

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 couvrirait 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

certaines 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 permettront 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.