

Évaluer le FMI

Un examen des trois premières études du Bureau indépendant d'évaluation

Peter B. Kenen

LE FMI donne-t-il les mêmes conseils budgétaires à tous les pays qui sollicitent son aide, en exigeant l'austérité dans tous les cas? Les dispositions budgétaires des programmes qu'il appuie sont-elles les raisons des fortes contractions de la production dans les pays touchés par la crise asiatique en 1997-98? Pourquoi ces programmes ont-ils été si lents à freiner la fuite des capitaux hors de ces pays? Les programmes du FMI pèsent-ils sur la croissance et nuisent-ils aux pauvres? Et pourquoi certains pays sont-ils chroniquement tributaires de l'aide du FMI, qui est censée être temporaire?

De nouvelles réponses à ces questions sont maintenant disponibles dans la première série d'études du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI et, si

ces études sont caractéristiques de celles à venir, le FMI et ses pays membres en tireront grand parti. Les analyses sont exhaustives, combinant travaux quantitatifs rigoureux, études de pays détaillées et entretiens avec les services du FMI et des fonctionnaires nationaux, entre autres. Les conclusions sont tout à fait judicieuses et la plupart des recommandations devraient être adoptées, bien que certaines se heurtent à un conflit difficile entre franchise et transparence.

Le BIE a choisi d'étudier trois sujets pendant sa première année d'activité : l'ajustement budgétaire dans les programmes appuyés par le FMI, le rôle du FMI dans trois crises des comptes de capital (Indonésie, Corée et Brésil) et l'utilisation prolongée des ressources du FMI.

Évaluer la stratégie budgétaire

Le rapport du BIE sur l'ajustement budgétaire pose deux questions majeures : les programmes appuyés par le FMI ont-ils exigé un ajustement budgétaire excessif? La qualité de l'ajustement budgétaire a-t-elle été adéquate — en termes de

composition, de viabilité et d'incidence, en particulier son effet sur les dépenses sociales et les membres vulnérables de la société?

Un pays obligé d'améliorer le solde de ses opérations courantes doit souvent consacrer davantage de ressources à la production d'exportations et de biens pouvant entrer en concurrence avec les importations, et doit ensuite réduire la demande intérieure globale. Il est souvent nécessaire de durcir la politique budgétaire ne serait-ce que pour cette raison. Mais l'ampleur de ce tour de vis ne peut être déterminée sans tout d'abord projeter les dépenses totales, surtout l'investissement intérieur. Dans certains cas, par ailleurs, les restrictions budgétaires sont rendues nécessaires par les contraintes qui pèsent sur la capacité d'emprunt de l'État ou la nécessité d'assurer ou de maintenir la viabilité de la dette.

Cependant, le BIE note que le lien entre le solde budgétaire et le solde courant dans les programmes appuyés par le FMI est moins étroit qu'on ne pourrait s'y attendre. Une analyse transversale de 143 programmes récents fait apparaître un lien positif entre le signe du changement visé du solde budgétaire primaire et le signe du changement projeté du solde courant, mais l'ampleur des changements est très différente. Lorsqu'il est prévu que le solde courant s'améliore de 1 % du PIB, le solde budgétaire est censé s'améliorer de cinq fois moins seulement. Une part bien plus élevée du changement visé du solde budgétaire s'explique par le solde initial. Si un État dégage un gros déficit budgétaire, il est censé le réduire.

Tableau 1

Des approches diverses

Tous les programmes du FMI ne prévoient pas une amélioration à la fois du solde budgétaire et du solde courant.

Catégorie	Pourcentage des programmes	Solde initial en pourcentage du PIB	
		Courant	Budgétaire
Amélioration du solde budgétaire :			
Amélioration du solde courant	43	-6,6	-5,7
Détérioration du solde courant	27	-1,9	-4,4
Détérioration du solde budgétaire :			
Amélioration du solde courant	15	-8,2	-1,1
Détérioration du solde courant	15	-3,7	-1,1

Source : BIE, *Évaluation de l'ajustement budgétaire*, tableau 2.3.

Tableau 2

La croissance souffre-t-elle?

Le BIE note que la croissance est *plus rapide* dans les pays appliquant un programme du FMI.

(pourcentage)

Catégorie	Tendance pendant la décennie précédente	Année avant le programme	Années du programme	
			Première	Deuxième
Tous les programmes	1,6	1,4	2,2	3,8
Pays à faible revenu ¹	1,7	2,8	4,4	4,3
Pays en transition ²	-2,1	-3,3	0,4	3,0
Tous les autres pays ³	3,6	2,4	0,9	3,7
Crises du compte de capital	4,8	2,9	-5,0	4,7
Autres programmes	3,4	2,3	2,1	3,5

Source : BIE, *Évaluation de l'ajustement budgétaire*, tableau 5.1.

¹Moyenne pour 64 programmes au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée ou de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

²Moyenne pour 34 programmes au titre d'un accord de confirmation ou du mécanisme élargi de crédit.

³Moyenne pour 61 programmes au titre d'un accord de confirmation ou du mécanisme élargi de crédit, dont 10 dans le cadre d'une crise du compte de capital, pour lesquels les résultats apparaissent séparément.

La même tendance apparaît au tableau 1, qui classe la plupart de ces programmes selon le changement projeté des deux soldes. Bien que 70 % de ces programmes prévoient une amélioration du solde budgétaire, seuls deux tiers anticipent une amélioration du solde courant. La principale caractéristique des programmes qui prévoient une amélioration du solde budgétaire est le montant initial du déficit budgétaire. À l'inverse, la moitié des programmes prévoient une détérioration du solde budgétaire anticipée quand même une amélioration du solde courant.

Sur la base de ces observations, entre autres, le BIE conclut de manière convaincante que les programmes appuyés par le FMI ne préconisent pas une stratégie unique. Par ailleurs, il ressort des travaux du BIE que ces programmes ne pèsent pas sur la croissance économique (tableau 2). Généralement, la croissance du PIB pendant l'année précédant le programme est bien plus lente que la croissance tendancielle des dix années précédentes, sauf dans les pays à faible revenu. Dans tous les groupes de pays, sauf un, la croissance pendant la première année couverte par le programme est plus rapide que pendant l'année précédant le programme, et elle est généralement plus élevée pendant la deuxième année du programme. Le tableau montre aussi que les cas exceptionnels — une croissance plus lente pendant la première année du programme — s'expliquent essentiellement par une vive contraction économique dans les quelques pays victimes d'une des crises des comptes de capital de ces dernières années, sujet examiné ci-dessous.

Le BIE se penche aussi sur la critique souvent entendue selon laquelle le FMI n'est pas suffisamment sensible à l'effet de l'ajustement budgétaire sur des programmes sociaux essentiels, tels que les soins de santé et l'éducation. À cet effet, le BIE compare les dépenses publiques des pays pendant les années où ils ont appliqué un programme du FMI et pendant les autres années. Dans la grande majorité des cas, il n'y a pas de différence notable, quel que soit le mode de mesure des dépenses. Par ailleurs, lorsqu'il existe des différences marquées, le nombre de cas où les dépenses ont augmenté dépasse généra-

lement le nombre de cas où elles ont diminué. Toutefois, le BIE signale que les membres vulnérables de la société ne sont pas toujours bien protégés des effets du durcissement de la politique budgétaire, et il cite à cet égard un exemple navrant :

En 1999, l'Équateur a subi une crise macroéconomique. L'inflation est montée à 60 %, les salaires dans le secteur public ont augmenté de 34 % et la monnaie s'est nettement dépréciée, alors que le budget de la santé n'a progressé que de 12 %. Afin de voir comment les hôpitaux publics ont fait face à la hausse des coûts salariaux et au renchérissement marqué des produits médicaux du fait de la dépréciation, six d'entre eux ont été étudiés. Comme les hôpitaux ont dû réduire les soins aux patients, les soins en clinique externe ont diminué de plus de 25 %, le nombre d'ordonnances exécutées a baissé nettement dans trois hôpitaux et les rations alimentaires des patients ont été réduites dans un hôpital au moins, alors que celles du personnel sont restées relativement constantes.

