

IEO

Independent Evaluation Office
of the International Monetary Fund

Bureau indépendant d'évaluation
du Fonds monétaire international

RAPPORT D'ÉVALUATION

Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI

The background of the lower half of the page is a complex, abstract composition of green and light green tones. It features various geometric and architectural elements, including a large sphere with horizontal lines, classical columns, and overlapping circles and squares. The overall effect is a modern, data-driven aesthetic.

2007

Créé en juillet 2001, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a pour fonction de produire des évaluations objectives et indépendantes sur des sujets qui se rapportent aux activités du FMI. Le BIE fonctionne indépendamment de la direction et en complète autonomie par rapport au Conseil d'administration du FMI. Il contribue à développer la culture du savoir au sein de l'institution, à renforcer la crédibilité extérieure du FMI, à faire mieux connaître son travail dans les pays membres et aide le Conseil d'administration dans sa tâche de gestion et de contrôle. Pour de plus amples informations, consultez le site Internet du BIE (www.ieo-imf.org), ou contactez le BIE par téléphone au +1-202-623-7312 ou à l'adresse info@ieo-imf.org.

IEO

Independent Evaluation Office
of the International Monetary Fund

Bureau indépendant d'évaluation
du Fonds monétaire international

RAPPORT D'ÉVALUATION

Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI

2007

© 2008 Fonds monétaire international

Production : Division des services multimédias du FMI
Couverture : Lai Oy Louie

Edition française :
Services linguistiques du FMI
Département de la technologie et des services généraux

Les commandes doivent être adressées à :
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, NW, Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : www.imf.org

Table des matières

Avant-propos	vii
Abréviations	ix
Résumé analytique	1
1 Introduction	2
2 Méthodes et données	3
3 Conditionnalité structurelle : structure et efficacité	4
A. Caractéristiques des conditions structurelles des programmes appuyés par le FMI	4
B. Respect des conditions structurelles	8
C. La conditionnalité structurelle réussit-elle à promouvoir les réformes structurelles?	10
D. Facteurs déterminants de l'efficacité	12
4 Impact de l'initiative de rationalisation	18
A. Note d'orientation intérimaire de 2000 et directives de 2002 sur la conditionnalité	18
B. Volume et composition de la conditionnalité : résultats concrets et explication	18
5 Principales observations et recommandations	22
Encadrés	
1. Conditionnalité structurelle : opinions des autorités nationales	13
2. Conditionnalité structurelle : opinions des organisations de la société civile	14
Graphiques	
1. Répartition des conditions structurelles par secteur économique	5
2. Moyenne des conditions structurelles par année-programme, 1995–2004	19

Tableaux

1. Exemples de conditionnalité structurelle, classés par type de condition et par niveau de contenu structurel [6](#)
2. Distribution des conditions structurelles en fonction de leur niveau de contenu structurel et des types de programmes et d'instruments de contrôle utilisés dans le cadre des 43 études de cas [7](#)
3. Respect de la conditionnalité structurelle en fonction du niveau de contenu structurel et du type de programme [9](#)
4. Progrès enregistrés en matière de réformes structurelles dans les domaines visés par la conditionnalité structurelle [12](#)
5. Chevauchement des conditions du FMI et de la Banque mondiale relatives à la privatisation dans les programmes appuyés par la FRPC [16](#)

Bibliographie [25](#)

DÉCLARATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL, RÉPONSE DES SERVICES DU FMI, COMMENTAIRES DU BIE SUR LES RÉPONSES DE LA DIRECTION, RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

Déclaration du Directeur général [29](#)

Réponse des services du FMI [31](#)

Commentaires du BIE sur les réponses de la Direction [39](#)

Résumé du Président [41](#)

CD-ROM

Les documents ci-après sont inclus dans le CD-ROM joint à ce rapport et peuvent aussi être consultés sur le site Internet du BIE à l'adresse suivante : www.imo-imf.org.

Rapport principal (anglais, espagnol et français)

Documents de référence (anglais)

Déclaration du Directeur général, réponse des services du FMI et commentaires du BIE sur les réponses de la Direction (anglais, espagnol et français)

Résumé des discussions du Conseil d'administration (anglais, espagnol et français)

Les conventions utilisées dans le présent rapport sont les suivantes :

- Dans les tableaux, une cellule vide indique que les données ne sont pas pertinentes; ... indique que les données ne sont pas disponibles; 0 ou 0,0 indique que le chiffre est égal à zéro ou qu'il est négligeable. Les chiffres ayant été arrondis, il se peut que les totaux ne correspondent pas exactement à la somme de leurs composantes.
- – (en dash) entre des années ou des mois (par exemple, 2005–06 ou janvier–juin) indique la période couverte, de la première à la dernière année comprise ou du premier au dernier mois compris; / ou virgule entre des années ou des mois (par exemple, 2005/06) indique un exercice budgétaire (financier).
- Par «billion», il faut entendre mille milliards.
- Par «points de base», on entend un centième de point (de pourcentage). Ainsi 25 points de base équivalent à ¼ de point (de pourcentage).
- Le terme «pays» ne se rapporte pas nécessairement à une entité territoriale constituant un État au sens où l'entendent le droit et les usages internationaux. Il s'applique également à un certain nombre d'entités territoriales qui ne sont pas des États, mais qui peuvent être considérées comme des économies distinctes aux fins de l'analyse économique et de l'établissement des statistiques.
- Certains des documents cités et donnés comme références ne sont pas disponibles au public au moment de la publication du rapport. En vertu de la politique actuelle sur l'accès du public aux archives du FMI, certains de ces documents seront disponibles cinq ans après leur réalisation. Ils portent la référence EBS/AA/NN ou SM/AA/NN, EBS et SM indiquant la série dont font partie ces documents.

This page intentionally left blank

Avant-propos

Alors que le débat sur l'utilisation et l'efficacité des conditions structurelles se poursuit, le Bureau d'évaluation indépendant a entrepris d'examiner les modalités du recours à la conditionnalité structurelle dans les programmes appuyés par le FMI. Il s'est attaché à répondre à deux questions distinctes : la conditionnalité structurelle a-t-elle entraîné des changements économiques durables et quel impact a eu l'initiative de rationalisation lancée en 2000 pour recentrer l'emploi de la conditionnalité dans les accords du FMI?

Le rapport fait apparaître qu'un grand nombre de conditions structurelles sont très détaillées, n'ont pas une importance cruciale évidente et sont souvent perçues comme une ingérence nuisible à l'internalisation des programmes par les bénéficiaires. La plupart des programmes n'expliquent pas pourquoi des conditions si nombreuses et si détaillées sont requises pour assurer la mise en place des réformes durables souhaitées. Le rapport montre aussi que le respect de la conditionnalité structurelle, de l'ordre de 50 %, est faible comparé au respect de la conditionnalité macroéconomique, assuré à environ 85 %. Il est difficile, dans ce contexte, de voir comment la conditionnalité structurelle peut aider à assurer la mise en place des dispositifs nécessaires pour sauvegarder les ressources du FMI, ou comment elle peut donner aux pays emprunteurs des assurances sur les conditions dans lesquelles les ressources du FMI seront mises à leur disposition — autrement dit, comment la conditionnalité remplit les deux rôles envisagés pour elle dans les Statuts du FMI.

Il ressort aussi de l'évaluation que le nombre moyen de conditions structurelles prévues dans les rapports appuyés par le FMI n'a pas diminué depuis le lancement de l'initiative de rationalisation en 2000 et se situe toujours autour de 17 conditions par année-programme. Des progrès n'en ont pas moins été accomplis : la composition de la conditionnalité structurelle a changé, puisqu'elle s'est nettement réorientée vers les domaines de compétence essentiels du FMI, ainsi qu'en témoignent la diminution très sensible de la part faite au commerce ou aux privatisations, et l'importance prise par la politique fiscale, la gestion des dépenses publiques ou le secteur financier. Cela dit, les conditions structurelles portent encore, pour environ un tiers d'entre elles, sur des domaines non essentiels. Le rapport montre que, si le nombre de conditions n'a pas sensiblement diminué, cela est dû en partie à la marge de discrétion considérable laissée par les directives sur la conditionnalité adoptées en 2002 (ainsi qu'à la difficulté d'appliquer, dans la pratique, le critère de «criticalité» qu'elles établissent), et à l'absence de directives précises de la part de la Direction et du Conseil d'administration du FMI.

Améliorer la façon dont la conditionnalité structurelle est conçue dans les programmes qu'il appuie reste un enjeu majeur pour le FMI. Le message du rapport est clair : il faut avant tout modifier les incitations au sein de l'institution pour faire en sorte que les programmes soient mieux adaptés aux capacités techniques et aux réalités politiques nationales, et encourager le FMI à appliquer la conditionnalité avec parcimonie et à la recentrer davantage sur ses domaines de compétences clés — conformément aux objectifs initiaux de l'initiative de rationalisation. La Direction et le Conseil doivent donner un nouvel élan à cette initiative en réaffirmant leur volonté d'atteindre les buts qu'elle s'est fixée.



Thomas A. Bernes
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation

Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI

La présente évaluation a été préparée par une équipe placée sous la direction de Ruben Lamdany et d'A. Javier Hamann. Elle avait été entamée par une équipe dirigée par Marcelo Selowsky, qui est parti à la retraite en août 2006. L'équipe d'évaluation initiale était composée de Philippe Hall, A. Javier Hamann, Emilio Pineda et Luis Alvaro Sanchez-Barracaldo. Des contributions supplémentaires ont été reçues de Nils Bjorksten, Markus Berndt, Jeffrey Allen Chelsky, Axel Dreher, Tony Killick, Thomas Reichmann, Marko Skreb, Sophie Brown, Halim Kucur, Camelia Minoiu, Roxana Pedraglio, Teresa Perez, Scott Standley et Misa Takebe. Le soutien administratif a été assuré par Arun Bhatnagar, Annette Canizares et Jeanette Abellera. Rachel Weaving est intervenue à titre d'adjointe à la rédaction. Esha Ray, Emily Ku et Jeffrey Allen Chelsky ont assuré la production de ce document. Le rapport a été approuvé par Thomas A. Bernes.

Abréviations

BIE	Bureau indépendant d'évaluation
CR	Critère de réalisation
CRG	Compte des ressources générales
CS	Conditionnalité structurelle
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GDP	Gestion des dépenses publiques
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
MEDC	Mécanisme élargi de crédit
MONA	Suivi des accords du FMI
MP	Mesure préalable
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PPTE	Pays pauvres très endettés
RS	Repère structurel
UE	Union européenne

This page intentionally left blank

Résumé analytique

La présente étude examine les facteurs qui interviennent dans la conditionnalité structurelle pour promouvoir la réalisation des programmes de réforme structurelle appuyés par le FMI. Elle se penche en outre sur les répercussions de l'initiative de rationalisation lancée en 2000 et sur la mise en œuvre des directives de 2002 sur la conditionnalité. Ces directives visaient à réduire le nombre et l'étendue des conditions structurelles en exigeant une application «parcimonieuse» de ces conditions et stipulaient qu'elles devaient être «cruciales» à la réalisation des objectifs des programmes.

L'étude a permis de constater que les conditions structurelles imposées dans le cadre des programmes appuyés par le FMI au cours de la période 1995–2004 ont été très nombreuses, atteignant en moyenne 17 par année-programme. La plupart de ces conditions avaient un contenu structurel limité, et seulement la moitié d'entre elles environ ont été remplies dans les délais prescrits. Il n'apparaît qu'une faible corrélation entre le respect des conditions et les progrès subséquents en matière de réforme structurelle. La prise en charge du programme de réforme par l'équipe économique et par les ministères dépensiers chargés de l'application des mesures spécifiques s'est avérée nécessaire tant pour le respect des mesures prescrites que pour la continuité de la réforme. Le respect des mesures prescrites et l'efficacité de leur application étaient plus grands dans les sphères de compétences primordiales du FMI telles que la gestion des dépenses publiques et les questions fiscales, et moindres dans des domaines comme la privatisation et les réformes du secteur public en général.

L'initiative de rationalisation n'a pas réduit le nombre de conditions imposées, en partie du fait que les conditions structurelles servent toujours au suivi d'autres initiatives comme les programmes de soutien offerts par les bailleurs de fonds et le processus d'adhésion à l'UE. Elle a cependant conduit le FMI à recentrer sa conditionnalité sur ses principaux domaines de compétence et sur de nouveaux

domaines de réforme fiduciaire fondamentale, et à se démarquer de domaines controversés où son influence est limitée et qui relèvent plutôt de la Banque mondiale. Néanmoins, les accords avec le FMI comportent toujours des conditions qui ne paraissent pas cruciales à la réalisation des objectifs des programmes.

Au nombre des recommandations formulées, la présente étude réaffirme la nécessité de réduire le nombre de conditions structurelles. En guise de première étape, une limite théorique pourrait être fixée — par exemple, quatre à cinq conditions par année, soit la moitié de la moyenne observée actuellement dans le cas des critères de réalisation et des mesures préalables. Le recours aux repères structurels devrait être supprimé, et les mesures à faible contenu structurel devraient être exclues de la conditionnalité. La conditionnalité devrait normalement se limiter aux sphères de compétences primordiales du FMI. Dans les autres secteurs essentiels — par exemple, le secteur public au sens large —, le FMI devrait jouer un rôle secondaire, la Banque mondiale ayant des compétences plus grandes dans ces domaines. Il pourrait s'avérer nécessaire de solliciter l'avis du Conseil d'administration lorsque des réformes jugées cruciales ne relèvent pas des compétences fondamentales du FMI et qu'il est peu probable d'établir à temps une collaboration efficace avec la Banque mondiale. Le FMI devrait élaborer un cadre de suivi et d'évaluation liant les conditions aux réformes et aux objectifs qui puisse donner une assise plus solide à l'évaluation des résultats des programmes. Les documents des programmes devraient expliquer pourquoi la conditionnalité proposée est cruciale à la réalisation d'objectifs précis. Dans le cas des programmes FRPC, en particulier, les demandes devraient s'accompagner d'un plan opérationnel couvrant toute la période de réalisation des programmes, expliquant les réformes proposées et établissant leur agencement, et décrivant les résultats attendus.



Introduction

1. À partir du milieu des années 80, le FMI a de plus en plus subordonné ses programmes de prêts à la réalisation de réformes structurelles visant à accroître la viabilité des ajustements macroéconomiques, à promouvoir la croissance, à guider la transformation des économies en transition et, plus récemment, à réduire la pauvreté. Cette tendance était reliée à l'apparition de nouvelles facilités de prêt à plus long terme à l'intention des pays à faible revenu, ainsi qu'aux nouveaux défis posés par les économies en transition. La couverture sectorielle et thématique de la conditionnalité structurelle (CS) s'est progressivement élargie à la modification des législations, des politiques et des structures d'incitations économiques, ainsi qu'aux réformes institutionnelles.

2. Ce recours accru à la CS a suscité de vives critiques, la prolifération des conditions structurelles du FMI étant perçue comme une ingérence nuisible à l'internalisation des programmes par les pays. On reproche à la CS de mal définir les priorités et de peser trop lourdement sur les capacités locales, d'être superflue en présence d'une forte internalisation ou difficilement applicable si cette internalisation n'existe pas. Il arrive également que l'on dénonce le caractère idéologique et souvent malavisé des conditions imposées dans des domaines comme la réforme du commerce ou la privatisation¹. Enfin, beaucoup d'intervenants, tant au sein du FMI qu'à l'extérieur, s'opposent à ce que le FMI se mêle de trop près à des réformes visant des domaines qui ne relèvent pas de ses responsabilités primordiales, et soutiennent que cela a poussé à la multiplication des mandats.

3. Réagissant à ces critiques, le Directeur général du FMI a émis en septembre 2000 une note d'orientation intérimaire visant à rationaliser la CS (FMI,

2000). Cette note soulignait que les pays membres devaient internaliser les politiques appuyées par le FMI et précisait que les conditions structurelles devaient être pertinentes au plan macroéconomique. Deux ans plus tard, le Conseil d'administration a approuvé de nouvelles directives sur la conditionnalité qui exigeaient une utilisation « parcimonieuse » des conditions structurelles et stipulait que ces conditions devaient être « cruciales » à la réalisation des objectifs des programmes (FMI, 2002). Ces directives étaient censées réduire le nombre des conditions structurelles et mieux les cibler, et impliquer davantage les autorités nationales dans la conception des programmes. La diffusion de la note d'orientation intérimaire et l'approbation des nouvelles directives sur la conditionnalité constituent ensemble ce que l'on appellera ci-après l'« initiative de rationalisation ».

4. La présente évaluation porte sur les programmes approuvés de 1995 à 2004 et met l'accent sur deux catégories de questions : 1) en quoi la CS favorise-t-elle la mise en œuvre des réformes structurelles, c'est-à-dire, quelles sont les caractéristiques de sa conception et les conditions nationales qui contribuent à la rendre plus efficace? 2) quelle a été l'incidence de l'initiative de rationalisation sur le nombre et la composition des conditions structurelles?

5. Le rapport est organisé comme suit : le chapitre 2 décrit brièvement les méthodes et les données utilisées aux fins de l'évaluation; le chapitre 3 précise le contexte des programmes du FMI et du recours aux conditions structurelles, et présente les principales observations de l'étude concernant l'efficacité de la CS; le chapitre 4 examine l'initiative de rationalisation et son incidence; le chapitre 5 présente les recommandations de l'étude.

¹Le chapitre I du document de référence examine les raisons qui justifient la conditionnalité structurelle et les principales critiques dont elle fait l'objet.

6. Le document de référence présente aux chapitres III à V une description détaillée des sources de données et des méthodes d'analyse utilisées aux fins de l'évaluation. Nous en présentons ci-dessous un bref résumé.

7. Aux fins de la présente évaluation, on entend par «condition structurelle» toute condition posée dans le cadre d'un programme et qui ne constitue pas un objectif quantitatif lié à la programmation financière de l'accord. L'analyse est basée sur des informations provenant de trois sources qui se recoupent :

- i) **La base de données MONA.** L'analyse du respect de la conditionnalité ainsi que du nombre et de la répartition sectorielle des conditions structurelles a été réalisée à l'aide de la base de données utilisée par le FMI pour le suivi de l'évolution des accords. Cette base de données, connue sous le nom de MONA (*Monitoring of Fund Arrangements*), couvre les 7.139 conditions structurelles posées dans les 216 programmes approuvés par le FMI de 1995 à 2004 dans 94 pays.
- ii) **Études sur documents, 1999–2003.** Les données d'un échantillon de 43 programmes approuvés de 1999 à 2003 ont servi à analyser le contenu structurel des conditions posées, c'est-à-dire le degré de changement structurel qu'elles sont censées engendrer si elles étaient appliquées et leur capacité à promouvoir des réformes ultérieures. Les programmes retenus renferment 1.567 des 3.652 conditions posées dans les 103 programmes approuvés au cours

de cette période, et l'analyse est fondée sur les 1.306 conditions pour lesquelles on dispose d'informations sur l'ensemble des variables pertinentes. Trente des 43 programmes ont été choisis au hasard; les 13 autres ont été choisis à partir d'un échantillon stratifié afin de donner un ensemble représentatif de pays aux fins des études de cas approfondies décrites ci-dessous.

- iii) **Études de cas approfondies, 1999–2003.** Des études approfondies ont porté sur des programmes appuyés par le FMI dans 13 pays et notamment sur la conception des programmes, les facteurs déterminant leur efficacité et le point de vue des autorités sur le processus. Ces 13 études de cas sont fondées sur les résultats d'entrevues menées auprès des autorités, d'autres intervenants et des services du FMI et de la Banque mondiale, ainsi que sur l'examen détaillé d'un vaste ensemble de documents liés aux programmes. Nous avons en outre sollicité le **point de vue des autorités** des pays sur divers aspects de la conception des programmes tels que le style de négociation et le nombre, le niveau de détail et la portée des conditions structurelles. Nous avons également cherché à connaître le point de vue des organisations de la société civile et des universitaires.

8. Une **enquête a été réalisée auprès des services du FMI** pour examiner les questions liées à l'initiative de rationalisation et à la coopération FMI–Banque mondiale (voir chapitre V du document de référence).

Conditionnalité structurelle : structure et efficacité

9. La présente section décrit les différents types de conditions structurelles et examine en quoi elles réussissent à promouvoir les réformes structurelles. Elles sont d'abord classées en fonction de leur statut juridique, de leur distribution sectorielle et de l'ampleur des changements structurels qu'elles entraîneraient si elles étaient appliquées. Sont ensuite analysés le degré de respect de ces conditions et leur efficacité. Nous examinons enfin pour conclure les facteurs pouvant agir sur la conception de la CS ainsi que ses effets sur les réformes.

