde phase du programme.

## **2. AU NIVEAU DE L'APPUI À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

- l'encouragement de programmes de réformes au niveau régional, avec, notamment, l'appui à une harmonisation voire une uniformisation des droits de douanes.
- l'instauration d'un système d'aide budgétaire direct à l'importation donc sans plus passer par les Programmes Généraux et Sectoriels d'Importation lorsque le pays dispose d'un système de change libéralisé.

Outre son caractère simplificateur, l'adoption de cette mesure offre aux pays bénéficiaires une plus grande marge de liberté dans leur politique d'importation et les conduit vers l'autonomie recherchée.

be checks on whether the measures needed to enable the banking system to deal efficiently and rapidly with requests for agricultural loans had been taken, land legislation actually adopted etc.

\* Performance of projects financed

A country embarking on, for example, a major roads programme must at least have started building a few roads by the end of the first stage.

\* Broader assessment of the country's development policy, its political, social and moral credibility

An example of what not to do is furnished by the Seychelles, which has adopted a law giving immunity from prosecution to foreign nationals wanted for crimes committed abroad on condition that they invest a certain sum in the Seychelles. The country is highly unlikely to receive its second tranche.

\* Degree of preparedness for the second stage of the programme

## **2. STRUCTURAL ADJUSTMENT SUPPORT**

- Regional reform programmes are now being encouraged, notably in the form of support for the harmonization or unification of customs duties.
- A system of direct budget aid for imports has been introduced in place of general and sectoral import programmes for countries liberalizing trade. Besides being simpler, this innovation offers the recipients more discretion over their import policies and develops their autonomy, which is one object of structural adjustment.

Autre événement important de l'année: après avoir pris connaissance d'une communication de la Commission relative à l'appui communautaire à l'ajustement structurel des pays ACP, le Conseil des Ministres européens du Développement a décidé de poursuivre la politique menée en ce sens (voir ci-dessous).

***Le bien-fondé et la nécessité de ces processus d'ajustement  
ne sauraient être remis en cause,  
mais il importe de les peaufiner,  
notamment en y intégrant le concept fondamental  
selon lequel l'ajustement ne peut pas se réaliser  
au détriment du développement à long terme.***

Plus concrètement, au cours de cette année 1995, 36 États de l'espace Afrique-Caraïbes-Pacifique ont bénéficié de l'appui de la Commission aux processus d'ajustement structurel pour un montant total de 1,382 millions d'ECUS, ce qui représente quelque 10% du total de l'aide européenne au développement.

### **La Commission et l'ajustement vus au futur**

L'ajustement structurel des pays ACP apparaît comme un élément essentiel du processus de leur développement, tant il est vrai que leurs problèmes économiques et sociaux se trouvent amplifiés de manière dramatique par leur incapacité actuelle de réagir rapidement aux chocs des marchés, faute de volonté politique et de structures adaptées... Le bien fondé et la nécessité impérieuse de ce processus ne sauraient donc être remis en cause.

Pour la Commission européenne, la priorité doit aujourd'hui porter sur le règlement des dysfonctionnements révélés par le système actuellement en place.

Il semble ainsi que ce soit le secteur informel c'est-à-dire toute l'économie parallèle, fonctionnant en dehors des circuits fiscaux, comptables et bancaires, bref, ce que l'on appellerait chez nous le «travail au noir» qui aie le plus profité des programmes d'ajustement. Les contrôles renforcés à tous les niveaux accompagnant ces programmes ont en effet incité des pans entiers de l'économie à glisser du secteur formel vers l'informel... ce qui a allégé les coûts sociaux des réformes mais contribué à la crise de l'État.

Another major event in 1995 was the Council's decision, in the light of a Commission communication on the subject, to continue the Community's policy of support for structural adjustment in the ACP countries (see below).