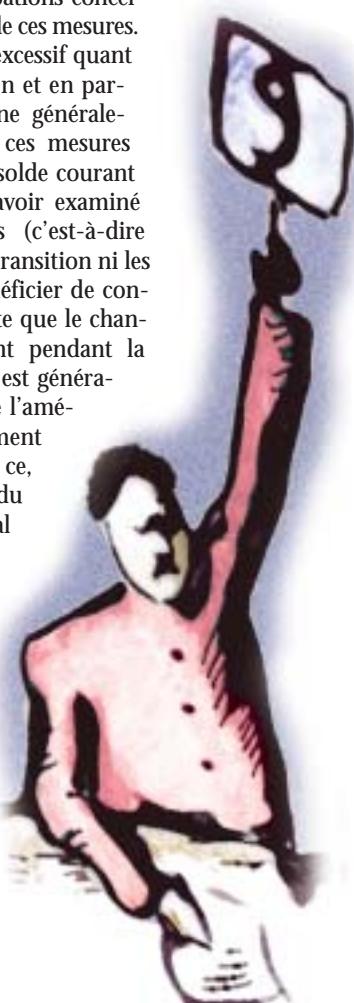
Le BIE conclut que la protection de postes budgétaires non salariaux de faible montant mais essentiels constitue un enjeu majeur de la conception et du suivi de l'ajustement budgétaire. Le FMI ne peut agir seul : il a besoin de l'aide de la Banque mondiale pour concevoir les mesures de protection nécessaires.

Conception et application de l'ajustement budgétaire

Bien que le BIE rejette les critiques les plus courantes des mesures budgétaires prévues dans les programmes du FMI, il soulève trois préoccupations concernant la conception et l'exécution de ces mesures.

Premièrement, un optimisme excessif quant au redressement de la production et en particulier de l'investissement donne généralement un biais récessionniste à ces mesures budgétaires. En conséquence, le solde courant s'ajuste plus que prévu. Après avoir examiné 52 programmes conventionnels (c'est-à-dire qui n'impliquent pas les pays en transition ni les pays à faible revenu admis à bénéficier de concours concessionnels), le BIE note que le changement prévu du solde courant pendant la deuxième année du programme est généralement proche de zéro, alors que l'amélioration effective est généralement supérieure à 1 % du PIB — et ce, bien que l'amélioration effective du solde budgétaire soit en général inférieure aux prévisions. Si le FMI n'exige pas un durcissement de la politique budgétaire dans chaque programme, il demande peut-être un tour de vis excessif dans un trop grand nombre de programmes.

Deuxièmement, le BIE n'est pas satisfait de la logique fournie pour les aspects budgétaires des pro-



grammes appuyés par le FMI. Ayant examiné les documents relatifs à 15 programmes, il note que souvent ces documents ne justifient ni l'ampleur ni le rythme des mesures budgétaires, et n'expliquent pas comment les objectifs budgétaires sont compatibles avec les hypothèses de reprise économique ou le reste du programme. Ces questions sont abordées plus en détail dans des rapports ultérieurs sur l'état d'avancement des programmes, mais pas dans les documents initiaux. Le BIE engage vivement les services du FMI à assurer un déballage d'idées plus intensif dans les documents initiaux — pour présenter clairement la logique des mesures budgétaires, ainsi que les risques qui pèsent sur les programmes et les révisions qui pourraient être nécessaires si ces risques se matérialisaient. Dans leur réponse au rapport du BIE, les services du FMI indiquent que les principales hypothèses des programmes doivent être négociées avec les autorités nationales concernées et que l'optimisme excessif mentionné par le BIE traduit peut-être la volonté de ces dernières d'assurer un regain de confiance rapide et de générer un appui national aux programmes. Si c'est le cas, cependant, la viabilité des programmes est peut-être bien menacée.

Ces deux préoccupations, combinées, sont renforcées par une autre observation. Lorsque les programmes sont examinés pour la première fois, la plupart des révisions des objectifs budgétaires sont mineures et les quelques révisions majeures se répartissent de manière plutôt égale entre révisions à la hausse et à la baisse. Mais lorsque les programmes sont examinés pour la deuxième fois, le nombre d'objectifs budgétaires à assouplir est plus élevé que le nombre d'objectifs à resserrer, ce qui semble indiquer que la barre initiale avait été placée trop haut.

Enfin, le BIE critique les types de mesures budgétaires que l'on retrouve dans nombre de programmes. Elles portent davantage sur les recettes que sur les dépenses, et les mesures de mobilisation des recettes elles-mêmes sont trop ciblées. En ce qui concerne les recettes, le FMI considère à juste titre la TVA comme la pierre angulaire d'un système fiscal moderne, mais il n'accorde pas suffisamment d'attention aux impôts sur le revenu et sur la propriété, ni à la nécessité de combattre la fraude fiscale. Pour ce qui est des dépenses, note le BIE, le FMI met trop l'accent sur la réduction de l'emploi public ou la modération des salaires dans le secteur public, mesures qui sont généralement de courte durée parce qu'elles sont facilement inversées.

Le BIE reconnaît que ces défauts traduisent une discordance inévitable des calendriers; les programmes du FMI ne durent pas assez longtemps pour que des réformes plus profondes puissent être achevées. Le BIE préconise donc à juste titre d'intégrer davantage les programmes et la surveillance. Les programmes devraient exploiter les conclusions tirées antérieurement de la surveillance, et celle-ci devrait permettre de surveiller l'achèvement des réformes prévues par les programmes.

Le FMI et les récentes crises des comptes de capital

Les questions concernant l'ajustement budgétaire dans les programmes du FMI font partie aussi du rapport du BIE sur

trois crises des comptes de capital : les crises indonésienne et coréenne de 1997-98 et la crise brésilienne de 1998-99. Dans les deux premières, note le BIE, le FMI a exigé un tour de vis budgétaire excessif, parce qu'il n'a pas prévu l'effondrement de l'investissement ni la chute correspondante de la production. Au Brésil, il a exigé un durcissement insuffisant, étant donné la nécessité d'assurer la viabilité de la dette. Comme des études des services du FMI (le rapport de Timothy Lane *et al.* sur la crise asiatique en 1999 et celui sur les crises des comptes de capital d'Atish Ghosh *et al.* en 2002), le BIE explique l'effondrement de l'investissement en Indonésie et en Corée par les effets — imprévus à l'époque — de la dépréciation des monnaies sur les comptes de patrimoine. Comme ces études, le BIE note aussi que le FMI a modifié rapidement ses objectifs budgétaires et il ne le rend donc pas responsable

«Le BIE devrait envisager d'entreprendre des études de suivi pour vérifier si ses recommandations ont eu l'effet attendu.»

de la forte chute de la production. Au Brésil, par contre, le FMI est allé dans la direction opposée en exigeant de nouvelles restrictions budgétaires après que le Brésil a dû laisser flotter sa monnaie et que la dépréciation ultérieure de celle-ci a alourdi la charge de la dette publique, dont une bonne partie était libellée en dollar ou liée à celui-ci.

