

La conditionnalité du F.M.I

R. Boudjema*

Le Fonds soumet le pays membre, à l'occasion de l'aide financière qu'il lui apporte, à l'obligation majeure de mettre en oeuvre des *mesures d'ajustement* en vue de corriger son déséquilibre de balance de paiements.

Cette obligation porte le nom de *conditionnalité*.

Que désigne-t-elle ? Comment est-elle instaurée ? Quelles en sont les justifications ? Est-elle uniforme ? Est-elle flexible ? Comment a-t-elle évolué dans le temps ? Quelles en ont été les causes historiques ?

C'est aux tentatives de réponses à ces questions qu'est consacré le présent texte.

1. Automacité ou conditionnalité ?

La naissance du Fonds devait dans la logique des faits, poser la question de savoir comment utiliser ses ressources. Et, effectivement elle le fait et met en même temps, temporairement deux thèses en opposition:¹

- la première prône l'automacité et constitue la préoccupation des pays membres du Fonds qui ne sont pas particulièrement acquis au principe d'un *code de bonne conduite international*, qu'ils suspectent d'être une ingérence dans les affaires intérieures des Etats;

* Enseignant - INPS.

¹ J.Gold; Quelques impressions sur les débuts du Fonds; *Finances et Développement*; n° 1; Mars 1984; P.P. 23-32 et M. Garritsen De Vries; Le F.M.I; 40 années de défis et de changements; *Finances et Développement*; Sept. 1985; PP.7-10.

- la seconde repose sur la conditionnalité. Elle est celle du souscripteur de la quote-part la plus élevée du Fonds : les Etats-Unis d'Amérique.

Ces deux thèses a priori inconciliables sont la source de la détérioration des relations entre les Etats d'une part et entre les Etats et le Fonds, d'autre part. Ces divergences mettent entre 1948 et 1951, l'institution de Bretton-Woods, en cessation totale d'activité.

En 1952, les procédures relatives aux consultations annuelles sur les restrictions de change sont approuvées par le Conseil d'administration et le *plan Rooth* (du nom du Directeur général du Fonds pour la période août 1951- août 56), adopté.

Ce dernier clarifie la signification de *l'emploi temporaire* des ressources du Fonds, en détermine la *période de base*, crée la *tranche or* et esquisse les notions *d'accord de confirmation* et de *programme économique*.

La conditionnalité est ainsi introduite implicitement dans la politique du prêt du Fonds² et devient en septembre 1968, lors de la révision des conditions d'utilisation de ses ressources, la règle de son assistance financière. De quoi s'agit-il ? Et comment se justifie-t-elle ?

2. Définition et justification de la conditionnalité

La conditionnalité est un ensemble de mécanismes et de procédures empiriques et flexibles régissant l'emploi des ressources du Fonds par un Etat membre³

Cette définition émane de M. Guitian, *Conseiller au Département des relations de commerce et de changes du*

² J.Lecaillon et J.D.Lafay; La dimension politique de l'ajustement économique; Collection dirigée par C. Morisson; OCDE; Paris; 1993.

³ M. Guitian; Conditionnalité et processus d'ajustement international : 1ère époque 1950-1970; Finances et Développement; n° 4; Déc. 1980; PP.23-27

Fonds et auteur de plusieurs travaux sur les questions liées à l'ajustement économique international.

Bien qu'incomplète, elle met d'ores et déjà l'accent sur deux principes :

- d'une part, le Fonds n'aide pas les pays membres de n'importe quelle manière: il leur impose une série d'obligations. Aussi, est-il hostile au *financement pour le financement*;

- d'autre part, les mécanismes et procédures mis en oeuvre par le Fonds dans le cadre de son assistance financière ne sont pas immuables ou rigides. Au contraire, ils se modifient selon les exigences mouvantes de l'ajustement de l'économie internationale.

Le Fonds vise selon ses statuts à «donner confiance aux Etats membres en mettant ses ressources temporairement à leur disposition, moyennant des garanties appropriées, leur procurant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances de paiements, sans avoir à recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale et internationale».⁴

Ces dispositions comprennent *quatre idées* majeures qui précisent davantage la logique de la conditionnalité. Les ressources du Fonds :

- sont consenties de manière *temporaire*, ce qui suppose donc leur caractère limité et leur nécessaire *rotation* entre les pays membres;

⁴ .O.E. Johnson; Utilisation des ressources et assurements de tirages; Finances et Développement; n°1; Mars 1977

- comportent des garanties *appropriées* par lesquelles le Fonds se protège contre le non remboursement. Le pays membre emprunteur est tenu d'adopter, pendant une période donnée (dite raisonnable dans la terminologie du Fonds) des mesures de politique économique lui permettant à la fois de résoudre ses difficultés financières et *d'accumuler des réserves* nécessaires au remboursement.

- «sont destinées à assurer le retour à une *position viable* de balance de paiements qui signifie, notamment pour bon nombre de PVD, que le déficit du solde courant peut être soutenu par des entrées de capitaux à des conditions compatibles avec leurs perspectives de développement et sans que ceux-ci aient à recourir à des restrictions aux échanges et aux paiements qui accentuent plutôt qu'elles ne corrigent les distorsions existantes.»⁵

- permettent enfin, à un pays membre *d'éviter*, dans le cadre de sa correction structurelle d'appliquer des mesures brutales et douloureuses ayant une faible soutenabilité politique et sociale.