A. Caractéristiques des conditions structurelles des programmes appuyés par le FMI

10. Cent dix-neuf des 216 accords approuvés de 1995 à 2004 ont été financés par le compte des ressources générales du FMI : 99 accords de confirmation (AC) et 20 accords relevant du MEDC. Les 97 autres ont été financés à partir de ressources concessionnelles (35 prêts FAS ou FASR et 62 prêts au titre de la FRPC). Ces deux groupes seront respectivement désignés ci-après AC et FRPC². Soixante-dix des accords financés à partir de ressources concessionnelles ont été conclus avec des pays admissibles à un allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Les 216 programmes approuvés comptaient au total plus de 7.000 conditions structurelles, parmi lesquelles environ 30 % étaient des mesures préalables (MP), 20 % des critères de réalisation structurels (CR), et 50 % des repères structurels (RS).

11. Les MP, CR et RS se distinguent par leur statut juridique et l'échéance de leur examen dans le calendrier des délibérations du Conseil d'administration du

FMI. Les MP sont des mesures qu'un pays est censé adopter avant l'approbation d'un accord ou l'achèvement d'une revue (condition préalable au décaissement d'une tranche de crédit); elles sont établies par la Direction du FMI. Depuis 2000, les documents relatifs aux programmes soumis au Conseil d'administration doivent décrire leur état d'avancement (ce n'était pas toujours le cas avant 2000). Les CR sont des conditions approuvées par le Conseil d'administration qui doivent être respectées avant que les décaissements prévus dans le cadre d'un accord puissent être effectués. En cas de non-observation d'un CR, le Conseil d'administration doit accorder une dérogation pour que le décaissement ait lieu. En règle générale, pour cela il doit s'assurer que le programme est par ailleurs sur la bonne voie ou que des mesures correctrices ont été adoptées. Les CR s'appliquent à des variables ou mesures clairement précisées qui peuvent faire l'objet d'un suivi objectif par les services du FMI et dont l'échéance est jugée importante. Les RS s'appliquent au contraire à des mesures qui ne peuvent faire l'objet d'un suivi objectif et ou dont la non-exécution d'une des composantes ne serait pas jugée suffisante pour entraîner le dérapage du programme. Comme les CR, les RS sont approuvés par le Conseil d'administration. La non-observation d'un RS ne conduit pas automatiquement à l'interruption du programme, et n'exige donc pas du Conseil d'administration qu'il accorde une dérogation. Par contre, face à la non-observation d'un ou plusieurs RS, la Direction peut retarder ou refuser de soumettre à l'approbation du Conseil d'administration la revue d'un programme en cours si elle juge que le non-respect des RS risque de compromettre la réalisation des objectifs du programme³.

12. Aux fins de la présente évaluation, le BIE a classé les conditions structurelles en neuf catégories sectorielles qui s'inspirent en gros de la classification utilisée par les services du FMI dans ses examens

²Dans cinq cas (Azerbaïdjan 1996, Pakistan 1997, Yémen 1997, Macédoine 2000 et Sri Lanka 2003), deux facilités — FRPC et MEDC — ont servi à appuyer les programmes des pays. Dans ces cas, la FRPC a servi à l'établissement du cadre du programme, et les ressources du MEDC ont été utilisées à titre complémentaire. La présente évaluation classe tous ces programmes dans la catégorie FRPC.

³Si les autorités ne sont pas d'accord avec la Direction quant à l'achèvement de la revue, une réunion du Conseil d'administration peut encore être convoquée à la demande d'un administrateur pour examiner cette question. Cependant, en pareil cas, la Direction peut choisir d'attendre pour recommander au Conseil d'approuver l'achèvement de la revue.

internes (voir le chapitre III du document de référence). Quatre de ces secteurs — fiscalité, gestion des dépenses publiques, réforme du secteur financier et autres activités fondamentales du FMI, dont les questions liées au commerce, aux régimes de change et à la politique monétaire — correspondent tout à fait aux définitions des sphères de compétence primordiales du FMI présentées dans les directives de 2002 sur la conditionnalité et sont désignés ci-après «secteurs fondamentaux»⁴.

13. Au cours de la période d'évaluation (1995–2004), les deux tiers environ de toutes les conditions structurelles étaient concentrées dans quelques-uns des secteurs fondamentaux du FMI : fiscalité (20 %); gestion des dépenses publiques (20 %); réforme du secteur financier (20 %); autres activités fondamentales (6 %). La moitié environ du reste des conditions mettaient l'accent sur la réforme et la privatisation des entreprises publiques, et les autres étaient réparties sur un grand nombre de secteurs relevant davantage des compétences de la Banque mondiale, y compris les politiques sociales, la réforme de la fonction publique et la réforme réglementaire (graphique 1).

14. Les types de conditions prescrites varient d'un secteur à l'autre. Si la conditionnalité globale des AC et des programmes FRPC présente des similitudes, d'importantes différences les distinguent. En particulier, les conditions visant le secteur des finances sont plus nombreuses dans le cas des AC, tandis que celles visant la gestion des dépenses publiques sont plus nombreuses dans le cas des programmes FRPC. Hors des secteurs fondamentaux du FMI, les conditions de réforme et de privatisation des entreprises publiques tendent à prendre la forme de mesures préalables et de critères de réalisation tandis que celles qui visent les autres secteurs ont tendance à prendre la forme de RS.

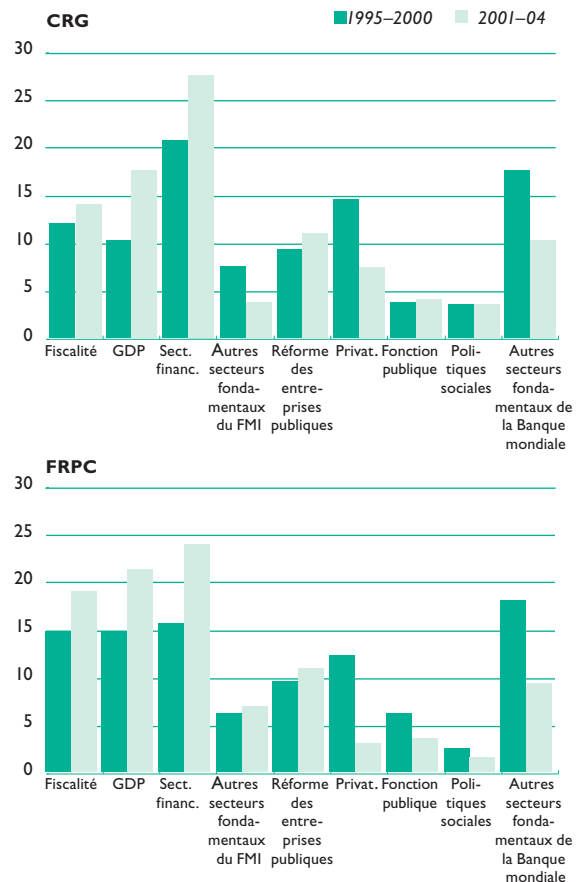
15. Les effets de la CS dépendent non seulement du nombre de conditions posées, mais également du degré de changement structurel qu'elles amèneraient si elles étaient mises en œuvre et de la pérennité de ce changement. Dans la présente évaluation, nous parlons du contenu structurel de la conditionnalité. Le tableau 1 présente des exemples de CS par type (RS, CR et MP); il les classe en fonction de leur contenu structurel en trois catégories comme suit⁵:

⁴Selon les directives sur la conditionnalité, les principaux domaines de compétence du FMI sont d'une part la stabilisation macroéconomique (politiques budgétaire, monétaire et de change, y compris les accords institutionnels sous-jacents et les mesures structurelles y afférentes), et d'autre part les questions relatives aux systèmes financiers (fonctionnement des marchés financiers nationaux et internationaux).

⁵Ces définitions se veulent exhaustives et exclusives, c'est-à-dire que chaque condition ne peut appartenir qu'à une seule catégorie. Nous avons cherché à classer chacune des conditions dans la plus haute catégorie possible, comme l'illustrent les exemples du

Graphique 1. Répartition des conditions structurelles par secteur économique

(En pourcentage de l'ensemble des conditions)



Sources : MONA et estimations des services du Bureau indépendant d'évaluation.

- **Contenu structurel faible ou nul (0).** Les conditions de cette catégorie ne sauraient, en soi, entraîner de changements économiques sensibles, mais elles peuvent néanmoins servir de point de départ à des réformes importantes. On peut mentionner à titre d'exemple la préparation ou l'annonce de plans, de stratégies ou de textes législatifs.
- **Contenu structurel limité (1).** Les conditions de cette catégorie appellent des mesures ponctuelles qui peuvent avoir des effets immédiats et peut-être importants, mais doivent être suivies par d'autres mesures complémentaires pour donner des résultats durables. Ces conditions se divisent en deux types principaux : celles qui nécessitent des mesures fiduciaires ponctuelles, et la conditionnalité

tableau 1. Une douzaine de conditions qui ne pouvaient pas être clairement classées l'ont finalement été dans la catégorie «Contenu structurel limité». Voir le chapitre III du document de référence.

Tableau I. Exemples de conditionnalité structurelle, classés par type de condition et par niveau de contenu structurel

Contenu structurel	Repères structurels (1)	Critères de réalisation (2)	Mesures préalables (3)
Élevé (2)	i) Privatisation de l'entreprise publique d'électricité Egasa (Pérou, AC 2002) (EBS/02/12 p. 65).	i) Privatisation de la Banque de développement de l'Ouganda (UDB) (Ouganda, FRPC 2002) (EBS/02/163 p. 68).	i) Adoption d'une loi autorisant la privatisation de cinq établissements vinicoles stratégiques par le biais d'un appel d'offres ouvert (Moldova, FRPC 2000) (EBS/00/249 p. 38).
	ii) Approbation par le Congrès de la loi de responsabilité budgétaire (Colombie, AC 2003) (EBS/02/210 p. 100).	ii) Adoption par le Parlement d'une loi sur la fermeture de l'ensemble des boutiques hors taxe situées aux postes de douane afin de décourager la contrebande et la fraude fiscale (Albanie, FRPC 2002) (EBS/02/94 p. 63).	ii) Adoption d'une loi autorisant la participation du secteur privé à la construction et à l'exploitation de routes (Honduras, FASR 1999) (SM/04/24 p. 26).
	iii) Adoption d'un projet de loi portant sur la mise en place d'un office central autonome de statistique avant fin septembre 2001 (Sierra Leone, FRPC 2001) (SM/05/158 p. 41).	iii) Approbation par le Congrès d'une loi sur le traitement des banques exposées à un risque systémique (République Dominicaine, AC 2003) (EBS/03/116 p. 12).	iii) Adoption par le Parlement d'une loi révisée sur la TVA conforme aux conclusions du MPEF (Macédoine (ARYM), AC 2003) (EBS/03/51 p. 58).
Limité (1)	i) Calcul des arriérés du secteur routier et réduction de leur valeur de 30 milliards de cedis au cours du premier semestre de 1999 (Ghana, FASR 1999) (EBS/99/57 p. 55).	i) Approbation par le Congrès d'un projet de loi de finances pour 2004 conforme aux objectifs budgétaires du programme (République Dominicaine, AC 2003) (EBS/03/116 p. 12).	i) Adoption par le Parlement d'un budget 2001 parfaitement conforme au programme économique décrit dans le mémorandum et comportant notamment les révisions correspondantes du code des impôts (Géorgie, FRPC 2001) (EBS/00/258 p. 56).
	ii) Émission d'un décret visant à supprimer immédiatement les postes vacants dans la fonction publique et les postes créés par les départs à la retraite, comme prévu au paragraphe 17 du mémorandum de politique économique (Colombie, AC 2003) (EBS/02/210 p. 99).	ii) Audit du personnel de la fonction publique (Côte d'Ivoire, FRPC 2002) (EBS/02/44 p. 64).	ii) Mise en vigueur d'une TVA au taux unique de 18 % (Mali, FASR 1999) (EBS/99/129 p. 63).
	iii) Adoption d'un programme conjoint d'action approuvé par le Trésor et la SFSA visant à contrôler les comptes bancaires des entités budgétaires, à assurer un traitement approprié des arriérés de paiements et à mettre en œuvre un plan assorti d'un délai contraignant pour la réduction progressive et la suppression des arriérés (Mongolie, FRPC 2001) (EBS/01/166 p. 74).	iii) Relèvement du salaire maximum soumis aux cotisations utilisées par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) à 70.000 ouguiyas (Mauritanie, FRPC 2003) (EBS/03/94 p. 76).	iii) Mise en place au sein du Ministère des finances des services de contrôle financier (Estonie, AC 2000) (EBS/00/18 p. 74).
Faible ou nul (0)	i) Soumission au Parlement d'un projet de loi sur la divulgation des renseignements financiers exigeant la préparation régulière de rapports financiers par les élus et les hauts fonctionnaires (Moldavie, FRPC 2000) (EBS/00/249 p. 76).	i) Lancement d'un appel d'offres pour la privatisation de la SONACOS (Sénégal, FRPC 2003) (EBS/03/49 p. 91).	i) Conclusion d'un accord sur les principaux éléments d'un programme de restructuration des banques commerciales appartenant à l'État à définir en consultation avec la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale (République démocratique populaire lao, FRPC 2001) (EBS/01/53 p. 76).
	ii) Conclusion d'un accord entre la BROU, la BCU, et les autorités en vue de la mise en place d'un plan de réforme de la BROU (Uruguay, AC 2002) (SM/05/84 p. 24).	ii) Préparation et publication d'une analyse économique et environnementale, et préparation d'un plan d'action doté d'un calendrier pour la production, la diffusion et la vente de carburants et d'autres produits pétroliers dans des conditions adéquates de rentabilité (Équateur, AC 2003) (EBS/03/21 p. 11).	ii) Présentation au Parlement d'une législation du travail répondant aux conditions énumérées au paragraphe 24 du MPEF (le suivi sera assuré en consultation avec la Banque mondiale) (Croatie, AC 2003) (EBS/03/3 p. 76).
	iii) Nomination d'un responsable de la mise en œuvre (Commissaire général par intérim) (Lesotho, FRPC 2001) (EBS/01/18 p. 53).	iii) Préparatifs en vue de la vente de la KESC tel que décrit au paragraphe 23 du MPEF (Pakistan, FRPC 2001) (EBS/01/197 p. 83).	iii) Annonce que Cocobod garantira un accès équitable à ses services de financement et d'entreposage des récoltes (Ghana, FASR 1999) (EBS/99/57 p. 55).

Source : rapports des services du FMI et évaluations ex post.

Tableau 2. Distribution des conditions structurelles en fonction de leur niveau de contenu structurel et des types de programmes et d'instruments de contrôle utilisés dans le cadre des 43 études de cas¹

Secteur	Description du secteur	Nombre de conditions				Part du total (En pourcentage)				Contenu structurel moyen ²
		Total	Faible	Limité	Élevé	Total	Faible	Limité	Élevé	
1	Politique et administration fiscales	246	83	148	15	19	34	60	6	0,72
2	Gestion des dépenses publiques	273	97	169	7	21	36	62	3	0,67
3	Secteur financier	293	154	128	11	22	53	44	4	0,51
4	Réforme des entreprises publiques	147	48	96	3	11	33	65	2	0,69
5	Privatisation	83	53	21	9	6	64	25	11	0,47
6	Réforme de la fonction publique	42	24	15	3	3	57	36	7	0,50
7	Politiques sociales	34	20	12	2	3	59	35	6	0,47
8	Autres secteurs fondamentaux du FMI	72	25	45	2	6	35	63	3	0,68
9	Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale	116	54	56	6	9	47	48	5	0,59
Total	Ensemble des secteurs	1306	558	690	58	100	43	53	4	0,62
Par programme	CRG	335	167	143	25	26	50	43	7	0,58
	FRPC	971	391	547	33	74	40	56	3	0,63
Par type	RS	646	310	306	30	49	48	47	5	0,57
	CR	260	99	147	14	20	38	57	5	0,67
	MP	400	149	237	14	31	37	59	4	0,66
Secteurs fondamentaux ou Hors des secteurs fondamentaux	Secteurs fondamentaux	884	359	490	35	68	41	55	4	0,63
	Hors des secteurs fondamentaux	422	199	200	23	32	47	47	5	0,58

¹Incluant l'ensemble des 1.306 conditions examinées en profondeur dans les 43 études de cas de 1999 à 2003. Conditions non normalisées pour tenir compte de la durée du programme.

²Calculé comme suit : «Faible» = 0; «Limité» = 1; «Élevé» = 2.

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

quantitative quasi macroéconomique. Le premier type comprend par exemple la publication, à une date donnée, du budget fédéral ou des comptes des entreprises publiques, ou la préparation d'audits particuliers. Le deuxième type comprend notamment la modification des prix administrés, les limites imposées à la croissance de la masse salariale, ou la réduction des arriérés de certaines entreprises publiques.

- **Contenu structurel élevé (2).** Les conditions de cette catégorie peuvent par elles-mêmes apporter des changements durables dans l'environnement institutionnel. La plupart nécessitent des changements de nature législative (par exemple, approbation, adoption ou promulgation d'une loi par le parlement). Cette catégorie comprend également des conditions exigeant la mise en œuvre de certaines mesures fiduciaires régulières ou permanentes, même lorsqu'une

loi n'est pas nécessaire (ces mesures sont souvent appliquées par le biais d'un règlement). Les exemples sont semblables en substance aux conditions à contenu structurel limité, mais l'on s'attend à ce qu'elles aient des effets plus durables. Cette catégorie comprend également des conditions aux incidences structurelles durables — par exemple, mise en œuvre d'une réforme de la fonction publique ou d'un programme de privatisation — qui peuvent être fondées sur une loi préexistante mais qui ne pourraient probablement pas être annulées sans l'adoption d'une nouvelle loi.

16. L'examen de la liste complète des conditions structurelles posées dans les 43 programmes fait apparaître que moins de 5 % de ces 1.306 conditions avaient un contenu structurel élevé (tableau 2). Le contenu structurel était limité dans plus de la moitié des conditions, et faible ou nul dans les autres

(43 %)⁶. Les conditions avaient tendance à être assez détaillées, et le tiers environ avaient une incidence qui débordait les secteurs fondamentaux du FMI et ceux relevant directement de la responsabilité des principales contreparties de l'équipe du FMI. L'analyse n'a laissé constater aucune différence nette entre les divers types de conditions utilisées dans les programmes appuyés par la FRPC et les accords de confirmation. Il est par ailleurs apparu que les mêmes conditions pouvaient être appliquées, à peu de choses près, sous forme de CR dans certains cas, et sous forme de RS dans d'autres. Comparativement aux AC, les programmes FRPC sont assortis d'un plus grand nombre de conditions à contenu structurel limité (56 % contre 43 %), ce qui tient en partie au nombre plus élevé d'actions fiduciaires ponctuelles liées à l'initiative PPTE et à d'autres initiatives conduites par les bailleurs de fonds. Le contenu structurel moyen des conditions était plus élevé dans les secteurs fondamentaux d'intervention du FMI que dans ceux situés en dehors de ses domaines de compétence : sur une échelle de 0 à 2, il s'établissait à 0,68 contre 0,62 pour les MP, et à 0,71 contre 0,60 pour les CR, donnant à conclure que le FMI appuie des réformes structurelles plus ambitieuses dans ses secteurs d'activité fondamentaux.

17. Une analyse sectorielle réalisée sur les 43 pays confirme ces résultats. Cette étude a déterminé pour chaque programme les conditions dont le contenu structurel était le plus élevé dans chaque secteur. Il s'agit d'une bonne indication du caractère ambitieux du programme global de réformes sectorielles, lorsque les stratégies sectorielles sont assorties d'une condition principale (à contenu structurel élevé) à laquelle s'ajoutent d'autres conditions à contenu structurel moindre visant probablement des aspects moins essentiels de la réforme. Dans 10 % environ des réformes sectorielles, la condition principale a un contenu structurel élevé, et dans le quart seulement des cas, la totalité des conditions posées ont un contenu structurel limité ou nul. La distribution des conditions principales en fonction de leur

contenu structurel est semblable dans le cas des programmes FRPC et dans les AC. Là encore, les résultats de l'analyse laissent conclure que les réformes visant les secteurs fondamentaux du FMI sont plus ambitieuses : la condition principale a en règle générale un contenu structurel plus élevé dans les secteurs fondamentaux que dans les autres. On relève au moins une condition à contenu structurel élevé ou limité dans 83 % des secteurs fondamentaux, alors que cette proportion n'est que de 61 % pour les secteurs qui ne relèvent pas des compétences du FMI.

18. En résumé, les programmes étaient assortis d'un grand nombre de conditions structurelles ayant trait à de nombreux aspects de la définition des politiques à mettre en œuvre. Ces conditions étaient souvent assez détaillées, même lorsqu'elles concernaient des questions où le FMI avait peu d'expérience et qui sortaient de ses principaux domaines de compétence. Même si les critiques peuvent percevoir ces conditions comme une ingérence nuisible à l'internalisation par les pays du processus de réforme, moins de 5 % des conditions structurelles préconisaient en fait des réformes structurelles durables, et plus de 40 % se limitaient à demander la préparation de plans ou de projets de lois. Cela dit, presque 60 % des conditions structurelles auraient eu une incidence au moins limitée ou temporaire si elles avaient été respectées, et cette proportion était un peu plus élevée dans les secteurs relevant des compétences du FMI, et notamment dans les programmes FRPC. La moitié environ des conditions à contenu structurel élevé étaient des MP ou des CR, l'autre moitié étant des RS.

