

4450

# COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIER 1982

## LES PRETS A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

par

Stanley Please  
Banque Mondiale

A la quatrième Conférence du Club du Sahel, tenue en novembre 1980, les Secrétariats du CILSS et du Club ont présenté aux participants un rapport intitulé "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel".

Ce rapport a donné lieu à un premier échange de vues entre les participants qui ont demandé aux Secrétariats du CILSS et du Club d'organiser un Colloque consacré à l'examen de la suite à donner à ce rapport, en particulier la mise en œuvre des recommandations. Afin de faciliter les travaux du Colloque, des documents supplémentaires seront distribués au fur et à mesure de leur parution. Tous ces documents ont la même couverture. Ceux-ci n'engagent que la seule responsabilité de leurs auteurs. Les participants au Colloque sont priés de bien vouloir apporter ces documents.

CLUB DU SAHEL/OCDE  
2 RUE ANDRE PASCAL / 75775 PARIS CEDEX 13

CILSS  
BP 7049/OUAGADOUGOU/HAUTE VOLTA

## INTRODUCTION

1. L'octroi par la Banque Mondiale de prêts de soutien aux programmes d'ajustement structurel a été proposé par le Président dans son discours à la réunion annuelle du Conseil des Gouverneurs qui s'est tenue à Belgrade en octobre 1979. Cette proposition a été examinée et approuvée par le Comité du Développement à sa réunion tenue à Hambourg, en avril 1980. Le présent rapport fait le point sur cette expérience - qui naturellement est encore très limitée.

2. La première section expose brièvement les circonstances qui exigent l'élaboration de programmes d'ajustement structurel par de nombreux pays en développement, ainsi que la nature du soutien qu'apporte la Banque à ces programmes par l'intermédiaire des prêts à l'ajustement structurel (PAS) (1). La Section II présente des données sur les PAS déjà approuvés ou faisant l'objet d'une préparation active et décrit les principaux éléments des programmes PAS. La Section III traite de la mise en oeuvre des PAS, y compris les PAS complétant les opérations régulières de la banque en matière de prêts pour les projets et de prêts sectoriels, ainsi que des relations entre la Banque et le FMI. Les conclusions figurent en Section IV.

---

(1) Toute référence aux prêts à l'ajustement structurel (PAS) comprend les crédits d'ajustement structurel ; toute référence aux prêts de la Banque comprend les crédits de l'IDA.

## I. NECESSITE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

### Nécessité de l'ajustement structurel

3. Comme l'a souligné, entre autres, le Rapport pour le développement dans le monde publié en 1980 par la Banque Mondiale, de nombreux pays en développement font face à une conjoncture internationale nettement plus défavorable que prévu, et qui semble devoir persister dans les années 80. Nombre de facteurs contribuent à la dégradation des perspectives économiques de ces pays. La hausse du coût de l'énergie est maintenant considérée comme une donnée constante. Dans les années 80, son incidence sur les dépenses extérieures des pays en développement importateurs de pétrole se traduira non seulement par une hausse directe des prix du pétrole mais aussi par de gros investissements requis pour la mise en valeur des sources locales d'énergie et les économies d'énergie. Il est probable que l'augmentation du coût des emprunts à l'étranger, liée aux efforts des pays industriels pour réduire l'inflation, se maintiendra encore un certain temps, alors que les pays en développement devront emprunter davantage simplement pour atteindre des niveaux de croissance tout juste acceptables. Pour les pays dont la faible solvabilité exclut le recours à des emprunts relativement importants sur le marché des capitaux, le volume de l'aide officielle octroyée à des conditions de faveur sera déterminant. Toutefois, la croissance de l'aide bilatérale et multilatérale assortie de conditions souples subit la contrainte des politiques de lutte contre l'inflation appliquées dans les pays de l'OCDE, et des compressions budgétaires qui les accompagnent. Le fléchissement des taux de croissance économique des pays industrialisés risque également d'assombrir les perspectives des recettes d'exportation des pays en développement, par l'effet conjugué d'une moindre croissance des importations de produits manufacturés dans les pays de l'OCDE et du tassement des marchés de produits de base.

4. Cette dégradation des perspectives extérieures de nombreux pays en développement vient aggraver des perspectives de développement qui pour beaucoup étaient déjà une source d'inquiétude. Dans certains pays, malgré un taux raisonnable de croissance de la production intérieure, la progression des importations est depuis des années nettement supérieure à celle des recettes d'exportation. Dans d'autres pays, le problème majeur a découlé des politiques entraînant une faiblesse persistante du taux de croissance. Il faut mettre en oeuvre des programmes d'ajustement structurel pour permettre aux pays de réagir à la dégradation de la situation économique intérieure et d'en réduire l'incidence sur leurs objectifs

de développement et de croissance. Très souvent, cela signifie que le programme d'ajustement doit résoudre des problèmes antérieurs au changement de la conjoncture internationale, qui étaient déjà responsables d'un taux et d'une structure de croissance peu satisfaisants. Avec la dégradation des perspectives extérieures, les problèmes jusque là indésirables posés par les performances économiques sont devenus insupportables.

5. L'activité économique des pays en développement sera freinée pendant les années 80, à moins de pouvoir susciter une dynamique de croissance de la production qui ramène la position de plus en plus défavorable de la balance des paiements à un niveau supportable - c'est-à-dire compatible avec les flux attendus d'aide à des conditions de faveur et avec la capacité d'assurer le service des emprunts émis sur le marché. Les programmes d'ajustement structurel comprennent des mesures requises sur le plan des politiques et des institutions pour opérer les changements indispensables de la structure de croissance de la production à moyen terme. Ces changements d'orientation doivent accélérer la progression des recettes d'exportation et freiner les importations. Bien que les programmes d'ajustement structurel n'abordent pas directement les problèmes du développement des ressources humaines et des besoins essentiels de l'être humain, on ne peut espérer obtenir des progrès plus satisfaisants dans ces domaines que si les questions d'ajustement structurel à moyen terme sont traitées de façon appropriée. Ainsi, la perspective d'une baisse du revenu réel et le resserrement budgétaire qui s'ensuit, engendrent de fortes pressions tendant à réduire les programmes sociaux ou même les programmes destinés à accroître la productivité des groupes à faible revenu, qui peuvent exiger d'importantes dépenses budgétaires récurrentes. Des programmes d'ajustement structurel efficaces permettront de réduire la fréquence de ces phases de forte contrainte. En outre, les pouvoirs publics peuvent d'une part modifier leurs programmes de développement socio-économique en les orientant plus efficacement vers les groupes visés et, d'autre part, réduire le coût unitaire de ces programmes.

