

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

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.

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 |

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.

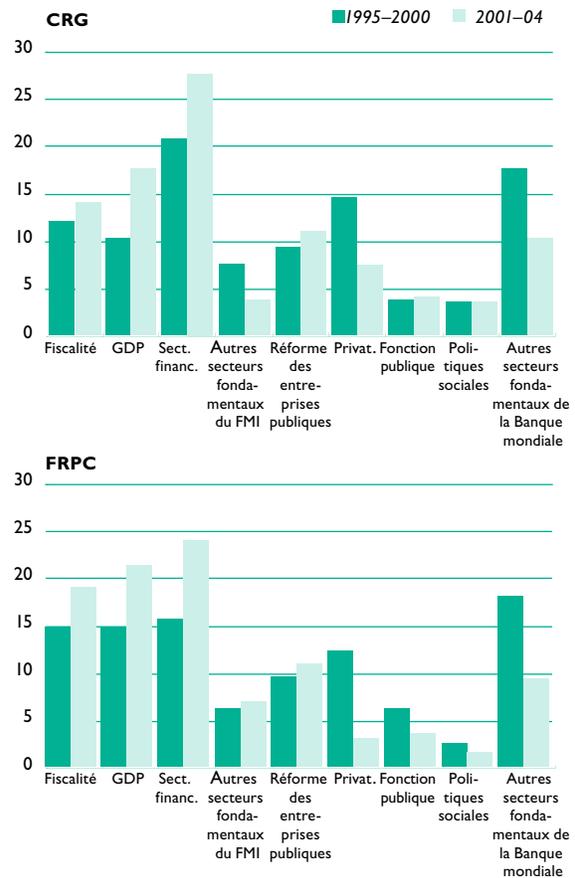
15. Les effets de la CS dépendent non seulement du nombre de conditions posées, mais également du degré de changement structurel qu'elles amèneraient si elles étaient mises en œuvre et de la pérennité de ce changement. Dans la présente évaluation, nous parlons du contenu structurel de la conditionnalité. 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 préétablies (3) |
|--------------------|---|--|--|
| Élevé (2) | i) Privatisation de l'entreprise publique d'électricité Egasa (Pérou, AC 2002) (EBS/02/12 p. 65). ii) Approbation par le Congrès de la loi de responsabilité budgétaire (Colombie, AC 2003) (EBS/02/210 p. 100). 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). | i) Privatisation de la Banque de développement de l'Ouganda (UDB) (Ouganda, FRPC 2002) (EBS/02/163 p. 68). 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). 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). | 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) 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 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). 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). 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). | 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). ii) Audit du personnel de la fonction publique (Côte d'Ivoire, FRPC 2002) (EBS/02/44 p. 64). 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). | 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) Mise en vigueur d'une TVA au taux unique de 18 % (Mali, FASR 1999) (EBS/99/129 p. 63). 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). 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). iii) Nomination d'un responsable de la mise en œuvre (Commissaire général par intérim) (Lesotho, FRPC 2001) (EBS/01/18 p. 53). | i) Lancement d'un appel d'offres pour la privatisation de la SONACOS (Sénégal, FRPC 2003) (EBS/03/49 p. 91). 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). 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). | 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) 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) 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

