



Bureau indépendant d'évaluation du FMI

Évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI



Fonds monétaire international
Washington
Septembre 2002

2002 Fonds monétaire international

Version française

La version originale de ce rapport a été publiée en langue anglaise sous le titre ‘Evaluation of the Prolonged Use of IMF Resources’. D’importants efforts ont été mis en œuvre pour assurer la conformité de la traduction française à l’original. Cependant, seule la version en langue anglaise fait foi.

Résumé de la table des matières

	Page
Avant-propos	v
Liste des abréviations	vi
Rapport du BIE sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI	
Résumé analytique	9
Première partie—Rapport principal	
I. Introduction	30
II. Définition de l'utilisation prolongée et ampleur du phénomène	35
III. Évolution de la politique du FMI concernant l'utilisation prolongée de ses ressources	46
IV. Caractéristiques des utilisateurs persistants	54
V. L'utilisation prolongée des ressources du FMI et l'efficacité des programmes bénéficiant de son soutien	59
VI. Incidence de la gouvernance du FMI et d'autres aspects institutionnels sur l'utilisation prolongée de ses ressources	93
VII. Conséquence de l'utilisation des ressources du FMI pour les pays membres et pour l'institution	114
VIII. Conclusions et recommandations	124
Annexes	147
Seconde partie—Études de cas	
IX. Pakistan	189
X. Philippines	234
XI. Sénégal	282
XII. Regard sur l'expérience de deux pays qui ont cessé de faire un usage prolongé des ressources du FMI	325
Bibliographie	337
Glossaire	343
Réponse de la direction du FMI, Réponse des services du FMI, Réponse du BIE	
Réponse de la direction du FMI	352
Réponse des services du FMI	355
Réponse du BIE	362

Les symboles ci-après sont utilisés dans le présent rapport :

- entre des années ou des mois (par exemple 2000-01) indique la période couverte de la première à la dernière année ou du premier au dernier mois, inclusivement.

/ entre deux années (par exemple 2000/01) indique un exercice budgétaire ou financier.

Les chiffres ayant été arrondis, il se peut que les totaux ne correspondent pas exactement à la somme de leurs composantes.

Certains des documents cités ou indiqués à titre de référence dans le présent rapport n'étaient pas accessibles au public au moment de sa publication. Aussi n'ont-ils pas été inclus dans la bibliographie. Cependant, conformément à la politique actuelle d'accès du public aux archives du FMI, certains de ces documents seront mis à la disposition du public cinq ans après leur création. Ils porteront la cote EBS/YY/NN ou SM/YY/NN, où EBS et SM indiquent la catégorie de document et YY se rapporte à l'année de sa rédaction. D'autres documents seront accessibles au public dix ou vingt ans après leur rédaction, selon la catégorie dont ils relèvent.

Avant-propos

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a été créé par le Conseil d'administration du FMI en juillet 2001. Il est indépendant de la direction du FMI et travaille en toute autonomie vis-à-vis de son Conseil d'administration. Il a pour mission de procéder à une évaluation objective et indépendante de questions relatives au mandat du FMI et, ce faisant, d'assister le Conseil d'administration dans ses fonctions de gestion et de supervision, pour contribuer au développement de la culture du savoir au sein de l'institution et faire mieux comprendre la nature de ses travaux.

La présente *Évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI* est le premier rapport établi et publié par le BIE. Les termes de référence de l'évaluation sont le résultat de vastes consultations tenues avec diverses parties prenantes. L'avant-projet d'un document exposant les questions soumises à cette évaluation a été affiché, à des fins de commentaires, sur le site du BIE (www.imf.org/ieo). Se fondant sur les opinions exprimées par divers groupes et particuliers, le BIE a établi la version définitive des termes de référence, qui a été elle aussi affichée sur son site. Les parties intéressées ont été invitées à communiquer leurs observations sur les points inclus dans cette version. Le BIE suivra une approche consultative de ce genre pour toutes ses évaluations.

Le rapport définitif a été revu et publié suivant les procédures établies à cet effet par le BIO; une description détaillée de ces procédures est fournie, elle aussi, sur notre site. Le rapport définitif a été transmis en même temps à la direction du FMI et au Groupe d'administrateurs chargé de l'évaluation. Les observations formulées à ce sujet par la direction du FMI et la réponse du BIE ont été communiquées au Conseil d'administration, mais le rapport n'a pas été modifié à la lumière de ces observations. Le Conseil d'administration a traité de cette évaluation au cours de sa réunion du 20 septembre 2002, dont le résumé par le Président est lui aussi joint au rapport.

Le rapport est l'oeuvre d'une équipe dirigée par David Goldsbrough et composée de Kevin Barnes, Isabelle Mateos y Lago et Tsidi Tsikata. Certaines sections du rapport ont été enrichies par les observations et autres apports des Professeurs Graham Bird et Jon-Wha Lee, de M. David Peretz et du Professeur Andreas Wimmer, mais les conclusions finales sont celles du BIE et de lui seul. Nous remercions Mwaffak Taib, Neb Rumpeltin, Yothin Jinjarak et Sergei Peredriy pour leurs travaux d'assistance de recherche et Annette Canizares et Arun Bhatnagar pour leur participation en qualité d'assistants d'administration.

Montek S. Ahluwalia
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation

Liste des abréviations

AC	Accord de confirmation
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-est
AT	Assistance technique
BAsD	Banque asiatique de développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
CPSP	Caisse de péréquation et de stabilisation des prix
CR	Critères de réalisation
CRG	Compte des ressources générales
DCPE	Document-cadre de politique économique
DEEP	Département de l'évaluation et de l'examen des politiques
DFP	Département des finances publiques
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
EMBIG	Emerging Market Global Bond Index (Indice EMBI)
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcé
FFCI	Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
FRS	Facilité de réserve supplémentaire
IFI	Institutions financières internationales
IFS	<i>International Financial Statistics</i>
MEDC	Mécanisme élargi de crédit
NIP	Note d'information au public
ONG	Organisations non gouvernementales
PAE	Politique d'accès élargi
PAS	Prêt à l'ajustement structurel
PEG	Perspectives de l'économie mondiale
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Philippine National Bank
PNB	Produit national brut
PPTE	Pays pauvres très endettés
RS	Repère structurel
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UP	Utilisateurs persistants
URF	Utilisation des ressources du FMI
UT	Utilisateurs «temporaires»
VAN	Valeur actualisée nette

**RAPPORT DU BUREAU INDÉPENDANT
D'ÉVALUATION (BIE) SUR L'UTILISATION
PROLONGÉE DES RESSOURCES DU FMI**

Table des matières

	Page
Résumé analytique	9
Première partie – Rapport principal	
I. Introduction	30
II. Définition de l'utilisation prolongée et ampleur du phénomène	35
A. Définition de l'utilisation prolongée et ampleur du phénomène	
B. Ampleur et évolution de l'utilisation prolongée, 1971–2000	
III. Évolution de la politique du FMI concernant l'utilisation prolongée de ses ressources	46
A. Évolution de la position du FMI sur l'utilisation prolongée de ses ressources.....	46
B. Évolution de la stratégie adoptée à l'égard de l'utilisation prolongée.....	48
IV. Caractéristiques des utilisateurs persistants.....	54
A. Données économétriques sur les caractéristiques des utilisateurs persistants	54
B. Comparaison des utilisateurs persistants et des utilisateurs «temporaires».....	55
C. Survol des caractéristiques des pays faisant l'objet des études de cas.....	57
V. L'utilisation prolongée des ressources du FMI et l'efficacité des programmes bénéficiant de son soutien.....	59
A. Résultats des comparaisons entre pays	59
B. Données des études de cas et réponses aux questionnaires	75
VI. Incidence de la gouvernance du FMI et d'autres aspects institutionnels sur l'utilisation prolongée de ses ressources	93
A. Incidence de la culture institutionnelle du FMI sur la conception des programmes.....	93
B. Le rôle de catalyseur joué par le FMI dans l'obtention de nombreux financements officiels contribue aussi à l'utilisation prolongée de ses ressources.....	108
VII. Conséquence de l'utilisation prolongée des ressources du FMI pour les pays membres et pour l'institution.....	114
A. Conséquences pour l'emprunteur : effet sur le développement des institutions.....	114
B. Conséquences pour le FMI de l'utilisation prolongée de ses ressources	119
VIII. Conclusions et recommandations.....	124
A. Principales recommandations	124
B. Recommandations.....	130
Encadrés	
V. 1. Aperçu des acquis des programmes appuyés par le FMI dans les pays étudiés	77
2. Les projections des programmes étaient-elles trop optimiste? Enseignements tirés des études de cas	81

	Page
3. Sortie des programmes appuyés par le FMI : comparaison du Maroc et des Philippines.....	92
VI. 1. Facteurs d'évaluation de la qualité de la surveillance dans les cas d'utilisation prolongée des ressources du FMI.....	105
 Tableaux	
II. 1. Liste des pays considérés comme utilisateurs persistants durant la période 1971–2000.....	39
2. Intensité de l'utilisation des programmes du FMI, 1971–2000.....	42
IV. 3. Accords de rééchelonnement de la dette avec le Club de Paris de 1971 à 2000 : nombre moyen par pays.....	57
V. 1. Variation effective des variables clés.....	62
2. Optimisme des projections de croissance du PIB réel et des exportations dans le cadre des programmes FASR.....	63
3. Exactitude des projections à court terme pour les utilisateurs des ressources générales.....	64
4. Variation visée des variables clés.....	65
5. Nombre moyen de conditions structurelles par année de programme (1987–2000).....	67
6. Données sur l'exécution des programmes, 1992–1998.....	71
7. Recours aux dérogations, 1987–2000.....	72
8. Aperçu des résultats économiques des trois pays étudiés.....	79
 Graphiques	
II. 1. Accords entre le FMI et les utilisateurs persistants, 1970–2000.....	40
2. Utilisation prolongée selon le nombre de pays et les obligations non acquittés envers le FMI.....	43
3. Distribution des engagements courants des ressources du FMI et des accords en vigueur.....	45
V. 1. Évolution de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI.....	69
2. Exportations des utilisateurs persistants.....	82
3. Croissance du PIB des utilisateurs persistants.....	83
VI. 1. Importance accordée à l'internalisation dans la conception du programme.....	97
2. Moment d'intervention des pressions politiques.....	100
3. Incitation à un optimisme exagéré.....	101
4. Incitation à la «dureté» dans l'élaboration des programmes.....	102
5. Avancement des chefs de mission et résultats des programmes.....	108
VII. 1. Ressources générales disponibles et engagements du FMI.....	120
2. Utilisation des ressources de la FRPC.....	121
3. Évolution des arriérés envers le FMI.....	122
4. Indicateurs de l'utilisation des ressources du FMI et de la dotation en effectifs, 1987-2000 (1987=100).....	123
 Annexes	
I. Définitions possibles de l'utilisation prolongée des ressources du FMI.....	147
II. Éléments de référence sur l'évolution des politiques du FMI concernant l'utilisation prolongée de ses ressources.....	153
III. Caractéristiques des utilisateurs persistants—quelques précisions.....	161

	Page
IV. Effets de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur la croissance : précisions sur les résultats économétriques.....	178
V. Questionnaire adressé aux autorités des pays qui font un usage persistant des ressources du FMI.....	183
VI. Degré de participation des services du FMI et rotation de ses effectifs affectés au dossier des utilisateurs persistants et des utilisateurs «temporaires».....	185
 Seconde partie – Études de cas	
IX. Pakistan	189
A. L'utilisation prolongée des ressources du FMI par le Pakistan témoigne de l'efficacité limitée des programmes soutenus par l'institution	189
B. L'inefficacité des programmes appuyés par le FMI tient à des problèmes de conception et d'exécution	195
C. A l'origine de certains problèmes de conception des programmes, des problèmes plus profonds de gouvernance interne du FMI	211
D. Conclusions et solutions proposées	223
 Encadrés	
1. Évaluation du degré d'internalisation du programme dans le cadre des accords du Pakistan avec le FMI.....	205
2. Imposition du secteur agricole au Pakistan — Historique de la conditionnalité du FMI	208
3. La question des dépôts en devises dans les rapports des services du FMI.....	219
 Graphiques	
1. Pakistan : historique des accords de prêt.....	191
2. Croissance du PIB, exportations, épargne intérieure brut et investissement intérieur brut.....	197
3. Solde des transactions courantes et des opérations en capital (projections) et dette extérieure	199
4. Solde des opérations des administrations publiques et recettes fiscales.....	200
5. Pakistan : évolution de la structure des recettes fiscales	201
6. Pakistan : Évolution de la conditionnalité structurelle	210
7. Évolution de l'accès dans le cadre des accords du FMI en faveur du Pakistan.....	223
8. Outils d'analyse d'économie politique.....	230
 Annexes	
I. Un exemple d'évaluation de l'internalisation et de la faisabilité politique des programmes de 1993–94 par l'utilisation d'outils de science politique de base	227
II. Liste des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI par le Pakistan	231
III. Pakistan — Historique des accords de prêts.....	233
 X. Philippines.....	 234
I. Introduction	234

	Page
II. Programmes appuyés par le FMI—Rétablissement de l'accès aux marchés financiers privés	235
A. La période Marcos avant la crise d'endettement de 1982–83 : des programmes presque continus	235
B. La crise d'endettement et la longue restructuration ultérieure de la dette, 1983–93	239
C. L'accord élargi de 1994 — Rétablissement de l'accès aux marchés financiers privés et plan de «sortie» des programmes du FMI	241
D. La crise asiatique et ses retombées	242
E. Des progrès, mais la pauvreté demeure élevée	247
III. Pourquoi l'intervention du FMI a-t-elle été aussi longue?	247
IV. Implications pour la conception et l'exécution des programmes	264
A. Conception des programmes	264
B. Exécution des programmes	266
C. Amélioration de la structure d'imposition fiscale et renforcement de l'administration fiscale : un exemple	270
V. La série continue de programmes a limité l'exercice d'une surveillance inadéquate	274
VI. Conclusions	277
Encadrés	
1. Pourquoi l'accord élargi de 1989 n'a-t-il abouti à rien?	243
2. Objectifs initiaux et résultats de l'accord élargi, 1994–96	244
3. Nombre de pays très endettés ont mis autant de temps que les Philippines à résoudre leurs problèmes d'endettement et ont donc eux aussi fait plusieurs fois appel au FMI	251
4. Philippines : Programmes appuyés par le FMI : quelques exemples d'interruptions majeures	254
Tableaux	
1. Philippines – Chronologie des accords avec le FMI depuis 1967	234
2. Philippines – Principaux indicateurs économiques	236
3. Pays à revenu intermédiaire très endettés : programmes appuyés par le FMI liés à la restructuration de leur dette après la crise d'endettement des années 80	251
4. Efficacité fiscale dans certaines économies asiatiques	271
Graphiques	
1. Philippines – Dette extérieure des Philippines	238
2. Philippines – Recettes fiscales de l'administration nationale	256
3. Philippines – Épargne nationale brute	257
4. Exécution des programmes budgétaires	268

	Page
Annexe	
1. Liste des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI par les Philippines.....	280
XI. Sénégal	282
I. Introduction	282
II. Aperçu des politiques et des résultats économiques	285
A. Contexte général — Les années 1970 et le début des années 1980	285
B. Objectifs et politiques des programmes appuyés par le FMI.....	285
C. Mise en œuvre des programmes	287
D. Qu'est ce qui a été accompli au cours de cette longue succession de programmes.....	290
III. Pourquoi le Sénégal a-t-il eu un besoin persistant de recourir aux ressources du FMI.....	294
IV. Efficacité des programmes appuyés par le FMI.....	297
A. Conception des programmes : le cadre macroéconomique.....	297
B. Réformes structurelles	300
C. Politiques sociales.....	304
D. Collaboration avec la Banque mondiale	304
V. Internalisation, conditionnalité et processus du DSRP.....	306
A. Internalisation et renforcement des capacités	306
B. Conditionnalité.....	308
C. Le processus des DSRP	310
VI. Questions de gouvernance internes au FMI	310
A. Les politiques du FMI visant à contenir « l'usage persistant » des ressources du FMI ont-elle été appliquées.....	310
B. Surveillance et activité liée aux programmes	312
VII. Conclusions et recommandations.....	315
Annexes	
I. Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI	318
II. Sénégal — Projections et résultats effectifs des principales variables (en pourcentage du PIB, sauf indication contraire).....	321
III. Sénégal — Liste des personnalités interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'utilisation persistante des ressources du FMI.....	322
Encadré	
1. Principaux enseignements tiré des évaluations de la Banque mondiale.....	306
Tableaux	
1. Sénégal — Accords du FMI.....	283
2. Sénégal — Indicateurs économiques.....	291

	Page
Graphiques	
1. Sénégal — Encours des obligations envers le FMI.....	284
2. Sénégal — Emprunts nets au FMI.....	284
3. Sénégal — Solde budgétaire et solde extérieur, 1971-2001.....	284
4. Sénégal — Croissance du PIB réel.....	284
5. Sénégal — Inflation.....	284
6. Sénégal — Impact des chocs des termes de l'échange.....	284
7. Sénégal — Indices des termes de l'échange.....	284
8. Sénégal — Indice des prix à l'exportation et cours mondial de l'huile d'arachide.....	284
9. Sénégal — Indice des prix à l'importation et cours mondial du pétrole brut.....	293
10. Sénégal — Taux de change nominal FCFA/SEU.....	293
11. Sénégal — Taux de changes effectifs nominaux et réel.....	294
12. Sénégal — Ratios du service de la dette avant rééchelonnement.....	299
13. Sénégal — Ratios du service de la dette après rééchelonnement.....	299
14. Sénégal — Composition des recettes publiques.....	304
15. Sénégal — Conditionnalité structurelle dans le cadre des accords FASR/FRPC.....	309
16. Sénégal — Niveau d'accès annuel moyen au titre des accords avec le FMI.....	311
XII. Regards sur l'expérience de deux pays qui ont cessé de faire un usage prolongé des ressources du FMI.....	325
I. Maroc.....	325
II. Leçon de l'expérience Jamaïcaine pour l'internalisation des programmes et le «sceau d'approbation» donné par le FMI.....	332
Tableau	
1. Maroc — Exécution des programmes budgétaires.....	329
Graphiques	
1. Maroc — Épargne nationale.....	326
2. Maroc — Solde extérieur courant.....	329
3. Maroc — Solde du budget de l'État.....	329
4. Jamaïque — Évolution du solde budgétaire et de la dette publique.....	334
Bibliographie.....	337
Glossaire.....	343

Résumé analytique

Introduction

1. **Dans cette évaluation, qui est la première effectuée par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE), nous examinons l'utilisation prolongée des ressources du FMI, critiquée à l'extérieur de l'institution et sujet de préoccupation en interne.** Certains critiques estiment que l'utilisation prolongée des ressources du FMI est contraire au mandat traditionnel de l'institution qui consiste à fournir un appui temporaire à la balance des paiements d'un pays membre et semble indiquer un manque d'efficacité des programmes appuyés par le FMI. Pour d'autres observateurs, le recours fréquent aux accords du FMI est moins problématique que ne l'affirment ses détracteurs, il peut avoir des causes légitimes dans des pays confrontés à des problèmes d'ajustement profondément ancrés et il peut être totalement compatible avec la mission de l'institution. Nous analysons les diverses raisons qui ont conduit à l'expansion de l'utilisation prolongée des ressources du FMI ces trente dernières années, qu'elles soient liées à la politique de prêt de l'institution, à des caractéristiques spécifiques des pays concernés, à des faiblesses dans la conception et l'exécution des programmes ou à des facteurs institutionnels plus généraux. Inévitablement, nous évoquons ainsi des questions qui sont au cœur de récentes controverses concernant l'efficacité des programmes appuyés par le FMI. Étant donné la mission du BIE, l'accent est mis sur le rôle du FMI, mais nous ne pensons pas que le FMI soit responsable de tous les problèmes qui ont contribué aux difficultés d'ajustement persistantes. Il est clair que les autorités des pays eux-mêmes sont les premières responsables de leur action.

2. **Nous avons combiné plusieurs méthodes dans cette évaluation** : des analyses empiriques et économétriques du groupe d'utilisateurs persistants, trois études de cas approfondies (Pakistan, Philippines et Sénégal), deux études de cas plus limitées de pays qui ont cessé d'être des utilisateurs persistants (Jamaïque et Maroc), des entretiens avec un large éventail de parties prenantes dans les pays considérés et avec des agents du FMI, et une série de questionnaires envoyés aux autorités des pays utilisateurs persistants, aux créanciers officiels et privés, ainsi qu'aux chefs de mission du FMI.

3. **Nous notons que l'augmentation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI tient en partie à des facteurs systémiques** résultant de la modification des fonctions que la communauté internationale lui demande de remplir — où les implications pour le niveau de l'utilisation prolongée des ressources de l'institution n'ont pas été entièrement prises en compte — **et est liée aussi à des problèmes dans la conception et l'exécution des programmes**, dont un grand nombre ne sont pas propres aux utilisateurs persistants.

Définition et portée de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

4. **Il n'existe pas de définition unique de l'utilisation prolongée des ressources du FMI et plusieurs définitions ont été utilisées dans des études antérieures sur le sujet. Pour la présente évaluation, nous avons considéré qu'un pays est un utilisateur persistant s'il met en œuvre une succession de programmes appuyés par le FMI**

pendant 7 ans au moins sur une période de 10 ans. (Par exemple, un pays devrait avoir conclu plus de deux accords triennaux consécutifs pour être classé comme utilisateur persistant.) La version «statique» de cette définition englobe tous les pays qui satisfont à ce critère à un moment quelconque de la période couverte par l'évaluation. Sur cette base, 44 pays (dont 29 sont admissibles à la FRPC) ont été des utilisateurs persistants à un moment donné entre 1971 et 2000; 7 autres pays ont été des utilisateurs persistants si les accords de précaution sont pris en compte. Dans certains cas, nous avons utilisé aussi une définition «dynamique» selon laquelle un pays est considéré comme un utilisateur persistant pour une année donnée s'il a appliqué un accord pendant 7 des 10 années précédentes.

5. **L'utilisation prolongée des ressources du FMI n'a cessé d'augmenter depuis les années 1970, que l'on considère le nombre de pays, la proportion de pays membres ou le montant total des engagements financiers.** La conclusion est la même quelle que soit la définition de l'utilisation prolongée retenue, et également si l'analyse est effectuée séparément pour les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire. En ce qui concerne l'augmentation du nombre de pays, il s'agit essentiellement de pays admissibles aux facilités concessionnelles; par contre, la hausse des engagements financiers est liée principalement aux utilisateurs des ressources générales du FMI. Par ailleurs, l'utilisation prolongée est persistante, c'est-à-dire que les pays tardent généralement à s'en affranchir. En 2001, les accords avec des utilisateurs persistants représentaient environ la moitié du total des programmes en cours, pour un engagement total de 24 milliards de DTS (c'est-à-dire environ la moitié de l'encours des obligations envers le FMI).

Évolution de la politique du FMI en ce qui concerne l'utilisation prolongée de ses ressources

6. **L'émergence du phénomène de l'utilisation prolongée des ressources du FMI est dans une certaine mesure la conséquence de l'évolution de la politique de l'institution relative à la durée de l'utilisation de ses ressources.** Un examen de cette évolution (voir chapitre III) aboutit aux conclusions générales ci-après :

- Dans un premier temps, il était prévu que le FMI n'accorde des concours que pour une période relativement courte, mais au fil du temps le Conseil d'administration a convenu que de nombreux problèmes de balance des paiements, en particulier dans le cas de pays à faible revenu, découlaient de problèmes structurels profondément enracinés qui exigeaient une plus longue période d'ajustement. C'est ainsi qu'il a été accepté que les concours du FMI soient déployés sur une plus longue période. Initialement, cette entorse était cependant considérée comme exceptionnelle et il n'était pas prévu que l'accès se prolonge excessivement.
- Avec la mise en place de facilités de financement concessionnelles à la fin des années 1980 pour s'attaquer aux problèmes extérieurs profondément enracinés des pays à faible revenu, les politiques appliquées à l'utilisation des ressources concessionnelles et générales ont commencé à diverger, notamment dans les années 1990. Il y a eu un assouplissement progressif des règles implicites concernant la durée maximale pendant laquelle un pays peut

bénéficiaire de programmes appuyés par les facilités concessionnelles FMI. Dans le même temps, les règles régissant la durée d'utilisation des ressources générales du FMI ont été durcies, sans toutefois que cette durée soit plafonnée.

- **Au fil de l'évolution de ces facilités, certaines des conséquences en ce qui concerne l'ampleur de l'utilisation prolongée et son effet négatif potentiel n'ont été prises en compte ni totalement ni explicitement.** Cela s'explique en partie par les divergences de vues au sein du Conseil d'administration quant au rôle que le FMI peut être appelé à jouer à plus long terme en pareil cas. En conséquence, il y a maintenant discordance entre la stratégie opérationnelle fondamentale du FMI (qui reste axée sur le rétablissement de la viabilité à relativement court terme) et certaines des nouvelles tâches dont il a été chargé, notamment l'appui à un ajustement structurel à plus long terme.

- **La politique du FMI en ce qui concerne l'utilisation prolongée de ses ressources a évolué en fonction du changement de nature de la contrainte de financement.** Initialement, le financement limité qui était disponible pour les facilités concessionnelles du FMI empêchait d'envisager une action à long terme. Par la suite, étant donné la réticence des bailleurs de fonds à maintenir leurs apports d'aide à un niveau qui permettrait, comme prévu, de moins recourir aux concours du FMI, celui-ci pouvait soit continuer de s'impliquer en concluant des programmes successifs jusqu'à ce que la situation extérieure redevienne viable, soit se retirer des pays concernés au milieu du processus avant que la viabilité extérieure soit assurée.

- **Au fil du temps, le Conseil d'administration a approuvé une série de directives pour réduire la probabilité d'une utilisation prolongée des ressources du FMI.** Ces directives prévoient la concentration de l'effort d'ajustement en début de programme et le suivi minutieux de son exécution; le calibrage de l'accès aux ressources du FMI pour assurer à terme une diminution de l'utilisation des ressources; des évaluations *a posteriori* détaillées des programmes antérieurs et la préparation de stratégies de sortie explicites pour les utilisateurs persistants. Il ressort de l'évaluation que ces directives n'ont pas été appliquées systématiquement, peut-être parce que le Conseil d'administration s'est refusé à avaliser une définition précise de l'utilisation prolongée, d'où une certaine ambiguïté à propos de l'applicabilité des directives dans chaque cas d'espèce.

Caractéristiques des utilisateurs persistants

7. **Les utilisateurs persistants semblent être confrontés à des conditions extérieures et avoir des caractéristiques budgétaires qui sont moins propices à un ajustement rapide.** Citons par exemple, une plus faible croissance tendancielle des exportations et une plus grande volatilité des termes de l'échange, ou encore une structure plus rigide des dépenses publiques, des recettes fiscales plus faibles et un endettement public plus élevé. Bien que la signification statistique de ces différences entre utilisateurs persistants et «temporaires» soit limitée et que le sens de la relation de causalité soit difficile à déterminer, certaines de ces caractéristiques peuvent avoir des implications pour la conception des programmes. Par exemple, elles appellent à redoubler de prudence afin d'éviter des

projections trop optimistes pour les exportations ou les recettes fiscales dans les objectifs des programmes, qui pourraient causer des problèmes pour leur mise en œuvre. Il ressort des études de cas et des analyses transversales (portant sur plusieurs pays) — voir chapitre V — qu'un tel excès d'optimisme a souvent entaché la conception des programmes. Cependant, il semble aussi que les utilisateurs persistants aient souffert de déséquilibres plus graves que les utilisateurs «temporaires» au début de la période d'utilisation prolongée, ce qui pourrait expliquer en partie la plus longue durée de leur processus d'ajustement.

Efficacité et conception des programmes d'utilisateurs persistants appuyés par le FMI

8. S'il est difficile de distinguer les effets d'une mauvaise exécution et les problèmes de conception, les résultats des programmes appuyés par le FMI dans les cas d'utilisation prolongée ont été bien en deçà des prévisions :

- Bien que les problèmes méthodologiques soient considérables, il ressort des données économétriques que, dans les cas d'utilisation prolongée de ressources générales, les programmes appuyés par le FMI vont généralement de pair avec un effet négatif sur la croissance — après prise en compte du caractère endogène de la décision d'un pays de solliciter l'aide du FMI et des autres déterminants de la croissance. Cette corrélation négative n'existe pas pour les utilisateurs «temporaires», ni pour les utilisateurs persistants de ressources concessionnelles.
- Il ressort d'une analyse transversale du degré d'ajustement budgétaire que, dans les accords pluriannuels, les utilisateurs persistants ont procédé à un ajustement moins prononcé que les utilisateurs «temporaires» au cours de la période considérée. Dans les accords de confirmation, les utilisateurs persistants semblent aussi avoir réduit un peu moins le déficit global du secteur public que les utilisateurs «temporaires» et les écarts par rapport à l'ajustement budgétaire visé semblent avoir été plus élevés, bien qu'il soit difficile d'établir de telles comparaisons étant donné l'absence d'une base de données totalement cohérente.
- Les études de cas montrent que, pendant la longue période couverte par la succession de programmes du FMI, des progrès notables ont finalement été accomplis dans la résolution des problèmes économiques des Philippines et du Sénégal et même plus encore au Maroc, quoique à des degrés divers selon les domaines de la politique économique et beaucoup plus lentement que prévu initialement. Le bilan au Pakistan et à la Jamaïque a été plus décevant. Dans tous les cas, il subsistait des problèmes substantiels à la fin de la période d'utilisation prolongée, notamment en ce qui concerne les réformes institutionnelles de l'administration fiscale et le secteur public dans son ensemble.

9. Une analyse transversale de la conception des programmes dans les cas d'utilisation prolongée fait apparaître des différences intéressantes par rapport aux cas d'utilisation «temporaire». Certaines de ces différences ont peut-être contribué à réduire l'efficacité des programmes :

- Les programmes des utilisateurs persistants comportaient systématiquement des projections optimistes de la croissance du PIB réel et (pour les utilisateurs des facilités concessionnelles) des exportations.
- Dans les accords de confirmation et les accords pluriannuels, le degré d'ajustement budgétaire fixé comme objectif (mesuré par le solde budgétaire primaire) était bien plus faible dans les cas d'utilisation prolongée. Dans les accords de confirmation, l'ajustement prévu du solde des transactions courantes était lui aussi beaucoup plus faible. Contrairement aux directives établies, l'effort d'ajustement visé dans les accords pluriannuels était moins concentré en début de période dans les cas d'utilisation prolongée.
- En moyenne, la conditionnalité prévue dans les programmes des utilisateurs persistants couvrait un champ moins large que dans les autres programmes et incluait moins de critères de réalisation et de mesures préalables (par opposition aux repères structurels et aux revues de programmes). Par ailleurs, une plus grande proportion des critères de réalisation des utilisateurs persistants ont fait l'objet d'une dérogation. Cependant, il ressort des études de cas (voir ci-après) que ce n'est pas tant l'ampleur de la conditionnalité que ses priorités et son intégration dans la conception du programme qui avaient une importance décisive.
- Les programmes conclus avec des utilisateurs persistants, en particulier ceux appuyés par les ressources générales, ont souvent été interrompus (soit temporairement, soit irrévocablement), et ce dans une plus large proportion que les programmes d'utilisateurs «temporaires».
- L'accès des utilisateurs persistants aux ressources du FMI au titre d'accords successifs n'a baissé que dans une minorité de cas et, en moyenne, les décaissements ont été concentrés un peu plus en début de période que dans les accords conclus avec des utilisateurs «temporaires».
- L'effort des services du FMI aux programmes conclus avec des utilisateurs persistants a été plus faible que leur effort en faveur des autres programmes, mais apparemment, sans effet notable sur les résultats des programmes. La rotation des fonctionnaires du FMI affectés aux différents pays utilisateurs persistants a été très élevée, mais elle n'a pas été pire que pour les utilisateurs «temporaires».

10. **Les études de cas confirment dans l'ensemble la tendance qui émerge de l'analyse transversale et mettent en évidence plusieurs facteurs supplémentaires qui ont nui à l'efficacité des programmes.** Nous notons que tous les programmes n'ont pas souffert de ces problèmes et certains indices font état d'une amélioration au fil du temps. Si ces problèmes ont probablement contribué à une utilisation prolongée des ressources, ils n'étaient pas propres à ces cas.

- *Divergences entre les calendriers des programmes et l'ampleur de leurs objectifs.* On note une tendance à un excès d'optimisme en ce qui concerne l'efficacité du programme de

réformes structurelles dans les trois pays sur lesquels portent les études de cas. Sur le plan macroéconomique, la tendance était la plus marquée au Pakistan. On s'est souvent trop peu attaché à analyser la réaction de l'économie réelle aux mesures prises par les pouvoirs publics et à évaluer les sources de croissance attendues, d'où des prévisions trop optimistes pour des variables fondamentales.

- *Le risque d'une internalisation insuffisante des programmes et d'un manque d'engagement politique a souvent été sous-estimé*, et l'évaluation et le développement des capacités d'exécution n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante. Les évaluations de ces questions dans les documents internes ont été variables et, dans les cas relativement peu nombreux où une évaluation claire a été effectuée, les documents ultérieurs du Conseil d'administration étaient beaucoup moins francs. Cependant, il semble que certains programmes plus récents portent un peu plus d'attention à ces questions.
- *L'incertitude a posé des problèmes dans de nombreux programmes*, en partie parce que souvent les documents relatifs aux programmes n'analysaient pas les principaux risques pesant sur les programmes et n'indiquaient pas comment les pouvoirs publics réagiraient face à ces risques.
- *Relativement peu d'évaluations systématiques a posteriori des programmes ont été effectuées* et (à l'exception des Philippines) les stratégies de sortie de programmes prolongés n'ont généralement pas fait l'objet d'un examen approfondi.

11. Les trois études de cas approfondies permettent aussi de tirer des enseignements en ce qui concerne la conditionnalité structurelle. Un grand nombre de ces enseignements ne sont pas propres aux utilisateurs persistants, mais ils sont particulièrement importants dans ces cas.

- Le champ et la structure de la conditionnalité étaient beaucoup moins importantes que la volonté politique de procéder aux ajustements essentiels de la stratégie gouvernementale. Les trois études de cas font apparaître des approches très variées de la conditionnalité, allant d'une conditionnalité abondante et détaillée dans le cas du Pakistan à un recours substantiel aux revues des programmes pour les Philippines; aucune formule n'a été particulièrement efficace pendant les périodes où l'internalisation des programmes était insuffisante. De la même manière, une conditionnalité très détaillée (par exemple, avec une matrice détaillée) n'a pas permis d'améliorer la mise en œuvre des programmes lorsque l'engagement politique était insuffisant.
- Les priorités de la conditionnalité structurelle étaient souvent mal définies, de sorte que le respect d'un sous-ensemble de ces conditions ne garantissait pas que l'on s'attaquait aux problèmes les plus fondamentaux, même s'il était souvent suffisant pour continuer d'accéder aux ressources du FMI.

- Les types de conditionnalité qui mettent l'accent sur les règles ou les procédures, plutôt que des mesures discrétionnaires ponctuelles, semblent avoir été plus efficaces en fin de compte, notamment face à des problèmes structurels profondément ancrés.
- Les mesures préalables n'ont pas toujours été bien intégrées dans la conception des programmes et n'ont pas toujours été axées sur les problèmes les plus importants. Cela explique peut-être en partie le constat général que le nombre de mesures préalables n'a guère d'influence sur la bonne exécution du programme. Le bilan des mesures préalables dans le domaine de la fiscalité des revenus agricoles au Pakistan en est un bon exemple.

Influence de la gestion du FMI et d'autres facteurs institutionnels sur l'utilisation prolongée des ressources

12. Des facteurs institutionnels internes ont contribué dans une large mesure aux problèmes de conception des programmes qui sont décrits ci-dessus :

- Sur le plan structurel, une trop faible importance a souvent été accordée jusqu'il y a peu à la promotion des profondes réformes institutionnelles nécessaires dans des domaines essentiels. Ces problèmes ont été aggravés par le fait que la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale ne s'est souvent pas traduite par une intégration efficace des priorités et des programmes de travail dans la pratique. Les études de cas illustrent certaines des difficultés rencontrées face à des problèmes structurels particulièrement tenaces qui étaient essentiels pour la viabilité de l'ajustement (par exemple, des méthodes efficaces de recouvrement de l'impôt dans les trois pays). Les récentes initiatives visant à alléger la conditionnalité devraient aider à corriger ces problèmes et sont les bienvenues.
- Dans la conception des programmes, le FMI a souvent accordé jusqu'à présent une priorité insuffisante à la juste évaluation des limites imposées par les capacités d'exécution, qu'elles soient liées à la faisabilité politique ou aux capacités administratives. Dans les cas de «meilleures pratiques», on s'efforce de tenir compte de ces contraintes, mais les incitations systémiques sont insuffisantes pour assurer que cette approche soit suivie de manière plus générale.
- Certaines études de cas (notamment celle du Pakistan) et une enquête auprès de chefs de mission du FMI portent à croire que des facteurs politiques ont parfois joué un rôle important dans des décisions relatives à un programme. S'il est inévitable que des facteurs politiques soient pris en compte dans le processus décisionnel d'une institution où le pouvoir de décision ultime revient aux autorités qui en sont les actionnaires, il est nécessaire d'assurer que les jugements techniques et les facteurs politiques ne se confondent pas dans de tels cas. Cela ne fait que diluer la responsabilisation et tend à réduire la crédibilité de ces programmes.
- Il y a des raisons de penser que les incitations internes au FMI encouragent la formulation de promesses trop ambitieuses dans les programmes. Cela découle du calendrier relativement court des programmes, qui pousse à établir des hypothèses optimistes quant au

rythme de l'ajustement, et d'un désir de maximiser le rôle catalytique du programme. Les risques ont ainsi tendance à être sous-estimés. Même lorsqu'ils ont été bien identifiés lors du processus de revue interne, comme souvent, leur évaluation n'a pas été présentée franchement au Conseil d'administration.

- Il ressort des études de cas que, globalement, la surveillance n'a pas joué un grand rôle indépendant dans les cas d'utilisateurs prolongés. Dans certains cas (notamment les Philippines), des doutes concernant la capacité de la surveillance à constituer un instrument suffisamment puissant à certaines fins (par exemple, pour offrir un cadre de référence permanent de «bonnes» politiques et envoyer un signal aux autres prêteurs) semblent avoir contribué à la persistance des programmes même lorsque le besoin de la balance des paiements était discutable.
- La capacité du FMI à tirer les leçons de la pratique est entravée par i) la rareté relative des évaluations a posteriori systématiques des programmes et ii) la lenteur avec laquelle les enseignements tirés des revues transversales — dont l'analyse est souvent pénétrante — sont traduits dans la pratique. Par ailleurs, un grand nombre des évaluations et débats internes les plus francs sur les différentes possibilités d'action dans les pays ne se sont pas retrouvés dans les documents ultérieurs soumis au Conseil d'administration.

13. **L'évolution des attentes de la communauté internationale en ce qui concerne le rôle du FMI contribue dans une large mesure à l'augmentation de l'utilisation prolongée des ressources de l'institution.** En particulier, les bailleurs de fonds officiels tendent à lier une part croissante de leurs concours à l'existence d'un accord de prêt avec le FMI, qui sert de «sceau d'approbation» de la politique menée par le pays bénéficiaire. Si cette tendance peut se justifier par le souhait légitime d'assurer l'efficacité de l'aide, il n'est pas évident que le «sceau d'approbation» fourni par les programmes appuyés par le FMI, en particulier tels qu'ils sont conçus actuellement, répond de manière appropriée à toutes les préoccupations des bailleurs de fonds — en particulier celles liées à la croissance durable à long terme et aux profonds changements institutionnels qu'elle nécessite. Par ailleurs, il semble que la demande d'un «sceau d'approbation» provoque des pressions qui poussent à convenir de programmes dont la probabilité de succès est faible, ce qui sape la crédibilité de ce label.

Implications de l'utilisation prolongée des ressources du FMI pour les pays membres et le FMI

14. **L'utilisation prolongée des ressources du FMI semble avoir des implications à la fois positives et négatives pour le développement institutionnel des utilisateurs persistants.** Les autorités de la plupart des utilisateurs persistants ont reconnu que des programmes successifs sont allés de pair avec un transfert positif de compétences en matière de gestion économique, bien que les vues diffèrent en ce qui concerne l'ampleur de ce transfert. Cependant, il ressort de manière générale — tant des études de cas que des réponses au questionnaire envoyé à un plus large groupe d'utilisateurs persistants — que, tout au long de son engagement, le FMI a toujours accordé trop peu d'attention aux réformes

institutionnelles et au développement des capacités d'exécution, même lorsque les programmes avaient facilité l'accès à son assistance technique. Les vues exprimées en ce qui concerne l'impact de l'utilisation prolongée des ressources sur le processus de formulation de la politique économique étaient en général négatives, notamment parce que les négociations des programmes étaient souvent décrites comme un processus n'accordant guère de place au débat de fond et à la formulation d'une politique économique véritablement nationale. Si ce problème est général, il est d'autant plus dommageable dans les cas d'utilisateurs persistants que la période concernée est longue. Cependant, un certain nombre de représentants des pays ont reconnu que l'échec de la mise en œuvre de la politique économique était la responsabilité première des pays eux-mêmes et que la politique consistant à en faire endosser le blâme au FMI risquait, en soi, de nuire à l'internalisation des programmes.

15. **Il se peut que l'utilisation prolongée des ressources du FMI affecte aussi la situation financière et la crédibilité de l'institution elle-même.** En ce qui concerne l'impact financier, il ressort de notre analyse que, en dépit de son augmentation, l'utilisation prolongée ne semble pas avoir été une entrave pour la capacité de prêt du FMI, ni pour le compte de ressources générales ni pour les fonds fiduciaires des facilités concessionnelles. Cependant, puisque les décisions sur le niveau d'accès aux ressources du FMI et sur les augmentations des quotes-parts sont endogènes, il est difficile de déterminer a posteriori si l'utilisation prolongée a entraîné un rationnement implicite des ressources à la disposition des autres utilisateurs. Les programmes des utilisateurs persistants ont contribué aussi dans une large mesure à la disparité croissante entre les ressources en personnel du FMI et ses opérations de prêt. L'impact de l'utilisation prolongée sur la crédibilité du FMI ne peut être quantifié de manière rigoureuse, mais certains indices montrent que la volonté du FMI de maintenir ou de renouveler son appui en dépit d'une exécution inégale a affaibli l'influence de la conditionnalité. Par ailleurs, certaines données économétriques montrent que, là où les ressources du FMI ont exercé un effet catalyseur sur d'autres flux de financement, cet impact s'affaiblit sous l'effet de l'utilisation prolongée.

Conclusions et recommandations

16. Même lorsqu'elle a de «bonnes justifications», l'utilisation prolongée des ressources du FMI peut avoir des implications négatives notables, tant pour les utilisateurs persistants que pour l'institution. L'augmentation de l'utilisation prolongée s'explique à la fois par des facteurs systémiques et par des faiblesses dans la conception des programmes. Ces dernières découlent essentiellement d'une disparité entre les fonctions assumées par le FMI pour des raisons systémiques et sa culture institutionnelle. Les faiblesses au niveau de la mise en œuvre aussi ont joué un rôle. Si ces faiblesses tiennent dans une large mesure aux choix effectués par les pays eux-mêmes, qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude, elles sont liées aussi aux facteurs systémiques et institutionnels mentionnés ci-dessus. Le FMI est en mutation; beaucoup d'initiatives ont été engagées ces dernières années et, si elles sont menées à bien conformément à leur esprit, elles devraient contribuer largement à corriger quelques uns des problèmes mis en évidence par le présent rapport, notamment en ce qui concerne l'internalisation, la conception de la conditionnalité, la surveillance dans les pays appliquant un programme et la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale.

17. **Les recommandations résumées ci-dessous ont deux objectifs : réduire les incitations à l'utilisation prolongée, notamment en renforçant l'efficacité des programmes, et réduire ses conséquences négatives.** Certaines recommandations sont applicables uniquement aux utilisateurs persistants eux-mêmes. D'autres sont applicables de manière plus générale aux programmes du FMI, et non aux seuls cas d'utilisation prolongée, mais elles constituent une stratégie préventive qui réduirait la probabilité d'une utilisation prolongée à l'avenir. Nous sommes conscients que certaines recommandations nécessiteront probablement une augmentation des ressources, en particulier à court terme, puisque les économies compensatoires ne se seront pas encore matérialisées. Plusieurs recommandations ne sont pas nouvelles : soit elles ne font que remettre l'accent sur des politiques et directives existantes qui ne semblent pas être appliquées systématiquement, soit elles appuient de récentes initiatives, auxquelles elles ajoutent seulement des propositions spécifiques concernant leur application.

I. Recommandations sur la raison d'être de l'intervention du FMI

Le Conseil d'administration devrait adopter une définition explicite de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, en vue de déclencher l'adoption automatique de procédures renforcées. Ces définitions pourraient utiliser des critères différents pour les ressources générales et concessionnelles.

Devant le constat de la mise en œuvre inefficace de certains programmes, il faut redoubler d'efforts pour juger quand les pays sont prêts à appliquer des programmes, notamment dans des situations d'utilisation prolongée. Sur cette base, le FMI devrait être prêt à faire preuve d'une plus grande sélectivité dans l'octroi de ses concours financiers.

Le FMI devrait viser à présenter à la communauté internationale des alternatives crédibles à la situation actuelle où les programmes qu'il appuie sont devenus une condition préalable à l'octroi de nombreux autres concours par les bailleurs de fonds. Cela pourrait se faire en combinant plusieurs instruments (par exemple, surveillance renforcée, évaluations des DSRP, accords de précaution ou programme d'essai) pour délivrer des «sceaux d'approbation» adaptés aux besoins divers des bailleurs de fonds.

Une «stratégie de sortie» explicite doit être établie pour les utilisateurs persistants identifiés, sans toutefois limiter strictement la durée des programmes du FMI.

Un taux de commission différencié pourrait être envisagé pour les utilisateurs persistants. S'il ne semble pas que le coût des ressources du FMI soit un facteur dans l'utilisation prolongée, il servirait d'avertissement qui pourrait peut-être fournir au moins une incitation politique contre l'utilisation prolongée.

II. Recommandations concernant la conception et l'exécution des programmes

Puisque l'exécution des programmes dépend énormément de leur internalisation, il serait souhaitable d'établir des procédures opérationnelles spécifiques pour que la conception des programmes mette davantage l'accent sur l'internalisation et le caractère national du

processus de formulation de la politique économique. Cette approche fait déjà partie intégrante des initiatives en cours. Les propositions spécifiques ci-après sont présentées en vue de rendre le processus opérationnel.

- La procédure normale devrait dorénavant être que les autorités sont chargées dans un premier temps de proposer un programme de réformes, qui devrait constituer le point de départ des négociations. Le rythme de ce processus variera d'un pays à l'autre, en fonction des capacités administratives de chacun. Une telle formule ne devrait pas constituer une condition préalable supplémentaire à un appui financier, mais les pays devraient être encouragés à l'adopter.
- L'objectif devrait être de parvenir dès que possible à une situation dans laquelle les éléments fondamentaux du programme font d'abord l'objet d'un débat interne au sein des institutions décisionnelles du pays membre lui-même.
- Les rapports de surveillance au titre de l'article IV devraient chercher activement à présenter d'autres possibilités d'action et à analyser les arbitrages entre ces possibilités afin d'encourager un débat ouvert, ce qui est déjà une «pratique optimale».

Les programmes doivent mettre bien plus l'accent sur la promotion des réformes institutionnelles essentielles et le renforcement des capacités d'exécution. Les rapports des services du FMI devraient inclure une évaluation explicite des principaux problèmes de mise en œuvre prévisibles et des mesures qui permettraient d'y parer.

Il devrait y avoir une plus grande sélectivité dans le choix du contenu des programmes, fondée sur une définition plus claire des priorités de la conditionnalité et son intégration plus harmonieuse dans la conception des programmes. C'est là l'essence des efforts de rationalisation de la conditionnalité qui ont été engagés et que nous soutenons vivement. Les mesures ci-après seront essentielles à la réalisation de cet objectif :

- Renforcer la collaboration opérationnelle avec la Banque mondiale, afin d'assurer la concordance des priorités et des profils temporels adoptés par les deux institutions dans les domaines fondamentaux. Les récentes initiatives à cet égard sont bienvenues, mais des changements substantiels de la stratégie opérationnelle et un effort soutenu de la direction seront nécessaires pour que cette collaboration soit efficace.
- Incorporer systématiquement dans les documents relatifs aux programmes des analyses plus approfondies des réactions de l'économie réelle aux principaux éléments des programmes, ainsi que des sources de croissance, tout en consacrant proportionnellement moins de temps au réglage minutieux de la programmation financière traditionnelle. Ces analyses devraient s'appuyer, le cas échéant, sur les compétences de la Banque mondiale.
- Utiliser la conditionnalité pour attirer l'attention sur les réformes fondamentales et mettre l'accent sur les progrès accomplis, sur le fond et non la forme, vers la réalisation des objectifs du programme tant au niveau de l'établissement de la conditionnalité que de

l'évaluation de son application. Une plus grande sélectivité dans l'utilisation de la conditionnalité devrait aller de pair avec un recours moins fréquent aux dérogations.

- Redoubler d'efforts pour adapter le cadre temporel de l'élaboration des programmes à la durée prévisible du processus de réforme et d'ajustement, pas nécessairement en prolongeant la durée des accords eux-mêmes, mais en intégrant les accords individuels dans un cadre stratégique à plus long terme et en reconnaissant d'emblée la nécessité d'accords successifs lorsqu'un ajustement de longue haleine est prévu. Cette stratégie aurait pour base les documents internes existants relatifs aux stratégies-pays, mais les éléments-clés seraient inclus dans des rapports au Conseil d'administration.

Les rapports sur l'utilisation des ressources du FMI devraient inclure un examen plus explicite des principales incertitudes qui entourent le programme et des façons d'adapter les politiques si les hypothèses sous-jacentes ne se confirment pas. Pour contrer toute tendance à un optimisme excessif, les rapports devraient examiner explicitement comment les programmes seraient adaptés si d'autres prévisions disponibles devaient s'avérer plus proches de la réalité.

III. Recommandations concernant la gestion interne du FMI

Il importe de procéder systématiquement à une évaluation a posteriori des programmes et d'en communiquer les principales conclusions au Conseil d'administration, dans le cadre d'un plus vaste effort visant à mieux diffuser les «meilleures pratiques» et les enseignements acquis, et à maximiser l'efficacité du processus de revue des programmes. À cet égard, il convient de mettre l'accent sur les points ci-après :

- Dans leurs rapports, en particulier ceux qui portent sur la demande d'utilisation des ressources par des utilisateurs persistants, les services du FMI devraient s'attacher davantage à retracer l'histoire des interventions de l'institution à l'appui du programme du pays, en soulignant ce qui a été accompli et les domaines où les programmes antérieurs n'ont pas donné les résultats escomptés.
- Le suivi devrait être renforcé en cas de dérapage des programmes, en particulier pour les utilisateurs persistants. À cet effet, il faudra améliorer la base de données (MONA) existante.

Pour renforcer davantage la surveillance dans les cas d'utilisation prolongée, il convient de prendre des mesures allant plus loin que les révisions récemment apportées aux directives sur la surveillance en vue d'améliorer celle-ci dans les pays appliquant un programme.

- Il importe de clarifier le rôle attendu de la surveillance dans le cas des pays appliquant un programme, en allant au-delà de la simple réaffirmation des directives existantes, mais inégalement appliquées, et en soulignant la nécessité d'évaluations a posteriori des résultats des programmes.

- Une accentuation la séparation opérationnelle entre les missions au titre de l'utilisation des ressources du FMI et celles relevant de la surveillance dans les cas d'utilisation prolongée pourrait se défendre, bien que cela implique dans la pratique des arbitrages délicats. Choisir le chef de la mission de surveillance auprès des utilisateurs persistants en dehors du département géographique correspondant pourrait être envisagé, à condition que la continuité et la coordination soient bien garanties.
- Il convient de chercher à obtenir une deuxième opinion — y compris à l'extérieur du FMI — sur des problèmes fondamentaux qui semblent contribuer à l'utilisation prolongée des ressources de l'institution.
- La fréquence précise des consultations au titre de l'article IV avec les pays appliquant un programme est moins importante que le choix de leur date, c'est-à-dire du moment où «une perspective nouvelle» serait des plus utiles.

Le FMI devrait renforcer la capacité de ses services à analyser les questions d'économie politique afin d'assurer une meilleure connaissance des forces qui sont susceptibles d'empêcher ou d'intensifier les réformes et de la mettre à profit dans la conception des programmes.

Il y a lieu de procéder à un vaste examen des incitations explicites et implicites touchant le personnel du FMI, en particulier pour réduire la rotation excessive des effectifs chargés des pays, ainsi que pour favoriser une plus grande franchise dans les rapports des services du FMI et une plus forte responsabilisation.

Des interventions politiques excessives dans les décisions du FMI concernant l'accès d'un pays à ses ressources nuisent à la crédibilité des programmes. Il convient d'établir des procédures permettant de voir que les considérations d'ordre politique, qui sont inévitablement présentes dans ces décisions, sont prises en compte de manière transparente, le Conseil d'administration prenant clairement ses décisions et ses responsabilités sur la base d'une évaluation technique franche des risques et des compromis potentiels par les services du FMI.

Études de cas

Pakistan

Depuis 1988, le Pakistan est engagé presque sans interruption dans des programmes appuyés par le FMI. Cependant, il s'est produit des dérapages importants dans l'exécution de tous les programmes, sauf le dernier (accord de confirmation de 2000), lesquels sont rapidement sortis de la voie tracée. Cette période d'utilisation intensive des ressources du FMI a coïncidé avec un ralentissement prononcé de la croissance du PIB et des exportations, ainsi qu'avec une augmentation continue de la pauvreté, des corrections seulement minimales des déséquilibres budgétaires et extérieurs, et le renforcement des vulnérabilités liées aux dépôts en devises. Les réformes structurelles ont sensiblement progressé dans certains domaines : libéralisation des taux d'intérêt, du régime douanier et des paiements extérieurs, modernisation de la fiscalité indirecte et tarification des services publics. Cependant, le processus de réforme a duré longtemps et des problèmes considérables subsistent en raison de l'absence de réformes institutionnelles profondes, en particulier dans le domaine de l'administration fiscale et la gestion des entreprises publiques. Par ailleurs, les problèmes de gouvernance économique ont pris de l'acuité et se sont étendus.

Les résultats limités des programmes successifs ont été liés à une instabilité politique et régionale considérable, mais ont tenu aussi à des problèmes de conception et d'exécution. La plupart des programmes négociés à partir de 1988 reposaient sur des hypothèses trop optimistes quant à l'évolution des exportations, du PIB, ainsi que de l'épargne/investissement intérieurs. Ces programmes se sont avérés irréalistes aussi en ce qui concerne le rythme et l'étendue du programme de réformes structurelles qui devait être appliqué par les autorités, notamment dans le domaine de la réforme fiscale. S'il est difficile de faire la part de l'incapacité d'exécuter les mesures arrêtées et de l'optimisme excessif ex ante à propos de variables économiques fondamentales, il ne fait guère de doute que les limites des capacités d'exécution n'ont pas été pleinement prises en compte dans la conception du programme et que les priorités du programme de réformes n'ont pas été suffisamment bien définies. L'optimisme excessif ex ante a joué lui aussi un rôle important, car certains programmes étaient fondés sur des projections (par exemple, des recettes fiscales et des exportations) qui auraient été difficiles à réaliser même si les mesures arrêtées avaient été appliquées dans leur intégralité.

Un problème fondamental est que l'internalisation des programmes a été limitée sous les gouvernements successifs, qui ont souvent été incapables de poursuivre longtemps l'effort de réforme et d'ajustement. En conséquence, certaines des mesures prévues, appliquées indépendamment d'autres éléments tout aussi importants, ont eu en fait des effets secondaires défavorables (par exemple, le manque à percevoir net — qui a entraîné une compression excessive des dépenses — résultant du décalage entre le moment où les recettes ont baissé par suite de la réduction des droits d'importation et celui où les effets des réformes des impôts intérieurs se sont fait pleinement sentir). Bien qu'il y ait des limites à ce qu'un organisme extérieur peut réaliser dans de telles circonstances, le FMI n'a pas utilisé systématiquement tous les mécanismes compensatoires à sa disposition, par exemple les

antécédents obligatoires, la concentration de l'effort d'ajustement en début de période et celle du décaissement des fonds en fin de période, ou le ciblage de la conditionnalité sur quelques objectifs vraiment fondamentaux et la poursuite résolue de ces derniers.

Les programmes du Pakistan incluaient un nombre de conditions structurelles supérieur à la moyenne, mais cette structure n'a pas permis de surmonter le faible engagement politique et certaines des conditions n'ont pas été bien intégrées dans la conception des programmes. Les tentatives en grande partie infructueuses qui ont été faites pour appliquer la conditionnalité dans le domaine de la fiscalité des revenus agricoles en sont un exemple important; plusieurs mesures préalables ont été mises en oeuvre comme exigé, mais elles n'ont pas eu d'effet notable sur les perspectives du programme, ni permis de progresser sensiblement dans l'imposition des revenus agricoles. Par ailleurs, le sentiment que les dérapages des programmes seraient suivis dans un délai relativement court de la reprise des concours du FMI semble avoir sapé les incitations à prendre de difficiles décisions d'ajustement, en particulier dans le domaine budgétaire. Cependant, les programmes les plus récents (depuis la fin de 1997) indiquent que certains enseignements acquis au fil des ans sont mis à profit.

La plupart des problèmes de conception et d'exécution s'expliquent par des facteurs institutionnels. En particulier, les décisions concernant l'intervention du FMI au Pakistan semblent avoir été fortement influencées par des considérations d'ordre géopolitique, la présomption que l'intervention serait à court ou à moyen terme seulement, l'obligation d'accorder le bénéfice du doute aux pays membres du FMI, ce qui, en association avec les changements de gouvernement relativement fréquents, a contribué à la mise en place d'une longue série de programmes, et la collaboration avec la Banque mondiale, qui n'a pas toujours conduit à l'intégration des priorités et profils temporels retenus par les deux institutions pour résoudre les principaux problèmes structurels. Comme dans les autres pays appliquant un programme, la surveillance exercée par le FMI a eu tendance à être évincée et, en particulier, n'a pas accordé assez d'attention aux conséquences à long terme des mesures de stabilisation à court terme pour la viabilité de l'ajustement, ni signalé les risques de détérioration de la situation, ni suffisamment mis en lumière la montée en puissance de sérieuses vulnérabilités (liées aux dépôts en devises) au compte de capital. Enfin, comme dans bien d'autres cas d'utilisation prolongée, le FMI a trop rarement pris du recul pour réexaminer sa stratégie globale sur la base d'évaluations franches des programmes précédents.

Le principal enseignement à tirer de cette expérience est la nécessité d'une plus grande sélectivité, fondée sur des évaluations franches de l'internalisation du programme avant l'engagement de ressources du FMI, et allant de pair avec un plus gros effort d'adaptation de la conception des programmes aux circonstances spécifiques et aux besoins à long terme des pays, centré sur les réformes institutionnelles fondamentales.

Philippines

Les Philippines constituent le cas le plus extrême d'utilisation prolongée des ressources du FMI, avec 23 programmes entre 1962 et 2000. L'engagement quasiment continu du FMI dans les années 1960 et 1970 n'a pas empêché une accumulation insoutenable de la dette, qui a abouti à la crise du début des années 1980. Pendant cette période, le FMI a dû fait face à une situation très difficile, caractérisée par des problèmes de gouvernance profondément enracinés. Bien que, dans leur conception, les programmes ne se soient pas attaqués à un grand nombre des grands problèmes structurels, le fond du problème était l'absence de volonté politique et, dans ces conditions, le FMI aurait mieux fait de s'abstenir d'accorder des prêts au pays.

Dans les dix années qui ont suivi la crise de la dette de 1983, les Philippines ont mis en oeuvre un long processus d'ajustement, tout en obtenant des créanciers privés et officiels une restructuration de la dette qui était liée à une succession de programmes appuyés par le FMI. Au bout de ce processus, un accord au titre du mécanisme élargi de crédit, qui était explicitement destiné à être un «programme de sortie», a été conclu en 1994, mais la crise asiatique est survenue avant que ce programme ait pu s'achever. Par la suite, le FMI a appuyé des programmes jusqu'en 2000, malgré les problèmes croissants de gouvernance et les doutes quant à l'engagement politique après l'arrivée au pouvoir d'Estrada en 1998. Depuis 2000, les Philippines sont engagées dans un processus de suivi post-programme avec le FMI.

Les programmes appuyés par le FMI ont, il est vrai, encouragé la discipline macroéconomique et contribué à la profonde transformation de l'économie philippine observée entre le milieu des années 1980 et la seconde moitié des années 1990 sous les gouvernements Aquino et Ramos. Des progrès considérables ont été accomplis dans la libéralisation des régimes de commerce et de change, l'abolition des monopoles de commercialisation dans l'agriculture, l'ouverture de l'économie à la concurrence et la déréglementation des prix des produits pétroliers. Cependant, la mise en oeuvre de nombre de ces réformes a pris beaucoup plus de temps qu'initialement prévu, en partie parce que, dans certains cas, le calendrier initial était trop ambitieux et en partie parce que, à l'exception de quelques périodes importantes marquées par une ferme volonté politique, l'internalisation des réformes ne s'est pas étendue aux organes législatifs, ce qui était essentiel à l'exécution des réformes. En particulier, l'accord élargi de 1989-91 incluait un programme de réforme qui s'est avéré après coup trop ambitieux. Quelques faiblesses fondamentales de longue date, parmi lesquelles un faible taux d'épargne et un recouvrement insuffisant de l'impôt (en dépit d'une amélioration temporaire pendant la première moitié des années 1990), n'avaient pas été corrigées à la fin de la période couverte et ont contribué à l'utilisation prolongée des ressources du FMI. En dépit des progrès réalisés, l'incidence de la pauvreté est restée élevée.

L'intervention prolongée du FMI aux Philippines tient à plusieurs facteurs, dont une situation de départ difficile, la valeur de «sceau d'approbation» conférée à l'aide du FMI, les problèmes de conception et d'exécution des programmes (en particulier les difficultés à faire correspondre l'horizon temporel des réformes institutionnelles à long terme avec celui des programmes à plus court terme); et les fluctuations du degré de volonté politique et

d'internalisation des réformes économiques. Vers la fin de la période, les raisons de l'intervention du FMI ont été parfois, semble-t-il, trop générales, la surveillance étant perçue comme un instrument inefficace à certaines fins. Il apparaît donc que les efforts visant à encourager les réformes et les réformateurs ou à imposer une politique macroéconomique «avisée» à un gouvernement entrant ont contribué pour beaucoup à la persistance dans l'application de programmes, même lorsque l'existence d'un besoin de balance des paiements était douteuse.

Les contraintes d'exécution institutionnelles, en particulier le régime présidentiel en vigueur aux Philippines, ont posé des problèmes particuliers pour la conception des programmes et ont exigé une application souple de la conditionnalité structurelle, essentiellement sous la forme de revues. Cette stratégie était probablement la bonne, mais, combinée à l'accord tacite sur la poursuite du soutien du FMI au programme pendant une longue période, elle a amené le pays à «en promettre trop» pour répondre aux exigences des programmes à court terme, celui-ci étant convaincu de la possibilité d'en obtenir le renouvellement. Il en a résulté une certaine érosion de la crédibilité de la conditionnalité. Dans certains volets de la réforme — comme celui de l'administration fiscale, où des efforts répétés ont produit des résultats en matière de recouvrement de l'impôt, mais n'ont finalement pas été maintenus sur la durée — il aurait été préférable d'adopter dès le départ un horizon temporel à plus long terme, tout en mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités d'exécution et en se préoccupant plus directement des problèmes de gouvernance. Même si le FMI s'est davantage attaché à évaluer les programmes a posteriori que dans les deux autres cas étudiés, les résultats de ces évaluations n'ont pas tous été communiqués au Conseil d'administration.

Sénégal

Depuis 1979, les accords appuyés par le FMI se sont succédés de manière continue au Sénégal, exception faite d'une période de près de deux ans (1992 et 1993). Depuis, 1986, l'essentiel des crédits du FMI en faveur du Sénégal a été accordé dans le cadre d'accords pluriannuels au titre des facilités concessionnelles du FMI — un accord appuyé par la FAS et trois au titre de la FASR/FRPC.

Les principales raisons qui expliquent l'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal sont entre autres : i) les larges déséquilibres initiaux, profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l'économie dont la correction s'inscrit probablement dans le long terme; ii) l'élargissement des objectifs des programmes conformément à l'évolution de la FAS vers la FASR et à la transformation de la FASR en FRPC; iii) l'utilisation des accords du FMI comme «sceau d'approbation» en vue de l'octroi de financements extérieurs par différents créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, conjuguée à une approche du problème de l'endettement impliquant une résolution progressive; iv) les faiblesses de conception des programmes — en particulier, ceux d'avant 1994 péchaient par un excès d'optimisme sur les chances qu'avait la stratégie d'ajustement de promouvoir efficacement la croissance et de permettre au Sénégal d'atteindre une viabilité financière

durable; et v) la mise en œuvre des programmes par à-coups, qui les a rendus moins efficaces et a contribué à entretenir un besoin permanent d'accords avec le FMI.

Les programmes couronnés de succès ont été caractérisés par une volonté politique ferme (indépendamment de la nature précise de la conditionnalité), des mesures d'ajustement importantes concentrées en début de programme et des adaptations de politiques à l'occasion des revues des programmes lorsqu'il y avait des écarts importants, d'après les chiffres effectifs ou les projections, par rapport aux objectifs (d'ordinaire les objectifs budgétaires). À l'inverse, la mise en œuvre déficiente de certains programmes s'explique notamment par les pressions exercées par le calendrier électoral, qui a provoqué des retards dans l'application des mesures, voire parfois un retournement des réformes adoptées auparavant.

Les politiques du FMI visant à mettre un terme au phénomène d'utilisation persistante de ses ressources — telles que la réduction des niveaux d'accès consentis dans le cadre des accords successifs, l'évaluation rétrospective des programmes et la formulation de stratégies «de sortie» n'ont pas été appliquées de manière cohérente au Sénégal. Les règles régissant la baisse des niveaux d'accès ont été appliquées, même si le pays a bénéficié de niveaux d'accès légèrement supérieurs à la moyenne durant les trois accords au titre de la FASR/FRPC. Des évaluations rétrospectives ont été effectuées dans une certaine mesure, bien que l'exemple le plus récent, un document de stratégie pays élaboré en 1998, n'ait tiré aucun enseignement utile pour l'élaboration des programmes de la non-application des réformes prévues dans les accords précédents. S'agissant d'une «stratégie de sortie», nous n'avons trouvé aucune indication que la question de la sortie du cycle des programmes appuyés par le FMI ait fait l'objet d'un débat systématique en interne ou avec les autorités.

Les principaux enseignements de cette étude pour améliorer l'efficacité des programmes appuyés par le FMI au Sénégal sont : i) la nécessité de renforcer l'internalisation des réformes; ii) la nécessité de décrire plus clairement les contraintes de capacités et les mesures envisagées pour améliorer la mise en œuvre des programmes; iii) la nécessité de définir de manière plus explicite les principaux risques et la manière dont les politiques y répondraient afin de permettre une meilleure adaptation des programmes aux incertitudes de l'environnement; iv) la nécessité d'améliorer la collaboration entre la Banque et le FMI afin de pouvoir traiter les problèmes institutionnels et structurels qui sont au cœur du problème de l'utilisation persistante des ressources du FMI et v) les discussions et les rapports au titre de la surveillance doivent être l'occasion de prendre du recul et de revoir la stratégie globale, notamment en réalisant des tests de résistance aux principales vulnérabilités et aux risques majeurs de détérioration de la situation. Ils doivent également être l'occasion d'examiner d'autres politiques envisageables et d'analyser les arbitrages à opérer.

Maroc et Jamaïque

Le **Maroc** est, parmi les récents utilisateurs persistants, l'un des rares à s'être affranchi de l'aide du FMI. Après neuf accords, dont le premier a été conclu en 1980, il n'a pas eu de programme depuis 1993. Si les progrès ont été en fin de compte substantiels, le parcours n'a pas été sans heurt. Les programmes étaient initialement trop optimistes quant au

temps nécessaire pour rétablir la viabilité extérieure. Des chocs exogènes et des dérapages périodiques dans l'exécution des programmes ont entraîné des revers, mais, dans les domaines fondamentaux, l'action des pouvoirs publics a continué d'évoluer dans la bonne direction, quoique pas toujours au rythme prévu par les programmes, en partie parce que les autorités s'inquiétaient de leur faisabilité politique. Pour l'essentiel, il ne semble guère y avoir de différence entre la démarche du FMI au Maroc et celle qu'il a appliquée aux autres utilisateurs persistants. La différence semble résider en fait dans la forte internalisation des programmes et la stabilité politique, et non dans la structure de la conditionnalité, qui a généralement été appliquée avec souplesse par le biais des revues des programmes. Par rapport au cas d'autres utilisateurs persistants, le FMI et les autorités marocaines semblent avoir adopté une vue plus étroite de ce qui justifierait le recours à de nouveaux programmes — par exemple, il n'est pas évident que la situation du Maroc ait été fort différente de celle des Philippines lorsqu'il a cessé de recourir aux ressources du FMI.

La **Jamaïque** est un ancien utilisateur persistant qui a décidé, après l'expiration de son dernier accord élargi en 1996, de ne plus solliciter l'appui financier du FMI, même si, à l'époque, il faisait encore face à de gros problèmes d'ajustement. En particulier, les autorités ont vivement rejeté les conseils du FMI selon lesquels, à ce moment là, un sérieux ajustement du taux de change était nécessaire pour rétablir la compétitivité. Elles ont préféré adopter une stratégie visant à dégager des excédents budgétaires élevés afin d'éviter une nouvelle détérioration de la dynamique de la dette. Selon les services du FMI, les programmes antérieurs avaient été motivés essentiellement par la nécessité d'obtenir du financement extérieur et un allègement de la dette, et la faible internalisation qui en avait résulté étaient l'une des principales raisons pour lesquelles les programmes n'avaient pas atteint leurs objectifs. La décision des autorités de ne plus conclure d'accord financier avec le FMI est liée à une internalisation beaucoup plus poussée de la politique macroéconomique, qui s'est avérée essentielle pour assurer une exécution plus ferme de la stratégie choisie. Même sans accord avec le FMI, la Jamaïque a pu continuer d'accéder aux marchés de capitaux internationaux avec des écarts d'intérêt relativement faibles. En 2000, un accord a pu être trouvé sur un programme économique suivi par les services du FMI, lequel a joué un rôle utile en permettant d'allier un processus solide d'élaboration de la politique économique nationale à un dialogue de fond plus sain avec le FMI — tout en donnant un signal aux bailleurs de fonds et aux créanciers, en particulier aux banques multilatérales de développement, à propos de l'adéquation du cadre macroéconomique.

Première partie

Rapport principal

CHAPITRE I

Introduction

1. Au cours des dernières années, le FMI a été la cible d'un feu nourri de critiques concernant les effets indésirables de ses interventions dans les pays qui bénéficient de son aide financière, l'efficacité des programmes économiques qui constituent le fondement de ce soutien, et même son rôle dans le système financier international actuel. À cet égard, ses détracteurs les plus virulents soutiennent que l'institution ne remplit plus la mission qui lui avait été confiée au départ. Si les critiques ne manquent pas, elles ne font pas l'unanimité, et nombreux sont ceux qui reconnaissent l'importance du rôle du FMI, qui a pour mission de promouvoir la stabilité du système financier international et, tout particulièrement, d'aider ses pays membres à régler les problèmes de balance des paiements sans entraver la réalisation de leurs autres objectifs économiques.