#### Prêts à l'ajustement structurel

6. Par l'intermédiaire de ses prêts à l'ajustement structurel, la Banque Mondiale aide les pays à définir et à exécuter les programmes d'ajustement structurel et fournit un concours financier durant la période d'ajustement. Les politiques et programmes d'ajustement variant d'un pays à l'autre, le contenu des prêts à l'ajustement structurel est modulé en conséquence. Cependant, toutes les opérations

d'ajustement structurel visent à appuyer les changements en matière d'investissements et de production, qui ramèneront le déficit des balances des paiements à un niveau plus acceptable à moyen terme. Par conséquent, la plupart des PAS ont porté sur des problèmes macro-économiques, notamment la taille et la composition du programme d'investissement public, la nécessité d'accroître la rentabilité des entreprises du secteur public et les changements d'orientation dans les secteurs agricole, industriel et énergétique. (Les principaux éléments des prêts à l'ajustement structurel sont examinés en détail dans la Section II.)

7. Il faut du temps pour élaborer et mettre en oeuvre des politiques visant à redresser les déséquilibres structurels d'une économie et, ce qui est plus important encore, pour que ces actions exercent leur effet sur les exportations, les importations, les investissements et les autres activités économiques. Cette période d'ajustement peut durer plusieurs années, durant lesquelles le déficit de la balance des paiements restera à un niveau trop élevé pour être supportable à long terme. Les prêts à l'ajustement structurel sont conçus comme une série d'opérations portant sur la période d'ajustement, dont chacune sert à financer l'un des programmes d'action successifs.

8. Ce processus par étapes permettra de modifier des programmes d'ajustement structurel en fonction des circonstances et donnera à la Banque la possibilité de s'assurer que des programmes et des politiques sont mis en place pour corriger les déséquilibres structurels. Les Gouvernements éprouveront souvent des difficultés à entreprendre des programmes d'ajustement structurel à moins que les crédits qui leur sont fournis à court terme ne soient augmentés, ceci pour éviter une réduction excessive des revenus. La possibilité de décaisser rapidement les prêts à l'ajustement structurel permet un accroissement accéléré des transferts nets de crédits de la Banque.

## II - ACTIONS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ENGAGEES A CE JOUR

### Projets PAS

9. Au cours de l'exercice 1980, le Conseil de la Banque Mondiale a approuvé trois prêts à l'ajustement structurel (PAS) (Bolivie, Kenya, Turquie) d'un montant total de 305 millions de dollars (BIRD : 250 millions, IDA : 55 millions). Pour l'exercice 1981, le Conseil a déjà approuvé plusieurs PAS (Philippines, Sénégal, Guyane et Turquie - prêt supplémentaire) pour un total de 357 millions de dollars

(BIRD : 319 millions, IDA : 38 millions). Compte tenu de l'état d'avancement des discussions et des négociations engagées avec d'autres gouvernements, les prêts à l'ajustement structurel atteindront probablement 800 millions de dollars environ, soit 7 % de l'ensemble du programme de prêts de la Banque Mondiale pour l'exercice 1981.

#### Structure des opérations PAS

10. Les programmes d'ajustement structurel sont conçus pour réaliser un niveau optimal de croissance pendant et après la période d'ajustement, grâce à une utilisation des ressources plus efficaces. Cette action comprend un ajustement des politiques et des programmes visant à maintenir la progression du rendement et à corriger les déséquilibres de la production afin de contribuer à ramener le déficit extérieur futur à un niveau supportable. Les programmes d'ajustement comprennent les principaux éléments suivants : changements appropriés du système d'incitations, réorientation des programmes d'investissement et de dépenses publiques, modifications des dispositifs institutionnels visant à soutenir l'accroissement de la production et à améliorer la commercialisation, mesures destinées à accroître la mobilisation des ressources. Le Tableau 1 présente un résumé des principaux éléments de chacun des PAS mis en oeuvre à ce jour.

Tableau 1 : PRINCIPAUX ELEMENTS DES ACTIONS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL ENGAGEES A CE JOUR

	<u>Sénégal</u>	<u>Turquie</u>	<u>Guyane</u>	<u>Kenya</u>	<u>Bolivia</u>	<u>Philippines</u>
<b>I. Politique des échanges</b>						
Politique des taux de change		x			x	
Réforme tarifaire et libéralisation des importations	x	x		x		x
Incitations à l'exportations	x	x		x		x
Amélioration du soutien institutionnel aux exportateurs (assurance et financement des exportations, organismes de promotion des exportations)		x	x	x		x
Programmes spécifiques concernant les grands secteurs d'exportation ou de substitution aux exportations	x		x	x	x	x
<b>II. Politiques sectorielles</b>						
Energie :						
Politique des prix		x	x		x	
Economies d'énergie		x	x			
Mise en valeur des sources locales		x	x			
Agriculture :						
Politique des prix	x	x	x		x	
Amélioration du soutien institutionnel (commercialisation etc....)	x	x				
Industrie :						
Système d'incitations		x		x		x
Améliorations institutionnelles et programmes au niveau des sous-secteurs		x	x			x
<b>III. Programme d'investissements publics</b>						
Examen et révision des priorités sectorielles	x	x	x	x	x	
Renforcement de la capacité des institutions à élaborer et à mettre en oeuvre un programme d'investissements publics	x		x			
<b>IV. Entreprises du secteur public</b>						
Résultats financiers	x	x	x		x	
Efficacité institutionnelle	x	x			x	
<b>V. Mobilisation des ressources</b>						
Politique budgétaire	x	x	x	x		
Politique des taux d'intérêt		x	x	x		
<b>VI. Gestion de la dette</b>						
Renforcement de la capacité institutionnelle à gérer les emprunts extérieurs		x	x	x	x	

