

Le recours prolongé aux prêts du FMI

Quand pose-t-il problème?

David Goldsbrough, Kevin Barnes,
Isabelle Mateos y Lago et Tsidi Tsikata



Repiquage du riz aux Philippines.

LA MISSION originale du FMI était de fournir une assistance aux pays membres en proie à une crise à court terme, mais, dans la pratique, plusieurs pays dépendent du soutien du FMI pendant de longues périodes. Par exemple, les Philippines ont appliqué un programme appuyé par le FMI pendant près de vingt-cinq ans sur la période allant de 1971 à 2000, et plusieurs autres pays (par exemple Haïti, le Panama, le Pakistan et le Sénégal) pendant vingt ans ou plus.

Ces cas de recours prolongé de programmes appuyés par le FMI soulèvent nombre de questions au centre de récentes controverses concernant le rôle de l'institution dans les pays qui ont besoin d'une plus longue période d'ajustement. Certains détracteurs estiment que l'utilisation prolongée constitue une entorse à la mission traditionnelle du FMI qui est de soutenir temporairement la balance des paiements et conduit à penser que les programmes appuyés par le FMI ne sont pas efficaces. D'autres observateurs jugent que le recours fréquent aux crédits du FMI peut se justifier dans des pays dont les problèmes d'ajustement sont profondément enracinés et qu'il peut être totalement compatible avec la mission du FMI. C'est pourquoi le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI, mis en place en 2001, a choisi la question de l'utilisation prolongée des ressources du FMI comme sujet de son premier rapport. Il y examine quels facteurs expliquent l'utilisation prolongée, quand c'est un problème et ce qui peut être fait pour améliorer la situation.

Qui sont les utilisateurs persistants?

Les cas mentionnés ci-dessus sont symptomatiques de la hausse substantielle, ces vingt dernières années, du nombre d'utilisateurs persistants des crédits du FMI — c'est-à-dire des pays appliquant un programme appuyé par le FMI pendant au moins sept ans sur dix. En fait, plus d'une trentaine de pays relèvent aujourd'hui de cette catégorie. Sur la période 1971–2001, 51 des 128 emprunteurs ont été des utilisateurs persistants à un moment donné (tableau 1). L'augmentation de l'utilisation prolongée est principalement le fait des pays à faible revenu admis à obtenir des prêts concessionnels (c'est-à-dire assortis de faibles taux d'intérêt) du FMI, mais, en termes financiers, l'essentiel des engagements concerne les ressources non concessionnelles du FMI, et leur expansion est encore plus forte (voir graphique). Par ailleurs, l'utilisa-

tion prolongée des ressources du FMI tend à devenir un problème chronique, car peu de pays parviennent à y renoncer.

Il ressort de notre étude que les utilisateurs persistants font généralement face à des déséquilibres plus marqués et à des problèmes plus profondément enracinés que les autres pays qui reçoivent des concours du FMI. Cependant, ces caractéristiques n'aboutissent pas nécessairement à une utilisation prolongée, surtout si elles sont bien prises en compte dans la conception des programmes d'ajustement. Il faut donc se tourner vers d'autres explications. Nous avons pu identifier trois fac-

Tableau 1

Utilisateurs les plus persistants

Pendant la période 1971–2000, 51 pays ont été, à un moment donné, des utilisateurs persistants conformément à la définition établie. Ci-dessous figure la liste des 16 utilisateurs les plus persistants, avec à leur tête les Philippines.

	Années avec un accord FMI (accords de précaution) ¹	Nombre d'accords	Années où les obligations ont été supérieures à 100 % de la quote-part ²
Philippines	25(1)	16	24
Panama	21(10)	17	13
Pakistan	20(0)	15	13
Haïti	20(5)	15	5
Sénégal	20(0)	13	13
Guyana	20(4)	14	12
Kenya	19(1)	13	13
Ouganda	18(0)	9	8
Madagascar	18(0)	11	9
Uruguay	18(6)	16	3
Jamaïque	18(0)	12	19
Mauritanie	17(0)	10	5
Mali	17(0)	9	4
Malawi	17(0)	9	11
Togo	17(0)	10	5
Argentine	16(3)	10	19

¹Dans le cadre d'un accord de précaution, les autorités du pays membre indiquent dans leur lettre à la direction du FMI qu'elles n'ont pas l'intention d'effectuer de tirages.