2. Il appartient au Bureau indépendant d'évaluation (BIE) de réaliser des études impartiales qui contribueront au développement de la culture du perfectionnement du FMI, et à une plus grande transparence, en évaluant de façon objective l'efficacité des activités de l'institution dans divers domaines. La présente étude, qui est le premier rapport du BIE, porte sur le phénomène de l'utilisation prolongée des ressources du FMI par certains pays. Étroitement liée au débat plus large sur le rôle du FMI, cette question a fait l'objet de critiques à l'extérieur et est une source de préoccupation au sein de l'institution.

3. Les observateurs externes ont critiqué l'utilisation prolongée des ressources sous un certain nombre d'angles et formulé les observations suivantes¹ :

- Une telle utilisation va à l'encontre du mandat du FMI, qui est énoncé dans ses Statuts (voir glossaire) : les ressources du FMI doivent être mises «temporairement»² à la disposition des pays membres afin de remédier à un déséquilibre de balance des paiements.
- L'efficacité des programmes soutenus par le FMI laisse à désirer, car l'utilisation répétée de ses ressources signifie que ces programmes n'ont pas atteint leur objectif, qui est de résoudre les problèmes de balance des paiements (Meltzer *et al.* 2000, et Vasquez, 2000); au cours des dernières années, certains ont soutenu que le manque d'efficacité des programmes appuyés par le FMI et, par conséquent, l'utilisation prolongée des ressources, étaient principalement attribuables à un manque

¹ Les principales critiques et les arguments qui visent à les réfuter sont approfondis dans les termes de référence de la présente étude, publiés en anglais sur le site Internet du BIE (www.imf.org/ieo) le 15 mars 2002. Dans le présent rapport, les expressions «utilisation prolongée» et «utilisation répétée» sont synonymes (voir chapitre II).

² Cela s'avère nécessaire afin d'assurer la rotation des ressources du FMI.

d'internalisation des programmes par les autorités, qui a entravé leur mise en œuvre, ainsi qu'à des défauts de conception des programmes.

- Cela peut favoriser le surendettement, car l'utilisation prolongée du «sceau d'approbation» du FMI encourage un excès de libéralité du crédit dans un contexte où la viabilité de la dette ne reçoit pas suffisamment d'attention (Bandow et Vásquez, 1994); dans les pays très endettés, cela pourrait signifier que le FMI et d'autres organismes d'aide multilatérale ont adopté une stratégie de crédit «défensive» afin d'éviter les défauts de paiement (Birdsall *et al.*, 2001).
- Cela pourrait amener le FMI à trop s'ingérer dans le processus d'élaboration des politiques dans les pays emprunteurs, ce qui entraverait la création d'institutions démocratiques responsables qui corrigent leurs erreurs et qui réagissent à l'évolution des conditions extérieures (Meltzer *et al.*, 2000).

4. Le Conseil d'administration (voir glossaire) s'est penché sur la question de l'utilisation prolongée des ressources à plusieurs reprises. Ces discussions ont fait ressortir plusieurs arguments tendant à prouver que le recours fréquent aux accords de financement du FMI ne constitue pas un problème aussi grave que l'affirment ses détracteurs et que, de toute façon, l'utilisation prolongée des ressources de l'institution pourrait être justifiée et aller tout à fait dans le sens du mandat du FMI et de l'efficacité économique au sens large.

- Cela pourrait être le cas des pays soumis à des perturbations exogènes fréquentes, de même que de pays dont le déséquilibre extérieur a des causes structurelles profondément ancrées. En pareil cas, les problèmes ne peuvent pas être réglés en peu de temps, sinon au prix d'un lourd tribut en termes de prospérité économique, or c'est précisément ce que cherchent à éviter les programmes soutenus par le FMI; de nombreuses économies en transition et à faible revenu pourraient appartenir à la deuxième catégorie.
- Depuis le milieu des années 1980, la plupart des accords du FMI qui visaient à remédier aux déséquilibres de la balance des paiements des pays à faible revenu — les pays de la deuxième catégorie susmentionnée — ont été financés par le truchement de comptes spéciaux, à savoir la facilité d'ajustement structurel (FAS), la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) et la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) [voir glossaire] et, par conséquent, n'ont pas eu d'incidence sur la rotation des ressources générales (voir glossaire)³. Par ailleurs, certains jugent que la position officielle de la communauté internationale sur la durée de la participation financière du FMI a changé, à tout le moins pour ce qui est des pays à faible revenu, et que le FMI a mandat de soutenir, par l'entremise de la FRPC,

³ Dans la mesure où le compte de fiducie de la FRPC est censé être autosuffisant à un moment donné, il devrait aussi y avoir rotation des ressources à caractère concessionnel.

les programmes visant à favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté durant une longue période.

- Le recours prolongé aux programmes soutenus par le FMI peut tout simplement indiquer que les autres bailleurs de fonds (privés ou publics) ne sont pas disposés à accorder du financement en l'absence de ce qu'il considèrent comme le «sceau d'approbation» du Fonds (le programme qu'il finance). Cela soulève d'importantes questions à propos du juste équilibre entre deux volets des activités du FMI : l'aide financière et la surveillance (voir glossaire).

5. Le présent rapport vise à examiner l'utilisation prolongée en répondant à trois grandes questions. Premièrement, dans quelle mesure l'utilisation prolongée est-elle chose courante et quelles en sont les répercussions sur les pays emprunteurs et le FMI? Deuxièmement, dans quelle mesure le phénomène est-il une conséquence inévitable des décisions prises sciemment par les actionnaires concernant le rôle du FMI dans le nouveau contexte international? Troisièmement, dans quelle mesure le phénomène peut-il être imputé aux défauts de conception des programmes soutenus par le FMI et comment pourrait-on accroître l'efficacité de ces programmes? À notre avis, des facteurs systémiques associés au rôle du FMI ainsi qu'à la conception et à la mise en œuvre des programmes ont contribué à la propagation de l'utilisation prolongée des ressources. De plus, la question de l'utilisation prolongée nous oblige à aborder de nombreuses facettes des opérations du FMI; dans le cours de nos travaux, nous avons recensé un certain nombre de questions qui, tout en étant pertinentes pour notre évaluation, en dépassent le cadre.

6. Nous avons panaché plusieurs approches méthodologiques : i) une analyse empirique et économétrique d'un large éventail d'utilisateurs persistants, pris globalement et regroupés en diverses catégories pertinentes; ii) des études de cas détaillées de trois pays (le Pakistan, les Philippines et le Sénégal) qui comptent parmi les utilisateurs les plus persistants des ressources du FMI et qui illustrent différents aspects du phénomène. Dans le cadre de ces études, nous nous sommes rendus sur place afin de consulter les autorités et de nombreuses autres parties prenantes⁴; nous avons procédé à un examen détaillé des documents internes et des documents à grande diffusion du FMI; nous avons eu des entretiens avec des membres du personnel, de la direction (voir glossaire) et du Conseil d'administration du FMI; iii) nous avons réalisé des études plus restreintes sur deux pays (la Jamaïque et le Maroc) qui semblent s'être «affranchis» du soutien financier du FMI, en nous fondant sur des documents du FMI ainsi que sur des entretiens avec des membres du personnel et des cadres supérieurs de l'institution; iv) nous avons examiné les mémoires présentés par les autorités dans un certain nombre de cas d'utilisation prolongée en réponse à un questionnaire du BIE sur certains sujets; v) nous avons dépouillé les réponses au questionnaire que le BIE avait envoyé aux bailleurs de fonds et aux créanciers officiels, aux membres du secteur financier privé, de même qu'à de nombreux chefs de mission du FMI afin de connaître leurs opinions sur

⁴La liste des personnes avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue dans ces pays figure à la partie II.

certaines questions, notamment le cadre institutionnel global et les facteurs qui influent sur les décisions concernant les programmes. Dans les analyses empiriques, nous avons, autant que possible, établi une distinction entre l'utilisation prolongée des ressources générales (voir glossaire) et celle des ressources concessionnelles, car, dans une certaine mesure, les attentes envers le FMI diffèrent selon la catégorie de ressources.

7. Nous avons consulté abondamment les bases de données existantes pour l'ensemble des analyses quantitatives. En plus des bases de données générales sur les indicateurs économiques (y compris celles qui sont mises à jour pour les *Perspectives de l'économie mondiale*), nous avons utilisé les bases de données internes du FMI sur les programmes (par exemple, MONA, la base de données sur le suivi des accords, et les bases de données sur les accords et les opérations financières du FMI), ainsi que les bases de données créées spécifiquement aux fins de l'examen des politiques et de la rédaction des documents de travail (par exemple, les bases de données sur les dérogations et la conditionnalité structurelle qui ont été créées au début de 2001). Nous avons été confrontés à certaines difficultés lorsque nous avons utilisé ces bases de données : outre les contraintes liées au champ temporel couvert, nous avons constaté un certain nombre d'écarts et de contradictions entre des bases de données tirées de différentes sources et, parfois entre les bases de données et la documentation relative aux programmes. Dans la mesure du possible, nous avons corrigé ces incohérences. Toutefois, il est clair qu'il conviendra tout particulièrement de renforcer la base de données MONA afin de disposer de meilleures sources pour les analyses *ex post* internes et externes. Nous avons présenté une recommandation en ce sens au chapitre VIII.

8. Les trois pays qui ont fait l'objet d'une étude de cas détaillée illustrent différents aspects de l'utilisation prolongée des ressources. Les Philippines ont utilisé le plus longtemps les programmes soutenus par le FMI — du début des années 1960 jusqu'en 2000, avec quelques interruptions relativement brèves. Ce pays n'a eu recours qu'aux ressources générales du FMI. Le Pakistan a utilisé à maintes reprises les ressources du FMI durant la période 1970–88, mais de façon discontinue. Depuis 1988, il a bénéficié d'une longue série d'accords qui ont presque tous souffert de dérapages importants et se sont rapidement soldés par un échec. L'accord de confirmation (voir glossaire) de 2000, qui a été mis en œuvre comme prévu, constitue la seule exception à cet égard. Le Pakistan a fait appel aux ressources générales et aux ressources concessionnelles de l'institution et met actuellement en œuvre un programme au titre de la FRPC. Au Sénégal, les accords conclus avec le FMI se sont succédés presque sans interruption depuis 1979, exception faite d'une période de près de deux ans (vers 1992–93) qui a précédé la dévaluation du franc CFA. Des périodes d'ajustement radical ont été entrecoupées de dérapages des politiques, qui coïncidaient souvent avec les cycles électoraux. Depuis 1986, le Sénégal a eu principalement recours aux ressources concessionnelles, bien qu'il ait également bénéficié d'un certain nombre d'accords de confirmation, soit pour compléter le montant de ressources mis à sa disposition, soit à titre de transition en vue d'accords pluriannuels.

9. Il appartient au BIE d'évaluer les opérations du FMI, et non les politiques ou les actions des autorités nationales. Par conséquent, le présent document porte sur les premières. Cela ne signifie pas que nous croyions que l'utilisation persistante des ressources soit

uniquement imputable à des causes internes au FMI, ou que la mise en œuvre intégrale de nos recommandations réglerait tous les problèmes qui ont contribué à un processus d'ajustement parfois prolongé et ardu dans les différents pays. Ces problèmes sont manifestement du ressort des pays visés.

10. Le rapport est structuré comme suit. Le chapitre II nous avance une définition de l'utilisation prolongée des ressources et nous décrivons l'ampleur du problème. Le chapitre III résume les discussions de fond qui ont été tenues au sein du FMI en ce qui concerne l'utilisation prolongée ainsi que la stratégie adoptée afin de remédier à la situation. Le chapitre IV porte sur les caractéristiques des utilisateurs persistants. Le chapitre V analyse les leçons tirées à partir des données sur l'ensemble des utilisateurs persistants et des études de cas en vue d'accroître l'efficacité des programmes soutenus par le FMI. Le chapitre VI examine un certain nombre de questions liées au fonctionnement interne du FMI qui ont été soulevées par le phénomène de l'utilisation prolongée, notamment le juste équilibre entre deux de ses activités, la surveillance et l'aide financière. Le chapitre VII évoque d'autres répercussions de l'utilisation prolongée sur les pays emprunteurs et le FMI. Le chapitre VIII résume les principales conclusions du rapport et formulera des recommandations visant à diminuer l'ampleur de l'utilisation prolongée, à atténuer ses effets défavorables, ainsi qu'à améliorer l'efficacité générale des opérations du FMI. Les annexes viennent compléter l'information présentée dans plusieurs des chapitres. Les études de cas détaillées sur le Pakistan, les Philippines et le Sénégal, ainsi que les études de cas plus succinctes sur la Jamaïque et le Maroc, sont présentées dans la deuxième partie.

CHAPITRE II

Définition de l'utilisation prolongée et ampleur du phénomène

A. Définition de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

1. Il n'existe pas de définition officielle ou généralement reconnue de l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Dans les études antérieures réalisées par le FMI et par des chercheurs de l'extérieur, ce phénomène a été caractérisé de plusieurs façons : soit le nombre d'années durant lesquelles le pays a bénéficié d'un programme du FMI — dans certains cas, on a estimé la durée en fonction du nombre de programmes entrepris — soit la période au cours de laquelle le pays a eu des obligations non acquittées envers l'institution. Les définitions les plus courantes sont examinées plus en détail à l'annexe I.

2. Dans la présente étude, la définition employée repose sur le concept du «temps passé sous accord» : un pays est considéré comme un utilisateur persistant s'il a été «sous accord» pendant au moins 7 ans durant une période de 10 ans¹. Ce concept a été préféré à d'autres options, principalement parce qu'il se traduit par une plus grande homogénéité des différents instruments de crédit (dans le cadre d'un accord de prêt du FMI, la durée et la période de remboursement peuvent varier selon la facilité employée). Avec ce concept, on peut utiliser un seuil unique pour tous les pays membres, quel que soit le type de facilité employé². De plus, en mettant l'accent sur le «temps passé sous accord», on touche au nœud de la question, par exemple en ce qui a trait à la conception, à l'internalisation et à la conditionnalité du programme.

3. Le seuil de 7 ans durant une période de 10 ans, qui est plus élevé que celui utilisé dans les études antérieures, a été retenu de manière qu'un pays n'ayant conclu que 2 accords de 3 ans (MEDC ou FASR/FRPC) durant une décennie, ou encore quelques accords de

¹ Cette définition a été appliquée de deux façons dans le présent rapport, selon le type d'analyse réalisée et la nature de la question à l'étude : dans le premier cas, les utilisateurs persistants sont considérés comme un groupe invariant qui englobe tous les pays qui satisfont au critère des «7 années sur 10» au moins une fois durant la période 1971–2000 (définition «statique»); dans le deuxième cas, la composition du groupe des utilisateurs persistants varie d'une année à l'autre, car il ne comprend que les pays qui ont satisfait au critère durant l'année en question (définition «dynamique»).

² Les accords à court terme (accords de confirmation) ont en général une durée de 12 à 18 mois, qui peut aller jusqu'à 3 ans au maximum; il n'y a pas de durée minimale. Par contre, les accords à moyen terme (au titre du mécanisme élargi de crédit, de la facilité d'ajustement structurel et de la facilité d'ajustement structurel renforcée/facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance) couvrent une période de 3 ans. La période de remboursement varie de façon marquée selon la facilité de crédit du fait que l'on ne s'attend pas à ce que les divers pays rétablissent la viabilité de la balance des paiements au même rythme : de 2,5 ans pour la facilité de réserve supplémentaire à 10 ans pour le mécanisme élargi de crédit et la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

confirmation et un accord à moyen terme serait classé parmi les utilisateurs «temporaires», par opposition aux utilisateurs persistants³. Ce seuil relativement élevé fait en sorte que certains pays considérés comme des utilisateurs «temporaires» pourraient avoir eu recours assez souvent ou durant d'assez longues périodes aux ressources du FMI.

4. Dans le cadre de l'examen des facilités du FMI effectué en 2000, une distinction a été établie entre les utilisateurs répétés — les pays qui ont bénéficié de nombreux programmes, mais qui, dans les faits, ont relativement peu utilisé les ressources du FMI, car les programmes n'ont pas tardé à dérapier — et les utilisateurs persistants — les pays qui ont eu davantage recours aux ressources du FMI. Le premier groupe, représenté par le Pakistan dans nos études de cas, soulève les questions les plus graves quant à la mise en œuvre et à l'internalisation des programmes. Dans une certaine mesure, le deuxième groupe, qui évoque davantage les exemples des Philippines et du Sénégal, nous amène à nous interroger sur la durée adéquate du soutien apporté par le FMI aux programmes lorsque les problèmes d'ajustement perdurent, ainsi que sur la rotation des ressources de l'institution. Cependant, en général, les données empiriques ne font pas état d'une démarcation nette entre les deux groupes; par conséquent, dans la présente étude, les expressions «utilisateurs persistants» et «utilisateurs répétés» sont synonymes.

5. Par ailleurs, ni le choix du concept sur lequel repose la définition de l'utilisation prolongée, ni le choix du seuil, n'ont un impact marqué sur les tendances générales observées, que ce soit en ce qui a trait à l'ampleur du phénomène de l'utilisation prolongée ou à son évolution au cours des trois dernières décennies⁴. Il convenait de s'en tenir à une définition précise afin de dresser la liste des pays devant faire l'objet d'une analyse quantitative; cependant, les conclusions générales ne semblent pas être très sensibles à cette définition.

³ Toutefois, contrairement à celle qui a été employée dans les études antérieures du FMI, la définition proposée n'impose pas de seuil relativement à l'encours des crédits du FMI à la fin de la période. Ainsi, les pays qui se sont acquittés de toutes leurs obligations ou presque envers le FMI et qui, en ce sens, se sont affranchis de son soutien n'ont pas été exclus. Les expressions «utilisateurs persistants» et «utilisateurs temporaires» (ceux qui ne sont pas classés parmi les utilisateurs persistants) sont utilisées par convenance aux fins de la présente étude. Aux termes des Statuts du FMI, toute utilisation des ressources du FMI est censée être temporaire.

⁴ Nous sommes arrivés à cette conclusion après avoir défini l'utilisation prolongée en fonction d'un autre concept, à savoir le nombre d'accords conclus par le pays avec le FMI, en incluant ou en excluant les accords de précaution du total de chaque pays, et en ajoutant ou en retranchant un an au seuil relatif au temps passé sous programme. Ce point est illustré dans ses grandes lignes par le graphique 1, ainsi que par les graphiques de l'annexe I.

B. Ampleur et évolution de l'utilisation prolongée, 1971–2000

Tendances de l'utilisation prolongée, 1971–2000

Ampleur de l'utilisation prolongée

6. Des 128 pays qui ont eu recours aux ressources du FMI durant la période 1971–2000⁵, 51 pays satisfont à notre définition de l'utilisation prolongée durant la période; leur nombre passe à 44 si les accords de précaution sont exclus (tableau 1)⁶. Le groupe des utilisateurs persistants englobe surtout — mais pas exclusivement — des pays à faible revenu qui n'ont guère, voire pas du tout accès aux marchés de capitaux privés. Par exemple, si on fait abstraction des accords de précaution, 29 des 44 utilisateurs persistants sont admissibles à la facilité concessionnelle du FMI (on parlera dorénavant des pays admissible à la FRPC) (graphique 1).

7. Près de 40 % des utilisateurs persistants ont fait un usage intensif des ressources générales du FMI, en ce sens que l'encours des crédits provenant du compte des ressources générales a excédé 100 % de leur quote-part pendant 10 ans ou plus (tableau 2). Lorsque les ressources générales et les crédits concessionnels sont pris en considération, l'encours moyen de plus de la moitié des pays est supérieur à 100 % de la quote-part durant la période de 30 ans; en d'autres termes, ils ont eu recours massivement, pendant une longue période, aux crédits du FMI.

Évolution de l'utilisation prolongée

8. L'utilisation prolongée n'est ni un phénomène rare ni un phénomène récent, contrairement aux conclusions des études antérieures, qui portaient essentiellement sur le recours aux ressources générales du FMI. L'importance du phénomène ne va pas en diminuant. Comme l'ont démontré les examens de 1991 et de 2000, l'utilisation prolongée a commencé à prendre de l'ampleur durant la deuxième moitié des années 1970 et s'est accrue radicalement pendant la première moitié des années 1980 en raison de la crise de la dette. Par

⁵ Cela exclut les pays dont l'utilisation des ressources du FMI consistait exclusivement en des achats «purs et simples», c'est-à-dire qu'elle ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un accord de prêt ou d'un programme (p. ex. achats dans la première tranche de crédit).

⁶ Les accords de précaution se distinguent des autres accords du FMI en ce sens que les autorités ont fait part de leur intention de ne pas utiliser les ressources mises à leur disposition. Même si cet engagement n'est jamais absolu, dans la mesure où il est respecté, ces programmes ne reflètent pas les besoins réels relativement à la balance des paiements et ne donne pas lieu à un recours aux ressources du FMI. Cependant, la négociation du programme et le processus d'approbation par le Conseil d'administration sont les mêmes, et les ressources engagées peuvent être affectées si les autorités le désirent et indiquent qu'elles ont besoin d'un soutien à la balance des paiements; par conséquent, les ressources ne peuvent pas être mises à la disposition d'autres membres. Des tirages ont été effectués dans un nombre considérable d'accords de précaution. Donc, afin que les tableaux du présent chapitre soient complets, nous avons retenu les pays qui seraient classés parmi les utilisateurs persistants si les accords de précaution étaient inclus dans la définition, mais qui seraient exclus dans le cas contraire. Les accords au titre de la FASR/FRPC ne sont pas des accords de précaution.

suite de la création de facilités concessionnelles, une forte proportion d'utilisateurs persistants ont eu recours à ces crédits en remplacement des ressources générales, de sorte que, en 1990, le nombre d'utilisateurs persistants qui avaient recours aux ressources générales avait chuté de façon spectaculaire. Suivant cette définition, l'utilisation prolongée a de nouveau légèrement augmenté dans les années 1990, en partie du fait que le FMI a joué un rôle important dans les pays de «transition».

9. Cependant, les conclusions sont différentes si l'analyse de l'utilisation prolongée ne porte pas seulement sur le compte des ressources générales. Premièrement, si le phénomène a perdu de son ampleur à la fin des années 1980, la diminution est dans une large mesure symbolique, car cinq des pays qui étaient classés parmi les utilisateurs persistants se sont retrouvés en situation d'arriérés et ne pouvaient plus obtenir de crédits du FMI⁷, et la plupart des autres pays étaient devenus des utilisateurs persistants de ressources concessionnelles. En réalité, l'utilisation prolongée, telle que définie dans la présente étude, ne cesse de croître depuis la fin des années 1970. Pour ce qui est du nombre de pays, ce sont surtout des pays admissibles à la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) qui sont venus grossir les rangs des utilisateurs persistants; cependant, en ce qui a trait aux obligations financières, l'augmentation a été plus forte parmi les utilisateurs des ressources générales (graphique 2)⁸.

⁷ Il s'agit des quatre pays mentionnés dans la note 1 du graphique 1-5, plus la Zambie, qui est redevenue admissible par la suite.

⁸ Les obligations non acquittées sont présentées selon que le pays est admissible à la FRPC, et non selon la nature des ressources utilisées. Les graphiques ont été créés suivant la définition «dynamique» de l'utilisation prolongée, de sorte que les obligations non acquittées des utilisateurs persistants au cours de chaque année sont prises en compte uniquement s'ils peuvent être considérés comme des utilisateurs persistants cette année-là. Par exemple, nous avons fait abstraction des obligations de l'Équateur en 1999, car ce pays n'était pas un utilisateur persistant cette année-là.

Tableau 1. Liste des pays considérés comme utilisateurs persistants durant la période 1971-2000^{1, 2}

Pays qui seraient classés parmi les utilisateurs persistants si les accords de précaution étaient exclus		Pays qui seraient classés parmi les utilisateurs persistants seulement si les accords de précaution étaient inclus
<i>Argentine</i>	<i>Malawi</i>	Corée
<i>Bangladesh</i>	<i>Mali</i>	Costa Rica
<i>Bénin</i>	<i>Mauritanie</i>	Égypte
<i>Bolivie</i>	Mexique	El Salvador
Bulgarie	<i>Mongolie</i>	Lettonie
<i>Burkina Faso</i>	Maroc	<i>Libéria</i>
<i>Congo (Rép. dém du)</i>	<i>Mozambique</i>	Uruguay
<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>Nicaragua</i>	(7)
Équateur	<i>Niger</i>	
<i>Guinée équatoriale</i>	<i>Ouganda</i>	
Gabon	<i>Pakistan</i>	
<i>Gambie</i>	Panama	
<i>Ghana</i>	Pérou	
<i>Guinée</i>	Philippines	
<i>Guyana</i>	Roumanie	
<i>Haïti</i>	<i>Sénégal</i>	
<i>Honduras</i>	<i>Somalie</i>	
Jamaïque	<i>Tanzanie</i>	
Jordanie	<i>Togo</i>	
<i>Kenya</i>	Turquie	
<i>Kirghizistan</i>	Yougoslavie (Rép. féd. soc.)	
<i>Madagascar</i>	<i>Zambie</i>	
(44)		

1/ Le graphique 1 résume l'historique des accords de prêt conclus avec les pays énumérés ci-dessus. La grande majorité d'entre eux étaient toujours sous programme à la fin de la période. Des 13 pays qui n'étaient plus sous programme, 4 (République démocratique du Congo, Libéria, Somalie et République fédérale socialiste de Yougoslavie) n'étaient plus admissibles aux ressources du FMI à la fin de la période (les trois premiers étaient en situation d'arriérés envers l'institution et le quatrième avait cessé d'exister).

2/ Les pays en italique sont admissibles à la FRPC. Toutefois, une grande partie des ressources mises à leur disposition durant la période provenait du compte des ressources générales.

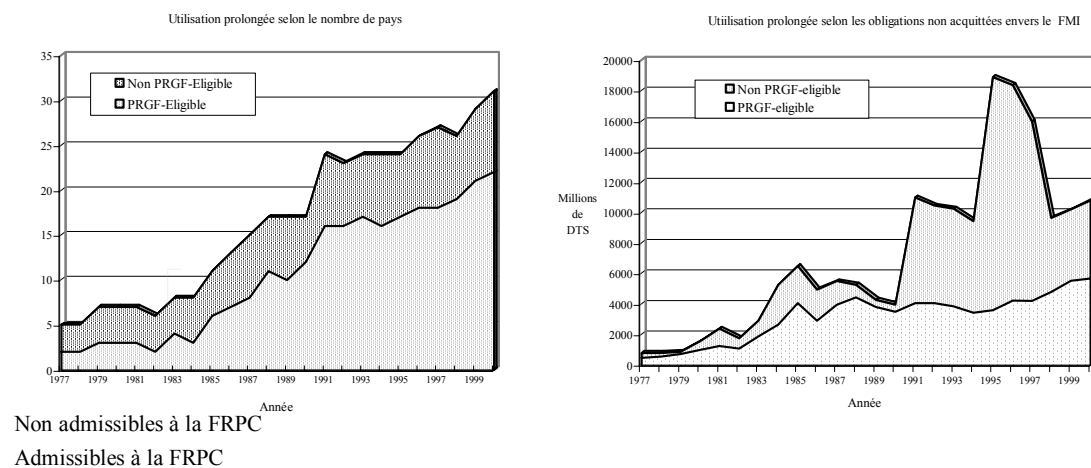
Tableau 2. Intensité de l'utilisation des programmes du FMI, 1971-2000

Pays	Durée des programmes 1/ (années)		Prem. année sous progr.	Dernière année sous programme	Nombre de programmes			Utili. des crédits du FMI (CRG)		Encours. moy. des crédits et prêts 2/	Encours des crédits et prêts en déc. 2000 2/
					CRG	Autres res- sources	% de progr. avec décaiss. partiel 1/	(années avec obligations en cours)			
								Plus de 100% de la quote-part	Plus de 200% de la quote-part		
Philippines	24.7	1.0	1971	2000	16	0	60	24	4	172	177
Panama	20.8	10.0	1971	2000	17	0	50	13	8	110	24
Pakistan	20.1	0.0	1972	2000	12	3	80	13	4	146	114
Haïti	20.1	5.0	1971	1999	13	2	80	5	0	70	50
Sénégal	19.8	0.0	1979	2000	9	4	23	13	1	174	121
Guyana	19.8	4.0	1971	2000	11	3	100	12	7	138	99
Kenya	19.2	1.0	1975	2000	9	4	67	13	6	160	36
Ouganda	18.4	0.0	1971	2000	5	4	30	8	5	167	134
Madagascar	18.2	0.0	1978	2000	8	3	64	9	6	114	65
Uruguay	18.2	6.2	1971	2000	16	0	44	3	2	69	37
Jamaïque	18.1	0.0	1973	1996	12	0	67	19	11	184	17
Mauritanie	17.3	0.0	1977	2000	6	4	36	5	0	116	117
Mali	17.3	0.0	1988	2000	5	4	27	4	0	103	144
Malawi	17.2	0.0	1979	1999	6	3	55	11	7	160	91
Togo	17.2	0.0	1979	1998	7	3	70	5	0	96	73
Argentine	16.4	3.0	1976	2000	10	0	75	19	8	129	193
Bolivie	16.1	0.0	1973	2000	3	5	44	5	0	113	98
Côte d'Ivoire	16.1	0.0	1981	2000	6	2	83	10	8	151	130
Ghana	14.4	0.0	1978	2000	4	4	40	8	5	133	61
Guinée	14.3	1.0	1982	2000	0	3	50	0	0	60	81
Mexique	13.8	0.0	1977	2000	6	0	67	18	13	182	0
Zambie	13.7	0.0	1973	2000	7	3	70	19	15	200	179
Tanzanie	13.3	0.0	1976	2000	2	4	57	7	1	106	125
Pérou	13.3	1.5	1971	2000	9	0	100	23	4	135	67
Égypte	13.2	6.0	1987	1998	7	0	100	3	0	45	0
Gabon	13.1	2.0	1978	2000	6	0	20	4	0	43	46
Corée	13.1	4.0	1971	2000	12	0	57	16	14	225	273
Bangladesh	12.7	0.0	1974	1993	0	2	75	0	0	133	31
Honduras	12.5	2.0	1971	2000	4	2	17	5	2	78	128
Niger	12.4	0.0	1983	2000	4	2	33	5	1	92	86
Costa Rica	11.9	6.0	1976	1997	10	0	80	9	2	69	0
Roumanie	11.8	0.0	1975	2000	8	0	75	12	1	82	34
Gambie	11.7	0.0	1977	2000	3	3	50	6	1	102	45
Yougoslavie	11.5	0.0	1971	1991	9	0	44	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	11.5	7.0	1971	2000	10	0	25	0	0	33	0
Guinée équ.	11.0	0.0	1988	1996	2	2	60	0	0	40	12
Bénin	10.7	0.0	1989	2000	0	4	33	0	0	50	104
Congo (R. D.)	10.7	0.0	1984	1990	9	1	90	13	4	137	103
Libéria	10.3	3.0	1971	1985	11	0	50	20	19	219	315
Jordanie	9.9	0.0	1989	2000	5	0	80	6	4	70	208
Maroc	9.9	0.0	1980	1993	10	0	60	16	8	127	0
Burkina Faso	9.8	0.0	1991	2000	0	4	50	0	0	47	143
Turquie	9.7	0.0	1971	2000	8	0	63	14	12	142	333
Équateur	9.6	0.0	1971	2000	9	0	67	8	3	65	38
Mozambique	9.5	0.0	1987	2000	0	5	40	0	0	59	148
Nicaragua	9.2	0.0	1971	2000	4	2	80	1	0	32	100
Somalie	9.1	0.0	1980	1990	5	1	33	19	18	170	253
Mongolie	7.2	0.0	1991	2000	1	2	100	0	0	25	76
Kirghizistan	7.1	0.0	1993	2000	1	2	50	0	0	38	163
Lettonie	7.1	4.9	1992	2000	6	0	0	2	0	21	21

1/ Période réellement visée par les accords, que le pays ait été ou non admissible à effectuer un tirage. Pour être désigné comme un accord de précaution, le programme doit avoir été approuvé et traité comme tel.

2/ En pourcentage de la quote-part.

Graphique 2. Utilisation prolongée selon le nombre de pays et les obligations non acquittées envers le FMI



10. En outre, le nombre total d'utilisateurs persistants a augmenté plus rapidement que le nombre de pays qui avaient recours aux ressources du FMI. De ce fait, alors que les utilisateurs persistants représentaient un peu plus de 10 % des pays qui bénéficiaient des ressources du FMI à la fin des années 1970, ce pourcentage s'établissait à plus de 30 % en 2000; ces utilisateurs représentaient une proportion encore plus forte des pays admissibles à la FRPC, soit 40 %, comparativement à un peu plus de 20 % des emprunteurs qui avaient uniquement recours aux ressources générales. De même, la part du total des engagements de ressources associée aux utilisateurs persistants a eu tendance à croître, atteignant 60 % des ressources engagées au titre de la FRPC et un peu plus de 20 % des ressources générales en 2000. (Voir les graphiques de l'annexe I pour plus de précisions.)

Persistence de l'utilisation prolongée

11. L'utilisation prolongée est un phénomène très persistant : près de 40 % des pays qui sont devenus des utilisateurs prolongés dans la seconde moitié des années 1980 l'étaient toujours en 2000, et 60 % des pays qui se trouvaient au sein de ce groupe en 2000 en faisaient partie avant 1995. De plus, de 1970 à 2000, les épisodes d'utilisation prolongée ont une durée moyenne de 10 ans, et cette durée sous-estime la réalité, car la plupart des pays considérés comme des utilisateurs persistants étaient toujours dans cette catégorie en 2001¹³.

12. La persistance de l'utilisation prolongée se reflète également dans le petit nombre d'utilisateurs persistants qui ont cessé de recourir aux ressources du FMI. Parmi les 51 pays qui ont été des utilisateurs persistants entre 1971 et 2000, seulement 12 avaient un encours de crédits représentant moins de 25 % de leur quote-part à la fin de mai 2002¹⁴. Il est également frappant que seulement 15 des 51 utilisateurs persistants n'avaient d'accord actif avec le FMI à aucun moment, en 2001–02, et que 3 d'entre eux ne pouvaient plus conclure d'accord avec l'institution en raison d'arriérés considérables.

13. Nous avons trouvé une autre preuve de l'ampleur de l'utilisation prolongée dans Jeanne et Zettelmeyer (2001), qui ont déterminé en combien de temps les membres s'acquittent de leurs obligations envers le FMI, en tenant compte des nouveaux prêts¹⁵. Ces chercheurs ont constaté que, pour ce qui est des pays en développement, environ 40 % des cycles de crédit amorcés depuis la création du FMI n'étaient pas terminés à la fin de 2000, et que ces cycles «incomplets» avaient une durée moyenne de 18 ans (voir tableau 1 de l'annexe I). Comme il fallait s'y attendre, le pourcentage correspondant aux cycles non terminés est encore plus élevé et leur durée est encore plus longue dans le cas des pays admissibles à la FRPC et des pays pauvres très endettés. Mais ils montrent également que pour 30 % des pays émergents¹⁶, le cycle de crédit avait débuté avant 1991 et n'était toujours pas terminé à la fin de 2000. En moyenne, ces pays ont mis environ 21 ans pour s'acquitter de leurs obligations envers le FMI. Manifestement, pour ces pays, les ressources du FMI se renouvellent très lentement.

¹³ La moyenne est la même pour les pays utilisant uniquement les ressources générales et ceux qui sont admissibles à la FRPC.

¹⁴ Bangladesh, Corée, Costa Rica, Égypte, El Salvador, Guinée équatoriale, Haïti, Jamaïque, Lettonie, Maroc, Mexique et Panama. La Corée, le Costa Rica, l'Égypte, El Salvador et la Lettonie ne peuvent être considérés comme des utilisateurs persistants que si les accords de précaution sont pris en compte.

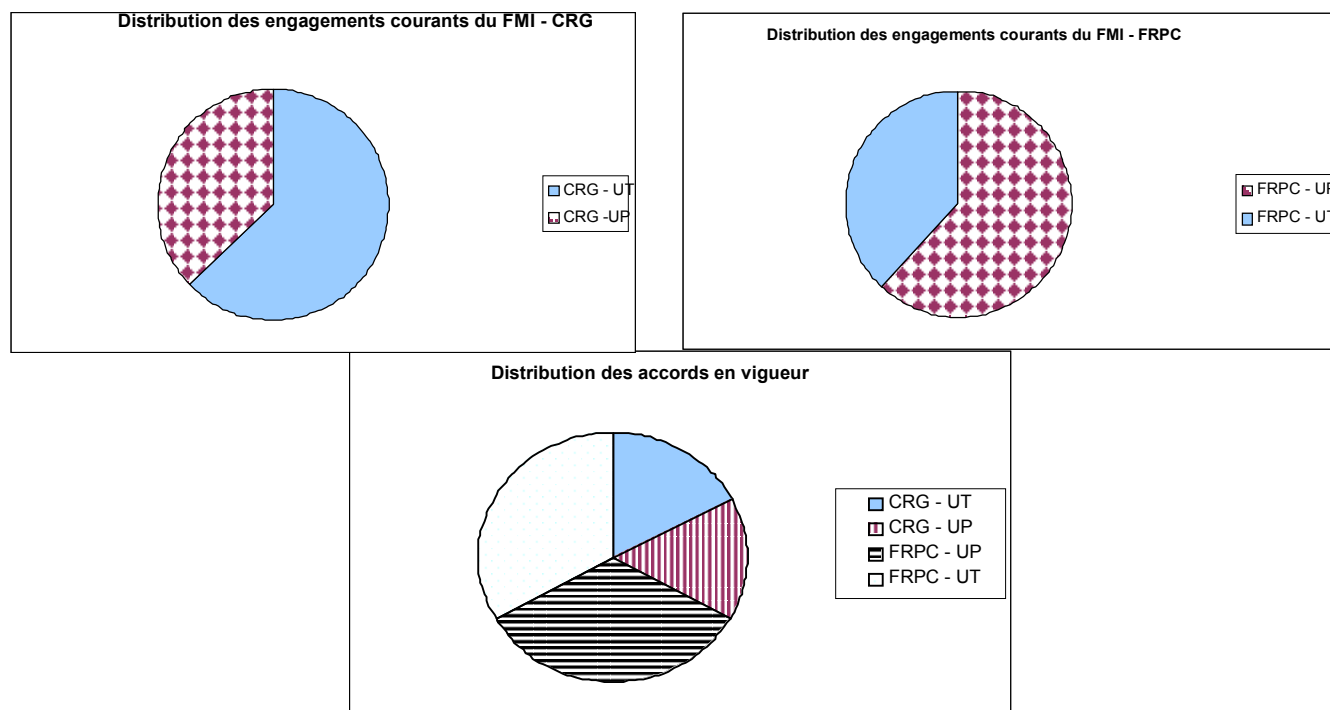
¹⁵ En l'absence de programmes subséquents, cette période (le «cycle de crédit») devrait correspondre à la durée du programme et à la période de remboursement, soit un maximum de 13 ans pour le mécanisme élargi de crédit ou la FASR/FRPC et 6,5 ans pour un accord de confirmation de 18 mois. Ce concept ne peut pas servir de base à la définition de l'utilisation prolongée, car il n'établit pas de distinction entre les deux facteurs : l'utilisation répétée des ressources et la durée de la période de remboursement (qui peut et a été prolongée par des décisions stratégiques).

¹⁶ Pays dont les titres d'emprunt souverains sont suivis par le J.P. Morgan Emerging Market Global Bond Index, ce qui indique qu'ils ont normalement accès à des capitaux privés.

Utilisation prolongée en 2001¹⁷

14. Une analyse de l'ampleur de l'utilisation prolongée en 2001 à partir de la définition dynamique laisse entendre que le phénomène est important, qu'il s'agisse des facilités concessionnelles ou des ressources générales. Le groupe des pays admissibles à la FRPC englobe le plus grand nombre d'utilisateurs persistants (22 sur 31). Cependant, à cet égard, le compte des ressources générales est une source de financement beaucoup plus importante que le compte de fiducie de la FRPC (20,6 milliards de DTS, comparativement à 3,5 milliards de DTS)¹⁸. L'ampleur de l'utilisation prolongée varie selon la catégorie de ressources. Les utilisateurs persistants représentent 62 % des engagements de crédits accordés à des conditions concessionnelles. Pour ce qui est du compte des ressources générales, le pourcentage est plus faible (37 %), mais demeure élevé (graphique 3).

Graphique 3. Distribution des engagements courants des ressources du FMI et des accords en vigueur



¹⁷ Les données de cette section renvoient au 31 décembre 2001.

¹⁸ Utilisateurs persistants en 2001 (un accord avec le FMI a été en vigueur pendant sept ans ou plus durant la décennie précédente) : (i) Argentine, Bulgarie, Gabon, Jordanie, Panama, Pérou, Philippines, Roumanie, Ukraine (recours au compte des ressources générales seulement); (ii) Albanie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Guinée, Guyana, Honduras, Kirghizistan, Malawi, Mali, Mauritanie, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Sénégal et Tanzanie (pays admissibles à la FRPC).

CHAPITRE III

Évolution de la politique du FMI concernant l'utilisation prolongée de ses ressources

1. Le présent chapitre décrit l'évolution de la politique du FMI en ce qui concerne l'utilisation prolongée de ses ressources, faisant apparaître un passage graduel à une plus grande acceptation par celui-ci de la nécessité de prolonger le financement de l'ajustement, tout particulièrement dans les pays à faible revenu, ce qui a accru la probabilité de l'utilisation persistante. Cependant, l'impact de certains de ces changements sur l'ampleur de l'utilisation prolongée et ses effets défavorables éventuels n'ont peut-être pas été pleinement et explicitement reconnus. Il décrit aussi comment, à divers moments, le Conseil d'administration du FMI a adopté des éléments d'une stratégie visant à réduire l'utilisation prolongée des ressources de l'institution; cependant, d'après les études de cas et autres éléments d'information, ces stratégies n'ont pas été intégralement mises en œuvre¹.

A. Évolution de la position du FMI sur l'utilisation prolongée de ses ressources

Utilisation prolongée des ressources générales du FMI

2. À l'origine, suivant l'interprétation officielle du mandat du FMI, le caractère temporaire de son soutien ne faisait aucun doute, et sa politique en matière d'utilisation de ses ressources tenait compte de cette interprétation. Cependant, dans les années 1970, il est devenu évident que des difficultés même «temporaires» pouvaient nécessiter une longue période d'ajustement, ce qui a mené à la création du mécanisme élargi de crédit (MEDC) en 1974. Quoique la nécessité d'une prolongation de l'ajustement soit reconnue dans le cadre du MEDC, on s'attendait à ce que le programme économique soutenu par un tel mécanisme soit adéquat pour la *résolution* du problème du pays membre². En 1981, une autre étape a été franchie avec l'adoption de la politique d'accès élargi. Cette politique visait à aider les pays membres aux prises avec des problèmes de balance des paiements dont la solution exige «une période d'ajustement relativement longue et une période de rachat plus longue que la période de trois à cinq ans prévue pour les tirages dans les tranches de crédit»³.

¹ Les diverses politiques dont il est question dans le présent chapitre sont approfondies à l'annexe II.

² *Décision du Conseil d'administration No. 4377-(74/144)*. Les accords au titre du mécanisme élargi de crédit portent sur une période maximale de 3 ans, voire 4 ans au besoin, et prévoient un délai de remboursement de 4,5 à 10 ans.

³ *Décision du Conseil d'administration No. 6783*, par. 3, 6 et 10. Les achats effectués en vertu de la politique d'accès élargi devaient être remboursés en 7 ans. Cette décision mettait en relief le caractère temporaire de la politique, et, par conséquent, l'obligation de la soumettre à un examen annuel. Toutefois, ce n'est qu'en 1992 que la politique a été abandonnée.

3. La création de facilités concessionnelles — la facilité d’ajustement structurel (FAS) en 1986 et la facilité d’ajustement structurel renforcée (FASR) en 1987 — est venue elle aussi avaliser l’idée que, dans les pays à faible revenu, le processus d’ajustement devait être encore plus long que ne l’impliquait le mécanisme élargi de crédit. Cependant, la création de guichets de prêts concessionnels aux pays à faible revenu a en même temps remis l’accent sur le caractère temporaire du soutien du FMI aux autres pays. En conséquence, lorsque la politique d’accès élargi a été abandonnée en 1992, les éléments relatifs à la prolongation du programme et de la période de remboursement n’ont pas été conservés dans la politique qui lui a succédé, contrairement à ceux ayant trait au niveau d’accès aux ressources du FMI. En 2000, un examen général des mécanismes de prêt du FMI a abouti à l’institution des rachats par anticipation, à échéance plus brève que les obligations de rachat initiales, dans le but de signaler l’importance du caractère temporaire du soutien du FMI, ainsi qu’à l’adoption d’autres mesures visant à inciter les membres qui pouvaient se le permettre à rembourser plus rapidement au FMI l’encours de ses crédits.

Utilisation prolongée des ressources concessionnelles du FMI

4. La FAS et la FASR ont été toutes deux initialement conçues comme des opérations ponctuelles destinées à soutenir l’ajustement dans les pays à faible revenu aux prises avec des problèmes persistants de balance des paiements pendant une période relativement courte et à l’aide de ressources limitées⁴. Ces facilités étaient non seulement concessionnelles mais aussi moins exigeantes, par leurs modalités d’ajustement, que le mécanisme élargi de crédit : les programmes soutenus par ces facilités ne devaient pas forcément résoudre dans leur intégralité les problèmes de balance des paiements, mais seulement assurer la réalisation de progrès tangibles dans ce sens. Les décisions initiales portant création des facilités interdisaient au FMI d’être partie à plusieurs accords triennaux avec un seul et même pays, en grande partie du fait que les ressources disponibles pour financer les facilités étaient limitées et en raison de la courte durée de la période d’engagement. Cette dernière restriction n’était pas en parfaite cohérence avec la reconnaissance de la possibilité que le programme ne permette pas de résoudre le problème dans le délai fixé. Elle a été abandonnée en plusieurs étapes qui se sont étalées entre 1990 et 1997, l’expérience montrant que la première estimation du délai nécessaire à un ajustement efficace dans les pays à faible revenu était trop optimiste, et aussi parce que le volume de financement disponible avait augmenté. Toutefois, le Conseil d’administration a constamment fait valoir que ces prolongations successives *visaient, non pas à assurer aux pays une source de financement permanent*, mais à permettre au FMI de continuer à répondre aux besoins des membres, le cas échéant⁵.

5. En 1999, une autre étape a été franchie, avec la transformation de la FASR en FRPC et l’établissement d’un lien étroit entre cette dernière et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, qui sont conçus pour servir de cadre à long terme au soutien des

⁴ Tout comme dans le cadre du mécanisme élargi de crédit, les ressources étaient engagées à l’appui d’un programme triennal et le délai de remboursement était de 4,5 à 10 ans.

⁵ Résumé par le Président des réunions EBM 97/5, EBM 97/8 et EBM 97/10.

baillleurs de fonds aux pays à faible revenu. Ce cadre n'implique pas que l'intervention du FMI s'étale sur une longue période, mais — contrairement au cas précédent —, il ne l'exclut pas, ce qui crée une certaine ambiguïté.

6. Cette évolution tient en partie à la prise en compte de la grande vulnérabilité des pays en question aux chocs exogènes et de leur besoin d'un soutien durable du FMI à leurs politiques macroéconomiques. Cependant, elle tient aussi aux pressions exercées par les bailleurs de fonds et les créanciers officiels en faveur d'un programme soutenu par le FMI et suivi par celui-ci, qui tiendrait lieu de «sceau d'approbation» pour l'allègement de la dette et l'apport par les bailleurs de fonds de leur soutien (voir chapitre VI).

B. Évolution de la stratégie adoptée à l'égard de l'utilisation prolongée

7. Chaque fois que la question de l'utilisation prolongée des ressources du FMI a été abordée au Conseil d'administration du FMI, les administrateurs se sont déclarés préoccupés, non pas tant par l'utilisation prolongée proprement dite que par la persistance du déséquilibre de la balance des paiements en dépit du soutien financier de longue durée apporté par l'institution. Autrement dit, leur principal sujet de préoccupation était l'incapacité des programmes à assurer un ajustement durable de la balance des paiements. À chaque examen, diverses mesures correctives portant sur des points de plus en plus précis ont été proposées par les services du FMI et avalisées par le Conseil d'administration. Cependant, ce dernier s'est constamment opposé à la fixation de limites déterminées à la durée ou à l'ampleur du soutien du FMI, craignant que de telles limites ne l'empêchent de répondre avec souplesse, le cas échéant, aux besoins de ses pays membres. Le Conseil d'administration a également refusé d'approuver une définition opérationnelle précise de l'utilisation prolongée, estimant qu'une telle définition risquait d'être arbitraire et qu'il suffisait de faire preuve de discernement pour identifier les cas problématiques d'utilisation prolongée. Toutefois, dans les rapports des services du FMI au Conseil d'administration, très peu de pays ont été présentés comme utilisateurs persistants⁶, ce qui pourrait expliquer en partie le manque de cohérence dans l'application des directives approuvées par le Conseil d'administration.

Élaboration des programmes

8. Tous les examens internes de l'utilisation prolongée des ressources du FMI ont révélé qu'elle était principalement attribuable à une mauvaise conception et exécution des programmes. Les mesures correctrices envisagées étaient axées sur deux aspects : la nature de la conditionnalité et le niveau d'accès.

⁶ D'après une recherche par mot-clé effectuée dans le texte des rapports sur les pays soumis par les services du FMI au Conseil d'administration depuis 1983 qui sont conservés dans les archives de l'institution, seuls les pays suivants ont été reconnus comme utilisateurs persistants, à répétition ou de longue durée : Argentine (2), Bulgarie (1) Cameroun (1), Côte d'Ivoire (1), Dominique (1), Jamaïque (2), Malawi (1), Maroc (3), Pakistan (1), Philippines (5), Sénégal (1) et République fédérale socialiste de Yougoslavie (1). Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de rapports qui renferment les termes susmentionnés.

Conditionnalité

9. Depuis 1985, dans leurs rapports successifs au Conseil d'administration, qui les a avalisés, les services du FMI ont proposé, pour remédier à l'utilisation prolongée des ressources de l'institution, i) de mettre davantage l'accent sur les mesures préalables et la concentration des mesures en début de programme, tout particulièrement celles qui ont trait à des points restés non réglés; ii) d'utiliser activement la conditionnalité, notamment une conditionnalité davantage ciblée sur les aspects structurels; iii) au cas par cas, de définir les tranches des concours financiers du FMI de manière à ce que les décaissements soient concentrés en fin de programme. En outre, l'examen de 1991 a abouti à la recommandation d'intégrer aux programmes des mesures pour imprévus, de même qu'une aide financière du FMI en prévision de telles éventualités, si les conditions le permettaient.

10. En fait, le traitement effectivement réservé aux utilisateurs persistants n'a pas correspondu aux mesures correctrices proposées lors des examens (voir chapitre V)⁷. Contrairement aux directives avalisées par le Conseil d'administration, les utilisateurs persistants dans leur ensemble ont été assujettis à moins de mesures préalables et critères de réalisation que les utilisateurs «temporaires», et les décaissements en leur faveur ont même été en moyenne un peu plus concentrés en début de période que ceux destinés à ces derniers⁸. Toutefois, comme indiqué au chapitre V, rien ne prouve que la portée de la conditionnalité proprement dite — par opposition à l'ordre de priorité des conditions et à l'intégration de la conditionnalité dans la conception du programme — soit un déterminant important du succès du programme. Dans ce sens restreint, la non-application de ces volets des directives n'a probablement pas contribué pour beaucoup à l'utilisation prolongée, ce qui ne veut pas dire que la structure de la conditionnalité n'est pas importante; nous y reviendrons au chapitre V.

Accès aux ressources du FMI

11. En vertu de la politique générale d'accès aux ressources du FMI, qui a été adoptée en 1984 et qui est toujours en vigueur, «pour déterminer si un pays membre ayant utilisé à maintes reprises les ressources du FMI peut obtenir un soutien supplémentaire et quel devrait en être le niveau, une plus grande attention sera accordée à ses antécédents, à la conception

⁷ Pour évaluer la conformité aux directives sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI dans le présent chapitre, nous avons utilisé notre propre définition de l'utilisation prolongée en l'absence d'une définition officielle des pays tombant sous le coup des directives. Comme elle a tendance à être plus rigoureuse que les définitions proposées par les services du FMI lors des divers examens, il semble légitime de penser que la plupart des pays répondant à notre définition d'utilisateurs persistants auraient dû être assujettis à ces directives.

⁸ Dans le cadre de la présente étude, il n'a pas été possible de déterminer sur une grande échelle dans quelle mesure les recommandations relatives à l'intégration des mesures pour imprévus dans les programmes ont été suivies; cependant, les études de cas laissent à penser qu'elles n'ont pas été appliquées. De plus, à l'instar des recommandations relatives à l'utilisation de la conditionnalité, elles ne semblent pas s'être concrétisées par des directives opérationnelles destinées aux agents du FMI.

des programmes d'ajustement et à la qualité de leur exécution»⁹. En 1991, le FMI a renforcé cette politique en énonçant explicitement son objectif, qui est d'assurer une réduction nette de l'encours de la dette des utilisateurs persistants envers le FMI par un renforcement des programmes et, éventuellement, un recours accru aux accords prévoyant seulement un accès restreint aux ressources du FMI mais permettant, par effet de catalyse, de mobiliser des ressources d'autres créanciers¹⁰. Dans le courant des années 1990, comme les politiques d'accès aux ressources du FMI se sont davantage différenciées selon qu'il s'agit d'un recours au CRG ou au compte de fiducie de la FASR/FRPC, la nécessité de réduire même l'accès au fil du temps, même dans le cas des ressources concessionnelles, a été confirmée.

12. Notre évaluation montre que ces directives n'ont pas été systématiquement suivies dans la pratique. Nos études de cas révèlent notamment que la justification du niveau d'accès proposée dans les rapports des services du FMI n'était réalisée que pour la forme. Une étude plus large de l'évolution du niveau d'accès indique en outre que seul un cinquième environ des utilisateurs persistants ont vu leur accès aux ressources générales ou concessionnelles diminuer constamment¹¹.

Intensification des efforts d'analyse et d'évaluation

13. La question la plus consensuelle depuis que le Conseil d'administration s'est penché pour la première fois sur le dossier des utilisateurs persistants est la nécessité de mieux connaître les facteurs expliquant pourquoi un pays a longtemps besoin des ressources du FMI. À cet effet, il convenait de procéder à une analyse à deux volets :

examen du contexte historique des problèmes du pays membre, et analyse des facteurs à l'origine de l'utilisation prolongée au moment de la présentation d'une nouvelle demande d'accès aux ressources du FMI;

franche évaluation *a posteriori* des résultats des programmes antérieurs. La nécessité de telles évaluations a été réitérée au cours de discussions successives du Conseil d'administration, et un ciblage de plus en plus précis de celles-ci a été préconisé.

⁹ *Access Limits for 1985, Preliminary Policy Considerations* (EBS/84/168). Dans une certaine mesure, il ne s'agit que d'une adaptation aux utilisateurs persistants des directives générales sur l'accès adoptées en 1983, selon lesquelles «il faut tenir compte de l'encours des crédits du FMI au pays membre ainsi que de ses antécédents en tant qu'utilisateur de ses ressources pour déterminer le niveau de soutien supplémentaire à lui accorder» (EBS/83/233).

¹⁰ *Selected Operational Issues Related with the Use of Fund Resources* (EBS/91/108). De même, au cours de leurs débats sur le renforcement de la stratégie de coopération en 1990, les administrateurs ont déclaré que, en cas de confirmation de l'échec à répétition d'un programme, le pays devra mieux justifier de sa politique pour continuer à avoir accès aux ressources du FMI.

¹¹ La tendance de l'accès reflète dans l'ensemble celle des besoins financiers bruts des membres, qui, eux non plus, n'ont pas diminué de façon soutenue dans la plupart des cas. L'annexe II présente des données supplémentaires sur l'évolution de l'accès.

Toutefois, les études de cas montrent que ces recommandations n'ont généralement pas été appliquées, à l'exception notable du Maroc, dont les efforts d'ajustement appuyés par le FMI ont été passés en revue en 1994 dans le cadre des consultations menées cette année-là au titre de l'article IV. Cependant, cette pratique n'a pas été suivie pour la plupart des utilisateurs persistants dans les années 1990, quoique, comme nous le verrons plus loin, les efforts internes déployés à cet égard ont été quelque peu plus importants que ce qu'il ressort des rapports au Conseil d'administration.

Stratégies de sortie

14. Dès 1984, le FMI a reconnu qu'il arrive souvent que, en dépit des progrès réalisés durant la période couverte par un accord ou une succession d'accords, *«le degré d'ajustement qu'il restait à effectuer à la fin de la période soit important»*¹². Deux solutions ont été envisagées afin d'éviter qu'une telle situation ne dégénère en utilisation prolongée. Ensemble, ces solutions formaient une «stratégie de sortie» visant à permettre au pays de se passer des crédits du FMI.

Évaluations ex ante du délai nécessaire à l'ajustement

15. Au début des années 1980, les services du FMI ont reçu pour instruction d'inclure dans leurs rapports sur l'utilisation de ses ressources un scénario à moyen terme destiné à signaler a priori les cas où un déséquilibre marqué de la balance des paiements pourrait persister dans un avenir prévisible. Par la suite, il leur a été demandé de tracer un profil temporel de désengagement du FMI, en particulier lorsqu'il s'agissait d'utilisateurs persistants¹³. Là encore, les études de cas révèlent que cette recommandation n'a souvent pas été suivie.

Renforcement de la surveillance après la période d'exécution du programme

16. La surveillance est depuis longtemps considérée comme un moyen important de promouvoir la persévérance dans l'effort d'ajustement au-delà de la période immédiate d'utilisation des ressources du FMI¹⁴. En fait, la «poursuite du dialogue» a été mise au même rang que l'amélioration de l'élaboration des programmes en tant que solution au problème de l'utilisation prolongée. Cette expression recouvre aussi bien les consultations intermédiaires au titre de l'article IV que les «programmes d'essai», qui sont presque aussi détaillés que les

¹² *Review of Upper Credit Tranche Arrangements and Some Conditionality Issues* (EBS/84/227).

¹³ Dans le document *Selected Operational Issues Related with the Use of Fund Resources* (EBS/91/108), il est recommandé que les rapports des services du FMI qui accompagnent les demandes d'utilisation des ressources de l'institution présentées par des utilisateurs persistants indiquent systématiquement quelles sont les chances pour que le pays continue à avoir besoin de ces ressources et, dans la mesure du possible, dans combien de temps et dans quelles circonstances il pourrait arriver à s'en passer.

¹⁴ Voir *Review of Upper Credit Tranche Arrangements and Some Conditionality Issues* (EBS/84/227) et *Issues in the Implementation of Conditionality: Improving program Design and Dealing with Prolonged Use* (EBS/85/265).

programmes soutenus par des ressources du FMI, mais ne bénéficient d'aucun soutien de sa part. Cette approche visant à sauvegarder les ressources générales du FMI après la période d'application du programme dans le cadre de l'examen de 2000 des mécanismes de prêt du FMI, sous la forme du «suivi postérieur au programme». Dans le cas des ressources concessionnelles, le principe d'un suivi postérieur au programme aux fins de prévention de l'utilisation prolongée des ressources du FMI a été officialisé au début des années 1990¹⁵.

17. Cependant, rares sont les utilisateurs persistants qui ont cessé de recourir aux ressources du FMI plus que le temps d'une simple interruption entre les programmes. Parmi ceux qui y sont arrivés, rares sont ceux qui ont adopté une des stratégies de sortie envisagées¹⁶.

Implications pour les autres créanciers

18. La stratégie de sortie décrite ci-dessus avait une importante implication : si le FMI n'était pas disposé à accorder un soutien financier à ses pays membres pendant toute la période requise pour assurer la viabilité de la balance des paiements, d'autres bailleurs de fonds et créanciers auraient à fournir le financement nécessaire après la période d'application du programme. Ce problème épineux a été reconnu en 1991, année où les services du FMI ont noté dans un de leurs rapports que, «lorsque la viabilité extérieure ne peut être raisonnablement envisagée, le FMI devra s'employer avec soin à limiter ses apports de ressources supplémentaires (...) Ce serait alors à d'autres créanciers et bailleurs de fonds d'assumer une plus grande part de la responsabilité de fournir un financement adéquat»¹⁷. En l'occurrence, bien que le Conseil d'administration ait avalisé l'analyse des services du FMI, dans l'ensemble, cet ordre d'entrée en scène du FMI et des bailleurs de fonds ne s'est pas concrétisé, en partie parce que les créanciers et les bailleurs de fonds ont persisté à voir dans la conclusion d'un accord de prêt avec le FMI un «sceau d'approbation» (voir chapitre VI).

19. **Pour conclure**, l'évolution des politiques du FMI face à celle des circonstances et perceptions a contribué au phénomène de l'utilisation prolongée de ses ressources de plusieurs façons. Premièrement, l'évolution des facilités du FMI qui visaient à s'attaquer aux causes profondes des problèmes liés aux comptes extérieurs, tout particulièrement dans les pays membres à faible revenu, a manifestement accru la probabilité de l'utilisation

¹⁵ *Operational Modalities and Funding Alternatives for an ESAF Successor - Preliminary Considerations* (EBS/93/32). L'une des options envisagées par la suite est celle qui consiste pour le FMI à continuer de soutenir, par le biais d'accords de précaution, les programmes des anciens utilisateurs de la FASR qui n'ont plus besoin de l'aide financière du FMI, mais elle n'a finalement pas été retenue.

¹⁶ Parmi les utilisateurs persistants, la Gambie et le Bangladesh ont fait l'objet d'une «surveillance renforcée» en 1993/94, tout comme l'Uruguay et la République fédérale socialiste de Yougoslavie à la fin des années 1980. Le programme de l'Équateur a été suivi par les services du FMI en 1995/96 et les Philippines ont opté pour un suivi postérieur au programme à l'expiration en 2000 de leur dernier accord. Pour tous ces pays, ces procédures ont fait suite à une longue série de programmes soutenus par le FMI. Jusqu'à maintenant, seuls le Bangladesh et les Philippines n'ont pas eu de nouveau recours aux ressources du FMI.

¹⁷ *Selected Operational Issues Related with the Use of Fund Resources* (EBS/91/108).

prolongée, même si les conséquences éventuelles n'ont pas été entièrement et explicitement reconnues. Cela semble tenir en partie aux divergences d'opinions entre les membres du Conseil d'administration sur ce que devrait être le rôle à long terme du FMI en pareils cas¹⁸. Par conséquent, le FMI s'est trouvé confronté à un manque de concordance entre son approche opérationnelle fondamentale (dont l'objectif premier demeure le rétablissement de la viabilité dans un délai relativement bref) et certaines des tâches qui lui sont dévolues. Comme nous le verrons dans les prochains chapitres, le facteur temps est au centre de nombre des problèmes associés à l'utilisation prolongée.

20. Deuxièmement, bien que le Conseil d'administration ait, à diverses occasions, approuvé les éléments d'une stratégie visant à réduire l'utilisation prolongée, cette stratégie n'a pas été mise en œuvre de façon systématique. Ce résultat tient en partie à l'absence d'une définition officielle de l'utilisation prolongée, quoique les services du FMI en aient proposé plusieurs. Sans définition officielle, il est difficile de déterminer si les procédures recommandées s'appliquent à tel ou tel cas.

21. Enfin, les questions de financement ont fortement influé sur l'approche à privilégier à l'égard de l'utilisation prolongée. Au départ, une intervention de longue durée ne pouvait être envisagée car les fonds pouvant être affectés aux facilités concessionnelles du FMI étaient limités. Par la suite, le fait que le niveau des flux d'aide n'était pas toujours adapté à l'objectif — réduire la dépendance des bénéficiaires de la FAS ou de la FASR à l'égard des crédits du FMI — donnait à penser que ce dernier serait amené soit à maintenir son soutien jusqu'au rétablissement de la viabilité extérieure, soit à abandonner le pays à mi-parcours, option rendant fort probable un retour en arrière. Dans un cas comme dans l'autre, le FMI était appelé à s'écarter quelque peu de son mandat initial. Et l'option choisie (le maintien de sa participation), tout en étant peut-être la seule applicable étant donné les circonstances, n'a fait qu'élargir le fossé avec l'approche opérationnelle mentionnée ci-dessus.

¹⁸ Ce point est illustré plus en détail à l'annexe II, qui traite de l'évolution des politiques sur l'utilisation des ressources concessionnelles.

CHAPITRE IV

Caractéristiques des utilisateurs persistants

1. Le présent chapitre décrit certaines des grandes caractéristiques des utilisateurs persistants au regard des résultats et des principaux indicateurs économiques et les compare aux caractéristiques des utilisateurs «temporaires». L'annexe III donne des précisions à cet égard. Il serait manifestement simpliste d'attribuer les différences entre les résultats économiques des deux groupes d'utilisateurs à l'usage prolongé des ressources du FMI, ou vice versa, car de nombreux autres facteurs peuvent avoir influé sur ces résultats ainsi que sur leur besoin d'un recours de longue durée au soutien du FMI. Néanmoins, la comparaison offre une base de référence et fait ressortir des caractéristiques structurelles qui méritent une attention particulière dans la conception des programmes de ces pays.

A. Données économétriques sur les caractéristiques des utilisateurs persistants

2. Si les études empiriques sur les programmes soutenus par le FMI se multiplient, rares sont celles qui traitent explicitement de la participation prolongée ou répétée des pays à de tels programmes¹. Dans leur étude de la «récidive» dans ce domaine, *Graham Bird, Mumtaz Hussain et Joseph P. Joyce (2000)* ont constaté, entre autres, qu'elle est associée à 1) un plus faible niveau des réserves internationales; 2) un déficit plus important des transactions courantes; 3) un ratio du service de la dette plus élevé; 4) un revenu par habitant plus faible; 5) un taux d'investissement moins élevé; 6) un gouvernance moins bonne. Dans son étude de modélisation de la durée de la participation aux programmes, *Joseph P. Joyce (2001)* a conclu que la durée de ces «phases» de participation était inversement liée au revenu par habitant et positivement associée à la concentration des exportations de produits de base et à une situation d'enclavement.

3. Sur la base des études susmentionnées, nous avons tenté d'isoler les facteurs susceptibles de contribuer à l'utilisation prolongée des ressources du FMI en établissant une série de régressions probit dans laquelle diverses caractéristiques économiques et institutionnelles sont prises comme variables explicatives. Deux définitions de l'«utilisation prolongée» ont été employées à cette fin : une définition «statique» et une définition «dynamique»². Bien que certains des résultats ne soient pas statistiquement significatifs et ne permettent aucunement de déterminer le sens de la causalité, la principale conclusion que

¹ Les études des facteurs qui amènent un pays à demander l'aide financière du FMI ont également mis en lumière le rôle de variables liées au secteur extérieur et aux résultats en matière de croissance; par exemple, Knight et Santaella (1997) et Barro et Lee (2002).

² Comme nous l'avons expliqué au chapitre II, suivant la définition «statique», un pays est considéré comme utilisateur persistant s'il a passé 7 ans sur 10 «sous accord» au cours de la période 1971–2000. Aux termes de la définition dynamique qui a été employée dans une régression probit de données de panel, un pays est classé parmi les utilisateurs persistants dans une période donnée de 5 ans s'il a passé «sous accord» au moins 7 ans des dix ans de cette période et de la période de 5 ans précédente.

nous avons tirée est que l'utilisation prolongée était associée à un plus faible niveau des réserves internationales et à un ratio du service de la dette plus élevé (voir l'annexe III pour de plus amples détails). Dans la mesure où le recours prolongé au soutien du FMI tient à des problèmes persistants du secteur extérieur, cette association n'a rien d'étonnant. Les résultats montrent en outre qu'une fonction publique de qualité est liée à une utilisation moins prolongée des ressources du FMI.

4. Les résultats varient beaucoup selon que les pays sont admissibles ou non à la FRPC. Suivant la définition statique de l'utilisation prolongée, les résultats semblent être entièrement le fait des pays admissibles à la FRPC; dans ce groupe, l'utilisation prolongée semble également être associée à un PIB par habitant plus faible³. Lorsque l'analyse porte uniquement sur les 35 pays de l'échantillon qui n'étaient pas admissibles à la FRPC, aucune des variables explicatives ne s'est avérée significative. Suivant la définition dynamique, les différences entre les résultats des pays admissibles à la FRPC et ceux des autres pays ne sont pas aussi marquées, mais les conclusions générales demeurent valables.

B. Comparaison des utilisateurs persistants et des utilisateurs «temporaires»

5. Une comparaison entre les conditions de départ, les caractéristiques fondamentales et les tendances économiques sur la période 1971-2000 des utilisateurs persistants (suivant la définition statique) et celles des utilisateurs «temporaires» semble indiquer que, en tant que groupe, les utilisateurs persistants ont des traits distinctifs, quoique ceux-ci ne permettent pas de tirer des conclusions significatives sur la relation de cause à effet. Voici les principaux résultats de cette comparaison (dont les détails sont donnés à l'annexe III) :

- La situation économique des utilisateurs persistants avant le début de la période d'utilisation prolongée était généralement caractérisée par des déséquilibres plus importants que ceux des utilisateurs «temporaires» qui ont participé en même temps qu'eux à un programme soutenu par le FMI, au moins à trois égards : ils avaient un ratio encours de la dette extérieure/PIB, un déficit extérieur courant et un déficit budgétaire global plus élevés⁴.
- Pour ce qui est des tendances économiques de la période 1971–2000, celles des utilisateurs persistants étaient caractérisées par :
 - une croissance plus lente des exportations (dans les pays à faible revenu uniquement), une instabilité plus marquée des termes de l'échange, une ouverture

³ Parmi les autres caractéristiques incluses dans les régressions figurent la croissance du PIB réel, le solde des transactions courantes (par rapport au PIB), le degré d'ouverture, la part des exportations de produits de base dans le total des exportations et l'instabilité des termes de l'échange.

⁴ L'écart entre le ratio dette extérieure/PIB des utilisateurs persistants et celui des utilisateurs «temporaires» est statistiquement significatif, mais, dans les autres domaines, il n'est pas statistiquement significatif au niveau de 5 %.

moins grande aux échanges (tout particulièrement dans les pays à revenu intermédiaire), ainsi qu'une plus forte concentration des exportations de produits de base (surtout dans les pays à faible revenu);

- des dépenses publiques plus faibles et moins flexibles, en raison de la part plus élevée des dépenses militaires (surtout dans les pays à revenu intermédiaire) et des paiements d'intérêts (en particulier dans les pays à faible revenu);
- des recettes fiscales moins élevées par rapport au PIB (tout particulièrement dans les pays à revenu intermédiaire) et une charge plus lourde de la dette publique;
- une dette extérieure dont l'encours et le service ont représenté une charge plus lourde jusqu'aux années 90, ce qui a donné lieu à un recours beaucoup plus fréquent aux accords de rééchelonnement de la dette avec les créanciers — lesquels, en exigeant le «sceau d'approbation» du FMI, ont peut-être contribué à l'utilisation prolongée de ses ressources;
- une plus grande instabilité politique; et
- une inflation qui, sur la base des tendances macroéconomiques, a été à peu près la même pour les deux groupes sur la période en question. Pendant la majeure partie de cette période, les pays considérés comme utilisateurs persistants ont connu une croissance plus lente, à quelques exceptions près (par exemple, parmi les pays à faible revenu, le groupe des utilisateurs persistants semble avoir enregistré dans les années 90 une croissance en moyenne plus forte que les utilisateurs «temporaires»). Cependant, il est difficile d'interpréter ces résultats en faisant abstraction de l'endogénéité de l'accès aux ressources du FMI⁵. Cette question est abordée au chapitre V.

