

Recentrer la conditionnalité du FMI

*Masood Ahmed, Timothy Lane
et Marianne Schulze-Ghattas*

Peu après avoir pris ses fonctions de Directeur général du FMI en mai 2000, Horst Köhler a engagé une réforme des conditions dont le FMI assortit ses prêts. Quelle est l'origine de ce changement et comment va-t-il permettre de renforcer l'exécution des réformes dans les pays membres?

LE PROGRAMME économique que l'Indonésie a appliqué en 1997-98, avec l'aide du FMI, a dû faire face aux faiblesses profondément ancrées du secteur financier et des entreprises du pays. En conséquence, le FMI a fait dépendre son financement de l'exécution de réformes dans un large éventail de domaines, notamment le démantèlement du monopole du clou de girofle et du contreplaqué. Certains observateurs sont d'avis que l'inclusion de cette condition est un exemple de l'élargissement excessif du champ d'application de la conditionnalité. D'autres jugent que cette mesure non seulement a démontré clairement la détermination des autorités à s'attaquer aux causes fondamentales de la crise, mais aussi a profité directement à des groupes défavorisés de la société indonésienne — par exemple les producteurs de clous de girofle qui auparavant devaient vendre leurs récoltes à un organisme lié au pouvoir politique. Comment le FMI doit-il équilibrer ces vues opposées? Cet exemple indonésien illustre un plus large débat qui est en cours sur le niveau approprié de couverture et de détail de la conditionnalité du FMI, surtout en rapport avec les réformes structurelles prévues dans les programmes qu'il appuie.

Pourquoi une conditionnalité?

L'octroi de concours aux pays qui font face à de graves déséquilibres des paiements extérieurs est l'une des fonctions importantes du FMI. Mais il est évident que ces concours ne suffisent pas; le pays lui-même doit aussi déployer des efforts pour s'attaquer aux sources

des déséquilibres. Par exemple, si un pays recourt à la création de crédit intérieur pour financer un déficit budgétaire, et finit ainsi par épuiser ses réserves de change, l'objectif du financement accordé par le FMI est de donner au pays un répit pour opérer les changements nécessaires — tels qu'une compression budgétaire ou un resserrement du crédit — en vue de s'attaquer aux sources des problèmes de la balance des paiements et d'éviter un ajustement désordonné.

Cependant, le FMI n'accorde ses concours que si les autorités du pays membre s'engagent à opérer les changements et les réformes requises, et exécutent leurs politiques et leurs réformes comme prévu, en les ajustant si nécessaire. C'est ce qu'on appelle la conditionnalité du FMI. Elle implique des engagements de part et d'autre. D'une part, la conditionnalité assure le pays que, aussi longtemps qu'il applique les politiques arrêtées, il continuera de recevoir le financement promis par le FMI. D'autre part, la conditionnalité assure le FMI que l'argent prêté est utilisé aux fins prévues — à savoir faciliter le processus d'ajustement — et que le pays membre sera en mesure de rembourser les ressources du FMI qu'il a empruntées (et auxquelles tous les pays membres ont contribué).

Élargissement du champ de la conditionnalité

Jusqu'aux années 80, la conditionnalité du FMI était limitée dans une large mesure aux politiques influant sur les agrégats macroéconomiques, par exemple la maîtrise de l'ex-

pansion du crédit intérieur ou la réduction des déficits publics. Ces vingt dernières années, toutefois, la complexité et le champ d'application des conditions structurelles dont les prêts du FMI sont assortis ont augmenté notablement.

Deux facteurs expliquent cet élargissement du champ de la conditionnalité. Premièrement, les critiques des années 80, selon lesquelles, face aux crises de la balance des paiements, le FMI n'accordait pas suffisamment d'attention au rétablissement d'une croissance soutenue. L'idée était qu'une accélération de la croissance à l'aide de réformes structurelles pouvait contribuer à corriger la balance des paiements et à élever le niveau de vie. Cet accent mis sur la croissance a poussé le FMI à inclure des mesures structurelles — telles que la libération des prix, la libéralisation des échanges, la privatisation et une série de mesures relatives à la gestion économique — dans les programmes qu'il appuie.