Le BIE appuie moins fermement les mesures de politique monétaire prescrites par le FMI, tout en notant que l'Indonésie et le Brésil n'ont pas adopté ces mesures pendant les phases initiales de leur crise. Selon le BIE, les études récentes n'ont pas dissipé les doutes en ce qui concerne l'avantage net d'un relèvement des taux d'intérêt en cas de crise monétaire. Des travaux théoriques ont montré qu'un relèvement des taux d'intérêt peut renforcer ou affaiblir une monnaie; des travaux empiriques n'ont pas réglé la question, et le problème se complique encore lorsqu'une crise bancaire vient s'ajouter à une crise monétaire. En conséquence, conclut le BIE, il est difficile de se prononcer définitivement sur l'opportunité d'une conditionnalité monétaire dans les trois pays considérés.

Le BIE est moins circonspect lorsqu'il évalue les résultats des programmes du FMI. Les programmes initiaux n'ont pas permis de stabiliser la monnaie des trois pays. En Indonésie, le BIE reproche aux autorités d'avoir refusé de prendre en charge le programme et, en fait, de l'avoir fait échouer. En Corée, il accuse les principaux actionnaires du FMI d'avoir assorti de conditions vagues l'utilisation des concours bilatéraux et d'avoir trop tardé pour impliquer les créanciers privés. Au Brésil, le BIE reproche à la fois aux autorités nationales et au FMI d'avoir cherché à défendre une monnaie surévaluée et de ne pas s'être attaqués à la dynamique défavorable de la dette publique. Mais il reproche aussi au FMI de ne pas avoir détecté certaines vulnérabilités qui expliquent la gravité de la crise en Corée et en Indonésie, ainsi que de ne pas avoir signalé les vulnérabilités qu'il avait effectivement identifiées.

Il est utile de lire le récit détaillé de ces crises dans l'évaluation du BIE, car il éclaire les relations entre le FMI et ses principaux actionnaires. Il est de l'avis général que le FMI et le Trésor américain ont collaboré étroitement pour résoudre ces crises. Cependant, il existait des divergences de vues marquées entre le FMI et ses principaux actionnaires. En Corée, le FMI a conclu rapidement que le financement disponible était insuffisant et a fait pression immédiatement sur ses principaux actionnaires pour assurer un refinancement des lignes de crédit bancaire, mais sans succès. En Indonésie, une longue liste de réformes structurelles a été jointe au programme de janvier 1998 devant l'insistance des principaux actionnaires, qui pensaient que la confiance ne pouvait être rétablie qu'en rompant définitivement avec le passé. Le BIE note que cette stratégie a détourné l'attention de réformes essentielles dans le secteur bancaire et a pesé sur la volonté du gouvernement Suharto de prendre en charge le programme.

Le FMI s'est déjà penché sur certaines questions soulevées dans l'évaluation du BIE — fait que le BIE reconnaît sans hésiter. Par exemple, le FMI a décidé que les programmes ne devraient inclure des réformes structurelles que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre leurs objectifs macroéconomiques. Il ne faut donc plus s'attendre à voir de longues listes de réformes structurelles comme dans les programmes de

l'Indonésie et de la Corée. Cependant, il sera peut-être plus difficile d'appliquer d'autres recommandations du BIE, notamment celles relatives à la surveillance exercée par le FMI. Si le BIE indique parfois que franchise et transparence sont complémentaires — que la publication des vues du FMI peut stimuler un débat public sur la politique économique nationale et faire peser la pression des marchés sur des autorités nationales récalcitrantes —, il admet qu'elles peuvent être en contradiction. Lorsque la franchise est combinée à la transparence, il se peut que les marchés réagissent de manière abrupte — trop rapidement pour que les autorités puissent réagir de manière constructive.

Afin de combiner franchise et transparence, le BIE suggère que le FMI mette en place un système d'alerte progressif lorsque, dans le cadre de sa surveillance, ses services identifient des vulnérabilités fondamentales qui ne sont pas corrigées plusieurs cycles de surveillance plus tard. Selon le BIE, cela permettrait d'équilibrer le rôle de conseiller confidentiel des autorités nationales joué par le FMI et son rôle d'information auprès des marchés. Mais cette approche suppose implicitement que les marchés réagiront de manière progressive aux signaux du FMI, ce qui est peu probable. Il serait donc peut-être préférable de s'appuyer sur des avertissements confidentiels selon lesquels un pays ne sera pas admis à recevoir du FMI des concours de gros montant si, en ne corrigeant pas des vulnérabilités fondamentales, il finit par succomber à une crise du compte de capital.

Cependant, que devraient dire les services du FMI au Conseil d'administration lorsque le risque pesant sur un programme de l'institution ne résulte pas de chocs imprévus ni de vulnérabilités identifiées, mais est plutôt d'ordre politique — le risque qu'un pays ne veuille pas ou ne puisse pas appliquer un programme du FMI? Le BIE a abordé cette question dans son rapport sur l'utilisation prolongée.

Utilisation prolongée des ressources du FMI

Le BIE considère qu'un pays est un utilisateur prolongé des ressources du FMI s'il applique un programme appuyé par l'institution pendant sept ans au moins sur une période de dix ans. Selon cette définition, un pays a peu de chances d'être un utilisateur prolongé s'il n'a pas appliqué au moins deux programmes triennaux sur une période de dix ans. Néanmoins, le BIE note que l'utilisation prolongée augmente depuis les années 70, qu'elle soit mesurée par le nombre de pays impliqués ou le total des engagements financiers du FMI. Dans une certaine mesure, l'utilisation prolongée s'explique par l'adaptation des politiques et des facilités du FMI aux besoins particuliers des pays à faible revenu — la plupart des utilisateurs prolongés appartenant à ce groupe. Mais une bonne partie de la hausse des engagements financiers résultant de l'utilisation prolongée tient à l'implication de pays à revenu intermédiaire, par exemple l'Argentine, le Mexique et la Turquie. Par ailleurs, le BIE note que les deux types d'utilisation prolongée s'expliquent en partie par des défaillances dans les politiques et les programmes du FMI.

Bien que les conclusions de ce rapport résultent de l'étude de l'utilisation prolongée, certaines sont d'une application plus large. Par exemple, les études de cas fournissent des informations utiles sur la conception de la conditionnalité :

- La structure spécifique de la conditionnalité est moins importante qu'un engagement politique intérieur envers un ajustement de la politique économique.

- Une conditionnalité trop détaillée — en raison de l'insuffisance des antécédents, de doutes quant à la prise en charge du programme ou de l'appui accordé à des groupes favorables à la réforme au sein des autorités nationales — ne semble pas avoir été efficace.

- Une conditionnalité ciblée sur des règles ou procédures, plutôt que sur des mesures ponctuelles et discrétionnaires, a été plus efficace en fin de compte.