²La quote-part est la souscription des pays membres au capital du FMI. Afin d'assurer un traitement uniforme des pays membres, dont l'économie est de taille fort variable, l'accès aux ressources du FMI est généralement exprimé en pourcentage de la quote-part du pays membre, tant dans les accords de prêt individuels que dans la politique d'accès. Cent pour cent de la quote-part représentent le niveau d'accès annuel maximum normal aux ressources générales.

Sources : FMI, Département de la trésorerie; calculs des services du BIE.



Vente d'épices sur un marché au Pakistan.



Création d'un lac artificiel en Haïti.

teurs systémiques fondamentaux, ainsi que des lacunes dans la conception des programmes et dans la gouvernance interne.

Le premier *facteur systémique* est un élargissement des raisons justifiant la conclusion d'un programme avec le FMI. Au fil du temps, il a été admis que nombre de difficultés de balance des paiements, en particulier dans les pays à faible revenu, résultent de problèmes structurels profondément enracinés dont l'ajustement exige plus de temps. C'est ainsi qu'il a été accepté que les concours du FMI soient fournis sur une plus longue période dans les pays à faible revenu et que des facilités concessionnelles ont été mises en place au milieu des années 80, les limites imposées à la durée de ce type d'accord étant progressivement assouplies et finalement éliminées. Cependant, au fil de l'évolution de ces facilités, il n'a pas été tenu compte explicitement de certaines conséquences potentielles pour l'ampleur de l'utilisation prolongée. D'où une disparité entre la stratégie opérationnelle fondamentale du FMI (qui reste ciblée sur le rétablissement de la viabilité extérieure dans un délai relativement court) et certaines des nouvelles tâches qui lui sont affectées. Cette disparité des calendriers est un facteur important pour expliquer la tendance, soulignée dans le rapport, à un optimisme excessif dans la conception des programmes.

Le deuxième facteur est le rôle accru joué par les accords de prêt du FMI en tant que «label de qualité» pour d'autres

sources de financement (par exemple allègement de la dette et prêts ou dons à l'ajustement de nombreux donateurs multilatéraux et bilatéraux). Cependant, nous avons noté que le fait de lier l'aide aux programmes appuyés par le FMI peut compromettre la qualité des programmes — et donc la valeur du label de qualité. En effet, ce lien accroît l'enjeu des négociations d'un programme au point de pousser fortement les autorités nationales et le FMI à conclure un accord même lorsque les deux parties ont peut-être des doutes quant à la faisabilité du programme.

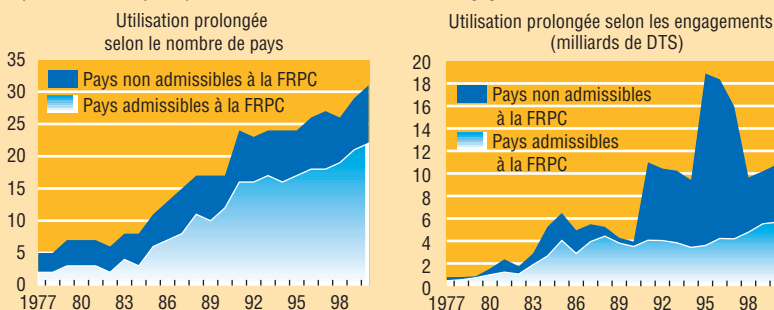
Le troisième facteur a trait aux rôles respectifs des programmes et de la surveillance (c'est-à-dire les consultations régulières avec les pays membres pendant lesquelles le FMI évalue de manière indépendante leur politique économique). Dans certains cas, en effet, la persistance d'un programme du FMI s'expliquait par le fait que la surveillance n'était pas considérée comme un outil suffisamment solide pour atteindre les résultats souhaités, qu'il s'agisse de signaler le bien-fondé du cadre macroéconomique ou de promouvoir les ajustements souhaités. Cependant, les récents efforts visant à rendre plus transparentes les évaluations de la surveillance, à affiner le diagnostic des vulnérabilités et à promouvoir l'observation de normes et codes universels (par exemple en matière de statistiques et de transparence des finances publiques) fournissent déjà des instruments plus solides que ceux qui existaient pendant une bonne partie de la période d'évaluation, et des mesures supplémentaires pourraient être prises pour renforcer la surveillance.

