

Le programme d'ajustement structurel du point vu du Fonds Monétaire International (F.M.I.)

Depuis la deuxième moitié des années 1980, le F.M.I. appuie de plus en plus activement les réformes macro-économiques et structurelles axées sur la croissance auxquelles procèdent les pays à faible revenu. Il fournit cet appui principalement dans le cadre de deux mécanismes dont les prêts sont assortis de conditions hautement concessionnelles ;

- la facilité d'ajustement structurel (FAS) créée en mars 1986
- la facilité d'ajustement structurel renforcée (FAS renforcée) établie en décembre 1987.

La FAS fonctionne dans le cadre du Compte de versements spéciale du Fonds ; elle alimentée par le produit du remboursement des prêts décaissés par le Fonds fiduciaire de 1977 à 1988 (soit environ 2,7milliards de DTS).

Les prêts FAS sont hautement concessionnels, le taux d'intérêt est de 0,5 % par an et les remboursements s'effectuent sur une période qui commence cinq ans et demi après la date du décaissement et qui se termine dix ans après cette même date.

Les pays admis à bénéficier des ressources de la FAS peuvent obtenir un financement à ce titre à concordance de 63,5 % à 70 % de leur quote-part, les décaissements s'effectuent en trois branches au début de trois années consécutives, à l'appui de programmes sur douze mois établis dans un cadre général à moyen terme.

En décembre 1987, le conseil d'administration a créé (la FAS renforcée) en vue de fournir un surcroît d'assistance aux pays à faible revenu qui mettent en œuvre des programmes d'ajustement structurel ; la nouvelle facilité a commencé à fonctionner en avril 1988, et les premiers prêts ont été approuvés par le conseil d'administration vers le milieu de l'année.

Le taux d'intérêt des prêts au titre de nouvelle facilité doit faire l'objet de réexamens périodiques, mais il est actuellement très similaire à celui des prêts au titre de la FAS, et l'échéance des prêts accordés par l'intermédiaire de la nouvelle facilité est aussi la même que celle des prêts FAS.

Le montant du financement accordé à un pays au titre de la nouvelle facilité sera déterminé en fonction de la vigueur de ses efforts d'ajustement et de l'importance de ses besoins de soutien au titre de la balance des paiements, mais la limite d'accès sera normalement de 250 % de la quote-part sur une période de trois ans. Il y a toutefois lieu de s'attendre à ce que le volume des prêts ne représente en moyenne qu'environ 150 % de la quote-part. Dans la circonstance exceptionnelle, le plafond d'accès pourrait être porté à 350 % de la quote-part.

Les décaissements au titre des prêts de la FAS renforcée sont effectués sur une période de trois ans en six tranches, deux pour chaque année couverte par le programme ; le premier décaissement a lieu au début de l'année d'application du programme et le deuxième dès l'application de la revue du programme.

L'une des caractéristiques originales importantes de la FAS et FAS renforcée tient à ce que les autorités nationales doivent élaborer un document - cadre de politique économique, avec l'aide des services du Fonds et de la Banque Mondiale. L'objet du document - cadre de politique économique est d'assurer que les réformes envisagées par les pays admissibles visent bien à éliminer les obstacles à la croissance et à la viabilité de la balance des paiements, se renforcent mutuellement, sont réalisables et sont appuyées par des montants et des formes de financement extérieur appropriées.

Chaque document - cadre de politique économique porte sur une période de trois ans. Il examine le programme d'investissement public et les besoins de financement du pays et décrit les répercussions sociales prévisibles des orientations de la politique économique ainsi que les mesures adoptées pour atténuer les éventuelles retombées défavorables des mesures d'ajustement sur les catégories les plus pauvres de la population. Ce document - cadre est examiné par le Conseil d'administration du Fonds et par le comité plénier du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale. Il peut aussi servir à mobiliser des ressources additionnelles auprès d'autres sources de financements, multilatérales et bilatérales.

En juillet 1990 le Conseil d'administration a réexaminé le fonctionnement de la FAS et FAS renforcée ainsi que l'orientation des politiques des organismes d'aide et l'assistance qu'ils accordent au titre de balance des paiements.

Quatre questions principales ont retenu l'attention du Conseil d'administration :

1. La conception et le suivi des programmes,
2. L'élaboration et l'utilisation des documents - cadre politique économique,
3. Les flux d'aide,
4. Les questions d'ordre opérationnel

pour ce qui est de la conception et le suivi des programmes, le Conseil d'administration a constaté que les programmes appuyés par la FAS renforcée ont été généralement plus efficaces pour renforcement de la position extérieure des pays membres que ceux qui sont soutenus par la FAS.

