

Manuel Guitián

AJUSTEMENT STRUCTUREL ET CONDITIONNALITÉ

L'un des faits qui ont le plus marqué la gestion de la politique économique ces dernières années en général, et le rôle du FMI en tant qu'institution financière en particulier, est l'importance de plus en plus grande prise par la politique d'ajustement structurel dans les Etats membres. En conséquence, les mesures d'ajustement structurel sont désormais abordées lors des entretiens que le FMI a régulièrement avec les pays membres dans l'exercice de ses fonctions en matière de surveillance. En outre, le FMI s'entend avec les Etats membres, qui envisagent d'utiliser ses ressources financières, sur des mesures de cette nature dans le cadre de la conditionnalité devant régir cette utilisation.

Il est possible de définir le programme d'ajustement structurel comme un ensemble de mesures économiques conçues pour améliorer l'offre, à la fois en augmentant le niveau et le taux de croissance de la production potentielle et en développant les moyens qui permettent à l'économie de réagir aux chocs intérieurs et extérieurs ; en fait, les mesures initialement prises pour parvenir à ce second objectif sont souvent jugées capitales pour atteindre également le premier. Dans une récente allocution consacrée au cinquantenaire du FMI, le Directeur général du FMI a souligné l'utilité de plus en plus grande de l'ajustement en faisant cette constatation :

« Les mesures macroéconomiques doivent être soutenues par des mesures structurelles, pour que même les objectifs macroéconomiques les plus élémentaires soient atteints. »¹

Ces mesures structurelles visent en général à améliorer le fonctionnement des marchés — des biens, du travail et des capitaux — au sein de l'économie, le plus souvent, en éliminant les pratiques restrictives et les distorsions qui faussent ces marchés. Par exemple, sur le marché des biens, elles peuvent

.1 • *Le FMI a cinquante ans : son rôle a évolué, mais sa mission n'a pas changé* », allocution prononcée par M. Michel Camdessus, Directeur général du Fonds monétaire international, devant l'Institute for International Economics (Washington, 7 juin 1994).

prévoir la libéralisation des prix, la restructuration des entreprises ou des privatisations ; sur le marché du travail, elles peuvent permettre de déterminer les salaires avec plus de souplesse ou réduire les contre-indications fiscales au travail ; sur le marché des capitaux, enfin, elles ont d'ordinaire pour objet de stimuler la concurrence entre les établissements financiers, d'éliminer le recours des gouvernements aux prêts imposés, ainsi qu'au plafonnement du crédit, de mettre en place des instruments indirects de politique monétaire et de développer les marchés des valeurs mobilières. En outre, et pour soutenir nombre des mesures internes visant à accroître l'efficacité des marchés intérieurs, l'ouverture de ces marchés à la concurrence extérieure est en général prévue. En conséquence, la libération du secteur extérieur, par la réduction progressive, puis l'élimination, des restrictions imposées sur les transactions courantes et les transactions en capital, est souvent l'une des principales mesures prises dans le cadre de l'ajustement structurel.

L'intérêt croissant porté par le FMI à l'ajustement structurel

L'intérêt croissant que porte le FMI à l'ajustement structurel depuis quinze à vingt ans peut s'expliquer par cinq facteurs étroitement liés : premièrement, la disparition du système des parités fixes de Bretton Woods et son remplacement lors du deuxième amendement des *statuts* par un système de change flexible qui a accru la liberté de manœuvre des Etats membres en matière de régime de change ; deuxièmement, la libéralisation économique et financière généralisée qui s'est produite depuis lors, de sorte que les pays ne peuvent (sinon à un coût élevé) atteindre leurs objectifs économiques intérieurs par des mesures de contrôle ou des règlements ; troisièmement, la crise de la dette des années 80 qui a très nettement fait ressortir la nécessité d'appliquer des politiques économiques cohérentes sur le plan intérieur et viables ; quatrièmement, le soutien qui est de plus en plus souvent apporté aux efforts d'ajustement reposant sur des mesures classiques de gestion de la demande sous la forme d'une affectation et d'un emploi efficaces des ressources comme moyen de renforcer l'offre ; cinquièmement enfin, la nécessité d'intégrer les économies anciennement planifiées dans le système économique international.