«L'assistance financière du Fonds prolonge la période d'ajustement dans un pays membre et permet à son volume d'importations de rester à un niveau supérieur à ce qu'il aurait été sans elle.»⁶

On admet généralement que lorsqu' existent la volonté et la capacité politiques à appliquer l'ajustement, un pays membre a une *marge de manœuvre* en temps et en ressources qui lui permet de réduire sensiblement le coût politique et social de ses corrections structurelles.⁷

La solvabilité durable des pays débiteurs et la crédibilité du Fonds semblent même aller de pair, à l'esprit des prêteurs.

⁵ Bulletin du F.M.I; Sept.1984; P.1.

⁶ Bulletin du F.M.I; Sept.1985; P.2

⁷ V.Thomas et A.Chhibber; Les réformes dans le cadre de l'ajustement : un bilan; Finances et Développement; n°1; Mars 1989.

Pour cela, il est essentiel que les programmes d'ajustement soient fermes, réalistes et correctement appliqués. C'est du moins l'une des conclusions de l'Assemblée annuelle des Gouverneurs de la Banque et du Fonds, tenue à Washington en 1983.⁸

3. La conditionnalité du Fonds : entre l'uniformité du traitement et sa flexibilité

Dans le cadre de leur assistance financière conditionnelle, les autorités financières internationales tentent d'observer *l'uniformité de traitement* requise par l'égalité des nations en droit. Mais en même temps, pour donner au programme d'ajustement structurel plus de chances de réussite, elles œuvrent à sa *flexibilité* en l'adaptant aux caractéristiques propres du pays membre débiteur.

Le Fonds, souligne un de ses rapports, «s'efforce, quand il donne des conseils aux pays membres d'être pragmatique. Etant donné la disparité qui existe entre eux, il serait impossible de s'appuyer de façon rigide sur un modèle d'ajustement quelconque qui serait appliqué à l'ensemble des pays membres».⁹

Dans le même sens, le Conseil des Gouverneurs de la Banque et du Fonds déclarait, lors de son Assemblée annuelle de 1983, «qu'il n'existe pas un type unique d'ajustement applicable à tous les pays». D'où la nécessité pour le Fonds «d'adapter les programmes économiques aux besoins et conditions spécifiques» de chacun d'eux.¹⁰

Deux questions essentielles méritent d'être posées : comment les services du Fonds parviennent-ils à préserver *l'uniformité du traitement*, lorsqu'ils opèrent une adaptation du

⁸ Voir Compte rendu dans G. Rice, J. Cor et S. Fennel; Maintenir le financement de l'ajustement et du développement; Finances et Développement, n°4; Déc. 1983; PP. 47

⁹ Bulletin du F.M.I.; Sept 1985 ; P.2.

¹⁰ G. Rice; J. Cor et S. Fennel; Maintenir l'ajustement; op cit. P. 45.

PAS ? Et comment opèrent-ils *l'adaptation* du PAS, sans affecter le principe de l'uniformité du traitement ?

En bref, n'y a-t-il pas contradiction entre les principes de l'ajustement et sa pratique ?

Un expert du Fonds répond à cette question : «La contradiction est plus apparente que réelle, parce qu'on ne peut appliquer de façon rigide, le principe d'uniformité en faisant abstraction de la situation propre à chaque pays, pas plus qu'on ne peut donner aux situations particulières une importance telle qu'elle fasse perdre toute signification au principe d'un traitement uniforme».¹¹

Ce texte semble interdire aux autorités internationales, les abus de part et d'autre. Il appelle l'idée du *juste milieu* qu'il faudrait trouver entre l'uniformité du traitement stipulée par les textes du Fonds et sa flexibilité commandée par la recherche de l'efficacité de l'ajustement.

Comment ? En associant selon le même auteur, à «tout besoin d'ajustement d'une ampleur donnée», «un effort d'ajustement à peu-près équivalent, quel que soit le pays membre».¹²

Cette réponse est la seule possible, aujourd'hui. Et le terme à *peu-près* signifiant *approximativement*, atteste que dans le domaine qui nous occupe, la précision n'a pas «droit de cité».

En d'autres termes, on ne sait pas à quels types de critères, on doit se référer pour dire que l'uniformité ou la flexibilité du traitement est en danger.

Cette situation donne aux autorités du Fonds, une assez grande latitude. Elles peuvent élaborer dans certains pays

¹¹ M. Guitian; Conditionnalité et processus d'ajustement ; op cit.

¹² Idem.

membres, des programmes rigoureux, au nom de *l'uniformité du traitement* et dans d'autres, des programmes généreux, au nom de la *flexibilité du traitement*. Dans tous les cas de figure, l'ajustement semble fonctionner à *l'avantage* du Fonds. Cette institution peut toujours opposer l'uniformité de traitement, lorsqu'on lui reproche sa faible adaptabilité, pour certaines de ses interventions et la flexibilité du traitement, lorsqu'on lui reproche son « laxisme », pour d'autres.

Quelle solution peut-on envisager pour rendre équitable, voire opératoire la conditionnalité ?