En conséquence les pays devraient être d'avantagés à adopter le plus tôt possible des programmes leur donnant accès aux ressources de cette facilité. Pour que la FAS et la FAS renforcée soient plus à même aider les pays à renforcer leur position extérieure, il convient de privilégier les mesures macro - économiques propres à accroître l'épargne intérieure. Il importe en particulière prendre des mesures pour raffermir la situation budgétaire en s'attaquant aux problèmes structurels du secteur public dès leur apparition, de veiller à ce que les taux d'intérêt réels soient positif et de réformer le secteur financier pour encourager l'épargne privée.

Le Conseil a également insisté sur la nécessité pour les pays de s'acheminer plus rapidement, mais avec toute la prudence requise, vers un taux de change réaliste en s'appuyant sur une politique budgétaire et monétaire appropriée sur la libéralisation des échanges. Les mesures structurelles devraient porter essentiellement sur quelques domaines

fondamentaux dont dépend le bon fonctionnement des instruments de politique macro-économique. EN outre, il convient de faire un usage plus systématique des principaux indicateurs, tels que la situation financière des grandes entreprises publiques pour évaluer les progrès réalisés dans le processus de réforme structurelle.

Quant au suivi des programmes le Conseil d'administration est convenu que les repères structurels (objectifs de la politique économique) et les critères de réalisation devraient être limités au strict nécessaire et que les mesures à adopter et le calendrier à suivre devraient être définis de façon aussi concrète que possible.

Le Conseil d'administration a affirmé que les DCPE (Documents - Cadre de Politique Économique) devraient continuer à mettre l'accent sur les objectif fondamentaux de la politique économique et sur les besoins de financement ; ils pourraient faire une plus grande place aux questions touchant à la pauvreté ; en particulier , ils devraient définir les mesures propres à atténuer les effets négatifs que certaines mesures risquent d'avoir sur les groupes les plus vulnérables, tout en restant compatibles avec le cadre macro- économique du programme.

Les autorités des pays membres devraient être encouragées à participer activement à la préparation du DCPE et à en faire usage dans le processus interne de prise de décision. Par ailleurs, il y a lieu de veiller davantage à ce que les DCPE soient utilisés pour la coordination de l'assistance technique que les donateurs, la Banque mondiale et le F.M.I. fournissent, chacun dans le domaine de ses compétences.

En ce qui concerne les flux d'aide, les administrateurs ont en général jugé encourageante la réaction d'importants organismes d'aide, qui apporté leur concours au financement de la balance des paiements dans le cadre des programmes appuyés par le F.M.I. et de la Banque mondiale, ils se sont toutefois, montrés préoccupés par l'insuffisance de l'aide officielle au titre de la balances des paiements dans un certain cas. A leur avis, il est nécessaire de veiller à ce que les flux d'aide soient plus prévisibles, et il importe à cette fin de procéder plus systématiquement à des échanges d'information, d'améliorer l'application des mesures et de normaliser les procédures de passation des marchés et de décaissement.

Le Conseil d'administration est convenu qu'il serait prudent de maintenir inchangée la liste des pays membres pouvant avoir recours à la FAS et FAS renforcée ; néanmoins, il y aurait, à son avis, de réexaminer la possibilité d'étendre l'éligibilité à d'autres pays membres.

En septembre 1991, le Conseil d'administration en réexaminant le fonctionnement de la FAS et de la FASR a constaté que la plupart des pays avaient accompli des progrès considérables, notamment dans le cadre de la FASR et que quelques - uns d'entre eux seraient bientôt en mesure de se passer de concours financiers exceptionnels. Cependant, il importe qu'en dépit de ces progrès les gouvernements poursuivent sans faiblir et intensifient leur effort d'ajustement pour assurer la viabilité extérieure de leur pays, en même temps qu'une croissance durable.

Les pays qui ont appliqué avec constance pendant plusieurs années des programmes de réforme dans les domaines des prix intérieurs, des changes et qui ont étayé ces réformes par une politique énergique sur le

double plan de la monnaie et des finances publiques sont parvenus à assurer une expansion plus vigoureuse de l'économie, ainsi qu'à accroître et à diversifier leurs exportations. L'expérience de ces pays a mis en évidence la nécessité d'agir rapidement dans les domaines qui stimulent le secteur extérieur et de fixer un objectif ambitieux en matière d'inflation.