a. La disparition du système de Bretton Woods

Comme on l'a souvent indiqué², le rôle fondamental du FMI est de surveiller la politique économique des Etats membres pour s'assurer qu'ils appliquent cette politique selon les règles mutuellement convenues entre eux qui sont énoncées dans les *statuts* de cette organisation. L'un des éléments essentiels du processus est

² Voir, par exemple, Manuel Guitian, La singularité des responsabilités du Fonds monétaire international, brochure n° 46 du FMI, (Washington, Fonds monétaire international, 1992).

de permettre aux pays membres, qui éprouvent des difficultés de balance des paiements et qui souhaitent y faire face en respectant ces règles, d'utiliser temporairement les ressources de cette institution. De cette façon, le FMI a dès le début complété ses fonctions de surveillance par l'octroi d'une aide financière aux pays membres qui en avaient besoin. Afin que les ressources fournies servent à l'aider à observer le code de conduite économique international, le pays membre emprunteur doit s'entendre avec le FMI, pour pouvoir utiliser ces ressources, sur un ensemble de mesures destinées à renforcer sa balance des paiements et, de façon plus générale, ses résultats économiques. Ces mesures prennent la forme de critères de réalisation chiffrés que les pays membres doivent respecter s'ils veulent continuer à effectuer les tirages sur les ressources du FMI.

Dans le cadre du système de Bretton Woods, cette conditionnalité pouvait être relativement simple, car elle découlait essentiellement de l'application — pour ainsi dire automatique — du système lui-même. En s'engageant à défendre une parité fixe (mais ajustable) pour leur monnaie, comme l'exigeait le régime de Bretton Woods, les pays membres s'engageaient également à appliquer les politiques nécessaires à cette effet. En conséquence, il leur fallait contenir les déficits budgétaires dans certaines limites, maîtriser l'inflation et maintenir l'équilibre extérieur en ajustant la politique intérieure ou, si nécessaire, en réglementant les transactions en capital.

Cependant, avec l'effondrement du système de Bretton Woods, les pays membres ont pu choisir le régime de change de leur choix; À cet égard, le deuxième amendement aux *statuts* a, en mettant en place un régime généralisé de taux de change flexibles, profondément modifié le cadre de la politique économique qui ne reposait plus sur des règles, mais était désormais laissée à l'appréciation des autorités. En fait, les pays membres ont accueilli avec satisfaction cette nouvelle orientation qui éliminait des contraintes extérieures peu souhaitables et leur conférait une certaine autonomie dans la conduite de la politique économique et, notamment, de la politique monétaire.

L'une des conséquences normales de cette évolution est toutefois que la surveillance par le FMI des politiques des pays membres intervient désormais de plus en plus dans le fonctionnement de l'ordre économique international. En outre, les contraintes extérieures ayant été assouplies, le FMI a dû exercer plus profondément sa surveillance sur un ensemble de plus en plus vaste de questions fondamentales. Alors que, précédemment, la surveillance et la conditionnalité portaient essentiellement sur les aspects extérieurs de la politique macroéconomique, nombre des relations économiques intérieures sont devenues importantes avec la liberté de choix laissée aux autorités. Ainsi, le FMI s'intéresse de plus en plus à l'élaboration de toute la politique économique, y compris les réformes qui influent sur la structure fondamentale de l'économie, plutôt qu'à un nombre relativement limité de variables macroéconomiques ou extérieures.

b. La plus grande libéralisation de l'économie mondiale

Dans les premiers temps du système de Bretton Woods, l'économie mondiale était caractérisée par une réglementation généralisée. Par exemple, les monnaies des pays d'Europe de l'Ouest ne sont devenues convertibles qu'au début des années 60, certains de ces pays continuant même de contrôler les mouvements de capitaux jusqu'à la fin des années 80. En outre, cette réglementation du secteur extérieur s'accompagnait de restrictions intérieures elles aussi généralisées. La situation dans les pays non industrialisés était en général encore plus restrictive et, le plus souvent, les premières tentatives de libéralisation, dans le cône Sud de l'Amérique latine à la fin des années 70 par exemple, n'ont guère été fructueuse.