11. Politique des échanges. Dans la plupart des programmes financés par des PAS, on a inclus des changements d'orientation pour commencer à corriger le défaut structurel des systèmes d'incitations à l'industrie, qui découragent les exportations, et encouragent les activités non rentables de substitution aux importations. Le PAS octroyé aux Philippines a assuré le financement des étapes initiales d'un programme quinquennal visant à corriger l'orientation défavorable des politiques d'aide à l'industrie sur le plan de la substitution aux importations et de l'intensité capitaliste. Ce programme comprend des incitations et des mesures d'encouragement à l'exportation, une réforme tarifaire, une libéralisation des échanges, des incitations à l'investissement et une restructuration de l'industrie. Les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre en Turquie et au Kenya ont également entamé le processus de libéralisation des importations afin d'accroître la compétitivité de l'industrie locale. En outre, ces deux pays ont sensiblement élargi leurs systèmes d'incitations à l'exportation. Le programme d'ajustement structurel du Sénégal prévoit aussi des droits à l'importation plus uniformes et en hausse modérée ainsi qu'un système restreint de subventions à l'exportation. Dans tous ces pays, de nouvelles actions doivent être entreprises à partir des études sur la protection efficace de l'économie qui entrent dans le cadre des PAS, pour améliorer la compétitivité extérieure de l'industrie et réduire l'incidence défavorable des politiques sur les exportations.

12. Certains des dispositifs visant à atténuer l'influence défavorable sur les exportations ont été étendus aux exportations agricoles. Toutefois, le problème des exportations et de la substitution aux importations de produits agricoles tient essentiellement aux questions plus générales relatives à l'accroissement de la production agricole. Les changements d'orientation et les modifications institutionnelles adoptés pour résoudre ces problèmes représentent l'essentiel du programme d'ajustement structurel du Sénégal. Les autorités de ce pays ont déjà augmenté le prix des arachides, la principale culture d'exportation. L'amélioration des prix incitatifs garantis aux producteurs agricoles a aussi constitué l'une des composantes des programmes d'ajustement de la Bolivie (viande de boeuf, produits laitiers et volailles) et de la Guyane (riz et sucre).

13. Parmi les éléments importants des programmes d'ajustement figure un système d'incitations qui encourage à la fois les économies d'énergie et la substitution aux importations énergétiques. Les PAS octroyés à la Bolivie et à la Guyane ont été assortis de politiques visant à répercuter sur les consommateurs le coût croissant des combustibles. La même

action a été menée en Turquie dans le cadre de la réduction des subventions. Non seulement ces majorations de prix sont nécessaires pour réduire le taux de croissance des importations de combustibles mais elles rentabilisent les investissements dans le domaine des ressources énergétiques intérieures.

14. Bien qu'il n'entre pas dans le cadre des accords de PAS, le maintien d'un taux de change raisonnable a une importance primordiale pour la structure des aides à l'exportation et au remplacement des importations. En Turquie et en Bolivie, le système de taux de change souple est un élément important des politiques gouvernementales ; au Kenya et aux Philippines, les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité de suivre l'évolution du taux de change comme un aspect majeur de la réforme industrielle.

15. Changements institutionnels. Il est essentiel de "rectifier les prix" afin de mettre en place un système d'incitations reflétant les priorités de l'ajustement structurel. Les objectifs de la politique incitative en matière de prix doivent cependant être renforcés par des changements institutionnels appropriés. Ainsi, l'effet des prix avantageux accordés aux agriculteurs pour favoriser les productions alimentaires se substituant aux importations sera contrarié si les circuits de commercialisation absorbent les majorations de prix par le biais d'une augmentation des marges bénéficiaires ou d'une inefficacité accrue. Leur incidence sera également limitée si un programme d'activités de recherche et de vulgarisation ne fait connaître aux agriculteurs le nouveau train de mesures agricoles appropriées. De même, l'accroissement des aides aux exportateurs doit être étayé par une attitude plus ouverte des entreprises du secteur public et une meilleure information concernant les débouchés extérieurs et la disponibilité des crédits à l'exportation.

16. Le programme d'ajustement du Sénégal a mis l'accent sur les changements institutionnels dans le secteur agricole. L'engagement excessif du secteur public sur le plan administratif est actuellement réduit par le transfert de certaines responsabilités au secteur privé. Dans le secteur public, les entreprises sont réorganisées et soumises à une discipline financière accrue par l'élaboration de contrats de programmes. A la suite de la liquidation de l'ONCAD, organisme particulièrement inefficace qui dominait le secteur agricole, de profondes réformes concernant les agences de développement régional, le système de coopératives d'Etat, le crédit, les organismes de recherche et les autres agences publiques du secteur agricole ont été introduites ou sont à l'étude.

17. En Turquie, l'ajustement structurel a pour objectif essentiel d'améliorer la rentabilité des entreprises économiques d'Etat qui dominent de nombreux secteurs de l'économie. Le PAS accordé à la Turquie sert à financer les politiques visant à résoudre ce problème par l'imposition d'une discipline financière plus rigoureuse aux entreprises publiques ainsi que par d'autres mesures destinées à améliorer la rentabilité de chaque entreprise.

18. Les programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre en Turquie, au Kenya et aux Philippines ont comporté des améliorations du soutien institutionnel aux exportations non traditionnelles, notamment l'octroi de facilités de crédit et d'assurances. En Guyane, un fonds d'avances renouvelables à l'exportation a été créé au titre du PAS.