En particulier, les administrateurs ont insisté pour que les modifications nécessaires soient apportées au taux de change dès le début du programme d'ajustement, et non par étape. Les politiques de taux de change doivent être appuyées par des mesures rigoureuses sur les plans des finances publiques, de la monnaie et des structures. Les administrateurs ont souligné combien il est important d'appliquer une politique d'austérité en matière de finances publiques. Notant les objectifs des programmes d'ajustement des finances publiques étaient rarement atteints, ils ont recommandé de programmer avec davantage de prudence la réaction des recettes fiscales à la réforme fiscale, ainsi que de suivre et de contrôler plus étroitement les dépenses. Ils ont par ailleurs invité les pays à réduire les dépenses courantes non productives et à améliorer la programmation des investissements publics.

Il y a lieu de donner la priorité aux mesures structurelles qui contribuent directement à la stabilité macro - économique. Il est par ailleurs essentiel d'améliorer les ressources administratives dont disposent les pays ; l'octroi en temps opportun d'une assistance technique bien coordonnée pourrait jouer un rôle important à cet égard.

Il faudrait prendre grand soin de veiller à ce que dans le cadre des programmes appuyés par la FASR, la balance des paiements s'améliore davantage à moyen terme. Constatant que dans plusieurs cas, la viabilité extérieure s'est révélée moins encourageante qu'on ne l'avait initialement prévu, un certain nombre d'administrateurs ont souligné la nécessité d'assurer cette viabilité dans un délai de trois ans.

Étant donné l'importance primordiale que revêt l'appui de la Banque mondiale et des donateurs d'aide pour Conseil d'administration, d'améliorer encore l'information sur les flux d'aide et sur la coordination de ces flux. Le processus d'élaboration du document - cadre de politique économique demeure un moyen utile, qui devrait être renforcé, de promouvoir la collaboration entre le F.M.I., la Banque Mondiale et les pays concerné. Il devrait en outre être utilisé de manière plus efficace pour coordonner l'assistance technique dans des domaines essentiels pour la réalisation des programmes.

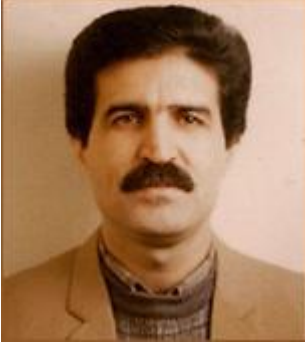
En ce qui concerne les aspects opérationnels des accords FAS, FASR, la lenteur avec laquelle les ressources au titre de la FASR sont utilisées préoccupe les administrateurs qui ont cependant décidé de conserver les normes régissant les programmes appuyés par cette facilité. Il faut, et c'est là une priorité absolue, encourager les pays à adopter plus rapidement des programmes rigoureux qui puissent bénéficier des ressources de la FASR. Les résultats obtenus dans le cadre des programmes appuyés par la FAS et FASR étant inégaux, les administrateurs ont insisté pour qu'on s'attache davantage à améliorer le suivi des premiers.

Les administrateurs ont fait observer que, une fois achevés les programmes appuyés par la FASR, les entretiens relatifs aux consultations au titre de l'article 4 devraient suffire à maintenir le dialogue avec les pays membres qui n'ont pas besoin de concours exceptionnels et où la stabilité financière et macro -économique a été dans l'ensemble assurée. S'agissant des autres pays, la plupart des administrateurs ont estimé qu'il y aurait peut - être lieu de procéder à des consultations et à des opérations de suivi supplémentaires pendant une période limitée de transition si ces pays en font la demande, ces dispositions pourraient être complétées par un document - cadre de politique économique lorsque les autorités nationales, les donateurs, la Banque Mondiale et le F.M.I. le jugent utile. Dans les relations qu'il entretient avec les pays membres une fois expirés les programmes au titre de la FASR, F.M.I. ont souligné les administrateurs, doit être prêt à se montrer pragmatique et adapter sans approche aux besoins et à la situation de chaque pays en se fondant le cas échéant sur sa propre expérience.

Certains pays auront toujours besoin de recevoir des concours exceptionnels et d'ajuster leur action une fois arrivé à expiration l'accord triennal dont ils bénéficient au titre de la FASR. La plupart des administrateurs sont convenus qu'un quatrième accord annuel au titre exceptionnel et portant sans doute sur un montant plus faible, pourrait être la solution à appliquer dans ce cas ; cependant, cette aide ne serait accordée que si étaient réunies les conditions suivantes :

- les résultats économiques de ces pays sont solides
- les moyens dont ils disposent pour assurer le service de leur dette ne leurs permettent pas de recourir au Compte des ressources générales

- les donateurs et créanciers sont censés leur fournir une aide concessionnelle pour la poursuite de leurs réformes.



Ebrahim EMAD – 1992
Paris France