*Adjustment processes are undoubtedly worthwhile and necessary,  
but they should be refined, in particular by incorporating the principle  
that adjustment cannot be at the cost of long-term development*

In 1995, 36 ACP countries shared ECU 1.382 billion in structural adjustment support from the Commission, some 10% of the Community's total development aid.

### **Commission policy on adjustment in the future**

The extent to which the ACP countries' economic and social problems are exacerbated by their present inability – attributable to a lack of political will and suitable structures – to react quickly to fluctuations in the markets makes structural adjustment crucial to their development process. There can be no doubting the validity and overriding need for structural adjustment.

In the Commission's view, priority must be given to resolving the dysfunctions revealed by the system in its present form.

It would seem, for example, that the informal sector – i.e. the shadow economy operating without taxmen, accountants and bankers – has been the biggest winner in structural adjustment programmes. The increase in controls at all levels that accompanies such programmes has driven whole swathes of the economy from the formal to the informal sector, cushioning the social impact of the reforms but aggravating the government's problems.



Autre anomalie à laquelle la Commission s'attache à remédier: le caractère trop souvent ressenti comme imposé des processus d'ajustement. Même si, dans les faits, ces processus sont mis en œuvre à la demande du pays bénéficiaire, ils sont souvent pour ne pas écrire toujours considérés par les nationaux comme des politiques venant de l'extérieur, acceptées sous la contrainte financière, sans véritable adhésion des gouvernements et sans appropriation positive des cadres nationaux chargés de les appliquer. Quant aux populations vivant dans l'attente de retombées économiques et sociales positives des processus de démocratisation qu'elles ont vu se mettre en place, elles ne comprennent pas la complexité de la situation et se montrent le plus souvent hostiles à ces mesures qui, loin d'améliorer leur sort déjà peu enviable, le rend plus difficile encore...

Ce manque d'internalisation, d'appropriation du processus d'ajustement résulte sans doute aussi de la pratique de la conditionnalité, souvent acceptée sans conviction, en raison de l'urgence d'obtenir un financement. Or, la confiance entre les «partenaires» étant souvent émoussée, les bailleurs de fonds ont renforcé et multiplié les conditions, les rendant de plus en plus complexes, irréalistes et finalement ingérables.

Le potentiel d'internalisation d'un processus d'ajustement varie fortement en fonction du degré de démocratisation réelle du pays concerné. Dans le pire des cas, on assiste à une prise de décision pyramidale, mais dans le sens le plus négatif du terme: une proposition soumise à un haut fonctionnaire qui la refuse est aussitôt transmise à son ministre de tutelle et si celui-ci la refuse également, on traite directement avec le premier ministre ou le chef de l'État qui tranchera de manière souveraine...

En cas de décision positive, le processus sera bel et bien adopté, mais il restera, par manque d'internalisation et donc d'adhésion, une mesure purement artificielle, dépourvue de tout soutien de la part de la population et de l'administration chargée de sa mise en œuvre...

L'idéal consisterait à en arriver à un système où l'ensemble des décisions concernant le processus d'ajustement structurel adopté par un pays fasse l'objet d'un débat public y compris à travers son Parlement. Malheureusement, ce souhait apparaît parfois quelque peu utopique car, d'une part, chaque pays avec lequel les bailleurs de fonds sont amenés à traiter dispose d'une Constitution stipulant clairement les instances de décisions dans chaque domaine et il ne saurait être question d'aller à l'encontre de cette Constitution si, par exemple, elle accorde des pleins pouvoirs au

Another anomaly that the Commission is determined to remedy is the widespread perception of adjustment processes as something imposed from outside. Though implemented at the request of the recipient country, adjustment processes are often – not to say always – viewed by the populace as alien policies, accepted under financial coercion, enjoying no real backing from the governments or the national officials responsible for applying them. Among people awaiting the economic and social benefits of democracy under way, few understand the complexity of the situation and there is widespread hostility to measures that make a difficult existence even harder.