Il serait peut-être possible d'accroître la pertinence de l'action internationale du Fonds, en classant sur la base de quelques indicateurs économiques, financiers et sociaux choisis, les pays membres du Fonds d'aujourd'hui par *groupes homogènes* et en définissant pour chacun des groupes, des règles de traitement relativement *uniformes et circonstanciées*, c'est-à-dire, variables selon les exigences de l'évolution de l'économie internationale.

La conditionnalité prendra ainsi une autre signification. Elle sera notablement différente entre les Etats membres appartenant à des groupes différents et relativement uniforme entre les Etats membres composant le même groupe.

Cette nouvelle façon de procéder ne remet pas en cause les principes d'uniformité et de flexibilité du traitement. Elle leur confère seulement un autre contenu qui ne tait plus, cette fois-ci, les inégalités flagrantes de développement des pays soumis à l'ajustement.

4. La pratique de la conditionnalité du Fonds dans les années 1952-68

Le Fonds a pour mission de surveiller l'économie internationale. Il est donc normal qu'il tente de s'adapter régulièrement à ses changements. Parmi les facteurs de cette adaptation, figurent la révision et la modification des politiques et pratiques de l'emploi de ses ressources. Ce qui

érige nécessairement la conditionnalité en *processus dynamique*.

Entre 1952, date de démarrage des accords de confirmation et 1968 où sont révisées les conditions d'utilisation des ressources du Fonds, l'économie internationale présente des signes d'une *croissance dans la stabilité* qui mettent les autorités du Fonds, à l'abri des pressions.

Les décisions qu'elles prennent au cours de cette période témoignent de cette réalité : révision sans augmentation du volume des quotes-parts en 1956, première augmentation de 100% des quotes-parts en 1958, révision sans augmentation des quotes-parts en 1960, instauration des AGE en 1962, adoption du mécanisme de financement compensatoire en 1963, renouvellement des AGE pour une période de quatre ans, en 1965 et nouvelle augmentation du volume de quotes-parts en 1966.

Aussi, la conditionnalité fonctionne-t-elle avec un degré de sévérité élevé. La raison fondamentale en est dans la stabilité de l'économie internationale, qui donne à son «gardien», le Fonds, le pouvoir d'exiger des Etats membres, le strict respect dans le cadre de l'application de leurs programmes économiques, des *critères de réalisation*.

Les accords de confirmation souvent successifs, constituent au cours de la période de référence, la *voie principale d'accès* des pays membres aux ressources du Fonds. Ces derniers devaient à l'origine répondre à un déficit prévisible de balance de paiements et corriger par la suite, des difficultés financières à la fois effectives et urgentes. 288 accords de confirmation d'un montant de 18 milliards de dollars F.U., ont lieu entre 1952 et 1968. 57 d'entre eux d'un montant de 4 milliards de dollars F.U., sont appliqués dans les années 50 et 231 totalisant 14 milliards, dans les années 60.¹³

¹³ Idem P. 29.

Au cours de la période observée, les déséquilibres extérieurs des pays membres sont pour l'essentiel, dus à une croissance excessive de leur demande globale. D'où la nécessité d'en maîtriser les causes.

Cet objectif général contraint les pays membres à intervenir simultanément dans plusieurs domaines : crédit intérieur, politique budgétaire, emprunts extérieurs, distorsions entre les coûts et les prix des produits des entreprises publiques, salaires, taux de change, taux d'intérêt.

Les programmes économiques définis comportent des objectifs quantitatifs pour chacune des sous-périodes de la durée de l'accord de confirmation. Les réalisations enregistrées au cours de chaque sous-période sont surveillées à partir des *critères de réussite ou de réalisation* liés généralement aux grandes variables macro-économiques relatives au taux de croissance du crédit bancaire, au recours de l'Etat au crédit bancaire, aux emprunts extérieurs et aux réserves de change.

Ces critères de réalisation permettent au Fonds de savoir si ses ressources sont employées de manière convenable ou non, par le pays membre assisté.

Selon l'ampleur et la nature des causes des écarts observés entre les réalisations du programme et les critères de réussite, les autorités du Fonds peuvent prendre, l'une des trois décisions suivantes :

- *réviser le programme économique* dans le cas où elles estiment que les mesures d'ajustement prescrites au pays membre assisté y sont inopérantes en l'état;

- *suspendre le financement* dans le cas où les «dérapages» constatés s'expliquent par une absence de volonté des autorités nationales d'appliquer les mesures de correction arrêtées;

- *rendre immédiatement disponibles les versements prévus* par l'accord, dans le cas où elles considèrent que le pays

membre fait ou a fait des efforts raisonnables, dans le domaine de la viabilisation de sa balance de paiements.

5. La pratique de la conditionnalité du Fonds dans les années 70

La décennie 70 se caractérise par bon nombre d'événements qui perturbent de manière sérieuse l'économie internationale: effondrement du régime des parités fixes, suppression par les Etats-Unis de la convertibilité-or du dollar en août 1971, double dévaluation du dollar en décembre 1971 et en février 1973, hausse du prix de pétrole en 1973, 1974 et 1979, détérioration des termes de l'échange des PVD non pétroliers au profit des pays exportateurs de pétrole, ample déficit du compte des opérations courantes des PVD importateurs de pétrole (-11 milliards de dollars en 1973 et -61 milliards en 1979), ralentissement de la croissance réelle annuelle du PNB des pays industrialisés (3% en moyenne entre 1973 et 1981 contre 5% en moyenne pour la période 1963-72.)