Deuxièmement, de plus en plus, le FMI a accordé ses concours à des pays — parmi lesquels des pays à faible revenu, des pays en transition et des pays en crise financière — qui faisaient face à des problèmes très différents de ceux rencontrés par la plupart des pays membres. Si le traditionnel ajustement monétaire et budgétaire était souvent un élément essentiel du dosage de mesures, les difficultés de ces pays ne traduisaient pas seulement des déséquilibres macroéconomiques, mais bien aussi des problèmes structurels qui rendaient difficile toute correction rapide des déséquilibres. Il fallait donc opérer des réformes structurelles pour stabiliser l'économie et accélérer la croissance.

En conséquence, les programmes appuyés par le FMI ont fini par couvrir un large éventail de mesures, certaines ayant pour but de renforcer les fondements structurels de la politique macroéconomique et d'autres de consolider les principaux secteurs de l'économie. Par exemple, dans de nombreux pays, le déficit budgétaire s'explique en partie par le manque de capacités administratives pour recouvrer les impôts dans de nombreux secteurs de l'économie. En conséquence, le FMI prête souvent à condition que les autorités renforcent leur capacité de recouvrement ou établissent mieux leurs priorités en matière de dépenses. Dans d'autres pays, la gestion inefficace d'entreprises publiques grève le budget : il faut donc s'attaquer aux causes de cette inefficacité pour rétablir la viabilité budgétaire du pays à long terme.

Dans d'autres cas encore, notamment pendant la crise asiatique en 1997–98, certains pays ont eu besoin de l'aide du FMI parce que de graves problèmes dans leur système bancaire avaient provoqué des sorties de capitaux massives et une crise de la balance des paiements. Si ces problèmes n'avaient pas été résolus, les concours du FMI n'auraient fait que financer ces flux

«Le fait que le nombre moyen de conditions ait été réduit d'un tiers, qu'elles soient mieux ciblées sur les principaux domaines de compétence du FMI et que la répartition des responsabilités entre le FMI et la Banque mondiale soit plus claire témoigne de l'impact du recentrage de la conditionnalité.»

de capitaux sans guère les freiner. Les réformes structurelles visant à assainir les systèmes bancaires ont donc été un élément central des programmes de ces pays.

Prise en main par les pays et conditionnalité

L'expansion de la conditionnalité structurelle ne s'est pas faite sans problème. Bien des aspects des réformes structurelles sont complexes, et il est souvent nécessaire d'énoncer une série d'étapes intermédiaires vers un objectif général. Par exemple, en Mauritanie, la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée — un seul objectif structurel certes, mais dont la réalisation prend du temps — est passée par une série de 19 repères structurels (qui sont des objectifs spécifiques et souvent très ciblés). De la même manière, un grand nombre de repères structurels ont été établis pour guider le processus de restructuration de la dette des entreprises en Indonésie.

Comment la plus grande complexité de la conditionnalité influe-t-elle sur la prise en main de la politique économique par les pays membres? D'après certains indices, sans engagement suffisant de la part des autorités, la politique économique est souvent mal exécutée et elle a peu de chances d'être maintenue. Le fait d'assortir les emprunts de conditions n'est pas nécessairement en contradiction avec l'appui à des programmes qui sont le fruit d'une collaboration nationale. Il

semble bien que la résolution des pouvoirs publics à opérer les réformes nécessaires dépend essentiellement de l'appui politique dont ils disposent à l'intérieur du pays. Néanmoins, il se peut que le sentiment de «paternité» du pays soit influencé par la manière dont la conditionnalité est conçue et appliquée. En établissant des conditions couvrant un large éventail de politiques et en énonçant en détail les étapes intermédiaires de chaque réforme, on court-circuite peut-être en fait le processus décisionnel national tout en ébranlant les institutions politiques du pays. Une autre conséquence non voulue serait de galvaniser l'opposition aux réformes nécessaires. En outre, une conditionnalité invraisemblablement ambitieuse, étant donné les contraintes institutionnelles et politiques du pays concerné, pourrait conduire à une incapacité répétée à réaliser les objectifs convenus et entretenir une culture de l'échec.