B. Respect des conditions structurelles

19. Plus de la moitié des conditions (54 %) ont été remplies dans les délais prescrits (tableau 3)⁷. Les taux de respect étaient sensiblement plus élevés pour les conditions visant les secteurs fondamentaux du FMI, et notamment les programmes appuyés par la

⁶Deux éclaircissements s'imposent au sujet de cette classification. Premièrement, l'approbation d'une loi de finances spécifique a été classée dans la catégorie des conditions à contenu structurel limité. Même si une telle mesure exige d'ordinaire une procédure législative, un budget annuel n'aura pas nécessairement en soi un impact durable du fait qu'il doit être adopté chaque année. Deuxièmement, la présentation au Parlement de textes de lois a été classée dans la catégorie des conditions à contenu structurel faible puisqu'elle n'entraîne pas en soi de changements économiques significatifs. Dans certains régimes, la plupart des lois soumises au Parlement sont approuvées, mais c'est l'adoption correspondante de la législation qui est prise en compte lors de l'analyse de l'efficacité ou des réformes de suivi. Quoi qu'il en soit, en classant la présentation de textes de lois dans la catégorie des conditions à contenu structurel élevé, la part de cette catégorie ne fait qu'augmenter jusqu'à environ 10 % du total et le changement n'influe pas de façon sensible sur le reste de l'analyse.

⁷On obtient des taux de respect semblables pour les 43 pays présentés au tableau 3 et pour les 7.139 conditions couvertes dans la base MONA. Ces données ne tiennent pas compte des MP, qui sont appliquées presque par définition, puisque la base de données n'inclut pas les conditions des programmes qui ont dérapé. Si on tenait compte des MP, le taux de respect atteindrait environ les deux tiers; par contre, il serait inférieur à la moitié si l'on incluait les programmes qui ont dérapé (en excluant les MP). Selon la base MONA, la moitié environ des conditions structurelles qui n'ont pas été remplies dans les délais prescrits l'ont quand même été tardivement ou en partie. La base MONA ne faisait pas de distinction entre ces deux catégories jusqu'à 2001, et elle omet toujours aujourd'hui de préciser la durée des retards et le degré de respect. De toute façon, cette information n'est pas disponible pour l'essentiel de la période visée par cette étude. Ces résultats sont à comparer au taux d'observation de plus de 80 % pour les conditions macroéconomiques quantitatives (FMI, 2005a, p. 28).

Tableau 3. Respect de la conditionnalité structurelle en fonction du niveau de contenu structurel et du type de programme

Ensemble des programmes														
Contenu structurel			Total			0			1			2		
Secteur	Description	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	
1	Politique et administration fiscales	189	21	64	70	17	59	109	24	69	10	23	50	
2	GDP	174	19	53	67	16	58	101	22	51	6	14	33	
3	Secteur financier	209	23	56	111	27	58	90	20	58	8	18	13	
4	Réforme des entreprises publiques	77	8	43	24	6	42	52	11	44	1	2	0	
5	Privatisation	51	6	29	33	8	30	12	3	33	6	14	17	
6	Réforme de la fonction publique	32	4	31	18	4	22	11	2	45	3	7	33	
7	Politiques sociales	28	3	43	18	4	44	8	2	50	2	5	0	
8	Autres secteurs fondamentaux du FMI	53	6	64	20	5	70	31	7	61	2	5	50	
9	Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale	93	10	54	48	12	58	39	9	49	6	14	50	
Total	Ensemble des secteurs ¹	906	100	54	409	100	53	453	100	56	44	100	32	
	Dans les secteurs fondamentaux	625	69	58	268	66	59	331	73	60	26	59	35	
	Hors des secteurs fondamentaux	281	21	43	141	34	43	122	27	45	18	41	28	

FRPC														
Contenu structurel			Total			0			1			2		
Secteur	Description	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	
1	Politique et administration fiscales	162	23	63	58	19	57	99	26	67	5	21	60	
2	GDP	153	22	56	58	19	60	90	24	54	5	21	20	
3	Secteur financier	135	19	61	64	21	69	64	17	58	7	29	14	
4	Réforme des entreprises publiques	58	8	38	16	5	31	41	11	41	1	4	0	
5	Privatisation	37	5	30	26	9	27	11	3	36	0	0		
6	Réforme de la fonction publique	28	4	32	16	5	25	10	3	40	2	8	50	
7	Politiques sociales	13	2	31	9	3	33	4	1	25	0	0		
8	Autres secteurs fondamentaux du FMI	47	7	70	19	6	68	26	7	73	2	8	50	
9	Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale	78	11	49	39	13	51	37	10	49	2	8	0	
Total	Ensemble des secteurs	711	100	54	305	100	54	382	100	56	24	100	29	
	Dans les secteurs fondamentaux	497	70	61	199	65	63	279	62	61	19	79	32	
	Hors des secteurs fondamentaux	214	30	39	106	35	37	103	23	43	5	21	20	

CRG														
Contenu structurel			Total			0			1			2		
Secteur	Description	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	Nombre	Pourcentage du total	Taux de respect	
1	Politique et administration fiscales	27	14	70	12	12	67	10	14	90	5	25	40	
2	GDP	21	11	38	9	9	44	11	15	27	1	5	100	
3	Secteur financier	74	38	47	47	45	43	26	37	58	1	5	0	
4	Réforme des entreprises publiques	19	10	58	8	8	63	11	15	55	0	0		
5	Privatisation	14	7	29	7	7	43	1	1	0	6	30	17	
6	Réforme de la fonction publique	4	2	25	2	2	0	1	1	100	1	5	0	
7	Politiques sociales	15	8	53	9	9	56	4	6	75	2	10	0	
8	Autres secteurs fondamentaux du FMI	6	3	17	1	1	100	5	7	0	0	0		
9	Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale	15	8	80	9	9	89	2	3	50	4	20	75	
Total	Ensemble des secteurs	195	100	51	104	100	52	71	100	54	20	100	35	
	Dans les secteurs fondamentaux	128	18	49	69	23	48	52	11	52	7	29	43	
	Hors des secteurs fondamentaux	67	9	54	35	11	60	19	4	58	13	54	31	

¹Incluant 906 conditions évaluées en profondeur dans les 43 pays de l'étude de cas, à l'exclusion de toutes les MP. Conditions non normalisées pour tenir compte de la durée du programme.

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

FRPC (60 % pour les secteurs fondamentaux contre 39 % pour les autres), ainsi que pour les CR établis pour tous les types de programmes (60 % de respect dans les secteurs fondamentaux contre 37 % dans les autres). Les taux de respect étaient sensiblement inférieurs (moins du tiers) pour les conditions à contenu structurel élevé — probablement parce que ces conditions sont en général plus difficiles à respecter — et ils variaient peu entre les conditions à contenu structurel limité et celles à contenu structurel nul.

20. Le taux moyen d'observation des conditions variait largement d'un pays à l'autre, mais il n'était pas étroitement corrélé avec le succès global du programme correspondant. La moyenne globale s'établissait à environ 50 %, mais le taux variait d'environ 80 % dans certains pays (par exemple, le Brésil, la Guinée et le Mozambique) à moins d'un tiers dans d'autres (par exemple, la Croatie, l'Équateur et le Tadjikistan). Il convient de signaler un degré comparable de variabilité dans l'échantillon de 13 pays utilisé pour les études approfondies. En moyenne, les programmes FRPC affichaient des taux de respect plus élevés que les AC. Le taux de respect variait sensiblement d'un secteur à l'autre au sein d'un même programme, et il était en général plus élevé dans les secteurs fondamentaux du FMI.

21. L'analyse révèle une corrélation négative entre le taux de respect des conditions et le nombre de secteurs couverts par un programme, mais non entre le taux de respect et le nombre de conditions posées dans un programme. Ces résultats s'expliquent peut-être par le fait que la couverture multisectorielle de la CS pesait sur la capacité de coordination et d'exécution des principaux interlocuteurs du FMI, même lorsque les conditions n'étaient pas en soi très difficiles à remplir. Par ailleurs, les autorités monétaires et budgétaires étaient en règle générale en mesure d'assurer le suivi du respect des conditions même très nombreuses dans les domaines relevant de leurs compétences, mais cela s'avérait plus difficile dans les autres domaines. Ces résultats sont compatibles avec ceux des études approfondies qui laissent à conclure que le respect des conditions était plus élevé dans les domaines qui relevaient directement de la responsabilité des autorités chargés de la gestion des programmes de réforme.

22. Le quart environ de toutes les conditions structurelles se caractérisaient par un contenu structurel élevé ou limité et ont été remplies. La proportion des conditions remplies était plus élevée dans les secteurs fondamentaux, en particulier pour les programmes appuyés par la FRPC, où elle a atteint un tiers. Cette proportion n'a augmenté que légèrement (à environ 40 %) lorsqu'on prenait en compte les conditions remplies partiellement ou tardivement. En vertu de ce critère, les conditions structurelles les mieux respectées étaient les CR des programmes FRPC dans les secteurs fondamentaux :

taux de respect — malgré tout relativement faible — atteignait 50 %.

23. Il est surprenant que les taux de respect aient été si faibles, vu notamment que presque la moitié des conditions n'exigeaient aucun changement dans les politiques mises en œuvre ou dans le cadre institutionnel. Il est également surprenant de constater qu'il existe très peu de différence entre les taux de respect des CR et ceux des RS, en particulier pour les conditions qui présentent des degrés divers de contenu structurel puisqu'il serait logique de s'attendre à l'existence d'un lien entre le taux de respect et la difficulté des conditions posées. Des taux de respect à ce point faibles présentent un risque pour la réputation du FMI dans son travail de promotion des réformes structurelles.

C. La conditionnalité structurelle réussit-elle à promouvoir les réformes structurelles?

24. Les accords avec le FMI sont conçus pour appuyer les efforts déployés par les pays membres pour atteindre la viabilité extérieure à moyen terme et promouvoir une croissance durable. La CS sert à donner des assurances aux pays membres, qui savent que des ressources seront mises à leur disposition une fois établi qu'ils respectent les politiques convenues. Dans le même ordre d'idée, elle fait office de mécanisme d'interruption des concours du FMI lorsqu'il devient apparent que les objectifs convenus d'un commun accord ne seront vraisemblablement pas atteints.

25. La présente évaluation a cherché à déterminer si la CS favorisait effectivement la mise en œuvre ultérieure de réformes structurelles et si les résultats de ces réformes étaient durables. Cette question est particulièrement difficile sans un cadre convenu pour l'évaluation des résultats et de la responsabilisation, et compte tenu que de ce fait des données n'ont pas été recueillies à cette fin. L'évaluation a retenu deux démarches pour aborder cette question. La première, fondée sur les données de 43 pays, a principalement mis l'accent sur les réformes dans les secteurs couverts par la CS; la seconde, fondée sur les données des 13 études de cas approfondies, a examiné l'incidence de la CS au niveau national. Pour éviter des problèmes de causalité insolubles, l'analyse a cherché à déterminer si la CS avait servi d'étape à une réforme sectorielle plus vaste — c'est-à-dire, si le fait de remplir une condition particulière avait été suivi de réformes additionnelles dans le secteur correspondant —, mais elle n'a pas cherché à établir un lien direct entre les deux. Ce critère est certes peu rigoureux pour établir l'efficacité puisqu'il lie des conditions particulières à des réformes sectorielles qui risquent de n'être apparentées que de loin (sinon

pas du tout) à la condition correspondante, et à des réformes qui auraient pu être réalisées sans CS. Dans les 13 études de cas approfondies, l'évaluation a cherché à déterminer l'impact de la CS sur le cadre politique global des pays. Elle a également cherché à définir les déterminants de l'efficacité. Ces deux démarches ont chacune leurs limites, mais elles fournissent ensemble des renseignements utiles.

26. L'analyse sectorielle a montré qu'il n'existe qu'un lien ténu entre le degré de respect de la CS et l'efficacité avec laquelle cette dernière favorise la réalisation des réformes et leur pérennité. Elle a cherché à déterminer si de plus amples réformes avaient été effectuées en vue d'atteindre les objectifs explicites ou implicites visés dans les secteurs couverts par la CS. Une condition donnée était jugée efficace si les efforts de réforme se poursuivaient dans le secteur correspondant une fois cette condition remplie. Dans le cas des conditions dont le respect permettait d'achever une réforme — principalement les conditions à contenu structurel élevé —, il s'agissait de déterminer s'il y avait ou non eu renversement de l'orientation imprimée par la réforme. Des réformes supplémentaires ont été réalisées au-delà de l'horizon du programme dans environ 55 % des secteurs couverts par la CS. Les réformes ont marqué le pas dans presque 40 % des secteurs couverts, et des reculs ont été constatés dans plus de 5 % des cas. Les taux de continuité ont été un peu plus élevés pour les programmes FRPC que pour les AC, dans les secteurs principaux que dans les autres, et pour les CR que pour les MP et les RS⁸.

27. Le résultat le plus surprenant de l'analyse sectorielle est que les mesures d'efficacité sont presque identiques, que les conditions aient été remplies totalement ou partiellement, à temps ou en retard, ou qu'elles ne l'aient pas été du tout. L'analyse ne fait d'ailleurs apparaître aucune corrélation notable entre la moyenne sectorielle du taux de respect des conditions et la réalisation de réformes ultérieures (indicateur de l'efficacité de la CS retenu pour cette étude), que ce soit pour chaque secteur ou pour des groupes de secteurs fondamentaux ou non. L'étude a également cherché à déterminer si la CS à contenu structurel plus élevé permettait d'assurer plus efficacement la pérennité des réformes, mais là non plus aucune

corrélation nette ne se dégage⁹. En résumé, cette analyse simple laisse penser que le degré d'observation de la CS n'est pas en soi un bon prédicteur de la pérennité des réformes structurelles.

28. Les 13 études de cas approfondies ont cherché à déterminer si la CS permettait d'accompagner efficacement les réformes économiques et de renforcer le cadre économique global d'un pays même si la conditionnalité n'était corrélée que faiblement aux réformes au niveau sectoriel. La CS pourrait être efficace même dans de telles circonstances puisque les accords conclus avec le FMI — et la CS en particulier — sont conçus, négociés et mis en œuvre principalement avec la collaboration de la banque centrale et des ministères économiques, c'est-à-dire des organisations qui sont en général responsables du cadre économique global du pays. Cette relation explique en partie le taux de respect plus élevé des conditions structurelles observé dans les secteurs fondamentaux, qui dépendent directement de ces autorités. Par ailleurs, les accords avec le FMI sont souvent conclus en vue d'atteindre des objectifs comme la catalyse de financements publics ou privés qui ne sont pas directement liés aux programmes sectoriels. Pour résoudre ces problèmes, les 13 études ont cherché à déterminer si la CS et son observation influent sur le cadre global des politiques et sur le succès des programmes. Le tableau 4 résume les résultats de cette analyse pour chacun des 13 cas étudiés (on trouvera une analyse plus détaillée de cette question au chapitre IV du document de référence). L'encadré 1 résume les points de vue des autorités de ces pays. Nous avons également cherché à connaître le point de vue d'universitaires et d'organisations de la société civile. Ils ont en général formulé des critiques, encore que certains de ces commentateurs se sont félicités du processus de consultation du DSRP (encadré 2).

29. Globalement, l'analyse approfondie a donné des résultats inégaux au niveau des pays dans les domaines visés par la CS et dans les programmes de réforme en général. Six programmes ont été jugés satisfaisants ou modérément satisfaisants (Arménie, Colombie, Croatie, Mali, Pakistan et Roumanie), les sept autres (Cameroun, République Dominicaine, Équateur, Ghana, Kenya, R.D.P. lao et Madagascar) ayant signalé des progrès limités ou nuls. Les expériences ont aussi varié d'un secteur à l'autre dans chacun des pays. La CS a contribué d'une manière plus positive à la réalisation des réformes dans les domaines de la gestion des dépenses publiques, de la fiscalité et du secteur financier que dans ceux de la

⁸Le taux de suivi de 55 % est affecté d'un biais positif important puisque dans de nombreux cas les conditions spécifiques n'étaient pas liées aux réformes sectorielles subséquentes. Ce biais n'existe pas dans le cas des renversements de tendance, et le taux rend alors compte des mesures spécifiques qui ont été prises. L'analyse était fondée sur les données des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV réalisées après l'expiration des programmes, des analyses *ex post* et des demandes soumises en vue d'un nouvel accord, le cas échéant.

⁹En fait, les secteurs qui faisaient l'objet d'une CS caractérisée par un contenu structurel élevé présentaient un taux de renversement des politiques plus élevé que la moyenne (plus de 10 %, contre 6 % pour l'ensemble de l'échantillon). Ce résultat est peut-être dû à un biais de sélectivité (le FMI pourrait avoir tendance à poser des conditions à contenu structurel plus élevé lorsque les autorités maîtrisent mal l'application des réformes ou lorsque le contexte de la réalisation des réformes est particulièrement difficile).

Tableau 4. Progrès enregistrés en matière de réformes structurelles dans les domaines visés par la conditionnalité structurelle

Progrès réalisés	Accords de confirmation	FRPC
Satisfaisants	Colombie (2003) : accord de précaution à accès élevé visant à réduire les incertitudes du marché et à traiter des questions quasi budgétaires et des règles budgétaires à long terme. Progrès encourageants malgré l'opposition du Congrès à plusieurs mesures clés. (AC 2 ans, nouvelle administration, achevé) Roumanie (2001) : résolution des problèmes quasi budgétaires majeurs des entreprises publiques, particulièrement dans le secteur de l'énergie, dans le contexte de l'adhésion à l'UE. Toutefois, le programme n'a pas réussi à mettre en place des règles plus permanentes d'ajustement des prix. (AC 2 ans, nouvelle administration, haut niveau de conditionnalité par rapport à l'accès, achevé)	Arménie (2001) : poursuite d'une série de questions post-programme portant surtout sur la réforme bancaire et sur les réformes structurelles budgétaires et quasi budgétaires. Progrès encourageants des réformes des secteurs bancaire et de l'énergie. (Programme achevé) Pakistan (2001) : programme d'aide au rééchelonnement de la dette et d'appui des réformes de la fiscalité, du secteur financier et de l'énergie. Progrès encourageants au chapitre des lois sur les banques, le commerce et la responsabilité budgétaire. Progrès moins nets dans le secteur de l'énergie. (Annulation anticipée à la demande des autorités)
Modérés	Croatie (2003) : accords de précaution de courte durée visant à éviter tout recul à l'approche des élections et dans le contexte de l'adhésion à l'UE. Progrès encourageants des réformes du marché du travail; résultats inégaux en ce qui a trait aux garanties de l'État et au secteur de l'énergie. (Accord de précaution de 14 mois; accès très limité; programme inachevé)	Mali (1999) : programme exposé à un choc sur les termes de l'échange, rationalisé à mi-parcours pour mettre l'accent sur le système de dépenses publiques, en partie du fait de l'initiative PPTE. Amélioration marquée des systèmes des finances centrales et de la gestion des dépenses publiques. Toutefois, progrès moins nets dans le secteur de l'énergie. (Programme achevé)
Limités	Équateur (2003) : programme ambitieux axé sur le soutien à la balance des paiements et l'adoption d'un texte de loi important qui suscitait une vive opposition de la part du Congrès. Progrès très limités en ce qui a trait à la législation. La plupart des mesures visant les finances publiques étaient fiduciaires (par exemple, apurement des arriérés). (AC 13 mois, programme inachevé)	Ghana (1999); Cameroun (2000); Madagascar (2001) : Évolution des programmes profondément influencée par les chocs extérieurs et politiques d'où une redéfinition des priorités en faveur des questions fiduciaires de la gestion des dépenses publiques, notamment pour tenir compte des objectifs de l'initiative PPTE. Progrès limités en matière de gestion des dépenses publiques, de recouvrement des recettes et de gestion et de tarification dans les entreprises publiques, en particulier dans le secteur de l'énergie. (Seul le programme malgache a été achevé)
Faibles	République Dominicaine (2003) : programme destiné à contenir la crise bancaire et la crise de la balance des paiements d'ici la fin du mandat de la présente administration. Pas d'incitation à s'attaquer aux réformes structurelles de la fiscalité et à la désintégration du réseau d'électricité. (AC 2 ans, programme inachevé)	Kenya (2001) : programme plutôt artificiel, «encouragé de l'extérieur», visant à chercher des solutions aux graves problèmes de gouvernance au moyen de lois. (Programme inachevé) R.D.P. lao (2001) : programme dont les orientations stratégiques ont fait l'objet de divergences irrécyclables entre les services du FMI et les autorités. Le financement du projet Nam Theun a donné de bons résultats. (Programme inachevé)

privatisation, de la réforme du secteur public en général ou des politiques du secteur social. En règle générale, la réduction des transferts quasi budgétaires et des vulnérabilités budgétaires des entreprises publiques sont des tâches qui se sont avérées particulièrement ardues. Ces constatations sont compatibles avec celles des analyses sectorielles effectuées sur les 43 cas.