Le BIE examine aussi l'économie politique de la conditionnalité et le problème soulevé ci-dessus : comment et où la faisabilité politique doit-elle entrer en ligne de compte dans le processus décisionnel du FMI ? Le BIE note que les jugements sur la faisabilité politique influent sur les chefs de mission du FMI qui négocient les programmes avec les autorités nationales et que les membres des services du FMI comprennent souvent les risques politiques qui pèsent sur un programme. Cependant, il constate aussi que ces jugements ne figurent pas dans les rapports des services du FMI au Conseil d'administration. Mais le BIE propose une autre solution à ce problème crucial. Les jugements concernant les risques politiques doivent être clairement distingués des jugements sur d'autres risques et doivent être établis de manière transparente au niveau du Directeur général et du Conseil d'administration, qui en sont responsables. Mais cela signifie certainement que les services du FMI doivent être encouragés vivement à informer le Directeur général, sinon le Conseil lui-même, des préoccupations qu'ils pourraient avoir quant aux risques politiques qui pèsent sur un programme spécifique.

Pour en revenir à l'utilisation prolongée, le BIE note que les donateurs et le Club de Paris des créanciers officiels, par exemple, fondent souvent leurs propres décisions sur celles du FMI — en d'autres termes, un programme du FMI est considéré comme une approbation. Cette pratique pourrait encourager le FMI à tolérer l'utilisation prolongée et celui-ci devrait donc établir d'autres moyens de signaler son approbation de la politique économique d'un pays, notamment en utilisant plus fréquemment la surveillance renforcée, des programmes d'essai et des accords de précaution.

Malheureusement, le BIE n'explique pas suffisamment une autre explication de l'utilisation prolongée. Le FMI tolère peut-être l'utilisation prolongée parce qu'il préfère ne pas faire face à la conséquence évidente d'un refus d'approuver un programme supplémentaire — à savoir l'incapacité d'un grand pays à revenu intermédiaire de rembourser ce qu'il doit déjà. James Boughton, historien de l'institution, note que le FMI a commencé à accorder des prêts concessionnels aux pays à faible revenu lorsqu'il s'est inquiété de la capacité de ces pays à rembourser des prêts concessionnels à partir du fonds fiduciaire établi après la première crise pétrolière. Des préoccupations similaires pourraient aider à expliquer la croissance récente de l'utilisation prolongée des ressources du FMI par quelques pays à revenu intermédiaire. Il est difficile de croire que ces préoccupations n'ont pas influé sur la décision d'approuver un nouveau programme en faveur de l'Argentine en 2003.

À terme

Sur la base des travaux déjà effectués par le BIE, des sujets de ses trois prochaines études et de la liste publiée des sujets qu'il pourrait étudier ensuite, je ferai deux observations générales :

Les premières études du BIE ont traité de sujets vastes, même si deux d'entre elles contenaient aussi des études de pays détaillées. En conséquence, certaines recommandations sont trop générales pour susciter une réaction ferme du Conseil d'administration. Presque toutes les recommandations de l'étude sur l'utilisation prolongée sont applicables de manière générale aux travaux du FMI et ont provoqué jusqu'ici des réactions plutôt vagues. Le BIE a formulé des recommandations opérationnelles, dont l'une — appliquer un taux d'intérêt plus élevé aux utilisateurs prolongés — a été rejetée par le Conseil. Toutefois, des recommandations concrètes ont peut-être la meilleure chance de provoquer un débat ciblé au Conseil et, en cas d'accueil favorable, d'être appliquées. Par exemple, le Conseil a convenu d'adopter une définition opérationnelle de l'utilisation prolongée et de s'en servir pour évaluer l'efficacité des programmes du FMI qui impliquent une utilisation prolongée.

Par ailleurs, les sujets généraux ont tendance à engendrer de longs documents, et les trois premiers rapports du BIE étaient effectivement plutôt longs. Certes, ils étaient bien organisés, avec des résumés au début et des annexes techniques à la fin. Néanmoins, ils sont peut-être trop longs pour aider à atteindre l'un des principaux objectifs du BIE, à savoir faire mieux comprendre les activités du FMI. Des études plus courtes de sujets plus limités pourraient intéresser un public plus large.

À plus long terme, le BIE devrait envisager d'entreprendre des études de suivi pour vérifier si ses recommandations ont eu l'effet attendu. Il ne manquera pas de nouveaux sujets à étudier, mais il ne devrait pas attendre longtemps pour ré-examiner des sujets déjà étudiés. ■

Peter B. Kenen est professeur d'économie et de finance internationale (chaire Walker) à l'université de Princeton.

Bibliographie :

Boughton, James M., 2001, Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979–1989 (Washington: International Monetary Fund).

Bureau indépendant d'évaluation, 2002, Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003, The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil (Washington, International Monetary Fund).

_____, 2003, Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs (Washington: International Monetary Fund).

Ghosh, Atish, and others, 2002, IMF-Supported Programs in Capital Account Crises, Occasional Paper 210 (Washington: International Monetary Fund).

Lane, Timothy, and others, 1999, IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment, Occasional Paper 178 (Washington: International Monetary Fund).

Une approche directe fait l'affaire

Karin Lissakers, ancienne Administratrice pour les États-Unis

JE FUS l'un des premiers partisans d'une évaluation indépendante des programmes et des résultats du FMI. Cela me semblait important, non seulement pour répondre aux détracteurs extérieurs qui sont devenus plus véhéments pendant les années 90, mais aussi pour aider l'institution à faire face aux problèmes nouveaux et de plus en plus nombreux qui sont posés par les marchés de capitaux internationaux.

Quelques administrateurs, dont moi-même, pensaient dans un premier temps que l'approche ponctuelle, dictée par le Conseil d'administration, que nous avions expérimentée ferait l'affaire. Par exemple, l'évaluation de la facilité d'ajustement structurel renforcée a fourni des informations utiles. Mais la qualité supérieure des travaux du BIE témoigne de la sagesse de ceux qui, comme l'ancien Administrateur du FMI pour le Canada, Tom Bernes, avaient recommandé d'établir un organe spécialisé permanent. Elle témoigne aussi du bien-fondé de la nomination de Montek Singh Ahluwalia à la tête du BIE.

Les résultats du BIE jusqu'à présent sont impressionnantes. Ses rapports sont approfondis et francs. Leur grande qualité indique que le FMI et ses pays membres coopèrent et donnent aux équipes d'évaluation un bon accès à l'information. Les évaluations ne seraient pas utiles sans une telle coopération. Tant le Conseil que la direction du FMI semblent prendre à cœur le processus d'évaluation et les recommandations qui en résultent.

Les sujets évalués en 2002-03 méritaient la priorité. L'ajustement budgétaire entrepris dans le cadre des programmes appuyés par le FMI a été critiqué plus vivement par les observateurs extérieurs que tout autre aspect de la conditionnalité imposée par l'institution. Les crises des comptes de capital dans les années 90 ont mis plus que jamais le FMI à l'épreuve, en sollicitant un montant sans précédent de ses concours et en plaçant ses services devant des problèmes qui étaient probablement les plus complexes qu'ils aient jamais rencontrés. L'étude la plus importante est peut-être celle sur l'utilisation (très) prolongée des ressources du FMI par une poignée de pays. L'utilisation prolongée est un signe de l'échec de l'institution. Elle porte à croire que les ressources du FMI sont utilisées à des fins qui ne sont pas prévues par ses Statuts. Pire, elle donne à penser que soit le FMI donne de mauvais conseils, soit que les pays ignorent ses conseils tout en continuant de recevoir ses concours.