Il se peut aussi qu'une conditionnalité qui couvre un large éventail de mesures pèse lourdement sur les capacités administratives limitées des pays emprunteurs et qu'il soit ainsi plus difficile de cibler l'action sur le plus important. Par ailleurs, lorsque la conditionnalité du FMI porte sur des domaines qui ne font pas partie de ses compétences, comme la privatisation et certains aspects de la réforme du secteur financier, cela pose des questions importantes de coordination avec les autres institutions internationales, telles que la Banque mondiale.

Enfin, comme les lettres d'intention, dans lesquelles les pouvoirs publics énoncent leur action à venir, couvrent un champ plus large et sont plus détaillées, les limites de la conditionnalité deviennent floues. Nombre de lettres d'intention incluent de longues listes de mesures sans indiquer clairement comment elles seront prises en compte lorsque le FMI décidera si les ajustements convenus sont en bonne voie et s'il va continuer d'accorder ses concours, d'où l'impression généralement inexacte que toutes les mesures ont la même importance.

Ces préoccupations — tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du FMI — ont conduit à l'effort actuel de recentrage et d'allègement de la conditionnalité.

Mieux cibler la conditionnalité

Il s'agit de donner aux pays une plus grande marge de manœuvre pour établir leurs propres priorités et d'accroître la transparence en clarifiant les instruments de la conditionnalité.

- Premièrement, en distinguant les mesures qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques d'un programme et celles qui sont utiles mais non essentielles à leur réalisation, le FMI pourra séparer les mesures auxquelles la conditionnalité doit s'appliquer et celles auxquelles elle doit s'appliquer avec bien plus de parcimonie.

- Deuxièmement, une meilleure répartition des responsabilités entre le FMI, la Banque mondiale et les autres institutions internationales permettra au FMI d'éviter d'établir des conditions en dehors de ses principaux domaines de compétence, tout en assurant que les pays membres reçoivent une aide internationale adéquate à l'appui de leur vaste programme de réformes. Il ne s'agit pas simplement de transférer les conditions à d'autres institutions, mais bien d'assurer qu'elles ne concernent que les éléments cruciaux à la réalisation des objectifs du programme et qu'elles sont établies avec la pleine participation de ceux qui disposent des meilleures compétences dans chaque domaine.

En ce qui concerne l'application de la conditionnalité, le FMI cherche à savoir dans quelle mesure la conditionnalité devrait être détaillée et comment clarifier ses limites. Les lettres d'intention établissent plus clairement aujourd'hui ce qui est essentiel pour que le FMI puisse déterminer si le programme est en bonne voie et donc ce qui est couvert par la conditionnalité; le champ des revues de programmes — une revue est une évaluation générale des résultats obtenus dans le cadre d'un programme — est délimité plus clairement, et les repères structurels sont appliqués avec plus de parcimonie aux étapes représentatives importantes d'un programme de réformes.

Le FMI sollicite l'opinion publique

Un élément fondamental de la revue de la conditionnalité est la communication à double sens avec l'opinion publique. Le FMI a invité celle-ci à faire ses commentaires sur une série de documents de ses services sur la conditionnalité (qui ont inspiré le présent article). Les commentaires reçus sur la première série de documents ont été transmis au Conseil d'administration et ont été affichés sur le site Web du FMI (www.imf.org). En outre, plusieurs séminaires sur la conditionnalité et la prise en main des programmes par les pays ont été organisés à Berlin, à Tokyo et à Londres, avec une large participation des pays débiteurs et créanciers. Les services du FMI ont ainsi recueilli des informations utiles sur de nombreuses questions qui font partie de la revue de la conditionnalité et ils en tiendront compte dans la poursuite de leurs travaux sur la conditionnalité. Les documents disponibles sur le site Web sont : «Conditionality in Fund-Supported Programs: An Overview», «Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues», «Structural Conditionalities in Fund-Supported Programs», «Strengthening IMF–World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality», «Streamlining Conditionality: Review of Initial Experience» et «Conditionality in Fund-Supported Programs: External Consultations».