6. Comme il fallait s'y attendre, en raison de la prépondérance plus grande d'une lourde charge de la dette et du service de la dette, les accords de rééchelonnement avec le Club de Paris ont été beaucoup plus fréquents pour les utilisateurs persistants : parmi les pays à faible revenu, 93 % des utilisateurs persistants ont dû négocier un tel accord avec le Club de Paris à un moment ou un autre entre 1971 et 2000, contre 61 % des utilisateurs «temporaires». Parmi les pays à revenu intermédiaire, ces pourcentages s'établissent respectivement à 100 % et à 28 %. En outre, les utilisateurs persistants ont en général dû recourir plus souvent aux opérations de rééchelonnement que les utilisateurs «temporaires» (tableau 3). En effet, dans bien des cas, le besoin de telles opérations a pu compter parmi les principaux facteurs à l'origine de l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Comme il ressort des études de cas, l'évolution de l'approche adoptée par la communauté internationale face aux crises

⁵ Par exemple, un certain nombre de pays admissibles à la FRPC ont probablement été des utilisateurs «temporaires», et non des utilisateurs persistants, car ils ont traversé des périodes de conflits et troubles politiques qui ont rendu difficile la continuité d'accès aux ressources du FMI. De plus, ces facteurs influeraient manifestement sur leurs résultats de croissance.

d'endettement des années 1980 (dans le cas des Philippines) et aux problèmes d'endettement des pays pauvres très endettés (dans le cas du Sénégal) a fortement influé sur la durée de l'intervention du FMI à l'appui de programmes.

Tableau 3. Accords de rééchelonnement de la dette avec le Club de Paris de 1971 à 2000 : nombre moyen par pays¹

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	1971-2000
Utilisateurs persistants	0,3	3,0	2,4	5,3
Utilisateurs «temporaires»	0,2	1,3	1,5	2,9

1/ Pays ayant conclu au moins un accord de rééchelonnement avec le Club de Paris durant la période 1971-2000.

C. Survol des caractéristiques des pays faisant l'objet des études de cas

7. Des trois pays étudiés, le Pakistan et le Sénégal sont globalement représentatifs du groupe des utilisateurs persistants admissibles à la FRPC, alors que les Philippines possèdent les principales caractéristiques des utilisateurs persistants des ressources générales du FMI⁶. En particulier, à l'instar de la plupart des utilisateurs persistants, les trois pays se caractérisent par i) des recettes fiscales relativement faibles par rapport au PIB et une structure des dépenses rigide. Cela vaut tout particulièrement pour le Pakistan, mais moins pour le Sénégal, en comparaison des autres utilisateurs persistants à faible revenu; ii) un ratio échanges commerciaux/exportations peu élevé, une croissance relativement lente des exportations (exception faite des Philippines) et une concentration initialement forte des exportations de produits de base (sauf au Pakistan), ainsi que des réserves internationales très faibles; iii) un contexte politique défavorable, le Pakistan et les Philippines souffrant principalement de l'instabilité politique et du manque de cohésion politique, et le Sénégal, du clivage ethnique.

8. Dans ce contexte, quelques caractéristiques méritent d'être soulignées⁷ : i) sur le plan de la croissance et de la correction des déséquilibres macroéconomiques, les résultats du Pakistan ont généralement été supérieurs à la moyenne pour le groupe jusqu'aux années 90 et ont empiré par la suite, alors que l'ajustement par à-coup du Sénégal lui a valu des résultats de croissance supérieurs à la moyenne avec un ajustement plus faible dans les années 80, et

⁶ Les statistiques détaillées faisant état des comparaisons des trois pays avec leurs groupes témoins respectifs pour les différents indicateurs décrits dans les sections précédentes sont présentées à l'annexe III.

⁷ Les données sur l'évolution des principales variables économiques dans les trois pays figurent au tableau 8 du chapitre V.

l'inverse pour les années 70 et 90⁸; ii) les Philippines ont assisté à une évolution favorable des indicateurs commerciaux, mais étaient handicapées par un ratio dette extérieure/PIB élevé; iii) dans l'ensemble, comme le montrent les indicateurs mentionnés ci-dessus, les problèmes structurels du Pakistan semblent avoir été parmi les plus graves du groupe, alors que ceux des Philippines ont été d'une gravité proche de la moyenne pour les utilisateurs persistants et que ces problèmes ont été d'une acuité inférieure à la moyenne au Sénégal.

9. Si, d'un point de vue technique, il aurait dû être possible de tenir compte de ces caractéristiques dans l'élaboration de programmes soutenus par le FMI dans ces pays, les résultats des études de cas, qui sont analysés plus à fond dans la partie II, donnent à penser qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Par exemple, si l'on avait prêté davantage attention à la forte rigidité de la structure des dépenses dans les trois pays, notamment au Pakistan, on aurait vite compris qu'une réduction du déficit budgétaire aussi rapide que celle qui était visée serait très difficile à assurer de façon durable. De plus, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, bien que les programmes aient à maintes reprises visé à accroître le ratio recettes fiscales/PIB, les réformes institutionnelles en profondeur nécessaires pour donner lieu à une augmentation durable de ce ratio se sont avérées difficiles à réaliser.

10. Étant donné la signification statistique limitée des écarts observés entre les résultats des utilisateurs persistants et ceux des utilisateurs temporaires dans l'analyse transversale, et comme il est difficile de connaître le degré de représentativité des analyses plus détaillées des études de cas, les caractéristiques mises en relief sont porteuses d'informations utiles à l'élaboration des programmes des utilisateurs persistants. Par exemple, la faiblesse généralement observée de la croissance des exportations et des recettes fiscales laisse croire qu'il importe de veiller tout particulièrement à éviter que le programme ne repose sur des prévisions de croissance rapide des exportations et des recettes fiscales, sauf si on dispose de solides arguments en faveur du contraire. De même, lors de l'élaboration d'un programme d'ajustement budgétaire, il convient d'analyser avec une plus grande prudence la structure des dépenses, notamment pour en évaluer la rigidité et veiller à ce que la réduction visée puisse être assurée d'une manière durable et sans nuire à la croissance à long terme.

⁸ Pour les années 1990, il convient toutefois d'établir une distinction entre la période antérieure à la dévaluation et la période subséquente. La croissance a été beaucoup plus forte après la dévaluation (c'est-à-dire à partir de 1994).

CHAPITRE V

L'utilisation prolongée des ressources du FMI et l'efficacité des programmes bénéficiant de son soutien

1. Comme les politiques régissant l'utilisation des ressources du FMI sont conçues de manière à prévenir, ou tout au moins à limiter, leur usage prolongé, la généralisation de ce phénomène remet en question l'efficacité des programmes appuyés par l'institution dans les pays classés parmi les utilisateurs persistants. Le présent chapitre contient une étude à deux volets de cette question. Dans la partie A, nous examinons les résultats de comparaisons entre pays pour déterminer s'il existe des différences, au niveau de la conception et de l'exécution des programmes, entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires et quels enseignements peuvent être dégagés quant à l'impact des programmes appuyés par le FMI sur la croissance et l'ajustement des utilisateurs persistants¹. Dans la partie B, nous centrons notre attention sur les leçons à tirer de nos études de cas (Pakistan, Philippines, Sénégal, Maroc et Jamaïque) et des réponses aux questionnaires soumis par le BIE aux autorités des pays considérés comme des utilisateurs persistants et au personnel du FMI². Notre enquête, en particulier nos études de cas, a mis au jour des questions qui ont trait à l'efficacité des programmes en général et ne se rapportent pas uniquement aux utilisateurs persistants.

A. Résultats des comparaisons entre pays

Effets de l'utilisation prolongée des ressources du FMI : comparaisons entre pays

2. Les études empiriques sur les effets des programmes appuyés par le FMI (voir Haque et Khan, 1998) ont abouti à des résultats qui varient sensiblement selon la période considérée et la méthode d'estimation utilisée. Les études plus récentes qui ont fait appel à l'estimateur dit d'évaluation générale portent toutes à croire que les programmes contribuent à améliorer le solde des transactions courantes et la balance globale des paiements, mais leurs conclusions au sujet des effets des programmes sur la croissance sont plus contrastées³.

¹ Les résultats des comparaisons entre pays qui sont étudiés dans la présente section reposent sur la définition fondamentale de l'utilisation prolongée des ressources du FMI qui est énoncée au chapitre II. Comme les périodes couvertes par les diverses bases de données ne sont pas les mêmes, la composition précise du groupe des pays reconnus comme utilisateurs persistants varie selon la période considérée. Cependant, parce que l'utilisation prolongée persiste beaucoup avec le temps, la population des utilisateurs persistants ne varie guère au fil des ans et les résultats ne semblent pas très sensibles à ce facteur.

² Le questionnaire adressé aux utilisateurs persistants est présenté à l'annexe V.

³ Pour un survol des études en question, voir Haque et Khan (1998). Des effets significatifs ont été décelés par la récente étude de Barro et Lee (2002).

D'après Goldstein et Monteil (1986) et Khan (1990), ces effets sont négatifs. Conway (1994) a quant à lui observé que les programmes ont, en un premier temps, sur la croissance des effets négatifs qui sont ultérieurement compensés par des taux de croissance positifs. Par contre, Przeworski et Vreeland (2000), ont trouvé, en appliquant une méthode à peu près similaire, que les programmes ont des effets négatifs et persistants significatifs sur la croissance. Une étude récente de Barro et Lee (2002), dans laquelle une méthode différente (variable instrumentale) a été utilisée pour tenir compte du problème de l'endogénéité, a conclu que, s'ils n'ont pas un effet contemporain significatif sur la croissance, les programmes ont par contre un effet décalé négatif.

3. Outre qu'ils sont contrastés, comme le montre le résumé donné ci-dessus, les résultats des études existantes ne font pas apparaître de distinction entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires. Afin d'explorer cette question, nous avons demandé au professeur Lee, co-auteur de Barro et Lee (2002), de pousser plus avant son analyse pour déterminer si l'«utilisation prolongée» des ressources du FMI a sur la croissance un effet différent de celui de leur «utilisation temporaire»⁴. Les problèmes méthodologiques sont complexes et difficiles à résoudre totalement, mais les résultats, dont le détail est donné à l'annexe IV, soutiennent les conclusions suivantes :

- Les programmes ont des effets négatifs significatifs, tant contemporains que décalés, sur la croissance des utilisateurs persistants, mais aucun effet significatif sur celle des utilisateurs temporaires.
- Lorsque l'échantillon est limité aux utilisateurs des ressources générales du FMI, on constate que les programmes ont des effets contemporains et décalés très négatifs sur la croissance des utilisateurs persistants mais non sur celle des utilisateurs temporaires.
- Lorsque l'échantillon est limité aux utilisateurs des ressources concessionnelles du FMI, on constate que les programmes ont sur la croissance des effets contemporains négatifs qui sont plus que compensés par des effets décalés positifs dans le cas des utilisateurs persistants, mais aucun effet décalé significatif dans le cas des utilisateurs temporaires

4. Les résultats donnent à penser que, dans le cas des utilisateurs persistants, les programmes appuyés par le FMI ont des effets négatifs sur la croissance lorsqu'ils sont financés sur les ressources du CRG, et non sur celles des facilités concessionnelles. Cependant, comme mentionné ci-dessus, les précédentes évaluations de l'impact des programmes appuyés par le FMI sur la croissance ont abouti à des conclusions fort différentes et il semble que les résultats soient sensibles à la méthode et à la taille de

⁴ Nous lui avons demandé également d'élargir le champ de l'analyse effectuée par Barro et Lee (2002) pour y inclure les accords au titre des facilités concessionnelles.

l'échantillon retenues. Il est probable qu'il sera encore plus difficile de cerner l'impact indépendant d'une participation prolongée aux programmes soutenus par le FMI.

5. Il est bon de chercher à savoir si l'ajustement résultant des programmes des utilisateurs persistants diffère beaucoup, par son ampleur, de celui découlant des programmes des utilisateurs temporaires, bien que les mêmes problèmes méthodologiques se posent ici. Nous avons eu recours à la base de données des Perspectives de l'économie mondiale (PEM) pour examiner cette question⁵.

6. S'agissant des accords de confirmation (voir glossaire), l'ajustement du solde des transactions courantes a été quelque peu plus important pour les utilisateurs persistants que pour les «utilisateurs temporaires», mais celui du solde global des opérations du secteur public a été un peu plus faible pour le groupe des utilisateurs persistants (tableau 1)⁶. Les résultats révèlent néanmoins que les écarts négatifs par rapport à l'ajustement budgétaire visé — traité plus en détail ci-dessous — ont été plus grands pour le groupe des utilisateurs persistants. En moyenne, l'ajustement budgétaire des utilisateurs persistants ne semble pas avoir consisté en une réduction des dépenses publiques, exprimées en pourcentage du PIB.

7. En ce qui concerne les accords à moyen terme, l'ajustement a été sensiblement plus faible au cours de la période de trois ans dans le cas des utilisateurs persistants, qu'il s'agisse du solde des transactions courantes ou du solde budgétaire. Une fois encore, pour ce qui est de l'ampleur de l'ajustement budgétaire, l'écart constaté tient à une réduction beaucoup plus faible des dépenses publiques dans le groupe des utilisateurs persistants. Les écarts en question diffèrent dans l'ensemble de ceux observés entre les objectifs d'ajustement (voir ci-dessous), exception faite de l'ampleur relative de l'ajustement budgétaire.

⁵ Du fait que la base de données interne (MONA) du FMI sur les programmes renferme des renseignements incomplets sur les résultats et que son champ d'application diffère, à plusieurs égards, de celui de la base de données des PEM, il est impossible de procéder systématiquement à une comparaison directe des résultats et des programmes, comme il est question ci-dessous.

⁶ Aucune des différences évoquées dans la présente section n'est statistiquement significative. Les réserves d'usage sur l'établissement d'un lien de cause à effet s'imposent.

Tableau 1. Variation effective des variables clés¹
(Variation annuelle moyenne en pourcentage du PIB)

	Utilisateurs persistants		Utilisateurs temporaires	
	Accords de confirmation	Accords pluriannuels	Accords de confirmation	Accords pluriannuels
	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+3)	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+3)
Solde global du secteur public	0,75	1,43	1,07	2,36
Recettes de l'administration centrale	1,43	0,79	0,38	0,12
Dépenses de l'administration centrale	0,34	-0,70	-0,58	-2,52
Solde des transactions courantes	0,97	1,21	-0,30	3,56

1/ T désigne l'année où l'accord a été approuvé. Parce que les résultats sont tirés de la base de données des PEM, et que les définitions et la taille des échantillons diffèrent de celles retenues au tableau 4, il est difficile de comparer directement les chiffres.

Conception et exécution des programmes : comparaisons entre pays

8. Dans un premier temps, nous cherchons à savoir si les programmes des utilisateurs persistants diffèrent de ceux des utilisateurs «temporaires» par les cinq caractéristiques suivantes : l'excès d'optimisme des objectifs de croissance; l'ampleur de l'ajustement visé et les résultats; la nature de la conditionnalité; le degré d'exécution des programmes; et l'ampleur de l'«effort du FMI»⁷. Nous utilisons à cette fin diverses bases de données portant sur des périodes différentes.

Projections de croissance des exportations et du PIB réel⁸

9. Une comparaison des projections et résultats à moyen terme des programmes FASR (voir glossaire) est présentée au tableau 2. Elle montre que les projections de croissance des exportations ont été beaucoup trop optimisme dans le cas des utilisateurs persistants, mais

⁷ Il y a lieu de noter que, quelles qu'elles soient, les spécificités des utilisateurs persistants révélées par la présente analyse peuvent s'expliquer par toute une série de facteurs, et que rien ne prouve l'existence d'une relation de cause à effet avec un recours prolongé aux ressources du FMI.

⁸ Les analyses des programmes FASR que contient la présente section sont fondées sur la base de données constituée par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques sur les objectifs et résultats des programmes à moyen terme aux fins de l'examen de 1997 de la FASR. Le BIE n'a pu avoir systématiquement accès à des données plus récentes. L'analyse des programmes financés sur les ressources du CRG repose sur la base de données utilisée par Musso et Phillips (2001), qui est elle-même fondée sur la base de données MONA et englobe 69 programmes de 47 pays pour la période 1993-1997. Cette dernière base de données exclut les accords de précaution (voir glossaire) et les programmes FAS/FASR (voir glossaire). Aux fins de l'analyse, un pays est considéré comme un utilisateur persistant s'il répondait à la définition retenue dans la présente évaluation au début du programme inclus dans la base de données, ou si le programme en question a contribué par la suite à son classement parmi les utilisateurs persistants.

non dans celui des utilisateurs temporaires⁹. S'agissant de la croissance du PIB réel, les projections ont été en général trop optimistes pour les deux groupes de pays. Il ressort de la comparaison année par année des écarts observés que les projections de croissance du PIB réel des utilisateurs persistants comportent des erreurs qui sont plus grandes pour les dernières années des programmes pluriannuels que pour la première année.

Tableau 2. Optimisme des projections de croissance du PIB réel et des exportations dans le cadre des programmes FASR^{1/}

	Utilisateurs persistants		Utilisateurs temporaires	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Croissance des exportations de marchandises				
Résultats	7,4	5,8	17,2	13,6
Projections	10,5	9,9	12,5	12,5
Croissance du PIB réel				
Résultats	3,5	3,7	4,2	5,4
Projections	4,1	4,0	5,0	4,7

1/ Croissance annuelle moyenne en pourcentage pour les années t à t+4, où t est l'année du lancement du programme.

10. Les programmes appuyés par des accords financés sur les ressources du CRG comportent en général des projections portant sur une période beaucoup plus courte. Il a été possible de comparer seulement les projections de croissance du PIB réel de la première année, en mettant à profit la base de données utilisée par Musso et Phillips (2001)¹⁰. Encore une fois, les résultats laissent penser que les projections à court terme de la croissance du PIB réel étaient trop optimistes tant pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs «temporaires», mais que cet excès d'optimisme était en fait plus grand dans ce dernier cas (tableau 3)¹¹. L'écart appréciable entre les erreurs médianes et moyennes porte à croire à l'existence d'erreurs systématiques par défaut relativement importantes dans les projections

⁹ Pour aucun des deux groupes d'utilisateurs, toutefois, le biais n'est statistiquement significatif, étant donné la forte variabilité des projections aussi bien que des résultats en matière d'exportations.

¹⁰ L'étude porte sur les projections de l'année civile en cours lorsqu'un programme est approuvé plus de trois mois avant la fin de l'année, et sur celles de l'année suivante, lorsqu'il en est autrement. Pour cette raison, la période effectivement couverte par les projections est comprise entre 3 et 15 mois.

¹¹ Ces résultats contrastent dans une certaine mesure avec ceux de l'étude de Musso et Phillips, qui ont observé que les projections de croissance des programmes de «suivi» comportent un biais plus grand que celles des autres programmes de leur échantillon. Par programmes «de suivi», on entend les nouveaux programmes pour lesquels un accord, sous une forme ou une autre, était en vigueur l'année précédente. Cette observation tient à l'inclusion dans l'échantillon de Musso et Phillips d'un grand nombre de pays qui avaient un programme de suivi (immédiat) sans devenir pour autant des «utilisateurs persistants», au sens retenu dans la présente étude.

concernant les deux groupes d'utilisateurs¹². La base de données de Musso et Phillips ne renseigne pas sur la croissance des exportations, ce qui rend difficile la comparaison des projections et des résultats y afférents dans le cas des programmes financés par le CRG.

Tableau 3. Exactitude des projections à court terme pour les utilisateurs des ressources générales¹

	Utilisateurs persistants		Utilisateurs temporaires	
	Moyenne	Médiane	Moyenne	Médiane
Croissance du PIB réel				
Résultats	1,7	3,9	-0,9	0,2
Projections	2,4	3,4	0,2	-1,0
Écart 1/	-0,7	0,0	-1,1	-0,4

^{1/} La médiane des écarts n'est pas nécessairement égale à la différence entre les médianes respectives.

Ces résultats donnent à penser que les programmes des utilisateurs persistants qui font appel aux facilités concessionnelles ont assurément tendance à être trop optimistes quant à la croissance des exportations à moyen terme, ce qui peut influencer sur la conception des programmes. Il semble en outre que les projections de croissance du PIB réel dans le cadre des programmes financés par le CRG aussi bien que par les facilités concessionnelles soient un peu trop optimistes, mais, dans ce cas, l'excès d'optimisme ne paraît pas systématiquement liée à l'utilisation prolongée de leurs ressources.

L'ampleur de l'ajustement visé

11. Face à l'utilisation prolongée des ressources du FMI, le Conseil d'administration (voir glossaire) a mis sur pied une stratégie qui appelle à un ajustement plus concentré en début de période. Il y a donc lieu de se demander si les programmes des utilisateurs persistants visaient à assurer un ajustement du solde extérieur courant ou du déficit budgétaire plus important et plus concentré en début de période que ceux des utilisateurs temporaires. En raison des limitations des bases de données du FMI sur les programmes, il n'est possible de répondre à cette question que pour la période commençant en 1993¹³.

12. Il y a de grandes différences entre les programmes des utilisateurs persistants et ceux des utilisateurs temporaires pour ce qui est de l'ampleur de l'ajustement budgétaire visé et de l'ajustement du solde des transactions courantes, mais le schéma observé diffère selon qu'il

¹² Parmi les utilisateurs persistants dont les programmes comportent des projections bien trop optimistes sur la croissance du PIB figurent le Mexique (1995), la Bulgarie (1996) et la Roumanie (1997).

¹³ L'analyse présentée dans cette section repose sur la base de données MONA du FMI, dans laquelle les données sur les objectifs des programmes ne sont exhaustives que pour la période commençant en 1993, et les données sur les résultats sont incomplètes. Pour cette raison, le groupe des utilisateurs persistants retenu aux fins de la présente analyse comprend les pays qui étaient des utilisateurs persistants en 1993 ou qui le sont devenus par la suite.

s'agit d'accords de confirmation ou d'accords pluriannuels¹⁴. S'agissant des accords de confirmation, l'ajustement moyen du solde global du secteur public visé par les programmes des utilisateurs persistants dépassait de quelque peu celui recherché par les utilisateurs temporaires (2½ points de pourcentage du PIB et 2 points, respectivement) (tableau 4). Cependant, si nous prenons la variation du solde budgétaire primaire de l'administration centrale comme indicateur de l'effort d'ajustement, l'ajustement budgétaire visé par les utilisateurs persistants (1,8 % du PIB) a été en moyenne beaucoup plus faible que celui recherché par les utilisateurs temporaires (3,3 %). Par ailleurs, dans le cas des utilisateurs persistants bénéficiaires d'accords de confirmation, l'ajustement budgétaire prévu au programme devait être davantage le résultat d'un accroissement des recettes et beaucoup moins celui d'une réduction des dépenses primaires (c'est-à-dire hors intérêts). Bien que les données sur les résultats, comme indiqué ci-dessus, ne se prêtent pas à des comparaisons rigoureuses, elles portent à croire que les utilisateurs persistants ont en fait réalisé un ajustement budgétaire plus faible, sans réduction des dépenses. De plus, l'ajustement du solde courant extérieur requis des utilisateurs persistants bénéficiaires d'accords de confirmation a été lui aussi beaucoup plus faible que celui des utilisateurs temporaires.

**Tableau 4. Variation visée des variables clés
(Variations annuelles moyennes en pourcentage du PIB)**

	Utilisateurs persistants				Utilisateurs temporaires			
	AC	Accords pluriannuels			AC	Accords pluriannuels		
	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+3)	Part de l'ajustement concentré en début de période ¹	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+1)	(T-1) à (T+3)	Part de l'ajustement concentré en début de période ¹
Solde global du secteur public ²	2,5	1,59	2,92	54	2,0	1,95	3,57	55
Recettes de l'administration centrale	1,55	0,28	0,68	42	1,2	0,92	1,3	71
Dépenses totales de l'administration centrale	-0,78	-0,93	-2,02	46	-2,05	-1,13	-2,02	56
Solde budgétaire primaire de l'administration centrale ²	1,79	0,81	1,92	42	3,29	1,85	2,49	74
Solde extérieur courant ²	0,09	1,07	3,18	34	0,62	1,25	3,31	38

Nota : T désigne l'année où l'accord a été approuvé.

^{1/} Ajustement visé pour la période T-1 à T+1, en proportion de l'ajustement visé pour la période T-1 à T+3.

^{2/} Un chiffre positif indique une amélioration du solde.

13. Pour ce qui est des accords pluriannuels, l'ajustement budgétaire requis des utilisateurs «temporaires» a été plus important que celui requis des utilisateurs persistants,

¹⁴ Aucune des différences examinées ici n'est statistiquement significative au niveau de 5 % en raison des très fortes variations observées au sein de chaque groupe.

qu'il s'agisse du solde global ou du solde primaire¹⁵. La réduction prévue des dépenses primaires a été d'une ampleur analogue pour les deux groupes de pays, mais l'effort de recettes des utilisateurs temporaires a été beaucoup plus grand. Contrairement à ce qui a été observé pour les accords de confirmation, le niveau de l'ajustement du solde des opérations courantes dans le cadre des programmes pluriannuels a été le même pour les deux groupes de pays. Le rééquilibrage budgétaire était en fait censé contribuer bien davantage à l'ajustement dans le cas des utilisateurs temporaires que dans celui des utilisateurs persistants.

14. Une importante différence entre les utilisateurs persistants et les «utilisateurs temporaires» bénéficiaires d'accords pluriannuels réside dans le fait que l'ajustement visé de toutes les variables a été **davantage** concentré en début de période dans les programmes des utilisateurs temporaires, notamment en ce qui concerne l'accroissement des recettes et la compression des dépenses primaires. Cet état de fait est contraire aux attentes, étant donné les directives sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI.

*Le champ et la nature de la conditionnalité*¹⁶

15. Aux fins de la présente étude, la conditionnalité est de deux types : «dure» ou «souple»¹⁷. La conditionnalité dure comprend les mesures préalables (MP) et les critères de réalisation (voir glossaire), deux catégories de conditions que le pays doit remplir pour avoir accès aux ressources du FMI dans le cadre d'un programme¹⁸. La conditionnalité «souple»

¹⁵ Comme indiqué précédemment, l'ajustement budgétaire effectivement opéré par les utilisateurs persistants dans le cadre d'accords pluriannuels a été lui aussi plus faible.

¹⁶ Les observations de la présente section sont fondées sur deux bases de données : l'une, constituée par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques aux fins de l'examen de 2001 de la conditionnalité du FMI, est centrée sur la conditionnalité structurelle et englobe tous les programmes appuyés par le FMI dans la période 1987-2000; l'autre a été créée pour un projet d'étude interne sur les facteurs déterminants de l'efficacité des programmes soutenus par le FMI, dont les résultats sont présentés dans Ivanova et al. (2001). Cette seconde base de données porte sur l'ensemble de la conditionnalité des quelque 170 accords approuvés entre 1992 et 1998. Les deux ensembles de données conduisent à des conclusions à peu près semblables, même s'ils portent sur des périodes différentes.

¹⁷ Cette distinction entre conditionnalité «dure» et conditionnalité «souple» n'est pas officiellement adoptée par le FMI et s'applique uniquement à la forme que revêt la conditionnalité, et non au degré de vigueur de la mesure sous-jacente.

¹⁸ Cependant, ces conditions diffèrent, en ce sens que les mesures préalables sont souvent imposées avant l'approbation d'un accord, tandis que les critères de réalisation sont définis dans l'accord même et ne s'appliquent qu'aux décaissements ultérieurs. Les mesures préalables aux revues subséquentes et non à l'approbation initiale du programme sont parfois qualifiées de «conditions d'achèvement de la revue». Avant 2000, les mesures préalables n'étaient généralement pas spécifiées dans le texte des décisions du Conseil d'administration, ce qui leur conférait un caractère informel (et peu transparent). Dans les deux cas, le pays peut avoir accès aux ressources du FMI sans avoir rempli toutes les conditions. Toutefois, en ce qui concerne les critères de réalisation, cela exigera l'adoption par le Conseil d'administration d'une décision d'accorder au pays une dérogation, alors que, pour les mesures préalables, il suffit que la direction du FMI détermine qu'une masse critique de mesures a été prise.

regroupe tous les éléments que le FMI prend en considération pour déterminer s'il y a lieu ou non d'«achever» une revue, et de permettre ainsi le décaissement d'une tranche de financement. Elle peut comprendre des repères (voir glossaire) structurels, des objectifs indicatifs ou des mesures générales mentionnées dans la lettre d'intention (voir glossaire) des autorités¹⁹, lesquelles sont parfois expressément désignées comme éléments qui seront soumis à une revue.

16. Il ressort des données transversales résumées au tableau 5 que les accords du FMI avec les utilisateurs persistants comportaient généralement des conditions structurelles formelles dont le nombre était en moyenne inférieur à celui des conditions incluses dans les accords passés avec les utilisateurs «temporaires», quel que soit le type d'accord²⁰. Qui plus est, la plupart des cas de recours massif à la conditionnalité structurelle ne s'appliquaient pas à des utilisateurs persistants; il s'agissait, dans un grand nombre d'entre eux, d'économies en transition. À titre d'exemple, seulement 4 des 17 programmes comportant plus de 10 mesures préalables par année de programme dans les années 90 étaient ceux d'utilisateurs persistants, quoique le Pakistan figure parmi eux.

Tableau 5. Nombre moyen de conditions structurelles par année de programme (1987-2000)

	Total des conditions ¹		Repères		Mesures préalables		Critères de réalisation	
	UP	UT	UP	UT	UP	UT	UP	UT
Tous accords	6,5**	9**	3,6	4,8	1,6*	3,1*	1,0	0,8
FASR/FRPC	8,4	10,1	5,5	5,8	1,0*	2,8*	1,7	1,5
AC et MEDC	4,9**	8,5**	1,8**	4,4**	2,1	3,3	0,5	0,6
Pour mémoire								
Pakistan	10,4		4,9		0,8		4,7	
Philippines	2,2		0		0,8		0,2	
Sénégal	7,1		4,7		0,1		2,3	

Source : Base de données MONA. Les symboles ** et * indiquent que l'écart entre les deux moyennes est statistiquement significatif aux niveaux de 1 % et 5 %, respectivement.

1/ L'écart entre le total des conditions et la somme des trois autres catégories tient à la conditionnalité liée aux «revues». Il est particulièrement grand dans le cas des Philippines.

¹⁹ Toutefois, les mesures générales incluses dans la lettre d'intention des autorités nationales ne relèvent pas toutes de la conditionnalité à proprement parler.

²⁰ Lorsque les pays en transition sont exclus de l'échantillon, toutes les moyennes figurant au tableau diminuent et l'écart entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires est quelque peu plus faible. Toutefois, les résultats de la comparaison demeurent dans l'ensemble les mêmes, exception faite du total des conditions dans les accords FASR/FRPC, qui a été légèrement plus élevé pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs temporaires.

17. Les conditions structurelles appliquées aux utilisateurs persistants étaient non seulement moins nombreuses, mais aussi, comme il ressort des données disponibles, plus «souples» — du moins au sens étroit du terme défini ci-dessus²¹. Dans les accords approuvés en faveur des deux groupes de pays, la conditionnalité était pour sa plus grande part du type «souple» (composée principalement de repères structurels). Cependant, les accords avec les utilisateurs persistants comportaient moins de mesures préalables, surtout les accords relevant des facilités concessionnelles.

18. L'une des caractéristiques distinctives des accords avec les utilisateurs persistants des ressources du CRG était la part élevée des conditions à évaluer dans le cadre des revues de programmes dans le total des conditions (10 %, contre 5 % ou moins dans tous les autres cas); cette forme de conditionnalité a, plus que les autres, permis au FMI de disposer d'une plus grande marge de manoeuvre pour évaluer les progrès des réformes structurelles. Par exemple, dans le cas des Philippines, le FMI en est venu à compter presque exclusivement sur les revues des programmes pour assurer l'application de la conditionnalité structurelle, car le système politique était tel qu'il était difficile pour le gouvernement de faire adopter des mesures par le Congrès dans des délais précis. Comme l'illustre l'étude des Philippines, si une souplesse d'action et une marge de manoeuvre discrétionnaire plus grandes étaient offertes par les revues, celles-ci se caractérisaient aussi par une certitude moins forte concernant le moment des décaissements, la teneur des politiques et les pressions incitant à «renégocier le programme à chaque revue».

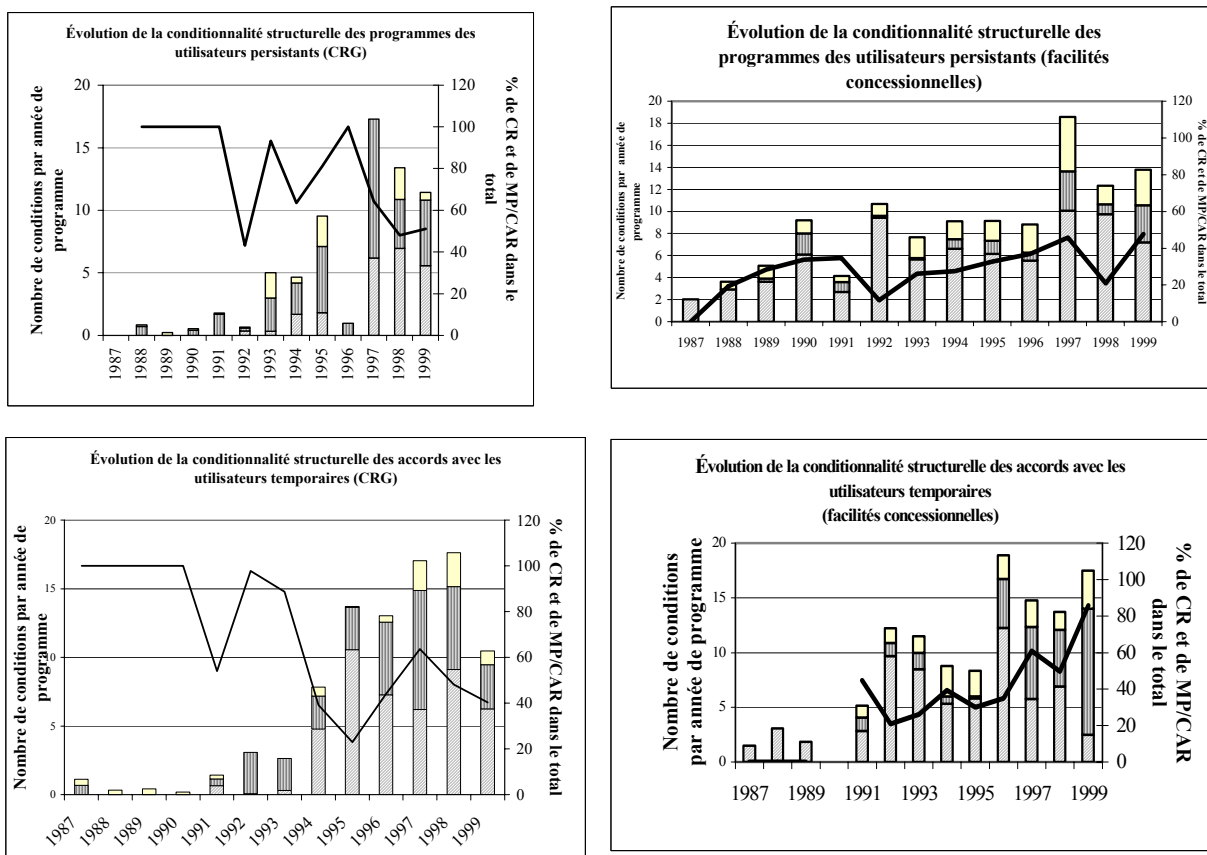
19. La conditionnalité structurelle a en outre eu tendance à s'alourdir et à devenir plus contraignante avec le temps, mais cette tendance a influé sur les programmes des deux groupes d'utilisateurs, et rien ne porte à croire qu'elle était plus marquée dans le cas des utilisateurs persistants (voir le graphique 1).

20. Il ressort des données disponibles que le nombre des conditions d'ordre macroéconomique a été lui aussi plus élevé dans les accords du FMI avec les utilisateurs «temporaires» que dans ses accords avec les utilisateurs persistants²². En ce qui concerne les accords avec les utilisateurs des ressources du CRG, il y a eu en moyenne 31 conditions

²¹ Le Pakistan faisait exception parmi les pays étudiés.

²² Les données sur la conditionnalité macroéconomique sont à plusieurs égards difficiles à obtenir et peu fiables, ce qui nuit à la solidité des conclusions. Bien que les observations initiales du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, fondées sur un petit échantillon d'accords, donnent à penser que le nombre total de conditions macroéconomiques (c'est-à-dire les valeurs cibles des agrégats macroéconomiques clés présumées sous le contrôle des autorités) par date d'échantillonnage a peu varié d'un programme à l'autre, les données recueillies dans Ivanova et al. (2001), qui sont présentées ici, font état de variations significatives, ce qui tient peut-être à la différence de fréquence des dates d'échantillonnage (en effet, un indicateur macroéconomique qui est suivi, par exemple, sur une base trimestrielle comptera pour quatre conditions au cours d'une année donnée).

Graphique 1. Évolution de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI



Les histogrammes se rapportent à l'échelle de gauche, les lignes, à l'échelle de droite.

□ CR : critères de réalisation

▨ MP : mesures préalables; CAR : conditions d'achèvement des revues

▩ RS : repères structurels

macroéconomiques par année de programme pour les utilisateurs persistants, et 35 pour les utilisateurs temporaires, résultat qui tient probablement à la fréquence plus grande des revues dans ce dernier cas. Pour les accords FASR, ces nombres ont été respectivement de 10 et 13. Ces deux observations portent à croire qu'il n'y a pas eu un suivi plus étroit des résultats des programmes des utilisateurs persistants.

Différences dans l'exécution des programmes

21. En ce qui concerne l'exécution des programmes, il est difficile d'évaluer la situation car toute mesure est par essence arbitraire. Le tableau 6 présente six différents indicateurs du degré d'exécution. Ils montrent que, parmi tous les accords, les programmes des utilisateurs persistants sont plus sujets que les autres à des interruptions, qu'elles soient «mineures» ou

permanentes. Cependant, si nous considérons les programmes financés par les ressources du CRG et ceux qui sont appuyés par les facilités concessionnelles, nous constatons que ces interruptions sont plus fréquentes pour le groupe des utilisateurs persistants que pour celui des utilisateurs «temporaires» seulement lorsqu'il s'agit des programmes financés par les ressources du CRG. Pour ce qui est de l'exécution globale, les utilisateurs persistants font un peu mieux que les utilisateurs temporaires tant que le programme ne s'écarte pas de la voie tracée²³, ce qui, dans le cas des programmes financés par le CRG, porterait à croire qu'ils ont plus de difficulté à poursuivre leurs efforts.

22. En théorie, ces deux observations pourraient tenir soit à une plus forte propension des politiques des utilisateurs persistants à des dérapages importants, soit à l'attitude plus rigide adoptée par le FMI lorsqu'il détermine si un dérapage donné peut être corrigé (et, partant, si une dérogation au critère de réalisation correspondant se justifie). Cependant, les données révèlent que les utilisateurs persistants, en particulier ceux des ressources générales du FMI, ont bénéficié de dérogations à un pourcentage un peu plus grand de leurs critères de réalisation structurels que les utilisateurs «temporaires», tandis qu'il n'y a presque pas de différence entre les deux groupes pour ce qui est des dérogations aux critères de réalisation quantitatifs (tableau 7)²⁴.

²³ Les ressources statistiques dont nous disposons ne nous permettent pas de suivre l'application de la conditionnalité des programmes qui sortent de la voie tracée, et les indices présentés ici n'incluent pas d'indicateur du degré d'exécution effectif des programmes, qu'ils ont ainsi tendance à surestimer.

²⁴ Cependant, lorsque c'est la base de données d'Ivana et al. (2001) qui est utilisé pour déterminer le pourcentage de critères de réalisation macroéconomiques pour lesquels des dérogations ont été accordées, une différence notable est observée dans le cas des accords FASR/FRPC, où 17 % des critères de réalisation ont fait l'objet de dérogations pour le groupe des utilisateurs persistants, contre 12 % pour les utilisateurs temporaires. Il y a lieu de rappeler que la base de données d'Ivanova, au contraire de celle qui est utilisée au tableau 7, rend compte du nombre effectif de critères de réalisation macroéconomiques dans les programmes et non de leur nombre approximatif, calculé sur la base du nombre de dates d'échantillonnage.

Tableau 6. Données sur l'exécution des programmes, 1992-1998

	Pourcentage d'accords ayant subi au moins une interruption mineure ¹	Pourcentage d'accords ayant subi une interruption majeure ²	Part des fonds engagés effectivement décaissée ³	Indice moyen d'application des conditions macroécono- miques ⁴	Indice moyen d'application des conditions structurelles ⁴	Indice moyen d'application de l'ensemble des conditions ⁴
Tous types d'accords						
Utilis. persistants	72	47	77	81	68	77
Utilis. temporaires	68	39	76	82	67	75
Accords FASR						
Utilis. persistants	66	44	80	77	73	74
Utilis. temporaires	88	46	82	78	69	72
Accords CRG						
Utilis. persistants	77	49	74	84	62	80
Utilis. temporaires	61	36	74	83	67	77
Pour mémoire						
Pakistan	100	83	47	88	79	83
Philippines	100	50	77	88	68	86
Sénégal	100	33	88	90	71	85

Source : Base de données d'Ivanova *et al.* (2001).

^{1/} Il y a interruption mineure dans le cas d'un accord de confirmation si l'achèvement de la revue est retardé de plus de trois mois, ou si la revue reste inachevée pendant plus de trois mois; dans le cas d'un accord FASR/FRPC, si l'achèvement de la revue est retardé de plus de six mois ou si la revue reste inachevée pendant plus de six mois; dans le cas d'un accord pluriannuel, si un intervalle de plus de six mois s'écoule entre deux accords annuels, ou s'il n'y a pas approbation d'un accord annuel au moins.

^{2/} Il y a interruption permanente i) si la dernière revue prévue n'a pas été achevée (quel que soit le type de programme); ou ii) si toutes les revues prévues ont été achevées mais l'accord annuel subséquent n'as pas été approuvé (accords FASR/FRPC seulement).

^{3/} Non compris les accords de précaution.

^{4/} L'indice d'application est égal à 100 si la condition est remplie, ou si elle est remplie après modification, à 50 si elle est remplie après un retard important (conditions structurelles seulement) et à 0 si elle n'est pas remplie, si une dérogation a été accordée, ou si elle n'est pas remplie après modification.

Tableau 7. Recours aux dérogations, 1987-2000 ^{1/}

	Nombre de dérogations consenties par année de programme					Pourcentage des CR faisant l'objet de dérogations	
	Total	CRQ+CRS	CRQ	CRS	CRP	CRS/total	CRQ/total
Utilisateurs temporaires	1,3	1,0	0,7	0,3	0,3	25	2,7
Moyenne, pays admissibles à la FRPC	1,6	1,4	0,9	0,5	0,2	25	4,5
Moyenne, CRG seulement	1,1	0,8	0,6	0,2	0,3	25	2,1
Utilisateurs persistants	1,2	1,1	0,7	0,4	0,1	29	2,9
Moyenne, pays admissibles à la FRPC	1,3	1,2	0,7	0,5	0,1	27	4,4
Moyenne, CRG seulement	0,9	0,8	0,6	0,2	0,1	33	2,1
Pour mémoire							
Pakistan	1,4	1,2	0,6	0,6	0,2	10	ND
Philippines	0,8	0,7	0,7	0,0	0,1	0	3
Sénégal	1,2	0,7	0,5	0,2	0,5	6	ND

Source : Base de données sur les dérogations, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques.

Nota : CR : critères de réalisation; CRQ : critères de réalisation quantitatifs; CRS : critères de réalisation structurels; CRP : critères de réalisation permanents.

^{1/} Non compris les dérogations pour inapplicabilité.

23. D'après les directives internes du FMI, les dérogations peuvent être accordées aux pays lorsqu'il se produit, par rapport aux objectifs agréés, de faibles dérapages jugés temporaires ou réversibles. Le fait que les interruptions de programme et les dérogations ont été plus nombreuses pour les utilisateurs persistants donne à penser que, dans leur cas, les dérogations ont été plus souvent suivies par des interruptions de programme, ce qui pourrait indiquer qu'une plus grande proportion des dérogations accordées aux utilisateurs persistants s'est avérée, après coup, injustifiée²⁵. Il en a été ainsi peut-être parce que le FMI avait un seuil de tolérance plus élevé en ce qui concerne l'ampleur des dérapages pour lesquels les

²⁵ Il s'agit-là seulement de conjectures, car il est possible que les interruptions de programme aient été causées par des facteurs totalement indépendants des conditions pour lesquelles des dérogations ont été accordées. Seule une analyse au cas par cas permettrait de tirer des conclusions fermes. Cependant, les études de cas montrent que les dérogations étaient souvent liées à d'importants dérapages des politiques. Par exemple, il ressort des décisions qu'aucune des dérogations accordées au Pakistan ou aux Philippines depuis 1983 n'était motivée par des chocs exogènes ou des raisons techniques. En revanche, deux des trois dérogations aux critères de réalisation quantitatifs consenties au Sénégal avaient pour motifs des chocs exogènes. Cette divergence concorde avec les différences observées entre les accords CRG et les accords FASR à cet égard. Les cinq dérogations aux critères de réalisation quantitatifs (ainsi que deux dérogations aux critères de réalisation structurels) consenties au Pakistan dans le cadre de la deuxième revue de son accord de confirmation en décembre 1996 sont des exemples de dérogations accordées pour des dérapages importants des politiques. Le programme s'est effondré peu après.

utilisateurs persistants ont obtenu des dérogations, ou parce que les mesures correctives appliquées dans leur cas ont été plus souvent insuffisantes.

24. Bien que les utilisateurs persistants des ressources ordinaires du FMI soient plus susceptibles que les autres de connaître de graves interruptions dans l'application de leurs programmes, la part des fonds engagés qui a été décaissée en faveur des deux groupes d'utilisateurs au titre de leurs accords a été la même. Ce résultat tient à une concentration un peu plus forte des décaissements en faveur des utilisateurs persistants — contrairement à la stratégie adoptée par le Conseil d'administration à l'égard de l'utilisation prolongée des ressources du FMI²⁶.

25. Ces observations concordent généralement avec les résultats des récents examens internes des modalités de la conditionnalité, à savoir : i) il n'y a de relation claire et nette entre le nombre des conditions ou les modalités de la conditionnalité (en particulier le nombre des mesures préalables) et la probabilité de réussite d'un programme appuyé par le FMI; ii) les dérogations ont servi principalement à faire face à des dérapages importants des politiques et non, comme il avait été prévu à l'origine, à des facteurs mineurs ou techniques ou à des événements exogènes. Il ressort en outre de ces observations que la pratique du FMI à l'égard des utilisateurs persistants n'a pas été entièrement conforme aux directives qui appellent à un suivi plus intensif des programmes des utilisateurs persistants (voir le chapitre III).

Différences dans le degré de participation des services du FMI²⁷

26. Nous constatons que les accords du FMI avec les utilisateurs persistants ont exigé moins de ressources en personnel que ses accords avec les utilisateurs «temporaires», mais la rotation du personnel a été élevée pour les deux groupes. De plus amples détails sont fournis à l'annexe VI.

27. Les accords avec les utilisateurs temporaires ont fait l'objet d'un nombre plus grand de missions que les accords avec les utilisateurs persistants, en particulier si la période de

²⁶ Depuis 1993, la part du total des fonds engagés au titre de programmes qui a été décaissée sous forme de tirages dans la première tranche a été en moyenne de 26 % plus élevée pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs temporaires, ce qui semble indiquer que les décaissements en faveur des premiers ont été davantage concentrés en début de période.

²⁷ L'effort financier du FMI a lui aussi fait l'objet de comparaisons, qui ont porté sur le ratio financement brut du FMI/besoins de financement bruts pour la durée du programme, sur lesquels on dispose de données pour la période 1990-2001. Les différences observées entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires étaient faibles et sans signification statistique.

négociation est prise en compte²⁸. La différence semble tenir, pour sa plus grande part, à la phase d'exécution/surveillance, et non à celle de la conception des programmes. Ces observations sont difficiles à interpréter : on ne peut en conclure qu'une participation accrue des services du FMI aurait pu aider à éviter l'utilisation prolongée de ses ressources, car la relation de cause à effet est difficile à établir. Il se peut que les accords avec les «utilisateurs temporaires» soient à plus forte intensité de ressources humaines car d'autres facteurs sont en jeu²⁹.

28. On observe une rotation élevée du personnel du FMI qui travaille sur le cas des utilisateurs tant «temporaires» que persistants³⁰. En moyenne, les pays appliquant un programme ont reçu, au cours des cinq années écoulées, quatre chefs de mission différents, observation qui a très peu varié d'un groupe à l'autre³¹. La rotation des autres membres des missions a été elle aussi élevée pour les deux groupes. Ces conclusions concordent avec les observations formulées par les autorités des pays classés parmi les utilisateurs persistants ainsi que par des membres des services du FMI. Les uns comme les autres ont vu dans la rotation excessive du personnel un problème sérieux. Bien que les données semblent indiquer que le problème n'est pas propre au groupe des utilisateurs persistants, une rotation aussi

²⁸ Ces conclusions sont conformes à celles qui découlent des données que le Bureau de la vérification et de l'inspection internes du FMI a établies au cours de l'une de ses récentes évaluations et qu'il a fournies au BIE, lesquelles confirment que les utilisateurs persistants reçoivent, dans l'ensemble, moins de missions que les utilisateurs «temporaires», et révèlent en outre que, dans le cas des pays non admissibles à la FRPC, la taille moyenne plus petite des missions qu'ils reçoivent vient accentuer cette différence. Par contre, en ce qui concerne les pays admissibles à la FRPC, les missions sont généralement de taille plus grande pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs «temporaires» (exception faite de l'exercice 2001). Cette différence de taille des missions est, pour une grande part, attribuable à la présence de personnel des départements fonctionnels.

²⁹ Par exemple, parce que i) un accord avec les utilisateurs temporaires a moins de chances d'être immédiatement précédé d'un autre accord, la conception du programme exigeant davantage de travaux préparatoires et de consultations avec les autorités nationales et autres parties prenantes; ii) les programmes des «utilisateurs temporaires» connaissent moins d'interruptions permanentes, ce qui signifie qu'un plus grand nombre de revues sont achevées, de même que les travaux des missions correspondantes; ou iii) les utilisateurs temporaires doivent remplir un plus grand nombre de conditions, ce qui exige un processus de suivi plus intensif. Des tests économétriques sur les déterminants du succès des programmes d'ajustement (par exemple Ivanova (2001) et Dollar-Svensson (2000)) ont montré que, une fois l'endogénéité de l'effort institutionnel prise en compte, celui-ci n'a guère d'effet significatif sur la probabilité de réussite d'un programme. Fait à noter, cette conclusion est valable, quelle que soit le signe de la corrélation : Ivanova et al. (2001) ont conclu que le FMI semblait investir plus de ressources dans les programmes qui réussissent que dans ceux qui échouent, tandis que Dollar-Svensson (2000) a observé que la Banque mondiale engageait plus d'efforts dans des projets se soldant par un échec.

³⁰ Sur la base d'une analyse des données recueillies par le BIE sur les déplacements dans le cadre des missions, laquelle s'inscrit en complément de ses travaux sur l'organisation et la gestion des missions, dont il a été question auparavant. Les données analysées portent sur les exercices 1996 à 2001.

³¹ Ce nombre ne tient pas compte des situations dans lesquelles le chef de mission permanent a cédé sa place à un membre du bureau du directeur du département géographique pertinent qui a rempli les fonctions de chef de mission spécial.

élevée risque de nuire indûment à la qualité des travaux du FMI sur ses pays membres et à sa relation avec les autorités. Ces effets pourraient être plus préjudiciables aux utilisateurs persistants, étant donné l'importance des antécédents et de la courbe d'apprentissage dans leur cas.

B. Données des études de cas et réponses aux questionnaires

29. Dans la présente section, nous présentons des données relatives à la conception et à l'exécution des programmes qui sont tirées de l'étude détaillée de trois pays et de l'analyse plus succincte du cas de deux «anciens» utilisateurs persistants. En ce qui concerne les trois pays étudiés en détail, des progrès vers la résolution de leurs problèmes économiques ont en fin de compte été accomplis dans le cadre des programmes appuyés par le FMI, mais ces progrès n'ont pas été réalisés au même rythme dans tous les domaines, ils ont pris plus de temps qu'on ne l'avait initialement prévu et ils ont en général été en deçà des objectifs fixés au moment où les programmes ont été agréés (voir l'encadré 1).

30. Les résultats des études de cas et les réponses aux questionnaires soumis à un groupe plus large d'utilisateurs persistants nous permettent d'imputer à une combinaison de facteurs l'efficacité limitée des programmes appuyés par le FMI dans ces pays, à savoir : des programmes dont le profil temporel est trop court par rapport à l'ampleur de leurs objectifs; l'insuffisance de l'attention accordée à l'internalisation des programmes et à la capacité d'exécution; la nature de la conditionnalité, en particulier le traitement des réformes institutionnelles fondamentales; les questions liées au cadre de programmation financière; et celles qui se rapportent à la stratégie de sortie des utilisateurs persistants. La plupart de ces problèmes de conception des programmes semblent être moins imputables aux déficiences des analyses techniques des services du FMI qu'à divers facteurs institutionnels, qui sont traités au chapitre VI.

31. Avant d'aborder ces questions, nous tenons à insister sur les points suivants :

- Il y a manifestation des limites à la généralisation des conclusions tirées de l'étude d'un petit nombre de pays — en particulier si les pays ont été choisis parce que leur processus d'ajustement a été difficile et prolongé. Nous ne voulons pas dire que la totalité, ni même la plupart, des programmes appuyés par le FMI se sont heurtés à la série de difficultés identifiée ici, fussent-ils ceux des utilisateurs persistants. Nous ne disposons pas de données suffisantes pour justifier pareille conclusion. Même pour les pays étudiés, les résultats ont sensiblement varié. Néanmoins, nombre des réponses aux questionnaires nous portent à croire que les problèmes identifiés ne sont pas tout simplement le fait de cas isolés.
- Plusieurs des problèmes traités ne sont pas propres aux utilisateurs persistants — ni même plus particulièrement répandus dans leur cas que dans d'autres. Mais les problèmes décelés semblent en fait avoir prolongé l'intervention du FMI dans les pays étudiés et sont porteurs d'enseignements qui méritent d'être mis en lumière.

- Nous n'avons pu quantifier la contribution des problèmes de conception des programmes à l'utilisation prolongée des ressources du FMI par rapport à celle d'autres facteurs, notamment ceux qui échappent à la volonté du FMI — comme les actions des autorités. Cependant, à en juger par l'ensemble des données analysées, nous sommes d'avis que ces problèmes y ont été pour une large part.
- Enfin, certains des problèmes recensés sont déjà bien connus, car ils ont été traités dans diverses évaluations précédentes. D'importantes initiatives ont été engagées en vue de corriger quelques-uns d'entre eux, comme on le verra au chapitre VIII.

Profil temporel des programmes

32. Les études de cas montrent que, bien des fois, les programmes ont eu tendance à «trop en promettre», qu'il s'agisse des délais de rétablissement de la viabilité macroéconomique ou du rythme d'exécution des réformes structurelles. Sur le plan macroéconomique, cette tendance a été des plus marquées au Pakistan, mais elle transparissait également dans les attentes concernant la capacité du Sénégal à se passer de l'allègement de la dette. Il serait intéressant de savoir si l'optimisme excessif observé a posteriori tient uniquement au fait que les politiques arrêtées dans le cadre du programme n'ont pas toujours été mises en œuvre (voir l'encadré 2). Leur faiblesse d'exécution y a certes contribué, comme l'illustre l'exposé détaillé qui en est fait dans les chapitres consacrés à ces études. Et ce n'est pas par coïncidence que cet excès d'optimisme a été des moindres au Maroc, pays qui avaient les meilleurs antécédents en matière d'exécution du programme. Toutefois, la sous-estimation répétée des obstacles à la mise en œuvre des politiques est en soi un problème de conception des programmes. Qui plus est, certains programmes, notamment ceux du Pakistan dans les années 90, étaient fondés sur des projections d'exportations et de recettes fiscales qui auraient été optimistes même si les politiques avaient été entièrement exécutées. Au volet structurel, l'excès d'optimisme — quant à la longueur et à la diversité des réformes inscrites aux programmes — a caractérisé les trois cas étudiés.

Encadré 1. Aperçu des acquis des programmes appuyés par le FMI dans les pays étudiés

Le Pakistan n'a guère ou pas accompli de progrès durables sur le plan macroéconomique, sauf dans le domaine de l'inflation, qui a été réduite de moitié et ramenée à 4 % dans les années 90. Tant le déficit budgétaire que le déficit des transactions courantes sont demeurés élevés tout au long de la période et ils s'établissaient respectivement à 5 % et 4 % du PIB en 2000, tandis que les réserves internationales sont restées à un niveau dangereusement bas (tableau 8). Par ailleurs, le taux de croissance est tombé à 4 % par an en moyenne de 1988 à 2000, et la pauvreté a progressé régulièrement, avec 30 % de la population au-dessous du seuil de pauvreté en 2000.

Au volet des réformes structurelles, les progrès ont été inégaux. Des réformes ont été opérées dans certains des domaines essentiels relevant du mandat du FMI, par exemple la libéralisation du commerce et des paiements extérieurs, la gestion de la dette publique et la conduite de la politique monétaire, notamment l'indépendance de la banque centrale. En ce qui concerne la réforme de la fiscalité et des prix administrés (y compris les tarifs des services publics), ainsi que le contrôle du secteur financier, les progrès ont été plus lents, mais en fin de compte importants, quoique loin d'être complets. Dans d'autres domaines critiques, tels que l'administration fiscale et les entreprises publiques, seules de petites améliorations avaient commencé à se matérialiser tout à la fin de la décennie. De plus, la qualité de la gestion économique s'est généralement dégradée au cours de la période de recours intensif aux ressources du FMI, quoique pour des raisons généralement sans rapport avec les programmes appuyés par l'institution.

Aux Philippines, une période de croissance assez vigoureuse mais d'endettement extérieur massif a été associée à une longue série de programmes mis en place dans les années 60 et 70. Ces programmes n'ont guère donné lieu à un ajustement durable et n'ont pu empêcher la crise d'endettement de 1982-83. Le problème semble tenir, pour sa plus grande part, à la difficulté de promouvoir un ajustement durable face à de graves problèmes de gouvernance et à l'absence de volonté de réforme aux niveaux politiques les plus élevés, quoique — selon l'approche générale en vigueur à l'époque — les documents relatifs aux programmes aient eu tendance à passer ces questions sous silence. La crise qui a fini par éclater a été aggravée par l'évolution défavorable de la conjoncture mondiale. Par la suite, des programmes successifs ont conduit à des ajustements et des réformes structurelles poussés dans la seconde moitié des années 80 et les années 90, quoique les progrès aient été sporadiques et, dans l'ensemble, plus lents que prévu. En ce qui concerne l'évolution macroéconomique, un revirement rapide du solde des transactions courantes s'est opéré dans la première moitié des années 80, mais seulement au prix d'une forte baisse de la production. Une politique monétaire rigoureuse a contribué à prévenir une flambée de l'inflation, qui est restée modérée par la suite. Cependant, le solde des transactions courantes est redevenu fortement déficitaire à la fin des années 80 et l'est demeuré pendant la plus grande partie des années 90, en dépit d'une croissance rapide des exportations, facilitée par un réalignement de la structure des incitations. Une importante restructuration de la dette, accompagnée d'une progression des exportations, a toutefois contribué à la résolution graduelle du problème de la dette extérieure des Philippines. Le ratio dette/PNB a été réduit de moitié et ramené à 50 % entre 1985 et 1995. En outre, un ajustement budgétaire considérable a été opéré : le déficit consolidé du secteur public a été sensiblement comprimé, tombant de plus de 7 % du PNB en 1984-85 à seulement 0,6 % du PNB dans la période 1993-97, avant de remonter pour s'établir à 3,7 % du PNB pendant la période 1998-2000.

Quant aux réformes structurelles, les programmes des années 80 ont donné lieu à des progrès sensibles dans la libéralisation du régime du commerce et des changes, l'abolition des monopoles de commercialisation dans le secteur de l'agriculture, la privatisation des entreprises publiques et la réforme du secteur financier. Cependant, nombre des mesures prévues sont restées en suspens. Ces réformes ont été poussées plus avant dans les années 90, comme en témoignent une plus grande libéralisation des échanges, la recapitalisation de la banque centrale, l'ouverture des secteurs essentiels à la concurrence et à la participation étrangère, et l'accélération du programme de privatisation. Des progrès ont en outre été réalisés dans le renforcement du cadre prudentiel du secteur financier, mais ils ont été plus lents qu'on ne l'aurait souhaité. Cependant, en dépit de ces avancées, des déficiences critiques et de longue durée ont subsisté, parmi elles un taux d'épargne faible, des problèmes de recouvrement d'impôt et un secteur public inefficace. Par exemple, le ratio recettes fiscales/PIB a fait apparaître une amélioration sensible au milieu des années 90, mais il a accusé un repli après 1998 par suite de la réapparition des problèmes de recouvrement et autres faiblesses. De plus, en dépit de certains acquis, l'incidence de la pauvreté est demeurée élevée et la corruption répandue restait préoccupante.

Au Sénégal, le processus d'ajustement s'est déroulé par à-coups. La grave crise financière du début des années 80, période marquée par une exécution laxiste des programmes appuyés par le FMI, a été suivie d'une période (1984-88) caractérisée par une meilleure exécution de ces programmes, laquelle a contribué à atténuer sensiblement les déséquilibres budgétaires et extérieurs courants et à réduire fortement l'inflation. Toutefois, cette période a vu éclater une crise bancaire. Au début des années 90, la croissance a ralenti, les mesures correctrices «internes» mises en œuvre par les autorités n'étant pas venues à bout des problèmes de compétitivité. Il y a eu interruption des accords avec le FMI pendant près de deux ans (1992-93). La dévaluation du franc CFA en 1994 et les mesures qui l'ont accompagnée ont imprimé un nouvel élan à l'effort d'ajustement des autorités. Une flambée de l'inflation a été rapidement maîtrisée, les déséquilibres budgétaires et extérieurs ont été réduits, et la croissance du PIB réel s'est maintenue à 5-6 % par an. De plus, la dette du Sénégal a été sensiblement réduite à la fin de la période, principalement par des mesures d'allègement (après avoir été officiellement déclarée insoutenable en 2000). Depuis 2000, toutefois, des déséquilibres financiers sont réapparus, signe que le processus se déroule encore par à-coups.

Encadré 1. Aperçu des acquis des programmes appuyés par le FMI dans les pays étudiés (suite et fin)

Dans le domaine des réformes structurelles, des progrès sensibles ont fini par être accomplis — généralement toujours par à-coups — dans la libéralisation des prix et du commerce ainsi que dans la simplification du régime fiscal. D'une façon générale, le rôle de l'État dans l'économie a été sensiblement réduit et celle-ci est devenue plus résistante aux chocs des termes de l'échange, grâce en partie à une forte diminution de la part des arachides et des phosphates dans le total des exportations. Par contre, en dépit des efforts déployés à plusieurs reprises ces 20 dernières années pour les résoudre, les problèmes des secteurs de l'arachide, du pétrole et de l'électricité, ainsi que les difficultés de recouvrement d'impôts ont dans l'ensemble subsisté. Qui plus est, le PIB par habitant n'ayant quasiment pas augmenté au cours des années 80 et de la première moitié des années 90, la pauvreté est demeurée répandue.

Le Maroc a dû faire face à de très larges déséquilibres intérieurs et extérieurs et à une lourde charge de la dette en 1980, année où il s'est engagé dans une longue série de programmes appuyés par le FMI. Le pays a été en outre confronté à d'importantes faiblesses structurelles, à une lourde réglementation de l'économie, notamment en matière de prix à la consommation et d'allocation de crédit, et à un repli marqué de l'économie sur elle-même. Les programmes du début des années 80 n'ont que modérément contribué à la résorption de ces déséquilibres. L'assainissement budgétaire s'est effectué pour l'essentiel par la compression des dépenses, mais il y a eu d'importants arriérés de paiements intérieurs. Les réformes structurelles ont initialement progressé moins vite que prévu, car les autorités craignaient qu'un rythme plus rapide ne soit pas socialement acceptable.

Dans la seconde moitié des années 80, des synergies sont apparues entre les politiques d'assainissement financier et les réformes structurelles, mais les progrès n'ont pas été uniformes : le pays a connu des revers dus à des chocs exogènes et à des dérapages par rapport au calendrier d'exécution des politiques. Néanmoins, grâce à un soutien politique solide des grands axes des réformes essentielles et une fonction publique efficace, des progrès importants ont fini par être réalisés. Les programmes sont parvenus à relever le niveau de l'épargne nationale (qui est passé de 16 % du PIB en moyenne durant la période 1980-1982 à près de 23 % en pendant 1990-92), évolution à laquelle a contribué un plus gros effort fiscal. Les ratios de la dette et du service de la dette ont été sensiblement réduits, grâce à une importante restructuration de la dette. En outre, le pays a finalement procédé à de grandes réformes structurelles, notamment à la libéralisation de la plupart des transactions internationales et des prix à la consommation, à la réforme des entreprises publiques et à celle de la fiscalité et des dépenses publiques. Bien qu'il lui reste de gros défis à relever, parmi lesquels figure l'accélération de sa croissance, le Maroc est parvenu en 1993 à sortir du cycle des programmes appuyés par le FMI.

Nous nous sommes penchés sur le cas de la **Jamaïque** non pas pour analyser en profondeur l'effet des programmes appuyés par le FMI, mais pour illustrer l'importance de l'internalisation des politiques et les avantages à tirer de l'examen d'autres options possibles. La Jamaïque a été partie à une longue série d'accords avec le FMI qui a commencé dans les années 1960 et s'est achevée en mars 1996 avec l'expiration du dernier accord élargi (voir glossaire), après lequel le gouvernement a annoncé son «indépendance à l'égard du FMI», déclarant qu'il n'emprunterait plus à l'institution. À ce moment-là, la Jamaïque était toujours en proie à de graves problèmes d'ajustement. La dette publique était élevée (plus de 100 % du PIB, dont plus des deux tiers sous forme de dette extérieure), l'inflation dépassait 20 %, la monnaie s'appréciait en termes effectifs réels, la croissance demeurait faible et la dernière phase d'une grave crise financière s'était amorcée¹. Les autorités ont rejeté les conseils du FMI sur plusieurs aspects essentiels (dont une dévaluation sensible du taux de change et la fermeture des institutions financières peu solides), en faveur d'un programme macroéconomique qu'elles ont elle-même élaboré et qui prévoyait notamment des excédents budgétaires primaires très élevés et une politique monétaire restrictive visant à réduire graduellement l'inflation et les anticipations inflationnistes. D'entrée de jeu, les services du FMI doutaient que, face à la faiblesse persistante de la croissance qu'une telle stratégie de stabilisation laisse attendre, les autorités puissent maintenir l'effort budgétaire soutenu requis pour éviter une dynamique insoutenable de la dette publique.

En l'occurrence, le gouvernement a réussi à dégager durablement des excédents considérables du budget primaire et, comme cette stratégie était celle des autorités et semblait mise en oeuvre de façon très énergique, le FMI a renoncé par la suite, dans les rapports sur la surveillance au titre de l'article IV, à demander comme auparavant une forte dévaluation initiale du taux de change, tout en continuant à exprimer son désaccord sur le degré de souplesse à assurer dans la gestion du celui-ci. En juillet 2000, il a été convenu que les services du FMI assureraient le suivi du programme économique du gouvernement — démarche que les autorités ont suivie pour obtenir le «sceau d'approbation» du FMI et avoir ainsi accès aux prêts à l'ajustement des banques multilatérales de développement. Si le programme des autorités a abouti à d'importants résultats, les problèmes de la Jamaïque sont néanmoins loin d'être résolus. Les excédents primaires élevés ont permis d'éviter une nouvelle détérioration de la dynamique de la dette publique, qui reste toutefois dangereusement élevée, les taux d'intérêt réels, quoique toujours très hauts, ont légèrement baissé, et le volant de réserves extérieures disponible a augmenté. La croissance du PIB réel venait tout juste de reprendre, à un rythme modéré, après des années de stagnation.

Quels que soient les avantages comparés de ces deux stratégies différentes — et rien ne permet d'affirmer d'emblée que celle préconisée par le FMI est la meilleure —, l'expérience de la Jamaïque montre que la ferme volonté politique d'appliquer la stratégie élaborée par le pays lui-même en a définitivement accru les chances de succès.

¹ Pour de plus amples détails sur les études de cas, voir la partie II.

Tableau 8. Aperçu des résultats économiques des trois pays étudiés
(Moyennes de la période en pourcentage, sauf indication contraire)

	Pays	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Croissance du PIB 1/							
	Pakistan	3,2	6,2	6,8	5,8	4,8	3,1
	Philippines	6,1	6,1	-2,0	5,4	2,8	4,2
	Sénégal	2,4	1,0	3,0	3,2	1,5	5,3
Inflation							
	Pakistan	15,7	8,7	7,1	6,8	11,2	7,3
	Philippines	17,0	12,3	18,6	7,8	10,0	7,1
	Sénégal	13,5	6,8	11,9	0,1	6,8	1,4
Déficit budgétaire global (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	-7,6	-8,0	-6,1	-7,3	-7,6	-6,5
	Philippines 2/	0,6	-1,3	-2,8	-3,3	-0,7	-1,7
	Philippines 3/	ND	ND	-5,6	-4,0	-2,5	-2,6
	Sénégal	ND.	-8,2	-6,0	-1,6	-1,3	-0,3
Recettes fiscales (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	10,3	12,3	10,6	12,4	15,6	16,0
	Philippines	10,3	12,1	10,1	12,3	15,2	14,8
	Sénégal 4/	ND	21,1	19,5	17,7	17,1	17,1
Dépenses publiques (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	16,9	17,4	19,0	23,3	23,6	22,2
	Philippines	13,9	13,8	13,1	17,2	18,4	18,2
	Sénégal	ND	30,1	26,4	20,7	20,8	20,2
Dettes publiques (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	66,9	56,8	54,4	73,8	76,5	79,1
	Philippines	43,6	30,5	32,1	53,2	56,6	57,5
	Sénégal	18,2	30,9	72,5	63,8	67,5	75,9
Croissance des exportations							
	Pakistan	11,0	17,0	3,0	14,0	6,0	0,0
	Philippines	15,9 5/	20,7 5/	-2,4	9,9	9,4	3,3
	Sénégal	1,2	-4,0	3,1	5,9	0,8	5,0
Solde extérieur courant (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	-4,7	-4,6	-2,7	-2,6	-3,6	-4,8
	Philippines	-1,9	-6,9	-2,7	-0,8	-3,3	2,6
	Sénégal	-4,6	-8,3	-13,4	-8,2	-6,4	-4,2
Dettes extérieures (en pourcentage du PIB) 1/							
	Pakistan	52,2	47,0	40,0	47,8	50,3	51,5
	Philippines	29,2	45,4	73,6	80,5	61,4	59,8
	Sénégal	17,0	36,7	61,0	59,7	66,2	75,4
Réserves internationales brutes (mois d'importations)							
	Pakistan	0,5	1,0	1,8	1,3	2,2	0,2
	Philippines	1,0	2,5	1,5	2,3	6,1	4,9
	Sénégal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Réserves internationales brutes (en pourcentage de la dette extérieure)							
	Pakistan	9,9	11,5	15,1	7,5	8,3	5,6
	Philippines	32,8	23,0	6,3	7,9	17,0	25,8
	Sénégal	11,5	3,9	1,0	0,7	2,8	10,6

1/ PNB et non PIB dans le cas des Philippines.