D. Facteurs déterminants de l'efficacité

30. Quels sont les facteurs qui déterminent l'efficacité de la CS? Si cette dernière ne s'est pas montrée globalement très efficace en ce qui a trait à la promotion et au maintien des efforts de réforme

structurelle, les variations sensibles observées d'un cas à l'autre nous permettent de tirer certaines leçons sur les caractéristiques de conception de la CS et sur les conditions nationales qui pourraient accroître l'efficacité. La présente section examine les caractéristiques de conception (par exemple, couverture sectorielle) et les conditions nationales (par exemple, internalisation des réformes) qui pourraient contribuer à rendre la CS plus efficace.

31. L'efficacité, comme le taux de respect, semble avoir été plus grande dans les secteurs fondamentaux. Il semble que cela soit dû à deux facteurs interdépendants. Premièrement, il s'agit de secteurs dans lesquels les services du FMI possèdent une expérience technique considérable et largement reconnue, ainsi qu'une bonne connaissance des contraintes de mise en œuvre

Encadré I. Conditionnalité structurelle : opinions des autorités nationales

Nous avons sollicité le point de vue des autorités nationales qui ont participé à des programmes appuyés par le FMI dans les 13 pays couverts par les études de cas approfondies. Les personnes interrogées comprenaient des responsables de divers niveaux et de divers services, dont une majorité avaient participé aux négociations relatives aux programmes.

Les avis sur la conception des programmes et le processus de négociation variaient, mais les autorités manifestaient en règle générale des avis plus favorables sur la conditionnalité du FMI dans les pays où les programmes avaient connu plus de succès. Pour certains (par exemple, en Arménie, en Colombie et en Roumanie), les conditions structurelles étaient le fruit de négociations relativement flexibles conduites à l'appui d'un programme principalement élaboré au plan interne, quoiqu'ayant bénéficié à divers degrés d'une aide extérieure à l'État. Cependant, dans d'autres pays (par exemple, au Ghana, à Madagascar et au Pakistan), les autorités considéraient que les services du FMI s'étaient montrés inutilement intransigeants quant à certaines conditions de politique économique. Au Ghana par exemple, les autorités estimaient que les services du FMI n'avaient pas fait preuve de toute la souplesse voulue face aux chocs qui auraient selon elles justifié des ajustements des politiques. Les autorités pakistanaises ont cependant indiqué qu'elles avaient perçu une certaine

évolution des services du FMI vers une approche plus consensuelle depuis l'accord précédent.

Même si les autorités de certains pays, en particulier Madagascar, ont indiqué que les conditions imposées avaient peut-être été excessives, cela ne semblait pas avoir posé de problèmes en Arménie ou en Roumanie — deux des pays qui s'étaient vu imposer le plus grand nombre de conditions. Les autorités roumaines ont noté que ni le très grand nombre de conditions structurelles (46 par programme et par année) ni leur nature très détaillée n'avait posé de problèmes.

Dans beaucoup des pays bénéficiant de la FRPC, les autorités ont jugé que la CS leur était imposée par les bailleurs (Kenya) ou par le FMI (R.D.P. lao et Madagascar); soulignant que les conditions n'étaient adaptées ni au contexte institutionnel du pays, ni à ses moyens de mise en œuvre, ni à ses contraintes politiques. Elles ont insisté sur les délais d'exécution irréalistes, ainsi que sur la nécessité d'instaurer un véritable processus de consultation. En Colombie, en Équateur, au Kenya et au Pakistan, les autorités ont fait valoir que les services du FMI avaient besoin de mieux comprendre les ramifications politiques de la conditionnalité, et que certaines conditions risquaient de faire le jeu de l'opposition, notamment dans les cas où les réformes proposées nécessitaient des changements législatifs.

auxquelles sont confrontées les autorités. Ces facteurs favorisent une conditionnalité mieux conçue qui aura plus de chances d'être acceptée par les autorités et les autres parties prenantes nationales. Deuxièmement, ces secteurs relèvent en général directement des principaux interlocuteurs du FMI, ce qui laisse penser que les autorités ont consenti aux conditions posées en comprenant mieux comment elles allaient être mises en œuvre.

32. D'une manière plus générale, les études de cas donnent à conclure qu'une bonne prise en charge du programme de réformes par une solide équipe économique constitue une condition préalable essentielle au succès des réformes. L'équipe économique du pays peut parfois avoir recours à la CS du FMI pour promouvoir la mise en œuvre des réformes souhaitées. Toutefois, pour assurer la pérennité d'une réforme, il semblerait qu'il ait été nécessaire de compter sur une internalisation du programme par l'ensemble des administrations publiques concernées ou, au minimum, de la CS spécifique par les organisations chargées de la mise en œuvre de la réforme¹⁰. Parmi les

pays qui ont fait l'objet d'une étude de cas, ceux qui ont réalisé les progrès les plus sensibles étaient ceux dont les autorités ont le plus internalisé les réformes appuyées par la conditionnalité (par exemple, Arménie, Colombie, Pakistan et Roumanie). Ceux qui ont fait le moins de progrès sont ceux où les autorités manifestaient peu d'intérêt pour les réformes visées (par exemple, République Dominicaine et R.D.P. lao), ou ceux dont le programme obéissait en grande partie à des pressions de l'extérieur et ne bénéficiait pas d'un large soutien des autorités (par exemple, Kenya).

33. Les programmes qui ont donné de bons résultats se caractérisaient par des analyses sous-jacentes de qualité supérieure dans les domaines soumis à la CS. Ils présentaient des objectifs et des feuilles de route relativement bien définis qui tenaient compte de l'enchaînement des réformes et des liens entre des conditions spécifiques et les distorsions qu'elles étaient censées corriger (par exemple, en Arménie et en Colombie). Tel n'était pas le cas de la plupart des programmes FRPC examinés, ce qui pourrait être un des motifs importants qui expliquent leurs résultats décevants. Ces programmes étaient souvent dépourvus d'une feuille de route à moyen terme appropriée, et leurs perspectives étaient curieusement limitées

¹⁰La présente étude n'a pas cherché à mesurer le rôle du concept plus généralement reconnu de l'internalisation qui englobe l'appui par des groupes différents de la société aux politiques mises en œuvre par les autorités.

Encadré 2. Conditionnalité structurelle : opinions des organisations de la société civile

Les organisations de la société civile figurent parmi les principaux détracteurs de la CS. Leurs objections peuvent être classées en trois catégories :

- Les conditions sont d'ordinaire imposées par les bailleurs sans que les pays n'aient voix au chapitre. Il manque donc aux programmes un élément préalable essentiel au succès de leur exécution. Eurodad soutient que la conditionnalité pèse de façon indue sur les capacités intérieures des pays et compromet les possibilités d'internalisation qui existent peut-être au départ (Eurodad, 2006). Wood et Lockwood (1999), du projet Bretton Woods, expliquent que la prolifération des conditions structurelles et ses effets néfastes sur l'internalisation ont poussé les pays à se plier à la conditionnalité uniquement pour des «raisons tactiques», pour ensuite renverser les politiques adoptées une fois l'aide reçue. Oxfam a pour sa part mis en question la légitimité des politiques convenues avec le FMI au motif que d'importants secteurs de la société n'étaient pas convenablement consultés ou étaient exclus de la négociation des programmes (Oxfam International, 2004).
- Les bailleurs de fonds préconisent souvent des politiques et des conditions qui s'appuient sur des dogmes ou des

idéologies et non sur des faits concrets. Les critiques de la CS citent en exemple la libéralisation du commerce extérieur et des prix intérieurs et les privatisations. Action Aid (2004) traite de l'ubiquité des conditions qui visent à privatiser les secteurs de l'eau et de l'électricité dans les pays à faible revenu, alors que rien ne prouve que ces politiques permettent d'améliorer l'accès des pauvres à ces services, la responsabilité à l'égard des consommateurs ou la rentabilité des services.

- L'imposition de conditions à la prestation de l'aide entraîne l'imprévisibilité et la volatilité des décaissements et en réduit l'utilité. Pour combattre des problèmes profondément enracinés comme la pauvreté ou l'accès limité aux services de santé, les pays ont besoin d'un apport d'aide prévisible qui leur permettra de planifier les programmes nécessaires. La non-observation de la conditionnalité perturbe ces programmes. Un rapport récent de Jubilee Debt Campaign soutient que les conditions imposées par le FMI dans les programmes FRPC constituent la raison principale des retards encourus par les pays emprunteurs dans l'obtention d'un allègement de leur dette au titre de l'initiative PPTE (Jubilee Debt Campaign, 2006).

dans le temps¹¹. Rarement avait-on pris la peine de définir les priorités et les scénarios possibles de changements politiques, ou de préciser l'enchaînement approprié des réformes au-delà d'une période d'un an, et la CS préconisait en général peu de changements institutionnels durables. Par ailleurs, les documents de ces programmes omettaient d'expliquer pourquoi telle ou telle condition était importante et constituait le meilleur moyen possible d'atteindre les objectifs du programme.

34. Hors des secteurs fondamentaux, il est essentiel d'entretenir une collaboration étroite avec la Banque mondiale pour fournir les connaissances nécessaires à la réalisation des réformes. Il convient de citer le bon travail de collaboration dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) qui a permis d'obtenir des diagnostics détaillés et de formuler des recommandations dont quelques-unes ont été incorporées dans les conditions structurelles. La coordination s'est avérée plus difficile dans d'autres domaines où les deux institutions préconisaient des démarches différentes en matière de réforme et de conditionnalité. Une comparaison des conditions attachées aux privatisations

dans l'échantillon d'accords FRPC où existaient des opérations parallèles de la Banque mondiale illustre ces difficultés (tableau 5). Elle démontre que les programmes appuyés par la FRPC comportaient souvent des conditions précises (calendriers fixes et horizons rapprochés) tandis que les opérations parallèles de la Banque mondiale n'avaient pas de conditionnalité ou comportaient des conditions de nature très générale, dans le contexte d'un type de prêts-programmes assortis de dispositions souples de décaissement des tranches d'aide. D'une manière plus générale, la Banque mondiale se tournait de plus en plus vers l'évaluation *ex post* des résultats des programmes et mettait l'accent sur l'internalisation des programmes par les pays au lieu de fixer à l'avance ses conditions. Malgré ces différences, les études de cas ont laissé constater de fructueux liens de coopération à l'échelle des pays en Arménie, en Colombie, en Croatie, au Pakistan et en Roumanie. Cette collaboration était moins marquée en République Dominicaine, en R.D.P. lao et à Madagascar, où la connaissance préalable insuffisante des problèmes structurels a nui à la conception des programmes.

35. Parallèlement à leur rôle de soutien des mesures de stabilisation et de réforme structurelle, les accords avec le FMI ont servi aux bailleurs de fonds et à d'autres parties comme mécanisme de suivi et de signal dans le cadre d'autres initiatives. Par

¹¹L'absence d'une feuille de route a également été notée dans l'évaluation faite par le BIE du rôle du FMI dans les DSRP et les programmes FRPC (BIE, 2004).

exemple, ils ont servi de déclencheurs dans le cadre de l'initiative PPTE ou d'instrument de suivi des réformes entreprises en vue de l'adhésion à l'UE, et ont aidé à mobiliser les financements des banques multilatérales de développement, des créanciers du Club de Paris et des organismes donateurs officiels¹². Ce rôle a été largement reconnu, même s'il n'était pas toujours mentionné explicitement dans les documents du Conseil d'administration. Dans la plupart des cas, la CS a joué un rôle important en permettant aux accords avec le FMI de jouer les rôles précités, et ce sont ces besoins de suivi et de signal qui ont parfois déterminé la teneur de la CS et le calendrier d'exécution de l'accord. Le calendrier de certains programmes a été comprimé pour permettre aux pays d'atteindre le point de décision de

¹²Parmi les 13 pays de l'étude de cas, la restructuration de la dette a été effectuée en République Dominicaine, en Équateur, au Kenya et au Pakistan. La R.D.P. lao a été en mesure de mobiliser les financements nécessaires au projet hydroélectrique de Nam Theun. Les accords avec le FMI ont fourni un cadre explicite (Roumanie) ou implicite (Croatie) pour le suivi du processus d'adhésion à l'UE.

l'initiative PPTE à partir d'échéances fixées de l'extérieur. Des conditions ont parfois été incluses qui, malgré leur rôle important pour le suivi, n'étaient pas essentielles pour les objectifs explicites du programme. La prolifération des conditions a empêché les autorités de porter toute l'attention requise aux conditions visant des réformes plus importantes. D'une manière générale, les accords avec le FMI et la CS ont joué un rôle efficace en matière de suivi et de signal.

36. Nonobstant l'utilité de la CS comme mécanisme de suivi et de signal, son emploi à cette fin soulève d'importantes questions. Est-ce un rôle légitime pour les accords avec le FMI et la CS? Les documents du Conseil d'administration devraient-ils indiquer qu'il s'agit d'un objectif majeur des accords? Il semblerait qu'il y ait des choix à faire entre le rôle de la CS comme mécanisme de signal ou de suivi et son rôle de promotion des réformes. En supposant que ces choix soient catégoriques, les autres rôles pourraient-ils être remplis par d'autres instruments, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils fassent déjà partie de ceux qu'offrent le FMI?

Tableau 5. Chevauchement des conditions du FMI et de la Banque mondiale relatives à la privatisation dans les programmes appuyés par la FRPC

Pays	Secteur	Condition du FMI	Condition de la Banque mondiale dans ses opérations parallèles	Opérations de la Banque mondiale
Madagascar		Achèvement du processus d'appel d'offres en vue de la vente de l'entreprise HASYMA (CR, 4 ^e revue, non observée).	...	
	Coton	Achèvement du processus d'appel d'offres en vue de la privatisation de l'entreprise HASYMA (MP, 5 ^e revue, observée).	...	
Ghana	Cacao	Mise en vente de l'entreprise Produce Buying Co. (PBC) (CR, non observé à temps; observé par la suite comme MP pour la 1 ^{re} revue).	Mise en vente de la PBC (condition à laquelle sont venues s'ajouter d'autres conditions propices à cette vente).	ERSO II (5/99–6/03)
	Électricité	Recrutement d'un conseiller en vue du désengagement de l'État de la compagnie d'électricité (ECG) (CR, observé).	Envoi par l'emprunteur d'une demande de proposition aux candidats présélectionnés pour le poste de conseiller (condition à laquelle sont venues s'ajouter d'autres conditions propices à la vente de la PBC).	ERSO III (7/01–12/02)
	Pétrole	Mise en vente de la raffinerie Tema (TOR) (CR, non observé à temps; observé par la suite comme MP pour la 5 ^e revue).	...	
		Approbation par le Cabinet d'un plan de restructuration de la dette de la TOR (MP pour la 1 ^{re} revue, observée).	...	
	Transport	Achèvement du désengagement de l'État de la State Transport Co. et de la cimenterie GHACEM (MP pour la demande de programme, observée).	...	
	Télécommunications	Recrutement d'un conseiller en vue de la vente d'au moins 10 % des parts détenues par l'État dans l'entreprise Ghana Telecom (MP pour la 2 ^e revue, observée).	...	
	Généralités	Présentation au FMI d'un programme de travail pour le désengagement de l'État comprenant des objectifs annuels de produit des privatisations pour la période 1999–2001 (MP pour la demande de programme, observée).	...	
	Généralités	Recrutement d'un conseiller pour le désengagement de l'État des entreprises Ghana Airways et Ghana Railways (CR, partiellement observé).	...	
Généralités	Approbation par le Cabinet d'une liste d'actifs publics d'une valeur d'au moins 50 millions de dollars EU, à vendre en 2001, comprenant les dates de vente estimées (MP pour la 3 ^e revue, observée).	...		
Mali	Eau et coton	Lancement d'un appel d'offres pour la vente des actifs des entreprises CMDT (coton) et OHVN (eau); condition nécessaire pour l'installation d'un exploitant privé dans la zone de l'OHVN (CR, observé tardivement).	Mise en vente de tous les actifs des entreprises CMDT et OHVN dans la zone OHVN.	SAC III (12/01–6/04)
	Transport	Lancement d'un appel d'offres pour la privatisation de la gestion des Aéroports du Mali (ADM) (RS, non observé).	...	
	Électricité	Appel d'offres pour la vente du capital de la compagnie nationale d'électricité (EDM) (CR, observé tardivement).	...	
	Industrie manufacturière	Vente de la participation minoritaire de l'État dans la Société malienne de conserves (SOMACO), la compagnie aérienne (MALITAS), la Société malienne de produits chimiques (SMPC) et la Société d'équipement du Mali (SEMA) (MP pour la demande de programme, observée).	...	
	Tabac	Signature d'un accord pour la privatisation de la Société nationale des tabacs et allumettes (SONATAM) (MP pour la demande de programme, observée).	...	
	Télécommunications	Appel d'offres international pour accorder au moins une licence d'opérateur de téléphonie mobile au secteur privé (RS, observé tardivement).	...	
	Généralités	Adoption d'un plan d'action pour 1999–2002 afin de réduire de 33 à 18 le nombre d'entreprises publiques non bancaires dans le portefeuille de l'État (MP pour la demande de programme, observée).	...	

Tableau 5 (fin). Chevauchement des conditions du FMI et de la Banque mondiale relatives à la privatisation dans les programmes appuyés par la FRPC

Cameroun	Eau	Reprise des discussions avec le soumissionnaire choisi pour la vente de la Société nationale des eaux du Cameroun sur la base de l'évaluation de l'offre réalisée avec l'aide de la Banque mondiale (RS, observé).	Publication du document d'appel d'offres pour la privatisation de la SNEC et de deux autres entreprises publiques.	SAC III (6/98–3/04)
	Télécommunications et électricité	Transmission au FMI et à la Banque mondiale de la lettre de notification du Chef de l'État validant les recommandations du Comité interministériel (CIM) concernant les offres finales de l'adjudicataire provisoire pour la privatisation de la compagnie nationale de télécommunications (CAMTEL) et de la Société nationale d'électricité (SONEL) (MP, observée).	Délivrance d'une invitation à négocier aux soumissionnaires retenus pour la vente de la SNEC et de cinq autres entreprises publiques.	SAC III (6/98–3/04)
	Télécommunications	Délivrance d'une invitation à négocier aux soumissionnaires retenus pour la vente de la CAMTEL.	Délivrance d'une invitation à négocier aux soumissionnaires retenus pour la vente de la CAMTEL et de trois autres entreprises publiques.	
Pakistan	Télécommunications	Mise en vente de la compagnie de télécommunications PTCL par le biais d'une offre publique ouverte et transparente (RS, non observé).	Mise en vente des entreprises suivantes : PTCL, KESC et cinq autres entreprises publiques.	Mesures de suivi (exercices 2003 à 2005)
	Électricité	Mise en vente de la compagnie d'électricité KESC (CR, non observé). Décision du Cabinet concernant la stratégie de privatisation de la KESC (MP pour la 1 ^{re} revue, observée).	Approbation par le Cabinet d'une stratégie à court et à moyen terme et d'un calendrier de privatisation axés sur les entreprises publiques importantes des secteurs de l'énergie, des télécommunications, des banques et du pétrole et du gaz (pas un déclencheur).	SAC (6/01–12/01)

Impact de l'initiative de rationalisation

37. La présente section examine les effets de l'initiative de rationalisation. Elle présente la note d'orientation intérimaire et les directives de 2002 sur la conditionnalité — les deux principaux documents qui régissent l'approche du FMI en matière de CS depuis 2000 — et traite de leurs objectifs et de leurs principales exigences. Elle examine ensuite les facteurs qui ont influé sur la mise en œuvre des recommandations de ces documents concernant le volume et la composition de la conditionnalité.

A. Note d'orientation intérimaire de 2000 et directives de 2002 sur la conditionnalité

38. Soucieuse de réagir à la prolifération des conditions structurelles du milieu des années 90 et aux critiques qu'elle a suscitées, la Direction du FMI a publié en 2000 une note d'orientation intérimaire. Cette note visait à renforcer l'internalisation des programmes de réforme par les pays et à établir des principes pour restreindre la portée de la CS, en insistant sur la pertinence macroéconomique des conditions structurelles. Un examen de la conditionnalité a par la suite été lancé et, en septembre 2002, le Conseil d'administration a approuvé de nouvelles directives sur la conditionnalité, qui remplaçaient la note d'orientation de 2000 et les directives publiées en 1979.

39. Les nouvelles directives rappellent l'importance de l'internalisation et de la coordination effective avec la Banque mondiale; elles insistent sur une utilisation «parcimonieuse» de la conditionnalité et sur l'application du concept de «criticalité» des conditions imposées. Elles indiquent que le FMI ne devrait désormais imposer que les conditions qu'il considère cruciales pour la réalisation des objectifs des programmes, et s'appuyer à cette fin sur des variables macroéconomiques et sur des mesures structurelles relevant de ses sphères de compétence primordiales.