Utilisateurs prolongés

Les études de cas de pays qui sont des utilisateurs prolongés des ressources du FMI sont particulièrement éclairantes. Elles retracent les interactions complexes et parfois surprenantes entre la conception des programmes, leur exécution par les pays et les décisions du Conseil. Par exemple, au Pakistan, la prise en charge des réformes par le pouvoir politique semble être chroniquement insuffisante, ainsi que l'exécution du programme. Le BIE conclut que, contrairement à ce que l'on aurait pu prévoir, des décennies de conseils, de collaboration et de conditionnalité du FMI n'ont pas renforcé l'exécution, mais semblent plutôt l'avoir affaiblie en «évincant» un débat de fond national qui est essentiel pour dégager un solide appui politique à la réforme.

À plusieurs reprises, le FMI a tiré d'affaire les dirigeants politiques et l'élite économique du Pakistan d'un point de vue financier et en termes de responsabilité. Les fonctionnaires pakistanais eux-mêmes remarquent que les dérogations successives accordées par le FMI ont créé un risque moral. La position des services du FMI a été compromise par des projections trop optimistes de la croissance et des exportations, ainsi que par le fait de ne pas prévoir d'ajustement de la politique économique pour compenser une exécution chroniquement insuffisante. Ni le Conseil d'administration, ni le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, lors du processus de revue qu'il dirige, n'ont demandé de justifier clairement les paramètres du programme. Le Conseil a été complice de cet échec en étant bien trop disposé à donner au Pakistan une deuxième, troisième, quatrième et cinquième chance, simplement parce que les visages avaient changé au sein du gouvernement bien que la dynamique politique sous-jacente fût restée la même. Le BIE conclut que des considérations politiques bilatérales sont entrées en jeu, mais aussi que les services du FMI n'ont pas toujours fait savoir au Conseil d'administration à quel point la situation empirait. La même tendance s'est répétée aux Philippines et dans d'autres cas d'utilisation prolongée. Au Pakistan est venue s'ajouter la falsification massive et scandaleuse de données économiques par les autorités.



Le rôle de gardien du FMI

Le BIE formule plusieurs recommandations intéressantes en vue d'éviter l'utilisation prolongée. J'aime celle d'un renforcement des mesures de diligence, et il me semble que ce processus a déjà commencé. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec l'idée selon laquelle le FMI devrait chercher à atténuer les pressions (liées à son «sceau d'approbation») en faveur de la poursuite de programmes pour des pays n'obtenant pas de bons résultats en offrant «des solutions de remplacement crédibles aux accords de prêt du FMI qui conditionneraient d'autres flux officiels». Un pays qui démontre un engagement insuffisant envers un programme du FMI ne fera probablement pas un bon usage des ressources d'autres donateurs. Il y a eu des cas où les services du FMI ont déclaré informellement à d'autres créanciers qu'un pays est «globalement sur la bonne voie», ce qui pousse ces derniers à accorder un prêt ou permet de conclure un accord avec le Club de Paris, alors que les résultats obtenus dans le cadre du programme sont loin d'être acceptables. Les résultats ne sont positifs ni pour les pays ni pour les autres créanciers. Affaiblir la fonction de «signal» du FMI va aussi à l'encontre de la nouvelle tendance des donateurs bilatéraux à orienter l'essentiel de leurs apports d'aide vers les pays obtenant de bons résultats. Les donateurs se reposent plus que jamais sur le rôle de «gardien» du FMI. Donc, plutôt que de chercher à réduire au minimum la fonction de signal de ses décisions de prêt ou d'accorder une dérogation aux pays mauvais élèves pour éviter les retombées d'un refus, le FMI devrait redoubler d'efforts pour assurer que ses programmes n'ont pas seulement l'air bien sur papier, mais aussi qu'ils peuvent être et seront appliqués, précisément parce que l'enjeu est si élevé.

Je conviens que, dans les cas où la seule raison pour le FMI d'accorder un prêt est de rassurer d'autres donateurs ou créanciers, il faut trouver un autre moyen pour que le FMI approuve et certifie la qualité des politiques et des résultats d'un pays. En principe, ce rôle pourrait être joué par la surveillance si les évaluations contenues dans les rapports au titre de l'article IV (examens de l'économie des pays membres) étaient suffisamment claires. Ou peut-être par une sorte de système d'évaluation qui s'inspirerait des pratiques des agences de notation du crédit.

Du sang frais

Bien des enseignements tirés de ces cas s'appliquent à d'autres programmes aussi. Les évaluateurs montrent, par exemple, que l'assistance technique du FMI n'entraîne pas d'amélioration durable des capacités dans les pays appliquant un programme et que le FMI ne réussit toujours pas très bien à faire face aux obstacles politiques et aux problèmes de gouvernance bien qu'il se préoccupe davantage de toutes ces questions.

Il devrait être assez facile de corriger le premier problème en améliorant la formation et en investissant davantage dans le renforcement des compétences locales plutôt qu'en envoyant des équipes de sauvetage. Cette dernière solution semble peut-être plus rapide, mais la première engendrera probablement des résultats plus durables. Faire passer au FMI un plus grand nombre de fonctionnaires nationaux en milieu de carrière, une recommandation de longue date du Conseil, pourrait jouer un rôle important. Nous avons vu comment d'anciens cadres supérieurs (ou administrateurs) qui ont quitté le FMI pour occuper un poste dans les administrations ou banques centrales nationales ont relevé le niveau de performance de leurs nouvelles

institutions. Le FMI devrait chercher à faire de cette fertilisation croisée des compétences un phénomène habituel plutôt que rare.

Une plus grande injection de sang frais aiderait aussi à faire face aux obstacles politiques et aux problèmes de gouvernance qui bloquent les réformes économiques. Le groupe de travail des services du FMI recommande un «investissement modeste» dans l'éducation des services du FMI en matière d'économie politique. Ce sera peut-être utile, mais rien ne vaut de faire appel à des cadres moyens et supérieurs qui ont de l'expérience dans la politique, ainsi que d'attirer des économistes ayant des expériences plus diverses dans le Programme-économistes — le programme d'entrée pour les économistes au FMI.

Des recommandations opportunes

L'examen de la réaction du FMI aux crises des comptes de capital permet de tirer des conclusions importantes — et très opportunes. Entre autres, le FMI devrait se préoccuper davantage des effets de l'évolution macroéconomique et de la politique des pouvoirs publics sur les comptes de patrimoine. Nous sommes quelques-uns au Conseil d'administration à avoir défendu cette position pendant longtemps, sans grand résultat. Une autre conclusion est qu'une timidité excessive en matière de financement officiel accroît la probabilité d'échec des programmes de crise. En faisant abstraction de la controverse qu'elle a générée, l'intervention pendant la crise mexicaine fut une réaction très efficace à une crise financière essentiellement parce que l'adéquation entre le financement officiel et les obligations extérieures du Mexique ne faisait aucun doute. La décision audacieuse d'accorder au Brésil un financement étonnamment élevé lors de sa dernière crise indique que le FMI et une majorité de ses actionnaires ont fini par tenir compte de cet enseignement.