| Contenu structurel | | Ensemble des programmes | | | | 0 | | | | 1 | | | | 2 | | | |
|--------------------|--|-------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|-----------------|--------|----------------------|-----------------|-----------------|
| | | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect |
| 1 | Politique et administration fiscales | 189 | 21 | 64 | 59 | 70 | 17 | 69 | 109 | 24 | 69 | 10 | 23 | 50 | | | |
| 2 | GDP | 174 | 19 | 53 | 58 | 51 | 16 | 67 | 101 | 22 | 51 | 6 | 14 | 33 | | | |
| 3 | Secteur financier | 209 | 23 | 56 | 58 | 111 | 27 | 58 | 90 | 20 | 58 | 8 | 18 | 13 | | | |
| 4 | Réforme des entreprises publiques | 77 | 8 | 43 | 42 | 24 | 6 | 44 | 52 | 1 | 44 | 2 | 0 | 0 | | | |
| 5 | Privatisation | 51 | 6 | 29 | 30 | 33 | 8 | 33 | 12 | 3 | 33 | 6 | 14 | 17 | | | |
| 6 | Réforme de la fonction publique | 32 | 4 | 31 | 22 | 18 | 4 | 45 | 11 | 2 | 45 | 3 | 7 | 33 | | | |
| 7 | Politiques sociales | 28 | 3 | 43 | 44 | 18 | 4 | 44 | 8 | 2 | 50 | 2 | 5 | 0 | | | |
| 8 | Autres secteurs fondamentaux du FMI | 53 | 6 | 64 | 70 | 20 | 5 | 61 | 31 | 7 | 61 | 2 | 5 | 50 | | | |
| 9 | Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale | 93 | 10 | 54 | 58 | 48 | 12 | 49 | 39 | 9 | 49 | 6 | 14 | 50 | | | |
| Total | Ensemble des secteurs ¹ | 906 | 100 | 54 | 53 | 409 | 100 | 56 | 453 | 100 | 56 | 44 | 100 | 32 | | | |
| | Dans les secteurs fondamentaux | 625 | 69 | 58 | 59 | 268 | 66 | 60 | 331 | 73 | 60 | 26 | 59 | 35 | | | |
| | Hors des secteurs fondamentaux | 281 | 21 | 43 | 43 | 141 | 34 | 45 | 122 | 27 | 45 | 18 | 41 | 28 | | | |
| FRPC | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contenu structurel | | 0 | | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | |
| Secteur | Description | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | | | | |
| 1 | Politique et administration fiscales | 162 | 23 | 63 | 57 | 58 | 19 | 67 | 99 | 26 | 67 | 5 | 21 | 60 | | | |
| 2 | GDP | 153 | 22 | 56 | 60 | 58 | 19 | 54 | 90 | 24 | 54 | 5 | 21 | 20 | | | |
| 3 | Secteur financier | 135 | 19 | 61 | 69 | 64 | 21 | 58 | 64 | 17 | 58 | 7 | 29 | 14 | | | |
| 4 | Réforme des entreprises publiques | 58 | 8 | 38 | 31 | 41 | 11 | 41 | 1 | 4 | 41 | 1 | 4 | 0 | | | |
| 5 | Privatisation | 37 | 5 | 30 | 27 | 26 | 9 | 36 | 11 | 3 | 36 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 6 | Réforme de la fonction publique | 28 | 4 | 32 | 25 | 16 | 5 | 40 | 10 | 3 | 40 | 2 | 8 | 50 | | | |
| 7 | Politiques sociales | 13 | 2 | 31 | 33 | 9 | 3 | 25 | 4 | 1 | 25 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 8 | Autres secteurs fondamentaux du FMI | 47 | 7 | 70 | 68 | 19 | 6 | 73 | 26 | 7 | 73 | 2 | 8 | 50 | | | |
| 9 | Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale | 78 | 11 | 49 | 51 | 39 | 13 | 49 | 37 | 10 | 49 | 2 | 8 | 0 | | | |
| Total | Ensemble des secteurs | 711 | 100 | 54 | 54 | 305 | 100 | 56 | 382 | 100 | 56 | 24 | 100 | 29 | | | |
| | Dans les secteurs fondamentaux | 497 | 70 | 61 | 63 | 199 | 65 | 61 | 279 | 62 | 61 | 19 | 79 | 32 | | | |
| | Hors des secteurs fondamentaux | 214 | 30 | 39 | 37 | 106 | 35 | 43 | 103 | 23 | 43 | 5 | 21 | 20 | | | |
| CRG | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Contenu structurel | | 0 | | | | 1 | | | | 2 | | | | | | | |
| Secteur | Description | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | Nombre | Pourcentage du total | Taux de respect | Taux de respect | | | | |
| 1 | Politique et administration fiscales | 27 | 14 | 70 | 67 | 12 | 12 | 90 | 10 | 14 | 90 | 5 | 25 | 40 | | | |
| 2 | GDP | 21 | 11 | 38 | 44 | 9 | 9 | 27 | 11 | 15 | 27 | 1 | 5 | 100 | | | |
| 3 | Secteur financier | 74 | 38 | 47 | 43 | 47 | 45 | 58 | 26 | 37 | 58 | 1 | 5 | 0 | | | |
| 4 | Réforme des entreprises publiques | 19 | 10 | 58 | 63 | 8 | 8 | 55 | 11 | 15 | 55 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 5 | Privatisation | 14 | 7 | 29 | 43 | 7 | 7 | 0 | 1 | 1 | 0 | 6 | 30 | 17 | | | |
| 6 | Réforme de la fonction publique | 4 | 2 | 25 | 0 | 2 | 2 | 100 | 1 | 1 | 100 | 1 | 5 | 0 | | | |
| 7 | Politiques sociales | 15 | 8 | 53 | 56 | 9 | 9 | 75 | 4 | 6 | 75 | 2 | 10 | 0 | | | |
| 8 | Autres secteurs fondamentaux du FMI | 6 | 3 | 17 | 100 | 1 | 1 | 0 | 5 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | |
| 9 | Autres secteurs fondamentaux de la Banque mondiale | 15 | 8 | 80 | 89 | 9 | 9 | 50 | 2 | 3 | 50 | 4 | 20 | 75 | | | |
| Total | Ensemble des secteurs | 195 | 100 | 51 | 52 | 104 | 100 | 54 | 71 | 100 | 54 | 20 | 100 | 35 | | | |
| | Dans les secteurs fondamentaux | 128 | 18 | 49 | 48 | 69 | 23 | 52 | 11 | 11 | 52 | 7 | 29 | 43 | | | |
| | Hors des secteurs fondamentaux | 67 | 9 | 54 | 60 | 35 | 11 | 58 | 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 BEI.