D'autres données permettent de mieux apprécier la gravité de la situation financière des PVD non pétroliers qui sont les plus grandes victimes des mutations de l'économie internationale, au cours des années 70. Le total de leur dette s'élève en 1970 à 130,2 milliards de dollars E.U dont 18,4 milliards à court terme et 111,8 milliards à long terme. Leur ratio de la dette extérieure (rapport entre leur dette et leurs exportations des biens et services) atteint 115,4 % contre 22,4 % pour le ratio de leur dette par rapport à leur PIB. Quant à leur service de la dette, il est de 17,9 milliards de dollars répartis en 6,9 milliards pour les intérêts et 11,1 pour l'amortissement.

En 1979, ces chiffres prennent des proportions inquiétantes : l'encours de la dette s'élève à plus de 3 fois le montant de 1970 : 396,9 milliards de dollars dont 58,8 milliards à court terme (soit 3,2 fois le volume similaire de 1970) et 338,1 milliards à long terme (soit près de 3,5 fois le volume similaire de 1970). Le ratio de la dette s'élève à

119,2% et le ratio dette / PIB à 27,5%. Les paiements au titre du service de la dette sont de 65,0 milliards de dollars dont 28 milliards d'intérêts et 36,9 milliards d'amortissement. Quant au ratio du service de la dette, il est de 19% (contre 15,9% en 1970).¹⁴

Ces pourcentages sont des moyennes qui masquent de fortes disparités d'un pays à l'autre. Dans certains d'entre eux, le ratio du service de la dette atteint 50% dans les années 70.

A l'Assemblée annuelle de Manille, tenue en 1976, le Directeur général du Fonds, Johannes Witteveen, déclarait «que le temps est venu pour les pays de se préoccuper davantage de leur situation extérieure, au lieu de chercher simplement à financer leurs déficits».¹⁵

Dans le même sens et à la même date, le Conseil intérimaire du Conseil des gouverneurs du Fonds souligne la nécessité pour les pays déficitaires d'adapter leurs politiques économiques domestiques par la contraction de leur demande intérieure, de façon à permettre un transfert de ressources vers le secteur extérieur nécessaire à la réduction de leurs déficits et au maintien soutenu des flux d'entrées de capitaux et d'aide.¹⁶

Ces constats contiennent la promesse d'une nouvelle problématique du processus d'ajustement international qui ne pouvait laisser passive l'institution chargée d'en définir les modalités et d'en assurer le contrôle.

- En premier lieu, le Fonds met en place en juillet 1972, le Comité des Vingt, chargé de la réforme du S.M.I. et des questions connexes et adopte en juin 1974, les orientations pour la gestion des taux de change flottants.

¹⁴ Ces chiffres sont ceux des perspectives de l'économie mondiale de 1983; cités par P.Gotur; Taux d'intérêt et monde en développement; Finances et Développement; Déc. 1983; P.34.

¹⁵ Evolution de l'économie mondiale; Finances et Développement; Déc.1977; P.18

¹⁶ Idem

- En second lieu, en raison de la profondeur et de l'urgence du processus d'ajustement international, les autorités du Fonds adoptent à l'égard de la conditionnalité, une attitude *peu regardante*. Elles donnent une *priorité au financement* en vue d'éviter l'aggravation des difficultés du système économique international. En effet, pensaient-elles, si un pays confronté à des problèmes de balance de paiements pouvait disposer rapidement de ressources financières, il serait vraisemblablement incité à prendre des mesures, autres que celles qui renforceraient les tendances à la récession.¹⁷

Cette nouvelle approche rend impératif l'accroissement des ressources financières internationales. Très vite, le Fonds s'engage dans cette voie en :

- instaurant le mécanisme pétrolier en juin 1974 et en avril 1975;
- renouvelant en 1975, les AGE pour une période de cinq ans;
- augmentant les quotes-parts en 1976 et en 1978.

Parallèlement à l'accroissement de leurs avoirs prêtables, les autorités du Fonds accordent une assistance financière assortie d'une *conditionnalité limitée*. Elles comprennent que, ni par leur niveau de tirages, ni par leur durée, les accords de confirmation ne peuvent contenir à eux seuls, les profonds bouleversements de l'économie internationale.

La nécessité de mettre en oeuvre de nouveaux mécanismes de financement s'impose alors. Ces derniers comportent par rapport aux conditions de volume et de délai des prêts consentis au titre des accords de confirmation, un *volume de ressources plus important* et un *délai d'ajustement plus long*.

¹⁷ M. Guitian; Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international mouvant des années 70; Finances et Développement; n°1; Mars 1981

Dans ce cadre, sont instaurés :

- *les prêts temporaires au titre des mécanismes pétroliers* (PTMP) de juin 1974 et d'avril 1975 qui permettent de mettre 7 milliards de DTS à la disposition de 55 PVD. Ces prêts ne sont pas exclusifs des autres formes d'aide consenties par le Fonds, au titre de ses mécanismes ordinaires ou spéciaux. Ils constituent un supplément de ressources destiné aux pays les plus affectés par la hausse de la facture énergétique.