Des faiblesses dans la *conception et l'exécution des programmes économiques* appuyés par le FMI ont contribué aussi à l'utilisation prolongée. Plusieurs raisons expliquent pourquoi certains programmes ont été moins efficaces que prévu, même si nombre d'entre elles ne se limitent pas aux seuls cas d'utilisation prolongée.

• Les programmes des utilisateurs persistants péchaient souvent par excès d'optimisme, en particulier les projections de la croissance du PIB réel et (pour les utilisateurs des facilités con-

L'utilisation prolongée est en augmentation

L'augmentation de l'utilisation prolongée est principalement le fait des pays admis à bénéficier des prêts concessionnels (assortis de taux d'intérêt faibles) du FMI. Cependant, les prêts non concessionnels représentent la majeure partie de la hausse de l'encours des engagements.



Sources : FMI, Département de la trésorerie et calculs des services du BIE.
FRPC = facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.



Navigation sur le canal de Panama.



Marché aux poissons au Sénégal.

cessionnelles) de la croissance des exportations (tableau 2). Trop peu d'attention a été accordée à l'analyse de la réaction de l'économie réelle aux principales mesures des pouvoirs publics et à l'évaluation des sources prévues de croissance.

- Bon nombre de programmes ont eu du mal à gérer l'incertitude, en partie parce que souvent les principaux risques n'étaient pas analysés dans les documents y afférents, qui ne précisaient pas non plus comment les pouvoirs publics réagiraient face à ces risques.

- Le risque résultant de l'insuffisance de l'internalisation des programmes et de l'engagement politique envers ceux-ci a souvent été sous-estimé, et l'évaluation et le développement des capacités d'exécution n'ont pas reçu suffisamment d'attention.

- L'engagement des pouvoirs publics à procéder aux principaux ajustements s'est révélé bien plus déterminant que la portée et la structure des conditions spécifiées dans les programmes appuyés par le FMI («conditionnalité»).

- La conditionnalité structurelle a souvent été d'une portée trop large, sans claire hiérarchisation entre les conditions spécifiées, et n'a pas toujours été bien intégrée aux programmes (en particulier pour ce qui est des mesures préalables). En conséquence, l'observation d'un sous-ensemble de ces conditions n'assurait que les principaux problèmes étaient corrigés, même si c'était souvent suffisant pour garantir un accès continu aux ressources du FMI.

La gouvernance du FMI et d'autres facteurs institutionnels internes ont contribué dans une large mesure aux problèmes susmentionnés dans la conception des programmes et à l'utilisation prolongée. Par exemple, le Conseil d'administration du FMI a approuvé à plusieurs reprises les éléments d'une stratégie de réduction de l'utilisation prolongée (notamment un renforcement des analyses et des évaluations, des «stratégies de sortie» plus explicites définissant les circonstances dans lesquelles l'appui du FMI ne serait plus accordé, une réduction progressive de l'accès aux concours du FMI et une utilisation plus volontariste de la conditionnalité). Cependant, cette stratégie n'a pas été appliquée systématiquement, notamment parce qu'il n'existe pas de définition explicite de l'utilisation prolongée.

Par ailleurs, dans la conception des programmes, le FMI a souvent accordé jusqu'à présent une priorité insuffisante à l'évaluation des contraintes pesant sur les capacités d'exécution d'un programme, qu'il s'agisse de sa faisabilité politique et de sa prise en charge ou des moyens de l'administration. Dans les cas où des pratiques optimales ont été appliquées, on a cherché à tenir compte de ces contraintes, mais les incitations systémiques sont insuffisantes pour assurer qu'une telle approche soit suivie plus souvent.

Il ressort aussi des études de cas que, de manière générale, les questions relatives aux programmes ont polarisé l'attention aux dépens de la surveillance et que l'on n'a pas porté un regard assez critique sur l'adéquation des programmes, ni sur tirer des enseignements des programmes antérieurs.