19. Programme de dépenses publiques. Dans le cadre des programmes d'ajustement, les gouvernements ont dû réexaminer à la fois le volume et la répartition des investissements publics et des dépenses récurrentes de l'Etat. En particulier, le manque de crédits a obligé les Etats à réduire le programme d'investissement public et à en redéfinir les priorités. Dans le secteur énergétique, la nécessité de mettre en valeur les sources locales d'énergie hydraulique, de pétrole, de gaz et de charbon, en remplacement des importations, a entraîné des besoins d'investissements élevés et urgents. Les Etats ont révisé les priorités sectorielles en matière d'investissements et adopté des procédures permettant d'évaluer avec soin les projets individuels, de choisir les solutions les moins coûteuses et d'éliminer les projets peu rentables. Ainsi, le PAS accordé au Sénégal comportait des clauses sur l'application de l'analyse coûts-avantages et sur le recours à des critères économiques de sélection. Les priorités sectorielles révisées en matière d'investissements seront réexaminées périodiquement au titre des opérations de PAS. La plus approfondie de ces études est actuellement entreprise dans le cadre des activités économiques de la Banque de Turquie.

20. Dans certains cas, la gestion et la modification efficaces du programme d'investissement public ont exigé le renforcement, grâce à une aide technique, des institutions responsables de l'élaboration des programmes d'investissements et du choix des projets. Les PAS pour la Guyane et le Sénégal ont été complétés par des projets d'assistance technique conçus en partie pour renforcer dans ces pays la capacité de planification des investissements, d'exécution et de surveillance des projets.

21. Une analyse de la contrainte globale s'exerçant sur les dépenses publiques montre que les dépenses récurrentes au titre des services de développement sont souvent plus prioritaires que de nouvelles dépenses d'équipement - c'est le cas des dépenses de recherche et de vulgarisation agricoles, des dépenses de fonctionnement des écoles et des hôpitaux, de l'entretien des routes. De plus, les pouvoirs publics ont dû réexaminer l'équilibre, au sein du budget, entre les dépenses récurrentes de développement et les autres dépenses récurrentes. Le programme du Gouvernement du Kenya a mis l'accent sur des compressions sélectives visant à donner la priorité aux dépenses récurrentes de développement, notamment aux besoins des secteurs productifs (agriculture) et aux exportations. En outre, un système triennal de prévision budgétaire est mis en place pour faire en sorte que les difficultés budgétaires n'entraînent pas une accumulation d'engagements qui ne pourront être financés. La plupart des PAS comportent une réduction de l'incidence budgétaire des programmes de subventions sur les prix des matières premières et des biens de consommation, obtenue par la focalisation plus étroite de ces programmes sur les groupes cibles. Par exemple, le poids croissant des subventions sur les entreprises publiques et les coûts grandissants des subventions pour les engrais et les autres facteurs de production agricole au Sénégal, en Turquie et en Guyane, sont diminués dans le cadre des programmes d'ajustement nationaux.

22. Mobilisation des ressources. Il devient particulièrement difficile d'accroître la mobilisation des ressources pour le développement et les investissements lorsque le taux de croissance du revenu national réel est en baisse. Cette remarque vaut également pour la mobilisation des ressources du secteur public par le biais des entreprises publiques et du budget, et pour l'épargne privée. Ces questions ont pris une place essentielle dans les programmes d'ajustement financés par la Banque et par le FMI.

23. La plupart des programmes d'ajustement structurel reconnaissent l'importance du maintien de taux d'intérêt réels positifs pour une mobilisation accrue de l'épargne privée. Dans le programme d'ajustement de la Turquie, les taux d'intérêt des banques commerciales ont été libérés et la politique gouvernementale vise de manière générale à créer une structure de taux d'intérêt reflétant les anticipations de l'inflation. Les PAS octroyés au Kenya et à la Guyane comprenaient aussi des engagements relatifs à la mise en place ou au maintien de taux d'intérêt réels positifs.

24. Dans nombre de pays où la Banque finance des programmes d'ajustement, les entreprises publiques représentaient une charge nette pour les ressources budgétaires au lieu de contribuer au flux d'épargne nationale. Placés devant une situation budgétaire extrêmement difficile, les pouvoirs publics de ces pays introduisent des mesures visant à inverser cette position. L'un des aspects essentiels du programme d'ajustement de la Turquie consiste à limiter le recours des entreprises publiques aux crédits budgétaires et à la Banque centrale pour le financement de leurs déficits d'exploitation. Les programmes d'ajustement de la Bolivie et de la Guyane comportent des politiques de prix destinées à accroître l'auto-financement des entreprises publiques. Le programme d'ajustement du Sénégal recourt à des "contrats de programme" entre le Gouvernement et les entreprises publiques, qui définissent de quelle manière la rentabilité de ces dernières doit être accrue et leur position financière renforcée.

25. Les programmes d'ajustement structurel ont dû aussi remédier à la moindre progression des recettes fiscales résultant de la baisse du rythme de croissance du revenu national réel, alors que les dépenses de l'Etat sont en hausse continue. Ce problème est d'autant plus grave que beaucoup de pays ont déjà atteint des ratios fiscalité/PNB élevés. Plusieurs voies d'approche ont été essayées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Ainsi, dans le programme de réforme fiscale de la Turquie - pays dont le ratio fiscalité/PNB est voisin de 20 % - la solution de ce dilemme passe par une amélioration de l'action incitative et égalisatrice de la structure fiscale, doublée d'un accroissement de l'élasticité-revenus du système.

#### Forme et procédures des PAS

26. Les modalités mises au point pour les opérations de PAS reflètent l'importance des délais liés aux programmes d'ajustement structurel. Les changements de politiques ou d'institutions mettent plusieurs années à produire les effets escomptés sur la production des exportations, la croissance des importations et l'épargne. De plus, les résultats sont incertains et peuvent être influencés par beaucoup de facteurs indépendants de la volonté du pays intéressé. Les politiques devant être ajustées en fonction de l'expérience, les programmes d'ajustement structurel ainsi que les PAS sont établis sur plusieurs années.