2/ Solde des opérations du gouvernement national.

3/ Solde consolidé du secteur public.

4/ Recettes publiques hors dons.

5/ Exportations de biens pour 1971-80 dans le cas des Philippines.

33. Comme on le verra au chapitre VI, ces facteurs semblent tenir pour une très grande part aux pressions institutionnelles exercées sur le pays pour qu'il fasse état de progrès tangibles importants au cours de la durée relativement brève du programme. Fait intéressant, ces pressions se sont faites sentir même dans le cas de pays comme les Philippines, où les services du FMI se sont dès le début (c'est-à-dire après la crise d'endettement de 1982-93) montrés relativement francs en déclarant dans leurs rapports que l'ajustement allait prendre beaucoup de temps. En d'autres termes, la prise de conscience de l'éventualité d'une longue intervention du FMI ne semble pas avoir changé fondamentalement le mode de conception des programmes.

34. L'adoption d'un profil temporel relativement court au niveau de la conception du programme signifie en outre que, dans certains cas, une priorité plus faible a été initialement accordée aux éléments du programme de réformes structurelles dont la mise en œuvre allait inévitablement prendre beaucoup de temps, en dépit de leur importance pour la viabilité à long terme, ou des effets secondaires défavorables et des problèmes d'enchaînement a posteriori qu'entraînerait leur inexécution. Par exemple, dans le cas du Pakistan, les premiers programmes prévoyaient une réduction des taxes sur le commerce international et la création simultanée d'une taxe générale sur les ventes à assiette large. Si le premier volet a été appliqué à peu près dans les délais prévus, le deuxième a mis plus de dix ans pour entrer pleinement en vigueur, ce qui a donné lieu à d'importants manques à gagner entre-temps. Dans les trois principaux pays étudiés, le renforcement des systèmes de réglementation et de contrôle a pris trop de retard par rapport à la libéralisation financière, et le système bancaire en a souffert.

Le champ et la nature de la conditionnalité

35. Il ressort des comparaisons entre pays présentées ci-dessus que — bien que de fortes variations soient observées d'un pays à l'autre — le groupe des utilisateurs persistants a été soumis à des conditions structurelles moins nombreuses et à une conditionnalité «plus souple», en ce sens qu'elle se prêtait moins à un suivi direct (c'est-à-dire comportait moins de mesures préalables et de critères de réalisation). Nous nous fondons sur les études de cas pour déterminer, en nous attachant davantage à l'aspect qualitatif de cette question, si ces facteurs ont influé sur l'efficacité des programmes et, partant, sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI.

Encadré 2. Les projections des programmes étaient-elles trop optimistes? Enseignements tirés des études de cas

L'examen des projections initiales qui sous-tendent tous les programmes exécutés depuis 1983 par les trois pays étudiés ainsi que par le Maroc confirme les résultats des comparaisons entre pays établies ci-dessus, qui font apparaître une forte tendance à la surestimation des exportations dans tous les cas (voir le tableau ci-dessous et les graphiques ci-joints). La croissance du PIB réel, elle aussi, a été en moyenne surestimée pour les quatre pays. Les prévisions de recettes publiques étaient nettement optimistes dans le cas du Pakistan et des Philippines, mais non du Maroc et du Sénégal. En ce qui concerne l'épargne nationale, les projections se sont également révélées trop élevées pour tous les pays sauf le Maroc. En général, c'est le programme du Pakistan qui a le plus péché par excès d'optimisme et celui du Maroc qui a le moins erré dans ce sens, résultat peu surprenant compte tenu des antécédents de l'un et l'autre pays en matière d'exécution des programmes. Ces comparaisons ne permettent pas de déterminer si ce sont les projections a priori des programmes qui ont contribué à leur faible exécution, ou vice versa, et il est impossible d'estimer avec précision les résultats qui auraient été obtenus si tous les programmes avaient été mis en œuvre comme prévu. Néanmoins, il ressort de l'étude approfondie des trois pays en question que, dans le cas du Pakistan notamment, les autorités aussi bien que les services du FMI ont reconnu que les programmes étaient souvent fondés sur des projections très optimistes.

**Réalisme des projections des programmes : projections moyennes moins résultats¹
(Points de pourcentage par an)**

	<u>Pakistan</u>	<u>Philippines²</u>	<u>Sénégal</u>	<u>Maroc³</u>
Croissance du PIB réel	1,4	2,1	1,7	1,2
Croissance des exportations (en dollars EU)	5,7	2,5	2,8	0,9
Solde budgétaire (en pourcentage du PIB)	1,9	1,6	1,9	1,8
Recettes publiques (en pourcentage du PIB)	1,3	1,1 ⁴	--	--
Épargne nationale (en pourcentage du PIB)	2,3	0,5 ⁵	2,8	-0,8

1/ Moyenne de toutes les projections initiales des programmes depuis 1983, pour l'année d'entrée en vigueur du programme et pour les deux années suivantes.

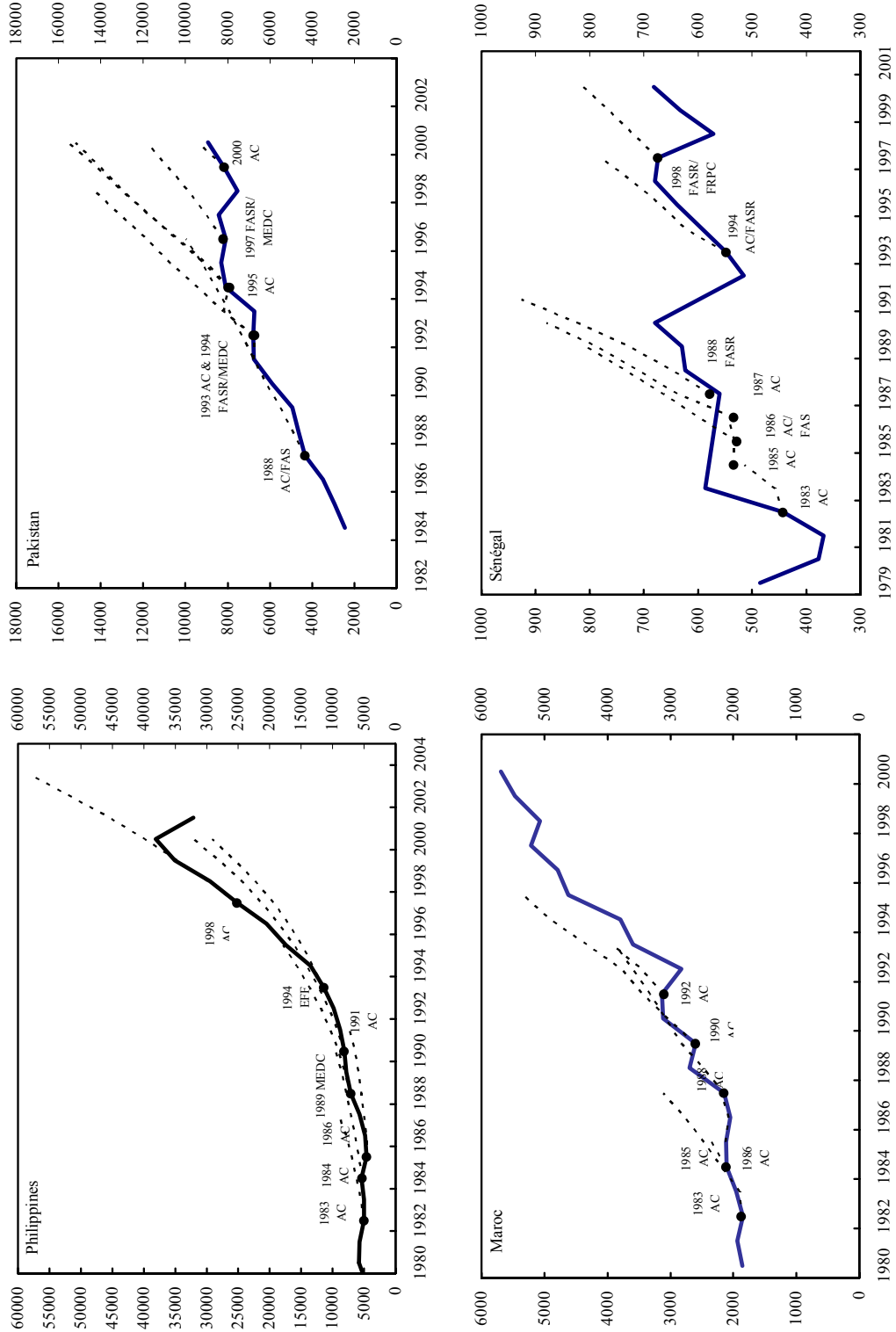
2/ Croissance et ratio exprimés par rapport au PNB et non au PIB.

3/ Dans le cas du Maroc, exception faite de la croissance des exportations, les projections se rapportent à l'année d'entrée en vigueur du programme et à l'année qui lui fait immédiatement suite, à cause de la période prévisionnelle réduite des documents relatifs aux programmes.

4/ Recettes fiscales du gouvernement national en pourcentage du PNB.

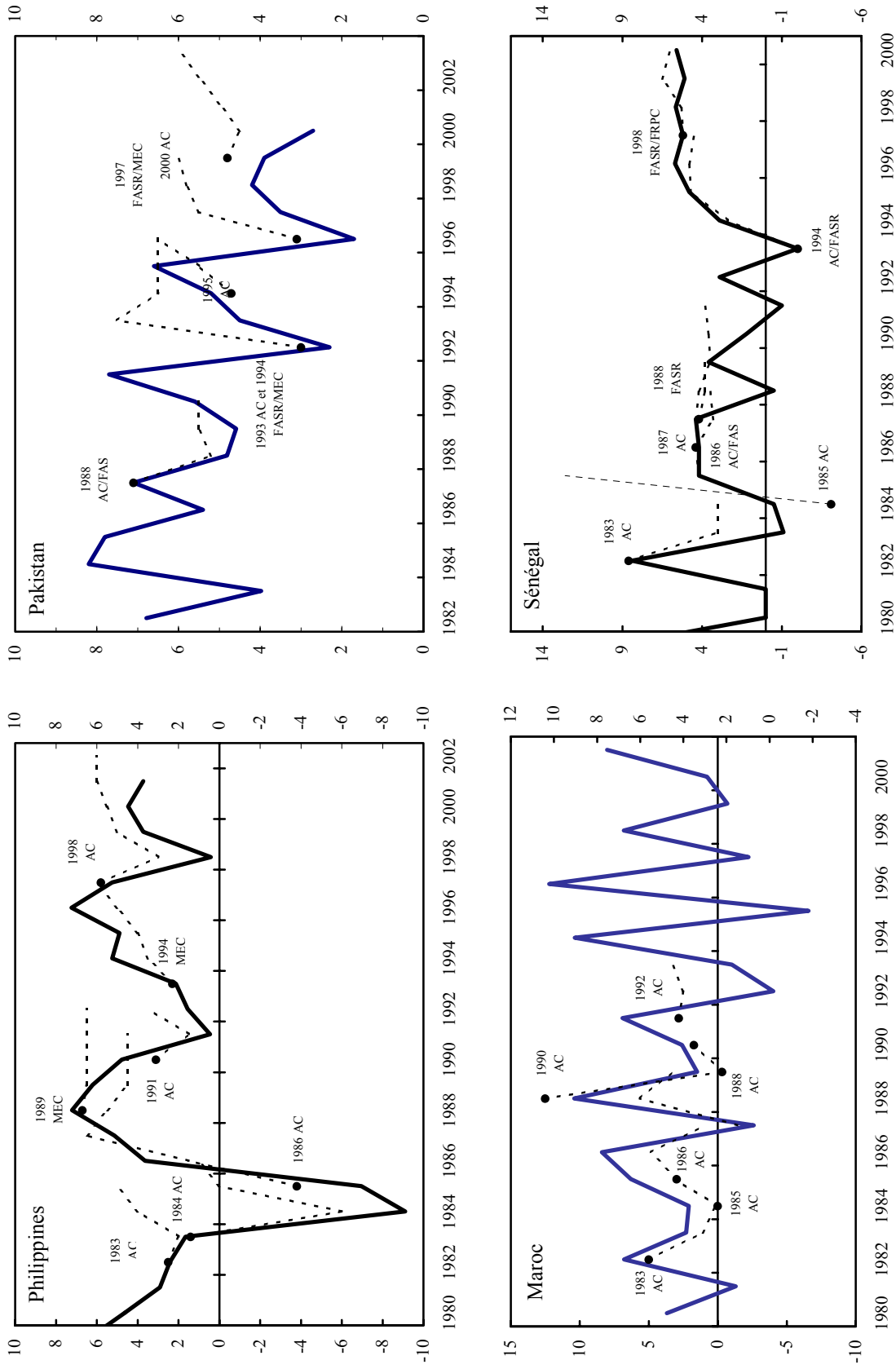
5/ Il se peut qu'il y ait surestimation, due à des déficiences statistiques, de la hausse du taux d'épargne observée à la fin des années 90 et au début des années 2000.

Graphique 2 : exportations des utilisateurs persistants (en milliards de dollars EU)



Sources : données communiquées par les autorités nationales, et estimations des services du FMI. Toutes les données sont exprimées en milliards de dollars EU.

Graphique 3 : Croissance du PIB des utilisateurs persistants



Source : Données fournies par les autorités nationales et estimations du personnel du FMI. Données en pourcentage de variation.

36. Les trois études de cas font apparaître des approches très différentes en matière de conditionnalité. Le Pakistan a été soumis à des conditions structurelles nombreuses et très détaillées, avec un total de conditions par année de programme supérieur à la moyenne obtenue pour les autres pays, qu'ils soient des utilisateurs «temporaires» ou persistants (voir le tableau 5). Ces conditions ont pris en grande majorité la forme de repères et de critères de réalisation. Aux Philippines, par contre, la conditionnalité a été appliquée principalement sous la forme de revues de programmes, avec quasiment aucun repère et un minimum de critères de réalisation (0,2 par année de programme, en moyenne). Le nombre total des conditions formelles par année de programme était égal à moins de la moitié de la moyenne obtenue pour les utilisateurs persistants des ressources générales. Au Sénégal, l'approche adoptée a été à peu près conforme à celle appliquée en moyenne aux utilisateurs persistants des ressources de la FASR/FRPC, avec un recours massif aux repères structurels et une utilisation quelque peu supérieure à la moyenne des critères de réalisation. Cependant, pour les trois pays, le recours aux mesures préalables a été inférieur à la moyenne. Fait intéressant, en dépit de ces différences au niveau de l'approche globale adoptée en matière de conditionnalité, les indices d'application des trois pays — fondés sur le degré et les délais d'exécution de la conditionnalité des programmes tant que ceux-ci ne s'écartent pas de la voie tracée — étaient similaires et nettement au-dessus de la moyenne (tableau 6)¹.

37. Nous pouvons tirer de notre analyse de la nature de la conditionnalité appliquée aux trois pays — dont les détails sont fournis dans les études de cas — plusieurs enseignements. Nous ne voulons pas dire que ces enseignements ne sont valables que pour les utilisateurs persistants, ni que leur application intégrale aurait prévenu l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Leur valeur est dans nombre de cas bien reconnue au sein du FMI. Cependant, ils présentent de l'importance pour l'efficacité des programmes et il est utile de les rappeler ici.

i) Les modalités précises de la conditionnalité sont beaucoup moins importantes que la volonté politique nationale de procéder aux ajustements fondamentaux. La conditionnalité peut être un moyen éventuellement utile de signaler cette volonté et de suivre les progrès réalisés, mais elle ne semble pas être parvenue à assurer l'exécution des réformes dans les cas où la volonté politique nécessaire faisait défaut. En ce sens, le facteur déterminant de l'utilisation prolongée n'était pas la non-application des directives appelant à des modalités différenciées dans pareils cas — ce qui est fréquemment arrivé, comme il ressort des comparaisons entre pays présentées ci-dessus — mais la réticence souvent éprouvée par le FMI à se montrer plus sélectif dans son intervention lorsque la volonté politique d'appliquer les réformes nécessaires était absente. Le cas du Pakistan en est un exemple; celui des Philippines donne lui aussi à penser que les modalités de la conditionnalité n'étaient pas la cause primordiale de l'échec relatif des efforts de renforcement de l'administration fiscale — puisque diverses approches avaient été suivies sans succès durable, notamment sous la forme

¹ Comme indiqué ci-dessus, le fait que l'application n'est pas systématiquement enregistrée dans la base de données MONA une fois que le programme est sorti de la voie tracée introduit dans ces indices une erreur systématique par excès, surtout dans le cas du Pakistan.

de mesures préalables, repères, revues et matrice détaillée des engagements². Au Sénégal, la restructuration du secteur de l'arachide demeure incomplète en dépit de l'inclusion dans les programmes de toutes sortes de conditions, sous une forme ou une autre, depuis le début des années 80, en partie par suite d'annulations de mesures pour cause de sensibilité sociale ou politique.

ii) Une conditionnalité excessivement détaillée — motivée par des antécédents médiocres, des doutes quant à l'internalisation du programme ou la volonté de soutien aux groupes favorables aux réformes au sein du gouvernement — ne semble pas avoir conduit au renforcement de l'exécution des programmes³. Citons, par exemple, l'effort de réforme de l'administration fiscale des Philippines dans le cadre de l'accord de confirmation de 1998⁴. Le mémorandum de politique économique comportait une matrice extrêmement détaillée des engagements pris à cet égard, mais les mesures en question avaient été principalement convenues avec l'administration sortante (Ramos) et la nouvelle équipe n'était pas attachée à leur application. En l'occurrence, l'«approche matricielle» s'est révélée inefficace, en tant qu'instrument de suivi également, car il était relativement aisé de respecter superficiellement les engagements. Dans le cas du Sénégal, l'exécution laxiste du programme a conduit à une forte augmentation du nombre des conditions structurelles et au passage de la conditionnalité «souple» à la conditionnalité «dure» des deuxième et troisième accords annuels FASR/FRPC de 1998. Cette initiative n'a été que partiellement efficace, car certaines mesures ont été mises en œuvre avec beaucoup de retard ou d'une manière qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs du programme (par exemple le retrait de l'État des opérations de collecte et de transport des arachides n'a pas mené à la libéralisation prévue par le programme, parce que les autorités ont continué à fixer des marges indicatives au lieu de laisser le marché déterminer les coûts de transport et de collecte de ce produit).

iii) Cela ne signifie pas que la forme revêtue par la conditionnalité soit sans importance. En particulier, il ressort des études de cas que la conditionnalité axée sur les règles ou procédures s'est avérée en fin de compte plus efficace que les interventions discrétionnaires ponctuelles⁵. Dans le cas du Pakistan, par exemple, cette approche a fini par donner de bons résultats dans le domaine des exonérations fiscales ainsi que des ajustements des tarifs des services publics. Néanmoins, comme le révèle l'étude du Sénégal, les revers peuvent se

² Néanmoins, en raison de la vive résistance systématiquement opposée par les autorités, la conditionnalité «dure» n'a guère été utilisée; en particulier, le FMI n'a pas eu recours aux critères de réalisation quantitatifs pour les recettes fiscales, ni aux objectifs indicatifs dont la non réalisation donne lieu à une présomption d'action corrective, comme ceux qui ont été retenus, par exemple, dans le cas du Sénégal et du Maroc.

³ Cela ne veut pas dire qu'une conditionnalité structurelle excessivement détaillée prévalait dans le groupe des utilisateurs persistants; en effet, il ressort des comparaisons élargies entre pays présentées ci-dessus que cela n'a pas été le cas, à l'exception de quelques pays, dont le Pakistan.

⁴ Voir l'étude des Philippines (partie II, chapitre II, section IV.C).

⁵ Elborgh-Woytek et Lewis (2002) évaluent en détail le mode d'application de la conditionnalité du FMI dans le cas de la privatisation des entreprises d'État en Ukraine et arrivent à une conclusion semblable.

produire même lorsque la conditionnalité est centrée sur les règles, comme l'a montré le mécanisme de répercussion automatique sur les consommateurs du renchérissement des coûts des produits pétroliers, qui a été suspendu avant les élections présidentielles de 2000.

iv) En ce qui concerne l'efficacité des mesures préalables, les données sont contrastées. Comme l'indique le chapitre III, face à l'utilisation prolongée des ressources du FMI, les services du FMI et son Conseil d'administration ont par le passé préconisé, les uns dans leurs rapports et leurs autres au cours de leurs réunions, la concentration des efforts d'ajustement et de réforme en début de période, avec un plus grand recours aux mesures préalables, et la concentration des décaissements en fin de période en vue d'inciter davantage le pays à persévérer dans son effort de réforme pendant toute la durée du programme. Or, dans la pratique, la plupart des programmes du Pakistan et des Philippines ne prévoyaient ni la concentration des réformes structurelles en début de période ni celle des décaissements en fin de période — ce qui cadre avec les résultats des comparaisons entre pays examinés ci-dessus. Le seul programme qui ait été le plus explicite sur ces deux plans (à savoir celui appuyé par l'accord de confirmation de 2000 en faveur du Pakistan) a été bien exécuté, mais il s'est déroulé dans un environnement caractérisé par un solide engagement politique, si bien qu'il est difficile d'isoler les effets de la concentration des réformes en début de période. Dans le cas du Sénégal, les décaissements n'étaient généralement pas concentrés en fin de période, mais certains programmes prévoyaient effectivement la concentration en début de programme de l'effort d'ajustement, notamment sous la forme de mesures préalables — surtout lorsque la situation politique, en particulier le cycle électoral, s'y prêtait — et ceux-là avaient en général plus de chances d'être menés à bien.

v) Une analyse plus approfondie de certaines des mesures préalables utilisées dans les trois pays étudiés fait la lumière sur la conclusion quelque peu contre-intuitive de plusieurs études récentes, selon laquelle le nombre de mesures préalables n'a pas eu d'effet significatif sur l'exécution des programmes⁶. Le problème tient en grande partie au fait que les mesures préalables retenues n'étaient pas toujours bien intégrées à la conception des programmes. Dans le chapitre consacré au Pakistan, l'examen des mesures préalables relatives à la fiscalité agricole dans le cadre de l'accord de confirmation de 1993 et de l'accord FASR de 1994 est particulièrement instructif⁷ : les deux mesures préalables ont été déclarées exécutées, mais aucune n'a donné lieu à une imposition significative des revenus agricoles. L'imposition du secteur agricole est devenue la cible des mesures préalables en raison de l'inefficacité de la conditionnalité des programmes antérieurs (c'est-à-dire des antécédents médiocres du pays dans ce domaine) et du fait que l'imposition de ce secteur était fortement souhaitable par souci d'équité. Par ailleurs, les mesures préalables spécifiées n'étaient pas indispensables à la réalisation des objectifs macroéconomiques des programmes, en raison du faible niveau des recettes qu'elles auraient procurées si elles avaient été effectivement exécutées. Qui plus est, d'autres mesures préalables possibles, qui étaient d'une importance plus critique sur le plan

⁶ Voir, par exemple, *Modalities of Conditionality, Further Considerations*, FMI (2002), ou Thomas (2002).

⁷ Voir l'étude du Pakistan (partie II, chapitre I, section B.2).

macroéconomique, semblent avoir été abandonnées en milieu de négociation (par exemple, l'élargissement de l'assiette de la taxe générale sur les ventes ou le rétablissement du mécanisme d'ajustement des prix des produits pétroliers). Deux leçons peuvent être tirées de cet exemple : i) les mesures préalables, comme toute autre forme de conditionnalité, peuvent être appliquées de façon superficielle ou temporaire si leur internalisation ou la volonté politique est faible; ii) les mesures préalables n'accroissent pas l'efficacité des programmes si elles sont imposées pour des raisons «symboliques» et non parce qu'elles sont essentielles à la réalisation des objectifs des programmes⁸.

vi) La conditionnalité est particulièrement difficile à appliquer aux aspects réglementaires ou institutionnels complexes qui sont souvent essentiels pour assurer la viabilité à long terme et éviter l'usage prolongé des ressources du FMI. Dans ces conditions, il vaut probablement mieux recourir aux revues fondées sur l'évaluation des résultats au lieu de tenter de ventiler les réformes suivant un calendrier détaillé de mesures intermédiaires distinctes qui sont soumises ensuite à la conditionnalité. Cela dit, l'expérience des Philippines porte à croire que, si le meilleur moyen de suivre les progrès de réformes complexes est de recourir aux revues et de se concentrer sur les résultats généraux, cette approche n'est pas elle non plus sans inconvénients, en raison du manque de clarté qui en découle sur les modalités essentielles de la conditionnalité. Chaque revue est devenue une occasion de «renégocier» les engagements fondamentaux, ce qui a nui à leur crédibilité. En rétrospective, il aurait peut-être mieux valu définir plus en détail un petit nombre d'objectifs essentiels et de mesurer la progression vers ces objectifs au moyen des revues.

vii) Il ressort des études de cas que le recours à une longue série de programmes peut éroder la crédibilité de la conditionnalité. Selon nombre de hauts fonctionnaires du Pakistan, le pays s'attendait à ce que le FMI lui fournisse tôt ou tard du financement — soit en lui accordant des dérogations, soit en approuvant en sa faveur un nouvel accord peu après l'interruption du programme — et, de ce fait, était moins incité à s'attaquer énergiquement à son déficit budgétaire. De même, les programmes successifs des Philippines semblent avoir donné à penser que les engagements pris pourraient être facilement renégociés. Dans le cas du Sénégal, les opinions exprimées à ce sujet par diverses parties prenantes étaient contrastées.

Traitement des réformes institutionnelles et structurelles fondamentales

38. Comme on l'a déjà vu, l'utilisation prolongée des ressources du FMI dans les trois pays étudiés tient en partie au fait qu'il a fallu beaucoup de temps pour corriger un certain nombre de problèmes tenaces, dont certains sont encore irrésolus. Ce long délai a été

⁸ Les mesures préalables peuvent en outre aller à l'encontre du but recherché lorsqu'elles imposent l'adoption hâtive d'une mesure par voie de procédures qui en menacent ultérieurement la mise en œuvre. C'est ce qui s'est produit aux Philippines avec la mesure préalable à l'accord élargi de 1994 sur l'élargissement de l'assiette de la TVA, laquelle, bien qu'adoptée officiellement en 1994, n'a été exécutée qu'en 1996, en raison d'un obstacle judiciaire qui aurait pu être évité si les autorités avaient opté pour une procédure d'adoption différente mais plus longue.

nécessaire parce que les efforts visant à intégrer des réformes complexes dans le cadre temporel des programmes financés par le FMI et à assurer leur conformité à la conditionnalité de ces programmes ont parfois donné lieu à une préférence pour des actions facilement mesurables au détriment de réformes institutionnelles plus complexes et plus importantes. Par exemple, dans les trois pays, les réformes de l'administration fiscale ont été jugées d'une importance primordiale pour l'accroissement des recettes à long terme, mais les programmes ont été souvent moins explicitement centrés sur elles que sur des réformes fiscales d'une plus grande visibilité, même lorsqu'une assistance publique parallèle aux programmes était offerte dans ce domaine. Cet état de choses tient en partie au fait que leur impact sur les recettes, et le temps qu'il met pour se faire sentir, étaient moins facilement mesurables, ou que ces réformes pouvaient entraîner une perte de recettes initiale qui aurait compliqué la conception du programme à court terme. La décision d'assurer l'application de ces réformes par des moyens autres que la conditionnalité des programmes semble avoir donné l'impression qu'il leur était conféré une priorité secondaire, ou poussé à une initiative dans ce sens. Si cette façon de procéder est valable en situation de crise imminente, elle n'est pas efficace dans une relation de fait à long terme entre le FMI et le pays membre.

39. Les autres domaines où l'on aurait pu, en portant au plus tôt une plus grande attention aux réformes institutionnelles d'une importance macroéconomique essentielle, atténuer les problèmes posés ultérieurement étaient ceux relevant du secteur bancaire (tout particulièrement les pratiques de gestion des risques et la réglementation prudentielle, notamment au Pakistan et aux Philippines) et du secteur des entreprises publiques (dans les trois pays). Par exemple, au Pakistan, l'assainissement des entreprises publiques prévu aux programmes ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une réforme institutionnelle plus large avant la fin des années 90. Comme les premiers programmes ne cherchaient pas en fait à répondre à un besoin de réforme plus vaste de ces entreprises, ils avaient tendance à se concentrer sur les ajustements de tarifs qui, bien que justifiés d'un point de vue purement budgétaire, impliquaient une acceptation de la faible efficacité de ces entreprises, ce qui s'est traduit par un barème des coûts élevé pour l'industrie pakistanaise. Comme indiqué dans l'étude du Pakistan (voir la partie II), ces problèmes tiennent en partie au fait que la Banque mondiale et le FMI ne se sont pas principalement attachés à les résoudre au plus tôt par une action concertée efficace.

Internalisation des programmes et évaluation de leur faisabilité

40. Dans chacune des trois principales études de cas, les risques que fait peser sur les programmes une faible volonté politique ont souvent été sous-estimés. Par exemple, les rapports au Conseil d'administration sur le Pakistan ont généralement minimisé les effets de la forte instabilité politique qui a régné tout au long de la période 1988-2000 sur la volonté et la capacité d'exécution de vastes réformes — quoique ces questions aient été examinées plus à fond dans les documents internes. De même, les programmes des Philippines avaient tendance à sous-estimer les difficultés à faire adopter les réformes par le Congrès — bien que les services du FMI n'aient pas ménagé leurs efforts pour engager le dialogue avec les principales commissions du Congrès aux fins du renforcement de la volonté nationale de réforme. Ces questions ont été plus ou moins approfondies dans les documents internes, dont

quelques-uns seulement (par exemple une évaluation interne a posteriori des résultats de l'accord élargi de 1989-91 en faveur des Philippines) contenaient une franche évaluation de ces contraintes. Même dans ces cas, les rapports ultérieurs au Conseil d'administration étaient moins francs. En général, la plupart des rapports au Conseil d'administration sur les programmes ne faisaient pas une grande place à l'évaluation de l'internalisation des programmes. Cet état de choses n'a rien de surprenant, puisque cette question ne revêt un intérêt opérationnel que depuis très récemment, mais il révèle les domaines qui appellent la conduite d'une politique différente à l'avenir (voir le chapitre VI)⁹.

41. Les documents d'orientation internes traitaient relativement peu — et les rapports au Conseil d'administration encore moins — des compromis entre les diverses stratégies possibles, notamment dans les cas où il existait de grandes divergences de vues entre les services du FMI et les autorités¹⁰. En outre, l'évaluation et le développement de la capacité d'exécution, tant technique que politique, faisaient souvent l'objet d'une attention limitée.

Le cadre de «programmation financière» du FMI¹¹

42. Comme il ressort des études de cas et des réponses au questionnaire soumis aux autres utilisateurs persistants, il est largement reconnu que l'un des principaux avantages du programme a été de polariser l'attention sur un cadre macroéconomique solide et d'offrir un moyen de vérifier la cohérence des principaux éléments de ce cadre. Cependant, telle qu'elle est appliquée dans la pratique, cette approche comporte plusieurs faiblesses, qui se sont souvent faites sentir. Une fois encore, ces observations ne sont pas limitées au cas des utilisateurs persistants.

i) On s'est souvent peu attaché à analyser la dynamique de l'économie réelle et les sources de croissance escomptées. Dans certains cas (par exemple, la plupart des programmes du Pakistan dans les années 90), les projections de croissance et de recettes trop optimistes s'apparentaient en réalité à la «quadrature du cercle», ce qui faisait que les déficits budgétaires prévus semblaient concorder a priori avec les autres objectifs macroéconomiques et permettait ainsi d'éviter des décisions budgétaires difficiles. Il a ainsi fallu recourir à des ajustements ponctuels qui n'étaient pas compatibles avec la stratégie à moyen terme et généralement pas viables. De même, l'excès d'optimisme quant au rythme de la reprise de

⁹ Cordella et Dell'Araccia (2002) évoquent un certain nombre de raisons pour lesquelles une évaluation a priori du degré d'attachement d'un pays à un programme peut aider à réduire les coûts associés à l'imposition d'une conditionnalité moins qu'optimale.

¹⁰ À l'exception notable, dans le cas du Sénégal, du rapport des services du FMI pour les consultations de 1992 au titre de l'article IV et (surtout) des documents d'orientation pour un recours éventuel aux ressources du FMI en 1993, qui opposaient la stratégie d'ajustement purement «interne» des autorités à une approche plus «intégrée» — englobant des mesures de change — préférée par les services du FMI.

¹¹ Voir Mussa et Savastano (1999) et Khan et Knight (1985) pour une étude de ce cadre.

l'investissement privé sur fond de surendettement persistant posait problème dans le cas de l'accord élargi de 1989 en faveur des Philippines¹².

ii) Nombre de programmes ne permettaient guère de faire face aux incertitudes. Comme tout processus de décision macroéconomique, la conception des programmes est entourée d'énormes incertitudes — concernant en particulier la nature des relations de comportement, les principaux prix internationaux, la situation de l'offre et le rythme d'exécution des réformes. Or, nombre de documents relatifs aux programmes ne donnaient pas de détails sur les risques posés pour les programmes ni ne présentaient des tests de résistance adéquats. Si l'adaptation effective des programmes en fonction des événements imprévus doit être laissée en grande partie aux revues des programmes¹³, l'ampleur limitée des examens a priori des principaux risques et des ajustements à apporter aux politiques et objectifs en cas de non confirmation des hypothèses des programmes signifiait que les réexamens de mi-parcours des principes régissant leur conception étaient généralement insuffisants tant que les programmes n'étaient pas près de sortir des rails. Par conséquent, l'ajustement des politiques était souvent trop lent et risquait d'être incompatible avec les objectifs stratégiques à long terme du programme (par exemple compression des dépenses à court terme ou mesures ponctuelles d'accroissement des recettes)¹⁴. À ce sujet, une grande partie des réponses au questionnaire indique que les programmes accordaient trop peu d'attention à l'adaptation des politiques aux chocs extérieurs. Cependant, plusieurs des programmes plus récents font apparaître une certaine amélioration à cet égard — par exemple, l'accord de confirmation de 2000 en faveur du Pakistan aborde franchement la question des risques et incertitudes. En outre, les directives sur l'évaluation de la viabilité extérieure et le cadre de cette évaluation, qui ont été avalisés par le Conseil d'administration en juin 2002 et s'appliquent en priorité aux pays exécutant un programme, sont un pas en avant dans cette direction et, s'ils sont systématiquement mis en oeuvre, pourront aboutir à d'importantes améliorations.

iii) Nombre de hauts fonctionnaires des pays étudiés et beaucoup de membres des services du FMI ont en outre indiqué qu'une part excessive du temps réservé à la négociation

¹² Cet excès d'optimisme quant au rythme de reprise de l'investissement privée semble être un gros problème de conception des programmes dans bien des cas. Voir, par exemple, Goldsbrough *et al* (1996).

¹³ Parmi les pays étudiés, le seul programme visant à déterminer a priori, à l'aide de formules quantitatives assez rigides, le dosage d'ajustement et de financement requis face à divers chocs exogènes est celui mis en place par les Philippines dans le cadre de la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) en association avec l'accord élargi de 1989. Il s'est révélé compliqué et inefficace. Voir l'étude des Philippines à la partie II.

¹⁴ L'accord de confirmation de 1994 et l'accord FASR de 1994-97 en faveur du Sénégal prévoyaient que, si les cours mondiaux des produits de l'arachide ou du coton étaient inférieurs aux projections, le manque à gagner en résultant serait comblé à l'aide de mesures visant à accroître les recettes ou à réduire les dépenses. Cette approche semble toutefois écarter la possibilité de laisser augmenter le déficit budgétaire pour faire face à un choc temporaire des termes de l'échange. En outre, la nature des mesures d'accroissement des recettes et de réduction des dépenses n'est pas définie, ce qui augmente le risque d'adoption de mesures ponctuelles incompatibles avec les objectifs de croissance à moyen terme.

des programmes (et des efforts de suivi ultérieurs des autorités) était consacrée au «réglage minutieux» des variables de la programmation financière — plus que ne le justifiaient les incertitudes entourant inévitablement les relations de comportement sous-jacentes et la conjoncture économique. Comme il ressort de l'une des réponses au questionnaire, «[...] on s'est trop attaché à affiner les aspects techniques et pas assez à assurer une conditionnalité de qualité».

Absence de stratégies de sortie bien définies

43. Les problèmes traités ci-dessus sont parfois allés de pair avec une justification trop générale de l'intervention du FMI à l'appui de programmes qui a inévitablement encouragé l'utilisation prolongée de ses ressources. C'est ce qui s'est produit aux Philippines dans certaines périodes des années 90. Les autorités semblent avoir opté pour une telle approche en raison des incertitudes concernant les effets qu'aurait sur les marchés la cessation d'une relation de 30 ans avec le FMI. Quant à celui-ci, il y a souscrit car il était convaincu que la poursuite de son intervention favoriserait l'application de «bonnes» politiques, notamment en renforçant la position des groupes nationaux en faveur de la réforme, ou (en 1998) contribuerait à préserver les acquis en évitant les glissements en arrière au cours du passage d'une administration à une autre. En fait, la comparaison de la situation des Philippines et de celle du Maroc au début des années 90 n'indique pas clairement pourquoi des stratégies différentes de «sortie» des programmes appuyés par le FMI ont été adoptées (encadré 3)¹⁵. De même, il semble que la question d'une éventuelle stratégie de sortie n'ait guère été abordée dans le cas du Sénégal.

44. L'expérience en la matière donne à penser que, les pays admissibles à la FRPC étant plus nombreux à progresser vers le redressement des déséquilibres structurels de leur balance des paiements, l'absence d'une stratégie de sortie bien définie — ou de critères d'orientation de cette stratégie — pourrait contribuer à allonger la durée d'utilisation des ressources du FMI.

¹⁵ À l'évidence, l'éclatement de la crise asiatique en 1997 justifiait l'apport d'une nouvelle aide financière du FMI, mais ce facteur n'a pas joué dans les décisions sur la nature de l'intervention du FMI en 1994.

Encadré 3. Sortie des programmes appuyés par le FMI : comparaison du Maroc et des Philippines

Le Maroc a cessé de recourir aux ressources du FMI en 1993, et les Philippines, en 2000. Il ressort de l'examen de divers indicateurs économiques que leurs situations respectives au début des années 90 n'étaient pas aussi différentes qu'on pourrait le penser : le déficit extérieur courant des Philippines était plus important et ses réserves, quoique demeurées à un niveau confortable, étaient plus faibles, mais ses ratios d'endettement et du service de la dette étaient moins élevés. Comme les Philippines avaient libéralisé presque toutes les transactions en capital, alors que le Maroc maintenait un régime plus restrictif, on aurait pu penser qu'elles auraient besoin d'un volant de réserves plus important, mais leur régime des change était plus souple que celui du Maroc.

	Philippines			Maroc		
	1982-1984	1992-1994	2000	1982-1984	1992-1994	2000
Solde des transactions courantes (en pourcentage du PNB ou du PIB) 1/	-7,0	-4,0	11,5	-8,7	-2,0	-1,7
Ratio dette extérieure\PNB ou PIB 3/	73,4	62,1	63,1	100,2	89,0	48,3
Ratio de service de la dette (avant rééchelonnement) 3/ (après rééchelonnement)	48,1 44,3	24,0 19,7	14,6 14,6	49,7 33,9	38,1 38,1	19,3 19,3
Déficit budgétaire (en pourcentage du PNB ou du PIB) 4/	8,2	2,7	4,6	12,1	2,8	6,5
Épargne nationale brute (en pourcentage du PNB ou du PIB) 1/ 2/	21,4	20,0	28,3	18,6	20,4	23
Réserves (mois d'importations)	1,3	3,2	4,6	0,9	4,8	5,5
Inflation (en pourcentage)	20,7	8,5	4,3	9,7	5,3	1,9
Revenu par habitant (dollars EU)	663	860	1 039	737	1 110	1 159

1/ Les ratios et les taux de croissance sont exprimés en pourcentage du PNB pour les Philippines et du PIB pour le Maroc.

2/ Surestimation possible en raison de déficiences statistiques (pour de plus amples détails, voir l'étude des Philippines).

3/ Dette contractée ou garantie par l'État dans le cas du Maroc.

4/ Déficit consolidé du secteur public pour les Philippines; déficit global de l'administration centrale (sur la base des paiements) pour le Maroc, à l'exclusion du produit des privatisations.

CHAPITRE VI

Incidence de la gouvernance du FMI et d'autres aspects institutionnels sur l'utilisation prolongée de ses ressources

1. Le présent chapitre est consacré aux aspects de la gouvernance du FMI qui peuvent influencer sur l'utilisation prolongée de ses ressources. Nous analyserons d'abord les biais institutionnels susceptibles de peser sur la conception des programmes et de contribuer à ce phénomène d'utilisation prolongée, en nous efforçant notamment de voir si les activités liées aux programmes n'ont pas «supplanté» les activités de surveillance dans ces pays, puis les conséquences du fait que l'approbation d'un programme par le FMI est souvent assimilée à une sorte de «sceau d'approbation» donnée par l'institution à la politique du pays concerné¹.

A. Incidence de la culture institutionnelle du FMI sur la conception des programmes

2. Certains des problèmes liés à la conception des programmes, dont le chapitre précédent a montré qu'ils contribuent à l'utilisation prolongée des ressources du FMI, trouvent leur origine dans la culture de l'institution. Les effets de celle-ci ne s'appliquent pas spécifiquement aux utilisateurs persistants : on les retrouve dans tous les programmes qu'appuie le FMI et il n'est pas possible d'expliquer de façon simple — ni sans doute par une cause unique — pourquoi cette culture institutionnelle mène à l'utilisation prolongée des ressources du FMI dans certains cas et pas dans d'autres. Tout débat sur les causes de ce recours durable à l'institution qui ne tiendrait pas compte de la dimension institutionnelle serait cependant incomplet. Nous constatons, à cet égard, que des initiatives récentes pourraient apporter une amorce de solution à certains des problèmes susmentionnés. En cas de réussite, elles devraient aider à réduire le nombre d'utilisateurs persistants des ressources du FMI.

Traitement des réformes institutionnelles dans la conception des programmes

3. Jusqu'à une période récente, deux facteurs d'une importance cruciale pour la viabilité de tout effort d'ajustement — les changements d'ordre institutionnel et la bonne gouvernance — n'avaient pas suffisamment retenu l'attention. L'accent mis sur les réformes structurelles depuis la fin des années 80 a conduit fréquemment à surcharger le programme de réformes (phénomène observé dans les études de cas consacrées à certains pays). Cela a empêché *de facto* les autorités de se concentrer sur les réformes qui étaient essentielles pour assurer

¹ Outre les études de cas sur certains pays et le questionnaire adressé aux autorités de tous les pays considérés comme utilisateurs persistants, nous nous appuyons sur une enquête effectuée auprès des chefs de mission du FMI. Le questionnaire adressé aux utilisateurs persistants est reproduit à l'annexe V. Les principaux éléments du questionnaire adressé aux chefs de mission et les réponses obtenues sont décrits dans le présent chapitre. Nous remercions le Bureau de la vérification et de l'inspection internes du FMI de l'aide qu'il nous a apportée dans la conduite de cette enquête.

durablement un ajustement viable et qui dépendaient bien souvent de manière cruciale du développement institutionnel du pays bénéficiaire (pour une analyse plus approfondie de ce point, voir chapitre V). Les problèmes de gouvernance, qui se sont avérés importants également dans les trois études de cas, n'avaient jamais fait l'objet d'un véritable débat avant la fin des années 90, lorsque le Conseil d'administration a adopté des directives définissant le rôle du FMI à cet égard. Le cas des Philippines, où les problèmes de gouvernance ont été explicitement posés à la fin du régime Marcos, constituait une exception².

4. Conscient de ces problèmes, le FMI a engagé en 2001 un examen de la conditionnalité³. Celui-ci se poursuit à l'heure actuelle, mais il est d'ores et déjà à l'origine d'une vaste entreprise de rationalisation de la conditionnalité, et en particulier d'une application plus rigoureuse du critère d'importance macroéconomique. En resserrant le champ de la conditionnalité structurelle, cette initiative devrait favoriser l'adoption de programmes qui insistent davantage sur l'établissement de priorités en la matière. Soulignons toutefois que la rationalisation ne garantit pas, en soi, que les réformes prévues dans tel ou tel programme seront bien les plus nécessaires, ni qu'elles y seront suffisamment ambitieuses. Pour relever ce double défi, il faudra que les programmes conçus accordent davantage d'importance aux réformes structurelles clés et que la collaboration avec la Banque mondiale soit plus étroite et plus efficace qu'elle ne l'a été, en règle générale, jusqu'à maintenant.

5. Les trois études mettent en évidence un des facteurs qui a contribué à l'utilisation prolongée des ressources du FMI : l'existence, dans les pays concernés, de problèmes structurels apparemment inextricables qui touchent en particulier l'administration fiscale, les entreprises publiques et le contrôle des prix et qui ont nui à l'ajustement. Le FMI a souvent abordé ces questions sous l'angle étroit de leurs répercussions macroéconomiques directes — souvent simplement budgétaires — tandis que la Banque mondiale s'appliquait à concevoir et mettre en œuvre une réforme structurelle plus large⁴. Dans la pratique, cette intervention conjointe a créé parfois des problèmes de coordination qui ont compliqué la conception des programmes. Parmi ces problèmes, on peut noter, entre autres, les chevauchements dans la

² Bien que ces directives aient été adoptées suite à une réunion du Comité intérimaire du FMI qui, le 26 septembre 1996, déclarait qu'il était particulièrement important de promouvoir une «gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions», elles ont été suffisamment controversées pour que l'on demande au Département juridique du FMI de s'assurer de leur conformité aux Statuts. Le département a conclu dans ce sens, en faisant valoir principalement que les directives ne donnent pas mandat au FMI de promouvoir la bonne gouvernance de manière générale, mais énoncent plutôt un certain nombre d'aspects de l'intervention du FMI liés à la gouvernance. Concrètement, elles limitent l'intervention du FMI aux dimensions économiques de la gouvernance susceptibles d'avoir un impact macroéconomique significatif. Elles ont été réexaminées par le Conseil d'administration début 2001, et laissées inchangées.

³ Voir, à titre d'exemple, les documents suivants FMI (2002), *Streamlining IMF Structural Conditionality: Review of Initial Experience* et FMI (2002), *The Modalities of Conditionality—Further Considerations*. On peut consulter deux documents sur le site Web du FMI.

⁴ À quelques importantes exceptions près, telles que les Philippines, où les programmes appuyés par le FMI ont été à l'origine du démantèlement des monopoles dans les secteurs du sucre et de la noix de coco ou d'autres monopoles hérités du «capitalisme de copinage» du régime Marcos.

formulation de conseils (parfois contradictoires) sur la politique à suivre, l'exécution des réformes dans un ordre inapproprié ou la mise en place, *de facto*, d'une conditionnalité croisée — autant de facteurs qui ont contribué à l'échec des réformes engagées. Au Pakistan, par exemple, la Banque mondiale et le FMI avaient retenu des objectifs différents pour l'ajustement des prix de l'énergie, le prix ciblé par la Banque ayant pour but de dégager un taux de rendement donné sur les investissements, tandis que l'objectif fixé par le FMI s'appuyait plutôt sur des considérations budgétaires. Au Sénégal, le désengagement de l'État du secteur des arachides — objectif poursuivi pour des raisons budgétaires par plusieurs programmes successifs du FMI — a longtemps été bloqué, car les réformes visant à restructurer ce secteur n'ont pas progressé en dépit des prêts sectoriels et les prêts d'ajustement structurel accordés par la Banque mondiale.

6. Ces difficultés récurrentes sont souvent imputées aux calendriers et aux modes de fonctionnement différents des deux institutions. S'agissant des utilisateurs persistants des ressources de la Banque mondiale et du FMI, cependant, les deux institutions sont par la force des choses engagées depuis longtemps dans ces pays, ce qui rend d'autant moins convaincante l'excuse des conflits de calendriers. L'analyse approfondie de ces problèmes déborderait du cadre de notre mandat, mais on peut néanmoins affirmer que les difficultés rencontrées semblent avoir des causes beaucoup plus profondes que l'incapacité des services des deux organismes à coordonner leurs efforts de manière satisfaisante. Elles témoignent en effet de différences importantes sur le plan de la culture institutionnelle, des modalités des programmes et des objectifs poursuivis, et seront par conséquent beaucoup plus difficiles à résoudre. En fait, dans un certain nombre de cas, il s'est révélé difficile d'adopter une approche coordonnée des problèmes structurels alors même que les relations de travail étaient jugées bonnes par les représentants des deux institutions⁵.

7. Plusieurs initiatives ont été prises, ces dernières années, pour préciser la répartition du travail entre les deux institutions et élaborer des procédures et des mécanismes concrets susceptibles de favoriser une collaboration plus efficace. C'est ainsi, en particulier, que l'on a entrepris de désigner l'une des institutions comme «chef de file» dans tous les domaines d'intervention communs, et de préciser les modalités d'interaction des deux institutions et les responsabilités de chacune d'elles⁶. La plupart des utilisateurs persistants interrogés dans le cadre de cette évaluation ont reconnu que l'initiative de rationalisation et le processus des DSRP ont entraîné certains progrès, mais ont souligné qu'il reste encore beaucoup à faire. Pour arriver plus rapidement à un ajustement structurel viable et réduire ainsi au minimum les cas d'utilisation prolongée des ressources des deux institutions, il sera essentiel de s'assurer

⁵ La coopération entre le FMI et la Banque mondiale est analysée plus en détail dans une annexe du document *Strengthening IMF-World-Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality*, FMI, août 2001.

⁶ Parmi les autres mesures engagées, on retiendra le lancement en 1999 d'initiatives conjointes de la Banque mondiale et du FMI, telles que le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) ou l'évaluation conjointe des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) des pays membres, ainsi que l'adoption de politiques et directives opérationnelles visant à resserrer la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI dans la mise en œuvre des programmes et le suivi de la conditionnalité dans certains pays en 2001 et 2002.

que le FMI, la Banque mondiale et les autorités compétentes s'accordent sur un petit nombre de réformes structurelles essentielles à la viabilité macroéconomique et à la croissance durables du pays concerné, de formuler conjointement une stratégie de réforme centrée sur les mesures les plus pertinentes et d'en suivre l'avancement au moyen d'une conditionnalité adaptée mais limitée à l'essentiel. Il faudra donc que les priorités et les programmes de travail du FMI et de la Banque mondiale soient mieux cordonnées que dans le passé.

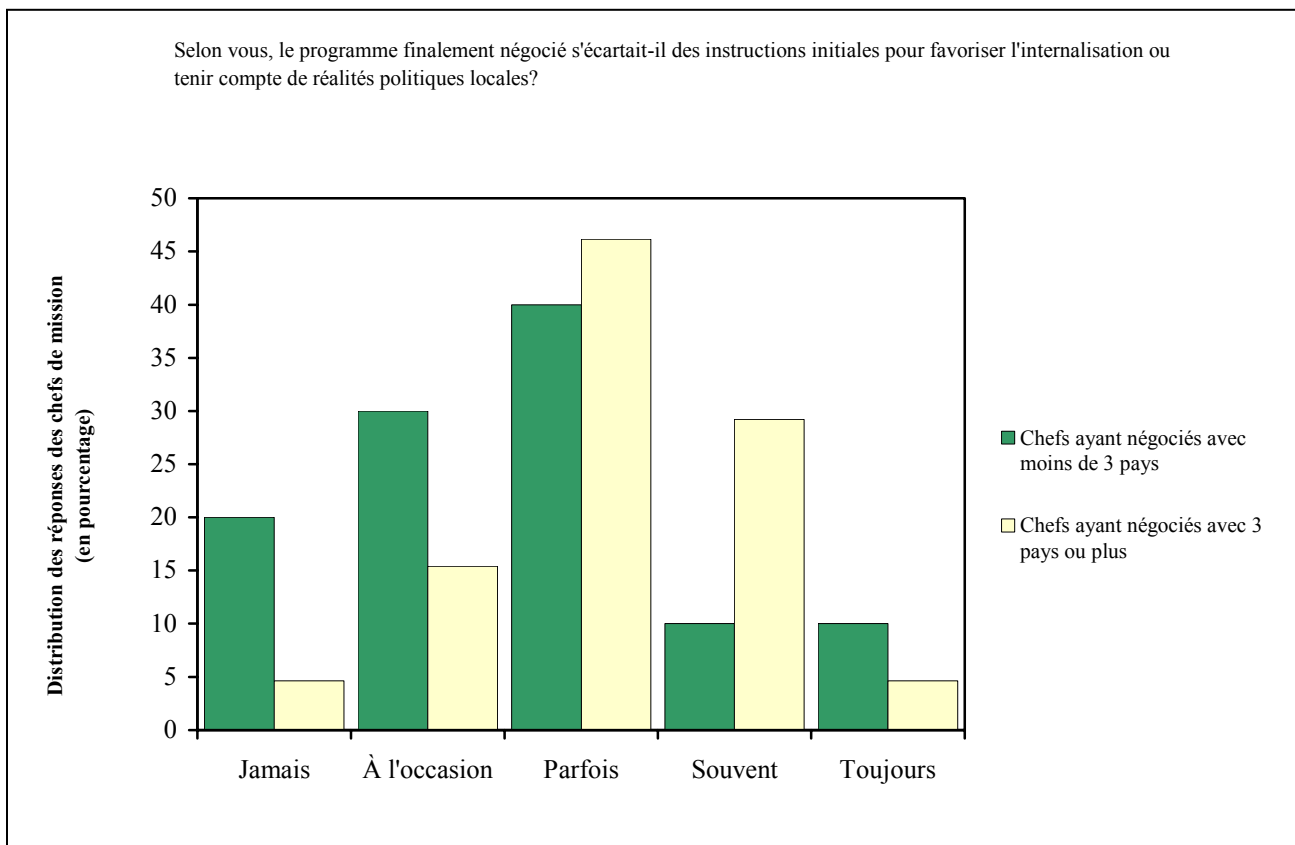
Accorder une attention suffisante à la faisabilité politique des mesures convenues

8. Les études de cas ont souligné clairement que l'internalisation et la capacité de mise en œuvre des pays bénéficiaires sont souvent le talon d'Achille des programmes appuyés par le FMI. Ce sont aussi les raisons invoquées le plus souvent par les chefs de mission du FMI à qui le BIE a demandé de classer les motifs de l'échec de certains programmes qu'ils avaient négociés ou supervisés. Les autorités de nombreux pays classés parmi les utilisateurs persistants ont fait valoir aussi que l'un des principaux motifs de cette utilisation prolongée des ressources du FMI était que l'institution elle-même avait sous-estimé les obstacles techniques et politiques à la mise en œuvre des mesures prévues et s'était donc montrée trop optimiste quant aux chances de succès rapide des réformes.

9. La faisabilité politique est à l'évidence étroitement reliée à l'internalisation – sans pour autant s'identifier à elle – et l'on pourrait avancer, en principe, que le FMI doit procéder à une étude réaliste de la faisabilité politique des mesures prévues avant d'engager un programme, puisqu'il s'agit d'un aspect essentiel de la crédibilité de celui-ci quel qu'en soit le degré d'internalisation⁷. Il se peut très bien que, dans certains cas, des programmes parfaitement internalisés par le gouvernement ne soient pas faisables politiquement.

10. Il ressort des enquêtes auprès des autorités des utilisateurs persistants des ressources du FMI et des chefs de mission du FMI que ces derniers ne sont pas insensibles aux contraintes intérieures qui peuvent s'opposer à la faisabilité du programme. Ainsi, 70 % des chefs de mission interrogés ont déclaré, en se fondant sur leur propre expérience, qu'il n'est pas rare que le contenu final du programme s'écarte des directives initiales pour favoriser l'internalisation ou tenir compte des réalités politiques. En outre, la plupart des chefs de mission ne croient pas que leur performance professionnelle puisse être évaluée de manière moins favorable parce que les négociations du programme se sont écartées des instructions relatives à la mission. Toutefois, la fréquence des écarts entre ces instructions initiales et le programme négocié semblent être directement proportionnelle à l'expérience des chefs de mission. Les trois quarts environ des chefs de mission qui ont négocié trois programmes ou plus ont déclaré que ces écarts survenaient «parfois» ou «souvent», contre moins de la moitié des chefs de mission ayant négocié moins de trois programmes (graphique 1).

⁷ Le concept «d'internalisation» et ses répercussions opérationnelles éventuelles n'étaient guère évoqués jusqu'à ces dernières années. La situation a changé du tout au tout depuis 2001, puisque les services du FMI ont publiés six documents sur cette question — deux documents de politique et quatre documents de travail — qui ont été examinés par le Conseil d'administration. Les documents les plus récents sont FMI (2002), *Strengthening Ownership in IMF-Supported Program*, et Boughton et Mourmouras (2002).

Graphique 1. Importance accordée à l'internalisation dans la conception du programme

11. De nombreux fonctionnaires et autres parties prenantes des pays classés parmi les utilisateurs persistants des ressources du FMI reconnaissent que les méthodes adoptées varient considérablement et que les chefs de mission les plus efficaces font l'effort nécessaire pour bien comprendre la situation politique dans le pays et consulter un large éventail de participants, mais ils n'en estiment pas moins que l'on accorde en général trop peu d'attention à ces questions. Les entretiens avec les membres des services du FMI et l'examen de documents internes (des comptes rendus de mission, notamment) font apparaître aussi que l'on consacre désormais beaucoup plus de temps à rencontrer les différents groupes sociaux et politiques du pays pour mesurer, et si possible élargir, le consensus autour des réformes envisagées. Il n'en reste pas moins que les réformes d'envergure se heurteront toujours à une certaine opposition et, comme certains membres des services du FMI l'ont souligné dans nos entretiens, il faut distinguer les préoccupations sincères sur la faisabilité politique d'une réforme des préoccupations plus étroites centrées sur les inconvénients politiques à court terme, qui peuvent inciter le gouvernement en place à retarder les réformes dont les bénéfices éventuels ne se concrétiseront qu'à long terme. Plusieurs documents internes examinés par le BIE dans le cadre des études de cas portent à croire que, souvent, les services du FMI ont bien compris la dimension politique de la mise en œuvre du programme et ses risques

potentiels. Mais il est fréquent aussi que ces considérations n'apparaissent pas dans les rapports adressés au Conseil d'administration.

12. Dans quelle mesure le FMI peut-il ou doit-il intégrer de façon plus explicite et systématique les facteurs politiques dans la prise des décisions relatives à ces programmes? La question est importante, mais aussi délicate. Un document rédigé à la demande du BIE par une équipe de politologues décrit certains des outils qui pourraient, en principe, permettre d'évaluer la faisabilité politique des programmes, même si les lacunes de l'information disponible limiteraient à l'évidence l'utilisation *ex ante* de ces outils dans des situations complexes. Néanmoins, les auteurs du document laissent entendre que l'application de certains de ces outils analytiques au Pakistan en 1993–94 et en 1997 aurait jeté un doute notable sur l'aptitude des autorités de mener à bien le programme convenu⁸. Il est impossible d'affirmer avec certitude que ces analyses auraient convaincu le FMI de prendre des décisions différentes quant aux modalités de sa participation ou au contenu du programme, dans la mesure surtout où il y avait une tendance légitime à donner à chaque nouveau gouvernement le bénéfice du doute. Cependant, ce type d'analyse aurait permis aux services du FMI, à sa direction, et finalement au Conseil d'administration, de porter un jugement plus éclairé, et aurait pu influencer sur la teneur du programme. On trouvera au chapitre VIII une description des améliorations qui pourraient être apportées au processus de décision du FMI pour mieux tenir compte de la faisabilité politique des programmes.

Influences politiques sur le processus de décision du FMI

13. Un autre facteur susceptible d'influer sur les décisions du FMI sous-tend aussi le phénomène d'utilisation prolongée des ressources de l'institution : les pressions «politiques» exercées par les actionnaires les plus influents. Le Pakistan est sans doute l'exemple le plus manifeste de décisions du FMI jugées politiques par de nombreuses parties prenantes pakistanaïses⁹. Cette perception est également sensible (bien que dans une moindre mesure) dans d'autres pays qui ont fait l'objet d'études de cas. De manière plus générale, les pressions politiques figurent au troisième rang des facteurs les plus souvent cités par les chefs de mission interrogés par le BIE pour expliquer les résultats moins que probants de programmes qu'ils avaient négociés ou supervisés.

14. L'effet de ces influences politiques sur les décisions du FMI ne peut être mesuré avec précision, mais l'enquête auprès des chefs de mission tend à indiquer que, si ces influences ne sont pas rares, elles ne sont pas non plus la règle. Seulement 7 % des chefs de mission interrogés ont affirmé que leur jugement technique sur la suite à donner à une demande d'utilisation des ressources du FMI (voir glossaire) a été «fréquemment» ou «toujours»

⁸ Wimmer et autres (2002), *Political Science Tools for Assessing Feasibility and Sustainability of Reforms*. Ce document répertorie les outils analytiques disponibles pour résoudre ce type de questions et non pas pour entreprendre une véritable analyse politico-économique de certains cas particuliers. Il est disponible sur le site Web du BIE à l'adresse www.imf.org/ieo. Les principaux points qui y sont abordés sont résumés dans une des annexes de l'étude consacrée au Pakistan.

⁹ Nombre des membres des services du FMI interrogés s'accordent à dire que beaucoup de décisions prises par le FMI au sujet du Pakistan depuis les années 80 obéissaient en grande partie à des considérations politiques.

supplanté par des considérations d'ordre politique. Toutefois, près de 48 % d'entre eux ont reconnu avoir été soumis «à l'occasion» ou «parfois» à de fortes pressions.

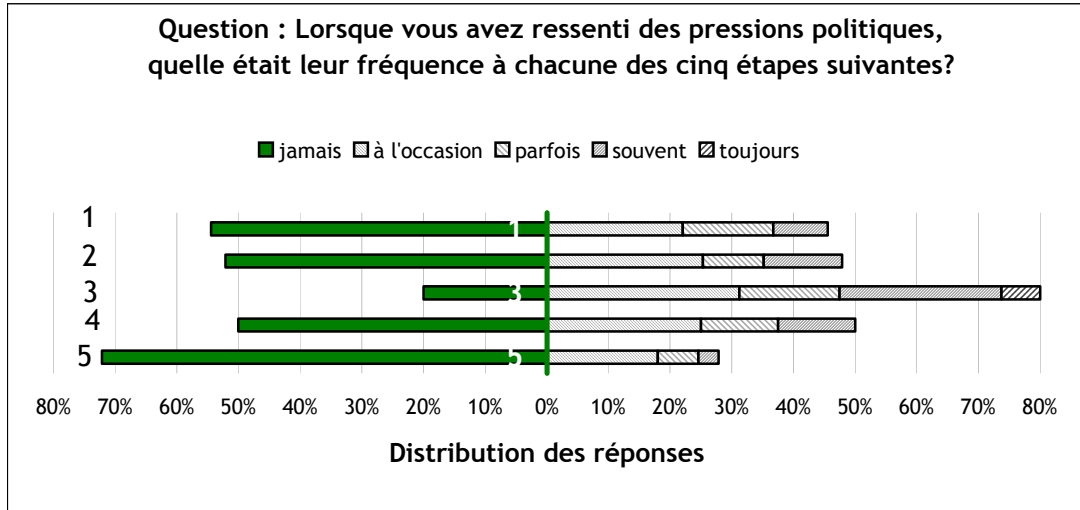
15. On ne pourra jamais abolir totalement les considérations politiques au sein d'une institution dont les décisions doivent refléter le point de vue des États membres, il n'est sans doute pas raisonnable de l'espérer. Toutefois, force est de reconnaître qu'un problème se pose dès qu'il semble que les considérations politiques l'emportent sur les considérations techniques et que le FMI appuie des programmes dont les chances de succès sont faibles. La question de l'égalité de traitement des pays membres ne peut alors manquer d'être soulevée, et ces pratiques risquent également de favoriser un certain laxisme dans l'exécution des programmes par les pays emprunteurs. Nous estimons donc qu'un effort de clarté et de transparence s'impose afin de préciser quelle est la nature des jugements à porter et qui est habilité à le faire. Les directives actuelles énoncent que le Directeur général du FMI est tenu de recommander au Conseil d'administration d'approuver la demande d'utilisation des ressources du FMI d'un pays membre «lorsqu'il estime que ce programme sera mis en œuvre»¹⁰. Cette directive présuppose qu'il est possible de se forger une appréciation définitive sur la base de motifs entièrement techniques. En pratique, cependant, toutes les appréciations de ce type — sur la probabilité qu'un programme sera mis en œuvre et qu'il atteindra ses objectifs — ne peuvent reposer que sur des probabilités fondées elles-mêmes sur une évaluation claire des risques et arbitrages pour le pays membre et pour la communauté internationale. La procédure actuelle n'établit pas une distinction suffisamment précise entre l'évaluation technique des risques et l'élément de subjectivité qui entre dans leur pondération. Or, c'est par cette brèche que des considérations politiques peuvent intervenir dans le processus. Cette situation présente des inconvénients importants. D'une part, il n'existe aucun canal formel et transparent qui permettrait d'intégrer au processus, de manière satisfaisante, le jugement politique porté sur les risques avant l'étape finale de l'approbation par le Conseil d'administration. Pourtant, c'est en aval de celle-ci que les pressions politiques ont des chances d'être les plus fortes¹¹, comme l'a confirmé l'enquête auprès des chefs de mission. Dans leur grande majorité, ces derniers ont en effet indiqué que les pressions politiques s'exercent à des moments cruciaux *avant* que le Conseil d'administration ne soit saisi de l'affaire plutôt que devant celui-ci (voir graphique 2). D'autre part, un certain flou entoure les responsabilités respectives des services du FMI, de la direction et du Conseil d'administration en la matière, et le manque de transparence du

¹⁰ *Orientations en matière de conditionnalité*; paragraphe 7. Les directives révisées sur lesquelles le Conseil d'administration délibérait encore au moment où le présent rapport a été rédigé contiennent une disposition libellée de manière identique. Le paragraphe 8 confie en outre au Directeur général la responsabilité de s'assurer que les politiques d'utilisation des ressources du FMI sont appliquées de manière non discriminatoire.

¹¹ À l'heure actuelle, le seul processus de ce type prend la forme de discussions «informelles» au Conseil d'administration, qui ne se réunit que dans les cas délicats. Mais, comme il n'y a pas de compte rendu officiel des discussions, celles-ci n'aident guère à accroître la transparence du processus et la responsabilisation.

processus peut amplifier à l'excès l'impression que des pressions politiques s'exercent, au risque d'amoinrir l'efficacité des programmes appuyés par le FMI¹².

Graphique 2. Moment d'intervention des pressions politiques



1. Rédaction de la lettre de mission de l'équipe des services de mission 2. Approbation de la lettre de mission par la Direction 3. Négociation du programme 4. Préparation de la réunion du Conseil d'administration 5. Réunion du Conseil

16. Des solutions susceptibles de résoudre ce problème sont présentées au chapitre VIII. Elles devraient viser à s'assurer qu'une distinction claire est établie entre le jugement politique — qui fait partie inhérente de la décision de lancer ou non un programme dont l'issue est incertaine — et le jugement technique, et que l'aspect politique de la décision est présenté de façon transparente par le Directeur général et le Conseil d'administration, qui en assument la responsabilité.

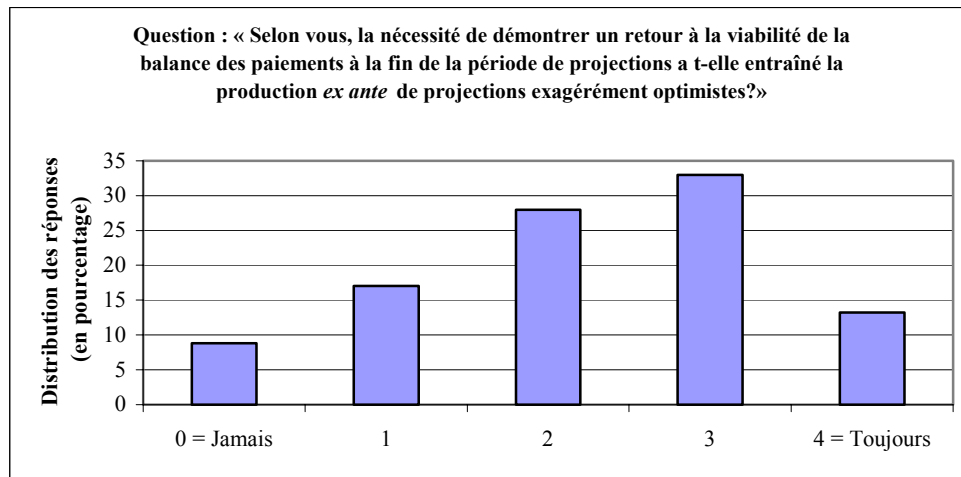
Incitation à exagérer les résultats escomptés du programme

17. L'enquête du BIE auprès des chefs de mission fait apparaître que les règles mêmes du FMI incitent parfois à embellir les résultats attendus des programmes. Comme nous l'avons vu au chapitre III, jusqu'à la fin des années 90, il découlait des règles régissant l'utilisation des ressources du FMI que l'on pouvait uniquement présenter à l'approbation du Conseil d'administration des programmes assurant au moins que le pays membre enregistrerait des progrès substantiels vers la viabilité au cours de la période visée et serait en mesure de procéder à des remboursements nets une fois cette période achevée. En pratique, le FMI s'est souvent trouvé dans une situation où il préférerait conclure un accord avec un pays membre même s'il avait de bonnes raisons de penser que ces exigences de retour à la viabilité n'étaient pas respectées. Il semble que, dans un certain nombre de cas, cela ait conduit à

¹² Ne serait-ce que parce que ce flou offre aux parties à la négociation une excuse toute faite pour expliquer les lacunes du programme, et brouille le signal que celui-ci devrait envoyer aux agents économiques à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

présenter des projections de retour à la viabilité extérieure à moyen terme trop optimistes non seulement *ex post*, comme nous l'avons vu au chapitre V, mais aussi *ex ante*. Environ 45 % des chefs de mission interrogés ont déclaré que la nécessité de faire apparaître une balance des paiements viable au terme de la période couverte par les projections conduisait à présenter «souvent» ou «toujours» des projections trop optimistes *ex ante* ou à formuler des objectifs trop ambitieux pour le programme, et 28 % ont estimé que ce phénomène se produisait «parfois». Par opposition, seulement un quart des chefs de mission ont déclaré que cette situation ne se produisait «jamais» ou seulement «à l'occasion» (graphique 3).