En contrepartie de ces montants d'aide additionnelle, les Etats membres bénéficiaires sont tenus d'éviter les restrictions des transactions internationales et consulter le Fonds sur les mesures de politique économique (y compris dans le domaine de l'énergie) qu'ils comptent prendre pour résoudre progressivement leurs difficultés de balance de paiements.

Le mécanisme pétrolier de 1975 repose néanmoins dans la forme sur des conditions plus strictes que celles observées dans le cadre du mécanisme pétrolier de 1974. Il exige des pays membres, *une description quantitative détaillée* des actions économiques à moyen terme qu'ils estiment pouvoir opposer à leurs difficultés financières auxquelles s'ajoutent des *dispositions spéciales* relatives à l'économie du pétrole ou à la mise en place d'autres sources d'énergie.

Rendus possibles par le recours du Fonds aux emprunts, voire à des ressources extraordinaires, les PTMP sont assortis d'un *taux d'intérêt du marché* plus élevé que celui pratiqué dans les tirages sur les ressources ordinaires du Fonds, effectués au titre des accords de confirmation : 7% en 1974 et 7,5% en 1975. Mais ils reposent aussi sur *une période de remboursement plus longue* comparativement aux conditions de délais des accords de confirmation : 3 à 7 ans contre 3 à 5 ans, respectivement). De plus, leurs versements ne sont pas soumis à un quelconque échéancier défini sur la base des critères de réalisation;

- *la facilité élargie de crédit* (FEC) en septembre 1974, destinée à apporter sur la base des ressources ordinaires du

Fonds, aux Etats membres confrontés à des difficultés de balances des paiements dues à des changements structurels, une *aide financière plus importante* (140% de la quote-part) sur une *période d'ajustement plus longue* (03 années), comparativement aux conditions de volume et de durée des prêts accordés par le Fonds, au titre des accords de confirmation. Les programmes économiques qu'impose ce nouveau mécanisme de financement comportent des objectifs quantitatifs annuels et des critères de réalisation qui conditionnent la mise en oeuvre de l'échéancier des tirages prévus dans le cadre de cet accord. 6 milliards de DTS sont mobilisés dans le cadre de la FEC;

- *le compte de subvention*, en août 1975, financé par des cotisations volontaires de vingt-cinq pays membres ayant des positions fortes de balances de paiements. Ce compte est destiné à alléger la charge financière qui pèse, en termes d'intérêts, sur les pays utilisateurs du mécanisme pétrolier de 1975;

- *le fonds fiduciaire* à titre temporaire, en mai 1976 alimenté par le "revenu net" réalisé par le Fonds, à l'occasion de ses ventes d'or et par des emprunts éventuels. Ce fonds a pour mission de fournir une aide financière, à des conditions de faveur (taux d'intérêt de 0,5% et délai de remboursement entre 5 et 10 ans) aux pays à faible revenu qui présentent des problèmes réels de balances des paiements et qui font des efforts raisonnables pour les corriger.

- *la facilité de financement supplémentaire* (FFS) à titre temporaire, en août 1977 destinée à soutenir les programmes élaborés dans le cadre d'accords de confirmation, dans les tranches supérieures de crédit et d'accords élargis. Cette facilité est financée par les emprunts du Fonds et porte le volume d'aide dont un pays membre peut disposer à 200%. Ce mécanisme comporte des taux d'intérêt du marché et une période de remboursement de 3 ans et demi à 7 ans, des critères de réalisation dont dépend l'application de l'échéancier des tirages prévus.

Huit mois après la création de la FFS, plus précisément le 1er avril 1978, entre en vigueur le second amendement des statuts du Fonds. En mars 1979, le Conseil d'administration révisé les *orientations relatives à l'utilisation générale du Fonds dans les tranches supérieures de crédit*. Les nouvelles directives tracées à cette occasion ne se limitent pas à valider les formules de financement mises en oeuvre avant cette date. Elles insistent aussi sur la nécessité :

- pour les Etats membres :

--- de corriger à un *stade précoce*, leurs difficultés financières,

--- et d'éviter conséquemment de prendre des mesures brutales qui s'imposent, face à des déséquilibres prolongés dans le temps;

- et pour le Fonds :

--- de tenir compte dans le cadre de son assistance financière, des objectifs sociaux et politiques des Etats membres, ainsi que de leurs situations et priorités économiques respectives y compris les causes spécifiques explicatives de leurs problèmes de balances de paiements;

--- de définir avec souplesse, le nombre et la teneur des critères de réalisation en limitant la liste aux seules grandes variables macro-économiques. Les autres indicateurs ne seront observés que dans la mesure où ils conditionnent de par leurs effets, l'efficacité du programme d'ajustement;

--- de confirmer l'allongement jusqu'à trois ans, de la période d'ajustement introduite par la FE et la FFS pour mettre le pays membre assisté, en situation de pouvoir prendre en charge son déficit extérieur de type structurel.