27. La procédure suivie a consisté à obtenir du gouvernement intéressé un exposé de ses objectifs à moyen terme en matière d'ajustement structurel ainsi que les mesures qu'il compte prendre au cours des prochaines années pour les réaliser. Ces dispositions ont été définies dans un échange de lettres sur

la politique de développement entre les autorités nationales et le Président de la Banque. Elles constituent le cadre de financement du programme d'ajustement structurel par la Banque. A l'intérieur de ce cadre est élaboré et inclus dans le dossier du PAS un programme d'action détaillé et contrôlable, couvrant en règle générale les mesures à prendre dans les douze mois à venir. En examinant les demandes de PAS, la Banque a concentré son attention sur les objectifs d'ajustement à long terme, les actions déjà entreprises par un gouvernement ainsi que les mesures qu'il compte prendre dans l'immédiat et à terme. Lorsque le programme à long terme ne peut être entièrement défini, les accords prévoient des études et d'autres mesures en vue de développer les programmes d'ajustement au-delà de la période de un ou deux ans couverte par le programme d'action dont la mise en oeuvre sera suivie.

28. Outre la disposition générale concernant le programme pluri-annuel et le programme plus détaillé d'actions à suivre durant la première année, tous les PAS accordés à ce jour ont été prévus sous forme de tranches, encore que cette disposition ne soit pas considérée comme indispensable. Le décaissement d'une seconde tranche (le PAS à la Turquie en comportait une troisième) a été assujéti à l'adoption de mesures spécifiques. En règle générale, il est prévu d'effectuer le décaissement des tranches trois à quatre mois environ après approbation ou réalisation du crédit ou du prêt. Ce délai permet d'examiner au préalable l'exécution de l'ensemble du programme d'action ainsi que les études et les travaux préparatoires nécessaires à la phase suivante du PAS, mais l'examen porte essentiellement sur les actions spécifiques requises pour décider le décaissement de la tranche de prêt. L'éventail de ces actions est variable. Ainsi, le tirage de la seconde tranche du PAS octroyé aux Philippines est subordonné à des actions spécifiques visant à étendre la libéralisation des autorisations d'importations et le réaligement des tarifs. Le seconde tranche du PAS au Sénégal doit être versée lorsque seront prises les mesures convenues concernant les droits à l'importation ainsi que les primes à l'exportation et après adoption d'un programme d'investissement reflétant les priorités adoptées d'un commun accord. En Turquie et en Guyane, les mesures à prendre couvriraient de nombreux éléments du programme d'ajustement. Sur les quatre décisions de tirage des tranches, trois (Kenya, Bolivie, Philippines) ont été retardées de deux à trois mois afin de donner aux autorités le délai nécessaire pour remplir pleinement les conditions de l'accord de tirage. Les deuxième et troisième tranches du PAS pour la Turquie ont été versées sans retard.

29. Bien que la surveillance d'un projet PAS soit axée sur le programme d'action établi d'un commun accord, le but ultime des gouvernements et de la Banque est évidemment la réalisation des objectifs du programme d'action, notamment la progression de la production agricole, des exportations et de l'épargne. L'examen de la mise en oeuvre des programmes d'action établis d'un commun accord et des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs à long terme du programme d'ajustement structurel servira à envisager des actions complémentaires.

### III. MISE EN OEUVRE DES PRETS A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

#### Rôle de la Banque dans l'élaboration et l'exécution des programmes d'ajustement

30. Les programmes d'ajustement structurel portent sur des problèmes relatifs à l'action gouvernementale et aux institutions qui ont été une source de préoccupation dans les pays en développement bien avant la crise actuelle. Ces questions concernent notamment l'absence de prix agricoles avantageux, l'attention insuffisante accordée à la composition des programmes d'investissements publics, l'inefficacité des politiques industrielles autarciques, le fait que les organismes parastatals, au lieu de créer de nouvelles ressources, constituent une charge pour le budget. A l'occasion de ses prêts pour les projets ou sectoriels, et par le biais d'une concertation au niveau de l'économie et des secteurs, la Banque peut collaborer avec les gouvernements pour résoudre ces problèmes. Mais si urgent qu'il ait été pour les pouvoirs publics le besoin d'améliorer les politiques et les institutions afin d'accélérer le développement de leur pays, les perspectives actuelles dans la plupart des pays en développement font désormais de ce besoin une condition impérative pour la réalisation d'un niveau minimal de croissance de l'économie et le rétablissement de la viabilité de la balance des paiements. Etant donné que dans de nombreux pays l'action de l'Etat dans ce domaine a été insuffisante, la question essentielle est de savoir si les opérations de PAS peuvent accélérer ces réformes gouvernementales.

31. Une telle accélération est rendue possible par le caractère unique du PAS, qui consiste en un soutien financier à un programme précis d'actions gouvernementales. Ainsi, à toutes les phases de la préparation - évaluation, exécution et examen rétrospectif de l'opération - l'attention porte principalement sur le programme d'actions gouvernementales. En outre, la répétition de ce cycle au cours de trois ou quatre (ou davantage) opérations PAS fournit l'occasion d'établir des échéanciers concernant les études requises pour l'élaboration des phases ultérieures de l'action gouvernementale, d'examiner l'efficacité des actions entreprises et d'évaluer les liens entre les mesures prises dans différents secteurs.

32. Par l'intermédiaire de ses financements de projets et de son activité économique, la Banque fournit régulièrement des rapports techniques sur les questions qui se posent aux gouvernements ainsi qu'un cadre pour l'examen de ces rapports avant l'adoption de mesures gouvernementales. On observe cependant une tendance compréhensible à ne prendre que des mesures spécifiques raisonnablement proches des opérations

financées par la Banque. Ainsi, les prêts au secteur électricité portent généralement sur les tarifs d'électricité appliqués par le service public intéressé. Dans le cadre de ces prêts, la Banque peut aussi rechercher des accords élargis sur la fixation des prix de l'énergie mais l'usage montre que cette action peut être plus difficile à entreprendre. A fortiori, dans le cadre d'un prêt au secteur électricité, il est improbable que des changements d'orientation concernant d'autres secteurs de l'économie puissent être négociés. De même, bien que les prêts portant sur des projets ou des secteurs individuels aient pris en compte des problèmes généraux tels que le système d'aides à l'industrie et la fixation des prix agricoles, ces efforts n'ont eu qu'un succès partiel. Les besoins spécifiques du projet tendent à imposer l'échéancier de préparation et d'évaluation d'une opération, le mandat des autorités responsables du projet est limité au secteur intéressé et le paiement des fonds de la Banque est en général subordonné à l'exécution du projet. Si les prêts au niveau du secteur et du sous-secteur peuvent fournir des occasions de mettre l'accent sur les politiques de fait, ces possibilités sont de plus en plus développées par la Banque - la pratique des PAS suggère que ces derniers peuvent constituer un cadre plus efficace pour traiter des principaux thèmes de l'action gouvernementale de manière exhaustive et systématique.