Graphique 3. Incitation à un optimisme exagéré

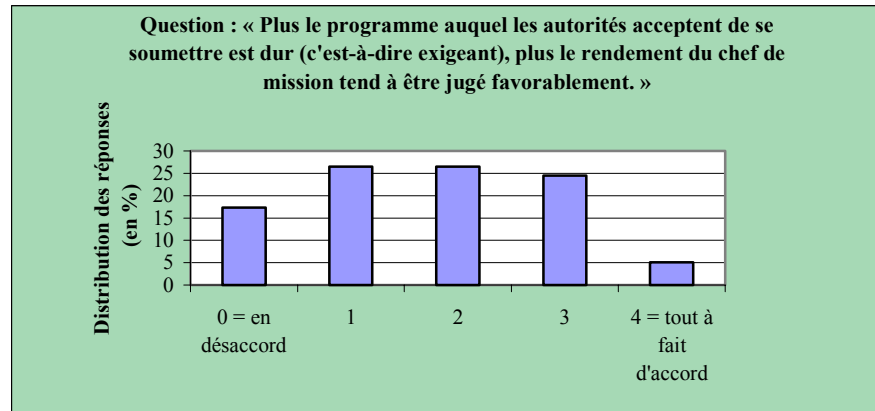


18. Si, à court terme, ces prévisions optimistes semblent favoriser les pays emprunteurs qui ont besoin d'aide — puisqu'elles facilitent l'approbation du programme —, à plus long terme, toutefois, elles risquent fort d'avoir l'effet contraire. Comme le montre le cas du Pakistan, ce type de prévisions crée les conditions d'un dérapage quasi certain, lorsque l'on constatera que les projections trop optimistes ne se concrétisent pas, et mène à l'adoption de nouveaux programmes qui connaissent souvent le même sort. D'où cette impression, à la longue, que les programmes sont mal exécutés par les pays emprunteurs et mal conçus par le FMI, ce qui nuit à la crédibilité des deux parties. Des projections plus réalistes aideraient à définir de manière plus précise les besoins de financement, qu'il s'agisse du volume de l'aide requise ou de la période durant laquelle elle sera nécessaire. S'il est impossible de mobiliser le volume d'aide demandé, la communauté internationale aura au moins une évaluation plus réaliste des performances à attendre du programme, ce qui lui permettra de juger si elles sont acceptables ou si une aide additionnelle doit être mobilisée.

19. Une forte proportion des membres des services du FMI interrogés dans le cadre des études de cas estime que le processus de contrôle interne tend à favoriser ceux qui se montrent plus «durs» que réalistes dans la formulation des objectifs des programmes, et encourage donc à fixer des buts qui ne seront sans doute pas atteints. L'enquête auprès des chefs de mission révèle en outre que près de 30 % des répondants ont nettement l'impression que leur performance personnelle serait jugée de façon plus positive s'ils faisaient preuve de

«dureté» dans les négociations avec les pays membres, et que 17 % seulement des personnes interrogées sont tout à fait en désaccord avec ce point de vue (graphique 4)¹³.

Graphique 4. Incitation à la «dureté» dans l'élaboration des programmes



20. L'objectif principal des programmes appuyés par le FMI, tel qu'il est énoncé dans les Statuts, consiste à «donner confiance aux États membres». Cela explique sans doute en partie la tendance à sous-estimer, dans les demandes d'utilisation des ressources du FMI ou les revues des programmes par le Conseil d'administration, le risque que les résultats effectifs soient inférieurs aux prévisions. Les études de cas — l'exemple du Pakistan, en particulier — montrent que même lorsque ces risques ont été soulignés dès le début du processus d'examen interdépartemental, ce qui est souvent le cas, leur importance est ensuite atténuée dans la version finale des documents soumis au Conseil d'administration, ce qui est aussi le cas des désaccords entre les départements fonctionnels et les départements géographiques sur le sentier d'ajustement approprié ou la teneur du programme. La capacité du FMI de parler «d'une seule voix» est l'une des forces de l'institution, mais ne doit pas conduire à passer sous silence les risques qui peuvent peser sur un programme, à ne pas examiner les autres options possibles et à ne pas évaluer franchement si le pays a les moyens d'exécuter les mesures prévues.

21. Quant aux autorités, il ressort des cas étudiés qu'elles peuvent être tentées, pour des raisons tactiques, d'accepter sciemment un programme trop optimiste afin de faciliter la mobilisation de financements extérieurs. Ainsi, l'adoption *ex ante* d'un objectif de recettes fiscales exagérément optimiste peut faciliter la mobilisation d'un consensus intérieur sur l'ampleur des mesures d'ajustement budgétaire nécessaires (dans la mesure où cet optimisme excessif, côté recettes, permet d'ajourner les décisions difficiles concernant les compressions de dépenses).

¹³ Il n'y avait pas de différences marquées entre les réponses des chefs de mission qui ont discuté avec des utilisateurs persistants et les autres.

Rôle de la surveillance

22. En théorie, l'exercice de la surveillance (voir glossaire) dans les pays qui appliquent un programme appuyé par le FMI devrait être l'occasion d'une confrontation avec la réalité susceptible de contrebalancer les excès d'optimisme dont nous venons de parler. Toutefois, selon les études de cas, il semble que la surveillance se soit relâchée, sur certains points importants, dans le cas des utilisateurs persistants des ressources du FMI. Depuis le début des années 80, les consultations au titre de l'article IV avec les pays sous programme ont été menées conjointement, en règle générale, aux discussions liées à l'utilisation des ressources de l'institution. Les études de cas portent à croire que les analyses approfondies de sensibilité et de vulnérabilité à moyen terme et l'examen des différentes options possibles ont été moins nombreux que ne le prévoient les directives en vigueur, et que les discussions sur les points de divergences entre les services du FMI et les autorités (voir encadré 1) ont été moins franches qu'elles sont censées l'être¹⁴. Cela semble répondre au souci de ne pas «faire de vagues» en présentant des analyses susceptibles de miner la crédibilité du programme et l'effet de catalyse que l'on souhaite créer.

23. Dans les pays qui n'appliquent que de manière occasionnelle un programme appuyé par le FMI, les consultations de l'article IV et l'examen des demandes d'utilisation des ressources de l'institution peuvent aussi déboucher sur un relâchement de la surveillance, mais cet effet est temporaire. Il peut être beaucoup plus grave dans les pays qui ont appliqué une longue série de programmes appuyés par le FMI, car le relâchement de la surveillance risque alors de faciliter l'aggravation des facteurs de vulnérabilité sans déclencher le moindre signal d'alarme. L'accumulation par le Pakistan d'une importante position de change non couverte sous forme de dépôts en devises — qui a abouti à un gel des dépôts en 1998 — est un bon exemple de ce type de risque.

Le FMI pourrait améliorer sa culture d'acquisition du savoir en procédant à une évaluation plus systématique des programmes.

24. Bien que plusieurs de ses politiques l'exigent et que le Conseil d'administration appelle fréquemment à multiplier les «bilans», l'institution prend trop rarement le recul qui lui permettrait de repenser sa stratégie globale, au delà du suivi des programmes. En créant les «mémoires sur la stratégie-pays» en 1992, la direction a bien tenté de systématiser ce processus afin que les services du FMI prennent du recul par rapport aux tâches quotidiennes et se livrent à une réflexion stratégique sur l'action du FMI dans les pays membres. Mais

¹⁴ L'examen des mécanismes de surveillance effectué en 2002, qui porte sur l'exercice de celle-ci dans les pays sous programme avec le FMI en 2000-2001, aboutit à des conclusions similaires. Voir «*Biennial Review of the Implementation of the Fund's Surveillance and of the 1977 Surveillance Decision: Surveillance in a Program Environment*» (SM/02/82, Supplément 2, 3/15/2002).

l'expérience n'a pas été concluante¹⁵. Une stratégie revue et corrigée a donc été élaborée en 1997. Elle préconisait que ces documents s'ordonnent pour l'essentiel en deux volets : i) un examen critique et franc des accords les plus récents, qui précise si les objectifs du programme ont été atteints mais se prononce aussi sur le contenu du programme, les raisons de son succès ou les problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre, les progrès accomplis en regard des objectifs finaux, les questions encore en suspens et l'efficacité de la collaboration avec les services de la Banque mondiale; ii) une vision prospective de l'action du FMI tenant compte des leçons tirées dans la première partie et mettant l'accent sur les modalités de l'ajustement macroéconomique et les réformes structurelle clés (et analysant notamment les raisons de leur choix, de leur échelonnement dans le temps et des priorités établies entre elles).

¹⁵ Note de service du Directeur du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques à la direction du FMI. La note de service indique que, vers le milieu de 1997, seulement 31 mémoires de stratégie-pays avaient été rédigées (dont 12 concernaient des utilisateurs persistants des ressources du FMI). Le directeur fait la constatation suivante : «Il n'est pas sûr que la valeur ajoutée dégagée par bon nombre de ces mémoires soit à la mesure des efforts déployés. En outre, plusieurs mémoires sont trop longs, trop détaillés et n'apportent guère d'appréciation à portée opérationnelle ou d'éléments pouvant contribuer à la fixation de priorités».

**Encadré 1. Facteurs d'évaluation de la qualité de la surveillance
dans les cas d'utilisation prolongée des ressources du FMI**

Pour évaluer la qualité de la surveillance dans les pays étudiés, nous avons coté chaque rapport de surveillance en fonction des neuf critères classés par le BIE parmi les «aspects clés» de la surveillance dans le contexte d'un programme¹ : i) réalisme des scénarios de référence et des autres scénarios à moyen terme retenus; ii) pertinence des analyses de sensibilité; iii) description des risques pesant sur les hypothèses et projections; iv) description des risques et effets éventuels d'un dérapage de la politique et des facteurs de vulnérabilité de l'économie; v) présentation équilibrée du point de vue des autorités, et notamment des principaux points de divergence avec les services du FMI; vi) présentation convaincante de la politique proposée; vii) exposé des autres politiques et arbitrages possibles; viii) examen critique et franc des résultats obtenus antérieurement sous accord avec le FMI; ix) bilan de la collaboration et des interactions avec les services de la Banque mondiale.

Il faut reconnaître que, dans une certaine mesure, ce type de comparaison suppose que l'on juge la surveillance antérieure à l'aune des normes actuelles. Plus précisément, bien que tous les critères susmentionnés soient suivis dans le cadre de la surveillance depuis au moins le début des années 90 (et, dans bien des cas, avant), ils ont souvent pris de l'importance avec le temps. C'est vrai pour les risques et des facteurs de vulnérabilité depuis la crise mexicaine de 1995 et, plus encore, la crise asiatique de 1997-1998. En revanche, l'obligation pour les services du FMI d'analyser et d'évaluer les résultats des programmes appuyés par le FMI au titre de l'article IV (adoptée en 1979) n'a jamais été mise en avant dans les directives qui ont suivi.

Comme nous le soulignons par ailleurs, il apparaît que, globalement, bon nombre de ces critères de surveillance essentiels n'ont pas été intégralement appliqués dans le cas des trois pays étudiés.

Cependant, certains faits indiquent qu'il y a bien eu, dans les pays étudiés, une amélioration de la surveillance — aux Philippines, en particulier — qui a concerné certaines des fonctions clés mentionnées ici, telles que le recensement des facteurs de vulnérabilité. Néanmoins, la conclusion principale, à savoir que certains aspects essentiels de la surveillance n'ont pas joué à plein dans les cas d'utilisation prolongée des ressources du FMI, demeure valide.

¹/ Ces neuf critères s'inspirent des «exigences minimales» imposées pour les rapports au titre de l'article IV et répertoriées sur le site Web du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques (lesquelles s'inspirent des directives formulées par le Conseil d'administration lors des examens biennaux de la surveillance qui se sont succédés jusqu'à l'an 2000 ainsi que des discussions sur certains aspects spécifiques de la surveillance) et sont complétés par trois autres séries de directives internes qui concernent plus particulièrement les pays dont le programme est appuyé par le FMI (les directives de 1979 sur la conditionnalité, et en particulier la directive n° 11, la note de 1990 sur l'évaluation de la capacité des pays membres à rembourser le FMI et la note de 1997 sur les mémoires de stratégie-pays, (ces deux dernières ayant été émises par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques) ainsi que la note de 1998 du Premier Directeur général adjoint sur la rédaction des rapports. Ces directives internes ajoutent une dimension qualitative aux directives générales, qui portent avant tout sur la champ de la surveillance.

25. Il ressort des documents examinés dans le cadre des études de cas que la qualité des mémoires de stratégie-pays produits depuis que cette démarche a été revue en profondeur s'est considérablement améliorée. Toutefois, peu de mémoires ont été rédigés (24 mémoires complets et trois mémoires partiels entre le milieu de 1997 et la fin de 2001, soit moins de six par an en moyenne), ce qui s'explique en grande partie par la charge de travail des services

du FMI. La plupart des programmes n'ont donc pas donné lieu à un «bilan» de ce type à leur échéance, et ceux qui en ont fait l'objet ne sont pas toujours les programmes qui auraient été les plus riches d'enseignements (ceux qui ont irrémédiablement dérapé, notamment). Qui plus est, les mémoires de stratégie-pays consacrés aux économies visées par les études de cas tendent à indiquer que, souvent, les jugements formulés dans ces documents ne se retrouvaient pas pleinement dans les rapports ultérieurs consacrés aux programmes ou à la surveillance.

26. Contrairement aux programmes spécifiques de tel ou tel pays, l'application des politiques générales du FMI a fait l'objet d'examens approfondis et, le plus souvent, de bonne qualité. Nombre d'entre eux ont permis de tirer des enseignements clairs et utiles pour l'élaboration des programmes en général, y compris dans le cas des utilisateurs persistants¹⁶. Souvent, toutefois, le processus n'a pas dépassé l'étape du diagnostic et certaines des leçons mises en évidence n'ont été intégrées que beaucoup plus tard dans la pratique des programmes. Ainsi, plusieurs documents produits par les services du FMI dans la seconde moitié des années 80 montraient que l'engagement des autorités nationales est essentiel au succès de tout programme et que, si cette volonté politique fait défaut, les efforts déployés pour optimiser le contenu des programmes sont condamnés à n'avoir qu'une efficacité très limitée¹⁷. De même, la plupart des composantes d'une évaluation solide et réaliste de la viabilité d'un programme énumérées dans un document présenté au Conseil d'administration en juin 2002 — qui préconisait l'élaboration d'un cadre formel de rationalisation des «meilleures pratiques» — avaient été définies dès 1990 et diffusées aux membres des départements géographiques, sous forme de directives les invitant à «éviter les pièges bien connus, notamment les scénarios qui visent à établir la viabilité du programme en s'appuyant sur des hypothèses trop optimistes. Il est indispensable de tenir ouvertement compte des

¹⁶ Depuis 1979, il a été procédé à 58 examens de ce type couvrant tout l'éventail des questions liées à l'utilisation des ressources du FMI, des aspects théoriques et opérationnels de la conception des programmes aux politiques d'accès aux ressources, en passant par les financements extérieurs et la conception des différentes facilités.

¹⁷ Voir par exemple EBS/86/211, *Program Design and Performance Criteria*, où il est noté «qu'il faut avoir à l'esprit que la résolution des pays membres à mener à bien les mesures inscrites au programme influe de manière décisive sur le suivi de ce programme. L'engagement des pays à conduire la politique convenue est en effet essentiel au succès des programmes. Si le rôle de conseiller économique du FMI est important au moment de la formulation du programme, il n'est efficace que dans la mesure où le pays membre est résolu à suivre les conseils donnés et à les mettre en œuvre avec détermination»... Voir aussi EBS/87/40, *Ajustement extérieur, financement et croissance. Questions de conditionnalité*, où l'on constate que «la dimension politique de l'ajustement est souvent aussi importante que sa dimension purement économique. Rétrospectivement, il semble que dans certaines situations très délicates, les pays concernés ne disposaient pas de capacités suffisantes pour mettre en œuvre les mesures d'ajustement prévues. Il s'écoule parfois un certain temps avant qu'apparaisse une stratégie conforme à la réalité politique intérieure du pays concerné».

risques qui pèsent sur les programmes»¹⁸. Ces examens ont souvent permis, d'autre part, de tirer des leçons utiles sur la conception des programmes qui ne sont pas encore entièrement opérationnelles, telles que l'importance d'engager d'emblée les réformes institutionnelles, en particulier si l'on veut assurer la viabilité de l'ajustement budgétaire¹⁹.

27. **Il semble donc que le FMI tire assez bien les leçons de son expérience, mais soit moins efficace pour intégrer ces enseignements à ses activités quotidiennes.** Les études de cas tendent à indiquer que cette lenteur à intégrer les leçons de l'expérience et les directives d'ordre plus général aux opérations sur le terrain a contribué à miner l'efficacité des programmes et à prolonger, par conséquent, l'utilisation des ressources du FMI. Cela dit, ce phénomène ne se limite pas, de toute évidence, aux pays classés comme utilisateurs persistants.

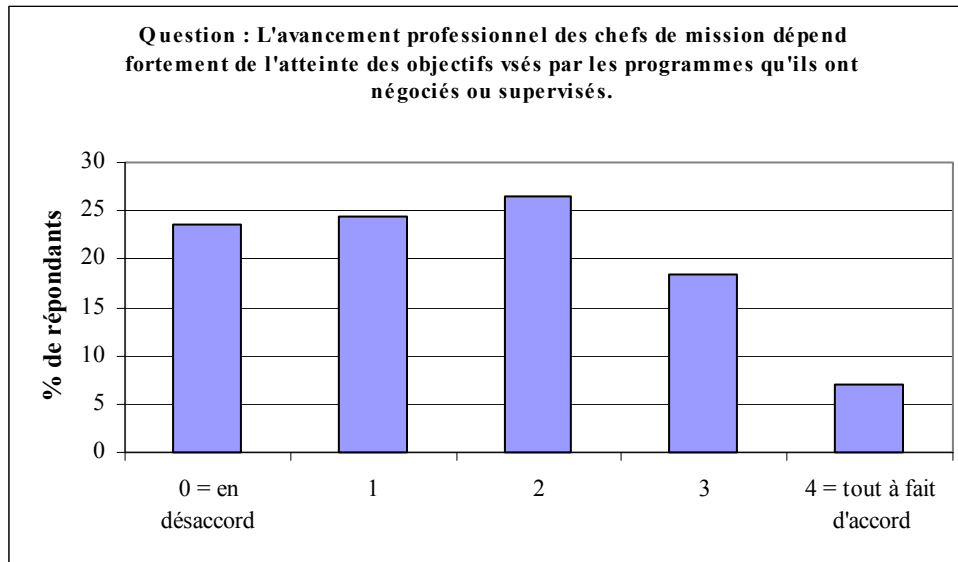
28. Ces lacunes dans l'acquisition du savoir au FMI sont aggravées par deux facteurs liés à la gestion des ressources humaines. Premièrement, comme nous l'avons signalé au chapitre IV, le rythme de rotation des économistes envoyés en missions dans un pays donné est élevé. Bien que cette caractéristique ne soit pas spécifique aux utilisateurs persistants, elle oppose un obstacle important à l'acquisition des connaissances, ne serait-ce que dans la mesure où bon nombre des enseignements que l'on peut tirer des expériences acquises sont spécifiques à chaque pays. Ainsi, même si les leçons de l'examen d'une politique générale du FMI étaient intégrées totalement et sans retard aux pratiques opérationnelles de l'institution, un vide important devrait être comblé. Deuxièmement, la forte mobilité des membres des services du FMI tend à limiter la responsabilisation des chefs de mission. Ceux-ci demeurant en fonction moins longtemps, en moyenne, que ne durent la plupart des programmes, leur

¹⁸ Voir *Assessments of Member's capacity to Service its Financial Obligations to the Fund*, mémorandum du Directeur du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques aux départements géographiques le 5 juillet 1990 : «Les scénarios [à moyen terme] devraient servir à identifier les cas où la viabilité extérieure ne sera assurée qu'à condition que des mesures strictes continuent d'être appliquées après l'achèvement du programme, que l'environnement extérieur demeure particulièrement favorable (par rapport aux situations antérieures, par exemple) ou que les créanciers apportent des concours exceptionnels pendant la période couverte par les projections. Il importe, si l'on présente de tels scénarios, de mentionner aussi les risques qui pèsent sur eux... Si l'amélioration prévue de la politique économique après le programme s'appuie surtout sur une extrapolation des progrès escomptés dans le cadre du celui-ci, ou si des améliorations majeures sont prévues après le programme sans que des mesures spécifiques soient prévues dans ce sens, ces limites doivent être soulignées de manière explicite. Suivant le même principe, il faut s'efforcer d'évaluer la qualité de l'effort d'ajustement, en particulier en ce qui concerne la viabilité du programme. L'examen des points forts de l'ajustement devrait aussi faire apparaître les facteurs qui ont un caractère temporaire ou cyclique». La note souligne aussi qu'il importe «d'évaluer les risques de dérapage des politiques et l'impact qu'ils pourraient avoir sur les perspectives d'évolution à moyen terme de la balance des paiements et de la capacité du pays membre à rembourser le FMI. Ces évaluations pourraient reposer sur une analyse des volets de la politique économique dont l'exécution du programme a posé des problèmes aux autorités dans le passé. De même, si certains volets essentiels du programme n'ont pas encore été avalisés par voie législative ou mis en œuvre, il conviendrait d'évaluer aussi l'impact que pourrait avoir la non adoption des mesures requises dans un délai opportun. Chaque fois que cela est possible, des solutions de rechange précises devraient être esquissées dans l'éventualité où le législateur national manquerait d'agir et d'adopter ces volets essentiels du programme».

¹⁹ G.A. Mackenzie *et al.*, 1997 : «Une des grandes leçons du succès des mesures d'ajustement budgétaire axées sur la croissance est qu'il faut, dans la mesure du possible, insister d'emblée sur les réformes administratives. [L'expérience] montre qu'une réforme amorcée dès le départ a plus de chance d'être substantielle».

contribution réelle aux résultats de ceux-ci devient beaucoup plus difficile à évaluer. Le succès des programmes dépend à l'évidence très largement de facteurs qui échappent au contrôle des chefs de mission, mais l'efficacité de ces derniers devrait pouvoir peser sur les résultats obtenus. Pourtant, l'enquête du BIE fait apparaître que la plupart des chefs de mission n'ont pas le sentiment que leur avancement dépende beaucoup des résultats obtenus dans le cadre des programmes qu'ils ont négociés ou supervisés (voir graphique 5).

Graphique 5. Avancement des chefs de mission et résultats des programmes



B. Le rôle de catalyseur joué par le FMI dans l'obtention de nombreux financements officiels contribue aussi à l'utilisation prolongée de ses ressources²⁰.

29. Outre les facteurs internes influant sur la conception des mesures à prendre, qui contribuent à l'inefficacité de certains programmes et encouragent ainsi l'utilisation prolongée des ressources du FMI, il existe un facteur systémique d'effet équivalent : le rôle de catalyseur reconnu au FMI dans la mesure où son implication lance un signal qui favorise l'apport d'autres concours financiers aux pays qu'il appuie. Il est amplement prouvé, sur le plan empirique, que l'aide atteint son efficacité maximale lorsqu'elle vient étayer une politique économique saine s'inscrivant dans un environnement macroéconomique viable. Le FMI étant l'institution internationale la mieux placée pour attester la viabilité d'une politique économique, les principaux prêteurs multilatéraux et la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux en sont venus à s'en remettre à lui lorsqu'ils se prononcent sur leurs programmes ou leurs prêts à l'ajustement. Il semble que la conclusion d'un accord de prêt avec le FMI soit interprétée par ces derniers comme un signal favorable. Comme de nombreux pays s'attendent à dépendre des flux bilatéraux et multilatéraux pendant une longue période, la

²⁰ Les sections suivantes s'appuient sur une série de questionnaires et sur des entretiens avec des représentants des principaux bailleurs de fonds et créanciers bilatéraux, du Secrétariat du Club de Paris et d'un éventail de banques internationales et de gestionnaires de fonds actifs sur les marchés émergents.

nécessité de conduire un programme appuyé par le FMI pour faciliter la mobilisation de ces aides devient la meilleure façon de perpétuer l'utilisation des ressources du FMI.

L'appui financier du FMI constitue-t-il un «sceau d'approbation» nécessaire?

30. On est en droit de se demander si les créanciers et bailleurs de fonds doivent considérer que l'existence d'un programme appuyés par le FMI est la seule caution crédible. Ne pourrait-on pas arriver aux mêmes fins par d'autres voies, telles que la surveillance ou l'évaluation, par les services du FMI, des DSRP des pays concernés? En réponse aux questions du BIE, bailleurs de fonds et créanciers officiels ont souvent justifié leur préférence pour les programmes en faisant valoir que les accords de prêt offrent une appréciation plus claire et plus fiable²¹. Les créanciers — ceux du Club de Paris et du secteur privé, en particulier — estiment cependant que la «répartition des charges» peut aussi avoir son importance : certains d'entre eux hésitent en effet à accorder des aides additionnelles si le pays doit effectuer des versements nets importants au FMI ou si l'absence de nouveaux concours du FMI implique que le pays n'aura pas accès à d'autres sources de financement²².

31. Ces considérations sont encore accentuées par le fait que le Conseil d'administration a toujours hésité à généraliser le recours à des signaux intermédiaires tels que la procédure de «surveillance renforcée» (voir glossaire) dans les années 80 ou les programmes suivis par le FMI et autres «programmes informels»²³. Il se peut aussi que les différents instruments de «surveillance renforcée» n'aient pas été considérés comme offrant des garanties suffisantes aux bailleurs de fonds, faute de s'inscrire dans un système de normes bien définies. Ces instruments ont été utilisés parfois, lorsque les résultats du programme n'étaient pas assez bons, pour justifier un accord de prêt. Dans d'autres cas, le programme du pays membre respectait, voire dépassait, les conditions ouvrant droit à l'utilisation des ressources du FMI, mais le pays ne voulait pas apparaître comme demandeur des concours financiers de l'institution.

32. Il convient de signaler que les créanciers privés, contrairement au secteur officiel, sont devenus moins tributaires de ce «sceau d'approbation» que constituent les programmes appuyés par le FMI. Ce signal était nécessaire aux pays débiteurs désireux de négocier le rééchelonnement ou la restructuration de leur dette avec les créanciers privés durant la décennie qui a suivi la crise d'endettement du début des années 80, ce qui a contribué à l'époque à l'utilisation prolongée des ressources du FMI — aux Philippines, par exemple.

²¹ Ce dernier point semble découler, dans certains cas, du sentiment que le FMI procède à des appréciations plus sérieuses lorsque ses propres ressources sont en jeu.

²² Pour le Club de Paris, le fait de s'en remettre ainsi au FMI présente un avantage supplémentaire : il offre un cadre objectif pour décider quels pays peuvent bénéficier d'une restructuration de leur dette et à quelles conditions. Le caractère à la fois multilatéral et informel du Club de Paris conduit aussi ce dernier, de façon somme toute naturelle, à se reposer sur le jugement que le FMI porte sur la capacité de service de la dette des pays membres et sur leur cadre macroéconomique.

²³ Parmi les motifs de cette réticence, on retiendra la crainte qu'en donnant trop de publicité aux évaluations du FMI ou en les rendant trop explicites, on ne transforme l'institution en agence universelle de notation du crédit, au risque de marginaliser son rôle de catalyseur des ressources.

Cependant, ce facteur a beaucoup perdu en importance au cours de la période récente, car les problèmes de service de la dette sont moins répandus qu'auparavant et le secteur privé tend de plus en plus à restructurer en une seule fois l'encours total de la dette ou à procéder à des échanges de dettes plutôt qu'à conclure une succession d'accords annuels.

33. Presque toutes les institutions financières privées interrogées dans le cadre de notre évaluation considèrent que l'existence d'un programme appuyé par le FMI est fortement souhaitable avant de procéder à la restructuration d'une dette ou à son refinancement coordonné, mais elles n'estiment pas que ce soit absolument nécessaire²⁴. Elles ont toutes rappelé que l'expérience montre que certaines restructurations ont été accordées dans des pays où il était impossible de mettre en œuvre un programme appuyé par le FMI. On l'a vu, par exemple, avec le rééchelonnement de la dette d'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est et en Afrique du Sud dans les années 80, ou encore en République islamique d'Iran au début des années 90. Pour certains des répondants, ces rééchelonnements figurent parmi les «plus réussis». Les institutions interrogées ont aussi constaté que la conclusion des accords de restructuration par les créanciers privés n'a pas à être aussi étroitement liée à l'existence d'un programme appuyé par le FMI, comme le sont d'ordinaire les rééchelonnements du Club de Paris. Il existe nombre d'exemples de restructurations conclues par les créanciers privés alors même que le programme appuyé par le FMI était en train de dérapier²⁵.

34. Dans le cas des pays qui n'ont pas de difficultés immédiates à assurer le service de leur dette, de nombreux investisseurs et prêteurs privés tiennent compte, directement ou indirectement, des relations entre ces pays et le FMI pour prendre leurs décisions de placement ou de gestion du risque, sans pour autant faire de la participation financière du FMI un préalable nécessaire²⁶. Ils disposent en effet de plusieurs autres signaux à cette fin, et notamment des accords de précaution (voir glossaire), des programmes suivis par les services du FMI et de la surveillance au titre de l'article IV — qui a gagné en importance ces dernières années avec les progrès de la transparence, puisque de nombreux rapports de ce type sont désormais publiés. Ces diverses solutions de remplacement n'entraînent pas toutes, de la part du FMI, le même degré d'approbation formelle de la politique conduite par le pays considéré. Le Conseil d'administration souligne en général que, contrairement à la procédure de surveillance dite renforcée ou aux accords de précaution, le fait que le FMI «suive» un programme n'indique en aucun cas qu'il donne son aval à la politique économique du pays considéré. Les enquêtes internes sur ce sujet montrent cependant que ces nuances ne sont pas

²⁴ Le plus souvent, cela tient au fait que les institutions financières considèrent qu'un programme appuyé par le FMI donne l'assurance, dans une certaine mesure, qu'une politique et des réformes économiques réalistes seront mises en œuvre et devraient déboucher sur un rétablissement de la viabilité extérieure et une revalorisation consécutive de la dette à restructurer. Dans bien des cas, les répercussions directes de la présence du FMI sur le financement sont également jugées importantes.

²⁵ Par exemple, le rééchelonnement de la dette du Pakistan par des créanciers privés en 1999 a été conclu alors que l'accord MEDC/FASR dérapait, et que les chances d'une reconduction à brève échéance de l'aide du FMI semblaient minimes.

²⁶ Dans quelques cas, cette relation est même explicitement prise en compte dans les systèmes de gestion quantitative des risques.

toujours bien comprises par les opérateurs du marché. D'autres facteurs limitent aussi, selon les personnes interrogées, l'utilité des rapports de surveillance pour le secteur privé : la forte variabilité, d'un pays à l'autre, des normes de divulgation des informations, leur manque d'actualité de celles-ci et leur fréquence insuffisante. Les programmes suivis par les services du FMI et les accords de précaution apportent une certaine valeur ajoutée, car ils supposent un examen plus fréquent de l'évolution économique dans le cadre de la revue périodique des programmes. En règle générale, la plupart des réponses à l'enquête du BIE indiquent que la surveillance du FMI apporte des éléments utiles à leur gestions des risques.

35. L'expérience de la Jamaïque, décrite plus en détail dans la partie consacrée aux études de cas, est intéressante à cet égard. En effet, ce pays a réussi à conserver l'accès aux marchés privés à des conditions avantageuses alors même qu'il renonçait publiquement à conclure un nouvel accord de prêt avec le FMI. Les responsables jamaïcains interrogés ont indiqué que leur volonté de transparence — ils ont notamment publié des rapports de surveillance du FMI alors qu'ils étaient en désaccord avec l'évaluation effectuée, en expliquant les motifs de ce désaccord — a aidé à maintenir leur accès aux marchés privés²⁷.

36. Si le «sceau d'approbation» du FMI joue rarement un rôle déterminant dans les cas d'utilisation prolongée des ressources de l'institution, c'est avant tout parce que la plupart des investisseurs et des prêteurs se fient en dernière analyse à leur propre jugement et que, dans cette optique, les évaluations et analyses du FMI ne sont qu'un élément d'information parmi d'autres. Le point de vue d'autres institutions, et en particulier celui des agences de cotation de crédit, a souvent un poids important. Certaines institutions ont également mis en garde contre une trop grande dépendance par rapport aux jugements du FMI, faisant valoir notamment que l'on peut avoir des doutes sur l'impartialité d'une institution motivée par le souci de venir en aide à ses membres.

37. Une question doit être posée : l'implication persistante du FMI via les programmes qu'il appuie affaiblit-elle la crédibilité des signaux lancés par ses accords de prêt et n'a-t-elle pas pour effet de réduire leur effet de catalyse? Les preuves de cet effet de catalyse dans les pays concernés n'étant guère concluantes, il n'a pas été possible d'évaluer rigoureusement cette question dans le cadre du présent projet²⁸. Cependant, parmi les études qui ont conclu à l'existence d'une corrélation positive entre les programmes appuyés par le FMI et l'accès aux marchés, celles qui se sont intéressées en particulier à l'impact de l'utilisation prolongée des ressources du FMI ont conclu que l'effet bénéfique de la participation du FMI s'atténue en

²⁷ Se référant à sa propre expérience, un dirigeant jamaïcain a déclaré que, s'il ne fallait pas forcément appliquer un programme appuyé par le FMI pour envoyer des signaux appropriés aux marchés financiers privés, il était néanmoins indispensable de ne pas être «à couteaux tirés» avec l'institution.

²⁸ Plusieurs études couvrant les années 70 et 80 concluent qu'il existe une relation négative entre l'intervention du FMI et l'octroi ultérieur de nouveaux prêts. Bird *et al.* (2000) estiment que cette relation est instable, mais qu'elle a un impact très défavorable sur les flux de capitaux privés lorsqu'elle est significative. Conway (2000) et Eichengreen, de même que Mody (2001), font apparaître une relation positive sous certaines conditions. Les preuves sont plus concluantes pour les flux de capitaux officiels, qui semblent positivement influencés par l'existence d'un programme appuyé par le FMI. Cependant, le caractère durable des flux d'aide au cours des périodes postérieures aux programmes n'est pas démontrée.

fonction de la durée de l'implication antérieure de l'institution et que la présence chronique du FMI dans un pays va de pair avec des primes de risque plus élevées²⁹.

Conséquences du rôle de catalyseur du FMI sur les accords de prêt et la surveillance

38. Les études de cas font apparaître, dans une certaine mesure, qu'en insistant pour que le «sceau d'approbation» du FMI prenne exclusivement la forme d'un accord de prêt, on risque de compromettre la qualité des programmes appuyés par l'institution et, partant, la qualité même de l'aval qu'elle donne. En effet, les conséquences possibles pour le pays membre (sous forme de perte de concours financiers) sont si graves que les pressions s'accumulent — sur les autorités comme sur le FMI — pour que l'accord se fasse sur des programmes aux chances de succès limitées³⁰. Des pressions similaires s'exercent pour que les programmes conclus restent officiellement en vigueur aussi longtemps que possible (souvent au prix d'efforts insupportables) même si plusieurs critères de réalisation n'ont pas été observés, car l'annonce officielle d'un dérapage du programme pourrait déclencher une réaction défavorable des bailleurs de fonds. Ces facteurs ont contribué aux problèmes rencontrés dans certains des programmes du Pakistan et ont aussi joué un rôle au Sénégal et dans les Philippines.

39. Quel que soit le type de signal utilisé, il est clairement nécessaire de résister aux pressions susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur le plan qualitatif. Cependant, certains arguments militent en faveur de la prise en considération d'autres instruments qu'un accord de prêt du FMI dans certaines circonstances. Les créanciers privés ont d'ores et déjà intégré ce fait dans leur façon d'aborder les prêts aux pays en développement. Quant aux bailleurs de fonds officiels interrogés par le BIE, ils ont opté le plus souvent pour la prudence, soulignant en particulier que le ciblage d'une partie de leur aide en fonction du «sceau d'approbation» donné par le FMI a renforcé l'efficacité de cette aide, et que tout écart par rapport à cette règle (qui a parfois été difficile à mettre en place) marquerait un recul. Cette prémisse étant posée, la plupart ont reconnu les dangers, évoqués plus haut, de

²⁹ Voir Eichengreen et Mody (2001) et Mody et Saravia (2002).

³⁰ Les pays qui ont accès aux marchés ont bien sûr, dans une certaine mesure, la possibilité de se passer d'un accord de prêt du FMI s'ils estiment que les mesures requises pour obtenir l'aval de l'institution ne sont pas dans leur intérêt. L'exemple de la Jamaïque, évoqué à la partie II, illustre bien cette situation. Par contre, les pays qui n'ont pas accès aux marchés financiers privés, que ce soit de manière permanente ou temporaire, sont fortement incités à accepter les conditions du FMI même lorsqu'ils émettent des réserves quant à leur faisabilité ou à leurs effets probables.

l'attitude consistant à n'accepter que seuls les accords de prêt du FMI comme «caution» recevable. La plupart d'entre eux se sont dits par conséquent ouverts à des solutions de remplacement, sous réserve que celles-ci : i) répondent aux besoins d'information des bailleurs de fonds, ii) offrent une analyse solide et franche de la conjoncture et des perspectives économiques et iii) établissent clairement que la politique du pays membre est suffisamment solide pour être appuyée. Certaines de ces options sont examinées au dernier chapitre.

CHAPITRE VII

Conséquences de l'utilisation prolongée des ressources du FMI pour les pays membres et pour l'institution

1. Dans le présent chapitre, nous étudions les effets de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur le développement des institutions des pays emprunteurs et sur les ressources financières et humaines du FMI.

A. Conséquences pour l'emprunteur : effet sur le développement des institutions¹

2. L'utilisation prolongée des ressources du FMI peut avoir deux effets sur le développement des institutions d'un pays : i) elle peut contribuer, ou nuire, au développement de compétences techniques au sein des ministères participant à la négociation des programmes avec le FMI; ii) elle peut favoriser, ou compromettre, le processus d'élaboration des politiques du pays, et notamment leur adoption finale, c'est-à-dire la manière dont l'appareil politique et administratif parvient à un consensus sur une stratégie définitive. Dans le deuxième cas, il existe un rapport étroit avec l'internalisation des programmes bénéficiant de l'appui du FMI.

Effet de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur le développement des compétences en gestion économique

3. Les autorités des trois pays étudiés et de la plupart des autres utilisateurs persistants ont généralement reconnu que l'intervention prolongée du FMI avait été à la source de transferts positifs de compétences techniques en gestion économique. Cependant, les points de vue diffèrent quant à l'ampleur de ces transferts². Dans certains cas, notamment ceux du Maroc et des Philippines, le long intervalle de temps passé à appliquer des programmes bénéficiant de l'appui du FMI a été considéré comme ayant beaucoup contribué au développement de leurs compétences techniques et analytiques. Toutefois, dans le cas de plusieurs autres pays, dont le Pakistan et le Sénégal, on a plutôt le sentiment que les connaissances transférées par une longue interaction avec les missions du FMI sont trop pointues et spécialisées pour être d'une grande utilité hors du contexte des programmes du

¹ Cette section est fondée sur les conclusions pertinentes des études de cas et sur les réponses à un questionnaire envoyé aux autorités de tous les utilisateurs persistants.

² Dans le cas de l'un de ces pays, les autorités ont indiqué qu'il était encore trop tôt pour déterminer si l'utilisation prolongée des ressources du FMI avait eu un impact positif sur les institutions, laissant entendre que, s'ils existent, les effets des programmes sur le renforcement des capacités avaient été jusqu'à présent limités. Dans le cas d'un autre pays, les autorités sont d'avis que l'intervention prolongée du FMI a eu un effet débilant sur les institutions économiques, attribuable surtout à un effondrement de la fonction de planification économique à long terme. Les autorités sénégalaises ont exprimé un point de vue similaire sur leur capacité de planification à long terme.

FMI et que, par suite du caractère «préfabriqué» des modèles et des méthodologies du FMI, les techniciens locaux sont moins incités à développer leurs propres outils. Le développement potentiel des compétences techniques a aussi été limité par le taux de maintien relativement faible des techniciens ayant bénéficié de la formation du FMI.

4. En dépit de leur sentiment qu'il y a eu transfert de compétences techniques, les autorités des trois pays étudiés, ainsi qu'un certain nombre de répondants au questionnaire, ont indiqué que les programmes n'avaient pas été suffisamment axés sur la réforme des institutions et sur le développement d'une capacité d'exécution adéquate. Peut-être cela n'est-il pas surprenant, compte tenu de la durée relativement courte des programmes soutenus par le FMI. Même dans les pays où ces programmes se sont succédés les uns après les autres, l'horizon à court terme de chaque programme limite naturellement le degré d'importance accordé au renforcement des capacités. Les répondants ont reconnu le rôle potentiel de l'assistance technique et également admis que les programmes appuyés par le FMI facilitent l'accès à son assistance technique, mais ils estiment qu'en général cette assistance technique est de nature trop transitoire pour avoir un effet durable sur le renforcement des capacités, résultat dû en particulier à l'absence de suivi de l'application des recommandations. Plus généralement, ils ont souvent préconisé que l'assistance technique du FMI soit plus directement axée sur les moyens de mettre en œuvre les politiques³.

5. Enfin, dans le cas de plusieurs pays, y compris les trois pays étudiés, nombre de répondants, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement, sont d'avis que la nature de l'intervention du FMI et son effet de levier auraient pu donner à l'institution la possibilité de se pencher plus qu'elle ne l'a fait sur les questions de gouvernance (par exemple, sur les pratiques de prêt entre parties liées dans le secteur bancaire pakistanais ou sur la fraude fiscale dans les trois pays).

Effet de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur le processus d'élaboration et d'adoption des politiques

6. À quelques exceptions près, les commentaires formulés par les autorités des pays quant à l'effet de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur le processus d'élaboration des politiques étaient en général assez négatifs, surtout parce que l'utilisation prolongée n'est pas propice au développement de la capacité des pays d'élaborer eux-mêmes leurs politiques et a eu plutôt tendance à créer une situation dans laquelle le processus d'élaboration des politiques s'articule autour des négociations avec le FMI et les autorités nationales sont cantonnées dans un rôle consistant simplement à réagir et non à prendre des initiatives. Selon l'une des observations généralement formulées, les instructions données aux missions du FMI servent de cadre aux négociations, ce qui ne laisse guère de place à l'examen d'autres options et solutions de compromis. Cependant, les autorités de nombreux pays ont reconnu que la transformation de la FASR (voir glossaire) en FRPC (voir glossaire) et la création du

³ L'efficacité de l'assistance technique fournie par le FMI est une question plus générale qui dépasse le cadre de la présente évaluation. Elle fait partie des questions que le BIE se propose d'étudier.

processus des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) avaient commencé à modifier favorablement leurs relations avec le FMI, bien qu'il reste à voir comment la situation évoluera avec le temps.

7. Les répondants de plusieurs pays, dont le Pakistan et le Sénégal, ont en outre souligné que le suivi de la mise en œuvre du programme — requis non seulement par les procédures du FMI lui-même, mais aussi par celles des autres bailleurs de fonds dont le financement est lié d'une manière ou d'une autre au programme soutenu par le FMI — représente une lourde charge pour des ressources administratives limitées. En conséquence, il arrive souvent que les fonctionnaires locaux ne disposent tout simplement pas du temps nécessaire pour se concentrer sur l'élaboration des politiques dans les domaines qui ne sont pas couverts par le programme, ni même pour réfléchir à la mise en œuvre des politiques adoptées dans le cadre du programme.

8. Les autorités de certains pays ont noté que, tel qu'il est perçu, le besoin de consulter le FMI sur la moindre initiative dans les domaines couverts par le programme a nui à l'élaboration des politiques nationales et érodé la capacité du pays de les mettre en place. Ce problème est susceptible de se poser pour tous les programmes bénéficiant de l'appui du FMI, mais il est à l'évidence beaucoup plus grave en situation d'utilisation prolongée, où l'érosion des capacités et le développement d'une culture de soumission au FMI peuvent être considérables. Il y a cependant des exceptions : dans certains cas, le processus d'élaboration des politiques nationales a été beaucoup mieux équilibré, ce qui a généralement donné des résultats positifs. Par exemple, le Pakistan a été en mesure d'élaborer, en grande partie de sa propre initiative et hors du cadre d'un programme soutenu par le FMI, un plan d'administration fiscale de très vaste portée en 2000. Cet exemple montre que, lorsque la volonté politique est suffisamment forte, l'effacement de l'initiative locale peut être rapidement surmonté, même après plus de dix ans de recours aux ressources du FMI. De même, les autorités de deux autres pays ont noté que l'élaboration des politiques a été en grande partie l'œuvre du pays lui-même et que les politiques mises en œuvre dans le cadre des programmes soutenus par le FMI ne sont que l'un des éléments du programme qu'il a lui-même conçu. Ces cas portent à croire que même lorsqu'une utilisation prolongée des ressources du FMI est inévitable, il reste possible d'assurer une plus grande participation du pays à l'élaboration des politiques, qui seront ainsi plus susceptibles d'être internalisées.

9. De même, les répondants de plusieurs pays, dont le Pakistan, ont mentionné que, lorsque plusieurs gouvernements successifs ont pris l'habitude de justifier aux yeux du public toutes leurs décisions en évoquant les programmes appuyés par le FMI, il est très difficile d'internaliser les politiques, même celles qui ont été élaborées par le pays lui-même; en effet, dès qu'elles sont intégrées à une lettre d'intention décrivant le programme appelé à être soutenu par le FMI, les politiques sont perçues comme imposées par celui-ci. La pratique consistant à essayer d'intégrer tout le programme de réformes dans une lettre d'intention au FMI (voir glossaire), plutôt que de se fonder davantage sur des documents nationaux, accentue cette impression.

10. De manière plus générale, l'absence d'un large débat public sur les éléments fondamentaux des programmes a donné à nombre de parties prenantes une impression de fait accompli, même lorsqu'il y avait, en fait, souplesse de négociation. Ici encore, cette impression a eu tendance à nuire à l'internalisation des politiques. Par exemple, aux Philippines, sous le gouvernement Ramos du début des années 90, des progrès considérables ont été accomplis dans l'application d'un éventail de réformes structurelles qui sont issues du processus politique intérieur et ont peut-être été plus politiquement acceptables parce qu'elles n'occupaient pas une place préminente dans la conditionnalité du FMI. Il s'agissait notamment d'un vaste programme de privatisation, de l'ouverture de certains secteurs à la participation étrangère et de l'amélioration de l'administration douanière. La décision longtemps retardée de restructurer et de recapitaliser la Banque centrale a elle aussi été appliquée en 1993 entre deux programmes. En revanche, certaines des mesures structurelles au centre de la conditionnalité du FMI pour la même période, notamment la réforme du système de fixation des prix du pétrole et du régime fiscal, se sont heurtées à de graves difficultés politiques, probablement dues en partie à leur non-internalisation.

11. De nombreux répondants du Sénégal et du Pakistan voient dans la nature trop exclusive du dialogue établi par le FMI avec le Ministère des finances et la Banque centrale un aspect négatif. À leur avis, ce processus a conféré *de facto* un pouvoir excessif à ces organismes, lesquels peuvent prendre des décisions et des engagements qui ont des répercussions sur des domaines relevant de la compétence d'autres ministères et services, sans consultations suffisantes des intéressés; il s'ensuit que certains organes de l'État ne participent pas à l'élaboration des politiques et que des difficultés peuvent se poser au niveau de leur exécution. Bien que ce problème soit commun à tous les programmes appuyés par le FMI, il revêt une acuité particulière chez les utilisateurs persistants parce qu'il est considéré comme ayant pour effet de marginaliser un certain nombre d'organismes pendant une période prolongée.

12. Il est intéressant de noter que les membres des services du FMI qui ont participé aux négociations dans les trois pays étudiés ont indiqué qu'ils ont fait tout leur possible pour associer les ministères sectoriels aux discussions lorsque les décisions portaient sur des points relevant de leur domaine de compétence. Ils ont en outre indiqué que les initiatives visant à restreindre le nombre des participants aux négociations étaient souvent le fait des autorités elles-mêmes. Cependant, il ne suffit pas d'associer les ministères sectoriels aux négociations si ces ministères sont en pratique exclus du stade critique de la prise de décision. Nous reconnaissons que le sentiment d'impuissance des ministères sectoriels et l'internalisation peu poussée qui en résulte tiennent peut-être en grande partie aux déficiences du processus d'adoption des politiques intérieures, lesquelles sont parfois imputées à tort au FMI et à ses procédures. Cependant, le résultat final est clairement négatif et il ne s'agit pas seulement d'un problème de perception, puisque la mise en œuvre des politiques peut s'en trouver compromise.

13. En toute justice, il convient de noter que ce processus n'est pas vu sous un angle défavorable par tous les pays. Dans certains pays, dont le Maroc, les autorités ont indiqué que l'élaboration des programmes soutenus par le FMI a généralement mis à contribution un

nombre relativement important de parties prenantes, même si les négociations proprement dites se sont déroulées seulement avec le Ministère des finances et la Banque centrale. Ce processus a contribué à la sensibilisation des gestionnaires des différentes institutions économiques aux avantages d'une gestion macroéconomique prudente et de l'ouverture à l'économie mondiale. Les autorités philippines ont elles aussi attribué le renforcement de la cohésion de l'équipe de gestion économique à l'intervention prolongée du FMI et ont déclaré que ce dernier avait joué un rôle utile par son dialogue avec un groupe de décideurs plus large, et notamment avec le Congrès, sur le bien-fondé de ses recommandations, quoiqu'elles estiment que cette fonction a été sous-utilisée. Cela donne à penser que les efforts déployés pour élargir les consultations, non seulement avec les ministères sectoriels mais aussi avec d'autres organismes, devraient recevoir davantage d'attention et que le FMI devrait collaborer avec les autorités pour établir à cette fin des modalités particulières à chaque pays.

14. Il y a encore une autre manière par laquelle les programmes du FMI influent sur l'adoption des politiques : il s'agit de l'utilisation par certains éléments de l'appareil politique d'un programme négocié par le gouvernement sortant pour «lier les mains» du gouvernement qui le suit. Entre autres exemples de cette situation, citons le cas du Pakistan en 1988 (transition d'un régime militaire à un gouvernement élu) et des Philippines en 1998 (transition au gouvernement Estrada). Bien que certains soutiennent que les programmes appuyés par le FMI ont eu dans ces cas un effet stabilisateur, le résultat global est, semble-t-il, que le programme issu de ce processus n'a pas été fermement «pris en charge» par le gouvernement entrant, ce qui a abouti à une exécution laxiste de ce programme et, au bout du compte, à la non-réalisation de ses objectifs.

15. Les répondants de certains pays, dont le Sénégal et les Philippines, ont souligné que le FMI n'était pas toujours suffisamment sensible au rôle du Parlement dans le processus décisionnel. Par exemple, au Sénégal, les mesures ponctuelles adoptées dans le cadre d'un programme sous la pression du FMI, particulièrement dans le domaine fiscal, ont souvent rendu insignifiant le rôle du Parlement dans le processus budgétaire. Cette manière de procéder a créé des ressentiments chez les parlementaires, ce qui peut entraîner des difficultés à mettre en oeuvre d'autres éléments du programme à des étapes subséquentes. Dans d'autres cas, comme les Philippines, le Congrès a généralement conservé le pouvoir décisionnel final d'approuver les réformes clés prescrites par le FMI, ce qui a rendu difficile l'application de la conditionnalité du programme dans les délais impartis. Comme il ressort de l'étude du cas des Philippines, l'équipe du FMI a effectivement entretenu un dialogue informel avec le Congrès sur le bien-fondé des recommandations de l'institution, mais le problème n'a pas été nécessairement surmonté. Au bout du compte, c'est aux autorités nationales qu'il appartient de décider comment le Parlement devrait être associé aux négociations avec le FMI, mais une meilleure connaissance mutuelle, de la part des missions du FMI et des parlementaires, de leurs rôles et objectifs respectifs contribuerait à faciliter la mise en oeuvre des programmes.

16. Nombre des problèmes susmentionnés sont communs à tous les programmes bénéficiant de l'appui du FMI, mais ils deviennent plus sérieux dans le cas des utilisateurs persistants parce que le processus d'élaboration et d'adoption des politiques paraît s'en

ressentir sur une période beaucoup plus longue. En principe, ces problèmes devraient être atténués pour les pays bénéficiant d'une aide FRPC grâce à l'introduction du processus DSRP, quoiqu'il soit trop tôt pour déterminer dans le cas du Pakistan et du Sénégal, ou d'après les réponses des autres utilisateurs persistants, si cela fait une différence dans la pratique.

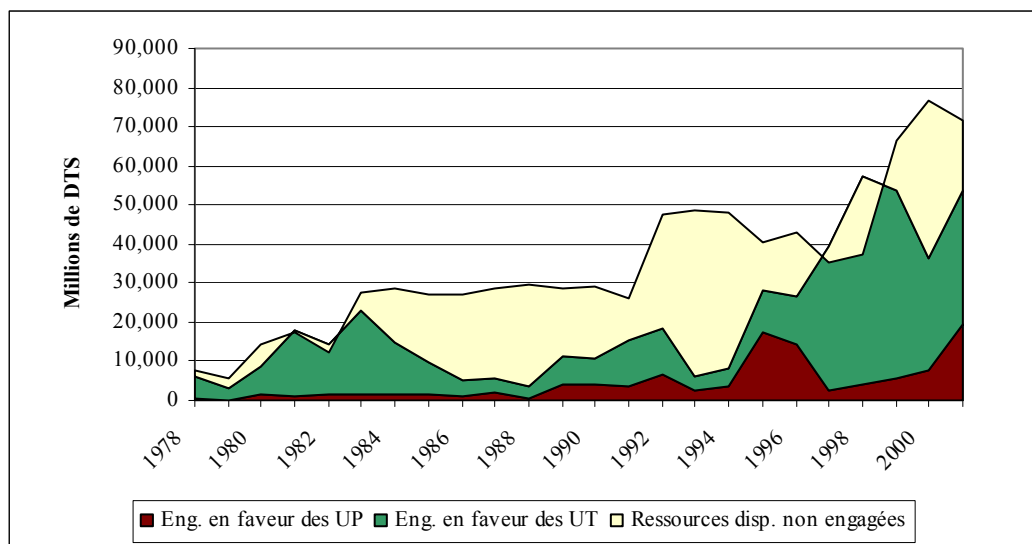
B. Conséquences pour le FMI de l'utilisation prolongée de ses ressources

Effet sur les ressources financières du FMI

Compte des ressources générales (CRG)

17. Comme nous l'avons souligné au chapitre II, ces 30 dernières années, les utilisateurs persistants ont mobilisé une part importante des ressources générales du FMI : plus de 20 % des engagements annuels en moyenne (et près d'un tiers au cours des dix dernières années). Ces engagements substantiels en faveur des utilisateurs persistants ne semblent pas avoir sensiblement limité la capacité d'octroi de prêts du FMI à ceux de ses membres qui en avaient besoin, puisque le total des engagements ne s'est que rarement rapproché du plafond de ressources disponibles et que, même alors, cela n'a pas duré longtemps. Bien sûr, comme le FMI gère sa position de liquidité en partie par des décisions concernant le niveau de financement en faveur de pays déterminés, ainsi que par un examen périodique de sa base de ressources, le fait que les engagements n'ont que rarement atteint le plafond fixé ne signifie pas que l'octroi de financement aux utilisateurs persistants n'a aucune incidence sur le niveau d'accès des autres utilisateurs ou sur les décisions relatives à l'ampleur de l'augmentation des quotes-parts. Néanmoins, les périodes de pénurie de ressources n'ont pas été associées à une forte augmentation des engagements en faveur des utilisateurs persistants (voir graphique 1)⁴.

⁴ Le concept du plafond de ressources disponibles dont il est question ici est défini sur la base d'un ratio de liquidité de 25 % (c'est-à-dire la couverture de 25 % des engagements liquides par le montant ajusté des ressources utilisables non engagées, à l'exclusion des ressources empruntées). Bien que le FMI n'ait pas de ratio de liquidité obligatoire, 25 % est l'extrémité inférieure de la fourchette qui a toujours été retenue pour le minimum. Une définition des ressources disponibles qui serait fondée sur un ratio de liquidité plus prudent se traduirait par une réduction du niveau des ressources disponibles. Lorsque sa position de liquidité devient plus difficile, le FMI a la possibilité d'activer les accords d'emprunt conclus avec des pays créanciers, ce qui peut temporairement accroître les ressources disponibles d'environ 34 milliards de DTS.

Graphique 1. Ressources générales disponibles et engagements du FMI

Source : Données du Département de la trésorerie du FMI.

18. Bien qu'elle n'ait pas monopolisé les ressources au point de limiter le montant total des prêts, l'utilisation prolongée des ressources du FMI a eu un effet important sur leur rotation. Cet effet peut être mesuré indirectement⁵ par comparaison entre la durée moyenne du cycle des prêts aux utilisateurs persistants et celle du cycle des prêts aux utilisateurs «temporaires», pris en tant que groupes fixes, cette dernière étant utilisée comme indicateur de la durée standard du cycle de prêt type (et, partant, de la vitesse de rotation type des ressources générales du FMI). Les ressources prêtées aux utilisateurs persistants ont mis en moyenne presque deux fois plus de temps que les ressources prêtées aux utilisateurs «temporaires» (15 ans et 8 ans, respectivement) à redevenir totalement disponibles pour les autres pays membres.

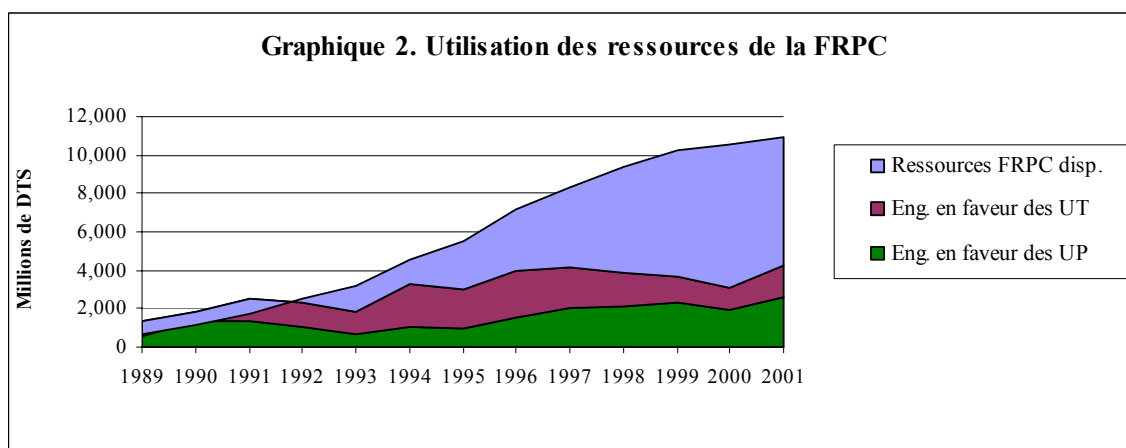
Compte de fiducie des facilités concessionnelles

19. Les ressources du compte de fiducie de la FASR/FRPC sont elles aussi destinées à un usage temporaire, dans un horizon temporel toutefois plus long que les ressources générales. Pour les raisons déjà mentionnées, cet horizon temporel n'a pu être défini de manière définitive et a été estimé en fonction de la durée moyenne du cycle des prêts aux utilisateurs «temporaires» admissibles à la FRPC. La comparaison avec les utilisateurs persistants

⁵ Dans l'idéal, on mesurerait directement cet effet i) en déterminant la vitesse de rotation théorique «standard» des ressources du FMI; ii) en la comparant à leur vitesse de rotation effective sur une période donnée. Cependant, la première étape fait intervenir un certain nombre d'appréciations et d'hypothèses quant à la fréquence ou la durée «normales» d'utilisation des ressources du FMI et au panachage de facilités utilisé à un moment donné, opérations qui ont été jugées impraticables dans le cadre de la présente étude.

montre, ici encore, qu'il leur faut beaucoup plus de temps pour mettre à la disposition d'autres pays membres les ressources du FMI qu'ils utilisent : 21 ans en moyenne, contre 14 ans pour les utilisateurs «temporaires» (sur la période 1971-2000)⁶.

20. Comme dans le cas des ressources générales, il est rare que le niveau des engagements en faveur des utilisateurs persistants par rapport au total des ressources disponibles pour le financement de prêts ait failli limiter sensiblement le montant global des prêts. Néanmoins, les engagements en faveur des utilisateurs persistants ont atteint en moyenne un niveau égal à un peu moins de la moitié du total des engagements de ressources au titre de la FASR/FRPC depuis 1989 (voir graphique 2)⁷.



Source : Données du Département de la trésorerie du FMI.

1/ Par «ressources disponibles», on entend la différence entre le total versé au compte de fiducie et le montant engagé.

Coûts imposés aux membres par l'accumulation d'arriérés persistants⁸

21. Le problème des arriérés envers le FMI est beaucoup plus vaste que celui de l'utilisation prolongée et il n'y a aucun lien direct évident entre les deux. Cependant, près de 70 % des pays qui, à un moment ou à un autre au cours des 30 dernières années, ont eu des arriérés durables envers le FMI sont des utilisateurs persistants de ses ressources, et environ le tiers des pays reconnus comme utilisateurs persistants dans la présente étude ont eu à un moment ou à un autre des arriérés durables envers le FMI. Dans la plupart des cas, les arriérés ont été accumulés après une période d'utilisation prolongée. Toutefois, dans un

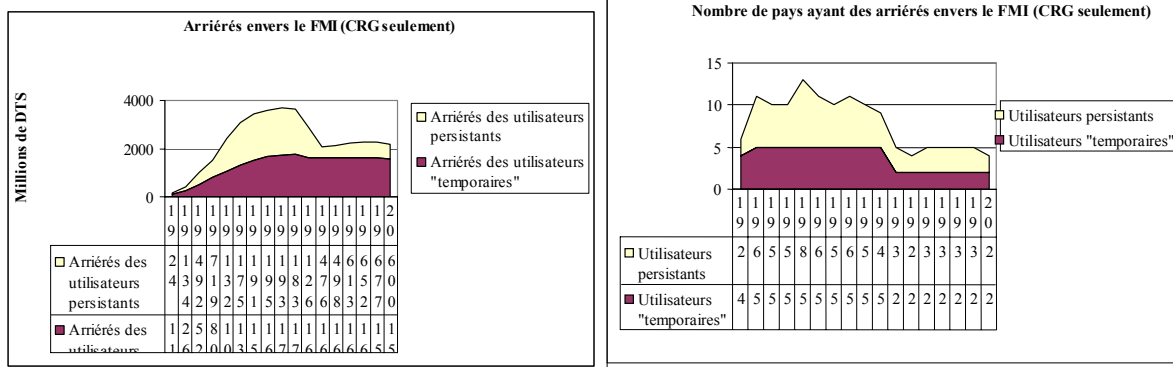
⁶ Comme précédemment, il y a ici sous-estimation de la durée moyenne effective du cycle des prêts, car il y a des cycles qui sont restés inachevés en 2000.

⁷ Pour chaque année, seuls les engagements en faveur des pays qui étaient alors des utilisateurs persistants ont été pris en considération.

⁸ Par arriérés persistants, on entend les obligations échues depuis six mois ou plus.

certain nombre de cas, l'utilisation persistante a commencé après l'élimination des arriérés, et a peut-être fait partie d'une stratégie de crédit défensive visant à éviter l'accumulation de nouveaux arriérés.

Graphique 3. Évolution des arriérés envers le FMI



Note : Dans ces deux graphiques, les utilisateurs persistants sont considérés comme un groupe fixe. Autrement, peu de pays ayant des arriérés envers le FMI répondraient à la définition d'utilisateurs persistants, sauf pour l'année où les arriérés sont accumulés pour la première fois, puisque l'existence d'arriérés ne leur donne pas le droit de recourir de nouveau aux ressources du FMI. Les arriérés incluent les impayés tant au titre des rachats que des commissions.

Source : Département de la trésorerie du FMI.

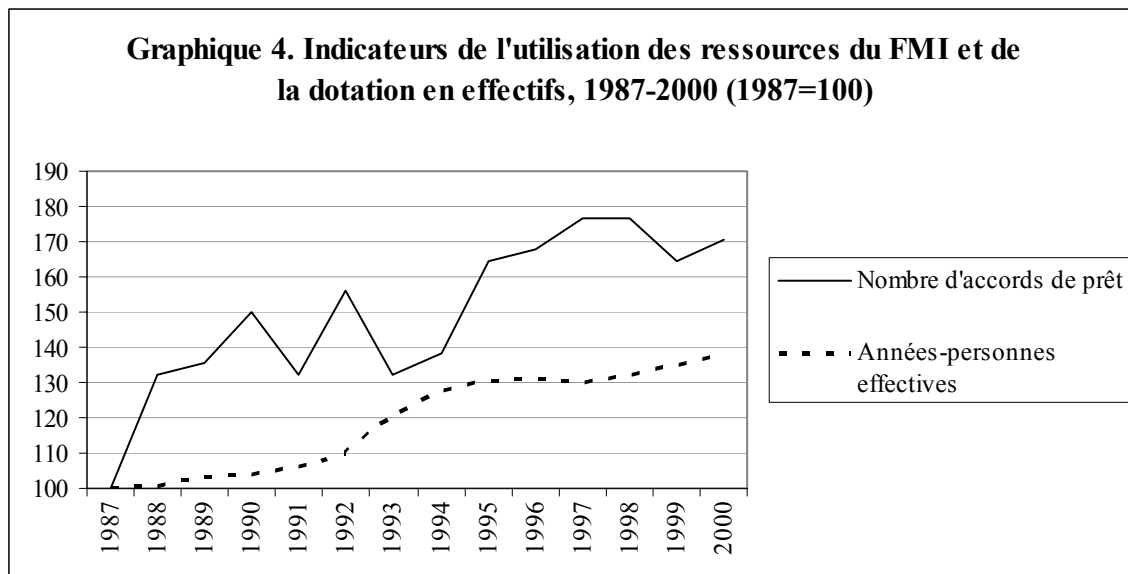
22. La forte réduction du volume des arriérés, ces dernières années, et de la part des utilisateurs persistants dans le total donne à croire que les coûts ainsi imposés à l'ensemble des pays membres sont faibles⁹. Cependant, l'expérience du début des années 90 montre que cela n'a pas toujours été le cas. Par conséquent l'octroi d'une attention accrue à la capacité des utilisateurs persistants d'assurer le service de leurs obligations envers le FMI est justifié et a en fait été prescrit dans les directives opérationnelles depuis 1990. Il ressort toutefois des

⁹ Les arriérés entraînent une charge financière pour les pays membres du FMI, qui a pris deux formes distinctes, conçues pour assurer un traitement équitable des créanciers et débiteurs du FMI. Premièrement, depuis 1986, le taux de commission (de rémunération) est relevé (abaissé) de manière à compenser le manque à gagner résultant des commissions impayées sur l'encours des obligations envers le FMI. Ce mécanisme de répartition des charges a remplacé un mécanisme asymétrique antérieur en vertu duquel la charge totale des arriérés était supportée par les pays membres emprunteurs par le biais du relèvement du taux de commission. Entre 1987 et 2000, l'ajustement a été en moyenne d'un peu moins de 80 points de base par an dans les deux sens. Cependant, il a été beaucoup plus faible ces dernières années (aux alentours de 20 points de base ou moins) et attribuable seulement en partie aux utilisateurs persistants. Il a culminé à plus de 160 points de base (83 points pour le taux de commission et 79 points pour le taux de rémunération) en 1991, année où les utilisateurs persistants étaient à la source de la plus grande partie des impayés. Deuxièmement, les encaisses de précaution du FMI, qui, selon les directives générales, devraient couvrir entièrement l'encours des crédits aux pays membres ayant des arriérés persistants, doivent être accrues lorsque ces derniers augmentent, ce qui suppose un objectif de revenu net plus élevé ou des affectations plus importantes au CSC-1, lesquelles sont financées par un ajustement symétrique des taux de commission et de rémunération.

études de cas que les sections des rapports consacrées à ces questions ne les ont souvent traitées que de façon superficielle, se bornant à donner une vague idée des risques pouvant être courus au cas où les résultats des programmes seraient bien pires que prévu, ce qui est toujours possible.

Pressions sur les ressources humaines du FMI

23. Le nombre d'accords de prêt en vigueur chaque année a fortement augmenté depuis la fin des années 80, passant de 34 en 1987 à 58 en 2000. Comme nous l'avons expliqué précédemment, cette augmentation tient, dans une large mesure, à un plus grand recours à l'utilisation prolongée par certains pays (qui est allé de pair avec l'accroissement du nombre des pays membres du FMI à la suite de l'éclatement de l'Union soviétique). En outre, la part des accords au titre de facilités concessionnelles (qui exigent habituellement plus de ressources que les accords financés par le CRG et auxquels participent en surnombre les utilisateurs persistants) a elle aussi sensiblement augmenté, passant de 30 % en 1987 à plus de 50 % en 2000. Toutefois, les ressources en personnel du FMI ne se sont pas accrues dans une proportion équivalente (voir graphique 4 ci-dessous), ce qui a contribué à une surcharge de travail qui ne fait que s'alourdir, surtout depuis le milieu des années 90¹⁰.



¹⁰ D'après le Système de suivi budgétaire (BRS), le déficit de ressources en personnel, exprimé en années-personnes effectives (par rapport au niveau nécessaire pour que l'augmentation de ces ressources corresponde à celle de l'utilisation des ressources du FMI) excédait 700 années-personnes effectives en 2000. Ces cinq dernières années, les utilisateurs persistants ont reçu en moyenne près de 130 années-personnes uniquement pour le travail lié à l'utilisation des ressources du FMI.

CHAPITRE VIII

Conclusions et recommandations

1. Dans le présent chapitre sont résumées les principales conclusions de l'étude sur l'ampleur de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, sur les facteurs à l'origine de cette pratique et sur ses effets. Nous présentons ensuite un certain nombre de recommandations précises visant à contrer les effets défavorables de ce phénomène. Avant de poursuivre, nous tenons à préciser un point important : comme le BIE a pour mandat d'évaluer l'action du FMI et non les politiques suivies par ses pays membres, c'est sur le rôle du FMI que nous centrons nos conclusions et recommandations. De ce fait, il se peut que nous donnions l'impression qu'il suffirait de perfectionner les interventions et le mode opératoire du FMI pour qu'il soit à même de résoudre tous les problèmes dans ses domaines de compétence. Cela n'est certes pas le cas. Il y a des limites à ce qu'un organisme externe peut faire, et les responsables du succès ou de l'échec des politiques économiques sont nécessairement et avant tout les gouvernements des pays en question. Ce point a été souligné par nombre de fonctionnaires que nous avons rencontrés au cours de cette évaluation et constitue l'essence du principe d'internalisation.

A. Principales conclusions

La prévalence de l'utilisation prolongée et la nature des utilisateurs persistants

2. L'utilisation prolongée des ressources du FMI, quelle que soit sa définition, n'a cessé de se répandre depuis les années 70 aussi bien parmi les pays à faible revenu que parmi les pays à revenu intermédiaire, que l'on considère le nombre de pays, le pourcentage des pays membres du FMI ou le montant total des engagements financiers. S'agissant du nombre des utilisateurs persistants, il s'agit essentiellement de pays admissibles aux facilités concessionnelles; pour ce qui est de l'ampleur des engagements financiers, toutefois, l'utilisation prolongée des ressources générales du FMI représente un niveau d'engagements beaucoup plus élevé. Cette pratique tend à être persistante, en ce sens que relativement peu des pays concernés parviennent à s'en affranchir. De plus, les accords avec des utilisateurs persistants représentent à présent la moitié du nombre total des programmes qui sont en cours d'exécution avec le soutien du FMI.

3. Bien qu'une grande partie des ressources du FMI, tant générales que concessionnelles, ait été acheminée vers des utilisateurs persistants, l'institution n'a pas eu à limiter sensiblement le total de ses prêts car sa position de liquidité est restée confortable. Cependant, comme les décisions concernant le niveau d'accès à ses ressources et les augmentations de quote-part sont endogènes, il est difficile de dire *a posteriori* si l'utilisation prolongée des ressources par un pays conduit implicitement à un rationnement des ressources destinées à d'autres utilisateurs.