A ces devoirs prescrits pour les parties mises en présence par l'ajustement structurel, s'ajoute cette espèce de leçon qui rappelle aux Etats membres que leurs accords avec le Fonds

représentent des décisions que celui-ci prend avec leur assentiment et les conditions de son assistance financière.

Une réforme de la conditionnalité posée dans ces termes repose nécessairement sur des *non-dits* qu'impose le jargon diplomatique international et pouvant être brièvement ramassés :

- d'une part, dans la *faible adaptabilité réelle* des mesures d'ajustement du Fonds, malgré son discours sur la flexibilité du PAS;

- d'autre part, dans le *laxisme des Etats membres*, face aussi bien à leurs déficits des comptes courants qu'aux mesures correctrices qui y sont prévues.

Ce double constat est en soi un *aveu d'échec* des autorités internationales. Il ne cristallise pas d'autres promesses que le durcissement à l'avenir, de la pratique de la conditionnalité.

6. La pratique de la conditionnalité dans les années 80 et 90

La décennie 80 est considérée par bon nombre d'observateurs comme «perdue» pour le développement du monde, en général et du Tiers monde, en particulier.

Au cours de cette période, l'économie internationale incomplètement remise des perturbations qui l'ont secoué dans les années 70, subit d'autres contraintes qui contiennent au bout de leur chaîne, une grave récession. Les signes qu'elle présente ne sont pas de nature à permettre d'en espérer une reprise à court terme : forte inflation, baisse des taux de croissance, aggravation du déficit des comptes courants de bon nombre de PVD importateurs de pétrole, suite à la nouvelle hausse de la facture énergétique qui intervient à la fin des années 70 : 108 milliards en 1981 contre 89 milliards en 1980,

61 milliards en 1979 et 46 milliards en 1974.¹⁸ En termes de leurs exportations des biens et services, le solde des opérations courantes de ce groupe de PVD s'élève à - 20,4 % et - 22,4% en 1980 et 1981.¹⁹

Les autorités internationales prennent davantage conscience du caractère durable et complexe des causes de la dégradation de l'environnement économique international. En effet, bon nombre d'études postérieures à la révision de la pratique de la conditionnalité mettent en évidence un consensus autour des maigres chances de la communauté internationale d'améliorer son bien-être durant les années 80.

- Les unes insistent sur la morosité des perspectives du monde en développement en y soulignant le ralentissement de l'activité économique, l'accroissement de la pauvreté, la pénurie de denrées alimentaires et la hausse du coût de l'énergie.²⁰

- Les autres font à juste titre de la crise financière d'un grand nombre de PVD non pétroliers, le produit de causes internes et externes parmi lesquelles s'inscrivent la détérioration des termes de l'échange, la récession des économies industrialisées, la hausse des taux d'intérêt réels sur les marchés internationaux des capitaux, la montée du protectionnisme, l'inefficacité des politiques économiques intérieures et son cortège de déficits budgétaires et de tensions inflationnistes.²¹

Les autorités internationales sont acquises à l'idée que les difficultés de l'économie mondiale ne sont pas transitoires.

¹⁸ Voir J.Gold; Quelques impressions sur les débuts du Fonds; Finances et Développement; n°1; Mars 1984; P.31.

¹⁹ M.S. Khan et M.Knight; Sources des problèmes de paiements des PVD; Finances et Développement; Déc. 1983; P.2

²⁰ S.J.Burki; Les perspectives du monde en développement: un examen d'ensemble des prévisions récentes; Finances et Développement; Mars 1981; PP.20-24

²¹ M.S.Khan et M.D.Knight; Source des problèmes de paiements; op cit. PP. 2-5.

Deux séries de mesures y sont opposées par les deux institutions internationales de Bretton-Woods.

- En premier lieu, comme nous le notions plus haut, la Banque mondiale intervient dans le processus d'ajustement international. Elle met à partir de 1980, à la disposition des PVD importateurs de pétrole, *des prêts d'ajustement structurel et sectoriel* en vue de les aider à surmonter dans un délai de 5 à 10 ans, leurs contraintes de croissance dues en grande partie, à leurs déficits des comptes courants. En contrepartie de ces prêts qui devaient éviter les restrictions trop rigoureuses de la demande globale²², le pays emprunteur doit « manifester sa volonté de procéder à des changements adéquats de sa politique et de ses programmes qui rendront son économie capable de s'adapter en un laps de temps raisonnable aux modifications de l'environnement international, sans que cela implique le sacrifice de ses objectifs de croissance à long terme ». ²³

- En second lieu, le Fonds engage dans l'aide internationale un volume important de ressources. La limite d'accès est fixée à 200 % de la quote-part par an, soit un plafond maximal de 600 % (contre 300 %, lors de la révision de la conditionnalité en 1979). La quote-part de référence est celle de 1980, telle qu'elle est définie par la sixième révision générale des quotes-parts qui a lieu en 1976.

En décembre 1980, un mois seulement après le renouvellement des AGE, entre en vigueur, parallèlement à la création d'un *compte de subvention* destiné à alléger les pays à faible revenu, de la charge des intérêts dus au titre de la FFS, la septième révision générale des quotes-parts qui a lieu en décembre 1978. Leur montant total s'élève à 58,6 milliards de DTS (contre 39 milliards de DTS, avant cette date).