Le FMI se doit aussi d'être clair et cohérent dans l'application des outils spécifiques de la conditionnalité. Par exemple, il examine l'utilisation des mesures préalables, c'est-à-dire les mesures que les pays membres acceptent de prendre avant de passer un accord formel avec le FMI au titre duquel celui-ci leur accordera un financement. Il réévalue aussi sa politique en matière de dérogation pour les critères de réalisation (le Conseil d'administration décide parfois de continuer d'accorder des concours à un pays même si celui-ci n'a pas satisfait à des conditions spécifiques qu'il avait acceptées précédemment). Le FMI examine aussi d'autres propositions, par exemple recourir davantage à une conditionnalité fondée sur les résultats, c'est-à-dire qu'il fait dépendre ses concours financiers de la réalisation de résultats plutôt que des étapes aboutissant à ces résultats. En outre, il étudie plus avant la nature et la complexité du concept de prise en main des programmes par les pays et cherche à savoir comment ses programmes peuvent le mieux renforcer cette prise en main.

Premiers résultats

Le FMI fait le bilan des résultats de cette nouvelle stratégie après quelques mois d'application et évalue comment la conditionnalité est traitée dans chaque cas. Pour décider de la forme et du champ d'application appropriés de la conditionnalité, les pays membres et le FMI devront porter des jugements difficiles au cas par cas. Chaque programme soumis au Conseil d'administration du FMI offre une occasion d'examiner le champ d'application de la conditionnalité, son effet sur la prise en main des programmes par les pays et les perspectives de succès de ceux-ci, ainsi que la répartition des responsabilités entre le FMI et la Banque mondiale. Jusqu'à présent, cette nouvelle stratégie entraîne certains changements dans la manière dont le FMI applique sa conditionnalité.

Pays à faible revenu. Des mesures importantes ont déjà été prises pour orienter la négociation et la définition du contenu de la conditionnalité de manière à renforcer la prise en main des programmes par les pays à faible revenu. Dans ces pays, les concours sont accordés sur la base d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), qu'un pays formule après avoir consulté les groupes concernés. Il s'agit certes d'un processus en cours, mais il promet d'aider à assurer que les politiques appuyées par le FMI sont celles qui récolteront un large appui au sein même du pays. En particulier, de récents programmes établis au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la

croissance (FRPC) font état d'un meilleur ordre de priorité dans les conditions et détaillent moins ces dernières.

Le fait que le nombre moyen de conditions ait été réduit d'un tiers, qu'elles soient mieux ciblées sur les principaux domaines de compétence du FMI et que la répartition des responsabilités entre le FMI et la Banque mondiale soit plus claire témoigne de l'impact du recentrage de la conditionnalité. Par exemple, le précédent programme du FMI au Mozambique comportait un repère structurel relatif à la protection du secteur du raffinage de sucre qui servait de taxe sur la production de sucre brut, réduisait les revenus des agriculteurs et des travailleurs agricoles et pesait sur les exportations de sucre. Le programme actuel n'inclut pas de conditions relatives au sucre. Bien que la réforme de ce secteur reste souhaitable pour des raisons d'efficacité et d'équité, elle n'a pas été jugée essentielle à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme. De même, à Madagascar, les programmes antérieurs contenaient des mesures préalables sur la privatisation d'une banque publique, d'une compagnie pétrolière publique, ainsi que des compagnies nationales d'aviation et de télécommunication. Ces conditions ne figurent plus dans le nouveau programme conclu avec le FMI en mars 2001, et c'est la Banque mondiale qui se charge aujourd'hui de fournir des conseils sur la privatisation des compagnies d'aviation et de télécommunication.