Facteurs à l'origine de l'utilisation prolongée des ressources

4. L'expansion de l'utilisation prolongée des ressources du FMI tient à des facteurs systémiques résultant de la modification des fonctions que la communauté internationale lui demande de remplir, mais elle n'est pas sans rapport avec des problèmes dans la conception et la mise en oeuvre des programmes.

Facteurs systémiques associés au rôle du FMI

5. Il y a trois principaux facteurs systémiques à l'origine d'un accroissement de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, quoique leur effet à cet égard n'ait pas été pleinement pris en compte à ce jour.

6. **Un élargissement de la raison d'être des programmes soutenus par le FMI au-delà de l'ajustement à court terme de la balance des paiements.** La communauté internationale attend de plus en plus du FMI qu'il aide les pays en développement — en particulier les plus pauvres d'entre eux — à appliquer et à maintenir les politiques et institutions nécessaires pour réaliser une croissance durable. Elle compte sur le FMI pour déterminer si les politiques et institutions en place peuvent conduire à une position macroéconomique viable et pour suivre l'évolution de la situation en vue de s'assurer que les politiques restent dans la voie tracée. Dans le cas des pays à faible revenu, elle attend du FMI qu'il élargisse son évaluation des politiques mises en oeuvre pour parvenir à une croissance équilibrée à long terme, et qu'il opère ultérieurement le suivi des progrès accomplis dans ce domaine; bien des aspects de cette évaluation vont au-delà de l'idée traditionnelle que l'on a du rôle du FMI, à savoir une institution chargée principalement d'assurer la stabilisation à court terme. Les objectifs fondamentaux du FMI, tels qu'ils sont énoncés dans l'article 1^{er} de ses Statuts, répondent à une définition suffisamment large pour recouvrir ces fonctions supplémentaires. Cependant, on est alors amené à se demander où tracer la démarcation entre ce qui est une adaptation légitime des fonctions du FMI et ce qui dépasse son domaine de compétence. Cette question appelle inévitablement à analyser comment répartir au mieux les tâches entre les institutions et si les accords de prêt sont les outils les plus appropriés pour la réalisation de ces objectifs. Un grand nombre de ces questions dépassent le cadre de la présente évaluation, mais il importe d'examiner les répercussions potentielles de l'approche adoptée sur l'apparition de cas d'utilisation prolongée et les effets négatifs qu'elle peut avoir. Nous pensons que cette question n'a pas été suffisamment approfondie.

7. **La valeur de sceau d'approbation conférée aux prêts du FMI et la démarcation entre les programmes et la surveillance.** L'un des facteurs à l'origine de l'expansion de l'utilisation prolongée des ressources est le fait que la plupart des créanciers ou bailleurs de fonds officiels insistent sur la mise en place d'un programme soutenu par le FMI, dans lequel ils voient un sceau d'approbation, et qui devient une condition préalable à l'octroi de nouveaux prêts et dons à l'ajustement ou à l'allègement et la restructuration de la dette. Certaines indications donnent à penser que cette insistance compromet la qualité de tels programmes et, partant, celle du sceau d'approbation. La décision du FMI étant lourde de conséquences, de fortes pressions s'exercent en faveur de l'approbation d'un programme,

même si celui-ci risque d'être déficient à plusieurs égards. Il va de soi que les mêmes tensions se feraient sentir si le sceau d'approbation revêtait une autre forme, mais, pour les raisons indiquées ci-dessous, conférer à des programmes répétés la valeur d'un sceau d'approbation est particulièrement délicat. En outre, le signal émis par un programme à court, ou même à moyen terme, n'est pas toujours le type de sceau que les créanciers et bailleurs de fonds officiels — qui adoptent généralement une perspective à moyen-long terme — devraient rechercher, en particulier si ce programme n'assure pas le renforcement des institutions fondamentales nécessaire au maintien de bonnes politiques après l'expiration du programme. Quelle que soit la forme prise par le sceau d'approbation, il importe que sa qualité soit préservée, ce qui amène à rechercher une panoplie d'instruments dans lesquels la communauté internationale puisse voir un sceau d'approbation plus adapté à ses besoins.

8. Les décisions sur la démarcation entre les activités liées aux programmes et les opérations de surveillance et sur l'ampleur et la vigueur du processus de surveillance auront un profond impact sur la portée de l'utilisation prolongée des ressources. La prééminence donnée aux programmes par rapport à la surveillance dans l'action menée pour répondre aux besoins changeants de la communauté internationale dans certaines circonstances semble refléter l'idée que seul un accord de financement avec le FMI offre un moyen suffisamment solide de parvenir aux résultats recherchés¹. Cependant, le processus de surveillance lui-même peut être adapté à cet objectif. Certaines des récentes initiatives vont quelque peu dans ce sens. Par exemple, les efforts récemment déployés pour rendre plus transparentes les évaluations faites dans le cadre de la surveillance, pour affiner leur diagnostic des domaines de vulnérabilité et pour promouvoir l'observation des normes et codes de bonnes pratiques offrent déjà, en vue du suivi des progrès réalisés par les pays, un instrument potentiellement plus solide que ceux qui existaient pendant la plus grande partie de la période couverte par l'évaluation. Ces initiatives pourraient être élargies davantage.

9. La communauté internationale attend du FMI qu'il lui donne son «sceau d'approbation» sous une forme ou une autre. Cette attente peut être satisfaite par la combinaison de divers instruments (surveillance renforcée, série de programmes ou accords de précaution). Pour les pays à faible revenu, ce processus pourrait consister aussi à mettre à profit le processus DSRP et la nécessité d'une évaluation conjointe positive FMI/Banque mondiale de chaque DSRP et de sa mise en œuvre. C'est aux pays membres du FMI de décider du chemin qu'ils veulent emprunter. Cependant, s'ils souhaitent continuer de recourir principalement à une série de programmes, il sera alors probable qu'un grand nombre d'entre eux demeureront des utilisateurs persistants des ressources du FMI. Ce fait doit être explicitement reconnu et, comme indiqué ci-après, aura vraisemblablement des conséquences sur la manière dont le FMI organisera ses travaux dans le cas de ces pays. Il ressort en outre de la présente évaluation que ce résultat pourrait comporter d'importants inconvénients. En

¹ Comme indiqué au chapitre VI, certains des bailleurs de fonds ont indiqué dans leur réponse au questionnaire que l'une des raisons pour lesquelles le sceau d'approbation transmis par les programmes est pris plus au sérieux est précisément le fait qu'il existe un engagement financier de la part du FMI. Mais une telle approche impliquerait par sa nature même une utilisation prolongée des ressources de l'institution.

modifiant la nature et les modalités des programmes, il sera possible d'atténuer ces inconvénients, mais non de les éliminer complètement.

Facteurs liés aux programmes

L'évaluation indique qu'un certain nombre de facteurs propres au programme ont eux aussi fortement contribué à l'utilisation prolongée des ressources.

10. **Certains problèmes d'ajustement profondément enracinés mettent du temps à être corrigés**, même dans un monde parfait où les programmes sont bien conçus et leur mise en oeuvre se déroule sans heurt. Certaines indications donnent à penser que les problèmes des pays qui ont fini par être des utilisateurs persistants étaient plus graves lorsqu'ils ont commencé leur longue série de programmes. Si le but du FMI est de continuer de chercher à aider les pays à résoudre ces problèmes sur une période prolongée, sa tâche sera alors concevoir des programmes qui tiennent compte d'emblée de la possibilité qu'un long horizon temporel — ainsi que des programmes successifs et une répartition appropriée des tâches entre les institutions financières internationales — s'avère nécessaire pour garantir un ajustement durable, tout en évitant que cet horizon temporel soit pris comme prétexte pour différer l'action. Sans cela, il ressort de notre évaluation que l'horizon à court terme requis par les programmes risque de conduire à l'adoption d'approches qui ont peu de chances de venir à bout des problèmes profondément enracinés parce qu'elles ne s'accompagnent pas de réformes institutionnelles et structurelles fondamentales.

11. **Certains programmes ont fait l'objet de problèmes de conception et d'exécution.** Les études de cas font apparaître plusieurs raisons pour lesquelles certains programmes ont été moins efficaces qu'initialement prévu dans la réalisation de leurs objectifs à long terme. Il n'est pas possible d'indiquer avec précision à quel point ces problèmes ont contribué à l'utilisation prolongée des ressources, étant donné que les comparaisons entre pays examinés au chapitre V laissent penser que ces problèmes se posent également pour les programmes des utilisateurs «temporaires». Néanmoins, il y a lieu de les noter parce qu'ils influent sur l'efficacité des programmes.

- Nombre de programmes sont trop optimistes quant à l'horizon temporel à retenir — reflétant la difficulté à harmoniser la conditionnalité à court terme d'un programme avec les réformes structurelles et institutionnelles complexes qui sont essentielles à un ajustement axé sur une croissance durable. Il y a en outre des incitations institutionnelles à faire des promesses peu réalistes à propos du rythme auquel les réformes fondamentales peuvent être exécutées et la viabilité à long terme peut être assurée.
- Jusqu'à très récemment, trop peu d'importance était accordée à une internalisation poussée des réformes, ce qui a conduit à l'approbation de programmes ne bénéficiant pas d'un engagement politique suffisamment ferme.

- La conditionnalité structurelle n'était pas suffisamment axée sur les questions clés. Le problème semble résider dans la définition des priorités, et non dans le nombre des conditions structurelles en soi; en effet, celles-ci n'étaient généralement pas plus nombreuses pour les programmes des utilisateurs persistants.
- Une trop faible priorité a été accordée à l'évaluation préalable et à l'amélioration de la capacité d'exécution, ainsi qu'à une réforme des institutions fondamentales propre à assurer la viabilité de l'ajustement.
- Les réactions de l'économie réelle au programme et les sources de croissance n'ont pas fait l'objet d'une analyse assez approfondie (ce qui a conduit, par exemple, dans certains cas, à une surestimation de la vitesse de réaction de l'investissement privé ou des exportations).
- Aucune stratégie n'a été établie face aux incertitudes inévitables sur la conjoncture économique, ce qui a parfois donné lieu à des corrections ponctuelles incompatibles avec les objectifs à long terme.
- Il y a eu trop peu d'occasions de prendre du recul et de revoir la stratégie globale qui sous-tend les programmes tout en tirant des leçons de l'expérience.

Nous ne voulons pas dire que tous les programmes se sont ressentis de ces problèmes, ou qu'aucun enseignement n'a été tiré avec le temps. Dans certaines des études de cas, les programmes soutenus par le FMI ont été associés à une amélioration sensible des politiques économiques au fil des ans.

Bien des problèmes indiqués ci-dessus ont déjà été cernés au sein du FMI, et d'importantes initiatives ont été lancées en vue d'y remédier. Sont d'une importance particulière les efforts engagés pour renforcer l'internalisation et «rationaliser» la conditionnalité structurelle de manière à centrer l'attention sur les aspects structurels à moyen terme qui sont critiques au niveau macroéconomique, ainsi que pour améliorer la collaboration avec la Banque mondiale. Dans le cas des pays à faible revenu, le processus DSRP/FRPC est l'initiative clé qui vise à faire en sorte que l'engagement sincère des gouvernements s'exprime, par le biais d'un processus consensuel plus large, sous la forme d'un cadre de politique économique à moyen terme. Cependant, il est difficile de déterminer à quel point ces initiatives ont modifié la manière dont le FMI opère dans la pratique et, par conséquent, dans quelle mesure elles parviendront à remédier aux problèmes fondamentaux.

L'utilisation prolongée des ressources pose-t-elle un problème?

12. Il ressort de notre évaluation que l'utilisation prolongée des ressources du FMI pose effectivement des problèmes auxquels on n'a pas accordé suffisamment d'attention au moment de la prise de décisions susceptibles d'encourager un usage prolongé des ressources du FMI dans le cadre de programmes. Ces problèmes sont en gros de deux sortes : les coûts

que cette pratique peut entraîner pour les pays qui y ont recours et ses effets négatifs sur la crédibilité du FMI.

- Certains indicateurs qualitatifs laissent penser que l'utilisation prolongée des ressources nuit à la longue à l'établissement d'un solide processus national d'élaboration de la politique économique, ce qui tient en partie à l'attention insuffisante accordée à l'internalisation des programmes dans le passé; il n'est cependant pas possible de faire une analyse contrefactuelle pour savoir comment les institutions se seraient développées sans une implication prolongée du FMI.
- Il existe des tensions intrinsèques entre la conditionnalité quasi permanente implicite dans l'usage prolongé des ressources et l'«internalisation» du programme, processus par lequel les pays assument la responsabilité de la conduite de leur politique économique, à la fois en prenant les reines et en faisant face aux conséquences de leurs décisions. Les changements récemment apportés, notamment le processus DSRP, peuvent contribuer à alléger ces tensions mais il est peu probable qu'ils les éliminent.
- Les études de cas révèlent en outre que, dans certains pays où existe l'impression que les ressources du FMI seraient disponibles pour longtemps, même en cas de dérapages dans l'application des réformes, l'incitation à prendre des mesures décisives pour résoudre certains problèmes s'est trouvée amoindrie.
- Si, comme cela semble le cas, l'utilisation prolongée des ressources du FMI par certains pays est le résultat des pressions exercées sur le FMI pour qu'il approuve une série de programmes peu solides — par exemple en vue de permettre au pays de bénéficier d'une aide des bailleurs de fonds ou d'un rééchelonnement de sa dette, ou afin d'obéir à des pressions politiques —, ces programmes seront alors moins efficaces et la crédibilité de tous les programmes appuyés par le FMI risque d'en souffrir.
- Certains aspects des fonctions de surveillance indépendante du FMI ont tendance à être «évincés» par les activités de mise en oeuvre du programme dans les pays en question, ce qui pourrait nuire à la crédibilité de la surveillance.

13. Nous sommes conscients que certains des problèmes d'ajustement auxquels se heurtent les pays membres du FMI, en particulier les plus pauvres d'entre eux, sont assurément longs à résoudre et que cela rend alors quelque peu plus acceptable l'utilisation prolongée de ses ressources. Néanmoins, beaucoup des coûts potentiels susmentionnés entreraient eux aussi en ligne de compte dans pareils cas. En outre, l'acceptation de l'usage prolongé des ressources du FMI par un grand nombre de ses pays membres a, sur le rôle de l'institution, des répercussions qui, à notre avis, ne sont pas pleinement reconnues. La généralisation de l'usage prolongé est, dans une certaine mesure, incompatible avec les procédures opérationnelles internes actuelles qui restent largement centrées sur le cadre à

relativement court terme des programmes. Aussi faut-il définir clairement le rôle attendu du FMI dans pareils cas pour que le dispositif opérationnel puisse être adapté à ce rôle.

B. Recommandations

14. À notre avis, les inconvénients que comporte l'utilisation prolongée des ressources du FMI sont suffisamment graves pour justifier un redoublement d'effort visant à en réduire l'ampleur, à chercher des moyens différents et plus efficaces d'émettre le sceau d'approbation que la communauté internationale recherche et, en cas de persistance d'une telle pratique, à déterminer comment en atténuer les inconvénients, car, même lorsqu'elle se justifie par de «bonnes raisons», l'utilisation prolongée peut avoir des effets secondaires fâcheux. Dans nos recommandations, nous avons cherché à nous attaquer à ces défis. Certaines d'entre elles ne s'appliquent qu'aux utilisateurs persistants eux-mêmes. Cependant, toute stratégie visant à s'attaquer au problème seulement après son apparition serait d'une utilité limitée. Par conséquent, nombre des recommandations peuvent s'appliquer de façon plus générale aux programmes du FMI. Dans ce sens, elle peuvent être considérées comme des éléments d'une stratégie préventive visant à accroître l'efficacité des opérations du FMI et, partant, à réduire la probabilité d'une utilisation prolongée de ses ressources.

15. Les recommandations portent sur trois aspects des opérations du FMI : i) le bien-fondé de l'intervention du FMI et l'utilisation de ses facilités; ii) la conception et l'exécution des programmes; iii) la gestion interne du FMI.

Recommandations sur le bien-fondé de l'intervention du FMI et sur la conception et l'utilisation de ses facilités

16. **Nous recommandons que le Conseil d'administration adopte une définition opérationnelle de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, condition essentielle à l'élaboration d'une stratégie visant à réduire les risques d'une telle utilisation.** L'évaluation montre que, en dépit de l'existence de directives internes, approuvées par le Conseil d'administration, sur le traitement des cas d'utilisation prolongée des ressources — lesquelles prévoient en particulier une évaluation *a posteriori* systématique des programmes, une justification précise de l'intervention du FMI et une réduction progressive du niveau d'accès dans de tels cas —, ces directives n'ont pas été systématiquement exécutées. Cette situation tient en partie à l'absence d'une définition formelle permettant d'identifier les pays auxquels les procédures prescrites doivent s'appliquer. Nous sommes pleinement conscients de la nécessité de faire preuve de souplesse dans la décision de fournir une assistance du FMI à tel ou tel pays et y souscrivons vivement, mais l'adoption d'un critère formel servant à identifier les utilisateurs persistants ne nuirait en rien à cette souplesse, et aurait pour but de déclencher automatiquement des procédures de diligence lorsqu'un pays répond au critère d'utilisateur persistant. La définition opérationnelle pourrait être fondée sur le critère que nous avons utilisé dans la présente étude, ou en fait sur tout autre critère jugé plus pertinent. Le critère pourrait en outre être différencié selon qu'il s'agit de ressources générales ou de ressources concessionnelles de manière à tenir compte de la situation spéciale des pays à faible revenu et permettre une intervention de plus longue durée dans leur cas.

17. **Nous recommandons que de plus gros efforts soient faits pour déterminer si les pays sont prêts à mettre en oeuvre des programmes crédibles et que le FMI se montre plus sélectif dans l'apport de son aide financière.** Il se peut qu'un grand nombre de pays se trouvent dans une situation où il leur faut procéder à des ajustements pour lesquels ils ont besoin d'une aide financière, mais qu'ils ne soient pas toujours prêts, pour des raisons politiques et sociales complexes, à mettre en oeuvre les mesures nécessaires à cet effet. Dans pareils cas, les programmes appuyés par le FMI ont peu de chances d'être couronnés de succès, et il se peut bien que le FMI ait à attendre, pour leur apporter son aide, que les circonstances s'y prêtent davantage. L'adoption d'une approche plus rigoureuse permettant d'évaluer la volonté et la capacité des pays d'appliquer les mesures d'ajustement et les réformes correspondantes devrait contribuer à réduire l'usage prolongé des ressources en suscitant une volonté plus ferme de réforme et en favorisant ainsi un ajustement plus efficace offrant aux pays de plus grandes chances de s'en sortir sans avoir à recourir de nouveau au FMI. Une grande sélectivité ne signifie pas que le FMI ne doit jouer aucun rôle lorsque les circonstances ne se prêtent pas à l'apport d'une aide financière de sa part, mais qu'il doit i) créer les conditions propices à l'élaboration, par le pays lui-même, d'un programme efficace au moyen d'un dialogue franc et transparent, d'une surveillance ouverte et de son assistance technique; et ii) être prêt à fournir au moment opportun une assistance financière et technique lorsque les circonstances le permettent.

18. Nous sommes conscients que refuser à un pays l'aide financière du FMI dans de telles circonstances représente une décision très difficile à prendre, car elle risque d'entraîner l'aggravation de la situation économique de ce pays, au moins à court terme. Nous ne voulons pas dire que ces conséquences doivent être ignorées; elles impliquent un choix très difficile entre des options indésirables qui doivent être pesées avec soin dans chaque cas. Cependant, il ressort des études de cas qu'il existe un grand risque que les programmes approuvés dans des circonstances qui rendent improbable, pour une raison ou une autre, la conduite d'une action crédible ne feront que retarder la résolution des problèmes, et peut-être même leur laisser le temps de s'aggraver, sans offrir de bonnes chances d'un ajustement durable. Dans pareils cas, le relèvement du seuil permettant d'avoir accès à une aide du FMI, en particulier pour ce qui est de la probabilité d'exécution des réformes, est susceptible d'aboutir à de meilleurs résultats dans le long terme. En appelant le FMI à se montrer plus sélectif, nous ne cherchons pas à voir les programmes devenir «plus durs» sur le papier; en effet, l'une des contreparties essentielles d'une plus grande sélectivité est le centrage du programme sur ce qui est indispensable à la viabilité à long terme et l'adoption d'un horizon temporel réaliste (voir la section suivante).

19. Sur le plan opérationnel, cela signifie que les propositions d'utilisation des ressources du FMI soumises au Conseil d'administration doivent contenir une évaluation explicite et franche de la mesure dans laquelle les emprunteurs potentiels sont prêts à appliquer le programme. Les directives en vigueur appellent déjà la direction à former un jugement sur les chances d'exécution du programme, mais les études de cas indiquent que les évaluations sur lesquelles ce jugement est fondé sont parfois effectuées sommairement. Il est probable

que peu de ces jugements seront tranchés, mais il faudra présenter au Conseil d'administration une franche évaluation des risques².

20. **Nous recommandons que le FMI cherche à offrir à la communauté internationale des alternatives crédibles à la solution actuelle, où les accords de prêts de l'institution sont devenus une condition préalable à l'apport de fonds bilatéraux et multilatéraux de bien d'autres sources.** C'est à chaque bailleur de fonds et créancier de décider des conditions auxquelles ils fourniront du financement, et tous veulent à juste titre obtenir des assurances qu'un cadre de politique économique adéquat est en place en vue d'une utilisation efficace de leur financement. Cependant, les conditions de cette efficacité varient selon le type de financement. Pour bien des flux à long terme, elles peuvent être remplies sans application systématique d'un programme soutenu par le FMI si des solutions de remplacement adéquates sont mises sur pied, par exemple un plus grand recours à la surveillance renforcée, l'évaluation par les services du FMI et de la Banque mondiale des DSRP, la mise en oeuvre d'un programme d'essai ou la conclusion d'accords de précaution. Plus généralement, nous recommandons que le FMI cherche à mettre au point une panoplie d'outils qui seraient utilisés comme sceau d'approbation en fonction de la situation du pays membre (en particulier son admissibilité à la FRPC et à l'initiative PPTE), des conditions des bailleurs de fonds/créanciers et de la solidité des politiques et institutions du pays en question³. Ces formes de surveillance renforcée pourraient même avoir, par rapport aux accords de prêt, l'avantage d'être à plus long terme et de couvrir un champ plus large, incluant tous les éléments de la stratégie économique du pays.

21. Pour les pays admissibles à la FRPC, une solution possible est celle qui consisterait à concevoir une forme de surveillance renforcée (une fois restauré un certain degré de stabilité macroéconomique) pour donner un signal clair sur l'efficacité du cadre macroéconomique et assurer le suivi des progrès réalisés au fil des ans sur le plan macroéconomique et dans l'application des réformes structurelles critiques qui sont exposées dans le DSRP. En fait, le FMI prendrait comme point de départ le programme à moyen terme du pays tel qu'il est

² Il est difficile de spécifier à l'avance les critères que le Conseil d'administration devrait utiliser pour former ces jugements, mais les études de cas révèlent un certain nombre d'exemples où il aurait été préférable que le FMI se montre moins prompt à participer à des accords ou à les proroger — comme dans le cas des Philippines, durant une grande partie des administrations Marcos et Estrada (une fois l'ampleur des problèmes de gouvernance détectée), et celui du Pakistan dans certaines années de la décennie 90.

³ Un exemple d'une évolution dans ce sens est celui offert récemment par l'accord conclu en juillet 2002 entre la Jordanie et le Club de Paris; en effet, les créanciers du Club de Paris ont consenti à une période de consolidation d'une durée deux fois plus longue que celle de l'accord de confirmation en faveur de la Jordanie et ont décidé de se fonder sur les discussions du Conseil d'administration au titre du suivi postérieur au programme et des consultations au titre de l'article IV pour évaluer les résultats de ce pays après l'expiration de l'accord de confirmation, base de décision de l'entrée en vigueur des phases annuelles de l'accord de rééchelonnement de la dette. Cet exemple, ainsi que les réponses des bailleurs de fonds au questionnaire du BIE à ce sujet, montre que la marge de manoeuvre dans la panoplie d'outils pouvant servir de sceau d'approbation doit faire l'objet d'un examen plus approfondi.

décrit dans le DSRP et l'évaluerait (en coopération avec la Banque mondiale pour les aspects des politiques et des institutions qui ne relèvent pas de ses principaux domaines de compétence). Ainsi, il serait établi clairement que le DSRP ne s'accompagnerait pas automatiquement d'un accord FRPC avec le FMI⁴. Quelle que soit la manière de procéder, il serait clairement nécessaire, pour donner un signal sans équivoque aux bailleurs de fonds, d'incorporer dans les rapports de surveillance et dans les résumés des discussions du Conseil d'administration une appréciation globale indiquant que la stratégie économique du pays est viable et a de bonnes chances d'assurer la réalisation des objectifs visés.

22. **Nous recommandons que les programmes des pays reconnus comme utilisateurs persistants incluent explicitement une «stratégie de sortie».** Cette disposition est déjà prévue par les directives actuelles, mais elle n'est souvent pas appliquée, probablement parce qu'il n'y a pas de définition précise de l'utilisation prolongée des ressources. Les éléments de cette stratégie varieraient d'un pays à l'autre — et en particulier selon qu'il s'agit ou non de pays admissibles à la FRPC. Toute stratégie de sortie comporterait une disposition importante prévoyant que le FMI réduirait progressivement ses apports de ressources (disposition qui fait elle aussi partie des directives actuelles) tout en continuant à s'employer, par les moyens indiqués ci-dessus, à émettre le «sceau d'approbation» qui peut s'avérer nécessaire à la poursuite du financement des autres bailleurs de fonds et créanciers. Cette approche permettrait au Conseil d'administration de suivre une démarche plus anticipative pour identifier les cas où une réduction du soutien du FMI au programme serait appropriée⁵.

23. **Nous recommandons d'appliquer, à titre de signal, un taux de commission différencié aux utilisateurs persistants.** Nous ne sommes pas partisans de limiter formellement la durée de l'utilisation lorsqu'elle est prolongée, parce que tous les pays membres doivent pouvoir accéder aux ressources du FMI si leur besoin est justifié, et que la fixation d'une limite de temps formelle reviendrait à ignorer à la fois ce droit et le fait que les pays ne sont pas tous dans la même situation. Cependant, l'application d'un taux de commission différencié se justifie lorsque l'utilisation prolongée dépasse certaines limites. Nous reconnaissons que rien ne prouve que le coût des ressources du FMI ait été un facteur important dans l'utilisation prolongée, mais l'application de cette commission servirait à signaler la dépendance excessive du pays à l'égard du FMI et serait probablement une incitation politique à éviter un tel usage prolongé.

⁴ Les services du FMI et de la Banque mondiale concluent en général leur évaluation conjointe du DSRP en indiquant que celui-ci constitue ou non une base solide sur laquelle le FMI et la Banque mondiale peuvent s'appuyer pour accorder au pays une aide concessionnelle. On pourrait peut-être adapter ces évaluations en fonction des préoccupations des bailleurs de fonds de manière à leur permettre d'étendre cette conclusion aux prêts concessionnels provenant d'autres sources, ce qui ôterait aux accords de prêt du FMI leur valeur de sceau d'approbation.

⁵ Les discussions tenues par le Conseil d'administration au moment de la cinquième revue du programme au titre de l'accord de confirmation de 1998 en faveur des Philippines — laquelle a lancé un vaste débat interne sur la stratégie à suivre à l'avenir — est un bon exemple de cette approche anticipative.

Recommandations concernant la conception et l'exécution des programmes

24. Le Conseil d'administration a tenu à maintes reprises de longues discussions sur la conception et l'exécution des programmes, et plusieurs des recommandations présentées dans cette section sont essentiellement une réaffirmation de ce qui est censé faire partie des directives ou «pratiques optimales» en vigueur, mais qui, comme notre évaluation l'a révélé, n'a pas toujours été appliqué de façon constante. Dans les recommandations sur le processus de gestion interne traité à la section suivante, nous formulons un certain nombre de suggestions sur la manière d'améliorer les incitations et procédures internes pour assurer une meilleure application des programmes et mieux mettre à profit les enseignements acquis. Nombre des questions traitées ici ont fait l'objet d'initiatives récemment prises par le FMI; dans ces cas, nous ajoutons des suggestions qui pourraient contribuer à accroître leur efficacité.

25. **Nous recommandons la mise en place de procédures opérationnelles spécifiques assurant que l'accent est davantage mis, au niveau de la conception des programmes, sur la nature du processus national d'élaboration des politiques économiques de manière à maximiser leur internalisation.** Le FMI a déjà reconnu qu'il importe de promouvoir l'internalisation des réformes⁶, en particulier dans le cadre du processus DSRP et de l'examen en cours de la conditionnalité, et c'est là un pas dans la bonne direction. Un certain nombre de mesures pourraient être prises pour réaliser cet objectif :

i) Le FMI devrait modifier ses procédures pour faire en sorte que les autorités soient responsables en première instance de proposer un programme de réformes. En théorie, elles pourraient, à cet effet, présenter au FMI la demande d'accord initiale sous la forme d'une lettre de transmission d'un document de politique intérieure dans lequel est décrite la stratégie globale des autorités, et qui devrait être pris comme point de départ des négociations. Nous ne proposons pas de faire de cette approche une autre condition préalable à l'approbation d'un accord, car la capacité administrative du pays déterminera le rythme auquel il peut prendre la tête de l'élaboration du programme. Nous croyons savoir que certains pays suivent déjà une approche voisine de celle qui est proposée, tandis que beaucoup d'autres laissent la conduite des opérations aux services du FMI. Celui-ci pourrait, le cas échéant, fournir aux pays une assistance technique pour renforcer leur capacité d'élaboration des politiques⁷. À l'évidence, la soumission d'un document de politique intérieure n'est que la première étape du processus. Il incomberait toujours au FMI d'évaluer

⁶ Voir, par exemple, le document intitulé "Strengthening Country Ownership of IMF-Supported Programs" (SM/01/340, Révision 1, 6 décembre 2001), affiché sur le site du FMI.

⁷ Nombre des fonctionnaires des trois pays étudiés et les réponses aux questionnaires ont souligné que l'assistance technique du FMI n'était généralement guère parvenue à aider les pays à améliorer les capacités d'élaboration et, surtout, d'exécution de leur politique économique — qui sont des éléments essentiels de l'internalisation de leur programme. Les participants au processus de consultation extérieure de 2001 sur la conditionnalité ont dit la même chose.

le programme proposé pour déterminer si celui-ci a de bonnes chances d'assurer la réalisation des objectifs visés, et de négocier le renforcement du programme dans les domaines où cela s'impose. La structure précise de la conditionnalité serait le résultat des négociations mais pourrait ensuite être considérée comme un engagement concret relevant du cadre général proposé par les autorités. Une telle approche aiderait à assurer une internalisation plus poussée des grandes lignes d'action du programme. Nous sommes conscients qu'elle exige une plus grande flexibilité dans l'établissement du calendrier des missions, qui doit être aligné sur celui des cycles de politique nationale, et que cela peut signifier que les négociations mettront plus de temps à s'achever. Si une crise de balance des paiements est imminente, on aura peut-être moins de temps pour élaborer en détail les politiques avant la mission, mais la plupart des missions portant sur des programmes à moyen terme — en particulier auprès des utilisateurs persistants — n'ont pas lieu dans un tel environnement.

ii) *Le FMI devrait, chaque fois que possible, encourager la mise en place d'un processus selon lequel les éléments fondamentaux d'un programme sont soumis tout d'abord à un débat interne au sein des organes de décision du pays membre lui-même*⁸. Certes, la nature de ce débat variera selon les conditions institutionnelles de chaque pays, mais il y a deux messages qui valent dans tous les cas : a) la pleine participation des autorités politiques supérieures est nécessaire; et b) plus le processus est transparent et participatif, mieux c'est.

iii) *Une surveillance de qualité devrait aider à mieux faire comprendre ce qui serait attendu des autorités si un programme devenait nécessaire.* Cela contribuerait à la perception que les politiques du FMI sont transparentes au niveau de la conception des programmes⁹. Les rapports de surveillance devraient, par conséquent, avoir pour objectif de présenter les différentes possibilités d'action et une analyse comparée de leurs avantages et inconvénients. Il s'agit-là déjà d'une «pratique optimale», mais non d'une pratique générale.

26. Nous recommandons que les programmes soient bien davantage axés sur la promotion des réformes institutionnelles fondamentales et sur le renforcement des capacités d'exécution. Notre évaluation, fondée sur les études de cas et les réponses aux questionnaires de la part des autorités des pays qui sont des utilisateurs persistants, indique

⁸ Un processus solide d'élaboration des politiques intérieures n'implique pas nécessairement l'existence d'un consensus quasi universel ou la nécessité de consulter les groupes non gouvernementaux d'une manière particulière; il signifie tout simplement que les principaux éléments d'un programme bénéficieraient d'un soutien suffisant au sein des organes politiques essentiels, notamment des parlements. La possibilité de mobiliser ce soutien dépendra, entre autres, de l'urgence du besoin d'une aide financière du FMI.

⁹ Nous reconnaissons, bien entendu, que, en cas d'imprévus générateurs de crises, les programmes devront comporter des mesures qui ne sont pas prévues par la surveillance. Inversement, les programmes ne doivent pas nécessairement avoir pour but de résoudre tous les problèmes décelés dans le processus de surveillance s'il existe des priorités plus urgentes.

que le renforcement de la base institutionnelle d'exécution des réformes est un déterminant beaucoup plus important du succès à long terme des programmes que la structure détaillée de la conditionnalité. Les documents des services du FMI relatifs aux programmes devraient inclure une évaluation explicite des principaux éléments institutionnels nécessaires à une application réussie et préciser comment renforcer ces derniers. Comme le prévoient déjà les dernières procédures en date, ils devraient en outre indiquer clairement la répartition des responsabilités institutionnelles entre le FMI et la Banque mondiale (voir ci-après) et présenter l'évaluation par la Banque mondiale des contraintes institutionnelles dans les domaines où elle est le chef de file.

27. **Nous recommandons un choix plus sélectif des éléments du programme, ainsi qu'une collaboration plus étroite avec la Banque mondiale, une application plus différenciée de la conditionnalité et un élargissement du cadre temporel de l'élaboration des programmes.** Cette recommandation est conforme aux initiatives lancées en vue de rationaliser la conditionnalité, que nous saluons vivement. À notre avis, cette rationalisation ne doit pas avant tout porter sur la quantité des conditions en soi, mais consister plutôt à mieux définir les priorités de la conditionnalité et à l'intégrer davantage à la conception des programmes, ce qui devrait se traduire par un recours moins fréquent aux dérogations au stade de l'exécution — en d'autres termes, il faut choisir ses causes et bien les défendre¹⁰. Il ressort des études de cas que, si les conditions sont trop nombreuses pour la capacité d'exécution, certaines d'entre elles — pas nécessairement les plus importantes — seront appliquées, mais d'autres ne le seront pas. Conformément à l'esprit du projet de directives révisées sur la conditionnalité, le FMI devrait identifier les questions qui sont vraiment essentielles à un ajustement macroéconomique viable et centrer toute son attention sur elles¹¹. À notre avis, ces principes ne sauraient être effectivement appliqués sans certaines modifications opérationnelles :

- i) **Assurer une application plus différenciée des diverses modalités de la conditionnalité.** Il faut voir avant tout dans la conditionnalité un outil de polarisation de l'attention sur des questions critiques qui doivent occuper cette place centrale, ainsi qu'un instrument par lequel le FMI et les autorités se rendent mutuellement des comptes. La conditionnalité structurelle devrait porter principalement sur les aspects du programme qui sont essentiels à un ajustement viable, mais il est tout aussi important que ces aspects soient tous

¹⁰ En effet, les données examinées au chapitre V indiquent que les programmes des utilisateurs persistants avaient, en moyenne, une conditionnalité moins lourde que ceux des utilisateurs «temporaires». Cependant, le pourcentage des dérogations dans leur cas était également plus élevé, et elles étaient plus souvent suivies de graves interruptions dans l'application des programmes. La quantité n'est donc pas l'aspect fondamental de la question.

¹¹ Au moment de la conclusion de la présente évaluation, le Conseil d'administration achevait l'examen de la conditionnalité amorcé en 2001, en approuvant une version révisée des directives sur la conditionnalité adoptées en 1979.

abordés par le programme. Cela n'a pas toujours été le cas pour les programmes examinés dans les études de cas. L'éventail des modalités de la conditionnalité devrait refléter le degré de priorité accordé à chaque mesure par les autorités et le FMI ainsi que l'enchaînement prévu des réformes, qui devraient tous deux être expliqués dans les rapports des services du FMI au Conseil d'administration¹². Il ressort en outre de nos analyses, en particulier des études de cas, que le fond importe plus que la forme lorsqu'il s'agit de conditionnalité. Le FMI devrait particulièrement s'efforcer, dans ses négociations avec les autorités sur la conditionnalité et son évaluation du degré d'exécution de celle-ci, de mettre l'accent sur les actions qui garantiront un progrès de fond dans la réalisation des objectifs du programme et non sur l'application formelle d'une liste de conditions étroitement définies. Nous sommes conscients qu'il faudra à cet effet faire preuve d'une plus grande souplesse et laisser une place plus large au jugement.

- ii) **Redoubler d'effort pour adapter le cadre temporel de l'élaboration du programme à la durée prévisible du processus de réforme et d'ajustement.** Cela ne signifie pas nécessairement que la durée des accords avec le FMI doive être allongée. En effet, l'expérience montre que les autorités nationales elles-mêmes sont souvent peu disposées à prendre des engagements fermes pour de longues périodes — en partie du fait des incertitudes politiques. Cependant, notre étude a révélé que, lorsqu'un effort d'ajustement de longue haleine est requis, il vaut mieux ne pas essayer de lui conférer à tout prix un horizon temporel plus court et essentiellement arbitraire, car il s'avérerait alors, au mieux, inefficace et, au pire, contreproductif. Une manière de procéder consisterait à concevoir, pour l'intervention du FMI, une stratégie à moyen terme couvrant toute la durée du processus de réforme et d'ajustement requis. La stratégie serait fondée sur les documents nationaux (par exemple le DSRP s'il existe, les documents de prévision, les lois-programmes, les lois cadres, etc.) et préciserait la nature de l'intervention du FMI, notamment si elle prendra la forme de programmes successifs et aura lieu par étapes. La stratégie devrait décrire plusieurs

¹² Par exemple, les actions préalables devraient généralement se limiter aux mesures dont l'absence au début de l'application du programme compromettraient ses chances de réussite, et qui peuvent être mises en place à bref délai. Lorsqu'une mesure ne répond pas à l'un ou l'autre de ces critères, il vaudrait mieux faire appel à d'autres formes de conditionnalité. En particulier, il serait préférable d'éviter de recourir aux actions préalables lorsqu'il s'agit de mesures qui visent surtout à vérifier le degré d'internalisation du programme mais dont l'adoption n'a, en soi, guère d'impact macroéconomique. Si l'internalisation est sérieusement mise en doute, il vaut mieux attendre que des antécédents crédibles soient établis au lieu de recourir à des tests sous forme d'actions préalables qui ne sont pas essentiels au succès du programme. Dans des situations intermédiaires, l'application effective des directives en vigueur sur l'utilisation prolongée qui ont trait à la concentration de l'effort d'ajustement au début du programme et à la concentration des décaissements en fin de programme pourrait atténuer les risques d'échec sans compromettre l'internalisation du programme. (Les données rapportées au chapitre V montrent que ces directives n'ont souvent pas été suivies.)

éléments clés, c'est-à-dire indiquer quels sont les objectifs de cette intervention, quelle est la combinaison d'instruments (prêts, dont une série possible de programmes, conseils et assistance technique) qu'il est envisagé d'utiliser pour les réaliser, et quelle stratégie de sortie serait suivie. La signature d'accords individuels et le décaissement de fonds continueraient d'être régis par les mêmes politiques qu'auparavant. Nous ne proposons pas que cette stratégie fasse l'objet d'un document séparé à soumettre au Conseil d'administration : les rapports présentant une demande d'utilisation des ressources du FMI sont les documents qui devraient être utilisés pour présenter le cadre de la stratégie proposée, tandis que les rapports au titre de la surveillance ou de la revue des programmes devraient présenter les mises à jour et suivre les progrès réalisés par rapport aux premiers documents. Aussi proposons-nous essentiellement de renforcer davantage l'approche qui est censée être utilisée pour les documents internes de stratégie-pays, mais de soumettre les éléments centraux de la stratégie proposée — ainsi que les évaluations ultérieures et réévaluations éventuelles — au Conseil d'administration¹³.

- iii) **Renforcer la collaboration avec la Banque mondiale.** Des initiatives telles que l'accord dégagé sur le concept d'«organe chef de file» constituent un premier pas dans la bonne direction, mais le bon fonctionnement de la nouvelle approche exigera probablement des modifications opérationnelles plus profondes et un effort soutenu de la direction¹⁴. Lorsque la Banque mondiale ne semble pas être en mesure d'apporter le complément nécessaire au programme, les services du FMI devraient, dans leurs rapports au Conseil d'administration, faire preuve de franchise à ce sujet et laisser celui-ci décider de la mesure dans laquelle le FMI devrait se préoccuper des aspects en question. Afin d'encourager cette franchise, l'appendice habituellement consacré, dans les rapports des services du FMI, aux relations du pays avec la Banque mondiale — lequel est à l'heure actuelle généralement *pro forma* et n'ajoute guère de substance au rapport — pourrait être remplacé par une présentation plus approfondie de la stratégie de la Banque mondiale dans le pays, qui montrerait comment celle-ci complète la stratégie du FMI et signalerait, le cas échéant, les points sur lesquels les vues des deux institutions divergent ou les domaines dans lesquels leurs stratégies ne sont pas totalement intégrées. Cependant, les études de cas laissent penser qu'il sera très difficile d'aligner les approches et calendriers d'action des deux institutions.

¹³ Voir le chapitre VI, qui traite du rôle des documents de stratégie-pays.

¹⁴ Depuis 1989, il y a eu environ dix examens et rapports d'étape portant sur la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale, qui ont tous conclu qu'il existait des marges d'amélioration et proposé des mesures en ce sens. Cet état des choses laisse penser que les problèmes sous-jacents sont complexes et profondément enracinés.

- iv) **Incorporer systématiquement une analyse plus approfondie des réactions de l'économie réelle aux principaux éléments du programme et des sources de croissance**, et accorder proportionnellement moins d'attention — et de temps de travail des services du FMI — à l'affinage de la programmation financière¹⁵. En principe, ce type analyse devrait être effectuée régulièrement dans le cadre des activités de surveillance du FMI — en mettant à profit, le cas échéant, les compétences d'autres institutions, dont la Banque mondiale — et les connaissances accumulées ainsi devraient être exploitées lorsque le moment est venu d'élaborer des programmes afférents à l'utilisation des ressources du FMI. On éviterait ainsi d'établir des programmes sur la base d'attentes peu réalistes, concernant en particulier la croissance des exportations et des recettes fiscales. Par ailleurs, l'utilisation du processus de surveillance en vue de détecter les faiblesses de la base statistique contribuerait à réduire l'énorme quantité de temps que les missions de négociation passent à s'attaquer aux problèmes de statistiques¹⁶.

28. **Nous recommandons que les programmes incluent un examen plus explicite des grandes incertitudes qui les entourent et des façons d'adapter les politiques si les hypothèses sous-jacentes ne se confirment pas.** Ces problèmes n'ont rien de nouveau, ni ne sont propres aux cas d'utilisation prolongée, mais un tel examen s'impose tout particulièrement dans ces cas, car il aiderait à réduire le danger de dérapages répétés des programmes sous l'effet de la réalisation des risques d'une détérioration de la situation. Il n'est pas possible d'indiquer à l'avance les moyens de faire face à tous les imprévus. Cependant, le processus de revue du programme doit être suffisamment souple pour assurer une adaptation rapide de celui-ci à l'évolution des circonstances, et il peut être facilité si l'on acquiert au plus tôt des informations, même d'ordre général, sur les grandes incertitudes et les réactions à leur opposer. Par exemple, lorsque d'autres prévisions (notamment les

¹⁵ Lorsque nous évoquons le temps excessif passé à affiner la programmation financière, nous ne voulons pas dire que les services du FMI sont poussés à le faire par un sens des priorités mal placé, ou qu'une simple exhortation suffira à résoudre le problème. En fait, ce sont les services du FMI eux-mêmes qui ont fortement insisté sur ce point au cours de nos entretiens. Il s'agit plutôt ici d'un autre exemple de tensions entre le cadre à court terme d'un programme et ses objectifs à long terme, qui sont plus importants mais souvent définis avec moins de précision. Par exemple, le cadre formel assez rigide des critères de réalisation quantitatifs — qui rend nécessaire l'approbation de dérogations par le Conseil d'administration chaque fois qu'un dérapage, aussi faible soit-il, se produit — tend à relever l'enjeu même lorsque le dérapage est minime, car les pays sont souvent peu enclins à demander à bénéficier d'une dérogation. La vive attention prêté récemment aux cas de transmission d'informations incorrectes n'a fait qu'ajouter à ces tensions. Il n'existe pas de solution facile à ces problèmes, car un dispositif de suivi quantitatif est justifié, mais les choses seraient facilitées si, dans leurs rapports au Conseil d'administration, les services du FMI se montraient plus francs au sujet de la marge d'incertitude entourant les détails de l'élaboration des programmes.

¹⁶ C'est censé être déjà pratique courante. Il est attendu des départements géographiques qu'ils collaborent étroitement avec le Département des statistiques du FMI à l'élaboration de stratégies visant à remédier aux déficiences des données et à renforcer la capacité statistique, notamment par la définition des priorités de l'assistance technique.

prévisions représentent le consensus des prévisionnistes privés) concernant la croissance de l'économie ou l'évolution des exportations diffèrent sensiblement de celles du programme, les services du FMI devraient examiner dans leurs rapports comment le programme serait modifié dans sa conception si ces autres prévisions s'avéraient plus proches de la réalité. Une telle règle contribuerait en outre à réduire les risques de dérapage causés par des prévisions trop optimistes.

Recommandations concernant la gestion interne du FMI

29. **Nous recommandons qu'il soit procédé systématiquement à des évaluations a posteriori des programmes, en priorité de ceux des pays reconnus comme utilisateurs persistants, et que leurs principales conclusions soient portées à la connaissance du Conseil d'administration. Ces évaluations devraient faire partie d'un plus vaste effort visant à améliorer la diffusion des «pratiques optimales» et des enseignements acquis, et à maximiser l'efficacité du processus de revue des programmes.** Les évaluations internes de chaque programme achevé ou définitivement interrompu aideraient à assurer que les leçons acquises en matière de conception des programmes sont plus rapidement et plus systématiquement assimilées. Les études de cas ont révélé qu'il y a eu des fois où les problèmes potentiels de conception (ou d'exécution) des programmes qui ont contribué à une utilisation prolongée des ressources du FMI ont été identifiés, mais où les enseignements tirés n'ont pas été pleinement mis à profit dans la conception des programmes ultérieurs. En effet, comme dans le cas de plusieurs de nos autres recommandations, nous avons de nouveau ici un exemple dans lequel les directives existantes appellent à une telle action mais n'ont pas été appliquées. Il ressort en outre du chapitre VI que, dans un certain nombre de domaines, le FMI est assez bien parvenu à dégager les leçons de l'expérience, mais moins bien à assurer leur intégration au quotidien. L'articulation du processus de revue des programmes autour d'évaluations *a posteriori* systématiques favorisera une meilleure application des "pratiques optimales" et offrira indéniablement la possibilité de revoir la stratégie globale.

30. L'une des raisons pour lesquelles les appels précédents à une évaluation plus systématique des programmes n'ont pas été suivis est la charge de travail excessive que cela représente, et nous reconnaissons que l'application de cette recommandation exigera un surcroît de ressources. Si nécessaire, ces évaluations *a posteriori* pourraient s'effectuer par étapes et porter en priorité sur les cas existants d'utilisation prolongée. Nous jugeons en outre important que les principaux éléments de tout débat mené sur les options en matière de conception des programmes dans le cadre de ce processus soient portés à la connaissance du Conseil d'administration. À l'évidence, il faut veiller à préserver la cohérence du message transmis aux autorités, mais la crédibilité de ce message se trouvera en fin de compte rehaussée si l'on voit qu'il découle d'un processus qui passe en revue diverses options et met à profit les leçons de l'expérience. À cet égard, nous recommandons en outre que :

- i) *les services du FMI s'attachent davantage dans leurs rapports — en particulier ceux qui portent sur des demandes de nouveaux accords en faveur d'utilisateurs persistants — à retracer l'histoire des interventions de l'institution à l'appui du*

programme du pays. Pour ce faire, ils devraient mettre en lumière ce qui a été accompli et indiquer dans quels domaines et pourquoi les stratégies précédentes n'ont pas atteint les objectifs fixés.

ii) *l'exhaustivité, l'exactitude et l'actualité de la base de données MONA, qui est le principal système d'information interne pour le suivi des résultats des programmes, soient améliorées.* À l'heure actuelle, cette base de données ne comporte pas d'informations sur les programmes qui sont sortis de la voie tracée — alors que ce sont ceux-là même qui devraient être le plus étroitement suivis¹⁷. L'évaluation a en outre permis d'y déceler des erreurs et lacunes importantes, en particulier dans les données sur les résultats. Les déficiences actuelles de l'information sur la manière dont les programmes se sont déroulés entravent les efforts déployés pour permettre davantage au FMI de mettre à profit les enseignements de l'expérience et de suivre l'exécution et les effets de ses propres politiques. Nous avons évoqué cette question avec les services du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques et croyons savoir qu'une action dans ce sens a déjà été engagée. Nous recommandons par ailleurs que la base de données MONA soit rendue accessible aux chercheurs externes de manière à favoriser une analyse plus approfondie de la question et à recueillir des avis plus nombreux sur les raisons du succès ou de l'échec des programmes¹⁸.

31. **Nous recommandons que des mesures soient prises pour renforcer davantage la surveillance dans les cas d'utilisation prolongée.** Il ressort des études de cas que certains aspects importants de la surveillance se trouvent amoindris lorsqu'ils se situent dans le cadre d'un recours prolongé aux programmes. Dans les pays où les programmes relèvent du temporaire, cet "évincement" de la surveillance par les activités liées au programme pourrait être moins important, mais ses conséquences peuvent être plus sérieuses pour les pays qui sont liés au FMI par une longue série d'accords. Nous recommandons les mesures suivantes :

i) *Les directives sur la surveillance devraient être modifiées pour clarifier le rôle attendu de la surveillance dans les pays qui appliquent un programme.* Le projet de note d'orientation examiné en juillet 2002 par le Conseil d'administration va déjà dans ce sens car il fait ressortir que, dans ces pays, la surveillance doit offrir une perspective nouvelle en permettant i) une évaluation détaillée de l'évolution économique qui dépasse le cadre étroit des objectifs du programme; ii) une analyse franche des perspectives à court et moyen terme, notamment un examen approfondi des risques et vulnérabilités; iii) le bilan de la stratégie en vigueur jusqu'à ce jour et une évaluation de l'efficacité des mesures exécutées en application de cette stratégie; et iv) un compte rendu fidèle du dialogue entre les services du FMI et les

¹⁷ Apparemment, ces programmes ne font pas l'objet d'un suivi détaillé dans la base de données MONA parce que c'est l'achèvement de la revue qui déclenche le processus administratif de mise à jour de cette base. Rien n'est fait jusqu'à ce que la revue soit achevée, et les données concernant les programmes définitivement interrompus cessent d'être mises à jour.

¹⁸ Nous croyons savoir que le FMI a déjà autorisé certains chercheurs à accéder à la base de données, après un examen au cas par cas, en ayant recours à des sauvegardes pour protéger la confidentialité des informations.

autorités sur les principales questions de politique économique et la stratégie à venir¹⁹. Dans l'examen des risques et vulnérabilités, il serait utile d'ajouter à ces impératifs, dans le cas des utilisateurs persistants, la présentation d'un scénario de dérapage dans le but de montrer à quelles conséquences le pays et le FMI devraient faire face si le programme en vigueur sortait des rails. En outre, comme indiqué ci-dessus, les rapports de surveillance des politiques économiques des utilisateurs prolongés devraient être l'occasion d'encourager un débat franc et ouvert sur la stratégie globale du FMI pour le pays. Dans leurs rapports de surveillance sur les pays appliquant un programme, les services du FMI devraient s'efforcer tout particulièrement d'intégrer le point de vue de la Banque mondiale sur les volets du programme dans lesquels elle joue le rôle de chef de file, et de rendre compte avec franchise de la qualité de la collaboration de la Banque mondiale et du FMI dans le pays en question.

ii) ***Il y a lieu d'établir une plus grande distinction institutionnelle entre les activités liées aux programmes et la surveillance, surtout lorsqu'il y a utilisation prolongée.*** Dans son communiqué d'avril 2002, le Comité monétaire et financier international a appelé à opter pour une "perspective neuve et suffisamment de recul" dans l'exercice de la surveillance. Cela est particulièrement important dans les cas d'utilisation prolongée. Un grand pas serait fait dans cette direction si les directives sur la surveillance mettaient davantage l'accent sur ces attentes et, comme indiqué dans la recommandation précédente, si celles-ci étaient intégrées dans une évaluation *a posteriori* systématique²⁰. Une autre mesure qui a été proposée est celle consistant à confier ces deux activités à des équipes tout à fait séparées, mais cela exigerait à la fois du FMI et des autorités des ressources considérables et un énorme effort de coordination, et les signaux donnés sur les politiques risqueraient en outre de devenir confus. Cependant, il y a lieu de prendre des initiatives institutionnelles pour séparer davantage les activités de surveillance de celles qui sont liées au programme dans le cas des utilisateurs persistants. Il faudrait au moins que les rapports de surveillance ne soient pas considérés comme subordonnés aux activités liées au programme. Par exemple, dans le processus de contrôle interne, les rapports de surveillance sur les pays appliquant un programme devraient être traités exactement de la même manière que les autres rapports de surveillance, ce qui n'est pas actuellement le cas²¹. Une option qui pourrait être envisagée dans un nombre limité de cas, par exemple pour les utilisateurs persistants, est celle qui

¹⁹ Voir le document SM/02/184 du 14 juin 2002, "Biennial Review of the Implementation of the Fund's Surveillance and of the 1977 Surveillance Review—Follow-up". En ce qui concerne le bilan de la stratégie, les directives de 1997 sur les documents de stratégie-pays traitées au chapitre VI donnent une bonne description des objectifs que l'on devrait chercher à atteindre en prenant du recul.

²⁰ En effet, quelques exemples tirés des études de cas montrent que, dans le cadre de l'accord en vigueur, les équipes-pays sont bel et bien en mesure de prendre du recul et de jeter un regard franc sur l'état des choses lorsque les circonstances le permettent (par exemple, en l'absence de fortes raisons d'éviter de "faire chavirer le navire" dans le cas d'un programme déjà approuvé).

²¹ Par conséquent, au sein du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, c'est à la Division de la politique de surveillance que devrait être conféré le rôle principal, et non, comme c'est actuellement le cas, aux divisions chargées d'examiner les programmes.

consiste à choisir le chef de la mission de surveillance hors du département géographique correspondant²². Nous reconnaissons toutefois que l'établissement d'une plus grande séparation opérationnelle dans la pratique implique de délicats compromis, portant notamment sur la continuité du dialogue et la gestion des connaissances sur le pays. Ces compromis devront être bien gérés.

iii) *Dans le même esprit, il y a lieu de chercher à obtenir une deuxième opinion — y compris à l'extérieur du FMI — sur les principaux problèmes qui semblent contribuer à l'utilisation prolongée des ressources de l'institution.* Il ressort clairement des entretiens tenus avec les services du FMI et des documents internes examinés par le BIE que les options fondamentales peuvent être grandement débattues au sein du FMI (aussi bien qu'entre ses services et les autorités) et que ce débat repose souvent sur des analyses externes prenant notamment la forme de contacts informels et de séminaires. Cependant, l'analyse présentée dans les rapports définitifs soumis au Conseil d'administration est souvent destinée à appuyer la position finale adoptée, au prix d'une sous-estimation de l'ampleur des compromis requis par diverses stratégies. Pour améliorer les pratiques actuelles, on pourrait inclure, à titre d'essai, une analyse externe "de seconde opinion" dans les documents sur des questions générales établis pour les consultations au titre de l'article IV, ainsi que les réponses des services du FMI. Cette analyse serait centrée sur les points critiques donnant lieu à de vastes divergences de vues sur l'approche à adopter²³.

iv) *La fréquence précise des consultations au titre de l'article IV avec les pays appliquant un programme est moins importante que le choix de leur date* — c'est-à-dire du moment où une "perspective nouvelle" serait des plus utiles. Il est particulièrement important que les consultations aient lieu en temps opportun lorsque la mise en oeuvre des programmes se heurte à des obstacles imprévus, quand des dérapages se produisent ou avant qu'un nouveau programme ne soit négocié²⁴.

32. Nous recommandons de renforcer la capacité des services du FMI à analyser les questions d'économie politique pour qu'une meilleure connaissance des forces qui sont

²² L'application de cette recommandation exigerait la prise de précautions particulières visant à assurer une préparation et un suivi adéquats des missions de consultation au titre de l'article IV, ce qui permettrait de recueillir des informations utiles à l'examen du programme. Les propositions faites par le Bureau d'audit interne et d'inspection dans son rapport 2001 sur l'organisation et la gestion des missions auprès des pays, si elles sont mises en pratique dans ces cas, contribueraient pour beaucoup à résoudre les problèmes les plus critiques à cet égard.

²³ Cette approche aurait été utile, par exemple, lors du débat entre les autorités jamaïcaines et les services du FMI sur le régime de change et de politique monétaire à adopter à la fin des années 90.

²⁴ C'est l'esprit de la décision approuvée en juillet 2002 par le Conseil d'administration, qui porte de 12 à 24 mois le cycle normal des consultations au titre de l'article IV avec les pays appliquant un programme. Il importe que l'esprit de cette décision — c'est-à-dire veiller à ce que la surveillance s'opère en temps opportun, lorsque le besoin s'en fait sentir — soit respecté dans son application, qui ne doit pas être mécanique, sous peine d'affaiblir davantage la surveillance dans ces pays.

susceptibles d'empêcher ou d'intensifier les réformes puisse être mise à profit dans la conception des programmes²⁵. Bien qu'il soit largement reconnu que l'internalisation des réformes et leur faisabilité politique et sociale soient essentielles pour assurer leur mise en oeuvre et leur viabilité, il arrive trop souvent que ces aspects soient négligés dans la conception des programmes. Il s'agit d'un sujet complexe, et il serait peu réaliste d'attendre du FMI, ou, à vrai dire, de tout autre organisme externe, qu'il en fasse trop, vu que c'est en fin de compte au pays qu'il incombe de déterminer quels programmes de réformes pourraient être acceptés par sa population et de rendre plus acceptables les réformes à opérer. Une intervention excessive des organismes externes dans ce domaine serait en soi contraire au concept même d'internalisation. Le document préparé à titre d'arrière-plan à notre évaluation présente, à titre illustratif, un certain nombre d'outils et propose une série de questions fondamentales que l'on pourrait poser pour essayer de juger de la faisabilité politique d'un programme²⁶. Dans une large mesure, le recours à ces questions dans une évaluation de base avant l'approbation d'un programme ne ferait qu'apporter discipline et cohérence aux analyses qui sont déjà effectuées dans les cas de pratiques optimales, quoique leurs conclusions ne soient pas toujours soumises au Conseil d'administration. Des évaluations plus systématiques pourraient en outre être demandées lorsque la faisabilité politique a constitué un obstacle majeur à l'exécution des programmes. Si des évaluations plus en profondeur étaient entreprises, il y aurait lieu de donner la priorité aux cas d'usage le plus prolongé.

33. Enfin, il y a deux autres questions de gestion interne qui sont apparues dans le cadre de cette étude et qui, bien qu'elles ne soient pas particulières aux utilisateurs persistants, méritent attention étant donné leur gravité et l'effet d'aggravation qu'elles peuvent avoir sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI.

- **Nous recommandons que soit entrepris un examen des incitations internes (explicites et implicites) touchant le personnel pour réduire au minimum la rotation des effectifs chargés des différents pays et favoriser une plus grande franchise et responsabilisation.** Une rotation excessive du personnel — entre départements, mais aussi entre différentes affectations-pays au sein d'un même département — semble être un problème répandu. Bien qu'elle ne se limite pas aux utilisateurs persistants, cette rotation excessive est particulièrement préjudiciables

²⁵ Il a été proposé que le FMI emploie à plein temps des politologues pour assurer ces tâches, mais l'un des inconvénients de cette approche est que ces experts ne seraient pas intégrés au processus de négociation et risqueraient d'être marginalisés. Il importe de faire au moins des efforts pour intensifier la formation des services du FMI aux divers instruments de science politique qui peuvent servir à analyser la viabilité des réformes. En outre, comme indiqué au chapitre VI, les opinions exprimées, au cours de nos entretiens dans les pays faisant l'objet des études de cas, sur le rôle des représentants résidents sont très positives, nombre de fonctionnaires et autres parties prenantes étant d'avis qu'il importe de leur donner une plus grande possibilité de s'exprimer sur la faisabilité de telle ou telle proposition — approche déjà censée faire partie des «pratiques optimales».

²⁶ Pour de plus amples détails, voir l'annexe I de l'étude consacrée au Pakistan.

dans leur cas. Il est nécessaire de réformer le système des incitations internes touchant le personnel afin de favoriser une plus grande stabilité dans ce domaine²⁷. Il y a lieu de recentrer ces incitations de manière à encourager les effectifs à se familiariser davantage avec les problèmes des pays dont ils s'occupent et à accroître en conséquence leurs responsabilités, en veillant à ce qu'ils soient chargés d'un pays pendant une période plus longue au lieu de les laisser à leur poste juste le temps d'acquérir le minimum d'expérience nécessaire avant de les affecter ailleurs²⁸. En outre, le questionnaire soumis aux chefs de mission, dont les résultats ont été examinés au chapitre VI, a révélé que les incitations existantes, telles qu'elles sont perçues par les chefs de mission, ne suffisent pas à favoriser le sens des réalités et la franchise, ni ne favorisent la responsabilisation. Il importe de chercher les raisons pour lesquelles elles sont ainsi perçues et, dans la mesure du possible, d'y remédier.

- **Nous recommandons de mettre en place des procédures qui permettront d'éviter les interventions politiques dans la détermination par le FMI du soutien que mérite un programme.** Les considérations d'ordre politique sont inévitables dans une institution régie par les votes des pays qui en sont les actionnaires. Cependant, ces considérations doivent être prises en compte de manière transparente — décisions et responsabilité étant clairement le fait du Conseil d'administration. Comme indiqué au chapitre VI, le processus par lequel les considérations d'ordre politique entrent actuellement en ligne de compte dans la prise de décision par le FMI est inadéquat, ce qui pourrait nuire à la crédibilité des programmes et, partant, contribuer parfois à l'utilisation prolongée des ressources de l'institution. S'il est normal que le Directeur général tienne compte des préoccupations des actionnaires quant aux inconvénients par rapport aux avantages systémiques dans la détermination des risques qui sont acceptables, la présente approche pose un double problème. Premièrement, il n'existe aucun moyen officiel — donc aucun moyen transparent — d'intégrer les appréciations politiques au processus avant le stade final, qui est celui de l'approbation. Deuxièmement, il est parfois difficile, dans la pratique, de déterminer si la responsabilité des choix incombe aux services, à la direction ou au Conseil d'administration du FMI. Les problèmes peuvent être atténués par une plus grande transparence, à laquelle pourraient contribuer deux modifications opérationnelles : i) exiger que tous les programmes soumis au Conseil d'administration soient précédés d'une évaluation explicite des risques d'exécution; ii) lorsque la direction juge ces

²⁷ La mobilité du personnel au sein du même département est soumise à la seule condition officielle suivante : pour être promu à l'échelon B (qui s'accompagne de plus grandes responsabilités de gestion et de supervision), un ou une économiste doit avoir travaillé au moins dans deux départements; autrement, il ou elle ne peut être promu(e) à cet échelon que si le poste en question est extérieur à son département. Cependant, les faits montrent amplement que les incitations internes encouragent fortement la mobilité des économistes du FMI (voir, par exemple, le rapport du BIE, "Review of Personal Management in the Fund", février 2000).

²⁸ L'«Economist Development Guide», document interne récemment établi par le Département des ressources humaines du FMI, est un pas dans cette direction.

risques élevés, donner au Conseil d'administration l'occasion d'exprimer — officiellement — son propre point de vue sur les compromis en question avant la soumission du programme à son approbation, sur la base d'une évaluation franche de ces risques et des conséquences qui découleraient du refus du FMI d'apporter son soutien.

34. L'application de certaines des recommandations soulèverait en soi de gros problèmes d'organisation. Lorsque notre évaluation nous a donné une idée de la manière de les résoudre, nous formulons des recommandations précises à cet effet. Cependant, nous n'avons pas essayé de décrire dans le détail le mode d'opération dans tous les domaines, et nous sommes conscients de la nécessité d'approfondir les travaux pour transformer certaines des recommandations en solutions opérationnelles²⁹.

35. Plusieurs des recommandations ont des conséquences sur le plan des ressources. Certaines exigeront clairement une plus grande contribution des services du FMI, en particulier celles qui appellent une évaluation *a priori* du degré d'internalisation et de la capacité d'exécution, une évaluation *a posteriori* des programmes et l'apport d'assistance technique. Les autres visent pour la plupart à rationaliser les pratiques actuelles, ce qui devrait, par une polarisation et une sélectivité plus grandes, contribuer à des économies de ressources en personnel. En outre, dans la mesure où toutes ces recommandations parviennent à réduire la portée de l'utilisation prolongée, la diminution qui s'ensuivra de l'ampleur des activités au titre de l'utilisation des ressources du FMI finira par réduire le temps excessif qu'y consacre actuellement son personnel. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'effet total des recommandations, nous nous attendons à ce qu'elles entraînent, à court terme, une augmentation globale des ressources nécessaires, suivie, à plus long terme, de leur diminution éventuelle, due à une intervention de plus faible ampleur du FMI dans un certain nombre de pays qui font un usage prolongé de ses ressources. Cependant, du point de vue des conséquences à long terme de ces recommandations pour les ressources, la question critique sera l'intensité de l'intervention du FMI dans les pays où la réalisation d'un ajustement durable axé sur la croissance sera inévitablement un processus de longue haleine.

²⁹ Les récents rapports du Bureau de la vérification et de l'inspection internes du FMI abordent certaines de ces questions d'organisation dans plusieurs domaines, et nous avons fait référence à ces rapports lorsque le cas semble le justifier.

ANNEXE I

Définitions possibles de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

La présente annexe décrit diverses approches précédemment adoptées au FMI ou ailleurs pour définir l'utilisation prolongée de ses ressources et fournit de plus amples détails sur l'évolution et la persistance d'une telle utilisation.

La définition précise issue de chaque approche revêt un caractère plus ou moins restrictif selon le seuil adopté pour distinguer les utilisateurs persistants des utilisateurs "temporaires" des ressources du FMI.

i) Utilisation effective prolongée des ressources générales du FMI¹ (FMI, 2000)

Ce concept est axé sur les ressources empruntées au titre des accords de confirmation et des accords élargis et exclut les programmes financés par les facilités concessionnelles (FAS, FASR, FRPC) destinés aux pays à faible revenu, ainsi que les programmes pour lesquels des fonds ont été approuvés mais n'ont pas été entièrement décaissés, soit parce que les programmes n'ont pas été sortis de la voie tracée (autrement dit, le pays n'est pas admissible à l'emprunt), soit parce qu'ils sont traités comme des programmes «de précaution» par les autorités nationales. Il s'agit-là de la plus restrictive des approches possibles et elle risque de ne pas prendre en compte des questions importantes, comme les implications de l'échec ou de l'interruption des programmes et le rôle du FMI dans les pays à faible revenu.

ii) Période prolongée passée sous accord (FMI 1984, 1991)

Ce concept englobe à la fois les programmes financés par le Compte des ressources générales et ceux qui sont appuyés par les facilités concessionnelles. Il recouvre en outre les programmes donnant lieu seulement à des tirages partiels. Il peut inclure ou non les accords de précaution. Il ne comprend pas les tirages sur les ressources du FMI qui ne sont pas assujettis à l'application d'un programme (comme les achats dans la première tranche de crédit)².

¹ C'est-à-dire les achats effectués au compte des ressources générales (CRG), qui sont généralement associés à un accord de confirmation ou à un accord au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC). D'après la définition opérationnelle retenue dans l'examen 2000 de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, on entend par utilisateurs persistants les pays bénéficiaires de crédits dont l'encours dépasse 100 % de leur quote-part et qui comptent soit 9 années ou plus d'utilisation effective des ressources du FMI au cours des 30 dernières années, soit 5 années d'utilisation effective au cours des 15 dernières années.

² Le seuil utilisé dans les définitions adoptées au sein du FMI a varié au fil du temps : en 1984, il était fixé à quatre programmes ou plus, avec des achats sur les 10 années précédentes; en 1986 et 1991, il a été porté à cinq accords annuels sur les 10 années précédentes. Dans tous les cas, un autre critère, selon lequel l'encours du crédit doit dépasser 100 % de la quote-part au terme de la période considérée, a également été appliqué.

Bird, Husain et Joyce (2000) se fondent sur une version légèrement différente de ce concept pour caractériser les utilisateurs fréquents des ressources du FMI. Leur définition repose sur le nombre de programmes adopté par un pays pendant une période déterminée, quel que soit le type d'accord, son traitement (accord de précaution ou non), sa durée ou son stade d'exécution. Mais comme de nombreux programmes portent sur plusieurs années, notamment ceux qui sont appuyés par le MEDC et la FRPC, cette définition ne mesure pas le temps passé sous accord.

iii) Endettement prolongé envers le FMI (FMI, 1986); Meltzer, 2000); et Jeanne et Zettelmeyer, 2001))

Ce concept est centré sur la durée des périodes d'endettement envers le FMI, quel que soit le mécanisme de financement³. Toutefois, comme les délais de remboursement varient de 2 ans et demi à 10 ans selon la facilité, cette définition ne permet pas de faire la distinction entre les pays qui n'ont bénéficié que de quelques accords, avec des délais de remboursement relativement longs, et ceux qui ont eu un grand nombre d'accords avec des échéances plus courtes. Une application intéressante de cette approche est celle qu'en font Jeanne et Zettelmeyer (2001) pour estimer la durée des «cycles de prêt» à certains pays (voir tableau 1).

Comme indiqué dans le corps du texte, la définition adoptée dans le présent projet d'évaluation est celle qui est fondée sur la durée de temps passée sous accord, que le pays remplisse ou non les conditions requises pour effectuer des tirages. En principe, on pourrait faire une distinction entre l'utilisation «prolongée» continue et l'usage «répété» plus épisodique. Les utilisateurs épisodiques peuvent traverser des périodes où la situation de leur balance des paiements s'améliore et où ils commencent à rembourser le FMI, mais ces phases sont suivies — peut-être sous l'effet de dérapages dans l'application des politiques — par une résurgence des problèmes de balance des paiements et un nouveau recours au financement du FMI. Pour les utilisateurs persistants, ces périodes d'«abstention» du recours au FMI sont rares, peut-être du fait d'un ajustement incomplet au cours de la durée de vie d'un programme, ou de problèmes de viabilité de la dette à long terme qui n'ont pas été correctement traités au départ. Toutefois, en pratique, il n'est pas possible d'établir une distinction aussi nette : tous ces pays semblent avoir traversé des phases d'amélioration de leur position extérieure, suivies d'une reprise des difficultés.