40. Les directives devaient en principe se traduire par une réduction du nombre des conditions¹³. Tou-

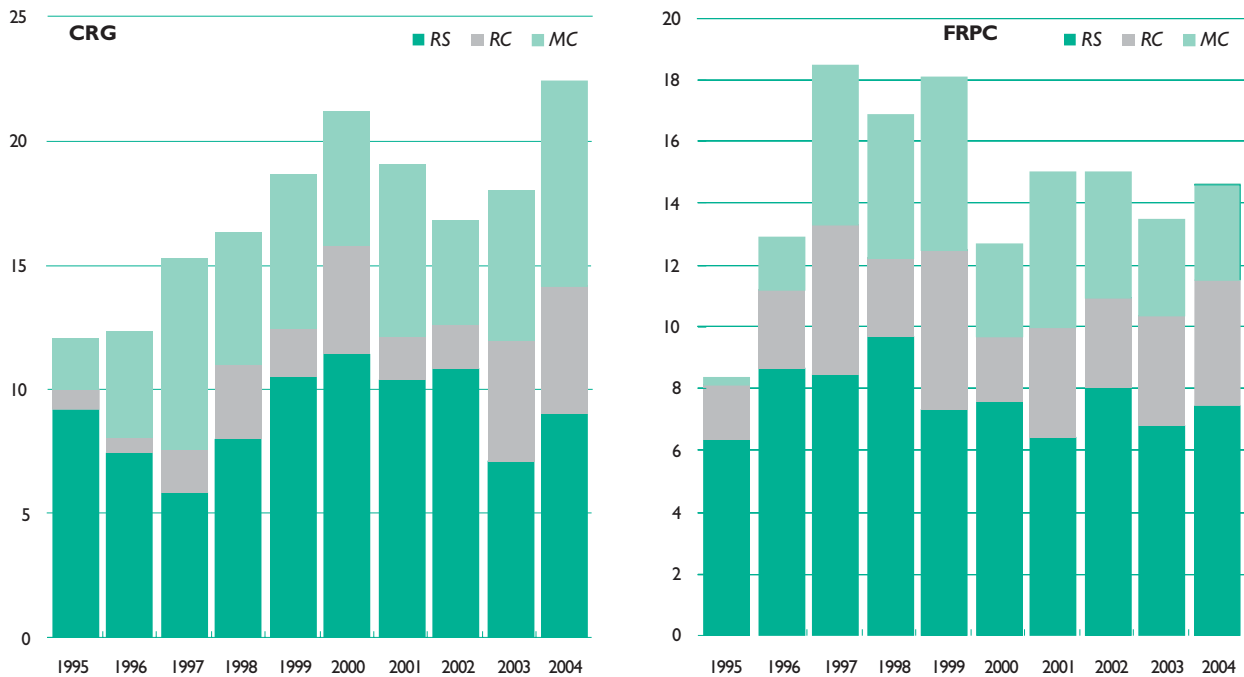
tefois, dès le départ, le sens à donner au concept de «criticalité» et son incidence sur la composition sectorielle de la CS ont donné lieu à un débat. Si les directives permettaient dans une certaine mesure l'application d'une conditionnalité ne relevant pas des domaines de compétence du FMI, l'on s'attendait à ce que ces conditions restent exceptionnelles et exigent des services du FMI qu'ils expliquent d'une manière plus détaillée l'importance attachée à ces conditions. Les directives préconisent la mise en place d'une formule de «chef de file» dans le cas des réformes ne relevant pas des sphères de compétence primordiales du FMI. Elles insistent en particulier sur la nécessité d'une collaboration étroite avec la Banque mondiale pour la mise en place et le suivi de ces réformes. La formulation des directives laisse donc une certaine marge de manœuvre au FMI pour lui permettre de tenir compte des circonstances propres à chaque pays.

B. Volume et composition de la conditionnalité : résultats concrets et explication

41. L'initiative de rationalisation ne semble pas avoir donné lieu à une réduction du nombre de conditions structurelles (graphique 2). Une comparaison de la période de quatre ans qui a suivi la mise en marche de l'initiative (2001–04) à celle qui l'a précédée (1997–2000) permet de constater que ce nombre par année-programme est resté d'envi-

précise par exemple que les directives de 2002 remplacent les normes de macropertinence moins exigeantes des directives antérieures par un critère permettant d'assurer qu'on ne retiendra aux fins de la conditionnalité officielle que les variables qui ont une importance cruciale, c'est-à-dire celles qui pourraient avoir une incidence sur la réalisation des objectifs du programme. Par ailleurs, pendant leur plus récent examen de la conditionnalité, les services du FMI ont également fait valoir qu'on s'attend d'une manière générale que l'application des directives conduise à une réduction du nombre de conditions structurelles (FMI, 2005a, p. 14). S'agissant des attentes exprimées à l'extérieur du FMI, Abdilina et Jaramillo-Vallejo (2005) notent que l'effort de rationalisation a entraîné une réduction du nombre de conditions des programmes tout en contribuant à les affiner (p. 85).

¹³La note d'orientation opérationnelle sur les directives applicables à la conditionnalité publiée en 2003 et modifiée en 2006

Graphique 2. Moyenne des conditions structurelles par année-programme, 1995–2004


Sources : base de données MONA et estimations des services du BIE.

ron 17. Dans le cas des accords FRPC, il a diminué légèrement, passant d'une moyenne de 16 à 15 conditions environ; dans le cas des AC il est passé de 18 à 19. Toutefois, aucun de ces changements n'est statistiquement significatif. Par ailleurs, aucune différence significative n'a été observée non plus dans la répartition des conditions entre les catégories MP, CR et RS. Ces résultats sont plutôt surprenants si on songe au fait que, selon les directives, les accords en faveur de programmes à plus long terme seront assortis d'un plus grand nombre de conditions structurelles puisque les réformes structurelles seront vraisemblablement plus importantes pour la réalisation d'objectifs à plus long terme. Les nouvelles directives expliquent par ailleurs qu'un recours excessif aux MP pourrait peser sur la capacité de mise en œuvre des programmes et nuire ainsi à leur efficacité.

42. L'initiative de rationalisation a bel et bien influé sur la composition thématique et sectorielle de la CS. Tant pour les accords FRPC que pour les AC, la conditionnalité structurelle s'est démarquée de la privatisation des entreprises publiques et des réformes commerciales pour se recentrer sur la politique et l'administration fiscales, la gestion des dépenses publiques et la réforme du secteur financier. Ces constatations rejoignent celles des études internes du FMI (2005a, b) qui montrent que le nombre

de conditions n'a pas diminué et que la CS fait l'objet d'un recentrage sur les domaines de compétence du FMI : gestion économique et secteur financier. Certains de ces redéploiements sectoriels tiennent davantage à un changement d'approche qu'à une réaction à la situation économique sous-jacente. Par exemple, l'analyse décrite au chapitre II du document de référence indique l'existence d'une corrélation entre le nombre de conditions ayant trait au secteur financier et aux privatisations et le niveau correspondant de distorsion observé dans le secteur. Il semble que ce rapport ait changé à peu près à l'époque du lancement de l'initiative (pour un degré donné de distorsion, le nombre de conditions a augmenté dans le secteur financier et diminué dans le domaine des privatisations). Dans certains secteurs, les directives ont accentué les recentrages qui avaient été entamés plus tôt. Par exemple, dans le secteur financier, le nombre de conditions a commencé à augmenter en 1998, parallèlement à l'intérêt croissant qu'a reçu la surveillance du secteur financier après 1997.

43. L'initiative de rationalisation n'a pas conduit à une meilleure définition de la «criticalité» des conditions, que ces dernières visent ou non des secteurs relevant des compétences du FMI, pas plus qu'elle n'a permis d'expliquer comment ces conditions pourraient contribuer à la réalisation des objectifs des programmes.

Les programmes appuyés par la FRPC n'étaient assortis d'une feuille de route à moyen terme clairement définie que dans les pays dont le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) présentait un cadre bien conçu d'évaluation des politiques à moyen terme. Afin d'examiner comment les documents relatifs aux programmes ont justifié les conditions imposées, l'évaluation a comparé les documents d'un échantillon d'accords approuvés au cours de la période 2004–05 à ceux correspondant aux 13 programmes de l'étude de cas approfondie (approuvés de 1999 à 2003). Elle a permis de constater que l'utilisation de conditions structurelles spécifiques n'était pas expliquée plus clairement dans les programmes récents que dans celui des programmes antérieurs¹⁴. Dans la plupart des cas, les objectifs des programmes étaient très larges, les mesures particulières assorties d'une conditionnalité étaient très loin des objectifs ultimes qu'elles étaient censées contribuer à atteindre, et les objectifs intermédiaires ou les mécanismes par l'intermédiaire desquels ces mesures pouvaient influencer sur les objectifs à atteindre n'étaient pas précisés. Les programmes FRPC les plus récents ne parvenaient toujours pas à tracer des feuilles de route des politiques à venir. Le Mozambique, dont le DSRP comprenait un cadre d'évaluation des politiques à moyen terme bien conçu, était le seul pays dont la documentation relative au programme FRPC présentait une perspective pluriannuelle adéquate.

44. La distribution sectorielle de la conditionnalité de la Banque mondiale a évolué dans le même sens que celle du FMI au cours de la même période; le recentrage de la conditionnalité aux dépens de la privatisation et de la restructuration des entreprises publiques a même été plus prononcé que celui effectué par le FMI (Banque mondiale, 2005). Les accords avec le FMI comportaient souvent des CR et des MP détaillés dans des domaines relevant des compétences de la Banque mondiale, tandis que les conditions posées par cette dernière étaient vagues, sinon inexistantes. Les deux organisations ont toutefois commencé en même temps à porter plus d'attention au secteur financier et aux questions fiduciaires fondamentales. Étant donné l'absence susmentionnée de feuille de route dans la documentation relative aux programmes, il est difficile de juger si cette évolution était le reflet de problèmes graves dans la coopération entre la Banque mondiale et le FMI ou d'une meilleure hiérarchisation des réformes structurelles par les deux institutions. Cette évolution était de toute façon contraire à ce qu'on attendait : que la Banque mondiale assume le rôle de chef de file dans les domaines non

¹⁴Des justifications adéquates ont été fournies dans trois des dix programmes (Ukraine, Bulgarie et Mozambique). Les explications données n'étaient que relativement bonnes dans le cas de deux autres programmes (Burundi et Géorgie), et plutôt insuffisantes dans le cas des autres (République du Congo, Gabon, Honduras, Pérou et Zambie).

macroéconomiques pendant que le FMI réduirait son intervention dans ces domaines. Ces résultats soulèvent des questions sur la manière dont le FMI devrait traiter les réformes essentielles dans les domaines ne relevant pas de ses compétences, en particulier lorsque la Banque mondiale ne s'en occupe pas.

45. Les résultats de l'évaluation ne sont pas entièrement conformes aux objectifs des directives sur la conditionnalité puisque i) le nombre de conditions n'a pas diminué, et que ii) les accords ont continué d'inclure des conditions qui ne semblaient pas «cruciales» pour la réalisation des objectifs des programmes alors même que certaines questions importantes — en particulier en dehors des domaines de compétence principaux du FMI — ont peut-être été négligées.

46. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'absence de progrès dans la réduction du nombre de conditions. Un examen des délibérations qu'ont eues les administrateurs sur les accords soumis au Conseil d'administration du FMI au cours de l'exercice 2003–04 et des délibérations relatives à l'exécution des programmes et aux revues semestrielles de la conditionnalité montre que l'absence de progrès ne préoccupait guère le Conseil et la Direction¹⁵. Dans certains programmes particuliers, les objections formulées par certains administrateurs concernant une conditionnalité excessive ont été contrebalancées par d'autres administrateurs, représentant habituellement des pays donateurs, pour qui ces conditions pouvaient jouer un rôle utile dans le suivi de leurs propres initiatives. Les administrateurs qui insistaient pour imposer plus de conditions étaient généralement ceux pour qui les programmes présentaient le plus d'intérêt¹⁶. Un exemple semblable a trait

¹⁵L'échantillon comprend tous les programmes sollicités en 2004 et certains autres sollicités en 2003 — répartis à parts égales entre les AC et les programmes FRPC — par les pays suivants : Argentine (AC, 2003), Bangladesh (FRPC, 2003), Bolivie (AC, 2003), Ghana (FRPC, 2003), Kenya (FRPC, 2003), Népal (FRPC, 2003), Paraguay (AC, 2003), Macédoine (ARYM) (AC, 2003), Gabon (AC, 2004), Bulgarie (AC, 2004), Croatie (AC, 2004), Pérou (AC, 2004), Roumanie (AC, 2004), Ukraine (AC, 2004), Burundi (FRPC, 2004), Géorgie (FRPC, 2004), Honduras (FRPC, 2004), Mozambique (FRPC, 2004), République du Congo (FRPC, 2004), Zambie (FRPC, 2004) et Mali (FRPC, 2004).

¹⁶Dans la moitié environ de leurs interventions, les administrateurs ne parlent ni d'augmenter ni de réduire le nombre de conditions structurelles, et plusieurs se disent satisfaits du volume proposé de conditionnalité structurelle. Pour ce qui est de l'autre moitié, ceux qui préconisent une augmentation de la conditionnalité structurelle sont beaucoup plus nombreux que ceux qui souhaitent la réduire. Dans certains cas, les administrateurs reconnaissent que le nombre de conditions est très élevé, sans toutefois s'y opposer en raison de circonstances propres aux pays — notamment dans le cas des pays ayant nouvellement adhéré à l'UE et de ceux affichant de mauvais antécédents en matière d'exécution des programmes. Cette observation est conforme aux résultats d'un sondage réalisé auprès d'agents des services du FMI où le tiers des répondants signalent que les administrateurs avaient parlé d'insuffisance de la conditionnalité structurelle, alors que 6 % seulement font état de réserves exprimées par les administrateurs quant au nombre excessif de conditions.

à l'appui manifesté par beaucoup de pays membres de l'UE pour l'imposition de conditions multiples et de grande portée dans les accords conclus avec les pays qui ont entamé le processus d'adhésion à l'UE. Dans de rares cas, les autorités demandent elles-mêmes l'ajout de conditions qui, selon elles, les aideront à convaincre les donateurs de leur volonté de mettre en œuvre certaines réformes particulières. Par ailleurs, pendant la revue des directives sur la conditionnalité réalisée en 2005, les administrateurs ont constaté que le nombre de conditions n'avait pas été réduit; ils ont toutefois reconnu que les chiffres ne constituaient, dans le meilleur des cas, qu'un critère approximatif.

47. Le Conseil d'administration, la Direction et les services du FMI ont soutenu que le recentrage de la conditionnalité sur les compétences primordiales du FMI est conforme à l'application des directives sur la conditionnalité. Les points de vue diffèrent cependant quant à la question de savoir si les programmes ont suffisamment couvert la «criticalité» des conditions prescrites. En particulier, la position du Conseil sur cette question reste contrastée : certains administrateurs jugent que des progrès sont encore possibles en matière de rationalisation tandis que d'autres considèrent que cette rationalisation est peut-être allée trop loin et souhaitent que l'on procède à un suivi plus poussé des réformes structurelles axées sur la croissance et l'efficacité.

48. L'enquête réalisée par les services du FMI aux fins de la présente évaluation a révélé que les points de vue divergent largement au sein du personnel sur ce qu'exigent les directives au recentrage (et au nombre) des conditions structurelles ainsi que sur la manière de déterminer la «criticalité» des conditions. Les deux tiers environ des agents interrogés considèrent que pour être soumise à la conditionnalité, une mesure donnée doit nécessairement relever des compétences du FMI; environ 20 % jugent que la mesure en question doit être cruciale pour la réalisation des objectifs proposés du programme, qu'elle relève ou non des compétences primordiales du FMI. On constate en particulier qu'une majorité des répondants estiment que l'initiative de rationalisation a affaibli certains programmes, et que la moitié d'entre eux environ croient que des conditions qui ne relèvent pas des compétences du FMI mais qui sont néanmoins cruciales ont été «souvent» ou «très souvent» écartées. Pendant les discussions de groupe, les services du

FMI ont fait observer que lors de la définition de la conditionnalité, ils portent une attention particulière aux directives ainsi qu'aux réactions passées des administrateurs à la conditionnalité et à la conception des programmes, sans toutefois y trouver des orientations claires quant à la «criticalité» des conditions.

49. Le processus de revue interne du FMI¹⁷ a mis l'accent sur la nécessité de renforcer les politiques de réforme cruciales dans les domaines relevant ou non des compétences primordiales du FMI. Les agents chargés des revues ont parfois préconisé l'ajout de conditions, mais ils ont très rarement suggéré la suppression d'autres conditions particulières. Le processus de revue a mis en lumière les lacunes de la documentation des programmes, exigeant parfois une description plus claire des objectifs des programmes et des stratégies mises en œuvre pour les réaliser, et préconisant une conception des programmes FRPC fondée sur des perspectives à plus long terme. Toutefois, le processus a peu influé sur la qualité de la documentation des programmes : sur les dix programmes FRPC approuvés en 2004–05 qui ont fait l'objet de cette partie de l'évaluation, la plupart des documents contenaient des objectifs trop vagues, des explications insuffisantes des stratégies intermédiaires pour les atteindre et l'absence d'éclaircissements justifiant l'inclusion de certaines conditions. Une des causes importantes de ces lacunes a été soulevée par les revues elles-mêmes : les programmes paraissaient prématurés et conçus à la hâte. Il est possible que cet empressement n'ait parfois influé que sur la qualité de la documentation, mais il pourrait dans certains cas avoir eu un effet négatif sur la conception des programmes et sur leur efficacité, en particulier dans les pays affichant des antécédents peu convaincants en matière de réformes. Il était en outre souvent le fait de processus exogènes — par exemple, respect des délais impartis pour le processus de l'initiative PPTE —, et dans certains cas il obéissait à une volonté d'appuyer un groupe réformiste au sein du gouvernement en question.

¹⁷Les revues internes sont effectuées par des départements autres que le département géographique correspondant. L'analyse de la revue interne est fondée sur les documents préparés pour dix accords conclus en 2004.

Principales observations et recommandations

Principales observations et conclusions

50. Nous présentons ci-dessous les principales observations et conclusions qui motivent les recommandations de la présente évaluation.

- 1) Le nombre de conditions structurelles dans les programmes du FMI est resté stable à environ 17 par année-programme, contrairement à ce qui était prévu au lancement de l'initiative de rationalisation. Cette situation est due, en partie, à l'insistance des bailleurs des fonds et d'autres intervenants qui souhaitent faire de la CS un instrument de suivi de leurs propres programmes et initiatives — par exemple pour l'initiative PPTE ou le processus d'adhésion à l'UE. De plus, dans certains cas, les membres de l'équipe économique nationale ont demandé que soient incluses des conditions spécifiques pour contribuer à la réalisation des objectifs de leur politique économique.
- 2) La plupart des conditions structurelles n'avaient qu'un contenu structurel limité : plus de 40 % portaient sur la préparation de plans ou la rédaction de projets de loi, et la moitié environ portaient sur des changements ponctuels facilement réversibles. Moins de 5 % exigeaient des changements effectifs de la législation ou d'autres changements structurels durables, et moins du tiers des conditions de ce groupe ont été respectées.
- 3) Malgré ces facteurs, le nombre élevé de conditions a été largement dénoncé comme une ingérence dans la définition des politiques et un phénomène ayant un effet dissuasif sur le sentiment d'internalisation par la société. La connotation liée à la conditionnalité du FMI et la résistance qu'elle suscite s'expliquent en partie par une méconnaissance et une incompréhension, au sein du public, des sources et types différents de conditions.
- 4) Environ la moitié seulement des conditions structurelles ont été remplies dans les délais prescrits. De plus, il n'existait qu'un lien ténu entre le degré d'observation de la CS d'un programme du FMI et les réformes supplémentaires réalisées ultérieurement dans le secteur correspondant — une faible mesure de l'efficacité des conditions à promouvoir les réformes.
- 5) L'internalisation des réformes par une solide équipe économique est essentielle à la mise en œuvre de la conditionnalité. Toutefois, pour assurer les réformes au niveau national et sectoriel, une vaste internalisation — en tout cas de la conditionnalité spécifique par les instances concernées — semble constituer une condition préalable.
- 6) Le degré d'observation des conditions et l'efficacité de ces dernières variaient d'un secteur à l'autre; ils tendaient à être plus forts dans les domaines relevant des compétences primordiales du FMI, tels que la gestion des dépenses publiques et l'administration de l'impôt, et plus faibles dans des domaines comme la privatisation et la réforme globale du secteur public.
- 7) Après le lancement de l'initiative de rationalisation, la composition de la CS a sensiblement évolué vers les compétences primordiales du FMI — par exemple, la gestion des dépenses publiques et l'administration de l'impôt — et les nouveaux domaines de réformes fiduciaires fondamentales, par exemple, la gestion et les contrôles financiers, qui sont devenus importants pour les bailleurs de fonds soucieux de délaissier graduellement l'aide-projets au profit de l'appui budgétaire général. Le FMI a en même temps commencé à se démarquer des domaines controversés où il avait peu d'impact et qui relevaient en grande partie des compétences de la Banque mondiale.
- 8) Il est difficile d'établir si le recentrage réalisé a été entièrement conforme à l'exigence des directives relative à la «criticalité» des conditions posées. Plusieurs conditions ne semblent pas avoir joué un rôle décisif dans la réalisation des objectifs des programmes tandis que certaines politiques pourtant non couvertes par la conditionnalité semblent au contraire avoir joué un rôle essentiel.
- 9) La conditionnalité de la Banque mondiale s'est démarquée de questions telles que la privati-

sation et la restructuration des entreprises publiques, jugées comme relevant de ses principaux domaines de compétence. Le recentrage simultané de la conditionnalité des deux organisations pose la question de savoir si certaines réformes essentielles n'ont pas été négligées.