33. Lorsqu'un programme d'ajustement structurel est approuvé, le soutien à ce programme ne se limite pas à des prêts à l'ajustement structurel mais comprend également des prêts pour les projets ainsi que des activités au niveau de l'économie et du secteur. A titre d'exemple, les changements en matière de politiques et d'institutions approuvés dans le cadre des PAS ont été appuyés par un prêt à la recherche agricole au Sénégal, des prêts aux entreprises publiques rentables en Turquie et un prêt pour le secteur financier aux Philippines.

34. Les opérations PAS sont aussi étroitement associées aux activités réalisées au niveau de l'économie ou du secteur qui constituent la base du dialogue en matière de politiques entre la Banque Mondiale et les pays. La préparation, l'évaluation et la réalisation des PAS ont exigé un très important apport de travail de la part des services économiques. Dans certains cas, l'étude économique en cours a contribué à l'élaboration du programme d'ajustement structurel. Ainsi, le PAS octroyé aux Philippines a été établi d'après l'étude du secteur industriel que la Banque avait entreprise dans le cadre de son programme régulier d'activités sectorielles.

Dans d'autres pays, où les études au niveau de l'économie et du secteur n'étaient pas si directement applicables aux priorités du programme d'ajustement structurel, il a fallu opérer une réorientation et une extension importantes des programmes de travail au niveau de l'économie et des secteurs. Il s'est produit aussi un changement qualitatif de la nature de ces activités dans la mesure où l'objectif prioritaire n'est plus de faire une analyse et un diagnostic mais d'aider les gouvernements à définir les options en matière d'orientation et à évaluer les projets.

#### Relation entre les programmes de PAS et ceux du FMI

35. Le FMI et la Banque ont mis de plus en plus l'accent sur le processus d'ajustement à moyen terme. Pour sa part, le Fonds s'est préoccupé du fait que dans nombre de pays en développement la viabilité et la stabilité financière de la balance des paiements sont subordonnées à des mesures visant à résoudre non seulement les problèmes de la gestion de la demande à court terme mais aussi ceux de l'offre à moyen terme. Par cette attention accrue portée aux aspects de l'offre, on reconnaît que la mise en oeuvre et l'action efficace des programmes d'ajustement impliquent un délai de plusieurs années et par conséquent que les crédits du Fonds doivent être disponibles pour soutenir la balance des paiements du pays intéressé durant cette période d'ajustement. La Banque elle-même s'est davantage préoccupée de ce que les objectifs à long terme auxquels elle concourt seront impossibles à réaliser si des programmes d'ajustement structurel à moyen terme ne sont pas mis en place par les pays en développement.

36. Dans l'exercice de ses responsabilités, le FMI continue de donner la priorité aux accords sur les questions macro-financières, notamment en ce qui concerne les politiques monétaire, budgétaire et de taux de change. La poursuite de politiques devant constituer un "cadre financier approprié" est considérée par les deux institutions comme un préalable essentiel du développement. En définissant le côté offre de ses programmes de soutien et de facilités élargies, le FMI a concentré son attention non seulement sur la politique d'ensemble en matière financière et de taux de change mais aussi sur les politiques de prix, de subventions et de fiscalité qui constituent le cadre incitatif approprié, notamment dans les secteurs énergétique, agricole et industriel. Toutefois, ce second groupe de questions n'a pas donné lieu à l'élaboration par le Fonds de critères d'efficacité. Elles ont été examinées avec les pouvoirs publics et étudiées par le Fonds dans le cadre de son évaluation des programmes gouvernementaux, mais elles n'ont pas eu un rôle direct dans le décaissement des crédits du Fonds, même si dans certains cas, la mise en oeuvre d'actions dans ces domaines a été une condition préalable à des accords portant sur des crédits conditionnels ou à l'extension des dispositifs antérieurs. Les critères d'efficacité

appliqués par le Fonds sont restés d'ordre macro-financier. En outre, le FMI s'est particulièrement attaché à ce que les gouvernements, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, élaborent un plan d'investissement public dont l'ampleur et la structure reflètent à la fois le volume des crédits disponibles pour l'investissement public et des priorités du programme d'ajustement structurel.

37. Comme indiqué plus haut, la Banque a aussi mis l'accent, dans ses projets PAS, sur les politiques de prix, de subventions et de fiscalité sous l'angle des mesures d'incitation appliquées dans les secteurs énergétique, agricole et industriel. La Banque est d'ailleurs allée au-delà de ces problèmes d'incitation pour rechercher des conditions et des accords précis concernant les changements institutionnels et réglementaires requis pour étayer et rendre plus efficaces les changements du système d'incitation d'un pays donné. En outre, le programme d'investissement public ainsi que le niveau et la composition des dépenses récurrentes ont une importance centrale dans la plupart des projets PAS.

38. La priorité accordée par la Banque aux problèmes de l'offre traduit la spécialisation de ses services en fonction des secteurs ainsi que l'engagement permanent de la Banque vis-à-vis des programmes et des problèmes sectoriels des pays. Cette connaissance précise des divers secteurs permet aussi d'examiner avec le gouvernement intéressé la taille, la composition et le financement de son programme d'investissement public, ainsi que le budget de dépenses récurrentes qui l'accompagne. En recourant à son expérience des secteurs, la Banque a aidé les gouvernements à élaborer et à mettre en oeuvre les programmes d'ajustement structurel dans le cadre des projets PAS ; elle a aussi très souvent contribué aux programmes du FMI.