Enfin, il semble que la politique ait parfois joué un rôle important dans des décisions concernant certains programmes. Bien qu'il soit inévitable de tenir compte des facteurs politiques dans les décisions prises par une institution où le pouvoir d'approbation ultime revient aux autorités nationales qui en sont les actionnaires, la confusion des jugements techniques et des facteurs politiques dans de tels cas a contribué à diluer la responsabilité et à réduire la crédibilité de ces programmes.

L'utilisation prolongée est-elle un problème?

Il ressort de l'évaluation que l'utilisation prolongée présente des problèmes qui n'ont pas été suffisamment pris en compte lors de la prise de décisions qui allaient probablement encourager la persistance de programmes sur de longues périodes.

- Certaines données qualitatives indiquent que l'utilisation prolongée freine l'établissement d'un processus robuste de formulation de la politique économique intérieure, bien qu'il ne soit pas possible de vérifier comment les institutions se seraient développées sans une application prolongée de programmes du FMI.

Tableau 2

Les projections sont-elles exactes?

Les programmes des utilisateurs persistants reposent souvent sur des projections très optimistes. Ce tableau donne les projections moyennes moins les résultats (points de pourcentage par année¹).

	Pakistan	Philippines ²	Sénégal	Maroc ³
Croissance du PIB réel	1,4	2,1	1,7	1,2
Croissance des exportations (en \$)	5,7	2,5	2,8	0,9
Solde budgétaire (% du PIB)	1,9	1,6	1,9	1,8
Recettes publiques (% du PIB)	1,3	1,1 ⁴	0,0	0,0
Épargne nationale (% du PIB)	2,3	0,5 ⁵	2,8	-0,8

¹Moyenne de toutes les projections initiales pour les programmes depuis 1983, pour l'année où le programme a commencé et les deux années suivantes.

²Chiffres relatifs au PNB.

³Pour le Maroc, à l'exception de la croissance des exportations, les projections concernent l'année où le programme a commencé et l'année suivante, en raison de l'horizon limité des projections contenues dans les documents relatifs aux programmes.

⁴Recettes fiscales nationales en pourcentage du PNB.

⁵La hausse apparente du taux d'épargne aux Philippines à la fin des années 90 et au début des années 2000 est peut-être surestimée en raison de lacunes statistiques.

Sources : rapports des services du FMI et calculs des services du BIE.

• Il existe une tension inhérente entre la conditionnalité quasi permanente résultant de l'utilisation prolongée et l'«internalisation» des programmes, c'est-à-dire le fait que les pays assument la responsabilité de la conduite de leur politique économique, à la fois en prenant les décisions et en en subissant les conséquences.

• Les études de cas donnent à penser aussi que la perception que les ressources du FMI seraient disponibles à long terme, même en cas de dérapage de l'action, a pu affaiblir les incitations à prendre des mesures décisives face aux problèmes d'ajustement.

• Si, comme c'est apparemment le cas, l'utilisation prolongée résulte parfois de pressions exercées sur le FMI pour convenir d'une série de programmes «faibles», l'efficacité de ces programmes sera réduite et la crédibilité de tous les programmes appuyés par le FMI en souffrira peut-être. Dans des cas extrêmes, cela peut aboutir à une utilisation prolongée qui s'alimente d'elle-même, sous forme d'arriérés ou de crédits motivés essentiellement par une politique de crédit défensive (c'est-à-dire éviter l'accumulation d'arriérés).

Il faut effectivement beaucoup de temps pour résoudre certains problèmes d'ajustement, en particulier dans les pays les plus pauvres, et il est justifié d'accepter un peu plus facilement l'utilisation prolongée dans ces cas. Néanmoins, bon nombre des coûts potentiels susmentionnés seraient applicables dans ces cas aussi. Par ailleurs, le fait d'accepter l'existence prolongée de programmes dans un grand nombre de pays membres aurait des conséquences pour le rôle du FMI et sa place dans l'architecture financière internationale. Il faut donc avoir une idée précise de ce que doit être le rôle à long terme du FMI dans de tels cas, en particulier vis-à-vis d'institutions comme la Banque mondiale, pour que sa politique opérationnelle corresponde à ce rôle et s'inscrive dans une stratégie de sortie prospective bien conçue.