Les tableaux et graphiques ci-joints fournissent de plus amples détails sur l'intensité de l'utilisation prolongée et son évolution, en complément de l'analyse présentée dans le chapitre II.

³ Ce concept a été utilisé pour définir les utilisateurs persistants dans l'examen interne que le FMI a effectué en 1986 de cette question, le seuil fixé étant «un encours des tirages dans les tranches de crédit qui demeure à un niveau dépassant de 25 % le plafond normal pendant six ans ou plus» au cours des 10 années précédentes.

Tableau 1. Cycles d'endettement, complets et incomplets, des pays emprunteurs au FMI, 1947-2000

	Nombre de pays	Cycles d'endettement incomplets	Durée moyenne des cycles (années)	
			complets	incomplets
Ensemble des pays	186	88	7,1	17,9
Pays industrialisés	25	0	4,7	n.a.
Pays en développement	161	88	7,6	17,9
Afrique	52	38	6,1	22,7
Asie	29	13	9	21,2
Europe	28	21	10,2	7,9
Moyen-Orient	14	2	6,5	9,5
Hémisphère occidental	37	14	7,6	18,1
PPTTE 1/	42	38	6,1	23,5
Autres pays en développement	119	50	8	13,6
Pays FRPC 2/	80	58	9,3	20,6
Autres pays en développement	81	30	8,2	12,7
Utilisateurs persistants (UP) 3/	44	41	7,3	22,3
Autres pays en développement	117	47	9	14,1
Pays EMBIG 4/	27	15	7,8	13,8
Autres pays en développement	134	73	7,6	18,8
Pour mémoire : à l'exclusion des cycles entamés après 1991				
PPTTE 1/	42	35	6,1	24,9
Autres pays en développement	119	22	8,2	23,3
Pays FRPC 2/	80	43	9,3	25,6
Autres pays en développement	81	14	8,6	20,4
Utilisateurs persistants (UP)	44	35	7,3	24,7
Autres pays en développement	117	22	9,5	23,7
Pays EMBIG 3/	27	8	7,9	20,6
Autres pays en développement	134	49	7,8	24,9

1/ Pays pauvres très endettés.

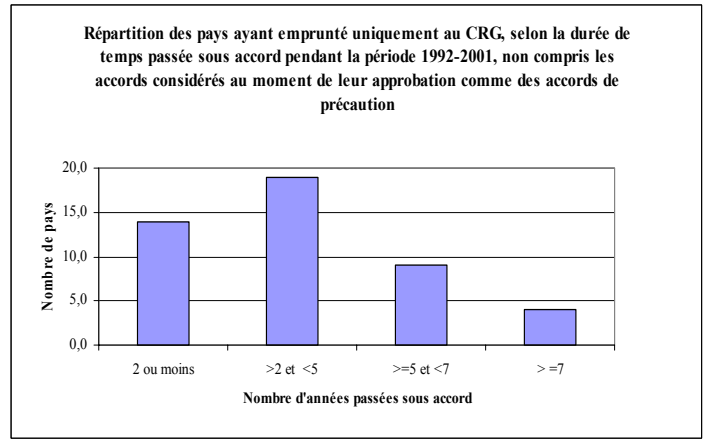
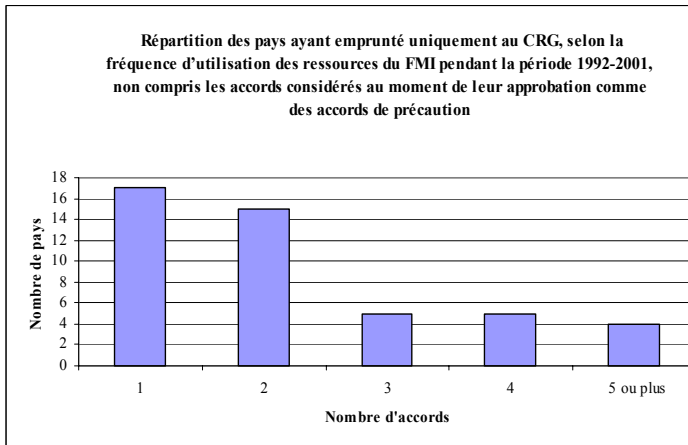
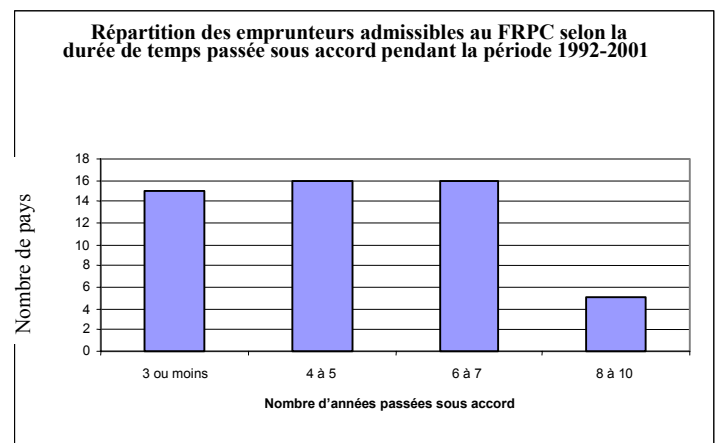
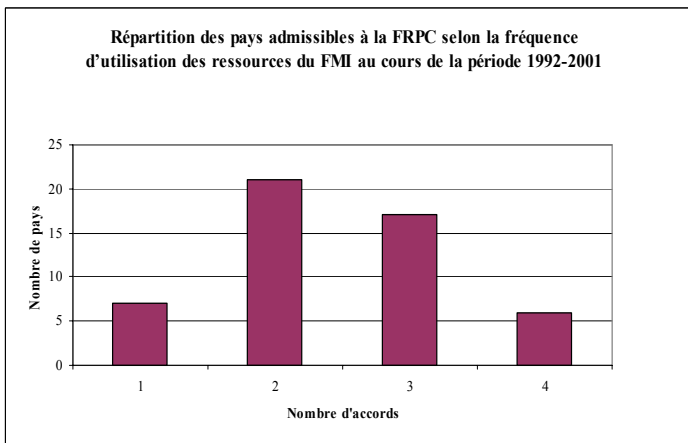
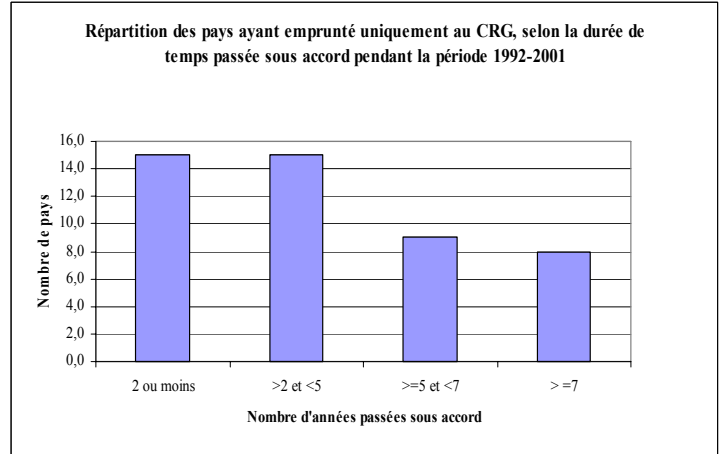
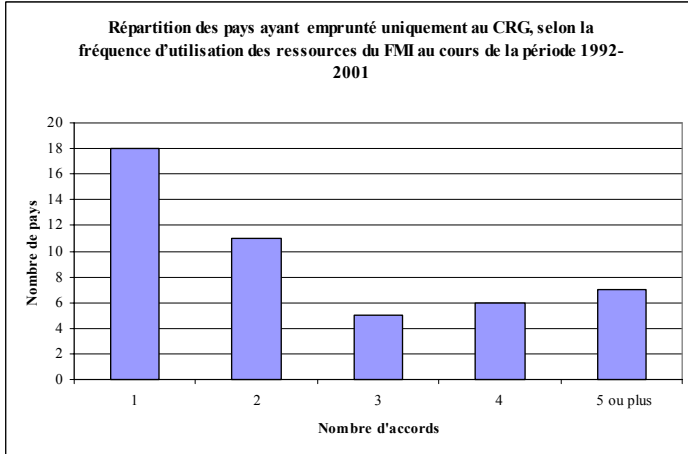
2/ Pays à faible revenu admissibles à une aide concessionnelle du FMI (au 31 décembre 1998).

3/ A l'exclusion des pays qui répondent au critère de l'UP en raison du grand nombre des accords de précaution.

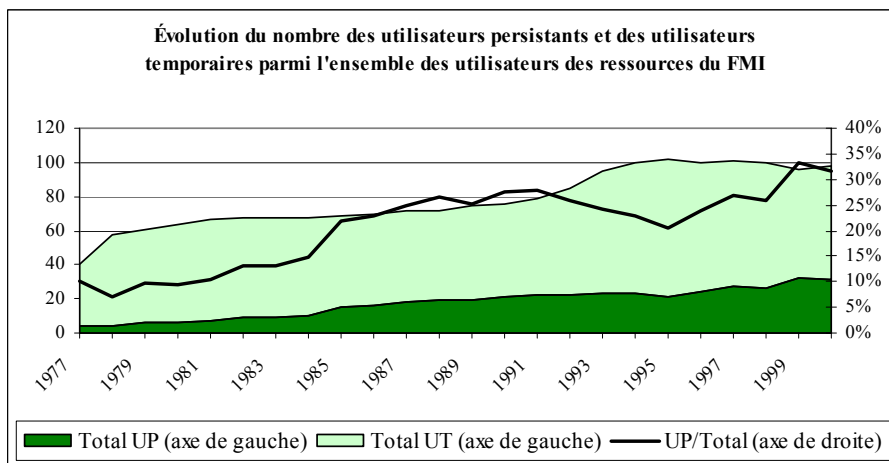
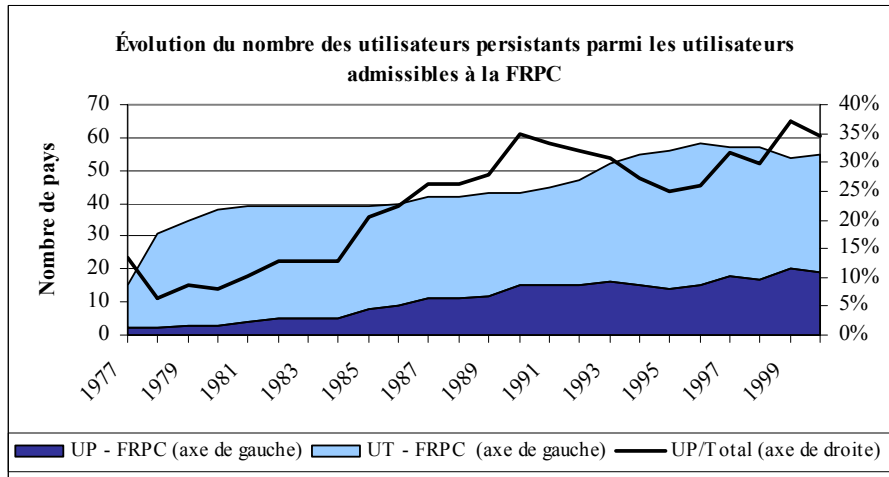
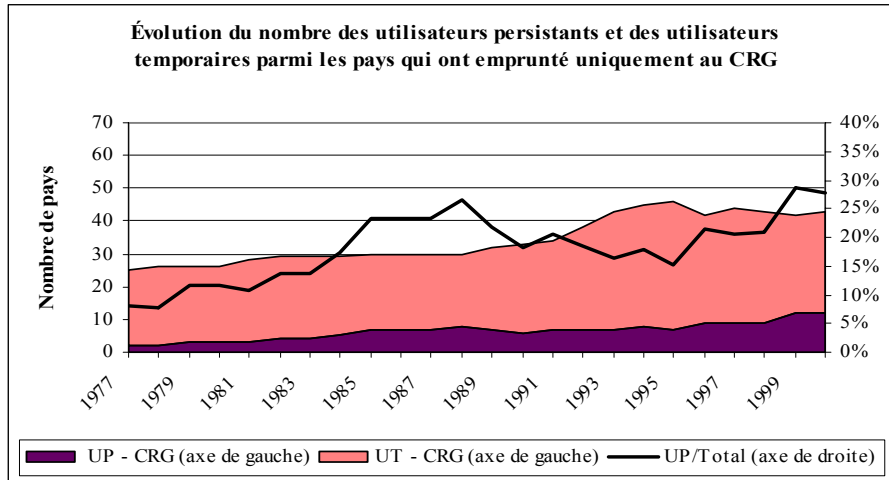
4/ Pays dont les marges obligataires sont suivis par l'indice "global EMBI" de J.P. Morgan.

Note : ce tableau est une version adaptée et élargie d'un tableau présenté dans Jeanne et Zettelmeyer (2001). Par cycle d'endettement "complet" ou incomplet, on entend le cas d'un pays membre qui a emprunté au FMI et a ainsi contracté envers l'institution des obligations dont le montant a été, à un moment ou un autre, ramené à zéro (cycle complet) ou d'un pays membre qui a continué à emprunter et, partant, n'a pas encore pu ramener à zéro le montant de ses obligations envers le FMI (cycle incomplet). La somme des cycles complets et incomplets est supérieure au nombre de pays parce que chaque pays peut s'engager dans plusieurs cycles de prêt. La somme des pays PPTTE, FRPC, UP et EMBIG dépasse le nombre total de pays en raison du chevauchement partiel de ces catégories.

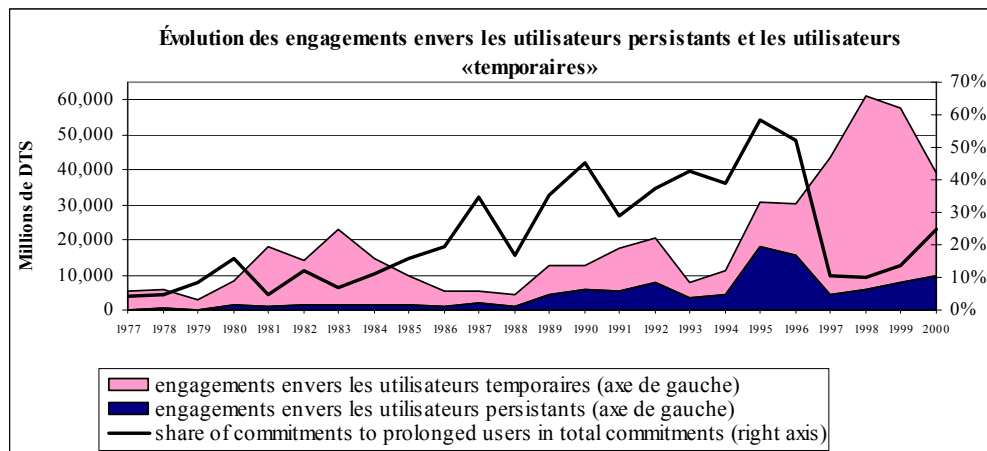
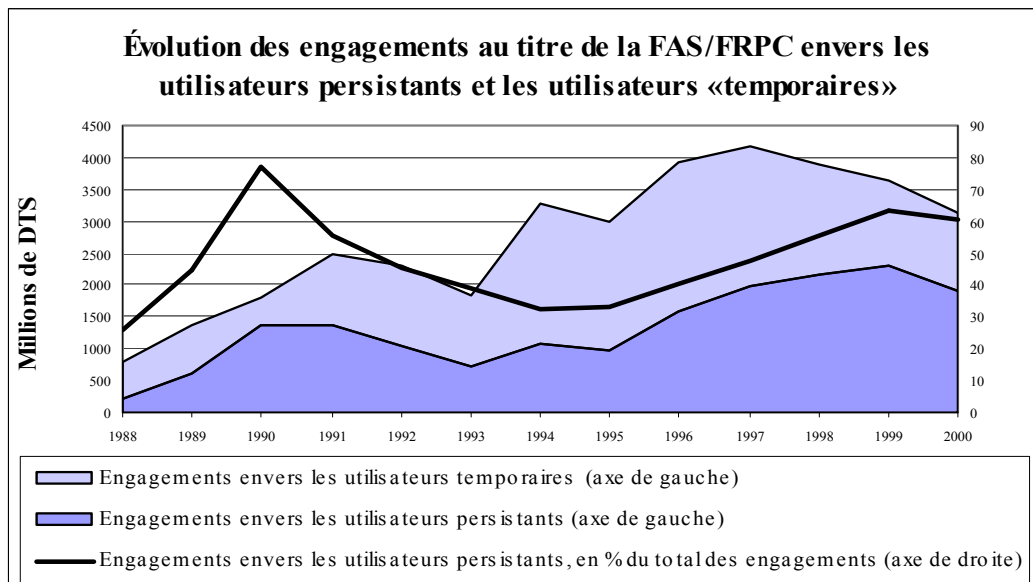
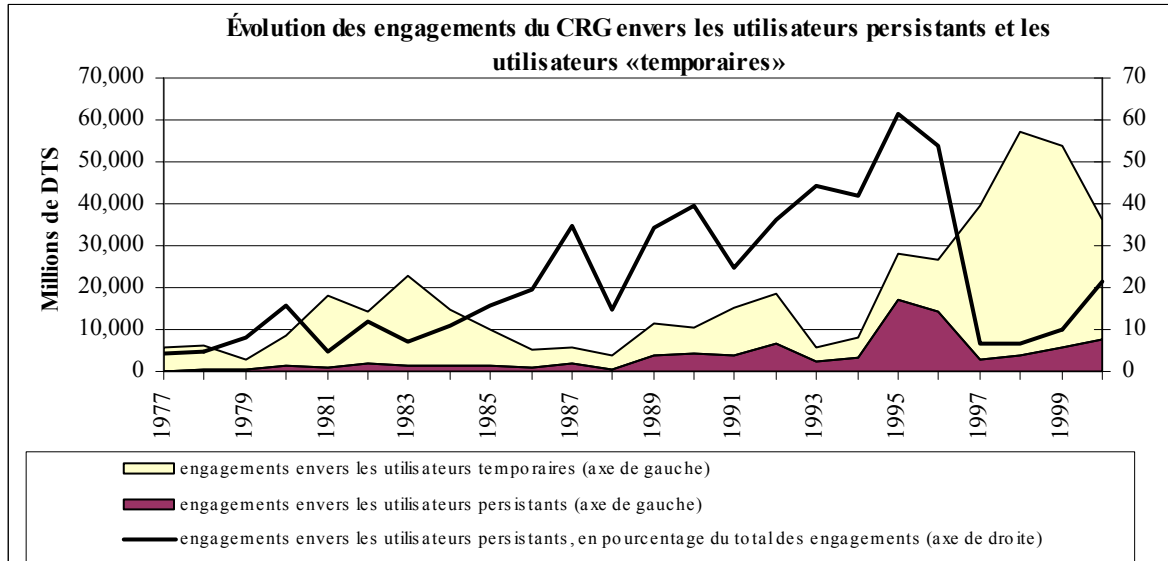
Graphique 1. Fréquence et durée du recours des pays membres à des programmes appuyés par le FMI, 1992-2001



Note : Les pays membres du FMI qui n'étaient pas partie à un accord avec le FMI au cours de la période ne sont pas représentés dans ces graphiques.



Note : Dans ces graphiques, le nombre des utilisateurs persistants (UP) et des utilisateurs temporaires (UT) correspond au nombre cumulé de programmes sur une période mobile de 10 ans.



ANNEXE II

Éléments de référence sur l'évolution des politiques du FMI concernant l'utilisation prolongée de ses ressources

La présente annexe fournit de plus amples informations à l'appui de l'analyse présentée au chapitre III.

A. Évolution de l'attitude du FMI à l'égard de l'utilisation prolongée de ses ressources

Ces dernières décennies, le Conseil d'administration a reconnu à plusieurs reprises que l'ajustement nécessite souvent des délais plus longs que ceux prévus par les politiques existantes en matière d'utilisation des ressources du FMI¹, ce qui l'a amené à établir de nouvelles modalités dans ce sens. Ces nouvelles politiques étaient initialement conçues pour être temporaires et de courte durée, dans le souci de préserver la vocation monétaire de l'institution et la nature rotative de ses ressources, mais elles ont fini par être reconduites année après année. Jusqu'au début des années 90, ces principes directeurs devaient s'appliquer aussi bien à l'utilisation des ressources générales du FMI qu'à celle de ses ressources concessionnelles². Par la suite, les politiques régissant les deux types de ressources ont divergé, et le FMI a peu à peu accepté que ses ressources concessionnelles fassent l'objet d'une utilisation plus prolongée tout en réaffirmant le caractère rotatif de ses ressources générales³.

Utilisation prolongée des ressources générales du FMI

À l'origine, l'interprétation officielle du mandat du FMI soulignait le caractère temporaire de l'aide que celui-ci pouvait apporter à ses pays membres : «...le droit d'utiliser les ressources du Fonds est limité à l'utilisation conforme à ses objectifs, qui sont de fournir

¹ À l'origine, les concours financiers du FMI dans les tranches supérieures de crédit étaient généralement fournis dans le cadre d'un accord de confirmation (voir glossaire), dont la durée normale est d'un an, mais peut, dans certains cas, être portée à un maximum de trois ans (Décision du Conseil d'administration n° 6056 du 2 mars 1979). Depuis 1978, les obligations relevant d'un accord de confirmation doivent être remboursées dans un délai de 3/4 à 5 ans.

² Par exemple, le document EBS/91/108, *Selected Operational Issues Related with the Use of Fund Resources*, indique explicitement que le principe de la nature rotative des ressources du FMI doit être appliqué de manière cohérente entre ressources générales et ressources concessionnelles, et les mesures correctives qui y sont proposées pour remédier à l'utilisation prolongée de ses concours ne sont pas différenciées selon que ceux-ci relèvent de l'une ou de l'autre catégorie.

³ Le Conseil d'administration a examiné la question de l'utilisation prolongée des ressources du FMI pour la première fois en 1984 et à plusieurs reprises par la suite au cours des années 1980. Son dernier examen exhaustif remonte à 1991. Après cette date, la question n'a été inscrite à l'ordre du jour de ses réunions qu'en 2000, mais seulement en arrière plan de l'examen des mécanismes de prêt du FMI.

une aide temporaire pour le financement de déficits de balance des paiements» et «...la tâche du Fonds est de venir en aide à ceux de ses États membres qui ont besoin d'une assistance temporaire... Pour décider de son attitude à l'égard de la position de chaque État membre, le Fonds doit rechercher si le problème à résoudre est de caractère temporaire et si la politique que l'État membre entend suivre sera propre à résoudre ledit problème au cours d'une telle période⁴».

La création du MEDC (voir glossaire) à la suite du premier choc pétrolier constitue la première dérogation importante au principe initial. Toutefois, la formulation de la décision indique clairement que cette dérogation était censée être l'exception et non la règle : le MEDC devait être utilisé dans des situations particulières, notamment lorsqu'un pays membre souffre de graves déséquilibres de paiements liés à des désajustements structurels, et lorsque la correction à apporter à ces déséquilibres ne peut s'effectuer, selon toute attente, que sur une période prolongée. Les initiatives prises par la suite, en particulier l'utilisation croissante de séries d'accords de confirmation (voir glossaire) d'un an, ainsi que l'instauration de la politique d'accès élargi (voir glossaire) et sa prorogation jusqu'en 1992, ont réussi à préserver le caractère exceptionnel du recours au MEDC, mais non de l'utilisation des ressources du FMI sur une période plus longue que celle prévue dans l'interprétation originale du mandat de l'institution.

Les discussions tenues en 2000 par le Conseil d'administration dans le cadre du réexamen des mécanismes de prêt du FMI ont marqué un changement d'attitude radical à l'égard de l'utilisation prolongée des ressources de l'institution. À cette occasion, certains administrateurs ont exprimé la crainte que «des pays membres n'aient indûment recours à l'assistance financière du FMI au lieu de faire appel aux marchés financiers» et ont affirmé «qu'il importe de revoir la politique du FMI à cet égard⁵». Ces préoccupations ont abouti à l'institution du principe du rachat par anticipation (voir glossaire)⁶ et de commissions additionnelles sur l'encours des obligations envers le FMI lorsque celui-ci dépasse la limite d'accès normale (voir glossaire) (100 % et 300 % de la quote-part d'un pays membre). Conçue principalement pour décourager un recours massif aux ressources du FMI, cette initiative a été également présentée comme une incitation indirecte à éviter leur utilisation

⁴ Décisions du Conseil d'administration n° 71-2 du 26 septembre 1946 et N° 102-(52/11) du 13 février 1952, respectivement. Les orientations en matière de conditionnalité adoptées en 1979 indiquent en outre que : «*la durée normale d'un accord de confirmation sera d'un an*. Toutefois, elle pourra être prolongée si un pays membre en fait la demande et si le Fonds estime que cette prolongation est nécessaire pour permettre à ce pays d'appliquer avec succès son programme d'ajustement. Elle pourra, dans certains cas, être portée à un maximum de trois ans». (Décision du Conseil d'administration 6056-(79/38) du 2 mars 1979).

⁵ Voir le résumé du Président (BUFF/00/41).

⁶ Pour les tirages dans les tranches de crédit et dans le cadre de la FFC (voir glossaire), les anticipations de rachats avant l'échéance commencent à courir un an avant les obligations de rachat proprement dites, soit 2,5 ans après le premier achat pour un remboursement total sous 4 ans. Dans le cas du MEDC, les rachats par anticipation commencent 4 ans et demi après l'achat, comme les rachats à l'échéance, mais ils doivent être doublés, de sorte que le délai des rachats anticipés est de 7 ans au lieu de 10 ans, pour les rachats à l'échéance.

prolongée, dans la mesure où elle est associée à une augmentation de l'encours des obligations.

Utilisation prolongée des ressources concessionnelles du FMI

Au-delà de la concessionnalité des prêts qui en relèvent, la principale innovation apportée par la FASR (voir glossaire) était l'assouplissement de la condition selon laquelle les accords de prêt devaient permettre de résoudre entièrement les problèmes de balance des paiements des pays membres. Ainsi, les programmes appuyés par la FASR devaient seulement «assurer la réalisation de progrès importants, au cours de la période de trois ans, vers une position globale et une structure de balance des paiements qui rendent possibles des relations ordonnées avec les créanciers et une réduction des restrictions aux échanges et aux paiements, tout en permettant d'assurer en temps voulu le service des obligations envers le FMI» (EBM/87/171). La FASR ayant été initialement conçue comme une opération ponctuelle, la décision était pour le moins ambiguë concernant la manière de traiter les questions non résolues dans la période postérieure à l'accord FASR.

De 1990 à 1997, la FASR a été peu à peu transformée par une série de mesures en une facilité permanente ne limitant pas le nombre d'accords dont pouvait bénéficier un pays membre admissible. À la fin des années 1990, l'Instrument portant création de la FASR a été modifié de manière à permettre *un accord annuel supplémentaire* à l'expiration de l'accord FASR triennal initial, mais seulement si les résultats obtenus étaient satisfaisants et si les limites d'accès globales demeuraient inchangées. En 1992, le Conseil d'administration a ouvert la possibilité de reconduire l'aide du FMI au titre de la FASR sous la forme d'*un seul et unique accord portant sur un ou deux ans*, si des ressources inutilisées subsistaient à l'expiration de la période d'engagement triennal. Puis, en 1993, l'Instrument a été de nouveau amendé pour permettre un deuxième accord triennal, qui pouvait être lui-même suivi par un unique accord annuel. Cette possibilité était réservée aux pays ayant obtenu de bons résultats et dont les programmes d'ajustement étaient suffisamment solides. En 1995, la FASR est devenue une facilité auto-alimentée (voir glossaire), qui offrait aux pays membres admissibles un accès de durée illimitée aux ressources concessionnelles, chaque pays membre demeurant néanmoins assujéti aux limites fixées en 1993 au nombre d'accords, ainsi qu'au critère de «bons résultats». Ces dernières limites ont été supprimées en 1997.

Ces reconductions successives n'ont été consenties qu'au bout de longues négociations, dues à la réticence d'une minorité d'administrateurs à légitimer l'utilisation prolongée des ressources du FMI, même de ses ressources concessionnelles. La nécessité de tenir compte de ces points de vue divergents a amené le Conseil d'administration dans son ensemble à souligner que l'objectif de ces prorogations successives *n'était pas de fournir aux pays une source de financement permanent*, mais de préserver la capacité de l'institution à répondre aux besoins des pays membres à mesure qu'ils se font jour⁷. Outre les facteurs mentionnés au chapitre III, une troisième motivation, de nature «défensive», a été à l'origine

⁷ Voir le résumé du président : EBM 97/5, EBM 97/8 et EBM 97/10.

mentionnés au chapitre III, une troisième motivation, de nature «défensive», a été à l'origine de cette décision : il s'agissait de faciliter le remboursement au FMI des sommes dues par les pays dont les ratios du service de la dette envers le FMI sont les plus élevés⁸.

B. Évolution de la stratégie adoptée face à l'utilisation prolongée des ressources du FMI

Conception des programmes

De 1984 à 1991, l'utilisation prolongée des ressources du FMI a fait l'objet d'examens dans lesquels l'accent a été mis en particulier sur la nécessité d'améliorer l'élaboration et l'exécution des programmes pour venir à bout de ce problème, chaque examen s'appuyant sur les résultats des précédents et aboutissant à des recommandations de plus en plus précises. En revanche, l'examen de 2000, qui a eu tendance à minimiser l'importance de l'utilisation prolongée, n'a donné lieu à aucune proposition spécifique destinée à résoudre des problèmes de conception, ni rappelé les mesures approuvées au cours des examens précédents, ou appelé à leur mise en oeuvre.

Accès aux ressources du FMI

Au sujet de l'accès aux ressources du FMI, la majorité des membres du Conseil d'administration a toujours été d'avis qu'il valait mieux éviter de mettre en place des règles strictes limitant la fréquence ou la durée d'utilisation des ressources de l'institution, au motif que même une exécution parfaite peut manquer de produire le résultat de balance des paiements recherché. Néanmoins, les politiques adoptées en 1983/84 en matière d'utilisation des ressources générales indiquent clairement que l'accès devrait être réduit au fil des ans et qu'il convient de tenir compte des résultats passés de cette utilisation pour décider du niveau d'accès futur.

Bien que ces politiques ne soient pas automatiquement applicables aux ressources concessionnelles, les décisions adoptées par le Conseil d'administration à partir de 1990 ne laissent guère de doute sur la similarité des principes directeurs de la politique d'accès à l'une et l'autre catégorie de ressources. En 1993, le Conseil d'administration a décidé que «dans le cas des utilisateurs persistants, il faut tenir compte de l'encours des crédits du FMI au pays membre en question et des antécédents de celui-ci en tant qu'utilisateur des ressources de l'institution pour déterminer le niveau d'accès à lui accorder... Une telle pratique signalerait au pays la nécessité de mettre fin peu à peu à son recours au financement exceptionnel de la balance des paiements» et «assurerais que, même s'il continuait à avoir

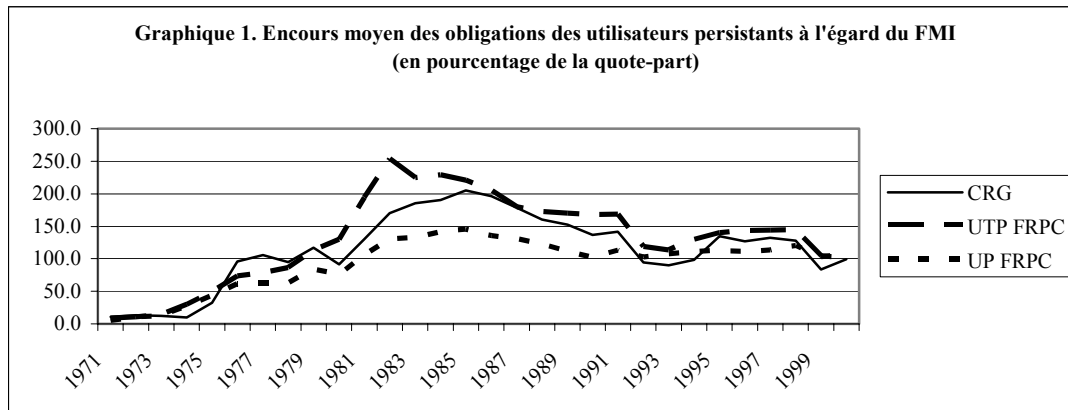
⁸ Le Directeur général de l'époque a présenté les arguments suivants : «Je pense que, dans ces quelques cas, la solution pourrait consister à leur offrir un accès continu aux ressources concessionnelles de la FASR aux conditions actuelles» [au lieu d'un nouveau cycle d'accords FASR à échéance de 20 ans, comme l'a proposé le Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni]. «Grâce à cet instrument, le FMI aurait la possibilité d'adapter son financement à la situation particulière de chaque pays membre, *en prolongeant autant que nécessaire — dans certains cas sous la forme de plusieurs accords FASR successifs — le concours financier concessionnel requis..., tout en évitant d'importants pics dans les transferts nets du pays membre au FMI*»(BUFF/95/31).

accès à la FASR, le pays membre cesserait graduellement de recourir à cette facilité⁹.» En 1995, Le Conseil d'administration a ajouté qu'«il serait peut-être bon d'abaisser le niveau d'accès (ou de le réduire à zéro) dans le cas des ... pays qui ont des antécédents relativement peu satisfaisants et qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre des politiques suffisamment vigoureuses...».

Il ressort de nos études de cas que la justification du niveau d'accès proposé dans les rapports des services du FMI est assez superficielle. C'est pourquoi, le Conseil d'administration a fini par demander, en juillet 2000, une révision des directives opérationnelles appelant à une justification plus détaillée par les services du FMI de leurs propositions en matière d'accès. Pour ce qui est de l'évolution du niveau d'accès, celui-ci a régulièrement diminué pour environ un cinquième des utilisateurs persistants qui ont bénéficié de plus d'un accord triennal au titre de la FASR/FRPC. Pour une proportion analogue de pays, le niveau d'accès a en fait augmenté avec les ans. Dans le cas des autres pays, le niveau d'accès est demeuré inchangé au fil du temps, ou a diminué seulement entre le premier et le deuxième accord triennal et a fini par rester quasiment stable par la suite. Parmi les bénéficiaires d'accords financés par le CRG, 43 % des utilisateurs persistants depuis 1990 ont bénéficié d'un niveau d'accès annuel plus élevé dans le cadre de l'accord le plus récent (ou du dernier accord) que dans celui de leur premier accord, et seulement un peu plus d'un cinquième ont vu constamment diminuer leur niveau d'accès annuel. Le manque de cohérence dans l'application des orientations en matière d'accès apparaît en outre dans l'évolution au fil des ans de l'encours des obligations des utilisateurs persistants envers le FMI (voir graphique 1). La tendance générale est assez uniforme à la fois au sein des groupes et entre les groupes : l'encours des obligations a fortement baissé dans la deuxième moitié des années 80, mais il est resté assez stable pendant les années 90¹⁰.

⁹ EBS/93/32, Modalities and Funding Alternatives for an ESAF, et EBS/95/130, Continued Financing and Adaptation of the ESAF.

¹⁰ Les baisses abruptes observées en 1981, 1993 et 1999 tiennent en partie aux augmentations générales des quote-parts. Il convient de noter que, si le niveau d'accès est abaissé très progressivement, le montant des décaissements peut dépasser celui des rachats durant une période relativement longue, surtout dans le cadre des facilités concessionnelles, ce qui aurait pour effet d'accroître pendant un certain temps l'encours des obligations, en dépit d'une réduction de l'accès lui-même.



Note : Dans ce graphique, les utilisateurs persistants forment un groupe fixe, composé des pays énumérés au chapitre II. Néanmoins, les tendances générales ne sont pas très sensibles à la composition précise du groupe. Les pays de l'échantillon n'ont pas tous été, tous les ans, des utilisateurs persistants. Le choix de la définition fixe plutôt que dynamique dans ce cas a été dicté par le souci de ne pas sous-estimer la baisse de l'encours des obligations du groupe des utilisateurs persistants.

Intensification des efforts d'analyse et d'évaluation

En 1990, le Conseil d'administration a approuvé la proposition de procéder, pour toute nouvelle demande d'utilisation des ressources du FMI, à un examen systématique des résultats des accords précédents. En 1995, il est allé plus loin en recommandant de faire le point, au cas par cas, vers la fin de l'accord triennal, pour réfléchir sur les acquis et sur les moyens d'assurer la solidité des résultats d'un accord ultérieur (c'est-à-dire sans nécessairement attendre qu'une nouvelle demande d'utilisation des ressources du FMI soit présentée)¹¹.

Stratégies de sortie

Il ressort également des études de cas que la recommandation selon laquelle les services du FMI devraient présenter dans leurs rapports des projections de balance des paiements à moyen terme et s'efforcer d'y prévoir des délais raisonnables pour le désengagement du FMI n'a souvent pas été suivie. Par exemple, les projections à moyen terme pour les Philippines, dans le cadre du MEDC de 1994, laissaient entrevoir un besoin de financement, même après le rétablissement de leur accès aux marchés. Le problème tient en partie à l'absence d'un critère précis de besoin de financement de la balance des paiements dans le cas des pays qui ont accès aux marchés financiers privés. Par contre, en ce qui concerne le Pakistan et le Sénégal, la plupart des projections à moyen terme n'ont pas fait

¹¹ Voir les documents BUFF/90/37 et BUFF/95/95, qui présentent le résumé par le Président par intérim des discussions du Conseil d'administration sur ces questions.

apparaître de besoin de financement au-delà de la période d'exécution du programme, mais ces projections se sont révélées irréalistes.

Pour ce qui est du recours à la surveillance renforcée (voir glossaire) dans la période faisant suite à un programme, l'accent mis dans l'examen de 2000 des mécanismes de prêt du FMI sur le suivi post-programme n'a fait essentiellement que donner un caractère officiel à une disposition qui existait déjà. Alors que tous les accords financés par le CRG contiennent une clause qui stipule que, dans certaines conditions, les pays membres tiendront des consultations avec le FMI après l'expiration de l'accord, «à la demande du Directeur général», l'examen des mécanismes de prêt a abouti à l'établissement de la présomption que les pays dont les obligations à l'égard du FMI dépassent 100 % de leur quote-part à l'expiration du programme seront soumis à cette procédure tant que l'encours de leurs engagements envers le FMI dépassera ce seuil.

Dans le cas des utilisateurs de ressources concessionnelles, le principe d'un suivi postérieur au programme aux fins de prévention de l'utilisation prolongée des ressources de la FASR a été officiellement adopté au début des années 1990. Dans son examen des modalités de fonctionnement d'une facilité qui ferait suite à la FASR, le Conseil d'administration a souscrit à la proposition de «renforcer les consultations et le suivi des programmes après l'expiration de l'accord FASR pendant une période de transition limitée, dans les cas où la situation macroéconomique reste précaire et où les autorités jugent bénéfique la poursuite d'un dialogue étroit avec le FMI¹²». L'une des options envisagées par la suite est celle qui consiste pour le FMI à continuer de soutenir, par le biais d'accords de précaution, les programmes des anciens utilisateurs de la FASR qui n'ont plus besoin de l'aide financière du FMI : «Les administrateurs ont estimé que... la conclusion d'accords de précaution signalerait que le FMI approuve le programme d'ajustement du pays concerné, et permettrait ainsi de catalyser des concours financiers en provenance d'autres sources, tout en donnant aux pays concernés l'assurance de pouvoir faire appel aux financements du FMI en cas de besoin. Les administrateurs ont été convaincus, toutefois, par les arguments avancés à l'encontre de la conclusion d'accords FASR à titre de précaution. Ils sont convenus dans l'ensemble que les pays admis à bénéficier de la FASR qui n'affichent pas dans l'immédiat ou ne devraient pas connaître à terme de besoin de balance des paiements pourraient solliciter en revanche, à titre de précaution, la conclusion d'un accord élargi susceptible d'être remplacé ou complété par un accord FASR si un besoin de la balance des paiements se fait jour¹³.»

Les implications de cette stratégie de sortie pour les autres créanciers ont été assez franchement exposées en 1991 dans un rapport des services du FMI, qui indiquait que : «Lorsque la viabilité extérieure ne peut être raisonnablement envisagée... le FMI pourrait

¹² «Operational Modalities and Funding Alternatives for an ESAF Successor—Preliminary Considerations» (EBS/93/32).

¹³ EBM 98/73, «Résumé du Président — Les enseignements des évaluations de la FASR».

apporter son aide au début du processus d'ajustement...pour contribuer à la mise en place d'un cadre macroéconomique approprié. Cependant, il se peut que les autres créanciers aient à poursuivre leurs contributions, en partie pour faciliter les remboursements au FMI, et il serait nécessaire que la nature rotative des ressources du FMI soit clairement reconnue par les créanciers¹⁴.»

¹⁴ «Selected Operational Issues Related with the Use of Fund Resources» (EBS/91/108).

ANNEXE III**Caractéristiques des utilisateurs persistants —
Quelques précisions**

La présente annexe fournit de plus amples détails sur les analyses présentées au chapitre IV.

C. Données économétriques sur les caractéristiques des utilisateurs persistants

Nous avons établi une série de régressions probit pour déterminer si les utilisateurs persistants ont des caractéristiques économiques et institutionnelles qui diffèrent de celles des utilisateurs temporaires. Les caractéristiques considérées, qui ont été tirées de récentes études empiriques sur la participation des pays à un accord (voir glossaire) avec le FMI¹, sont i) le PIB par habitant; ii) la croissance du PIB réel; iii) le solde des transactions courantes (en pourcentage du PIB); iv) les réserves internationales (en mois d'importations); v) le ratio du service de la dette (mesuré par rapport aux exportations); vi) l'ouverture de l'économie (mesurée par le ratio total des exportations et importations/PIB); vii) les exportations de produits primaires (en pourcentage du total des exportations); et viii) l'instabilité des termes de l'échange (écart type de l'indice des termes de l'échange).

Deux définitions de «l'utilisation prolongée» ont été employées dans ces opérations — l'une est «statique» et l'autre «dynamique» (c'est-à-dire variable avec le temps)². En nous fondant sur la définition «statique» — selon laquelle un pays est classé dans la catégorie des utilisateurs persistants si, sur toute période de dix ans comprise entre 1971 et 2000, il en a passé 7 sous accord —, et en considérant les moyennes de la période pour l'ensemble de l'échantillon, nous avons trouvé que l'utilisation prolongée est associée à un plus faible niveau des réserves internationales, un ratio du service de la dette plus élevé et une croissance plus lente du PIB réel. Il n'y a pas de différence statistiquement significative entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires pour ce qui est des autres

¹ Voir, par exemple, Bird, Hussain et Joyce (2000), Joyce (2001), et Barro et Lee (2002).

² Compte tenu des limitations des données relatives à plusieurs utilisateurs des ressources du FMI pour la période d'évaluation (1971–2000), le maximum de pays pris en compte dans les régressions a été fixé à 83. Par ailleurs, en l'absence de données sur un grand nombre de variables relatives à de nombreux pays pour la période 1971–1975 et pour 2000, les séries chronologiques annuelles utilisées portent sur la période 1976–1999. Parmi les utilisateurs des ressources du FMI qui ont été exclus figurent des pays qui n'existaient pas en 1976, ou pour lesquels plusieurs variables n'étaient pas connues pour la plus grande partie de la période 1976–1999.

Tableau 1. Caractéristiques des utilisateurs persistants des ressources du FMI 1/

(Probabilités marginales)	Définition statique : moyennes de l'échantillon				Définition dynamique : moyennes sur 5 ans			
	Tous (1)	FRPC (2)	non-FRPC (3)	Tous (4)	Tous (5)	FRPC (6)	non-FRPC (7)	Tous (8)
PIB par habitant	-0,048 (1,09)	-0,545 (1,73)*	-0,039 (0,66)	0,014 (-0,26)	0,012 (0,08)	1,184 (1,47)	-0,057 (0,33)	-0,078 (0,31)
Croissance du PIB réel	-0,058 (1,72)*	-0,020 (0,42)	-0,077 (1,45)	-0,031 (0,84)	-0,020 (1,29)	-0,039 (1,33)	-0,021 (0,95)	-0,025 (0,93)
Solde des transactions courantes	0,006 (0,45)	0,024 (1,29)	-0,028 (0,71)	0,013 (0,77)	-0,008 (0,93)	-0,021 (1,5)	-0,020 (1,35)	-0,045 (2,19)**
Réserves en devises	-0,070 (1,80)*	-0,084 (1,43)	-0,025 (0,42)	-0,063 (1,50)	0,056 (2,07)**	0,136 (2,75)***	-0,004 (0,10)	0,072 (1,44)
Ratio du service de la dette	0,015 (2,16)**	0,024 (2,10)**	0,000 (0,03)	0,011 (1,28)	-0,004 (0,96)	-0,006 (0,72)	-0,008 (1,56)	-0,003 (0,35)
Ouverture	-0,001 (0,34)	0,005 (1,20)	-0,006 (1,28)	0,002 (0,76)	0,001 (0,40)	-0,003 (0,57)	0,007 (1,42)	0,008 (1,53)
Exportations de produits primaires	-0,001 (0,42)	0,001 (0,20)	-0,007 (1,23)	-0,001 (0,34)	0,003 (0,63)	-0,003 (0,43)	0,008 (1,36)	0,008 (1,09)
Instabilité des termes de l'échange	-0,004 (0,72)	-0,005 (0,70)	-0,006 (0,30)	-0,003 (0,66)	-0,009 (1,44)	-0,008 (0,84)	-0,015 (1,54)	0,005 (0,40)
PIB par habitant, données décalées					0,000 (0,25)	-0,002 (1,83)*	0,000 (0,50)	0,000 (0,48)
Croissance du PIB réel, données décalées					-0,015 (1,10)	-0,040 (1,75)*	0,000 (0,02)	0,025 (1,05)
Solde des trans. cour., données décalées					-0,020 (2,07)**	0,002 (0,18)	-0,064 (3,58)***	-0,076 (3,36)***
Réserves en devises, données décalées					-0,07 (2,57)**	-0,153 (2,79)***	-0,031 (0,98)	-0,146 (2,54)**
Ratio service de la dette, données décalées					0,012 (2,91)***	0,018 (2,18)**	0,010 (2,20)**	0,015 (2,25)**
Ouverture, données décalées					-0,003 (0,81)	0,004 (0,72)	-0,010 (1,96)*	-0,008 (1,41)
Export. prod. primaires, données décalées					-0,002 (0,43)	0,006 (0,87)	-0,009 (1,40)	-0,008 (0,98)
Instabilité termes de l'éch., données décalées					-0,000 (0,08)	-0,001 (0,26)	0,001 (0,22)	-0,004 (0,54)
Qualité de la fonction publique				-0,231 (2,06)**				-0,077 (1,03)
Observations	83	48	35	65	218	105	113	124
Pseudo-R carré	0,14	0,26	0,18	0,13	0,18	0,32	0,29	0,32
valeur de p	0,0378	0,0302	0,3642	0,2603	0,0000	0,0001	0,0011	0,0000

1/ Les nombres en caractère gras indiquent que le coefficient appliqué à la variable est statistiquement différent de zéro aux niveaux de signification suivant : 10 % (*), 5 % (**) et 1 % (***).

caractéristiques considérées (colonne 1 du tableau 1)¹. Quand l'échantillon est limité aux pays admissibles à la FRPC, on constate que l'utilisation prolongée est associée à un ratio du service de la dette plus élevé et à un PIB par habitant plus faible (colonne 2 du tableau 1)².

En ce qui concerne les pays non admissibles à la FRPC (c'est-à-dire les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé qui ont recours aux ressources du FMI), nous n'avons trouvé aucune différence statistiquement significative entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires, quelle que soit la variable considérée (colonne 3 du tableau 1).

L'introduction d'une variable institutionnelle — qualité de la fonction publique³ — donne à penser que l'utilisation prolongée des ressources du FMI est associée à des services administratifs de moindre qualité, et qu'une fois ce facteur pris en compte, il n'y a plus de différence significative, au niveau des caractéristiques économiques (croissance, réserves internationales et ratio du service de la dette), entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires (colonne 4 du tableau 1).

Afin de rendre compte d'une perspective dynamique, une deuxième série d'opérations a été effectuée sur la base d'une définition ponctuelle de l'«utilisation prolongée», fondée sur les moyennes de données de panel sur cinq ans (colonne 5–8 du tableau 1). Suivant cette définition, un pays est considéré comme un utilisateur persistant au cours d'une période quinquennale donnée s'il a passé sous accord au moins sept des dix ans composés de cette période et de la période de cinq ans précédente. Il apparaît alors que l'utilisation prolongée est étroitement associée i) à des réserves internationales plus faibles dans la période quinquennale précédente, mais plus élevées dans la période quinquennale considérée; ii) à un solde des transactions courantes plus faible pendant la période quinquennale précédente; et iii) à un service de la dette plus élevé dans la période quinquennale précédente. On n'a constaté aucune différence statistiquement significative dans la qualité des services administratifs.

¹ La liste des caractéristiques distinctives donnée ici est plus courte que celle présentée dans leur étude par Bird, Hussain et Joyce (2000), qui ont déterminé que la participation répétée des pays aux programmes («récidive») est associée à : 1) un plus faible niveau des réserves internationales; 2) un plus gros déficit des transactions courantes; 3) des termes de l'échange moins favorables et plus instables; 4) un ratio du service de la dette plus élevé; 5) des sorties de capitaux plus importantes; 6) un revenu par habitant plus faible; 7) un taux d'investissement moins élevé; et 8) une gouvernance moins bonne. La différence des résultats peut s'expliquer par celle des méthodologies utilisées. Bird, Hussain, et Joyce ne fixent pas d'avance un seuil de «récidive», mais font la régression du nombre d'accords et du nombre d'années d'exécution de programmes sur un ensemble de variables à l'aide du modèle de Poisson et d'un modèle binomial négatif.

² Ces estimations ne tiennent pas compte de l'endogénéité vraisemblablement grande entre la croissance et la probabilité qu'un pays adresse une demande d'accord au FMI — par exemple, parce que les chocs exogènes qui sont à l'origine de la détérioration de la balance des paiements portent également atteinte à la croissance. Dans l'annexe IV, où cette endogénéité est prise en compte, l'association négative entre la croissance et l'utilisation prolongée des ressources du FMI disparaît pour les pays admissibles à la FRPC.

³ La variable institutionnelle utilisée est l'indice de la «qualité de la fonction publique», calculé par le Guide international du risque-pays. Cet indice fournit des indications sur le contexte dans lequel s'inscrit la politique économique, notamment sur la stabilité des fonctions d'élaboration des politiques et de gestion administrative quotidienne face aux changements politiques.

Quand l'échantillon est limité aux pays admissibles à la FRPC, l'utilisation prolongée est une fois encore associée à des réserves plus faibles dans la période précédente, mais plus élevées dans la période considérée, ainsi qu'à un ratio du service de la dette plus élevé dans la période précédente. L'utilisation prolongée est également associée à une croissance plus lente du PIB pour ce groupe de pays. En ce qui concerne les pays non admissibles à la FRPC, il a été établi, en tenant compte à la fois des effets contemporains et des effets décalés, que l'utilisation prolongée est associée à un plus gros déficit des transactions courantes, à un ratio du service de la dette plus élevé et à une ouverture moins grande de l'économie.

D. Comparaison entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs «temporaires» : données transversales

Conditions de départ

Pour comparer les «conditions de départ» des utilisateurs persistants au début de la phase d'utilisation prolongée avec celles des utilisateurs «temporaires» à la même époque, nous avons considéré deux sous-périodes (1976–1979 et 1988–1991) qui ont marqué le début de la phase d'utilisation prolongée dans une large proportion des cas étudiés, et nous avons examiné les conditions économiques qui prévalaient au cours des trois années précédant le premier de la série des programmes des deux groupes d'utilisateurs persistants ainsi définis. Nous avons ensuite identifié deux groupes témoins d'utilisateurs «temporaires», composés de tous les pays qui ont conclu un accord avec le FMI pendant les mêmes périodes. Les conditions de départ ont été évaluées sur la base de cinq indicateurs de déséquilibres macroéconomiques en puissance : dette publique, dette extérieure, solde des transactions courantes, solde budgétaire global et inflation. Les résultats de la comparaison sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2. Conditions de départ — Comparaison entre les groupes d'utilisateurs persistants et d'utilisateurs «temporaires»
(En pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	Dette publique	Dette extérieure	Solde des transactions courantes	Solde budgétaire global	Inflation (en pourcentage)
1976–1979					
Utilisateurs persistants	31,9	37,7	-6,6	-6,7	23,7
Utilisateurs temporaires	58,9	15,2	-3,8	-6,0	19,0
Signification statistique	Ns	**	ns	ns	ns
1988–1991					
Utilisateurs persistants	116,1	157,1	-4,8	-10,1	9,8
Utilisateurs temporaires	45,3	57,1	-2,8	-5,3	24,5
Signification statistique	ns	*	ns	Ns	ns

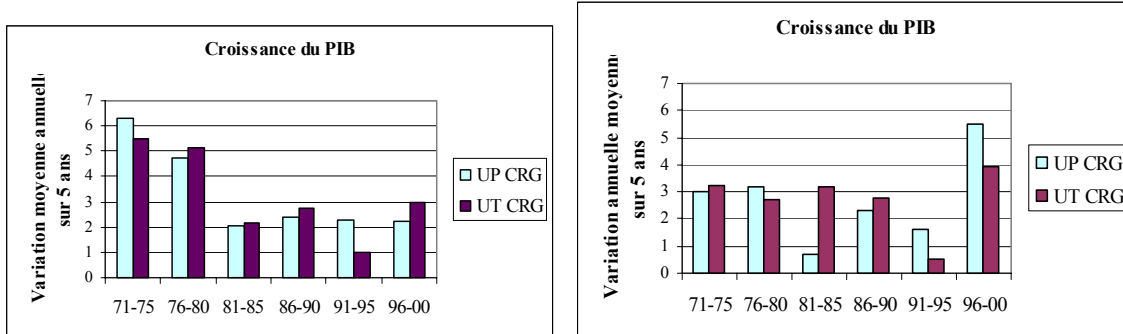
Note : les symboles ** et * indiquent un niveau de signification statistique de 1 % et de 10 %, respectivement; ns dénote l'absence de signification statistique.

Résultats économiques et ajustement macroéconomique⁴

En ce qui concerne la croissance du PIB, la comparaison entre les utilisateurs persistants et «temporaires» des ressources du FMI au cours des trois dernières décennies montre que, dans la plupart des périodes considérées, les utilisateurs persistants ont enregistré une croissance plus lente que les utilisateurs temporaires, exception faite du début des années 1970 et des années 1990 pour les pays à revenu intermédiaire (époques où il y a eu peu de crises d'endettement), et des années 1990 pour les pays à faible revenu (graphique 1).

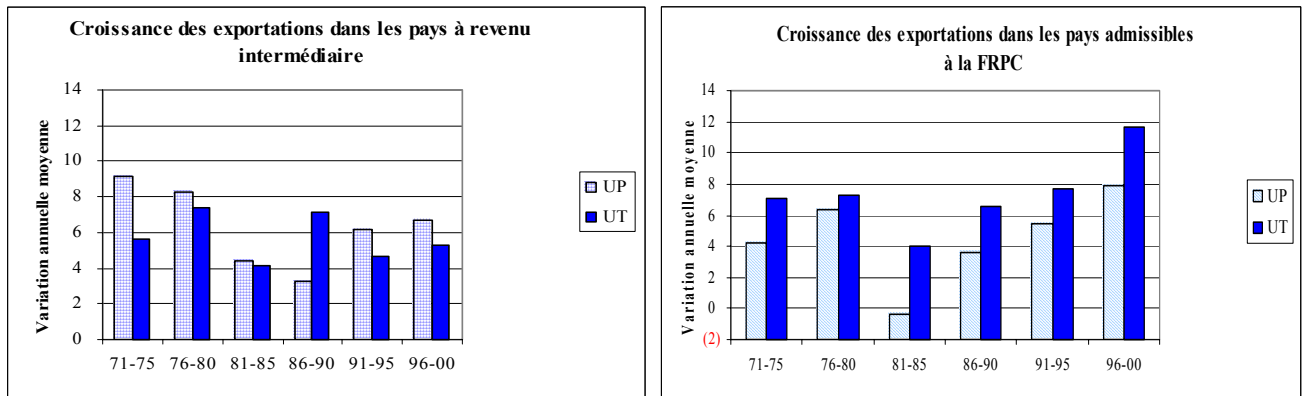
⁴ Voir le tableau 3, qui fournit des données détaillées et la signification statistique des comparaisons. Dans les résultats présentés ici, les groupes «utilisateurs persistants» et «utilisateurs temporaires» sont tous deux des populations fixes (le premier groupe étant composé des pays énumérés au chapitre II). Autrement dit, nous comparons les caractéristiques d'un vaste groupe de pays qui, à un moment ou un autre de la période globale, ont traversé des phases d'utilisation prolongée, avec celles d'autres pays qui, à un moment ou un autre de la même période, ont mis en place un programme appuyé par le FMI, mais sans devenir des utilisateurs persistants. Cependant, parce que la population des utilisateurs ne varie pas beaucoup avec le temps, les résultats n'auraient pas été très différents si une définition «dynamique» de l'utilisation prolongée avait été appliquée.

**Graphique 1. Croissance du PIB et des exportations
(En pourcentage)**



En ce qui concerne les pays à faible revenu, la croissance des exportations a été dans l'ensemble bien plus faible, en moyenne, dans le groupe des utilisateurs persistants que dans celui des «utilisateurs temporaires». Pour les pays à revenu intermédiaire, l'inverse a été généralement vrai pour les pays à revenu intermédiaire, mais les différences ont été moins accentuées (graphique 2)⁵.

Graphique 2. Croissance des exportations



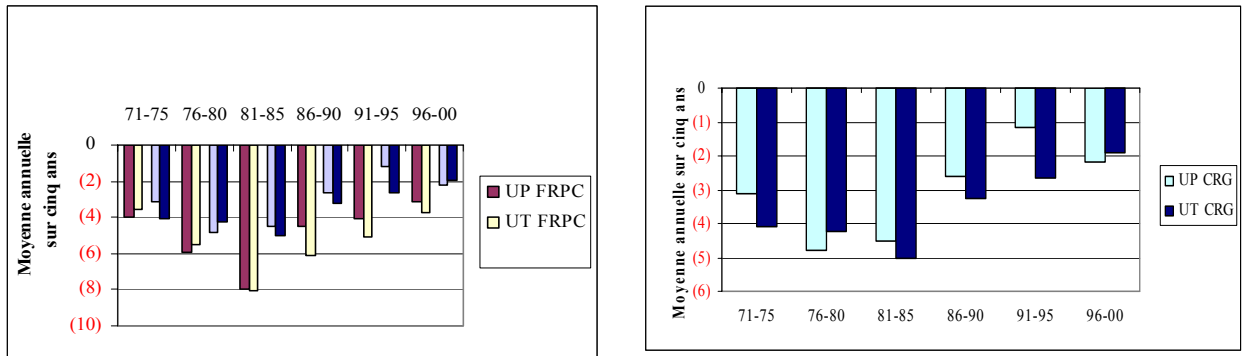
L'analyse des résultats de l'effort d'ajustement, mesurés par la tendance de l'inflation et par le recul du déficit des transactions courantes, ne révèle pas de différences nettes ou systématiques entre les deux groupes, bien que des variations importantes puissent être observées au sein de chaque groupe⁶. En ce qui concerne les déficits budgétaires, parmi les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, les utilisateurs persistants ont

⁵ Ces résultats ne sont statistiquement significatifs que pour le groupe des pays qui étaient admissibles à la FRPC dans les années 1980.

⁶ Voir tableau 3.

enregistré des déficits plus élevés à la fin des années 1970, mais ils ont opéré un ajustement plus rapide par la suite, et ont de ce fait accusé des déficits inférieurs à ceux enregistrés par les utilisateurs «temporaires» au cours des périodes ultérieures (voir graphique 3).

**Graphique 3. Évolution du déficit budgétaire global
(En pourcentage du PIB)**

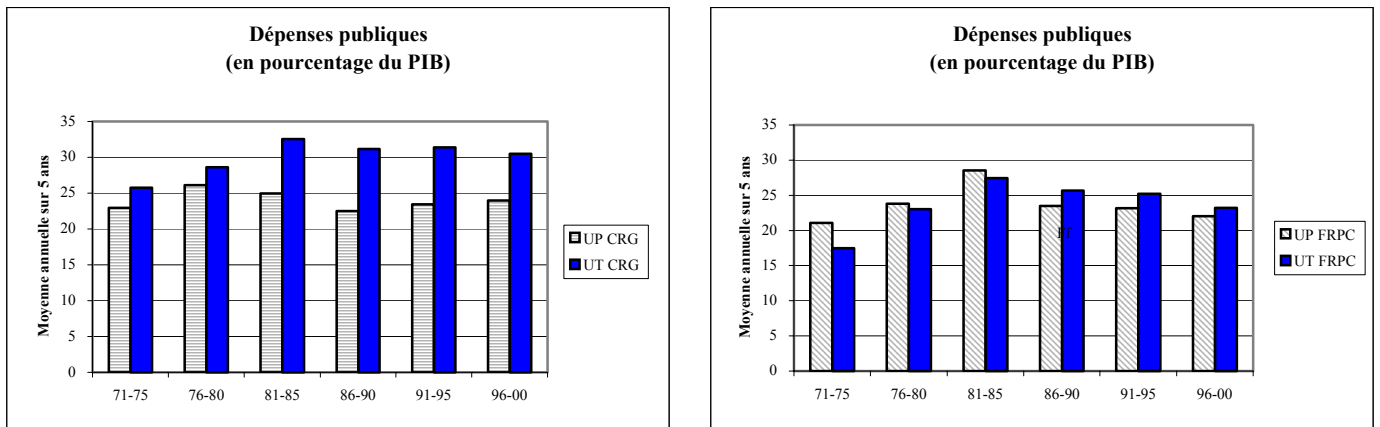


Principales caractéristiques budgétaires

Les dépenses publiques des utilisateurs persistants sont plus faibles et plus rigides

Dans le cas des pays à revenu intermédiaire, le ratio dépenses/PIB des utilisateurs persistants a été systématiquement et sensiblement inférieur à celui des utilisateurs «temporaires» au cours de la période 1971–2000. En d’autres termes, les utilisateurs persistants ne sont pas nécessairement ceux qui ont tendance à avoir une fonction publique «de taille» — tout au contraire; comme nous pourrons le constater plus loin, la caractéristique distinctive la plus frappante semble être une assiette fiscale étroite. Les différences étaient moins marquées pour les pays admissibles à la FRPC.

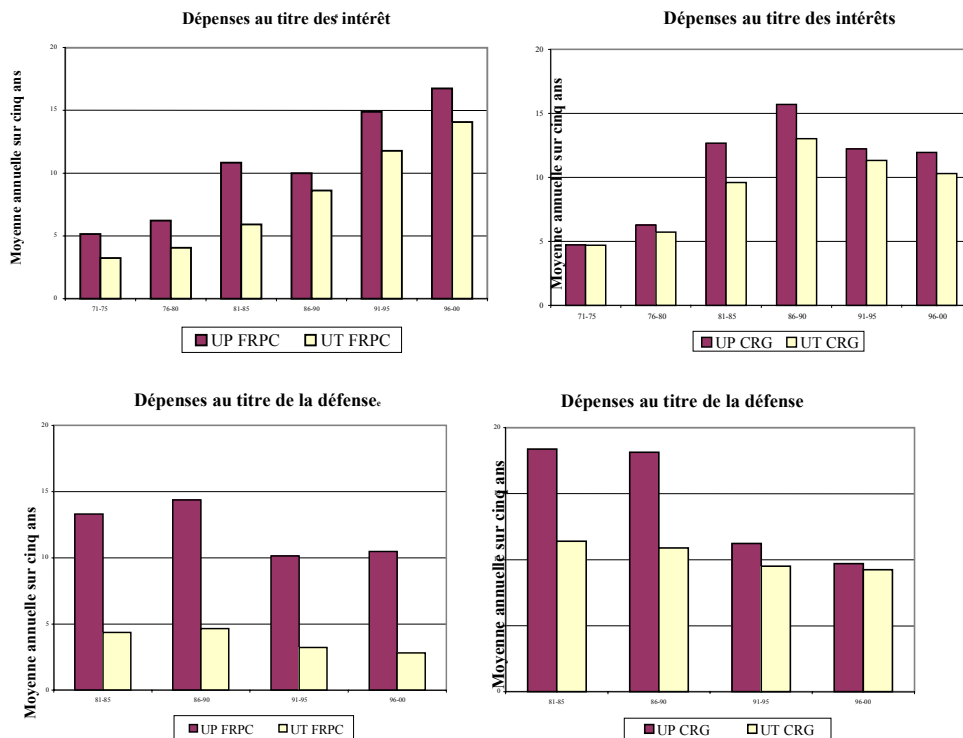
Graphique 4. Dépenses publiques



Pour les pays à faible revenu comme les pays à revenu intermédiaire, le ratio dépenses publiques/PIB a beaucoup moins augmenté, au cours de ces trois dernières décennies, dans le groupe des utilisateurs persistants que dans celui des utilisateurs «temporaires», ce qui pourrait tenir soit à la discipline budgétaire imposée par les programmes appuyés par le FMI successivement mis en œuvre par les utilisateurs persistants, soit, tout simplement, à leur capacité généralement réduite d'accroître les recouvrements d'impôt, soit aux deux à la fois (voir ci-dessous). L'impact probable des programmes appuyés par le FMI est illustré par le profil des dépenses publiques dans les pays à faible revenu, qui fait apparaître une rupture nette à la baisse au milieu des années 1980, époque à laquelle la plupart de ces pays ont commencé à recourir massivement aux ressources du FMI, dans le cadre des facilités concessionnelles récemment créées (graphique 4).

L'analyse de la composition des dépenses publiques révèle en outre que, quel que soit le groupe de revenu, *les dépenses des utilisateurs persistants au titre du service de la dette et de la défense (en pourcentage du total des dépenses) ont été plus élevées* pour toutes les périodes considérées depuis 1970, et surtout dans les années 1980, en grande partie du fait de l'accumulation des problèmes d'endettement (voir ci-dessous). Toutes choses étant égales par ailleurs, ces différences se traduiraient par une structure plus rigide des dépenses dans le groupe des utilisateurs persistants, ce qui pourrait expliquer la durée plus longue de leur processus d'ajustement (graphique 5).

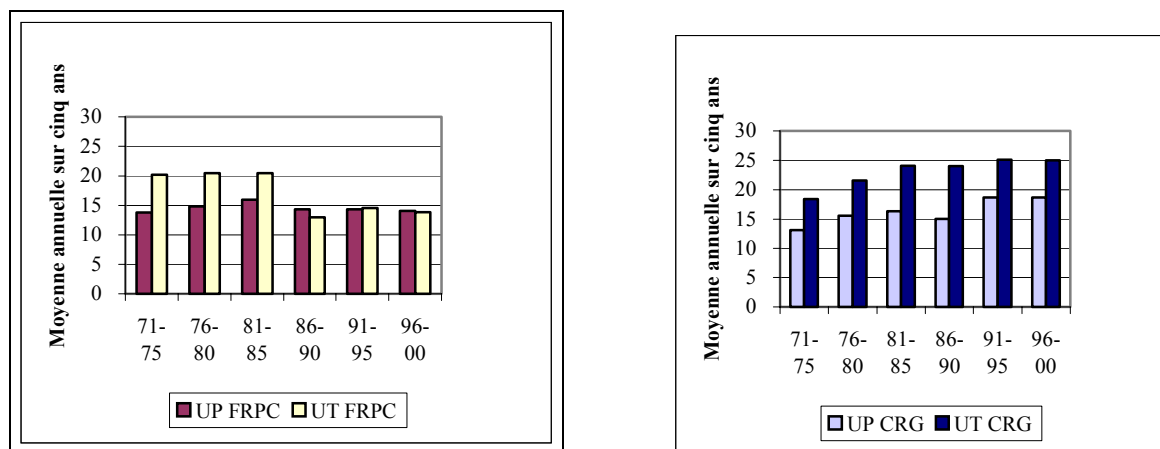
**Graphique 5. Dépenses au titre des intérêts et de la défense
(En pourcentage du total des dépenses publiques)**



Les utilisateurs persistants à revenu intermédiaire perçoivent moins de recettes fiscales

Les différences observées pour ce qui est du ratio recettes fiscales/PIB sont particulièrement prononcées parmi les pays à revenu intermédiaire : au cours de la période 1971–2000, ce ratio est tout le temps resté plus faible dans les pays de ce groupe qui étaient des utilisateurs persistants que chez les utilisateurs «temporaires». Il a augmenté avec le temps pour les deux catégories d'utilisateurs, mais cet accroissement a été plus rapide chez les utilisateurs «temporaires» jusqu'aux années 1990. En revanche, dans le cas des pays à faible revenu, aucune progression durable de ce ratio n'a été observée au fil des ans, et l'écart qui existait jusqu'au milieu des années 1980 entre le ratio des utilisateurs persistants et celui des utilisateurs «temporaires» n'a disparu par la suite que sous l'effet de la baisse des recettes fiscales des utilisateurs «temporaires» (graphique 6).

Graphique 6. Ratio recettes fiscales/PIB

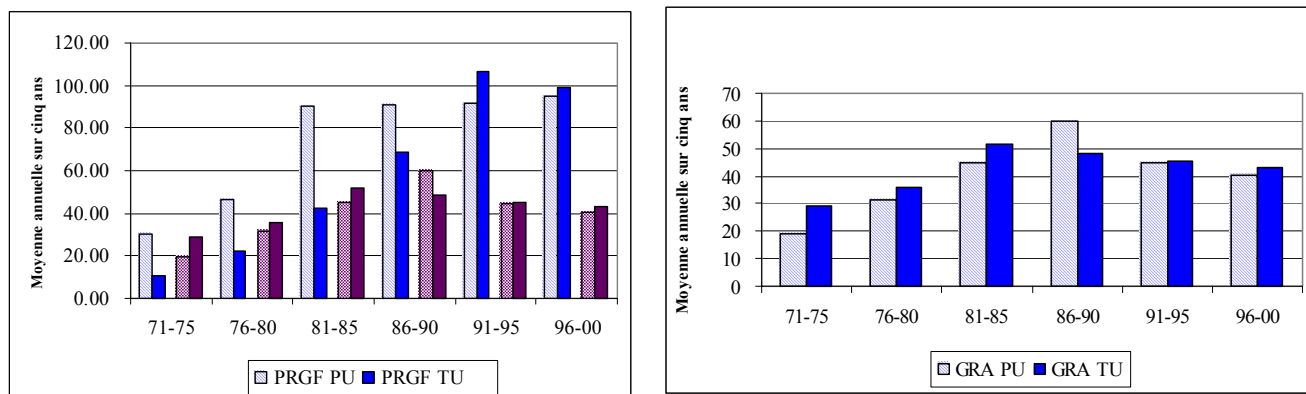


La dette publique des utilisateurs persistants a représenté une charge plus lourde pendant la plus grande partie de la période

En ce qui concerne les pays admissibles à la FRPC, l'encours de la dette publique (en pourcentage du PIB) des utilisateurs persistants était le triple de celui de la dette des utilisateurs «temporaires» au début de la période. Toutefois, l'écart a rapidement diminué à partir du milieu des années 1980, car les utilisateurs «temporaires» ont emprunté à un rythme bien plus rapide que les utilisateurs persistants, peut-être parce que de nombreux utilisateurs persistants étaient déjà confrontés à des problèmes d'endettement.

Pour ce qui est des pays à revenu intermédiaire, l'encours de la dette publique (en pourcentage du PIB) était, au départ, nettement plus faible pour les utilisateurs persistants, mais son niveau s'est rapidement accru pendant les années 1980 (graphique 7).