Ces derniers dix à quinze ans toutefois, un mouvement de libéralisation de l'économie s'est dessiné à l'échelon international, les pays autorisant et encourageant la mise en place de marchés financiers plus vastes et plus développés ; en conséquence, les mesures de contrôle en vigueur ont de plus en plus favorisé la fraude et la désintermédiation. Le plafonnement du crédit par exemple s'est révélé inefficace, son seul effet ayant été de chasser la demande de crédit du secteur bancaire officiel. Le contrôle des changes, et l'utilisation de taux de change constamment surévalués, n'ont fait qu'orienter l'activité économique vers le secteur parallèle. En général, le maintien des restrictions a eu pour effet paradoxal de limiter la maîtrise des autorités sur l'activité économique de leur pays. Pour que le suivi des résultats économiques soit plus efficace, il a fallu au contraire abolir ces restrictions, c'est-à-dire procéder à un ajustement structurel vital de l'économie en la dotant d'un cadre plus adaptable au marché objectif qui est devenu partie intégrante de la surveillance du FMI et de la conditionnalité.

La libéralisation du secteur financier en particulier a encore compliqué la conception et l'exécution de l'action des autorités. Il en a été ainsi, temporairement du moins, à cause de la disparition qu'elle a entraîné de certaines des relations précédemment bien établies entre l'évolution de la politique monétaire et celle de la politique économique intérieure générale. Cependant, et cela est plus fondamental, le rôle important que les forces du marché se sont vu conférer ou ont acquis au cours du processus a soumis la politique économique à des contraintes rigoureuses. Naturellement, le FMI a dû prendre en compte ces facteurs dans le cadre de sa surveillance et de ses pratiques en matière de conditionnalité qui ont été adaptées pour englober le volet politique structurelle.

Outre son rôle dans l'analyse et la mise en œuvre de l'ajustement structurel, le FMI s'est vu également attribuer une compétence générale importante dans ce domaine. En vertu de l'article VIII des *statuts*, tous les Etats membres s'engagent, dès que la situation le permet, à ne pas imposer de restrictions sur les transactions internationales courantes. De plus en plus, on estime que la période pendant laquelle les dispositions transitoires de l'article XIV peuvent être utilisées ne doit pas être excessivement longue, aussi le FMI intervient-il de plus en plus directe-

ment pour que les pays suppriment dans de brefs délais les restrictions qu'ils peuvent encore imposer sur les transactions courantes. Le Directeur général a récemment insisté sur ce point dans les termes suivants :

• [L] article VIII est l'expression du régime de relations de change multilatérales que le FMI a été créé pour encourager : la libre convertibilité des monnaies aux fins de transactions courantes de biens et de services. Compte tenu des progrès que nombre de pays ont accomplis en vue de parvenir à l'équilibre macroéconomique, nous avons récemment invité avec plus de vigueur encore tous les pays qui sont en mesure de le faire à accepter les obligations de cet article³. »

Il a été proposé, dans le cadre de la mise à jour des statuts, d'attribuer également au FMI une compétence générale en matière de transactions en capital⁴. Si cette proposition est adoptée, les relations entre l'ajustement structurel et la conditionnalité seront encore plus étroites.

c. La crise de la dette

Par suite de la crise de la dette au début des années 80, il a fallu s'intéresser à la structure fondamentale des économies qui dépendaient fortement de l'emprunt extérieur. Les indicateurs d'endettement, ainsi que les mesures nécessaires pour s'attaquer aux difficultés économiques de ces pays, ont permis d'attirer l'attention sur des facteurs autres que ceux pris en compte dans les programmes de stabilisation classiques. Les difficultés de ces pays ont, semble-t-il, résulté non seulement d'une surchauffe conjoncturelle de leur économie, mais aussi de distorsions fondamentales automatiques, ainsi que de retards dans l'ajustement indispensable, autant de problèmes qui devaient être abordés de façon ferme. Elles nécessitaient également de mettre en place une stratégie pour appuyer les programmes des pays débiteurs au moyen d'une assistance financière internationale sous la forme de nouveaux apports de financement et d'un rééchelonnement ou d'un refinancement de leurs emprunts antérieurs⁵. Dans ces pays, si la stabilisation a continué d'être un volet important de leur programme, les perspectives de croissance ont été renforcées par une restructuration économique fondamentale de façon à leur permettre de mieux assurer le service de leur dette et, d'une manière plus générale, de

3 • *Perspectives d'avenir du système monétaire international, cinquante ans après les accords de Bretton Woods*, allocution prononcée par M. Michel Camdessus à la Fundación Ramon Areces (Madrid, 9 mai 1994).