²² P.M. Landel Mills; Les prêts à l'ajustement structurel : évaluation préliminaire; Finances et Développement; n°4; Déc. 1981.

²³ P. Wright; Les prêts à l'ajustement structurel; Finances et Développement; Sept. 1980; P. 21.

Le Conseil d'administration révisé la limite d'accès aux ressources du Fonds. La nouvelle qui en est définie s'élève à 150 % par an, sur une période triennale, soit un maximum de 450 %. Ce nouveau pourcentage annuel s'appliquant à des quotes-parts plus importantes, correspond à des montants d'aide plus gros que ceux mobilisés par le plafond de 600 % déterminé par rapport à des quotes-parts plus faibles.

En mars 1983, a lieu la huitième révision générale des quotes-parts qui en porte le montant à 90 milliards de DTS. En décembre de la même année, les AGE sont révisés et élargis.

Fort de l'accroissement de ses avoirs, le Fonds instaure en mars 1986, de manière non exclusive des autres mécanismes de financement, la *facilité d'ajustement structurel* (FAS) destinée à fournir aux PVD à faible revenu, une aide concessionnelle à la balance des paiements. La FAS devait être financée sur la base des remboursements des prêts du fonds fiduciaire attendus entre 1985 et 1991 et estimés à près de 3 milliards de DTS. Les prêts consentis par le Fonds au titre de la FAS :

- ont une limite d'accès de 65 % de la quote-part, répartis en 20, 30 et 15% pour les trois années de l'accord (avant la neuvième révision générale des quotes-parts intervenue en 1990 et qui en porte le montant à 135,2 milliards de DTS) et à 50 % de la quote-part, après cette date;

- comportent un taux d'intérêt de 0,5 % payable chaque semestre;

- sont remboursables en 10 versements semestriels égaux qui «commencent cinq ans et demi après chaque décaissement et finissent dix ans, après cette date»;²⁴

²⁴ R.L. Sheehy et M. Bell, Favoriser l'ajustement structurel dans les pays à faible revenu, *Finances et Développement*, n°4, Déc. 1987, P. 8.

- reposent sur la condition d'élaboration par le pays membre assisté d'un *Document Cadre de Politique Economique* (DCPE) qui expose pour la période triennale, sa politique macro-économique détaillée dans ses objectifs, ses priorités sectorielles, ses mesures, ses contraintes, son besoin de financement et ses incidences à court terme;

- sont ouverts à 61 pays à faible revenu;

- et sont enfin, soumis au respect des critères de réalisation qui fait fonctionner l'échéancier des tirages.

En octobre 1987, la FAS porte sur des engagements de 855,6 millions de DTS et des décaissements de 269,3 millions de DTS, soit 31,5 %. Les pays qui sont concernés sont au nombre de vingt-et-un (21), appartenant dans leur majorité, au continent africain.

Toujours dans un environnement international défavorable, les autorités du Fonds créent le 29 décembre 1987, la *facilité d'ajustement structurel renforcée* (FASR) dite parfois *facilité Camdessus* (du nom du Directeur général du Fonds qui prend ses fonctions, au cours de la même année).

La FASR est destinée à aider les pays à faible revenu, au nombre de soixante et onze (71) qui mettent en oeuvre au cours d'une période triennale, des programmes d'ajustement structurels visant à corriger leurs problèmes de balance de paiements et à relancer leur croissance économique. Elle est en soi, une preuve que la FAS est inapte à contenir à elle seule, les difficultés financières internationales. La FASR :

- comporte un DCPE et des programmes annuels détaillés;

- s'étale sur une période de cinq à dix ans;

- autorise des tirages qui s'élèvent à 250 % de la quote-part avant la neuvième révision générale des quotes-parts et à 190 % de la quote-part, après cette date;

- est soumise à des critères de réalisation et peut donc être interrompue, suite aux revues périodiques du Fonds.

En août 1988, le *mécanisme de financement compensatoire* adopté en 1963 est remplacé par la *facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus* (FFCI) destinée à aider les pays membres à poursuivre leur ajustement en compensant leurs déficits de recettes d'exportation dus à des circonstances exogènes, indépendantes de leur volonté.

Les tirages au titre de la FFCI s'élèvent à 122% avant la neuvième révision générale des quotes-parts et à 95 % de la quote-part, après cette date, répartis en *déficit d'exportation*, *surcoût d'importation de céréales*, *financement pour imprévus* et *tranche facultative* dans les parts respectives suivantes: 30, 15, 30 et 20 %.

En mai 1989, le Fonds prend l'engagement de renforcer la stratégie de lutte contre l'endettement des PVD sur la base des propositions de N. Brady, Secrétaire au Trésor des Etats-Unis.

Ces propositions sont fondées sur une réduction de l'encours et du service de la dette des pays qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement vigoureux.

En mai 90, intervient la neuvième révision générale des quotes-parts qui en porte le montant à 135,2 milliards de DTS (contre 90 milliards avant cette date). Celle-ci prend effet en novembre 1992.

Moins d'une année après, soit en avril 1993, le Fonds instaure à titre temporaire, jusqu'à la fin 1994, la *facilité pour la transformation systémique* (FTS) ouverte aux pays membres de l'ex-bloc socialiste qui présentent des problèmes de balance des paiements dus à leur passage à l'économie de marché.