Pays à revenu intermédiaire. Pour les quelques programmes approuvés en faveur de pays à revenu intermédiaire (généralement au titre d'accords de confirmation ou du mécanisme élargi de crédit) depuis la mise en application de la stratégie de recentrage de la conditionnalité, l'expérience du FMI est mitigée, le champ d'application et le niveau de détail de la conditionnalité variant considérablement, en fonction des circonstances propres à chaque pays. Il est parfois difficile d'alléger la conditionnalité dans ces pays, en particulier dans les pays en crise, où un plus large éventail de mesures, y compris des conditions structurelles, sont parfois nécessaires pour rétablir la confiance des marchés; dans les pays où les problèmes sont essentiellement des déséquilibres budgétaires et monétaires, il est peut-être possible d'utiliser la conditionnalité avec beaucoup de parcimonie.

Collaboration Banque mondiale-FMI. Ces dernières années, les opérations du FMI et de la Banque mondiale ont évolué de telle manière qu'il est de plus en plus nécessaire que ces deux institutions collaborent dans la conception de l'aide aux programmes des pays, ainsi que dans l'établissement et le suivi des conditions y afférentes. Dans la mesure du possible, les services du FMI et de la Banque mondiale devraient travailler dans un cadre commun dont le pays bénéficiaire a la maîtrise. Un autre élément de cette coopération est l'application du concept de l'institution «chef de file» : dans chaque domaine, l'une des institutions doit être chargée de mener le dialogue avec le pays membre et son évaluation de l'exécution de la politique en question doit être incluse, le cas échéant, dans les rapports de l'autre institution et dans une évaluation globale de l'économie du pays concerné.

Ces deux dernières années, la mise en place du processus des DSRP a fourni un cadre opérationnel commun aux deux institutions dans les pays à faible revenu et a permis de mieux coordonner leur action. Dans ce cadre, le FMI n'appliquera nor-



Masood Ahmed (à droite) est Directeur adjoint du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI; Timothy Lane (à gauche) est Chef de la Division de l'examen des politiques, et Marianne Schulze-Ghattas (au centre) est Chef de la Division de la surveillance des politiques dans le même département.

malement pas de conditionnalité en dehors de ses principaux domaines de compétence, sauf si l'établissement de conditions particulières est essentiel à la réalisation des objectifs extérieurs et budgétaires du programme. Les politiques structurelles et sociales seront couvertes par des programmes complémentaires appuyés par l'Association internationale du développement, une filiale de la Banque mondiale qui octroie des prêts concessionnels aux pays à faible revenu.

Les problèmes traités par les programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale dans les pays à revenu intermédiaire sont plus variés et exigent une approche plus différenciée et plus flexible. Cependant, les deux institutions cherchent aussi à mieux coordonner leurs opérations dans ces pays, notamment en assurant que leurs services examinent les priorités de chaque pays et répartissent les responsabilités entre les deux institutions au plus tôt.

Conclusion

La revue de la conditionnalité est un processus en cours et le FMI tire à cet effet les enseignements de ses vastes consultations avec les représentants des pays, d'autres organisations internationales et la société civile (voir encadré). L'objectif est de permettre davantage aux pays d'effectuer leurs propres choix, tout en ciblant la conditionnalité sur des mesures qui sont essentielles au succès des programmes appuyés par le FMI. Mais il faudra du temps pour parvenir au juste milieu dans chaque pays et des enseignements devront être tirés au fil du processus. Le résultat devrait être une conditionnalité qui remplit mieux son rôle, à savoir assurer que les concours du FMI aident les pays qui prennent des mesures à s'attaquer à leurs problèmes, tout en leur laissant une latitude maximale pour choisir le type de mesures à prendre. **F&D**