#### Nombre de pays bénéficiaires

39. Des PAS portant sur dix pays ont déjà été approuvés ou seront probablement prêts pour examen par le Conseil durant l'exercice 1981, tandis que des projets PAS font l'objet d'un examen attentif dans plusieurs autres pays.

40. La Banque a accepté d'examiner les demandes de PAS dans tous les cas où un gouvernement a présenté un programme abordant de manière adéquate les problèmes d'ajustement de son pays, ou s'il a fourni une base permettant d'élaborer un tel programme, et lorsque le gouvernement est convenu d'établir avec la Banque un programme d'action qui puisse être suivi.

41. La difficulté d'obtenir un agrément au niveau politique pour l'adoption et l'exécution des programmes d'ajustement structurel a été et reste le plus gros obstacle à l'extension accélérée des activités PAS de la Banque. Cet obstacle politique tient aux intérêts établis qui sont en jeu dans le système d'incitations existant et dans les dispositifs institutionnels en place, si inefficaces soient-ils sur le plan national. Si les ajustements peuvent être progressifs, à moyen et long terme, la mise en oeuvre de changements importants de politique, de programmes et d'institutions est essentielle pour réaliser l'ajustement structurel et rétablir la viabilité de la balance des paiements ainsi qu'un taux de croissance raisonnable.

42. Il est de règle générale que les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à obtenir un agrément politique pour les programmes d'ajustement. Toutefois, ces difficultés sont amplifiées dans les pays dont le revenu par habitant et le développement institutionnel sont faibles. En outre, ces mêmes pays ont souvent un besoin urgent de programmes d'ajustement.

43. Beaucoup de ces pays se situent en Afrique Sub-Saharienne, notamment en région sahélienne. Leurs perspectives de croissance sont particulièrement sombres ; elles reflètent le fait qu'il s'agit des pays les moins développés sur le plan du revenu par habitant (et par conséquent des possibilités absolues d'épargne) ainsi que du développement des ressources humaines et des institutions. Dans nombre d'entre eux, les désastres naturels, notamment la sécheresse, ont eu des effets défavorables sur la production. Néanmoins, les stratégies de développement appliquées par ces pays ont contribué à la faiblesse des performances - et en sont, dans certains cas, la principale cause. L'incidence de la détérioration des termes de l'échange, les variations des taux de croissance de la zone de l'OCDE et pour beaucoup d'entre eux les changements intervenus en matière d'aide ont donc assombri les perspectives concernant la croissance et la balance des paiements, qui d'ailleurs étaient déjà fort inquiétantes. Dans ces pays plus qu'ailleurs, les projets PAS doivent s'attacher à résoudre les problèmes sous-jacents de stratégie du développement ainsi que les problèmes plus immédiats d'ajustement. Les principales réformes en matière de politiques et d'institutions appuyées par le PAS au Sénégal traduisent l'importance des changements que requiert la stratégie de développement pour permettre à de nombreux pays sub-sahariens de réaliser leurs objectifs de développement et de maintenir à moyen terme la viabilité de leur balance des paiements.

44. Dans les pays où la Banque n'a pu s'entendre avec les pouvoirs publics sur un programme d'ajustement structurel pouvant être financé par une succession de PAS, elle a prêté son concours à des améliorations plus limitées des politiques dans l'espoir que ces actions pourraient être progressivement élargies. Ces opérations ont porté essentiellement sur les réformes des politiques et des institutions dans les secteurs

et sous-secteurs prioritaires de l'économie. Le modèle de cette voie d'approche a été le Projet de réorganisation de l'agriculture soudanaise approuvé par le Conseil en mars 1980, qui complétait un accord de facilité élargie du FMI. Ce projet concernait les besoins de réorganisation du secteur agricole, mais l'accord s'est fait également sur le volume et la composition du programme global d'investissement public. Une approche sectorielle analogue est à l'étude en Tanzanie.

45. Si le principal obstacle à l'adoption des programmes d'ajustement est d'ordre politique, la pénurie de personnel gouvernemental spécialisé est souvent un facteur aggravant. Il faut des spécialistes pour analyser les divers aspects du problème de l'ajustement et définir de nouveaux programmes d'action afin de résoudre ces problèmes. Certaines solutions étant plus acceptables que d'autres sur le plan politique, la capacité technique de formuler des options est un facteur important. Si cette capacité est réduite, une assistance technique peut être fournie pour renforcer le personnel local. Les services de la Banque ont apporté une assistance technique dans le cadre des activités régulières au niveau de l'économie et des secteurs, ainsi que dans l'exercice d'autres responsabilités sur le plan de l'action. Ces missions ont communiqué aux gouvernements concernés des rapports couvrant les questions de politiques macro-économiques et sectorielles ainsi que la réforme institutionnelle. En outre, des mémorandums spécifiques ont souvent été rédigés pour aider les pouvoirs publics à cerner les problèmes et à préparer des solutions. Pour l'un des projets, un agent de la Banque a été détaché pour un an au titre de l'assistance technique.

46. Pour compléter l'action entreprise par la Banque dans le cadre de ses activités régulières et de son budget de fonctionnement, l'assistance technique éventuellement nécessaire a été fournie par des sources appropriées - notamment grâce à des projets d'assistance technique financés par le PNUD, l'aide bilatérale ou l'IDA. La Banque s'est attachée à faire en sorte que l'incapacité technique de définir un programme d'ajustement structurel ne soit pas un obstacle à l'obtention d'un PAS.

#### Incidence des PAS sur les autres prêts de la Banque

47. Outre l'ajustement structurel, la Banque s'efforce d'appuyer de nombreux autres objectifs et se trouve donc engagée dans beaucoup de secteurs pour ce qui concerne la création d'institutions, les investissements et les politiques. Dans la mesure où le financement des projets PAS se fait aux dépens d'autres opérations, la contribution de la Banque dans beaucoup de secteurs et sous-secteurs peut en souffrir.