This failure to assimilate the adjustment process is also attributable in part to the fact that in their pressing need for a loan countries may often agree to conditionality in which they have no real belief. Since there is often little trust between the "partners", the donors have reinforced and multiplied conditions, making them ever more complex, unrealistic and financially untenable.

A country's capacity to make an adjustment process its own depends very much on the real degree of democracy. In the worst cases, decision-making is pyramidal, with a proposal refused by a senior official automatically being referred upwards to his minister and, if refused again, to the prime minister or head of state, who will do as he pleases. In the event of a favourable decision, the process will be adopted but remain purely artificial owing to a lack of assimilation and thus of any support from the population and the administration responsible for implementing it.

In an ideal world, all decisions adopted by a country on structural adjustment would be the subject of public debate, in parliament and elsewhere. This sometimes seems a little utopian, however, since all the countries with which the donors deal have constitutions specifying the decision-making instances in every field, and there is no going against them if, for example, they give the government full powers in the choice of economic policy. As adjustment works today, public debate can, moreover, produce a damaging stalemate that compromise the whole exercise. A case in point is Senegal, where the formal democratic process plays its role to the hilt and some measures relating to the adjustment under way are debated in parliament. The reform of Senegalese labour law, a condition imposed by the World Bank/IMF, has been under discussion for almost two years, holding up disbursement of the loan contingent on it.

gouvernement en matière de choix de politique économique; d'autre part, le débat public débouche parfois sur des blocages préjudiciables, en l'état actuel du fonctionnement de l'ajustement, à la bonne marche, voire à la réussite de celui-ci. On peut ainsi citer l'exemple du Sénégal, où le processus démocratique formel joue pleinement son rôle et où certaines des mesures se rapportant à l'ajustement en cours sont examinées devant le Parlement. Eh bien, la réforme du Code du travail, condition imposée par les Institutions de Bretton Woods a été en discussion pendant près de deux ans, bloquant le déboursement qui y était lié.

Ici comme dans de nombreux autres domaines, il s'agit donc de trouver le juste équilibre, lequel passe très certainement par une meilleure participation/information des populations concernées. C'est dans cette optique que les donateurs ont mis sur pied des séances de formation destinées aux parlementaires de base, pas toujours au fait des réalités et complexités économiques, l'objectif étant de leur expliciter le pourquoi et le comment des mesures d'ajustement afin qu'ils répercutent ces informations auprès de leurs électeurs dont ils pourront en outre recueillir les réactions pour les introduire dans le débat.

***La Commission défend une politique d'ajustement  
dont le critère d'appréciation ne résiderait plus  
dans des conditions strictes et figées,  
mais dans la volonté politique du pays concerné,  
dans la réalité des réformes entreprises.***

En ce qui concerne la définition de nouvelles conditionnalités, elle apparaît importante à double titre, d'une part, pour éviter les blocages et les phénomènes de *stop-and-go* trop fréquents avec le système actuellement en vigueur et, d'autre part, mettre un terme aux comportements formellement corrects mais fondamentalement hypocrites et détestables de certains pays qui se contentent de respecter à la lettre les conditions imposées dans leur programmes d'ajustement afin d'encaisser le jackpot qui est à la clé mais s'abstiennent dans le même temps de toute réelle réforme en profondeur.

Here, as elsewhere, it is a question of finding the right balance, something which definitely calls for increased public involvement and information in the countries concerned. It is with this in mind that the donors have set up training sessions to explain the whys and wherefores of adjustment measures to backbenchers – who are not always aware of the economic realities and details – so that they can spread the message to their voters, whose reactions they can then gather and bring into the debate.

***The Commission advocates an adjustment policy  
assessed in terms not of strict and rigid conditions  
but of the political will of the country concerned  
and the tangibility of the reforms***

New conditions are needed for two reasons: one, to avoid the blockages and the stopping and starting that all too often accompany the present system and, two, to put an end to the cynical and basically dishonest behaviour of countries which respect the letter of the conditions imposed in their adjustment programmes in order to get their hands on the money while refraining from any real, in-depth reform.