4 Voir Manuel Guitián • *Capital Account Liberalization : Bringing Policy in Line with Reality*, in Sebastian Edwards (Directeur de publication), *Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World Economy* (Cambridge University Press, à paraître en 1994).

5 Voir, pour une description de cette stratégie, • *The International debt Crisis : What Have We Learned ?* • in Manuel Guitián, *Rules and Discretion in International Economic Policy, Etude spéciale n° 97* (Washington : Fonds monétaire international, 1992).

garantir la viabilité de leur situation économique ; ces différents problèmes ont en outre amené les autorités à concentrer leurs efforts sur les questions structurelles.

d. L'importance plus grande conférée aux mécanismes du marché

Un autre facteur lié aux précédents est que, au cours des années 80, on a de plus en plus constaté que le bon fonctionnement des forces du marché était important pour garantir une croissance économique durable. A cause des contraintes et des distorsions imposées par des obstacles généralisés au fonctionnement des marchés dans de nombreux pays, il a fallu s'intéresser davantage, dans de nombreux secteurs d'activité du FMI, à la façon dont le jeu des forces du marché pouvait être amélioré. Cette situation découlait en partie de la crise de la dette (voir supra) dans les pays en développement et de l'effondrement de la planification centrale comme type d'organisation de l'activité économique ; toutefois, même avant, le succès limité avec lequel les instruments classiques de gestion de la demande avaient permis de résoudre les problèmes de « stagflation » au cours des années 70 et l'augmentation de l'endettement public dont s'étaient accompagnées les tentatives d'utilisation de la politique budgétaire pour stimuler la croissance avaient déjà été à l'origine d'une réévaluation des moyens d'action et des objectifs des autorités.

e. L'entrée au FMI des pays à économie anciennement planifiée

L'entrée au FMI au début des années 90 des pays à économie anciennement planifiée a également accru l'intérêt porté à l'ajustement structurel et à sa fonction dans le processus de réforme. Si, à l'évidence, ces pays avaient besoin d'un programme de stabilisation, la nécessité de réadapter complètement leur économie était le problème fondamental auquel ils étaient (et sont encore) confrontés. Etant donné le niveau sans précédent de la transformation préconisée, et le souci de la réaliser le plus rapidement possible le rôle joué par le FMI dans les programmes d'ajustement et de réforme de ces pays est devenu de plus en plus important⁶. L'effet d'entraînement de ces programmes et l'échec manifeste de la planification centrale comme moyen de stimuler le développement économique ont eu des conséquences d'une portée considérable, de nombreux autres pays, d'Afrique et d'Asie notamment, ayant entrepris une transition analogue vers des systèmes d'organisation économique régis par les lois du marché.

⁶ Voir Manuel Guitián, « *Involvement of the IMF in the FSU: Experience and Innovation* », étude présentée à la Second Conference on the Marketization of the Former Soviet Union (FSU) : The Banking and the Financial Sector (Londres : Adam Smith Institute, 27-28 octobre) ; voir également Manuel Guitián, « *From the Plan to the Market: Banking and Financial Reform Aspects* », in D. Fair et R. J. Raymond (directeurs de publication), *The New Europe : Evolving Economic and Financial Systems in East and West (Pays-Bas : Kluwer Academic Publishers, 1993)*.