- 10) Les progrès ont été inégaux dans le travail de formulation explicite de la «criticalité» (c'est-à-dire la contribution des conditions structurelles aux objectifs des programmes) dans les documents des programmes. De plus, dans la plupart des programmes FRPC, la documentation ne comportait pas de feuille de route pour la réalisation des réformes envisagées.

Principales recommandations

51. **Questions de fond.** Le Conseil d'administration devrait préciser ce qu'il attend des conditions structurelles, quant à leur nombre et à leur portée. Les résultats de l'évaluation donnent à conclure que le Conseil aurait intérêt à réaffirmer la nécessité de faire un usage parcimonieux de la CS, et de n'y avoir recours que lorsqu'elle est jugée cruciale pour réaliser les objectifs des programmes ou sauvegarder les ressources du FMI. Concrètement, dans un premier temps le Conseil pourrait songer à fixer une limite nominale au nombre de conditions structurelles posées par année-programme. Cette limite pourrait au départ être fixée à la moitié environ de la moyenne actuelle de CR et de MP, c'est-à-dire à quatre ou cinq conditions par année. Cette contrainte formelle obligerait tous les intervenants (c'est-à-dire, le Conseil, la Direction et les services du FMI) à justifier la «criticalité» de chaque condition. Pour mettre en œuvre plus facilement cette recommandation, le Conseil devrait décider s'il faut continuer de se servir de la CS des accords appuyés par le FMI pour le suivi des programmes ou autres initiatives menés par les bailleurs de fonds et, dans l'affirmative, quelles doivent en être les modalités. Pour répondre à la demande de CS à ces fins, le FMI pourrait songer à faire un plus grand usage des instruments sans concours financiers, comme par exemple une surveillance plus rapprochée ou d'autres outils de suivi existants ou nouveaux.

52. **Conception des programmes et de la conditionnalité.** Les services du FMI devraient travailler avec les autorités des pays à définir clairement les principaux objectifs de chaque programme et à établir les conditions structurelles qui peuvent contribuer sensiblement à les atteindre. On devrait réduire les mesures préalables et les critères de réalisation, et ils devraient se centrer sur les réformes censées avoir un impact sensible et durable. Pour veiller à ce que la conditionnalité soit pertinente et bien conçue et pour en accroître l'efficacité, il

convient de faire en sorte qu'elle vise les compétences primordiales du FMI dont les services ont une profonde connaissance : politiques budgétaire et monétaire et certains aspects des finances et du commerce. Il devrait être mis fin aux repères structurels, tout comme aux conditions à faible contenu structurel. En règle générale, le FMI devrait répondre aux souhaits des autorités qui voudraient que les documents des programmes traitent des politiques qui ne sont pas assujetties à la conditionnalité. Ces documents devraient toutefois établir une distinction nette entre les conditions dont dépend l'aide financière du FMI et les autres éléments du programme des autorités nationales.

53. **Coopération avec la Banque mondiale.** La pérennité des réformes structurelles et des ajustements macroéconomiques dépend souvent des changements apportés dans le secteur public du pays et de la restructuration des dépenses quasi budgétaires. Toutefois, s'agissant de l'établissement de la CS dans ces domaines, le FMI devrait jouer un rôle subsidiaire à celui de la Banque mondiale, qui est responsable au premier chef de ces secteurs pour lesquels elle justifie d'une plus grande expérience. Les directions des deux organisations devraient chercher des moyens d'aider les autorités des pays à diagnostiquer les contraintes et à préparer des stratégies nationales de réforme. Des directives explicites du Conseil d'administration resteraient nécessaires dans les cas où des changements sont jugés essentiels dans les domaines ne relevant pas des compétences primordiales du FMI et où une bonne coopération avec la Banque mondiale risque de ne pas se matérialiser à temps.

54. **Élaboration d'un cadre de suivi et d'évaluation.** L'évaluation de l'efficacité de la CS dans les accords avec le FMI est compliquée par l'absence d'un cadre reconnu qui permette de mesurer les résultats et la responsabilité, et par l'absence des informations nécessaires qui en découle. Le FMI devrait élaborer un cadre de suivi et d'évaluation liant les conditions rattachées à chaque programme aux réformes et aux objectifs visés. Cela ménagerait une base plus solide pour contrôler la mise en œuvre et l'évaluation des programmes, et pour tirer les enseignements des réussites ou des échecs. Un tel cadre permettrait aux services du FMI de mieux définir quelles sont les données qu'il convient de recueillir avant, pendant et après l'exécution d'un programme. Dans l'intervalle, les services du FMI doivent améliorer le système utilisé pour assurer le suivi de la conditionnalité (MONA) afin de diffuser ces données et de favoriser ainsi la responsabilisation et l'apprentissage des autorités des pays membres.

55. **Information des documents du Conseil d'administration.** La documentation des programmes doit décrire de façon plus explicite les objectifs poursuivis par le FMI et la manière dont les mesures proposées

contribueront à les atteindre. Pour les programmes FRPC en particulier, les demandes de programme devraient s'accompagner d'une feuille de route opérationnelle couvrant la durée prévue du programme, fournissant des précisions sur les modalités des réformes et sur leur agencement, et décrivant les effets attendus.

56. **Sensibilisation.** Les critiques exprimées à l'extérieur à l'endroit de la conditionnalité du FMI et la résistance à demander l'aide du FMI pour des

programmes de stabilisation ou de réforme économique pourraient découler en partie de malentendus concernant l'établissement des conditions structurelles et leur origine. La mise en œuvre des recommandations ci-dessus permettrait vraisemblablement d'améliorer la situation, mais le FMI devrait redoubler d'efforts en matière de sensibilisation afin d'éclaircir ces questions. Pour être efficace, ce travail doit être appuyé par le Conseil d'administration et les pays membres.

Bibliographie

- Abdilina et Jaramillo-Vallejo, 2005, «Streamlining Structural Conditionality in World Bank- and International Monetary Fund-supported Programs», dans Stefan Koeberle *et al.*, (éds), *Conditionality Reviewed*, Washington, Banque mondiale.
- Action Aid, 2004, «Money Talks: How Aid Conditions Continue to Drive Utility Privatisation in Poor Countries», Royaume-Uni.
- Banque mondiale, 2005, «Recent Trends and Practices», document de référence n° 3 sur l'examen de la conditionnalité de la Banque mondiale, septembre. Washington, Banque mondiale.
- Bureau indépendant d'évaluation (BIE), Fonds monétaire international, 2004, *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*. Washington, BIE.
- Eurodad, 2006, «La conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI : une injustice pour le développement», rapport d'Eurodad (juin).
- FMI, 2005a, *Review of the 2002 Conditionality Guidelines*, SM/05/81, (mars). Washington.
- FMI, 2005b, *Review of the 2002 Conditionality Guidelines—Selected Issues*, SM/05/82, (mars).
- , 2002, *Guidelines on Conditionality*. Washington, FMI. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>
- , 2000, «Interim Guidance Note on Streamlining Structural Conditionality». Disponible à l'adresse suivante : [imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/colab/071001.pdf](http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/colab/071001.pdf)
- Jubilee Debt Campaign, 2006, «Tightening the Chains or Cutting the Strings? The Status of HIPC Conditionality in 2006».
- Oxfam International, 2004, «From 'Donorship to Ownership? Moving towards PRSP Round Two», Oxfam Briefing Paper 51 (janvier).
- Wood, Angela et Matthew Lockwood, 1999, «The 'Perestroika of Aid'? New Perspectives on Conditionality», Bretton Woods Project, Washington. Disponible à l'adresse suivante : www.brettonwoodsproject.org/topic/governance/poa2.pdf.

This page intentionally left blank

Déclaration du Directeur général
Réponse des services du FMI
Commentaires du BIE sur
les réponses de la Direction

Résumé du Président

This page intentionally left blank

DÉCLARATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL AU SUJET DU RAPPORT DU BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION SUR LA CONDITIONNALITÉ STRUCTURELLE DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI

**Réunion du Conseil d'administration
12 décembre 2007**

La Direction du FMI accueille avec satisfaction le rapport du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) sur la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI. Ce document contient une masse de données utiles et se fait l'écho d'un grand nombre des conclusions de l'analyse des services du FMI figurant dans la revue de la conditionnalité pour 2005. Le rapport du BIE a déjà contribué à diffuser au sein du FMI un certain nombre d'enseignements sur la conception des programmes et a amorcé un débat enrichissant dans les services de l'institution sur la question de la conditionnalité. À ce titre, il a déjà enrichi la culture du savoir qui prévaut au FMI.

Il est important de rappeler que l'initiative de rationalisation visait à encourager l'internalisation des programmes en amenant le FMI à changer d'attitude dans la conception de ceux-ci. Concrètement, l'objectif était de passer d'un principe d'exhaustivité à une application « parcimonieuse » de la conditionnalité et, partant, de recentrer les programmes sur les domaines essentiels. L'initiative, qui avait abouti à une révision complète des directives sur la conditionnalité en 2002, avait permis de conclure que les conditions devaient porter uniquement sur les mesures jugées 1) cruciales à la réalisation des objectifs du programme, 2) essentielles au suivi de la mise en œuvre du programme et 3) nécessaires à l'application des dispositions pertinentes des Statuts du FMI et des politiques adoptées en vertu de ces Statuts. En particulier, les conditions qui ne revêtaient pas une importance décisive pour la réalisation des objectifs, quels que soient leurs avantages économiques, ne doivent pas être incorporées au programme.

Par ailleurs, le Conseil d'administration a souligné à maintes reprises que le « nombre de conditions est au mieux un instrument de mesure rudimentaire » et que « la qualité et la compatibilité des conditions » importaient davantage que leur nombre. À cet égard, l'objectif premier est de concevoir la conditionnalité en fonction des objectifs du programme, en gardant à l'esprit que les réformes importantes se font fréquem-

ment en plusieurs étapes et sont donc susceptibles de comprendre un certain nombre de conditions.

Le rapport du BIE montre clairement que l'application des directives sur la conditionnalité a été très fructueuse :

- Il est manifeste que le principe d'exhaustivité a cédé le pas à l'application « parcimonieuse » de la conditionnalité : le nombre des domaines de réforme visés s'est réduit, ce qui laisse à penser que la conception des récents programmes appuyés par le FMI est mieux ciblée.
- Selon le BIE, l'effort de rationalisation a « contribué à modifier la composition de la conditionnalité en la recentrant sur les domaines de compétence fondamentaux du FMI », plus susceptibles que d'autres d'être essentiels à la réalisation des objectifs des programmes appuyés par l'institution.
- Ce changement d'attitude se reflète aussi dans la conclusion du BIE selon laquelle la conditionnalité a diminué dans certains secteurs (par exemple dans les domaines liés au commerce et aux entreprises publiques, où les réformes sont certes bénéfiques mais moins nécessaires que d'autres à la réalisation des objectifs des programmes appuyés par le FMI).
- S'il est vrai que le BIE appelle de ses vœux une réduction supplémentaire du nombre de conditions, il faut noter qu'il estime aussi que la grande majorité d'entre elles (95 %) n'exige pas de profondes réformes structurelles. Elles ne devraient donc ni être coûteuses, ni solliciter excessivement les capacités de mise en œuvre des autorités nationales.
- Selon le BIE, il n'y a pas lieu de penser que les programmes assortis de nombreuses conditions ont présenté des taux de mise en œuvre plus faibles que les autres; au contraire, les retards des programmes ont été moins nombreux.

Le BIE affirme que les accords conclus avec le FMI incluaient des conditions qui n'étaient apparem-

ment pas cruciales à la réalisation des objectifs des programmes. Le rapport, toutefois, apporte peu de preuves précises à l'appui de cette affirmation — et ne tient pas compte des autres objectifs importants de la conditionnalité mentionnés plus haut. Le BIE semble baser son avis sur son propre indicateur de «profondeur structurelle», mais, comme le notent les services du FMI dans leur réponse au BIE, un faible degré de profondeur ne signifie pas nécessairement que la mesure n'est pas essentielle à la réalisation des objectifs du programme appuyé par le FMI ou d'autres objectifs de la conditionnalité.

Les auteurs du rapport soutiennent que la conditionnalité structurelle a été inefficace puisqu'elle n'a pas encouragé le lancement de réformes supplémentaires dans 45 % des cas. Or, selon les directives sur la conditionnalité, celle-ci a pour objectif d'étayer les mesures cruciales à la réussite du programme, d'assurer le suivi de l'application du programme et de faciliter l'application des dispositions des Statuts du FMI — et non d'amorcer la mise en œuvre de réformes au-delà du programme, sauf, bien sûr, s'il s'agit de pérenniser la viabilité externe. Dans son rapport, le BIE associe conditionnalité et conseils de politique économique durant les programmes, ce qui pourrait être considéré comme une ingérence dans la formulation de la politique des pays concernés qui risquerait de compromettre l'internalisation des programmes.

Enfin, le rapport du BIE soutient que le FMI devrait jouer un rôle subsidiaire en dehors de ses principaux domaines de compétence. Le FMI, toutefois, doit assumer la responsabilité de ses décisions en matière de prêts et s'assurer que les programmes

auxquels il accorde son appui atteignent leurs objectifs. À ce sujet, les directives sur la conditionnalité exigent que les conditions couvrent l'ensemble des mesures cruciales à la réalisation des objectifs des programmes — qu'ils relèvent ou non des domaines de compétence principaux du FMI. Hors de ces domaines, il va de soi que les services de l'institution doivent continuer à faire appel aux compétences d'autres organisations.

Nous partageons aussi la conclusion du rapport selon laquelle il est possible de décrire et d'expliquer plus clairement les relations entre les objectifs, stratégies et conditions des programmes dans les documents du Conseil d'administration. Cette question devrait faire l'objet d'un suivi. Nous approuvons aussi la recommandation du rapport selon laquelle le FMI doit accroître ses efforts de sensibilisation pour expliquer le bien-fondé de la conditionnalité : il est important que nos membres, la société civile et les autres parties prenantes prennent conscience aussi bien des résultats obtenus que des problèmes qui restent à résoudre.

En conclusion, nous saluons le rapport du BIE et attendons avec intérêt son examen par le Conseil d'administration, car il permettra d'analyser plus avant son incidence sur les politiques et procédures du FMI, ainsi que sur la conception des programmes. Les observations des services du FMI ci-jointes apportent des détails supplémentaires sur notre réaction aux conclusions et recommandations du rapport. Un projet d'application des recommandations approuvées par le Conseil d'administration sera soumis au Conseil au début de 2008.

RÉPONSE DES SERVICES DU FMI À L'ÉVALUATION DE LA CONDITIONNALITÉ STRUCTURELLE DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI FAITE PAR LE BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

Réunion du Conseil d'administration
12 décembre 2007

Synthèse des commentaires

- Les principales constatations du rapport rejoignent celles de la revue de la conditionnalité réalisée en 2005. Il n'est pas superflu, à cet égard, d'en rappeler certaines des conclusions (NIP n° 05/52).
 - Les administrateurs avaient convenu i) que «le nombre de conditions n'était au mieux qu'un critère très approximatif», ii) qu'«il était normal que la conditionnalité... porte sur toutes les mesures critiques» et iii) que «la qualité et la compatibilité des conditions sont encore plus importantes».
 - Les administrateurs se sont félicités «de la rationalisation du champ d'application de la conditionnalité structurelle; conformément à l'exigence selon laquelle les conditions doivent être considérées comme «critiques» pour la réussite des programmes appuyés par le FMI» et de ce que «la conditionnalité s'était détournée des domaines non essentiels».
 - Ils s'étaient félicités de ce que «la portée sectorielle de la conditionnalité du FMI paraissait actuellement peu affectée par la présence ou l'absence d'un programme appuyé par la Banque».
- Dans ce contexte, les différences entre le BIE et les services dans l'interprétation des conclusions du BIE découlent d'une perspective différente quant à la finalité de la conditionnalité. Du point de vue des services :
 - la rationalisation avait pour but de changer la démarche du FMI dans la conception des programmes, en privilégiant le souci de parcimonie par opposition à celui d'exhaustivité pour ainsi centrer les programmes sur les domaines primordiaux.
 - Le caractère «critique» des conditions ne peut être défini de manière mécanique et doit être apprécié cas par cas. Par exemple, il n'est pas rare qu'une réforme importante comporte plusieurs étapes, d'où une probabilité plus élevée d'entraîner un certain nombre de conditions.
- Bien qu'il soit malaisé de mesurer l'effectivité de la conditionnalité, les services doutent que son évaluation quantitative doive porter sur sa capacité à faire avancer les réformes au-delà du programme appuyé par le FMI, sauf bien sûr pour assurer la viabilité des objectifs du programme à moyen terme. Il serait plus utile de déterminer si les objectifs du programme — étroitement définis — ont été atteints et préservés.
- Contrairement à ce qu'implique le rapport, les services ne pensent pas que la Banque mondiale doive nécessairement être impliquée dans les secteurs non couverts par le FMI, et ils ne partagent pas la recommandation qui en découle, selon laquelle le FMI devrait jouer un «rôle secondaire» dans les domaines de réforme extérieurs à ses compétences primordiales.
- Les services admettent que le lien entre les buts et les stratégies des programmes — et l'explication de leur conditionnalité — pourrait être mieux documenté dans leurs rapports.
- Il est également nécessaire d'entreprendre un travail de sensibilisation pour que de la société civile et les autres parties prenantes puissent mieux comprendre la finalité et les limites de la conditionnalité.

1. Le rapport du BIE est riche en informations et constitue un complément précieux à la revue de la conditionnalité (EC, 2005) réalisée par les services. Nombre de constatations quantitatives du rapport du BIE rejoignent celles issues de la revue. Vu le caractère controversé de la conditionnalité, l'indépendance du BIE représente un atout de crédibilité dans un domaine essentiel pour améliorer la conception des programmes. Comme dans toute évaluation, il importe d'identifier les enseignements utiles pour l'avenir, tout en reconnaissant les limitations de l'analyse et la nécessité de produire une évaluation s'appuyant sur le cadre de conditionnalité en vigueur établi par le Conseil d'administration.

Commentaires sur l'évaluation

2. Bien que les services du FMI partagent nombre des conclusions du BIE, des différences d'interprétation existent qui tiennent à une perspective distincte de la finalité de la conditionnalité. Selon l'opinion des services, comme le rappellent les directives sur la conditionnalité, la conditionnalité est destinée à aider les pays membres à résoudre leurs problèmes de balance des paiements en insistant sur les mesures décisives pour la réussite des objectifs de leur programme et en assurant le suivi de leur mise en œuvre, en interrompant l'appui du FMI lorsque les objectifs du programme risquent de ne pas pouvoir être atteints. De fait, la conditionnalité rend la disponibilité des prêts du FMI prévisible pour le pays membre tout en préservant la nature rotative des ressources financières de l'institution. Les directives sur la conditionnalité prévoient aussi l'établissement de conditions lorsqu'elles sont nécessaires à l'exécution de dispositions spécifiques des Statuts ou de politiques adoptées à ce titre. Le BIE estime en revanche que la conditionnalité doit promouvoir d'autres réformes par-delà les objectifs et le calendrier du programme — ce qui, de l'avis des services, semble impliquer une profonde ingérence dans l'élaboration des politiques nationales et paraît contraire à l'esprit des directives sur la conditionnalité et de l'initiative de rationalisation.