The Commission advocates an adjustment policy that would be assessed not on the basis of strict and rigid conditions but of the mindset of the country concerned, its political will, the tangibility of the reforms undertaken. In other words, satisfying the requirements of the policy framework paper would no longer be enough in itself to obtain aid, evidence would have to be produced of structural transformations.

La Commission défend donc une politique d'ajustement dont le critère d'appréciation ne résiderait plus dans des conditions strictes et figées mais dans la mentalité du pays concerné, dans sa volonté politique, dans la réalité des réformes entreprises. Autrement dit, il ne suffirait plus de satisfaire aux exigences fixées par le *policy framework paper* pour bénéficier des aides prévues, mais il importerait avant tout de faire la preuve des transformations structurelles entreprises..

La Commission va donc poursuivre son action en tenant compte de ces constats et en intervenant auprès des Institutions internationales impliquées à ses côtés dans les processus d'ajustement afin d'adapter ceux-ci aux réalités du terrain.

Elle a ainsi défini trois lignes d'action prioritaires pour les années à venir.

Elle s'attachera tout d'abord à consolider les objectifs et les conditions qu'elle considère comme déterminants, à savoir l'intégration de la dimension sociale dès l'élaboration du programme d'ajustement, la prise en compte de la dimension régionale, l'adaptation du programme et du rythme de l'ajustement aux spécificités de chaque pays concerné, l'implication maximale des nationaux dans toutes les étapes du processus et un retour à plus de réalisme au niveau des conditionnalités.

Parallèlement, elle s'efforcera d'approfondir son action afin d'inscrire l'ajustement structurel dans la perspective de long terme qu'il exige pour permettre le développement des ressources humaines, la reconstruction d'un environnement économique et social sain, la relance de l'offre. Pour ce faire, elle veillera au maintien de l'équilibre approprié entre les fonds destinés à appuyer l'ajustement structurel proprement dit (c'est-à-dire l'assainissement financier et les réformes structurelles de l'économie) et les sommes consacrées aux investissements. Elle compte en outre répondre à ses préoccupations quant à l'évolution sur le long terme en s'attachant d'une part à la mise en place d'une meilleure structure des finances publiques des pays sous ajustement et d'autre part à une plus grande insertion des processus nationaux dans un cadre régional (ce qui, comme on l'a vu, précédemment, présentent de multiples avantages).

Enfin, la Commission entend élargir sa participation aux processus d'ajustement structurel en adaptant les instruments et mode de faire actuellement utilisés afin d'en réduire, voire supprimer, les dysfonctionnements, en recherchant de nouvelles voies de coopération, en contribuant à la mise au point d'une nouvelle politique de conditionnalité plus réaliste, et en renforçant la coordination avec les autres acteurs mondiaux de l'ajustement.

The Commission intends to pursue its activities in the light of these findings and to persuade its international institutional partners to adapt the adjustment process to the realities on the ground.

It has therefore defined three priority lines of action for the years ahead.

Firstly, it will endeavour to consolidate what it sees as the key objectives and conditions, namely bringing the social dimension into adjustment programmes at the design stage, taking account of the regional dimension, tailoring the programme and the pace of adjustment to the circumstances of the country concerned, involving citizens as much as possible in every stage of the process and getting back to more realistic conditions.

Secondly, it will try to give its activities added depth, in order to make structural adjustment part of the longer-term perspective needed to permit the development of human resources, restore sound economic and social conditions and revive production. It will therefore seek to maintain an appropriate balance between funds for structural adjustment *per se* (i.e. recovery of the country's finances and structural reform of the economy) and investment funds. It also intends to deal with its concerns about the long term by pushing for the restructuring of public finances in adjusting countries and greater integration of national processes into a regional framework (which, as has been seen earlier, offers many advantages).