Le rapport annuel 2003 du BIE apporte une contribution importante en rassemblant des aspects communs des évaluations effectuées jusqu'à présent. La plus importante des conclusions communes est probablement la nécessité de durcir la surveillance, notamment en recourant à des tests de résistance, et de ne pas laisser les revues des programmes remplacer les consultations annuelles avec les pays membres. Depuis un certain temps, le Conseil d'administration recommande de procéder à des tests de résistance pour améliorer la capacité d'anticiper et de prévenir les crises des comptes de capital. Et il est fort probable que les faiblesses des programmes et les incapacités chroniques d'exécution dans les cas d'utilisateurs prolongés auraient été exposées et corrigées bien plus tôt si ces pays avaient été soumis à une surveillance régulière de la part de membres des services du FMI qui n'étaient pas directement impliqués dans la négociation et la conception de leurs programmes. L'adoption récente du principe de la publication automatique des rapports sur les consultations au titre de l'article IV est une mesure opportune, même si la publication obligatoire serait préférable.

Il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure les réformes recommandées par le BIE seront incorporées dans les activités quotidiennes du FMI. L'institution semble toujours être en train d'évaluer certaines de ces recommandations avant de décider comment les mettre en application. Mais il est évident que le BIE exerce déjà une influence, qui devrait aller grandissant à l'avenir. J'ai hâte de prendre connaissance de son rapport sur l'Argentine et de ses autres études en préparation. ■

Karin Lissakers est conseillère de George Soros sur la mondialisation.

Améliorer la culture d'apprentissage

Jean-Claude Milleron, ancien Administrateur pour la France

L'UN DES PRINCIPAUX objectifs du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) est d'améliorer la «culture d'apprentissage» du FMI. Il est clair que ceux qui ont aidé à mettre en place le BIE — j'étais l'un d'entre eux — pensaient non seulement aux services et à la direction du FMI, mais aussi à ses administrateurs, dont la culture d'apprentissage doit être améliorée à de nombreux égards.

Dans cette optique, il est logique qu'un ancien administrateur du FMI cherche à répondre honnêtement à la question suivante : en tant que membre du Conseil d'administration, aurais-je été mieux armé si j'avais disposé de l'analyse actuelle du BIE? Je réponds sans hésiter oui, mais avec deux mises en garde. Premièrement, l'information dont dispose aujourd'hui le BIE est souvent bien plus complète que celle dont disposait le Conseil dans le passé lorsqu'il prenait des décisions difficiles. Deuxièmement, le BIE peut analyser ces décisions — souvent prises sous pression extrême — avec du recul. Ma réponse ne doit donc pas être prise pour argent comptant.

Concepts

Le premier sujet à examiner est ce que l'on peut appeler le «cadre conceptuel» des travaux du BIE. En ce qui concerne le Conseil d'administration du FMI, il est nécessaire que ses membres arrêtent à l'avance des définitions claires — y compris de ce cadre conceptuel — pour assurer la rigueur et la cohérence du processus décisionnel et de l'analyse comparative. Par exemple, l'effort remarquable déployé par le BIE pour définir ce que signifie vraiment «utilisation prolongée des ressources du FMI» devrait être un excellent point de départ pour de nombreuses décisions du Conseil relatives à des demandes de nouveaux concours. Je me souviens de plusieurs cas où, faute d'une définition précise d'un utilisateur prolongé des ressources du FMI, le Conseil n'a peut-être pas été cohérent, ni même équitable, dans sa prise de décision. Cette situation me rappelle un commentaire de Léon Blum, grand homme politique socialiste français, qui a déclaré un jour que «clarifier, c'est moraliser».

De l'examen des productions du BIE ressort l'importance d'un cadre analytique commun pour les travaux du FMI. Il est correct de dire que la direction et les services du FMI étaient pleinement conscients de la fragilité des actifs des institutions financières de nombreux pays, mais il est vrai aussi que le FMI n'a pas totalement compris les conséquences possibles de cette fragilité. En fin de compte, pour les gens de ma génération, il faut voir dans les travaux du BIE une invitation à relire le livre bien connu de Don Patinkin, *Monnaie, intérêt et prix*, qui a représenté la première tentative sérieuse d'intégration, par l'effet d'encaisse réelle, des aspects financiers dans les analyses d'équilibre général. Si je l'avais relu, j'aurais pu améliorer ma culture d'apprentissage, mais malheureusement je ne l'ai pas fait.

Je suis heureux de constater que le BIE confirme l'importance accordée par le FMI, dans ses programmes et politi-

tiques, à la prévention des chocs, surtout extérieurs, et à la riposte. C'est particulièrement évident dans le rapport du BIE sur l'Argentine, et je le félicite pour cette orientation. Lorsque j'étais aux Nations Unies au milieu des années 90, j'avais mis sur pied un groupe de travail où nous axions l'analyse de la stratégie du développement sur une telle approche. Rétrospectivement, j'ai l'impression que le Conseil d'administration du FMI n'a pas accepté facilement de suivre ce type d'approche.

Je conclurai cette première section par un souhait déferent. Il n'est pas facile de définir les références conceptuelles appropriées des évaluations du BIE. Ces références doivent être explicites et être indépendantes des modes ou des idéologies dominantes. Par exemple, quand j'ai lu que, dans une crise du compte de capital, «il n'a pas été suffisamment tenu compte de la forte dépréciation monétaire qui pourrait se produire étant donné la possibilité d'équilibres multiples...», j'ai hésité sur l'interprétation de cette phrase. En tant qu'ancien administrateur du FMI, je n'éprouverais pas trop d'états d'âme à refuser de suivre s'il m'était demandé implicitement de me lancer dans une analyse complexe des équilibres d'anticipations ration-



nelles. Si c'est ce que le BIE entend et s'il pense qu'une telle approche est essentielle pour ce genre d'appréciation, cela doit se justifier et être présenté clairement!

Définir la politique économique dans un contexte politique

En tant qu'ancien administrateur du FMI et de la Banque mondiale, je garde de très bons souvenirs de nombreux entretiens et controverses avec mes collègues des Conseils et le personnel des deux institutions. Ce fut une expérience stimulante, parfois difficile, souvent instructive, mais toujours marquée du sceau de l'amitié. Lorsque ce travail surgit dans mes cauchemars, je ne peux m'empêcher de penser que j'aurais été bien mieux armé si j'avais disposé des informations et références utiles que le BIE fournit aujourd'hui. Je mentionnerai quelques exemples.

Premièrement, le BIE a démontré l'importance d'une présentation équilibrée des faits. Par exemple, il est possible que, dans le programme appuyé par le FMI en Corée en 1997, la politique budgétaire ait été trop rigoureuse. Dès le début, le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI a recensé l'austérité parmi les faiblesses du programme. L'austérité budgétaire reste souvent mentionnée comme une caractéristique traditionnelle d'un programme du FMI et elle vise, selon ses détracteurs, à promouvoir le salut par la souffrance. Mais le BIE nous rappelle aussi que, dans 40 % d'un échantillon international de 169 programmes, le déficit budgétaire était censé **augmenter** en pourcentage du PIB.

Pour ce qui est de la question connexe des dépenses sociales, essentiellement de santé et d'éducation, le BIE apporte une contribution remarquable et utile en notant que les dépenses sociales des pays appliquant un programme appuyé par le FMI sont plus élevées, en moyenne, que s'ils n'avaient pas appliqué de programme. Donc, l'idée naïve selon laquelle le FMI propose toujours une stratégie uniforme aux pays en difficulté est un mythe, largement diffusé par des universitaires et des organisations non gouvernementales mal informées. Des études économétriques transversales constituent souvent la bonne réponse face à l'idéologie. De telles études auraient été très utiles, surtout lorsque le FMI fut vivement critiqué par des collègues de la Banque mondiale. Dans la même optique, je me souviens aussi d'auditions difficiles au Parlement français au cours desquelles j'aurais été bien plus à l'aise si j'avais pu m'appuyer sur ces études utiles et intéressantes.

