

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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