La participation du FMI à l'ajustement structurel

Parallèlement à l'accroissement de l'intérêt porté par le FMI à l'ajustement structurel s'est dégagée l'opinion que les instruments classiques de prêt de cette institution devaient être adaptés. L'accord de confirmation avait été conçu initialement pour parer à des difficultés conjoncturelles et à court terme de balance des paiements. Ces difficultés, qui devaient être réglées par des programmes d'ajustement structurel, ont été en général plus tenaces. Comme leur solution nécessitait de modifier les structures et le comportement des marchés, il fallait nécessairement un cadre à plus long terme pour répercuter dans toute l'économie les effets des mesures prises. Cela étant, et afin de permettre aux pays membres d'obtenir davantage de ressources sur une période plus longue, le FMI a mis en place dès le milieu des années 70 le mécanisme élargi de crédit (MEDC), mécanisme conçu pour appuyer des programmes d'ajustement portant sur plusieurs années. En outre, la facilité d'ajustement structurel a été créée en 1986 en faveur des pays membres les plus pauvres et complétée à la fin de 1987 par la facilité d'ajustement structurel renforcée⁷. L'une des principales différences entre ces facilités et l'appui que fournissait précédemment le FMI tient à ce qu'elles sont essentiellement axées sur l'ajustement structurel. Si les critères de réalisation et les repères spécifiques sont encore dans l'ensemble fixés pour des périodes d'un an uniquement, les programmes globaux sont normalement insérés dans un cadre de trois ans.

L'effort d'ajustement structurel de nombre de pays qui se sont lancés dans un programme MEDC depuis les années 80 (Mexique, Venezuela, Egypte et Argentine, entre autres) a été appuyé par d'importantes opérations de réduction de la dette (conformément à ce que l'on a appelé le Plan Brady⁸. Sous l'effet conjugué de la diminution du coût du service de la dette qui en est résultée et des ressources obtenues directement du FMI ou par l'intermédiaire de son rôle de catalyseur, un financement important a été dégagé aux fins de la libéralisation de l'économie. Les pays qui ont exécuté avec succès leur programme, les exemples les plus remarquables à cet égard étant ceux du Mexique et de l'Argentine, ont fondamentalement modifié leur structure et leurs résultats économiques. Comme d'autres pays suivent la même voie, des régions entières du monde sont en cours de transformation économique.

⁷ Pour davantage de précisions, voir Manuel Guitián, La conditionnalité au Fonds monétaire international : évolution des principes et des pratiques, brochure n° 38 du FMI (Washington ; Fonds monétaire international, 1981), Jacques J. Polak, The Changing Nature of IMF Conditionality, *Essays in International Finance* n° 184 (Princeton, New Jersey : Princeton University, septembre 1991), et Azizali F. Mohammed, « Recent Evolution of Fund Conditionality » in Jacob A. Frenkel et Morris Golstein (directeurs de publication), *International Financial Policy : Essays in Honor of Jacques J. Polak (Fonds monétaire international et De Nederlandsche Bank, 1991)*.

⁸ Voir « The International Debt Crisis : What Have We Learned ? » in Manuel Guitián, Rules and Discretion in International Economic Policy, *Etude spéciale* n° 97 (Washington : Fonds monétaire international, 1992).

Autres aspects de l'ajustement structurel

Comme on l'a déjà indiqué, l'ajustement structurel présente de multiples facettes, l'expérience dans ce domaine n'ayant pas été la même dans deux pays. En ce qui concerne la réforme des finances publiques et les institutions monétaires, il arrive parfois que la conditionnalité soit établie en fonction des recommandations formulées par le Département des finances publiques ou le Département de la monnaie et des changes dans le cadre de leurs activités d'assistance technique. Dans un certain nombre de pays par exemple, on s'efforce de parvenir à un ajustement viable des finances publiques par une réforme du système fiscal plutôt que par une modification des taux des impôts en vigueur; Dans le domaine monétaire, les Etats membres ont été encouragés à restructurer les institutions financières, à adopter des instruments indirects de gestion monétaire, à libéraliser les taux d'intérêt, à éliminer le plafonnement du crédit et à renforcer les moyens de contrôle ; cela a parfois nécessité de fournir une assistance technique dans tous les secteurs d'activité de la banque centrale afin de moderniser la banque centrale elle-même, de préférence en la dotant d'une certaine autonomie par rapport à l'Etat et en lui assignant un objectif manifeste le maintien de la valeur de la monnaie nationale.