La FTS est considérée par le Fonds comme un préfinancement en attendant la mise en oeuvre d'un de ses

mécanismes ordinaires. Elle n'est pas conditionnelle et fixe les délais des rachats entre quatre ans et demi et dix ans.

En dehors de son initiative *pays pauvres très endettés* (PPTE) approuvée en septembre 1996 et visant à alléger la dette des pays pauvres, le Fonds opère durant la seconde moitié de la décennie 90, une série de traitements *discriminatoires*, en faveur de certains pays dont la maladie financière semble avoir un *degré de contagion internationale* particulièrement élevé :

- le Mexique bénéficie en février 1995, d'un accord de confirmation le plus important de l'histoire du Fonds, jusqu'alors : 12,1 milliards de DTS;

- la Russie reçoit en mars 1996, au titre d'un accord élargi, un volume d'aide le plus élevé de l'histoire du Fonds consenti dans le cadre de ce mécanisme de financement : 6,9 milliards de DTS.

- la Corée reçoit en décembre 1997, au titre d'un accord de confirmation, 15,5 milliards de DTS. Ce montant est le plus élevé de l'histoire du Fonds.

A la même date, la *facilité de réserve supplémentaire* (FRS) est mise en place au profit des pays membres pour faire face à une «perte soudaine et déstabilisatrice de la confiance du marché».²⁵

Après un recours aux AGE en juillet 1998, la mise en œuvre des NAE en décembre 1998, l'entrée en vigueur de la onzième révision générale des quotes-parts, en janvier 1999, le Fonds :

- instaure en avril 1999, la *ligne de crédit préventive*, en vue de mettre à l'abri des secousses extérieures, les pays membres engagés dans une politique économique saine;

²⁵ Bulletin du F.M.I; Sept.2000.

- transforme en novembre 1999, la FASR en *facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* (FRPC) ouverte aux pays à faible revenu, en vue de stimuler leur croissance économique et d'y réduire la pauvreté.

- élimine en 2000, le *mécanisme de financement des stocks régulateurs*, et le volet «*pour imprévus*» de la *facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus*, dans le cadre de la simplification de ses mécanismes de financement.

Conclusion

Le souci qu'ont les autorités financières internationales d'accroître la pertinence de leurs interventions dans les pays membres endettés, les contraint à mettre en œuvre des mécanismes de financement variables, déterminés pour l'essentiel par les exigences mouvantes de l'ajustement de l'économie internationale. Lorsque le système des paiements internationaux est réellement en danger, comme c'est le cas dans les années 70, elles adoptent une attitude peu sévère à l'égard des actions correctrices attendues des pays membres qu'elles assistent, mieux font de la conditionnalité un processus dynamique.

Cette flexibilité confère au Fonds un pouvoir d'influence international certain qui le rend incontournable dans les pays confrontés à des crises financières, bien que, comme nous le verrons dans la partie qui suit, l'ordonnance qu'il y prescrit comme «stage d'apprentissage» du remboursement de la dette, soit loin de ménager les objectifs économiques et sociaux domestiques.

Bibliographie sommaire

Bulletin du F.M.I ; Sept.1984.

Bulletin du F.M.I; Sept.1985.

S.J.Burki; Les perspectives du monde en développement : un examen d'ensemble des prévisions récentes; **Finances et Développement**; Mars 1981.

FMI ; Evolution de l'économie mondiale; **Finances et Développement**; Déc.1977.

M. Garritsen De Vries; Le F.M.I : 40 années de défis et de changements; **Finances et Développement**; Sept. 1985.

J.Gold; Quelques impressions sur les débuts du Fonds; **Finances et Développement**; n° 1; Mars 1984.

P.Gotur; Taux d'intérêt et monde en développement; **Finances et Développement**; Déc. 1983.

M. Guitian; Conditionnalité et processus d'ajustement international : 1ère époque 1950-1970; **Finances et Développement**; n° 4; Déc. 1980.

M. Guitian; Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international mouvant des années 70; **Finances et Développement**; n°1; Mars 1981.

O.E. Johnson; Utilisation des ressources et assurances de tirages; **Finances et Développement**; n°1; Mars 1977.

M.S. Khan et M.Knight; Sources des problèmes de paiements des PVD; **Finances et Développement**; Déc. 1983.

P.M. Landel Mills; Les prêts à l'ajustement structurel : évaluation préliminaire; **Finances et Développement**; n°4; Déc. 1981.

J.Lecaillon et J.D.Lafay; La dimension politique de l'ajustement économique; Collection dirigée par C. Morisson; OCDE; Paris; 1993.

G. Rice, J.Corr et S. Fennel; Maintenir le financement de l'ajustement et du développement; Finances et Développement; n°4; Déc. 1983.

R.L.Sheehy et M.Bell; Favoriser l'ajustement structurel dans les pays à faible revenu; Finances et Développement; n°4; Déc. 1987.

V.Thomas et A.Chhibber; Les réformes dans le cadre de l'ajustement : un bilan; Finances et Développement; n°1; Mars 1989.

P. Wright; Les prêts à l'ajustement structurel; Finances et Développement; Sept. 1980.