3. En outre, la rationalisation n'était pas — et ne devrait pas être — une « affaire de chiffres ». Premièrement, comme le reconnaît implicitement le rapport du BIE, le nombre des conditions ne renseigne guère sur l'intensité ou l'ambition des réformes, et le nombre d'étapes distinctes (et donc de conditions) qui correspondent à une mesure économique de fond a de fortes chances de varier d'un programme à l'autre en fonction de la nature de la réforme considérée, et notamment des souhaits

et des capacités techniques des autorités. Deuxièmement, comme l'indique le rapport du BIE, le contenu des mesures structurelles varie considérablement, de même que les difficultés probables de leur mise en œuvre, de sorte que le nombre total des conditions n'en mesure pas bien le poids. Troisièmement, bien que l'on ait pu s'attendre à ce que le nombre moyen de conditions diminue, les principales sources de préoccupation tenaient à ce que certains programmes présentaient un très grand nombre de conditions qui excédait la capacité d'exécution, et que l'on couvrait un trop grand nombre de domaines de réforme. À titre d'exemple, les 5 plus gros programmes, avant la rationalisation, présentaient 10 conditions de plus par an que ce n'a été le cas pour la période 2001–05¹. Enfin, comme le but est d'adapter la conditionnalité aux objectifs du programme, il faut savoir qu'il n'est pas rare qu'une seule réforme d'envergure comporte de nombreuses étapes, d'où la probabilité d'un grand nombre de conditions structurelles.

4. En résumé, la rationalisation visait à modifier la démarche du FMI dans la conception des programmes². Avant les directives sur la conditionnalité, la tendance était d'incorporer des mesures jugées économiquement bénéfiques pour le pays — même si elles n'étaient pas nécessaires à la réalisation des objectifs du programme. La rationalisation visait donc à privilégier une démarche parcimonieuse plutôt qu'un souci d'exhaustivité dans l'application de la conditionnalité. Concrètement, la conditionnalité du FMI devait se limiter aux mesures jugées décisives pour la réussite et le suivi des objectifs du programme tout en assurant le maintien de la viabilité extérieure à moyen terme. Les autorités nationales pouvaient bien sûr mener d'autres réformes, mais celles-ci — pour souhaitables qu'elles pussent être — ne devaient pas être soumises à la conditionnalité du FMI³.

5. À la lecture du rapport du BIE il apparaît que ce changement s'est effectivement produit

¹Comme l'a indiqué la revue de la conditionnalité (2005), les administrateurs avaient souligné lors de l'examen de la conditionnalité de 2000–02 que le nombre des conditions n'est qu'un indicateur parmi d'autres, imparfait au demeurant, des progrès accomplis en matière de rationalisation.

²Voir les conclusions du Président à l'issue de la réunion du Conseil d'administration sur la conditionnalité dans les programmes appuyés par le FMI, en 2001 : « Bien que ces principes doivent être interprétés avec prudence au cas par cas, ils donnent à penser que la conditionnalité recouvrirait, non plus l'ensemble des mesures structurelles, mais seulement certaines d'entre elles ».

³En outre, tant la note intérimaire d'orientation que les directives sur la conditionnalité soulignent que dans de tels cas la délimitation doit être claire entre le programme plus vaste de réformes des autorités et les mesures qui font partie du programme appuyé par le FMI et sont assujetties à sa conditionnalité.

(*Background Documents (BD)*, par. 29–35). On constate, par exemple, entre les programmes approuvés en 1995–2000 et ceux qui l’ont été en 2001–04, une baisse tendancielle du rapport entre le nombre de conditions relatives au commerce extérieur et les restrictions aux échanges (BD, graphique 2.6). Comme le note le rapport du BIE, «la chute du nombre des conditions relatives au commerce n’est pas due à une baisse de l’intensité des restrictions aux échanges, mais à l’initiative prise par le FMI lui-même de rationaliser sa conditionnalité». C’est précisément là le but de l’initiative de rationalisation : dans la mesure où les réformes du commerce extérieur ne sont pas essentielles à la réalisation des objectifs d’un programme, elles ne doivent pas être assujetties à la conditionnalité du FMI — quels que puissent être leur intérêt et quelle que soit l’intensité des distorsions structurelles. Cela paraît également vrai dans d’autres domaines, comme la conditionnalité liée aux privatisations (BD, graphique 2.7). En résumé, alors que des conditions de ce type étaient souvent incluses dans les accords du FMI, le rapport du BIE donne à penser que cette pratique a reculé.

6. En outre, la «criticalité» ne peut être définie de manière mécanique et doit être évaluée cas par cas, comme le soulignent les commentaires portant sur certains pays en particulier (appendice 1). Le rapport du BIE (par. 45) soutient que «les accords ont continué d’inclure des conditions qui ne semblaient pas cruciales pour la réalisation des objectifs des programmes» tandis que «certaines questions importantes — en particulier en dehors des domaines de compétence principaux du FMI — ont peut-être été négligées».

- Sur le premier point, le rapport ne fournit aucun élément concret au-delà de l’indicateur de contenu structurel. Mais le concept de contenu structurel du BIE ne correspond pas à la finalité de la conditionnalité. Les repères structurels, par exemple, sont souvent des mesures à «contenu structurel limité ou nul» selon la définition du BIE, car ils sont conçus pour servir de jalons essentiels au processus de mise en œuvre d’un programme (selon les directives, pour servir de repères clairs à l’évaluation des progrès de la mise en œuvre de réformes structurelles cruciales dans le cadre d’une revue de programme (voir document sur les directives, par. 11 d) ii)). En outre, l’indicateur de contenu structurel ne mesure pas bien l’adéquation des programmes à la situation propre à chaque pays — à cet égard, la souplesse dans la définition des mesures est capitale pour la réussite d’un programme (il apparaît par exemple qu’une démarche par petites étapes donne de meilleurs résultats dans

certains pays)⁴. Ainsi, le cadre, établi par le Conseil d’administration, qui régit la conception des programmes, envisage expressément que les conditions puissent très bien présenter ce que le rapport considère comme un contenu structurel limité ou nul⁵.

- En outre, le recentrage sur les domaines de compétence fondamentaux implique que les mesures assujetties à la conditionnalité auront effectivement plus de chances d’être décisives que ce n’était le cas auparavant. Ceci est corroboré par l’analyse faite par le BIE des interruptions définitives de programmes (lesquelles ont diminué, en particulier pour les programmes appuyés par le compte des ressources générales) et l’analyse des dérogations faite par les services, qui montre que le «taux de décrochage»⁶ (c’est-à-dire la proportion des critères de réalisation structurels qui ont fait l’objet d’une dérogation, le programme étant autorisé à continuer sans que la mesure, ou une autre équivalente, ait été mise en œuvre; voir revue de la conditionnalité) a diminué, ce qui n’est pas surprenant si les mesures assujetties à la conditionnalité sont effectivement décisives⁷.
- En ce qui concerne les questions cruciales négligées, le rapport ne distingue pas entre les mesures qui peuvent être importantes — ou même décisives — pour l’ensemble du programme de réformes des autorités et celles qui sont décisives pour la réussite des objectifs du programme. Comme indiqué plus haut, seules ces dernières doivent être assujetties à la conditionnalité du FMI. En conséquence, un accord

⁴Par exemple au Sénégal le critère de réalisation de l’émission d’un appel d’offres pour la privatisation de la SONACOS constituait une étape décisive vers le désengagement de l’État, et si le processus n’est pas allé sans retards, une privatisation importante sur le plan macroéconomique a finalement été réalisée. Dans d’autres pays, une mesure similaire pourrait porter sur le désengagement effectif. Quoique la mesure serait réalisée dans les deux cas, de l’avis du BIE seul le second se verrait attribuer un contenu structurel élevé.

⁵Vu que les mesures à fort contenu structurel risquent d’être plus lourdes à mettre en œuvre (le BIE constate effectivement que leur taux d’exécution a été moindre), l’on comprend que la conception des programmes ait misé sur la parcimonie. Ceci est conforme aux directives, qui exigent que les conditions soient fixées de manière à ce que les objectifs du programme soient atteints tout en les adaptant au contexte politique et aux capacités techniques locaux.

⁶Voir revue de la conditionnalité (2005), par. 50, graphique 11.

⁷La méthodologie du BIE pour l’examen des corrélations *ex post* — aucune corrélation significative n’a été trouvée entre observation et effectivité ni entre observation et contenu structurel — ne tient peut-être pas suffisamment compte des situations propres des pays. Par exemple les cas les plus difficiles ont pu se voir imposer une conditionnalité plus stricte, auquel cas l’absence de corrélation pourrait être interprétée comme résultant de l’imposition par le FMI *ex ante* du bon dosage de conditionnalité à la marge.

appuyé par le FMI sera en général considéré comme ne concernant qu'un sous-ensemble du programme global de réformes des autorités.

7. Comme l'une des finalités de la conditionnalité est d'interrompre l'appui du FMI lorsque les objectifs ne paraissent pas pouvoir être atteints, le critère d'effectivité qu'emploie le BIE semble trop étroit⁸. S'il est souhaitable que les réformes ne soient pas annulées, les conclusions du rapport donnent à penser que cela ne se produit que dans un petit nombre de cas (8 % pour les domaines fondamentaux et 13 % pour le reste) — et que dans quelque 50 à 60 % des cas il y a eu des réformes supplémentaires. Les services ne considèrent pas que la conditionnalité doit être jugée inefficace lorsque le pays n'entreprend pas de réformes additionnelles dans le domaine concerné car :

- La conditionnalité, selon les directives, est censée étayer les mesures décisives pour la réussite du programme — et non lancer des réformes qui dépassent le programme⁹.
- Les mesures du programme ont peut-être couvert les réformes structurelles les plus importantes du secteur considéré (par exemple, si les prix ont été libéralisés, il n'est pas nécessaire de le faire de nouveau).
- Même si une mesure n'a qu'un «contenu structurel limité» (selon la définition du rapport du BIE) cela n'implique pas qu'elle n'est pas décisive pour la réussite du programme. L'exemple que donne le rapport du BIE (par. 16, note 5) l'illustre bien : il est très probable que l'adoption du budget annuel soit décisive pour un programme dont le but est la stabilité économique et l'ajustement extérieur.

8. L'effectivité est difficile à mesurer, mais un critère permettant de déterminer si la conditionnalité a contribué à la réussite des objectifs macroéconomiques du programme serait plus utile. La propre analyse des services suggère que les mesures structurelles ont contribué à soutenir ces objectifs. Par exemple, les mesures structurelles budgétaires (liées aux recettes) sont corrélées de façon statistiquement significative à l'ajustement budgétaire, et les mesures d'amélioration de l'efficacité économique présentent une corrélation statis-

tiquement significative avec la croissance¹⁰. Il aurait été utile aussi de souligner le lien entre la fourniture en temps opportun d'une assistance technique ciblée du FMI et la conception et mise en œuvre de la conditionnalité, étant donné que le rapport constate une meilleure observation de la conditionnalité dans les domaines auxquels sont consacrées des ressources substantielles d'assistance technique.

9. Les services conviennent que le lien entre les objectifs et les stratégies des programmes et l'explication de la conditionnalité gagneraient à être mieux exposés dans les rapports des services qui appuient les demandes d'utilisation des ressources du FMI. Le rapport du BIE note que «l'initiative de rationalisation n'a pas conduit à une meilleure définition de la «criticalité» des conditions, que ces dernières visent ou non des secteurs relevant des compétences du FMI, pas plus qu'elle n'a permis d'expliquer comment ces conditions pourraient contribuer à la réalisation des objectifs des programmes» (par. 43) et il est possible que l'«empressement n'ait parfois influé que sur la qualité de la documentation, mais il pourrait dans certains cas avoir eu un effet négatif sur la conception des programmes et sur leur efficacité» (par. 49). Bien que la revue de la conditionnalité ait été quelque peu plus optimiste, elle avait également fait noter que «des améliorations étaient possibles dans la présentation des stratégies, mais sans doute aussi dans leur formulation».

10. Le point de vue différent du BIE sur la finalité de la conditionnalité s'étend également au champ couvert par la conditionnalité des institutions de Bretton Woods. Il n'y a en particulier aucune raison que la Banque mondiale doive nécessairement incorporer — ou accroître — sa conditionnalité dans les domaines de réforme qui ne sont plus couverts par celle du FMI (par. 44). Les directives sur la conditionnalité exigent du FMI qu'il applique une conditionnalité aux mesures décisives pour atteindre les objectifs des programmes qu'il appuie, que celles-ci relèvent ou non des compétences primordiales de l'institution. Dans les domaines non fondamentaux, les directives envisagent que le FMI puise dans le savoir-faire des autres institutions (par exemple la Banque) pour la conception de sa conditionnalité et de son suivi — d'où la notion de «chef de file», selon laquelle l'une des deux institutions prend l'initiative pour l'essentiel des conseils de politique générale. Cependant, le rapport du BIE ne distingue pas entre ce travail de conseil — qui devrait incomber à l'institution la plus experte dans le domaine considéré — et la conditionnalité, où chaque institution est respon-

⁸Outre les considérations pratiques et budgétaires, c'est là une des raisons pour lesquelles la base de données MONA cesse de suivre la conditionnalité lorsqu'un programme dérape et que l'accord expire (par. 8).

⁹L'une des raisons pour lesquelles le rapport constate que les mesures prises dans les domaines de compétence fondamentaux sont plus effectives tient à ce que les rapports de consultations subséquents des services au titre de l'article IV n'ont peut-être pas suivi les progrès dans les autres domaines.

¹⁰Voir *The Design of IMF-supported Programs* (Série des Occasional Papers, n° 241, p. 146–147).

sable de ses propres décisions de prêt et doit donc leur associer une conditionnalité si la mesure est décisive pour le programme qu'elle appuie^{11,12}.

Commentaires sur les recommandations du BIE

11. **Bien que plusieurs des conclusions du BIE mettent en évidence une bonne mise en œuvre des directives, certaines d'entre elles signalent que certains aspects gagneraient à être améliorés. Néanmoins, plusieurs des recommandations du rapport du BIE ne tiennent pas suffisamment compte de la finalité de la conditionnalité ni de la différence entre la conception des programmes et les conseils de politique économique de manière plus générale.**

12. **À cet égard, les services admettent que la documentation des programmes pourrait être mieux faite**, en particulier en exposant les objectifs des programmes, en expliquant comment les stratégies proposées permettraient d'atteindre ces objectifs, et quelle conditionnalité pourrait être utilisée pour vérifier que les stratégies proposées sont bien en place. De plus amples éclaircissements dans des notes d'orientation sur l'application des directives pourraient être utiles, en rappelant notamment la nécessité de ne recourir à la conditionnalité qu'avec parcimonie et seulement lorsqu'elle est décisive pour la réalisation des objectifs et le suivi des programmes, ou lorsqu'elle est nécessaire pour la mise en application de dispositions spécifiques des Statuts ou de politiques définies à ce titre.

13. **Le plafond nominal proposé présente des risques et n'apportera pas nécessairement plus de clarté.** Il pourrait se révéler rigide et peser sur la conception des programmes et le FMI pourrait se voir reprocher d'appliquer la même grille de lecture à tous les cas. En outre, le rapport du BIE ne parvient pas à démontrer qu'un nombre plus élevé de conditions

structurelles aille de pair avec une moins bonne mise en œuvre. Du reste, il semblerait plutôt qu'il y ait eu un effet positif sous forme de retards moins prononcés dans les programmes (*BD*, graphique 2.11) et que les taux d'exécution n'aient pas diminué (par. 21). Cela dit, un plafond (ou directive) nominal — appliqué avec souplesse et en tenant dûment compte des situations particulières — pourrait à l'occasion aider à mieux centrer le programme. Quant aux nouveaux instruments sans concours financiers, les services du FMI estiment que l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE) offre les moyens de suivi voulus lorsque les programmes des donateurs jouent un rôle central et que la surveillance bilatérale demeure le meilleur mécanisme de conseil de politique économique en dehors des programmes appuyés par le FMI.

14. **Les services du FMI ne pensent pas qu'il serait approprié d'éliminer les repères structurels, ni d'ailleurs d'éliminer les mesures à faible contenu structurel.** Les repères ont de nombreuses fonctions (jalons dans les grands domaines de réforme, voire orientation des réformes dans les domaines cruciaux où il n'est pas possible de spécifier à l'avance les mesures requises avec la précision qu'exige un critère de réalisation). Ils aident en particulier à **définir les contours des revues des programmes** et permettent ainsi d'établir le lien entre progrès du programme de réformes et assurances de la disponibilité du financement du FMI. Leur élimination affaiblirait les assurances liées à la conditionnalité et l'on pourrait reprocher au FMI de modifier les objectifs de réforme en cours de route. Cela dit, il pourrait être utile de réaffirmer dans des notes d'orientation que les repères doivent être limités à des domaines de réforme cruciaux pour la réalisation des objectifs du programme. Comme signalé auparavant, des mesures perçues comme ayant un faible contenu structurel peuvent à l'occasion être décisives pour le succès d'un programme appuyé par le FMI.

15. **Les services du FMI ne partagent pas l'idée qui se dégage du rapport selon laquelle la Banque mondiale devrait s'impliquer dans les secteurs que ne couvre pas le FMI, ni sa recommandation invitant le FMI à jouer un rôle secondaire dans les réformes qui ne relèvent pas de ses compétences primordiales.** Les directives imposent au FMI de fixer une conditionnalité aux mesures décisives pour les programmes qu'il appuie; et, ce qui ne saurait surprendre, les responsabilités fiduciaires de la Banque mondiale sont du même ordre. Là encore, le rapport semble confondre la fourniture de conseils de politique générale avec la nécessité de la conditionnalité. Naturellement les services du FMI sont censés faire appel à l'expertise des autres institutions — particulièrement celle de la Banque mondiale ou d'autres banques multilatérales de développement

¹¹Ainsi que le note la revue de la conditionnalité (2005, par. 68), «il n'est pas évident que les failles de la conditionnalité FMI–Banque mondiale soient préoccupantes; des lacunes dans le travail analytique, les conseils de politique économique ou l'assistance technique le seraient beaucoup plus» — la collaboration Banque–FMI sur tous ces points a été examinée par le rapport Malan et est abordée dans le plan de mise en œuvre du présent rapport.

¹²La privatisation d'une compagnie de téléphone illustre bien ceci. Cette privatisation — dotée d'un calendrier ferme et de délais courts — peut être cruciale pour le programme appuyé par le FMI car i) le produit de la privatisation est nécessaire au budget ou ii) l'entreprise occasionne de lourdes pertes au budget de l'État. En revanche, pour une opération de la Banque mondiale — qui peut porter sur la restructuration de l'ensemble du secteur des télécommunications — il est sans doute moins crucial que la privatisation s'effectue selon un calendrier déterminé. Malgré cette distinction, les services du FMI souhaiteront mettre à profit l'expertise de la Banque mondiale — par exemple pour savoir si la vente est bien avisée du point de vue de la stratégie globale pour le secteur et pour déterminer un calendrier approprié.

— en dehors de leurs sphères de compétences primordiales, pour les conseils de politique générale et pour la conception de la conditionnalité. En outre, des initiatives en cours (par exemple le plan d'action conjoint JMAP) définissent les processus à suivre pour initier et coordonner le travail là où la Banque mondiale exerce clairement la responsabilité de chef de file et dispose de la plus grande expertise, et pour améliorer la coordination dans les domaines d'action conjointe. Cependant, les responsabilités fiduciaires propres au FMI — confirmées par le Conseil d'administration à de nombreuses reprises et clairement décrites dans les directives — imposeraient de fixer une conditionnalité dans tous les domaines décisifs pour la réussite des programmes.

16. Le rapport appelle à des «directives explicites du Conseil d'administration» dans les cas où des réformes en dehors des domaines primordiaux sont jugées essentielles, mais où la Banque ne peut pas agir (par. 57). Ceci paraît cependant illogique, car le rapport recommande par ailleurs que toute la conditionnalité liée aux accords du FMI «vise les compétences primordiales du FMI» (par. 56). Ceci implique que les conditions ne doivent jamais être fixées dans des domaines extérieurs aux compétences fondamentales. Donc selon ce raisonnement, dans les cas qui requièrent des réformes cruciales dans des domaines non fondamentaux où la Banque ne peut agir, la seule solution serait que le FMI refuse d'accorder un financement.

17. Les services du FMI conviennent qu'il serait utile de disposer d'un cadre pour s'assurer que la documentation des programmes définit bien les objectifs, les stratégies et la justification de la conditionnalité proposée. Cela pourrait se faire à des intervalles plus rapprochés que l'actuel cycle quinquennal des revues de la conditionnalité et s'avérer utile pour contribuer à la conception des programmes. De l'avis des services du FMI, la conditionnalité n'a pas pour objectif primordial de promouvoir d'autres réformes en sus de celles qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs des programmes. Autrement dit, un cadre de suivi reliant les conditions à des résultats spécifiques ne serait donc pas approprié. Les revues de la conditionnalité devraient plutôt tenter de déterminer si les programmes ont bien atteint leurs buts macroéconomiques.

18. Quant à l'accès à MONA, cette base de données est déjà en grande partie accessible sur demande aux chercheurs et à la société civile. Par exemple, pour les programmes précédents et les demandes initiales des accords en cours, l'ensemble de données est mis à disposition lorsque l'information gagne le domaine public (c'est-à-dire lorsque le rapport des services du FMI est rendu public, soit la présomption de la demande d'utilisation des ressources du FMI). La fourniture d'informations en temps réel

serait très coûteuse en ressources, mais ce qui est actuellement fourni sur demande aux chercheurs pourrait être affiché systématiquement sur Internet.