Relations avec les autres institutions financières internationales

Au fur et à mesure que la politique économique des pays membres a été de plus en plus assujettie à la conditionnalité et à la surveillance du FMI, il va de soi que, eu égard à ces deux domaines, les fonctions de cette institution se sont rapprochées de celles qu'exercent principalement d'autres institutions internationales, la Banque mondiale en particulier⁹. Ces institutions ont alors dû coopérer plus étroitement. Dans le cas des pays membres les plus pauvres, le programme d'ajustement structurel est mis au point dans un document-cadre de politique économique que les autorités établissent conjointement avec le FMI et la banque mondiale et qui expose un cadre d'action trienna pour le pays, ainsi que les éléments de l'ajustement relevant de chacune de ces institutions. En permettant de concevoir de façon cohérente tous les aspects du programme

⁹ En fait, l'ajustement structurel joue un rôle de plus en plus important à la Banque mondiale qui, cependant, aborde ce sujet avec une approche opposée à celle du FMI. Traditionnellement les travaux de la Banque ont surtout porté sur des secteurs ou des projets particuliers ; se rendant progressivement compte de ce que le succès de ces travaux risquait d'être mis en péril par des politiques structurelles inadéquates, cette institution est de plus en plus intervenue dans ce domaine. Pour une excellente étude des questions concernant la collaboration entre le FMI et la Banque, voir Joseph Gold, « The Relationship Between the International Monetary Fund and the World Bank », *Creighton Law Review*, vol. 15, n° 12 (1981-82) et P.R. Narvekar, « Collaboration Between the Fund and the World Bank » in A.W. Hooke (directeur de publication), *The Fund and China in the International Monetary System* (Washington : Fonds monétaire international, 1983).

de réforme d'un pays, cette approche s'est révélée, semble-t-il, préférable, du point de vue des pays donateurs en particulier. Plus concrètement, la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale est devenue nécessaire, sinon inévitable, car, bien que distincts, le FMI s'intéressant à la politique macroéconomique et la Banque mondiale à l'investissement et au développement, le mandat et la mission de ces deux institutions sont complémentaires. Dans l'exécution de leur mandat et de leur mission, le FMI et la Banque mondiale insistent sur le rôle important que doit jouer l'efficience pour parvenir à la fois à l'équilibre et à la croissance économiques. L'interdépendance de leurs objectifs institutionnels résulte de la constatation que, sans croissance, il est difficile de maintenir l'équilibre sur une base durable et, sans équilibre, il est difficile de soutenir la croissance.

Conclusion

La présente étude montre que l'intervention du FMI dans les questions d'ajustement structurel ne représente qu'une adaptation de sa fonction classique de surveillance à l'évolution de l'environnement économique international. La surveillance continue de garantir que les Etats membres du FMI appliquent une politique économique conforme au code de conduite économique international, ce qui est désormais d'autant plus important que les marchés ont été libéralisés dans de nombreux pays. En ce qui concerne les engagements spécifiques des Etats membres dans ce domaine, le nombre de pays qui ont accepté les obligations de l'article VIII et, en conséquence, éliminé toutes les restrictions afférentes à leurs transactions courantes, a beaucoup augmenté récemment ; par ailleurs, on constate une tendance des Etats membres à s'orienter progressivement vers la convertibilité complète de leur monnaie. On s'entend donc de plus en plus à ce que les Etats membres appliquent une politique économique qui cadre avec une convertibilité des avoirs résultant des transactions courantes, puis ultérieurement, une convertibilité complète, ce qui était loin d'être le cas des maints pays jusqu'à ces dernières années du moins. Ainsi, pour pouvoir participer au nouvel environnement économique, nombre de ces pays ont été amenés, et seront encore amenés dans l'avenir, à modifier la structure de leurs politiques économiques intérieure et extérieure.

Dès le début, la surveillance du FMI s'est accompagnée de l'octroi d'un financement, sur une base conditionnelle, aux pays membres qui souhaitaient s'engager à suivre les règles internationales, mais qui avaient besoin pour ce faire de ressources financières. Pour pouvoir atteindre et respecter des normes internationales de plus en plus acceptées, les pays devront porter une attention constante à leur besoin d'ajustement structurel, et le FMI devra, pour sa part, examiner les efforts d'ajustement structurel de ces pays et, le cas échéant, les appuyer financièrement.