J'apprécie aussi la manière dont le BIE analyse le bien-fondé des orientations du FMI en matière de politique monétaire, telles qu'elles sont résumées dans son rapport annuel 2003. Il est vrai qu'un énorme point d'interrogation subsiste quant à l'efficacité et aux conséquences réelles d'une politique monétaire restrictive. Mais le BIE souligne à juste titre que, dans plusieurs cas et pour diverses raisons, la politique conçue par le FMI n'a pas été appliquée. Ce fut certainement le cas en Indonésie et, du moins pendant les phases initiales du programme, au Brésil (deux des pays victimes d'une crise du compte de capital). Je me souviens d'entretiens avec l'économiste en chef de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, qui avançait de bons arguments théoriques sur les effets irréversibles et les coûts d'une politique monétaire trop restrictive. Il est probablement vrai que peu d'entre nous à l'époque nous sommes demandé si la politique dont nous parlions avait effectivement

été appliquée. Il ne fait aucun doute, encore une fois, que nous aurions été en meilleure posture si nous avions disposé des rapports du BIE.

Enfin, pour ce qui est de la question de savoir si les mesures proposées sont réalisables d'un point de vue politique, on peut répondre simplement que le Conseil devrait évaluer la prise en charge des réformes par un pays, ainsi que la probabilité de succès de celles-ci, avant d'approuver un programme. C'est exactement ce que nous aurions dû faire. Mais,

«J'ai eu l'impression que le BIE n'était pas pleinement conscient des contraintes qui limitent l'indépendance de jugement des administrateurs.»

en lisant le rapport annuel 2003 du BIE, j'ai eu l'impression que celui-ci n'était pas pleinement conscient des contraintes qui limitent l'indépendance de jugement des administrateurs. En effet, il existe un code au Conseil — comme en témoigne la phrase rituelle : «Les autorités que je représente pensent que...» — qui doit être interprété avec les nuances qui conviennent. Et lorsque les autorités nationales enjoignent à leurs administrateurs de «ne pas s'isoler», au sein du G-7 par exemple, les pauvres administrateurs doivent parfois se comporter comme des girouettes et changer d'avis en fonction de la direction du vent.

Surveillance

Viser une plus grande franchise pour rendre la surveillance plus efficace constitue un projet d'envergure, et les propositions faites par le BIE dans ses trois rapports me semblent tout à fait pertinentes. Cependant, pour donner à réfléchir, je mentionnerai brièvement quelques points qui me semblent discutables.

Premièrement, il doit être clairement souligné que la franchise est incompatible avec la communication délibérée de données inexactes au FMI. Lorsque j'ai quitté Washington, il y a deux ans, cette question avait pris beaucoup d'importance. Le silence d'aujourd'hui doit-il être interprété comme une preuve que le problème a disparu?

Deuxièmement, dans le domaine de la surveillance, nous avons dû faire face à de fortes tensions entre les départements géographiques et fonctionnels du FMI. Ces tensions ont-elles été recensées par le BIE? N'est-ce pas un domaine où la direction devrait jouer pleinement son rôle de coordination? N'est-ce pas une question qui devrait être abordée de front pour améliorer la crédibilité et l'utilité globales de la surveillance?

Et, enfin, faut-il rappeler que la valeur des actifs financiers dans les pays qui sollicitent l'aide du FMI doit être évaluée par des experts (la plupart du temps, en dehors du FMI) qui doivent être totalement indépendants de ceux qui pourraient conseiller d'éventuels repreneurs des entreprises concernées? Je ne suis pas sûr que, en Asie par exemple, une garantie d'**«indépendance»** ait toujours été pleinement assurée. ■

Jean-Claude Millaire est retraité et partage son temps entre Paris et Pelvoux (Sud-Ouest de la France).

Un début crédible

Carol Welch, Amis de la Terre

LA MISE EN PLACE du BIE a constitué une étape extrêmement importante dans les efforts déployés pour accroître la transparence et la responsabilisation du FMI. La pratique antérieure, à savoir un examen interne complété par un examen externe occasionnel, était considérée par la société civile comme un exercice de complaisance qui ne permettait pas de s'attaquer aux questions essentielles. Mais un organe de surveillance indépendant qui effectue des évaluations défectueuses ou qui est ignoré par l'institution qu'il est censé influencer ne serait guère utile non plus. Il est important aussi d'examiner dans quelle mesure le BIE, après une année pleine d'existence, a atteint ses objectifs.

Les Amis de la Terre avaient préconisé depuis longtemps la mise en place d'un organe qui évaluerait le FMI de manière indépendante. Lorsqu'un processus d'examen externe ad hoc a été lancé en 1997, nous avons surveillé son application, fait des commentaires sur les résultats et offert des informations en retour sur le processus d'examen et son application, que nous considérons comme défectueux parce que la promesse de deux à trois examens par an n'avait pas été tenue. Nous avions alors continué de plaider en faveur d'un organe permanent.

C'est donc avec satisfaction que nous avons accueilli l'annonce, lors des réunions du printemps 2000 du FMI et de la Banque mondiale, de la mise en place du BIE. Dans l'attente des décisions qui devaient être prises lors de l'Assemblée annuelle de l'automne suivant, nous avons formulé des recommandations aux services du FMI et à ses administrateurs à propos de la

structure de cet organe. Nos préoccupations principales étaient que celui-ci soit indépendant et qu'il fasse rapport au Conseil d'administration. Il était prioritaire aussi, à nos yeux, que le BIE soit le plus libre possible dans le choix des sujets à étudier.

Nous étions particulièrement préoccupés par les conclusions du président de séance après la réunion du Conseil d'administration du 3 août 2000 selon lesquelles «les politiques et procédures examinées activement au sein du FMI et les programmes du FMI en cours ne constituaient pas des sujets d'évaluation appropriés pour le BIE». Nous y voyions une tentative de limiter le mandat du nouvel organe. Dans une lettre adressée à Horst Köhler, Directeur général, plusieurs organisations non gouvernementales internationales ont indiqué que cette déclaration du président allait à l'encontre des documents de référence sur l'organe d'évaluation, qui prévoit de n'imposer aucune restriction *«a priori»* à son mandat. Des groupes de la société civile souhaitaient aussi participer à l'établissement du programme de travail du nouvel organe et étaient favorables à l'engagement de personnel externe disposant d'une expérience sur le terrain.

Dans notre évaluation du BIE, nous avons examiné sa structure, le processus d'examen et les sujets étudiés.

La structure

Le résultat fut assez positif pour des groupes comme les Amis de la Terre. Le BIE fait rapport directement au Conseil d'administration et sa mission n'est pas limitée *a priori*, même s'il lui a été demandé d'éviter de «s'immiscer» dans les activités opérationnelles. Le Conseil s'est engagé aussi à faire venir la majorité du personnel du BIE de l'extérieur du FMI et a décidé que son directeur ne pourrait pas accepter ultérieurement un poste au FMI, ce qui nous a semblé être un indicateur important de la capacité et de la volonté du directeur de ne pas être soumis à une influence excessive de la part de la direction du FMI.