Principales recommandations

Que faire pour réduire les incitations à l'utilisation prolongée et ses conséquences négatives? Nos recommandations englobent un large éventail de questions liées au bien-fondé de l'intervention du FMI, à la conception et l'exécution des programmes, et à la gestion du FMI. Les cinq recommandations ci-dessous sont celles qui, pensons-nous, pourraient avoir le plus d'effet.

◆ Premièrement, le FMI devrait adopter une définition explicite de l'utilisation prolongée, afin de déclencher des procédures automatiques de diligence. Cette définition pourrait utiliser des critères différents pour les ressources générales et concessionnelles. Parmi ces procédures, il faudrait établir une stratégie de sortie explicite, sans toutefois limiter strictement la durée des accords du FMI.

◆ Deuxièmement, il faut redoubler d'effort pour adapter les programmes aux contraintes d'exécution des pays. À cet effet, le FMI devrait renforcer la capacité de ses services à analyser les questions d'économie politique pour mieux comprendre les forces qui bloqueront ou faciliteront probablement les réformes et en tenir compte dans la conception des programmes. De la même manière, il faudrait être en mesure de juger quand les pays sont prêts à exécuter des pro-

grammes, en particulier dans des situations d'utilisation prolongée. Sur cette base, le FMI devrait être plus sélectif dans l'octroi de ses concours financiers, même si les jugements en la matière seront toujours difficiles.

◆ Troisièmement, le FMI devrait offrir à la communauté internationale des solutions de rechange crédibles aux programmes qu'il appuie comme condition préalable à l'octroi de nombreux autres concours. Il pourrait s'agir d'établir une série d'outils permettant de délivrer un label de qualité. Ces outils pourraient faire fond sur des instruments existants (par exemple surveillance renforcée, évaluation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, accords de précaution ou programmes suivis par les services du FMI) et être adaptés pour mieux répondre aux besoins variés des donateurs et des créanciers.

◆ Quatrièmement, il convient d'adopter des procédures opérationnelles spécifiques pour que, lors de la conception, les programmes reposent dans une plus large mesure sur le processus de formulation de la politique intérieure et qu'il soit mis davantage l'accent sur leur internalisation. En particulier, il faut être plus sélectif quant au nombre de conditions figurant dans les programmes, en s'appuyant sur une hiérarchisation plus claire de la conditionnalité et en accordant une attention particulière à la promotion des changements institutionnels fondamentaux et au renforcement des capacités d'exécution.

◆ Cinquièmement, il faut veiller à ce que les facteurs politiques, qui sont inévitablement présents dans les décisions concernant l'accès d'un pays aux ressources du FMI, soient pris en compte de manière transparente, les décisions et les responsabilités se situant clairement au niveau Conseil d'administration du FMI.

La plupart des recommandations du rapport ont été approuvées globalement par le Conseil d'administration. Elles vont maintenant être passées en revue par un groupe de travail interne établi par la direction du FMI pour étudier leurs conséquences pratiques. Il est prévu que ce groupe de travail fera rapport au Conseil d'administration au début de l'année prochaine et offrira des propositions spécifiques pour leur application. **F&D**

David Goldsbrough est Directeur adjoint du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI. Il a dirigé l'équipe (composée de Kevin Barnes, Isabelle Mateos y Lago et Tsidi Tsikata) qui a rédigé le rapport du BIE sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Le BIE a été mis en place en 2001. Son mandat garantit qu'il opère indépendamment de la direction du FMI et de son Conseil d'administration. Il est composé en majorité de personnes extérieures au FMI.

Cet article s'inspire du rapport du BIE intitulé Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources (Washington, Fonds monétaire international, 2002). Le rapport dans son intégralité, y compris les études de cas, les réactions de la direction et des services du FMI et le résumé des débats du Conseil d'administration sur le sujet, est disponible sur le site du BIE, www.imf.org/ieo

Le BIE attend avec intérêt tout commentaire sur le rapport, en particulier sur ses recommandations, afin de guider les travaux du groupe de suivi. Vous pouvez envoyer vos commentaires par voie électronique à l'adresse ieo@imf.org