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 | <p>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)</p> <p>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)</p> | <p>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)</p> <p>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)</p> |
| Modérés | <p>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)</p> | <p>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 quant à la taille du secteur public (par exemple, secteur du coton et caisse de retraite. (Programme achevé)</p> |
| Limités | <p>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)</p> | <p>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)</p> |
| Faibles | <p>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)</p> | <p>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)</p> <p>R.D.P. lao (2001) : programme dont les orientations stratégiques ont fait l'objet de divergences irréconciliables entre les services du FMI et les autorités. Le financement du projet Nam Theun a donné de bons résultats. (Programme inachevé)</p> |

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 PPTTE 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 PPTTE 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 | | Condition du FMI | Condition de la Banque mondiale dans ses opérations parallèles | Opérations de la Banque mondiale |
| | Coton | Achèvement du processus d'appel d'offres en vue de la vente de l'entreprise HASYMA (CR, 4 ^e revue, non observée). 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). 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 II (5/99-6/03) ERSO III (7/01-12/02) |
| | Électricité | Recrutement d'un conseiller en vue du désengagement de l'État de la compagnie d'électricité (ECG) (CR, observé). | ... | ... |
| | 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). | ... | ... |
| | 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. 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 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 CAMTEL. | SAC III (6/98-3/04) |
| | Télécommunications | Délivrance d'une invitation à négocier aux soumissionnaires retenus pour la vente de la CAMTEL. | | |
| | 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) |
| Pakistan | Électricité | 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.

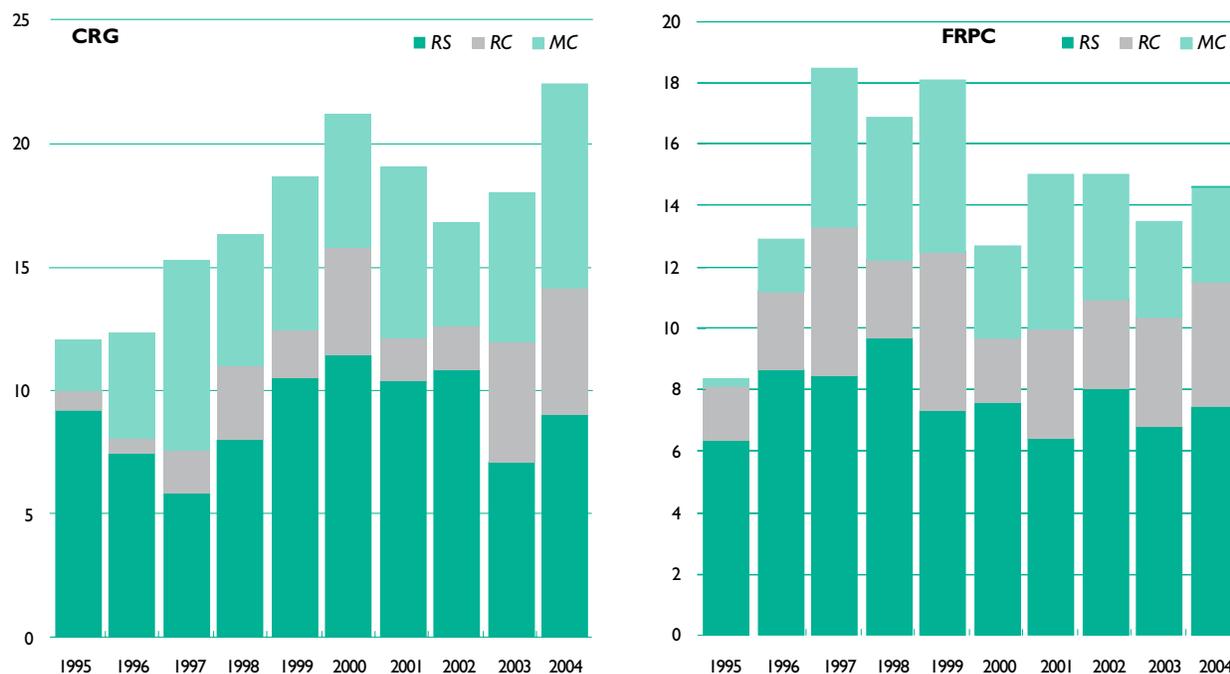
B. Volume et composition de la conditionnalité : résultats concrets et explication

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 'Prestroika of Aid'? New Perspectives on Conditionality», Bretton Woods Project, Washington. Disponible à l'adresse suivante : www.brettonwoodsproject.org/topic/governance/poa2.pdf.