Si certaines ONG, parmi lesquelles les Amis de la Terre, avaient suggéré initialement qu'un conseil d'administration pourrait donner un prestige supplémentaire au nouvel organe, il est clair aujourd'hui qu'une telle structure aurait été lourde. Sous l'égide de son directeur, le BIE a fonctionné de manière professionnelle et efficiente. Pendant sa première année d'activité, il a produit trois études bien documentées et abondamment évaluées sur des sujets controversés. Si le Conseil n'a pas promis de publier tous les rapports du BIE, il s'est prononcé en faveur de leur publication et, en fait, les trois rapports qu'il a examinés ont été diffusés.

Le processus

Néanmoins, des questions restent en suspens. Si le BIE est déterminé à assurer qu'une majorité de son personnel vienne de l'extérieur, il n'est pas facile d'obtenir des renseignements sur les membres du personnel. Certains viennent de la Banque mondiale — il ne s'agit guère de l'injection de

nouvelles idées et perspectives que de nombreux groupes de la société civile espéraient. Le BIE engage aussi parfois des consultants externes pour compléter les compétences de son personnel, mais il est difficile d'évaluer ces consultants et de déterminer s'ils complètent bien les compétences du personnel existant.

Si le BIE fait un réel effort d'ouverture et a répondu favorablement à des demandes de réunion de la part des Amis de la Terre et de certains de nos collègues, il est possible de faire mieux encore. Le BIE devrait adopter une démarche volontariste et établir des contacts avec les groupes de la société civile, en particulier dans le monde en développement. La plupart de ses consultations ont lieu à Washington ou dans la capitale d'un autre grand pays industrialisé. Pendant sa première année d'existence, le BIE a consacré moins d'un tiers de son budget à des séminaires d'information. Il est vrai que son personnel est peu nombreux et qu'il ne dispose peut-être pas des ressources nécessaires à cet effet. Le BIE est peut-être aussi réticent, à juste titre, à dépendre du Département des relations extérieures du FMI. Il souhaite être considéré comme un organe d'évaluation, et non comme une composante de l'effort de relations publiques du FMI. Néanmoins, le BIE pourrait passer davantage par les organisations internationales de la société civile pour préparer des consultations. Il pourrait aussi profiter des rassemblements de la société civile, comme le Forum social mondial ou des événements qui se tiennent parallèlement aux réunions des ministres du commerce ou réunions similaires, pour toucher un plus large public. Le BIE pourrait ainsi contribuer davantage à promouvoir une meilleure compréhension du FMI et, peut-être, à renforcer la crédibilité extérieure de l'institution.

D'aucuns se plaignent de la manière dont les groupes de la société civile ont été invités à suggérer des sujets à étudier. Bien que le BIE ait sollicité avec zèle des commentaires sur son projet de programme de travail, on ne sait pas très bien si les commentaires extérieurs ont effectivement influé sur le programme final. À l'automne 2001, le BIE a affiché sur son site Web une longue liste de sujets d'évaluation; parallèlement à sa demande de commentaires, un document «de deuxième phase», incluant une liste de sujets plus courte, a été envoyé à certaines ONG, d'où une impression de double norme de consultation. Les ONG ont estimé qu'elles faisaient des commentaires sur des informations dépassées qui ne constituaient plus la base du processus décisionnel.

Des groupes extérieurs avaient demandé aussi — avant et après la création du BIE — qu'un bureau d'évaluation offre un mécanisme formel où ils pourraient exprimer leurs préoccupations concernant les programmes et procédures du FMI et recevoir des réponses officielles. Pour la société civile, ce serait le meilleur moyen de renforcer la crédibilité extérieure du FMI.

Le contenu des rapports

Les rapports très détaillés du BIE m'ont certainement permis de mieux comprendre l'action du FMI. La réaction du Conseil d'administration du FMI a été positive aussi. Par contre, la réaction des services de l'institution est préoccupante dans la mesure où ils ne semblent pas vraiment heureux d'avoir l'occasion d'améliorer l'apprentissage du FMI. Par exemple, leur réaction au rapport sur l'ajustement budgétaire constitue une justification triomphale de l'orientation budgétaire que le FMI défend.

Celle au rapport sur l'utilisation prolongée est défensive : le premier paragraphe souligne que les services du FMI se collètent avec ces questions chaque jour et appliquent déjà bien des recommandations du BIE. Ils donnent l'impression de dire «merci de vous inquiéter, mais nous contrôlons la situation» et n'abordent pas de nombreuses questions fondamentales soulevées par le BIE, par exemple lorsque celui-ci recommande que les services du FMI proposent d'autres options de politique économique que les pays pourraient envisager. Il n'y a là rien de neuf pour les services du FMI parce que des ONG ont formulé la même recommandation en ce qui concerne les examens des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Souvent, les services du FMI indiquent que d'autres recommandations importantes font actuellement l'objet d'une évaluation ou d'un examen interne, sans préciser si le point important soulevé par le BIE est abordé dans ce processus interne.

Malheureusement, jusqu'à présent, le BIE a interprété de manière trop étroite son mandat de ne pas interférer avec les programmes de prêt du FMI et s'est donc contenté d'évaluer les programmes *a posteriori*. Par exemple, dans son évaluation des crises des comptes de capital, le BIE a choisi de ne pas inclure les programmes actuellement appliqués par l'Indonésie ou le Brésil. Pour ce qui est de la proposition d'évaluation de l'accord de confirmation de la Turquie, le BIE prend soin d'annoncer, dans son projet de plan de travail, qu'il évaluera le programme qui a été annulé en février 2002, et non l'accord qui devrait expirer en décembre 2004. Étant donné le débat qui existe sur sa mission, le BIE se sent peut-être contraint de ne pas évaluer des programmes en cours. Même s'il ne doit pas interférer avec la négociation et le suivi des programmes en cours par les services du FMI, le BIE ne devrait pas être empêché d'évaluer comment le FMI incorpore les enseignements tirés de programmes antérieurs dans les accords en cours. Cela pourrait limiter la contribution du BIE à la culture d'apprentissage du FMI.

À terme

Le BIE a pris un excellent départ en produisant un travail de qualité et en s'attaquant à des questions très pertinentes pour le FMI. À terme, il va probablement se heurter à deux grands problèmes. Le premier concerne l'exécution. Les recommandations du BIE seront-elles prises au sérieux? Les recommandations arrêtées seront-elles impliquées dans toutes les opérations du FMI? Si elles sont ignorées, le BIE atténuerait-il ses critiques ou s'attaquera-t-il à des questions moins fondamentales?

L'autre concerne le champ d'activité du BIE. Ses études seront-elles considérées principalement comme des évaluations d'activités terminées? Si c'est le cas, cela encouragerait l'inaction, l'excuse étant que les choses sont déjà en train de changer. Ceux qui sont touchés par les politiques du FMI considéreront-ils ces études comme sans rapport avec leurs problèmes et réclameront-ils un autre organe, par exemple un mécanisme d'arbitrage? En un an, le BIE a accompli du bon travail. Personne ne doit en diminuer la signification et aucune partie prenante — Conseil d'administration, services et direction du FMI, et ceux touchés par les activités du FMI — ne peut se permettre de gâcher une occasion d'en tirer un profit maximum. ■

Carol Welch est Directrice des programmes internationaux aux Amis de la Terre.