19. Les services conviennent que le FMI doit améliorer son travail de sensibilisation. En fait, le rapport apporte la preuve que la vaste majorité des conditions structurelles des programmes appuyés par le FMI ne devraient pas être très lourdes à mettre en œuvre, et malgré cela «le nombre élevé de conditions a été largement dénoncé comme une ingérence dans la définition des politiques et un phénomène ayant un effet dissuasif sur le sentiment d'internalisation par la société». Ce rejet et cette mauvaise image sont partiellement dus à la méconnaissance des sources et des types de conditions. De même, l'examen des travaux publiés (*BD*, chapitre I) suggère que les buts de la conditionnalité du FMI et la manière dont elle est censée fonctionner demeurent incompris.

Appendice I. Commentaires spécifiques et corrections factuelles

Généralités

Il est difficile de savoir si les programmes couverts par les «études sur documents» (les 43 programmes approuvés en 1999–2003) relèvent tous de l'initiative de rationalisation. Il serait utile d'inclure une liste des programmes couverts par chacune des méthodes analytiques utilisées, y compris les programmes étudiés pour 2004–05.

L'affirmation que le département Afrique n'a pas demandé d'assistance technique ultérieure au Département des finances publiques (tableau 4.13.3) est inexacte, car le Département des finances publiques a fourni une AT considérable à partir de 2004 à la demande du Département Afrique, notamment une mission d'AT en GFP (juillet 2005); une mission d'AT en administration fiscale et douanière (mars 2006); des missions itinérantes en administration fiscale (janvier, mai et septembre 2007) et en administration douanière (janvier, mai et septembre 2007); et des missions d'assistance technique en politique fiscale (février, juillet et septembre 2007).

Commentaires spécifiques à certains pays

De l'avis des services, les conclusions tirées des études de cas souffrent d'une approche excessivement mécaniste de la conditionnalité structurelle et auraient été mieux équilibrées si elles avaient tenu compte du contexte plus vaste dans lequel les programmes avaient été conçus. Les commentaires ci-après font ressortir l'importance de facteurs autres que la conception du programme dans la «réussite» ultime de celui-ci (à Madagascar par exemple, où les

troubles civils ont entravé les progrès, et au Ghana, où l'appropriation du nouveau programme par les autorités a été un facteur décisif du succès).

Cameroun

- Page 54, tableau 4.2 : plusieurs des réformes mentionnées ont jeté les bases d'améliorations ultérieures substantielles (en particulier en GFP), même si elles sont considérées n'avoir eu que des effets à court terme limités. En outre, certaines des réalisations du programme à court terme ne sont pas pleinement prises en compte dans l'analyse du tableau 4.2. Par exemple, l'absence de crise du système financier doit être considérée comme un succès si l'on tient compte de la situation de l'époque. Plus précisément, la question de la saisie-attribution menaçait la viabilité des banques et le programme a pris des mesures pour faire cesser cette pratique.
- Page 87, tableau 4.9.4 : i) le rapport suggère qu'il aurait été utile d'insister plus tôt sur l'administration de l'impôt, mais avant l'accord FRPC de 2000 les efforts étaient centrés sur la politique fiscale (par exemple la TVA). L'évaluation des douanes est excessivement critique— grâce à la conditionnalité et à une AT cruciale fournie par la Banque mondiale, l'accord FRPC de 2000 a réussi à relancer les réformes qui avaient marqué le pas et à réaliser des mesures décisives (comme la titrisation de PAGODE, le système informatique des douanes); ii) l'évaluation aurait dû noter que de nombreux donateurs participent aux réformes de la gestion de la dépense publique, avec des résultats mitigés. Par exemple, des retards considérables sont apparus dans la réforme de la classification budgétaire, parce que les recommandations d'un consultant de l'UE étaient contraires aux pratiques optimales et aux recommandations du Département des finances publiques; iii) des progrès considérables ont été enregistrés en matière de marchés publics depuis la fin du programme, bien qu'il reste encore beaucoup à améliorer; iv) quant à la gouvernance, la Cour des comptes est devenue opérationnelle, mais ne procède que lentement à la vérification des comptes de l'État; v) en ce qui concerne l'initiative PPTE, le faible emploi des ressources PPTE est dû à la mise en place d'un comité des donateurs, idée qui a été imposée au programme par les donateurs.

Ghana

- Page 17, par. 29 : le rapport affirme que l'accord FRPC de 1999–02 n'a enregistré que «peu ou pas de progrès». S'ils ne contestent pas cette

conclusion, les services aimeraient rappeler que ce manque de progrès était principalement dû à l'insuffisance des capacités institutionnelles et à une faible volonté politique dans un contexte de largesses budgétaires électoralistes. Le cas du Ghana est remarquable en ce sens qu'après un changement de gouvernement, le programme FRPC suivant, achevé en 2006, a été couronné de succès. Dans ce second programme la conditionnalité structurelle du FMI était demeurée inchangée, mais ce qui avait changé était la détermination des autorités de procéder aux réformes. Ceci souligne qu'en définitive les programmes appuyés par le FMI ne peuvent réussir que si les autorités se les approprient entièrement.

Kenya

- Page 17, par. 29 : l'idée que le programme du Kenya n'a enregistré que peu ou pas de progrès doit être resituée dans son contexte. L'absence de progrès signalée concorde avec le fait qu'aucune revue n'a été achevée dans le cadre de l'accord FRPC approuvé en 2000. Par exemple, au tableau 4.11.3 (page 97), l'observation qu'aucun progrès substantiel n'a été enregistré en gestion de la dépense publique malgré le taux élevé d'observation de la conditionnalité par les autorités est trompeuse, car les mesures mises en œuvre n'étaient que les premières étapes d'un long processus de réforme. Si le programme ne s'était pas écarté du chemin tracé, il aurait sans doute atteint d'autres jalons. De même, au tableau 4.11.4, si le programme était resté en bonne voie avec des revues achevées, les perspectives de réussite de la réforme du secteur financier en auraient été améliorées.
- Pages 97–98, tableaux 4.11.3 et 4.11.4 : il existe une contradiction entre le traitement des réformes du secteur financier (évaluation des résultats) et celui de la législation et des institutions anticorruption (utilité). Dans le premier cas, le rapport soutient que l'absence de progrès était due au fait que seule la présentation du projet de loi au Parlement était requise, et non son approbation. Dans le second cas, le rapport affirme que la condition exigeant la soumission du projet de loi illustre comment la conditionnalité structurelle peut en fait rendre impopulaires des mesures souhaitables.

R.D.P. lao

- Tableaux 4.12.1, 4.12.3 et 4.12.4. Il convient de noter que le programme a été lancé alors que la R.D.P. lao sortait d'une période prolongée

de politiques fragiles et d'instabilité macroéconomique. Dans ce contexte, les autorités et les services ont convenu que les étapes initiales du programme devaient être principalement centrées sur le rétablissement de la stabilité macroéconomique. La conditionnalité visait à compléter les efforts de stabilisation et à jeter les bases d'une transition graduelle vers un système fondé sur le marché, tout en donnant aux autorités le temps de réunir un consensus en faveur de réformes politiquement plus délicates. À cet égard, l'évaluation de la mise en œuvre des réformes structurelles paraît indûment négative et exclut les récents efforts de réforme des autorités.

- Page 20, par. 34. Les services du FMI contestent vivement que «la collaboration [avec la Banque mondiale] était plus faible... en R.D.P. lao», car ce n'est pas là, selon eux, l'opinion majoritaire des équipes présentes et passées du FMI et de la Banque mondiale en R.D.P. lao.

Madagascar

- Page 17, par. 29 : dire que le programme de Madagascar n'aurait accompli que peu de progrès, voire aucun, paraît excessivement sévère eu égard aux circonstances particulières dans lesquelles le programme a été mis en œuvre (troubles civils en 2002, qui ont causé une contraction de 13 % de la production).
- Page 103, tableau 14.13.1 : de l'avis des services du FMI, la mise en place d'un marché des changes continu a été décisive, même si les banquiers y étaient opposés en raison des coûts.

Roumanie

- Note de bas de page 11 : le rapport déclare que les accords du FMI ont fourni un cadre de suivi pour le processus d'adhésion à l'UE, que ce soit formellement (par exemple en Roumanie) ou implicitement (par exemple en Croatie). Il n'existait cependant aucun cadre formel dans le processus d'adhésion de la Roumanie.

**COMMENTAIRES DU BIE SUR LES RÉPONSES DE LA DIRECTION ET DES SERVICES
À L'ÉVALUATION DE LA CONDITIONNALITÉ STRUCTURELLE
DANS LES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI**

**Réunion du Conseil d'administration
12 décembre 2007**

Le BIE se félicite de ce que l'opinion de la Direction et des services concorde avec plusieurs des conclusions et recommandations de l'évaluation, et se réjouit d'apprendre que le rapport a déjà pu contribuer utilement à en diffuser les enseignements pour la conception des programmes au FMI et qu'il a déclenché un débat stimulant au sein des départements sur le sujet de la conditionnalité.

Le BIE convient que des progrès ont été faits vers un des objectifs essentiels de l'initiative de rationalisation des directives sur la conditionnalité de 2002, à savoir mieux centrer les programmes sur les domaines de compétence fondamentaux. Cependant, l'appel à user de parcimonie ne se limitait pas aux domaines à soumettre à la conditionnalité. Les directives stipulaient qu'il ne fallait inclure de conditions que lorsqu'elles étaient décisives pour la réalisation des objectifs des programmes. L'initiative et les directives avaient aussi ouvert la perspective, tant au sein du FMI qu'à l'extérieur, d'une diminution du nombre des conditions — ainsi que l'a reconnu l'examen des directives de la conditionnalité de 2002 effectué en 2005.

Dans cette perspective, l'évaluation a constaté que la notion de «criticalité» contenue dans les directives sur la conditionnalité de 2002 n'avait pas été un critère suffisamment solide pour parvenir aux résultats désirés. Le nombre moyen de conditions par année-programme n'a pas sensiblement diminué depuis 2000 malgré les efforts pour limiter les domaines couverts. De plus, des conditions qui n'étaient pas décisives ont continué d'être incluses. Par exemple, des accords de confirmation approuvés en 2004 et en 2005 comportaient, respectivement, des conditions sur le type d'experts médicaux qui pourraient être admis à vérifier des certificats d'invalidité et sur des amendements spécifiques au droit pénal (d'autres exemples peuvent être trouvés dans les études de cas, notamment celles décrites aux pages 62, 73, 107 et 117 du document de référence). C'est dans

ce contexte que le BIE propose de fixer un plafond nominal au nombre des conditions afin d'aider à centrer et réduire encore la conditionnalité structurelle. Appliqué avec souplesse, le plafond forcerait toutes les parties prenantes à hiérarchiser et à centrer la conditionnalité sur les réformes décisives, tout en permettant de tenir compte de la situation particulière des pays et éviter ainsi que l'on ne reproche au FMI de vouloir leur appliquer à tous la même grille de lecture. Il apporterait aussi une réponse à l'opinion exprimée au BIE par certains membres des services qui estiment que le système actuel des revues — et de la supervision du Conseil d'administration — continue d'inciter davantage à la complétude qu'à la parcimonie, de crainte qu'il ne leur soit reproché d'avoir omis certains éléments.

Bien que les services aient signalé un manque de clarté quant à la finalité de la conditionnalité, l'évaluation a bien examiné en quoi la conditionnalité structurelle influait sur la réalisation des objectifs des programmes et donnait aux pays membres des assurances d'un accès prévisible aux ressources du FMI, tout en préservant le caractère rotatif de ces ressources. Le faible taux de respect des conditions et leur faible profondeur structurelle — définie comme le degré de changement structurel attendu de leur mise en œuvre — donnent à penser que pendant la période étudiée, la conditionnalité structurelle n'a pas, de manière générale, joué un rôle crucial dans la réalisation de ces objectifs. Si les programmes ont atteint leurs objectifs, alors on voit mal comment ces conditions non respectées auraient pu être décisives, ni quelle influence elles ont pu avoir sur la prévisibilité des ressources. On ne voit pas bien non plus comment une conditionnalité de faible profondeur structurelle pourrait contribuer à préserver les ressources du FMI. L'évaluation a ensuite cherché à savoir si, malgré ces insuffisances, ces conditions avaient pu contribuer à terme à la réforme structurelle. Dans quelle mesure la conditionnalité

structurelle avait-elle contribué à produire des changements durables conformément aux objectifs déclarés des programmes? Ces objectifs allaient bien au-delà des conditions structurelles prescrites par les programmes dans les secteurs correspondants. Globalement, le BIE n'a constaté qu'une faible corrélation entre le respect de la conditionnalité structurelle et l'avancement des réformes.

Il semble qu'il existe une certaine confusion au sujet des commentaires de l'évaluation sur le rôle de la conditionnalité du FMI dans les domaines extérieurs à ses compétences fondamentales. L'évaluation a constaté que la conditionnalité structurelle tend à être mieux conçue et à être plus souvent observée dans les domaines où l'expertise des services du FMI est plus étendue. Les conditions portant sur des domaines fondamentaux sont également plus susceptibles de catalyser des réformes additionnelles. D'où la recommandation de centrer la conditionnalité sur les domaines fondamentaux et de jouer un rôle secondaire dans les autres. Le BIE admet que dans certains cas, des réformes dans des domaines extérieurs aux compétences fonda-

mentales peuvent être décisives pour la réalisation des objectifs des programmes, et que cela peut parfois se produire lorsque ni la Banque mondiale ni d'autres organisations multilatérales ne se centrent sur ces questions. Toutefois, cela ne devrait être en principe le cas que pour beaucoup moins d'un tiers des conditions — soit la part des conditions portant sur des domaines non fondamentaux constatée au cours de la période étudiée par cette évaluation. C'est pour les cas de ce genre que le BIE recommande de chercher à obtenir des orientations supplémentaires du Conseil d'administration.

Enfin, nous nous réjouissons de ce que les services du FMI reconnaissent qu'il est «nécessaire d'entreprendre un travail de sensibilisation afin de mieux faire comprendre à la société civile et aux autres parties prenantes la finalité et les limites de la conditionnalité du FMI». Pour y parvenir effectivement, il faudra que le Conseil d'administration comme les directives opérationnelles exposent avec davantage de clarté que ce n'est le cas actuellement les finalités de la conditionnalité et les concepts de parcimonie et de «criticalité» évoqués plus haut.

RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

ÉVALUATION PAR LE BIE DE LA CONDITIONNALITÉ STRUCTURELLE DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI

Réunion du Conseil d'administration
12 décembre 2007

Les administrateurs ont accueilli avec satisfaction le rapport du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) portant sur l'évaluation de l'utilisation de la conditionnalité structurelle dans le cadre des programmes appuyés par le FMI. Ce rapport constitue une mine d'informations précieuses. Les administrateurs s'associent globalement aux conclusions du BIE, et notent que cette évaluation contribue utilement aux efforts déployés pour centrer davantage les activités du FMI et les rendre plus pertinentes.

Principales conclusions du BIE

Les administrateurs se sont félicités du recentrage de la conditionnalité structurelle sur les compétences primordiales du FMI. Comme cette conditionnalité porte sur un nombre plus restreint de domaines de réforme, la démarche globale a cédé le pas à une démarche plus parcimonieuse qui insiste davantage sur la conception des programmes.

Néanmoins, deux observations importantes du rapport du BIE donnent à penser qu'il serait encore possible de renforcer la mise en œuvre des directives de 2002 sur la conditionnalité.

Criticalité et nombre de conditions

La plupart des administrateurs se sont dits préoccupés par la conclusion du BIE selon laquelle le nombre de conditions structurelles n'aurait pas beaucoup diminué, certaines d'entre elles ayant peut-être par ailleurs porté sur des domaines qui ne sont pas déterminants pour les objectifs des programmes. Plusieurs administrateurs ont reconnu l'importance de prendre en compte non seulement le nombre, mais également la qualité et la cohérence des conditions structurelles des programmes. Certains ont souligné que la criticalité devait tenir compte des circonstances particulières des pays.

Internalisation et perspectives de réformes futures

Les administrateurs ont pris note de la conclusion du BIE selon laquelle les taux de respect de la conditionnalité structurelle sont dans bien des cas restés faibles, et les conditions structurelles n'ont souvent pas ouvert la voie à de plus amples réformes. Pour plusieurs d'entre eux, la conditionnalité ne doit pas nécessairement promouvoir des réformes au-delà des objectifs des programmes. Les administrateurs reconnaissent le caractère essentiel d'une internalisation effective des programmes par les pays, certains insistant pour dire que certaines conditions visant des domaines non prioritaires, lorsqu'elles sont réclamées par les autorités, pourraient jouer un rôle positif à cet égard. Toutefois, plusieurs administrateurs ont estimé que le FMI devrait rester prudent lorsqu'il cherche à établir, à la demande des bailleurs de fonds, des conditions hors de ses sphères de compétences primordiales.

Principales recommandations du BIE

Les administrateurs s'associent dans l'ensemble au travail plus soutenu de rationalisation de la conditionnalité fondé sur le principe d'une utilisation parcimonieuse des conditions et sur les mesures jugées cruciales à la réalisation des objectifs des programmes. Pour favoriser l'internalisation et, partant, l'observation des conditions, les administrateurs ont recommandé de s'appuyer davantage sur le point de vue des autorités dans la définition des conditions.

Possibilité d'une «limite nominale» au nombre de conditions structurelles par année-programme

Plusieurs administrateurs ont souscrit à l'idée du BIE d'établir une «limite nominale» au nombre de conditions posées — en l'appliquant avec souplesse

— afin de promouvoir une plus grande discipline dans la conception des programmes et de contribuer davantage à une conditionnalité mieux centrée et hiérarchisée. Une majorité des membres du Conseil d'administration ont toutefois jugé que cette solution serait trop rigide et mécanique, et qu'elle ne ferait que compliquer l'adaptation des programmes aux circonstances propres à chaque pays. Il apparaît que la meilleure solution consisterait à redoubler d'efforts dans l'application du principe de parcimonie en insistant sur la «criticalité», et à exiger une justification rigoureuse des conditions posées. Il convient également d'améliorer le contrôle des programmes par le Conseil. À cette fin, certains administrateurs ont rappelé qu'ils souhaitaient voir dans les documents relatifs aux programmes des exposés des motifs à la base des conditions structurelles.

Un lien plus clair entre la conception des programmes et leur conditionnalité

À l'instar du BIE, les administrateurs ont jugé que le lien entre les objectifs, les stratégies et les conditions des programmes devrait être mieux défini dans les documents du Conseil, et que cela devrait faire l'objet d'un suivi. Plusieurs d'entre eux ont en particulier proposé que les demandes initiales de programme comportent un plan décrivant l'agencement des conditions et leurs liens avec les objectifs du programme. Certains administrateurs ont proposé que les revues finales des programmes incluent un bilan comparatif des objectifs énoncés et de leur réalisation.

Un travail plus vaste de sensibilisation

Un certain nombre d'administrateurs partagent le souci, exprimé dans le rapport, d'un travail plus actif de sensibilisation pour que le FMI fasse mieux comprendre le but de la conditionnalité, dans les strictes limites des contraintes budgétaires. Beaucoup d'autres ont toutefois soutenu que les documents des programmes doivent être le principal support pour expliquer les motifs des conditions et dissiper les idées reçues. L'explication des mesures prévues aux

programmes est perçue comme une responsabilité qui incombe principalement aux autorités nationales.

Suppression éventuelle des repères structurels

Les administrateurs ont souligné que les principes de parcimonie et de criticalité devraient également s'appliquer à l'établissement des repères structurels. Une majorité des membres du Conseil d'administration ne partagent pas la suggestion du BIE de supprimer ces repères, plusieurs d'entre eux insistant sur leur rôle important dans l'évaluation des progrès réalisés par les réformes.

Rôle du FMI dans les domaines ne relevant pas de ses compétences primordiales

La plupart des administrateurs ont rappelé qu'en vertu des directives de 2002, la conditionnalité du FMI doit couvrir l'ensemble des mesures essentielles au succès des programmes, qu'elles relèvent ou non des compétences primordiales du FMI, étant entendu qu'il faut avant tout insister sur ces dernières. La conditionnalité hors des domaines de compétence fondamentaux devra être solidement argumentée. Dans la conception et le suivi de cette conditionnalité, les services du FMI doivent pouvoir compter sur l'expérience d'autres institutions, notamment la Banque mondiale. Les administrateurs ont estimé qu'une application rigoureuse du plan conjoint récemment adopté par la direction de la Banque mondiale et du FMI sera déterminante pour résoudre les difficultés liées à la collaboration entre les deux institutions en matière de conditionnalité. Ils souhaitent ainsi que la direction donne une forte impulsion en ce sens.

* * *

Les administrateurs attendent avec intérêt d'examiner au début de 2008 le plan de la direction pour la mise en œuvre des recommandations appuyées par le Conseil d'administration.