48. Un rapport récent adressé au Conseil met l'accent sur les difficultés et les modifications éventuelles qu'implique l'intégration des opérations PAS dans les programmes d'activités par pays mis en oeuvre par la Banque. Recommandant que les opérations de PAS soient inscrites en supplément au programme de prêts existant, ce document précisait :

"Il serait paradoxal que le financement (des PAS) par la Banque se fasse aux dépens de son appui constant aux programmes d'investissements des pays emprunteurs. La raison d'être de la Banque est d'aider les pays à maintenir autant que possible le rythme de développement de leurs programmes visant à encourager la croissance et à réduire la pauvreté par des investissements qui améliorent la productivité des classes pauvres."

49. Si l'on exclut toute additionnalité, les projets PAS doivent être financés essentiellement par réaffectation de fonds destinés à des projets réguliers menés dans le pays bénéficiaire. Dans certains pays, la réaffectation ne retarde pas la mise en oeuvre du programme d'investissement car le processus d'ajustement implique une réduction et une nouvelle répartition des investissements publics. Ainsi, en Turquie, au Kenya et au Sénégal, le programme d'ajustement a privilégié la réalisation urgente des projets en cours aux dépens du lancement de nouveaux projets, sauf dans les domaines fortement prioritaires tels que l'énergie et les exportations. Cette priorité accordée aux projets en cours aura probablement un certain effet sur la pertinence du soutien de la Banque à de nouveaux projets. En réalité, cet effet a été minime car la Banque finance des projets urgents dans des secteurs hautement prioritaires.

50. De plus, ainsi qu'on l'a déjà noté, les PAS et les prêts pour les projets souvent se renforcent mutuellement. Les actions gouvernementales financées par des PAS visent à améliorer le cadre réglementaire et institutionnel dans lequel s'inscrivent les projets, ce qui rend leur exécution plus efficace et plus rapide. A l'inverse, l'amélioration des politiques doit être étayée par des projets appropriés. Par exemple, les contraintes pesant sur le budget d'investissement rendent plus nécessaires des solutions peu coûteuses et mieux orientées dans les secteurs sociaux (exemple : adduction d'eau, enseignement, urbanisme, santé), qui peuvent bénéficier du concours de la Banque sous forme de prêts "projets". De même, les grandes réformes industrielles lancées par le PAS octroyé aux Philippines exigent une action parallèle dans le domaine de la politique financière. Cette action doit bénéficier d'un financement séparé de la Banque.

### Répartition des ressources

51. En règle générale, les devises versées dans le cadre du PAS permettent une large gamme d'achats. Dans certains cas, toutefois, une partie des devises a été dévolue à des postes déterminés, dans le cadre du programme de répartition de ressources du pays emprunteur. Ainsi, le PAS octroyé à la Turquie précisait le montant des importations du secteur privé, et des achats de matières premières pour les industries de fabrication d'engrais et de pesticides et les industries de base (sidérurgie, par exemple). Une liste plus restreinte d'importations souhaitables a été établie d'un commun accord dans le cadre du PAS pour la Guyane dont une partie est affectée à un fonds de développement des exportations qui effectuera les importations nécessaires aux exportateurs. D'une façon générale, il a été convenu que les fonds de contrepartie serviraient à financer le programme d'investissement public élaboré d'un commun accord. Au Sénégal, toutefois, l'emploi des fonds de contrepartie a été limité au financement des dépenses de développement des entreprises para-publiques, principalement dans le secteur agricole, ayant signé des contrats de programme avec le gouvernement.

### IV. CONCLUSIONS

52. Bien que l'expérience acquise jusqu'ici soit limitée, les prêts à l'ajustement structurel semblent bien en voie de devenir un moyen efficace d'aider les pays dont le gouvernement est capable et désireux d'élaborer un programme spécifique et détaillé d'ajustement structurel. Chacun des projets mis en oeuvre à ce jour a fourni un cadre pour l'examen approfondi d'un grand nombre de questions essentielles : politique des échanges, réforme des institutions, efficacité des dépenses publiques, mobilisation des ressources. Ces discussions ont conduit les Etats à adopter des plans d'action détaillés visant à rétablir à moyen terme la viabilité de la balance des paiements, tout en maintenant un effort de développement optimal. Les prêts à l'ajustement structurel octroyés par la Banque ont complété efficacement le recours par les mêmes pays emprunteurs aux facilités du Fonds.

53. Comme on s'y attendait dès le lancement du programme, les besoins de financement varient selon le pays, aussi les PAS ont-ils été conçus dans un cadre souple. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur l'efficacité des programmes convenus. En outre, on ne sait pas encore si - et éventuellement dans quelle mesure - les prêts sectoriels assortis de mesures d'orientation générale significatives peuvent prélude à des programmes plus étendus. Toutefois, il ne fait guère de doute que les projets PAS ont aidé les emprunteurs à mettre au point et à lancer des programmes de mutation structurelle de plus grande envergure et davantage centrés sur les objectifs de développement à long terme qu'ils ne l'auraient sans doute été sans ces prêts. De plus, les projets PAS servent de base à l'analyse des options qui devraient aider à définir de nouveaux changements sur le plan de l'action.

54. Pour l'exercice 1981, des PAS portant sur dix pays ont été approuvés ou seront probablement prêts pour examen par le Conseil, et dans plusieurs autres pays, les travaux et les discussions préparatoires à des projets PAS ont commencé. Cela ne représente qu'une assez faible partie des pays ayant besoin de programmes d'ajustement structurel. Naturellement, plusieurs pays mettent en oeuvre des ajustements structurels sans intervention directe de la Banque et, dans d'autres cas, la Banque finance les changements nécessaires au niveau sectoriel et dans d'autres domaines d'action par le biais des opérations sectorielles et des prêts pour les projets. Néanmoins, plusieurs autres pays en développement ont besoin d'identifier plus clairement leurs problèmes à long terme, puis d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes d'ajustement structurel afin de conserver un taux raisonnable de croissance et de développement au cours des années 80. C'est le cas tout particulièrement des pays Membres de la Banque les plus pauvres et les moins développés, aussi la Banque fait-elle d'importants efforts pour aider les pouvoirs publics de ces pays à élaborer des programmes appropriés.