Lastly, the Commission intends to broaden its involvement in structural adjustment processes by adapting the present instruments and mode of operation to reduce, or do away with, dysfunctions, by seeking new ways of cooperation, by helping develop new, more realistic conditions, and by strengthening coordination with other international partners in the field of adjustment.

Car s'il est un domaine où rien n'est possible sans la collaboration de tous les intervenants, c'est bien celui-là. Quels que soient la valeur de ses idées et la pertinence de ses réformes, la Commission européenne ne peut quasiment rien sans le soutien actif sinon le ralliement de ses partenaires. Les enjeux sont trop importants, les processus trop complexes pour être assumés ou même réformés par la seule Europe. Celle-ci s'efforce donc inlassablement de rallier les Institutions de Bretton Woods à son analyse, de convaincre le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale du bien-fondé et de l'intérêt pour tout un chacun des aménagements qu'elle propose. Dans cette optique, et par-delà les réunions internationales, les rencontres informelles et autres sommets trilatéraux, elle s'efforce de faire du «*Special Programme of Assistance for Africa*» (SPA) organisme mis en place en 1988 à l'initiative de la Banque Mondiale qui entendait ainsi rassembler les bailleurs de fonds afin de coordonner au mieux l'ensemble des programmes menés en Afrique un forum de dialogue et de concertation permanent auquel elle participe de manière aussi active qu'efficace.

### **En conclusion...**

Même si les programmes actuellement en application nécessitent de sérieuses améliorations, même si les premiers résultats obtenus au niveau du continent africain ne sont pas des plus encourageants, la Commission est fermement décidée à poursuivre et renforcer son appui au processus d'ajustement structurel des pays de l'espace ACP comme en témoigne, notamment, l'augmentation de quelque 20% du budget consacré à ce poste dans la Convention de Lomé révisée. Il lui apparaît en effet évident qu'il s'agit là d'une action essentielle pour l'avenir, voire la survie économique de ces États, mais aussi que leur retour à une économie saine et forte s'avérera, à terme, bénéfique pour les membres de l'Union européenne qui trouveront là tout à la fois de nouveaux marchés pour leurs exportations et des sites d'investissement offrant des conditions optimales.

Ainsi, à l'instar de l'ensemble de sa politique de coopération au développement, l'appui de la Commission à l'ajustement structurel travaille autant en faveur des États européens que des pays bénéficiaires de son aide, et ce en vertu de son principe fondamental selon lequel l'accession des nations les moins favorisés à un statut économique et social supérieur en fera des partenaires commerciaux particulièrement privilégiés.

If ever there was an area where success relies on the cooperation of all concerned, it is structural adjustment. However sound its ideas and relevant its reforms, there is very little the Commission can do without the active support or moral backing of its partners. The stakes are too high and the processes too complex for Europe to carry them through or even reform them on its own. This is why the Community is striving tirelessly to win the international financial institutions round to its way of thinking, to convince the IMF and World Bank that each of the modifications it is proposing is worthwhile and in the common interest. To that end, over and above the international conferences, informal meetings and trilateral summits, it is trying to make the Special Programme of Assistance for Africa (SPA) – a body set up at the World Bank's initiative in 1988 with a view to bringing donors together to improve the coordination of programmes in Africa – a forum for debate and ongoing consultations, in which it is an active and effective participant.

## **Conclusions**

Even if the programmes currently under way require substantial improvements, even if the initial results in Africa are far from encouraging, the Commission is resolved to pursue and step up its support for structural adjustment in the ACP countries, a determination borne out by an increase of 20% or so in the funds allocated for that purpose in the revised Lomé Convention. It not only sees structural adjustment as crucial for the future and economic survival of these countries, but perceives their return to economic health and strength as being to the long-term advantage of the Member States of the Union, offering them new markets for their exports and opportunities for investment on the best possible terms.

Like the rest of its development aid policy, the Commission's support for structural adjustment is as much in the Member States' interest as in the recipients', based as it is on the principle that with their escape from poverty, these countries will become some of our most valued trading partners.