**Graphique 7. Encours de la dette publique
(En pourcentage du PIB)**



Secteur extérieur

Commerce extérieur

Pour les pays à faible revenu, comme pour les pays à revenu intermédiaire, mais surtout pour ces derniers, les chocs des termes de l'échange⁷ ont été, en moyenne, d'une plus grande ampleur dans les pays classés parmi les utilisateurs persistants.

En ce qui concerne l'ouverture au commerce extérieur, l'écart est grand parmi les pays à revenu intermédiaire : les utilisateurs persistants ont continuellement fait preuve de moins d'ouverture que les utilisateurs «temporaires» dans ce domaine, en ce sens que leur ratio commerce extérieur/PIB a constamment été plus faible — de 10 à 15 points de pourcentage — au cours de la période 1971–2000, même s'il a augmenté pour les deux groupes pendant cette période (voir graphique ci-dessous). En revanche, pour ce qui est des pays admissibles à la FRPC, aucune différence significative n'a été observée entre les utilisateurs «temporaires» et les utilisateurs persistants (graphique 8).

Pour ce qui est de la composition des exportations, la part des exportations de produits primaires a été plus importante pour les *utilisateurs persistants* que pour les «utilisateurs temporaires», que les pays soient admissibles ou non à la FRPC, et l'écart a eu tendance à se creuser avec le temps. La concentration des exportations sur les produits primaires a elle aussi diminué plus rapidement chez les utilisateurs «temporaires», ce qui est peut-être lié à leur plus grande ouverture au commerce extérieur (graphique 8).

⁷ La définition des chocs des termes de l'échange utilisée ici est celle adoptée dans Ivanova et al. (2001) et Dollar et Svensson (2000) : il s'agit de la différence entre la variation du prix des exportations, pondérée par la part des exportations dans le PIB, et la variation du prix des importations, pondérée par la part des importations dans le PIB (voir tableau 3).

Comme les travaux précédents sur les déterminants de l'utilisation répétée des ressources du FMI⁸, la présente étude montre que les réserves brutes des utilisateurs persistants des deux groupes de pays (en pourcentage de leur dette extérieure) étaient nettement plus faibles que celles des utilisateurs temporaires. Cependant, les données sur la couverture des importations par les réserves internationales brutes indiquent, contre toute attente, que cette couverture était légèrement plus élevée pour les utilisateurs persistants que pour les «utilisateurs temporaires» tout au long de période 1971–2000, et l'écart, bien que faible, est statistiquement significatif (tableau 3). Ici encore, ce résultat tient peut-être au fait que les utilisateurs persistants sont généralement moins ouverts au commerce extérieur.

Les utilisateurs persistants ont généralement été confrontés à un endettement extérieur et à une charge du service de la dette plus lourds

Pour ce qui est de l'encours de la dette extérieure, les utilisateurs persistants ont affiché un ratio dette/PIB significativement plus élevé que les «utilisateurs temporaires» jusqu'à la fin des années 1980, après quoi la relation s'est inversée, bien que la dette extérieure des utilisateurs persistants admissibles à la FRPC ait continué d'augmenter par rapport à leur PIB. Toutefois, la charge du service de la dette, mesurée par le ratio service de la dette extérieure/exportations, a été significativement plus lourde pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs «temporaires» tout au long de la période 1975–2000.

Caractéristiques politiques

Les études sur l'efficacité des programmes d'ajustement structurel ont mis l'accent sur la contribution des variables d'économie politique à la détermination des résultats de ces programmes⁹. Il n'a pas été possible, dans le cadre du présent projet, de recueillir des données sur les variables pertinentes pour la totalité de la période considérée. Toutefois, d'après la base de données utilisée par Ivanova *et al.*¹⁰, il semble qu'il n'y ait guère de différences systématiques entre les utilisateurs persistants et temporaires pour ce qui est des caractéristiques politiques.

L'exception notable à cela est l'indicateur de l'instabilité politique, qui semble plus grande parmi les utilisateurs persistants que parmi les utilisateurs temporaires, qu'il s'agisse des pays à faible revenu ou des pays à revenu intermédiaire¹¹. Il semble également que la fragmentation ethnique soit plus accentuée dans le groupe des utilisateurs persistants que

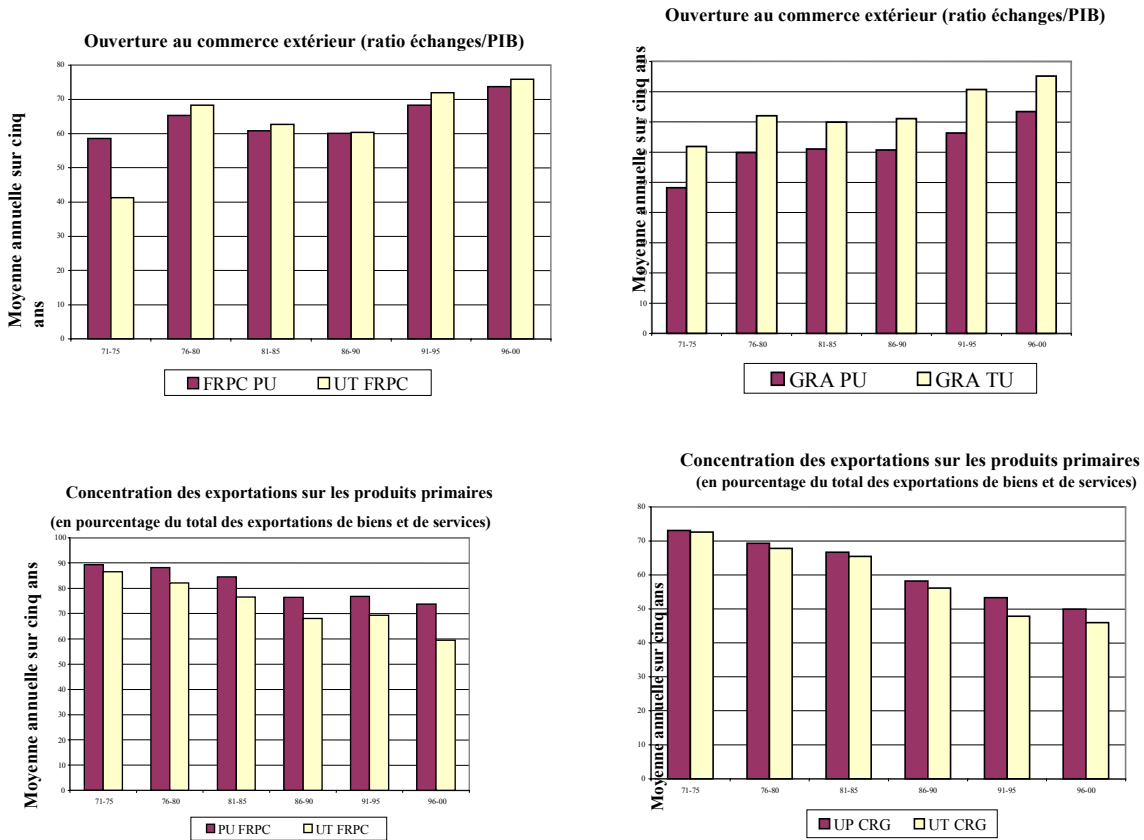
⁸ Par exemple, Bird *et al.* (2000).

⁹ Voir, par exemple, Ivanova *et al.* (2001) ou Dollar et Svensson (2000).

¹⁰ Cette base de données inclut les pays qui ont participé aux quelque 170 accords passés avec le FMI entre 1992 et 1998.

¹¹ Par contre, les indicateurs de la cohésion politique et de la qualité de la fonction publique laissent penser que le degré de cohésion politique et la qualité de la fonction publique sont plus élevés dans le groupe des utilisateurs persistants que dans celui des utilisateurs temporaires. Fait intéressant, le pouvoir des groupes d'intérêt semble être, en moyenne, le même pour les quatre groupes de pays.

Graphique 8. Ouverture au commerce extérieur et concentration des exportations



dans celui des utilisateurs temporaires, mais cela n'est vrai que pour les pays à revenu intermédiaire.

Enfin, plusieurs auteurs ont trouvé qu'il existe un rapport entre les programmes appuyés par le FMI (de par leur présence ou la manière dont ils ont été conçus) et l'étroitesse des liens entre le pays membre et les principaux «actionnaires» du FMI, mais, en ce qui concerne l'étroitesse des liens avec les pays du G-7, la comparaison entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires n'a pas fait apparaître de différences majeures¹².

¹² Voir, par exemple, Bird and Rowlands (2001), Thacker (1999), Barro et Lee (2002), et Ivanova *et al.* (2001). La variable utilisée ici pour déterminer l'influence des programmes sur l'étroitesse des relations avec les pays du G-7 est la part de l'aide bilatérale de ces pays.

**Tableau 3. Comparaison des utilisateurs persistants et des utilisateurs «temporaires»
(En pourcentage, sauf indication contraire)**

RÉSULTATS ÉCONOMIQUES									
	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	1971-80	1981-90	1991-00
Croissance du PIB	(Moyenne géométrique de la période)								
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	3.0	3.2	0.7	2.3	1.6	5.5	3.1	1.5	3.5
Temporaires	3.3	2.7	3.2	2.8	0.5	3.9	3.2	3.0	1.7
Test de signification t	ns	ns	**	ns	ns	ns	ns	*	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	6.3	4.7	2.0	2.4	2.3	2.2	5.0	2.2	2.2
Temporaires	5.5	5.1	2.2	2.7	1.0	3.0	5.2	2.7	1.6
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	3.2	6.2	6.8	5.8	4.8	2.8	4.7	6.3	3.9
Philippines	5.8	6.1	-1.3	4.7	2.2	3.3	5.9	1.7	2.7
Sénégal	2.4	1.0	3.0	3.2	1.5	5.3	1.7	3.1	3.2
Croissance du PIB par habitant									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	0.5	0.4	-1.4	0.0	-0.9	2.7	0.4	-0.7	0.7
Temporaires	2.3	1.9	-0.3	0.6	-2.7	1.5	2.1	-0.2	-0.6
Test de signification t	**	*	ns	ns	ns	ns	**	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	3.1	2.2	-0.5	1.3	0.9	1.2	2.6	0.4	1.1
Temporaires	4.1	2.9	1.0	2.3	-0.3	2.1	3.4	1.7	1.1
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	0.0	4.2	3.5	3.4	2.2	0.6	1.5	3.5	1.4
Philippines	2.9	1.9	-3.5	0.8	-0.1	1.5	3.1	-0.7	0.7
Sénégal	-0.6	-0.3	-0.8	-0.7	-1.0	2.5	-1.2	0.3	0.7
Inflation									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	12.0	19.2	55.2	167.7	158.0	77.1	15.3	64.5	15.7
Temporaires	10.7	11.1	13.2	13.6	18.6	33.4	10.7	14.1	23.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	19.5	18.9	27.8	55.1	77.6	48.3	21.1	32.1	22.4
Temporaires	19.5	17.2	23.0	42.8	58.4	47.3	18.3	26.4	18.6
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	15.7	8.8	5.2	9.4	11.2	7.3	12.2	7.0	9.2
Philippines	17.0	12.9	14.3	12.7	10.0	7.1	14.7	13.0	8.5
Sénégal	13.5	8.9	7.5	-0.6	6.8	1.4	10.1	5.8	4.1
Croissance des exportations									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	3.2	5.7	-1.3	2.9	4.6	7.4	4.4	1.4	6.2
Temporaires	4.9	4.7	2.4	4.6	4.1	9.1	4.3	3.2	4.4
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	8.3	7.3	4.2	5.5	7.2	6.8	7.7	4.8	7.0
Temporaires	5.1	6.7	3.2	7.1	3.6	4.8	5.1	5.2	4.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	-4.0	11.2	12.2	10.8	9.0	0.3	1.6	8.1	4.5
Philippines	4.4	8.6	2.4	7.2	9.4	3.3	9.7	3.6	6.3
Sénégal	1.2	-2.7	0.5	1.2	0.8	5.0	-1.4	4.5	2.9

CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES

	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	71-80	81-90	91-00
	(Moyenne de la période)								
Déficit budgétaire global (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	-4.0	-6.0	-7.9	-4.5	-4.1	-3.1	-5.2	-6.8	-3.4
Temporaires	-3.5	-5.6	-8.1	-6.1	-5.1	-3.8	-4.4	-4.3	-7.2
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	**
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	-3.1	-4.8	-4.5	-2.6	-1.2	-2.2	-4.1	-3.8	-1.5
Temporaires	-4.1	-4.2	-5.0	-3.2	-2.7	-1.9	-3.9	-4.0	-2.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	-7.6	-8.0	-6.1	-7.3	-7.6	-6.5	-7.9	-6.7	-7.1
Philippines	-1.0	-1.3	-2.9	-3.2	-0.6	-1.3	-1.2	-3.1	-0.9
Sénégal	-1.1	-0.7	-5.9	ND	ND	ND	-0.9	-5.9	ND
Recettes fiscales (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	13.8	14.9	16.0	14.3	14.3	14.1	16.1	15.2	15.3
Temporaires	20.2	20.5	20.5	13.0	14.6	13.9	20.3	17.6	13.8
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	13.1	15.6	16.3	15.0	18.7	18.7	14.3	16.3	18.5
Temporaires	18.4	21.6	24.1	24.0	25.1	25.0	20.2	24.2	24.9
Test de signification t	**	**	**	**	**	**	**	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	10.3	12.3	10.6	12.4	15.6	16.0	11.4	11.5	15.8
Philippines	15.0	18.7	18.1	ND	ND	ND	16.9	18.1	ND
Sénégal	11.0	11.8	12.9	13.4	12.7	13.1	11.5	13.1	12.9
Dépenses publiques (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	21.1	23.8	28.5	23.5	23.2	22.1	21.5	26.0	23.1
Temporaires	17.4	23.0	27.5	25.7	25.2	23.2	21.3	26.0	23.9
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	22.9	26.1	25.0	22.5	23.5	24.0	24.1	24.5	23.6
Temporaires	25.8	28.6	32.6	31.2	31.4	30.5	27.3	31.6	30.9
Test de signification t	ns	ns	**	**	**	**	ns	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	16.9	17.4	19.0	23.3	23.6	22.2	17.2	21.2	23.0
Philippines	13.9	13.8	12.0	16.6	18.7	19.1	13.8	14.3	18.9
Sénégal	18.2	20.3	27.1	ND 2/	ND	ND	19.2	27.1	ND
dont : intérêts (en % des dépenses)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	5.1	6.2	10.8	10.0	14.9	16.8	5.2	10.3	14.7
Temporaires	3.2	4.1	5.9	8.6	11.8	14.1	3.7	6.6	11.9
Test de signification t	**	**	**	ns	ns	ns	ns	**	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	4.7	6.3	12.7	15.7	12.2	11.9	5.3	14.9	12.0
Temporaires	4.7	5.7	9.6	13.0	11.3	10.3	5.1	11.5	10.9
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	9.8	10.7	14.4	19.9	23.9	29.1	10.4	16.9	26.2
Philippines	3.7	5.6	13.8	32.4	27.2	18.4	4.8	23.1	23.3
Sénégal	2.3	6.2	7.5	ND	ND	ND	4.3	7.5	ND

CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES (suite)

	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	71-80	81-90	91-00
	(Moyenne de la période)								
dont : défense (en % des dépenses)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	ND	ND	ND	14.4	10.1	10.5	ND	14.5	9.9
Temporaires	ND	ND	ND	20.6	16.4	17.1	ND	20.5	16.5
Test de signification t	ND	ND	ND	ns	**	**	ND	ns	**
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	ND	ND	ND	18.1	11.2	9.7	ND	17.2	11.2
Temporaires	ND	ND	ND	10.5	9.3	9.0	ND	10.5	9.1
Test de signification t	ND	ND	ND	**	ns	ns	ND	**	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	ND	ND	28.1	27.6	26.6	24.0	ND	27.7	25.9
Philippines	ND	ND	9.5	11.2	10.1	8.4	ND	10.9	9.6
Sénégal	ND	ND	8.8	6.6	10.3	8.7	ND	7.1	9.8
Encours de la dette publique (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	30.6	46.7	90.2	90.8	92.0	94.9	38.6	86.2	81.9
Temporaires	44.4	21.0	47.1	56.0	81.3	95.0	42.4	53.9	84.8
Test de signification t	ns	**	**	**	ns	ns	ns	**	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	43.4	37.9	45.7	55.2	44.1	40.5	40.5	54.5	42.1
Temporaires	29.2	36.1	51.7	48.4	45.4	43.3	32.6	47.6	43.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	66.9	56.8	54.4	73.8	76.5	79.1	61.8	64.1	77.2
Philippines	43.5	30.2	29.6	51.9	58.1	60.3	36.8	40.8	58.9
Sénégal	13.9	ND	60.0	ND	ND	ND	8.0	60.0	ND
Service de la dette publique (% des export.)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	10.0	14.2	22.6	26.2	22.1	17.0	13.6	24.2	19.8
Temporaires	8.1	7.7	15.6	19.3	12.4	12.5	7.7	17.1	12.6
Test de signification t	ns	**	ns	ns	**	ns	**	**	**
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	5.4	25.1	28.4	26.1	18.6	19.8	24.5	27.3	19.1
Temporaires	14.3	15.5	21.9	23.4	14.0	15.5	15.0	22.7	14.8
Test de signification t	**	**	**	**	**	**	**	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	20.9	19.9	19.4	24.9	26.2	27.9	20.4	22.2	26.9
Philippines	NA	23.4	35.5	30.6	21.6	12.2	23.4	33.1	17.4
Sénégal	6.2	14.6	15.8	27.7	15.5	18.4	12.2	21.8	16.8
Service dette contractée ou garantie par l'État (% des recettes)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	14.2	15.5	19.7	23.2	24.6	19.4	14.8	21.0	23.5
Temporaires	6.9	6.1	10.6	14.3	15.6	18.4	6.3	12.2	17.3
Test de signification t	ns	**	**	**	**	**	**	**	**
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	14.8	22.6	32.0	27.5	20.2	22.3	19.1	29.4	21.4
Temporaires	8.4	10.3	15.7	23.8	15.5	14.5	9.4	19.2	15.0
Test de signification t	**	**	**	ns	ns	**	**	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	19.1	15.9	18.0	18.8	23.6	21.3	17.1	18.4	22.6
Philippines	13.0	14.9	28.0	43.2	35.7	30.9	14.1	35.6	33.6
Sénégal	10.0	24.1	18.1	ND	ND	ND	17.0	18.1	ND

CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES (fin)									
	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	71-80	81-90	91-00
	(Moyenne de la période)								
Encours de la dette extérieure (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	29.0	31.1	35.6	40.7	46.0	51.9	56.7	63.0	70.2
Temporaires	12.4	27.3	45.1	78.3	109.8	98.7	19.9	59.4	111.1
Test de signification t	**	ns	ns	**	**	**	**	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	28.7	41.7	63.9	78.7	61.7	53.1	35.2	71.3	58.3
Temporaires	20.0	28.1	43.0	54.1	47.0	42.5	24.1	49.7	47.6
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	52.2	47.0	40.0	47.8	50.3	51.5	48.5	43.9	50.8
Philippines	29.1	45.3	72.1	79.4	62.5	61.2	37.2	75.8	61.9
Sénégal	17.0	36.7	61.0	59.7	66.2	75.4	30.5	70.8	61.2
CARACTÉRISTIQUES DE LA BALANCE DES PAIEMENTS									
	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	71-80	81-90	91-00
	(Moyenne de la période)								
Déficit des transactions courantes (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	-4.4	-3.2	-7.4	-5.7	-7.7	-9.0	-3.5	-6.1	-8.3
Temporaires	-4.2	-4.5	-7.4	-6.0	-7.9	-9.1	-4.7	-6.4	-8.6
Test de signification t	ns	**	ns	ns	ns	ns	**	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	-2.8	-3.4	-3.9	-2.3	-2.8	-2.7	-3.4	-2.9	-2.8
Temporaires	-4.5	-2.6	-5.6	-1.8	-1.9	-3.0	-2.9	-3.5	-2.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	-4.7	-4.6	-2.7	-2.6	-3.6	-4.8	-4.6	-2.6	-4.1
Philippines	NA	-5.0	-5.4	-1.7	-3.4	0.7	-5.0	-3.6	-1.6
Sénégal	-4.6	-8.3	-13.4	-8.2	-6.4	-4.2	-7.2	-10.8	-5.4
Réserves internationales brutes (mois d'importations)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	4.3	4.7	4.5	4.7	5.8	6.6	4.7	4.7	6.2
Temporaires	5.0	3.4	2.6	2.5	2.7	3.4	3.4	2.5	3.1
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	5.5	8.5	7.4	7.8	8.5	8.8	8.5	7.5	8.6
Temporaires	4.3	4.7	3.1	3.2	3.3	3.5	4.5	3.2	3.3
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	3.6	2.9	3.0	1.8	2.0	1.3	3.2	2.4	1.7
Philippines	NA	4.3	1.7	2.4	3.1	3.2	4.3	2.0	3.1
Sénégal	0.3	0.3	0.2	0.2	0.7	2.6	0.3	0.2	1.6
Réserves internationales brutes (milliards de \$ EU)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	0.1	0.2	0.2	0.3	0.7	0.1	0.2	0.3	0.8
Temporaires	0.1	0.4	0.8	0.9	1.7	4.8	0.3	0.8	3.0
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	0.6	1.5	1.5	2.5	5.1	4.2	1.0	2.0	7.0
Temporaires	0.1	2.4	2.5	2.9	5.7	8.3	1.7	2.7	6.9
Test de signification t	**	ns	ns	ns	ns	**	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	0.5	1.0	1.8	1.3	2.2	0.2	0.7	1.5	1.9
Philippines	1.0	2.5	1.5	2.3	6.1	4.9	1.8	1.9	8.3
Sénégal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2

CARACTÉRISTIQUES DE LA BALANCE DES PAIEMENTS (suite)

	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-00	71-80	81-90	91-00
	(Moyenne de la période)								
Réserves internationales brutes (en % de la dette extérieure)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	35.9	14.1	6.2	6.0	9.1	11.5	24.8	6.1	10.2
Temporaires	103.3	64.0	33.6	20.4	18.2	23.9	84.7	25.2	21.0
Test de signification t	ns	**	**	**	**	**	**	**	**
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	60.4	33.3	14.7	17.2	28.8	25.4	44.1	15.9	26.3
Temporaires	93.6	77.8	30.1	24.7	46.8	39.9	84.7	27.4	43.2
Test de signification t	ns	ns	**	ns	ns	**	**	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	9.9	11.5	15.1	7.5	8.3	5.6	10.7	11.3	7.0
Philippines	32.8	23.0	6.3	7.9	17.0	25.8	27.9	7.1	21.4
Sénégal	11.5	3.9	1.0	0.7	2.8	10.6	7.7	0.8	6.7
Termes de l'échange									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	141.7	146.6	119.9	113.0	96.6	105.3	144.1	116.5	100.9
Temporaires	137.0	146.9	143.1	134.9	115.4	118.8	142.0	139.0	117.1
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	97.7	105.3	102.1	97.0	97.5	96.9	101.5	99.5	97.5
Temporaires	99.5	103.7	106.1	103.6	99.5	100.2	101.6	104.8	99.8
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	132.5	133.6	124.2	120.2	97.1	118.7	133.0	122.2	107.9
Philippines	124.9	96.8	92.8	106.7	105.3	92.0	110.9	99.8	100.5
Sénégal	100.6	105.3	103.6	112.7	100.7	100.3	102.9	108.1	100.5
Commerce extérieur (en % du PIB)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	58.6	65.2	60.8	60.1	68.4	73.7	61.5	61.1	70.7
Temporaires	41.2	68.3	62.7	60.3	71.9	75.8	65.6	60.6	74.7
Test de signification t	**	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	48.2	59.8	61.0	60.8	66.4	73.4	58.9	61.9	69.5
Temporaires	61.9	72.0	69.9	71.1	80.7	85.2	69.5	70.9	82.7
Test de signification t	**	**	ns	**	**	**	**	**	**
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	29.2	31.2	33.8	35.7	39.0	37.8	30.2	34.7	38.5
Philippines	45.0	47.1	48.5	55.3	70.2	102.4	46.1	51.9	84.5
Sénégal	69.5	76.3	79.7	56.1	62.9	72.8	72.9	67.9	67.3
Part des exportations primaires (en % des export. de marchandises)									
Utilisateurs admissibles à la FRPC									
Persistants	89.3	88.2	84.5	76.3	76.8	73.7	88.2	83.6	77.7
Temporaires	86.5	82.1	76.5	68.0	69.4	59.5	84.8	75.6	67.1
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	**	ns	ns	ns
Util. non admissibles à la FRPC									
Persistants	73.1	69.3	66.7	58.2	53.3	49.9	71.2	61.0	51.2
Temporaires	72.5	67.8	65.4	56.2	47.8	45.9	69.7	61.5	47.0
Test de signification t	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns
<u>Pour mémoire</u>									
Pakistan	44.1	44.8	39.8	29.5	17.6	15.5	44.4	34.6	16.7
Philippines	90.2	81.0	75.5	65.9	52.4	24.5	85.6	70.7	40.0
Sénégal	81.9	88.0	87.2	75.9	65.6	49.0	84.6	80.7	58.3

1/ ns signifie que les moyennes comparées ne sont pas statistiquement significatives, et les symboles * et ** indiquent une signification statistique à des niveaux de confiance respectifs de 95 % et 99 %, d'après le test de Student t.

2/ ND indique que les données ne sont pas disponibles.

ANNEXE IV**Effets de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur la croissance : précisions sur les résultats économétriques**

La présente annexe fournit le détail des résultats économétriques examinés au chapitre V.

Se fondant sur l'analyse empirique d'un ensemble de données de panel couvrant cinq périodes quinquennales (1975-1999) pour 130 pays, Barro et Lee (2002) ont constaté que, lorsqu'ils ne tiennent pas compte de l'endogénéité, ils obtiennent des résultats laissant à penser que la participation à un accord avec le FMI (voir glossaire) a un effet contemporain négatif sur la croissance par habitant. Par contre, après introduction de variables représentatives de l'endogénéité de la participation aux accords avec le FMI et d'autres déterminants de la croissance, ils ont conclu que ces accords n'ont pas d'effet contemporain statistiquement significatif sur la croissance du PIB par habitant, mais un effet négatif décalé. Les auteurs ont appliqué une méthode faisant appel à des variables instrumentales pour prendre en compte l'endogénéité de la participation aux accords avec le FMI.¹ Ils ont notamment utilisé les éléments suivants comme indicateurs de la participation : i) niveau de la quote-part (voir glossaire); ii) proximité politique et économique avec les principaux «actionnaires» du FMI (États-unis, France et Royaume-Uni)²; et iii) nombre de ressortissants (économistes) nationaux parmi les effectifs du FMI.

Pour les besoins de la présente évaluation, l'un des co-auteurs de Barro et Lee (2002), le Professeur Jong-Wha Lee, a élargi le champ d'analyse pour déterminer si «l'utilisation prolongée» des ressources du FMI avait sur la croissance un effet qui se distingue de celui de leur «utilisation temporaire». Le reste de la section fait état des résultats de plusieurs analyses effectuées par le Professeur Lee à l'aide de données de panel relatives à 82 pays utilisateurs des ressources (générales et concessionnelles) du FMI au cours de cinq périodes quinquennales (1975-79, 1980-84, 1985-89, 1990-94, et 1995-99). Les déterminants de la croissance à long terme du revenu par habitant qui ont été utilisés sont les suivants : 1) le revenu initial; 2) les ressources humaines (niveau d'instruction, espérance de vie et fécondité); 3) le taux d'investissement; 4) les chocs exogènes (variations des termes de l'échange); et 5) les variables de politique économique et institutionnelles (consommation

¹ Les auteurs soutiennent que l'«estimateur d'évaluation générale», pris par Haque et Khan (1998) comme «estimateur de choix» pour évaluer les effets des programmes appuyés par le FMI ne corrige pas bien le biais de sélection (par exemple, il repose sur des hypothèses fragiles quant à la distribution des termes d'erreur à identifier). Ils proposent d'utiliser un ensemble de variables politiques et institutionnelles comme variables représentatives de l'endogénéité de la participation aux accords avec le FMI.

² La proximité politique est mesurée par le relevé des votes aux Nations Unies, et la proximité économique par le ratio échanges bilatéraux/PIB.

publique, état de droit, ouverture et inflation). La participation aux accords avec le FMI a été mesurée par le niveau des prêts³.

Une première série d'analyses a consisté à estimer les effets de la participation aux accords avec le FMI, sans variable représentative de l'endogénéité de cette participation. Il ressort des résultats que, lorsqu'il est tenu compte d'autres déterminants de la croissance, les accords avec le FMI ont sur la croissance des effets contemporains négatifs et des effets décalés (équation 1, tableau 1). L'incorporation de termes interactifs contemporains et décalés dans le but de distinguer les utilisateurs temporaires des utilisateurs persistants des ressources du FMI a donné lieu à des coefficients statistiquement significatifs pour les termes interactifs, ce qui laisse penser que les accords avec le FMI ont sur la croissance des effets négatifs plus significatifs pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs temporaires (équation 2, tableau 1).⁴

Une deuxième série d'analyses a consisté à rendre compte de l'endogénéité de la participation aux accords avec le FMI en utilisant l'ensemble de variables instrumentales employé dans Barro et Lee (2002). Les résultats n'ont guère différencié d'un groupe d'utilisateurs à l'autre (comparer les équations 3 et 1 du tableau 1); les effets des prêts du FMI sur la croissance étaient toujours négatifs et significatifs⁵. Ce résultat diverge de la conclusion de Barro et Lee (2002), qui constatent que, après introduction de variables représentatives de l'endogénéité de la participation aux accords avec le FMI, les effets contemporains sur la croissance ne sont pas significatifs. La divergence des résultats tient probablement à ce que les accords considérés ne sont pas les mêmes, ce qui montre la sensibilité des résultats des régressions pour ces divers pays à la composition et à la taille de l'échantillon.

³ Dans l'échantillon plus large utilisé par Barro et Lee (2002), d'autres facteurs tels que l'approbation des programmes ou la participation à ceux-ci (l'intervalle de temps passé « sous accord » par un pays pendant la période quinquennale) ne semblent pas avoir d'effet significatif sur la croissance, quel que soit le niveau du prêt.

⁴ La définition des « utilisateurs persistants » était identique à la définition « dynamique » donnée à l'annexe IIIA. Une autre méthode permettant d'étudier les différences entre utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires est celle consistant à répartir les données entre deux échantillons et à faire des régressions distinctes pour chaque groupe. Cette méthode n'a pu être appliquée en raison de la taille trop réduite de l'échantillon des utilisateurs persistants.

⁵ Barro et Lee (2002) n'ont pris en considération que les accords de confirmation (voir glossaire) et les accords au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) (voir glossaire), alors que la présente analyse recouvre également les accords relevant des facilités concessionnelles du FMI (c'est-à-dire la facilité d'ajustement structurel (FAS), la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) (voir glossaire) et la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) (voir glossaire)).

Quand la distinction était faite entre les utilisateurs persistants et les utilisateurs temporaires, les résultats différaient principalement par le coefficient estimé de l'effet contemporain du niveau du prêt du FMI. Le coefficient estimé n'était plus significativement différent de zéro. Les coefficients des effets décalés des prêts du FMI et des termes interactifs entre les prêts du FMI et la variable muette représentative de l'utilisation prolongée n'ont guère varié.

Une troisième série d'analyses a cherché à déterminer si les effets des accords du FMI sur la croissance diffèrent selon qu'il s'agit d'accords financés sur les ressources générales (accords de confirmation et accords élargis) ou sur les ressources concessionnelles (FAS/FASR/FRPC). Les résultats font apparaître des différences significatives (tableau 2). Quand l'échantillon était limité aux accords de confirmation et accords élargis, on a constaté que ces accords avaient des effets contemporains fortement négatifs et des effets décalés sur la croissance des utilisateurs persistants mais non sur celle des utilisateurs temporaires. Quand l'échantillon était limité aux accords relevant des facilités concessionnelles, on a observé que ces accords avaient sur la croissance des effets contemporains négatifs qui étaient plus que compensés par des effets décalés positifs dans le cas des utilisateurs persistants, alors qu'ils n'avaient pas d'effets significatifs sur la croissance des utilisateurs temporaires.

La limitation de la taille des échantillons imposée par les données disponibles a restreint le champ d'application des analyses entreprises par le Professeur Lee. Comme susmentionné, les résultats des régressions faites pour les divers pays peuvent être sensibles à la composition et à la taille de l'échantillon étudié. Compte tenu de cette limitation inévitable, les principaux résultats ont été les suivants :

- Après introduction de variables représentatives de l'endogénéité de la participation aux accords du FMI, on a constaté que les prêts de l'institution avaient des effets négatifs sur la croissance des utilisateurs persistants, dans la période quinquennale considérée ainsi que dans la suivante.
- Pour ce qui est des utilisateurs temporaires, les effets contemporains et décalés des prêts du FMI sur leur croissance sont statistiquement significatifs.
- Les effets négatifs de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur la croissance semblent être concentrés dans le cas des utilisateurs de ressources générales et non dans celui des utilisateurs de ressources concessionnelles.

Tableau 1. Effets de «l'utilisation prolongée» des ressources du FMI sur la croissance économique

<i>Instruments</i> pour les prêts du FMI	Niveau des prêts du FMI (valeurs effectives)		Quote-part et ressortissants parmi les effectifs du FMI, proximité politique et économique avec les États- Unis et l'Europe	
	(1)	(2)	(3)	(4)
PIB par habitant (log)	-0,0271 (5,988)***	-0,0260 (6,037)***	-0,0269 (6,042)***	-0,0279 (6,469)***
Niveau de scolarité secondaire des garçons	0,0036 (1,875)*	0,0030 (1,653)*	0,0035 (1,877)*	0,0034 (1,896)*
Espérance de vie (log)	0,036 (1,841)*	0,040 (2,148)**	0,042 (2,171)**	0,054 (2,807)***
Taux de fécondité total (log)	-0,0281 (4,372)***	-0,0300 (4,891)***	-0,0273 (4,300)***	-0,0303 (4,918)***
Investissement/PIB	0,0001 (0,004)	0,0128 (0,406)	-0,0084 (0,260)	0,0122 (0,398)
Consommation publique/PIB	-0,092 (3,528)***	-0,069 (2,735)***	-0,068 (2,655)***	-0,049 (2,057)**
Indice de l'état de droit	0,0111 (1,374)	0,0023 (0,300)	0,0130 (1,638)	0,0064 (0,822)
Indice d'ouverture	0,0136 (3,046)***	0,0149 (3,500)***	0,0141 (3,266)***	0,0159 (3,771)***
Taux d'inflation	-0,0212 (2,644)***	-0,0263 (3,641)***	-0,0191 (2,838)***	-0,0192 (3,406)***
Taux de croissance des termes de l'échange	0,069 (2,594)***	0,052 (1,998)**	0,072 (2,706)***	0,062 (2,410)**
Prêts du FMI (effets contemporains)	-0,185 (3,000)***	-0,183 (2,846)***	-0,178 (2,008)**	-0,071 (0,789)
Prêts du FMI (effets décalés)	-0,117 (1,715)*	0,099 (1,323)	-0,214 (2,027)**	0,074 (0,818)
Prêts du FMI (effets contemporains)*, utilisateurs persistants		-0,328 (2,899)***		-0,390 (3,062)***
Prêts du FMI (effets décalés)*, utilisateurs Persistants	--	-0,528 (4,663)***		-0,517 (4,416)***
valeur p (a)	0,002	0,011	0,007	0,536
(b)	--	0,000	--	0,000

Les symboles *, **, et *** indiquent respectivement un niveau de signification de 10 %, 5 % et 1 %.

Tableau 2. Autres spécifications possibles de l'équation (4) du tableau 1

	Accords de confirmation et accords élargis	FAS, FASR et FRPC
	(1)	(2)
Prêts du FMI (effets contemporains)	0,043 (0,326)	-0,043 (0,415)
Prêts du FMI (effets décalés)	0,082 (0,888)	0,328 (1,116)
Prêts du FMI (effets contemporains)*, utilisateurs persistants	-0,542 (3,250)***	-0,677 (1,913)*
Prêts du FMI (effets décalés)*, utilisateurs persistants	-0,584 (4,761)***	0,853 (1,760)*
valeur p (a)	0,856	0,497
(b)	0,000	0,086

Note : l'estimation est établie d'après la spécification de base de l'équation (4) du tableau 1, la modification spécifique étant indiquée dans chaque colonne.

Les symboles *, **, et *** indiquent respectivement un niveau de signification de 10 %, 5 % et 1 %.

ANNEXE V

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AUTORITÉS DES PAYS QUI FONT UN USAGE PERSISTANT DES RESSOURCES DU FMI

Pour déterminer si les résultats des études de cas sont représentatifs du groupe entier des utilisateurs persistants, le BIE a adressé un questionnaire aux autorités de tous les pays considérés comme tels dans la présente étude et inclus dans la liste présentée au chapitre II.

Des réponses ont été reçues des 21 pays suivants : Bulgarie, Costa Rica, Égypte, Ghana, Jamaïque, Jordanie, Malawi, Mali, Maroc, Mexique, Mongolie, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Pérou, Philippines, République kirghize, Sénégal, Tanzanie, Turquie et Zambie.

Le questionnaire est reproduit ci-dessous. La plupart des répondants ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas être cités directement, mais les grandes lignes du point de vue qu'ils ont exprimé sont retracées dans le corps du texte, notamment au chapitre V.

Aperçu général

1. Quelle appréciation générale portez-vous sur les relations à long terme entre votre pays et le FMI?
2. Quels sont les principaux facteurs qui, à votre avis, expliquent l'utilisation prolongée des ressources du FMI par votre pays? Celle-ci aurait-elle pu ou dû être évitée ? En quoi le FMI aurait-il dû modifier ses interventions? Quels enseignements votre pays a-t-il tiré de l'application de programmes successifs?
3. Dans quelle mesure les programmes appliqués par votre pays avec le soutien du FMI ont-ils été motivés par la nécessité d'obtenir un «sceau d'approbation» lui permettant de mobiliser des fonds auprès d'autres sources, plutôt que par un besoin *stricto sensu* de financements du FMI? Est-il envisageable ou préférable, à votre avis, que le FMI appose son «sceau d'approbation» d'une autre manière?

Élaboration et négociation des programmes

4. Le FMI a-t-il accordé suffisamment d'attention aux préoccupations des autorités et d'autres groupes dans le cadre de l'élaboration et de la négociation des programmes? Les désaccords sur les politiques ont-ils généralement porté sur le fond, sur le rythme et l'enchaînement des mesures ou sur les difficultés éventuelles d'exécution des programmes?
5. Le FMI s'est-il montré réaliste dans son évaluation du cadre politique et social des programmes ainsi que des contraintes y afférentes?

6. En quoi l'intervention prolongée du FMI a-t-elle influé sur le développement des institutions économiques du pays, en particulier celles qui sont chargées de l'élaboration des politiques et des analyses techniques?

Conception des programmes

7. À votre avis, quels étaient les principaux points forts et les déficiences de la conception des programmes appuyés par le FMI? Ces programmes ont-ils été trop ambitieux ou trop optimistes? Avaient-ils un horizon temporel approprié ? Ont-ils accordé une attention suffisante à la viabilité de la dette? Ont-ils suffisamment intégré l'éventualité de chocs exogènes ?
8. Les programmes appuyés par le FMI ont-ils mis l'accent sur les réformes structurelles qui conviennent et ont-ils bien défini les priorités ? y a-t-il eu bonne répartition des tâches entre le FMI et la Banque mondiale en ce qui concerne les réformes structurelles?
9. Le FMI a-t-il tiré des enseignements de l'expérience en matière de conception de programmes réussis ?

L'après-programme

10. Dans le cas des pays qui n'ont plus recours aux ressources du FMI, la dynamique politique interne a-t-elle changé depuis qu'il n'y a plus d'accord de prêt en vigueur ? Le mode d'élaboration des politiques et le processus d'analyse technique connexe se sont-ils modifiés ?
11. Dans le cas des pays qui ont fait un usage répété des accords de précaution, quelles en sont les raisons essentielles ? Quels sont, à vos yeux, les avantages d'un accord de précaution par rapport à la surveillance ordinaire du FMI?
12. Existe-t-il d'autres questions que vous souhaiteriez porter à notre attention?

ANNEXE VI

Degré de participation des services du FMI et rotation de ses effectifs affectés au dossier des utilisateurs persistants et des utilisateurs «temporaires»

La présente annexe fournit un complément d'information à l'appui des observations présentées au chapitre V, section A.

Le tableau 1 donne des précisions sur le degré de participation des services du FMI, mesuré par le nombre de missions et de jours de missions dans les pays appliquant un programme. Il ressort des résultats que ce degré de participation a été effectivement plus élevé dans le cas des utilisateurs «temporaires». La différence est particulièrement marquée pour les accords FASR, qui ont nécessité en moyenne 51 jours de mission (41 %) de plus pour les utilisateurs «temporaires» que pour les utilisateurs persistants. De même, les ressources totales en personnel investies par le FMI dans le soutien des programmes des utilisateurs persistants ont été, en moyenne, moins élevées que celles affectées aux programmes des utilisateurs «temporaires» : dans le cas des accords FASR (voir glossaire) et des accords financés par le CRG, l'effort du FMI, mesuré par les coûts en personnel des missions au titre de l'utilisation des ressources de l'institution et des missions d'assistance technique, était de plus de 40 % supérieur pour les programmes des utilisateurs «temporaires».

Tableau 1. Données sur l'effort du FMI ^{1/}

	Nombre de jours de mission		Nombre de missions		Coûts administratifs (millions de dollars EU)	
	Pendant la durée du programme	y comp. les 3 mois précédant l'approb. du programme	Pendant la durée du programme	Y comp. les 3 mois précédant l'approb. du programme	Pendant la durée du programme	Y comp. les 3 mois précédant l'approb. du programme
Tous accords						
Util. persistants	126	144	9	11	1,5	1,6
Util. non persistants	163	186	12	14	1,9	2,1
Accords FASR						
Util. persistants	122	140	9	10	1,5	1,7
Util. non persistants	173	189	14	15	2,2	2,5
Accords CRG						
Util. persistants	117	138	9	10	1,2	1,4
Util. non persistants	160	185	12	14	1,7	2,0

Source : Ivanova *et al.* (2001).

^{1/} Dans ce tableau, les données sur le nombre de missions et de jours de mission ne tiennent pas compte du nombre des membres des missions.

La rotation excessive des chefs de mission semble poser un problème à un grand nombre de pays appliquant un programme, mais elle a été plus rapide pour les utilisateurs persistants (tableau 2).

Tableau 2. Chefs de mission par pays membre, exercices 1996-2001

	Hors URF	UT/FRPC	UT/CRG	UP/FRPC	UP/CRG
Chefs de mission par pays membre	(Nombre de chefs de mission)				
Moyenne	3,4	4,2	4,1	3,9	4,2
Nombre le plus élevé	6	7	10	7	8
Nombre le moins élevé	1	2	2	2	1
Proportion des pays membres ayant reçu 5 chefs de mission ou plus au cours des 6 exerc. (en %)	13	34	32	19	31

Source : données internes établies par le Bureau de la vérification et de l'inspection internes à la demande du BIE sur la base des chiffres recueillis aux fins de son examen de l'organisation et de la gestion des missions.

En ce qui concerne les autres membres des missions, la stabilité des équipes a été faible, à leur niveau également, pour tous les groupes de pays — dans la plupart des cas, moins de la moitié des membres des missions ont travaillé sur le même pays au cours des deux dernières années — mais elle a été un peu plus forte pour les utilisateurs persistants que pour les utilisateurs «temporaires» (tableau 3).

Tableau 3. Stabilité de la composition des missions, exercices 1996-2001
(en pourcentage des effectifs totaux des missions)

	Personnel des dép. géo. travaillant sur le même pays depuis 2 exercices				Personnel du DFP travaillant sur le même pays depuis 2 exercices				% du personnel du DEEP travaillant sur le même pays depuis 2 exercices			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Hors URF	41	46	39	40	0	0	25	20	33	0	67	33
UT / FRPC	47	44	39	42	31	40	33	39	36	46	48	28
UP / FRPC	52	55	48	47	47	42	41	39	23	32	40	41
UT / CRG	50	43	51	45	47	40	47	40	25	40	40	42
UP / CRG	49	52	59	55	50	33	50	57	23	36	50	36
Tous pays	48	47	47	45	43	38	41	41	27	38	45	36

DFP : Département des finances publiques. DEEP : Département de l'élaboration et de l'examen des politiques.

Source : identique à celle du tableau 2.

Seconde Partie

Études de cas

CHAPITRE IX

Le Pakistan

1. Comptant parmi les pays qui ont le plus longtemps eu recours aux ressources du FMI, le Pakistan est engagé presque sans interruption dans des programmes soutenus par le FMI depuis la fin des années 80.

2. Le présent rapport fait la lumière sur ce que les programmes successivement appuyés par le FMI ont permis ou non de réaliser (section A), et sur les facteurs à l'origine de leur succès limité¹. En particulier, deux de ces facteurs, déterminants, semble-t-il, dans le cas du Pakistan, y sont analysés en profondeur, à savoir : i) les problèmes de conception et d'exécution des programmes (section B); et ii) les questions de gouvernance du FMI qui influent sur la raison d'être de ses interventions, l'efficacité de la surveillance et la conception des programmes (section C). Le rapport conclut en mettant en relief plusieurs enseignements essentiels de cette expérience et en esquissant des propositions de remède².

3. Cette évaluation a été établie sur la base i) de l'analyse de rapports des services du FMI et de documents à usage interne (y compris les termes de référence des missions, les observations formulées dans le cadre d'examen internes, et certains rapports d'assistance technique) ; ii) d'interviews de membres du personnel du FMI, de diverses parties prenantes pakistanaïses et de fonctionnaires de la Banque mondiale³; iii) de l'examen d'ouvrages universitaires pertinents; et iv) d'une étude indépendante commandée par le BIE au Centre d'études sur le développement de l'Université de Bonn (voir annexe I).

A. L'utilisation prolongée des ressources du FMI par le Pakistan témoigne de l'efficacité limitée des programmes soutenus par l'institution

4. L'histoire de l'économie pakistanaïse au cours de ces trente dernières années peut être divisée en deux périodes. De 1970 à la fin des années 1980, le Pakistan a enregistré une croissance impressionnante (6-7 % par an en moyenne). Les déséquilibres budgétaires et externes ont été considérables durant la plus grande partie de cette période, sans pour autant conduire, comme dans nombre d'autres pays en développement, à une hyperinflation ou à une crise d'endettement, ce qui a valu au Pakistan d'être parfois qualifié d'«énigme du

¹ Conformément au mandat du BIE, qui lui interdit de formuler des observations sur les opérations en cours, l'accord FRPC approuvé en décembre 2001, est exclu du cadre du présent examen.

² Les enseignements et recommandations sont présentés plus en détail dans la Partie I.

³ Une liste complète de personnes extérieures au FMI qui ont été interrogées par le BIE figure dans l'Annexe II.

développement»⁴. La situation toutefois s'est sensiblement détériorée à partir de la fin des années 1980, lorsque la croissance s'est essoufflée et que la dette accumulée depuis plus de deux décennies est devenue insoutenable en raison de l'incapacité constante du pays à maîtriser les déficits du budget et des transactions courantes. Utilisateur intensif des ressources du FMI durant ces deux périodes, le Pakistan n'est devenu continuellement tributaire de son soutien à l'appui de programmes qu'au cours de la seconde d'entre elles.

1. Historique de l'utilisation des ressources du FMI par le Pakistan depuis 1970⁵

a) 1970/1971-1987/1988 : utilisation répétée mais discontinuée des ressources du FMI

5. Le Pakistan a obtenu du FMI quatre accords de confirmation d'une durée d'un an⁶ entre 1972 et 1977. Ils ont été suivis par un accord élargi de trois ans en 1980, qui prévoyait le décaissement de près de 1,3 milliard de DTS (445 % de la quote-part) sur trois ans. Ces accords appuyaient des programmes de stabilisation macroéconomique classiques, qui mettent peu l'accent sur les réformes structurelles (quoique le programme appuyé par l'accord élargi de 1980 ne soit pas sans inclure des réformes dans les domaines de la fiscalité, des tarifs douaniers et de la libéralisation des prix).

6. Le montant des accords de confirmation, à l'exception du premier, a été entièrement décaissé. Ces accords ne sont toutefois pas parvenus à redresser les déséquilibres structurels de façon durable. Lorsque le dollar (auquel était rattachée la roupie pakistanaise) a commencé à s'apprécier en 1979, les pressions sur la compétitivité se sont accrues et un nouveau recours aux ressources du FMI s'est avéré nécessaire. En dépit de l'application de mesures vigoureuses durant la première année d'application du programme soutenu par l'accord élargi, la dévaluation n'a pu être évitée en 1981. Par la suite, les dérapages dans les domaines budgétaire et monétaire se sont accentués et le rythme des réformes s'est ralenti si bien que, après plusieurs reports de l'achèvement de la revue du programme, il a été finalement reconnu que celui-ci avait définitivement dérapé.

b) 1988-2000 : recours presque continu aux ressources du FMI

7. Le Pakistan a conclu sept accords distincts avec le FMI sur la période 1988–2001⁷, dont quatre étaient de courte durée et trois portaient sur plusieurs années. Tous mettaient fermement l'accent sur une politique restrictive de gestion de la demande et sur un éventail

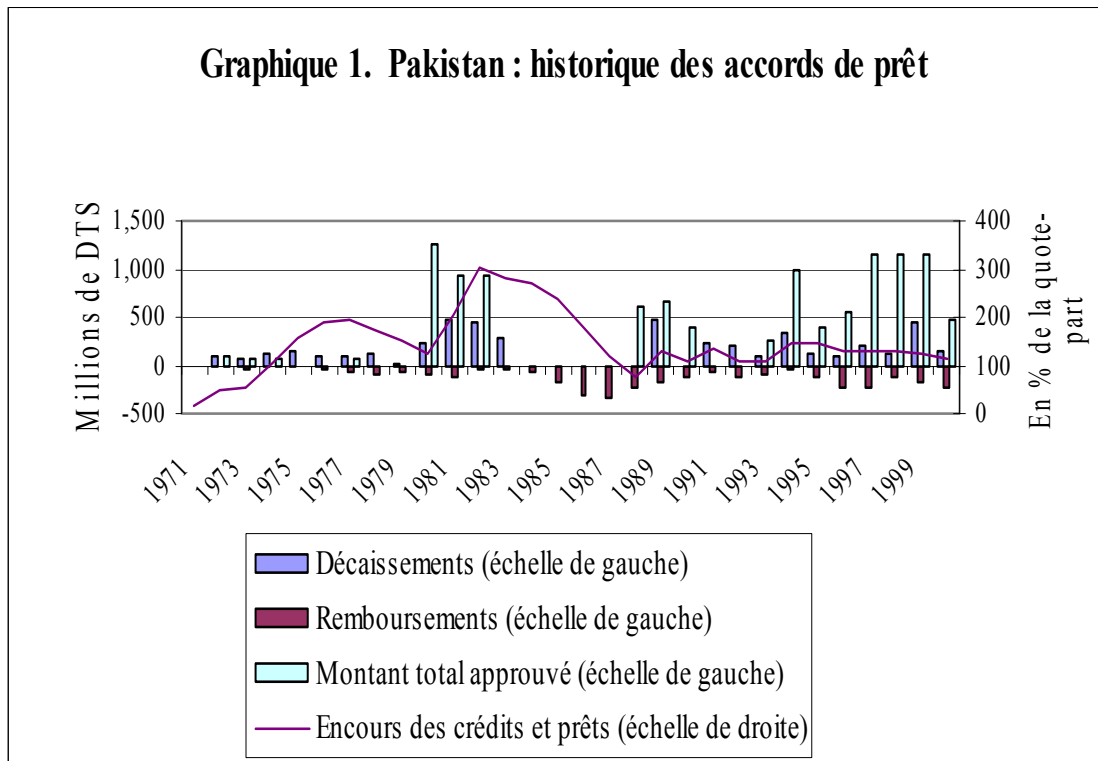
⁴ En fait, comme le montreront les analyses ultérieures, les résultats de cette période reposaient sur l'accumulation de vulnérabilités sous la forme d'un endettement en partie déguisé.

⁵ Le graphique 1 en retrace l'histoire.

⁶ Ces accords ont été complétés par des tirages assez importants au titre de mécanismes spéciaux (le mécanisme pétrolier et le mécanisme de financement compensatoire du déficit des recettes d'exportation).

⁷ Sans compter l'accord FRPC approuvé à la fin de 2001, qui, parce qu'il est encore en vigueur, doit être exclu du cadre de la présente évaluation.

de réformes structurelles visant à corriger les déséquilibres financiers. Le montant total des fonds engagés dans le cadre de ces accords a dépassé 4 milliards de DTS⁸. Tous les accords, à l'exception du dernier (l'accord de confirmation de 2000), ont appuyé des programmes dont l'application a connu d'importants dérapages et qui n'ont pas tardé à sortir des rails — en général après la première ou la deuxième revue. Aussi une grande partie des fonds engagés n'a-t-elle pas été décaissée : le solde non utilisé représentait en moyenne un peu plus de la moitié des montants engagés, contre un tiers pour l'ensemble des utilisateurs de ressources du FMI et un quart pour les utilisateurs persistants⁹. Ce résultat témoigne du faible degré d'exécution des programmes au total.



⁸ Le Pakistan a aussi eu accès, au cours de la même période, à un volume important de ressources dans le cadre de mécanismes spéciaux.

⁹ Sans tenir compte des accords de précaution, c'est-à-dire ceux pour lesquels les autorités ont signalé d'emblée qu'elles n'entendaient pas utiliser les ressources engagées au titre du programme.

2. Pour 1988–2000, les performances économiques ont été peu impressionnantes par rapport à celles des décennies précédentes

a) Les résultats macroéconomiques se sont dégradés et les déséquilibres financiers ont en grande partie persisté

8. Le taux de croissance du PIB est tombé à un peu moins de 4 % par an pendant la période 1988–2000, contre 6 % dans les 20 années précédentes, évolution qui est allée de pair avec une forte baisse de la formation de capital. La croissance annuelle des exportations s'est ralentie et établie à moins de 3 %, alors qu'elle dépassait 10 % dans les années 70 et 80. Après 20 années de repli, la pauvreté s'est peu à peu aggravée, d'après la plupart des indicateurs; à la fin des années 90, près de 30 % de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté, contre moins de 20 % 10 ans plus tôt.

9. Les déséquilibres financiers ont été à peine corrigés pendant cette période. L'inflation a diminué de moitié pour s'établir à 4 % en 2000, mais le déficit budgétaire n'a accusé qu'un léger recul, tombant de 7,7 % du PIB en 1989 à 5,2 % en 2000. Le déficit des transactions courantes a oscillé autour de 4 % du PIB. Pendant la même période, les réserves internationales brutes sont tombées à un niveau équivalant à moins d'un mois d'importations en juin 2000, le seuil symbolique des trois mois d'importations n'a été atteint qu'une seule fois, et les réserves officielles couvraient en moyenne à peine plus de 15 % de la dette effective à court terme pour la période 1991–2000.

b) Les réformes structurelles ont progressé dans certains domaines mais il reste de grands défis à relever

10. De gros progrès ont été accomplis assez rapidement dans la déréglementation des taux d'intérêt et la gestion de la dette publique, la libéralisation des transactions extérieures courantes et en capital, ainsi que celle des échanges commerciaux; en effet, les droits de douane ont été fortement abaissés¹⁰, leur structure a été simplifiée et les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ont été sensiblement réduites. Néanmoins, le régime du commerce extérieur du Pakistan demeure relativement restrictif en comparaison de celui de la plupart des économies asiatiques.

11. Dans d'autres domaines tels que l'application de la taxe générale sur les ventes — taxe à assiette large —, la fiscalité du secteur agricole, la déréglementation des prix administrés et la tarification des services publics, le processus de réforme a été très lent. Il a mis beaucoup plus d'années que prévu à avancer, et la plupart de ces réformes ne sont pas

¹⁰ Le taux moyen pondéré a été ramené de 65 % en 1988 à 19 % en 2000. Le Pakistan est noté 7 sur un maximum de 10 à l'indice de restriction des échanges du FMI, c'est-à-dire se classe devant l'Inde (10), mais loin derrière la Chine et le Sri Lanka (5) ou l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines (4).

encore pleinement en vigueur. En revanche, très peu d'avancées ont été réalisées dans la réforme de l'administration fiscale ou de l'impôt sur le revenu, et les entreprises publiques représentaient encore une lourde charge pour les finances publiques en 2000.

12. L'un des indicateurs des progrès limités accomplis dans l'exécution des réformes structurelles fondamentales nécessaires pour assurer la viabilité à long terme est l'évolution du ratio recettes fiscales/PIB : en dépit de tous les efforts déployés pour en assurer l'augmentation dans le cadre des programmes successivement mis en place avec le soutien du FMI, ce ratio était plus faible en 2000 qu'en 1988 (12,1 % contre 13,5 %). La baisse du taux de pression fiscale tient à une modification de la structure de la fiscalité au détriment des taxes sur le commerce international qui, toutes choses égales par ailleurs, aurait dû accroître l'efficacité de l'impôt. Ces gains éventuels doivent toutefois être pesés contre les pertes d'efficacité attribuables à l'étroitesse effective de l'assiette des impôts intérieurs, qui frappent un très petit nombre de contribuables¹¹ en dépit de mesures importantes prises pour élargir la définition juridique de la base d'imposition.

c) L'utilisation prolongée des ressources du FMI ne semble pas avoir profité aux institutions économiques

13. Au Pakistan, les années 90 ont été caractérisées par une ère de «décadence institutionnelle»¹², dont témoignent l'ampleur prise par l'ingérence politique dans la gestion des entreprises publiques et dans les opérations d'un secteur bancaire en majorité public, l'étendue de la corruption dans l'administration fiscale et le poids des intérêts partisans dans tous les aspects de l'élaboration des politiques publiques. Dans le même temps, la qualité des statistiques et des comptes publics est restée très médiocre. Il en est de même des compétences techniques, excepté au plus haut niveau de l'administration publique. L'indépendance de plus en plus grande dont jouit la banque centrale (State Bank of Pakistan) est une exception à cette tendance générale¹³.

¹¹ En théorie, les impôts à assiette large sur la consommation ou le revenu devraient être plus efficaces que les taxes sur le commerce extérieur, mais le problème au Pakistan est que le taux de ces impôts est fixé à un niveau relativement élevé pour compenser l'étroitesse de leur assiette : en 2000, le nombre des contribuables enregistrés qui acquittent la taxe générale sur les ventes était inférieur à 100 000, et celui des contribuables payant l'impôt sur le revenu était de moins de 2 millions (contre 1 million en 1990) pour une population totale de 140 millions d'habitants environ.

¹² Se reporter, par exemple, à *Economic Reforms and Macroeconomic Management in Pakistan (1999–2001)* par Ishrat Husain, Gouverneur de la banque centrale du Pakistan.

¹³ Il est vrai que l'apport de changements au cadre juridique des opérations de la banque centrale ne signifie pas nécessairement que celle-ci jouit de facto d'une plus grande indépendance. En effet, un ancien gouverneur de la banque centrale a déclaré au BIE qu'il avait été en mesure d'exercer ses fonctions en toute indépendance à une époque où aucune sauvegarde institutionnelle ne la garantissait. Toutefois, les services du FMI et les parties prenantes pakistanaises ont dans l'ensemble reconnu qu'il y a eu renforcement notable de la banque centrale durant les années 90.

14. À l'évidence, ces problèmes avaient d'autres causes plus profondes qui n'étaient pas directement liées aux programmes appuyés par le FMI, mais ils ont proliféré en dépit de ces programmes, ce qui a amené nombre de détracteurs du FMI au Pakistan à lui reprocher de ne pas s'être attaqué directement aux problèmes de gouvernance. Ces problèmes n'entraient pas explicitement dans le champ d'action du FMI jusqu'en 1997, et les programmes négociés avec le Pakistan ne faisaient pas exception à cet égard. Dans ce contexte, toutefois, la question de l'efficacité institutionnelle aurait pu recevoir une plus grande attention lors de la conception des programmes et dans le dialogue établi avec les autorités dans le cadre de la surveillance et de l'assistance technique.

15. En outre, parmi les hauts fonctionnaires pakistanais, nombreux sont ceux qui pensent que l'utilisation prolongée des ressources du FMI a nui à la capacité du pays d'élaborer en toute indépendance ses politiques, en partie parce que le processus d'adoption de celles-ci s'articulait autour des négociations avec le FMI et que peu de place était faite à l'initiative intérieure et à un examen ouvert des diverses options possibles¹⁴. La plupart des hauts fonctionnaires estiment en outre limité l'effet de renforcement des capacités sur les compétences en gestion économique qui est parfois attribué aux programmes soutenus par le FMI, car ces «transferts de compétences» étaient concentrés dans l'ensemble sur des domaines circonscrits aux fins de l'exécution et du suivi techniques de ces programmes. De même, le niveau exceptionnellement élevé des ressources investies par le FMI dans l'assistance technique au Pakistan a donné lieu à de multiples plans de réforme¹⁵. Toutefois, selon les hauts fonctionnaires, ces plans n'ont pas eu un impact important parce que le transfert des compétences entrant dans leur conception était limité et qu'ils n'étaient pas suffisamment axés sur l'exécution des réformes¹⁶.

¹⁴ Toutefois, d'anciens chefs de missions du FMI au Pakistan ont souligné qu'il était rare que les autorités leur soumettent des options viables. Quand elles l'ont fait, leurs propositions ont souvent été intégrées au cadre du programme, surtout depuis fin 1998 (par exemple, en ce qui concerne la stratégie de retour à la normale après le gel des dépôts en devises ou le régime de change).

¹⁵ De 1990 à 2000, le Pakistan a bénéficié de 40 missions d'assistance technique du FMI, dont plus de la moitié ont porté sur des questions budgétaires et environ le quart sur des questions monétaires et bancaires. Durant cette même période, le pays a également bénéficié de la présence de conseillers résidents pour une durée cumulée de cinq ans. En outre, depuis l'exercice 1996, l'assistance technique du FMI au Pakistan représente l'équivalent de 13 années-personnes.

¹⁶ Entre autres exemples figurent les rapports d'assistance technique de 1992 et 1997 sur la réforme de l'administration fiscale ou le rapport d'assistance technique de 1999 sur la modernisation du régime de l'impôt sur le revenu. De nombreux rapports ont en outre été rédigés sur la réforme de la fiscalité indirecte mais n'ont guère donné de résultats concrets jusqu'à ces deux dernières années.

B. L'inefficacité des programmes appuyés par le FMI tient à des problèmes de conception et d'exécution

16. À première vue, il est tentant d'attribuer le manque d'efficacité des programmes du FMI au Pakistan au laxisme des autorités dans leur exécution¹⁷. L'instabilité politique prolongée et les troubles régionaux ont indéniablement affaibli les politiques et la capacité de l'économie à réagir aux initiatives d'ajustement. Dans la mesure où les dérapages dans l'application des réformes ont empêché le décaissement intégral du montant des accords obtenus par le Pakistan depuis 1980 (à une exception près), on ne peut nier non plus qu'il y a eu exécution laxiste des programmes. Il existe toutefois au Pakistan la forte impression que les programmes étaient voués à l'échec dès le départ, en raison de l'existence de divers défauts de conception et de leur faible internalisation au niveau politique le plus élevé. Ces problèmes ont été aggravés par les déficiences de la conditionnalité du FMI et des instruments auxquels celui-ci a recours pour assurer l'exécution du programme, lesquelles ont abouti à ce que des problèmes fondamentaux restent sans solution. Nombre de ces difficultés tiennent aux aspects «systémiques» de l'approche du FMI au Pakistan et non à de simples problèmes techniques associés à l'analyse des services du FMI (voir section C).

1. La plupart des programmes appuyés par le FMI comportaient plusieurs défauts de conception

a) Hypothèses trop optimistes et objectifs irréalistes

17. La plupart des programmes, en particulier à partir de 1993, s'appuyaient sur des projections trop optimistes concernant des facteurs essentiels tels que la croissance du PIB et des exportations, ainsi que celle de l'épargne et de l'investissement intérieurs (voir le graphique 2)¹⁸. Dans ce genre de comparaison, il faut tenir compte du fait que les projections macroéconomiques effectuées dans le cadre des programmes soutenus par le FMI ne sont pas des prévisions inconditionnelles : elles reposent implicitement sur l'hypothèse que le programme sera mis en œuvre comme prévu, ce qui n'a clairement pas été le cas du Pakistan. Toutefois, les écarts entre les projections et les résultats sont si importants qu'il est difficile de déterminer si le faible degré d'exécution des programmes est la cause ou, au moins en partie, la conséquence de ces écarts.

¹⁷ Ce point a été fréquemment souligné par le FMI dans son évaluation des résultats du pays. Par exemple, le rapport des services du FMI pour les consultations de 2000 au titre de l'article IV indique que «le Pakistan a mis en place au cours des 10 années écoulées une succession de programmes d'ajustement et de réforme appuyés par des accords avec le FMI. L'exécution des réformes et les performances économiques ont été décevantes... Ces résultats médiocres tiennent à l'incapacité des gouvernements successifs à mener à bien des réformes durables.»

¹⁸ Le point de départ des projections s'écarte parfois du chiffre effectif correspondant en raison des révisions apportées ultérieurement aux données sur lesquelles reposent les projections..

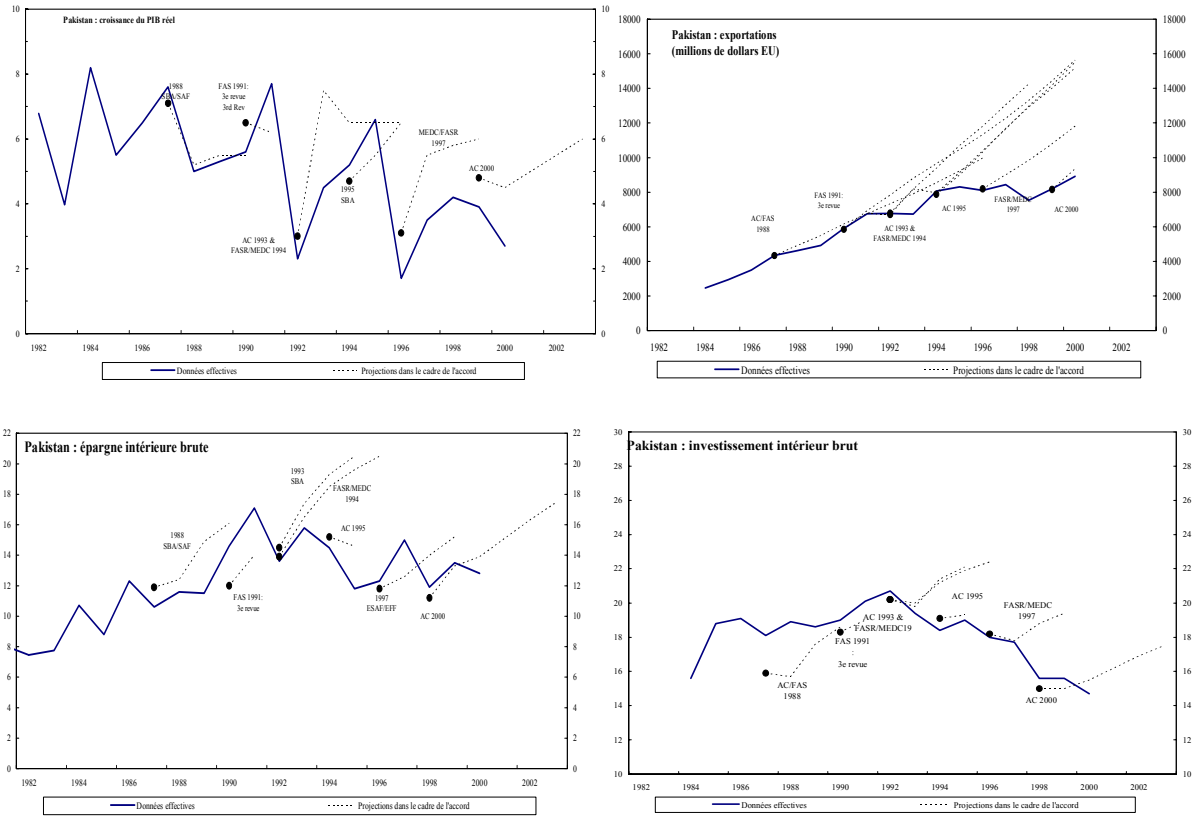
18. Le taux de croissance a été surestimé en moyenne de 1,5 point de pourcentage (et de plus de 2 points de pourcentage à partir de 1993). Que cet écart soit dû à un excès d'optimisme a priori ou à des chocs exogènes imprévus, le FMI a été en général réticent à ajuster le cadre et les objectifs fondamentaux du programme, en particulier l'objectif de déficit budgétaire. Il ressort de l'examen des documents internes que cette réticence s'explique par son souci d'éviter de valider des dérapages qui compromettraient les incitations à persévérer dans l'application des réformes budgétaires fondamentales sans lesquelles la viabilité à long terme ne saurait être assurée¹⁹. Toutefois, du fait que la plupart des programmes n'incluaient pas un plan d'action précis permettant, le cas échéant, de faire face aux effets d'une croissance plus faible que prévu, et qu'il n'y avait pas de méthodologie permettant de distinguer les effets des dérapages de ceux des chocs exogènes, il a fallu procéder à des négociations, souvent de longue durée, sur la portée et la nature des actions correctives nécessaires. Dans la plupart des cas, il en a résulté que les objectifs budgétaires ont généralement été atteints, au moins jusqu'à la première revue du programme, au prix d'efforts ponctuels qui n'ont été ni durables, ni économiquement efficaces, et que les négociations sur l'adaptation du cadre des programmes et des politiques ont traîné en longueur par la suite, l'absence d'une convergence de vues sur la ligne d'action à suivre ayant pour effet de faire sortir définitivement le programme de la voie tracée.

19. Les projections relatives à la croissance des exportations se sont elles aussi avérées beaucoup trop optimistes : au lieu d'augmenter de quelque 15 % par an, niveau moyen prévu au programme et supérieur aux 11 % enregistrés dans les années 70 et 80²⁰, les exportations ne se sont accrues que de 5 % durant les années 90. Dès lors, les projections des transactions courantes tablaient d'ordinaire sur une amélioration trop rapide, alors que celles des opérations en capital étaient dans l'ensemble trop prudentes. Il en est résulté une sous-estimation importante de l'accumulation de la charge représentée par le service de la dette extérieure à partir du début des années 90 (graphique 3).

¹⁹ Ces réticences sont justifiées notamment par les préoccupations qui ont surgi à la fin des années 90 au sujet de la viabilité de la dette. Toutefois, plus que le niveau de l'objectif même, c'est l'alternance de coups de frein et d'accélérateur imputable au caractère inadéquat du cadre macroéconomique — c'est-à-dire le processus par lequel les dérapages intervenus dans la phase où le programme est sorti des rails ont plus qu'annulé tout progrès antérieur — qui a été, semble-t-il, l'obstacle majeur à l'ajustement budgétaire.

²⁰ Ces projections étaient également plus optimistes que les prévisions du rapport sur les Perspectives de l'économie mondiale pour ces périodes, qu'il s'agisse de l'ensemble des pays en développement (9 %) ou du groupe des pays dont le Pakistan fait partie dans ce rapport (c'est-à-dire l'Asie : 10 %).

Graphique 2. Croissance du PIB, exportations, épargne intérieure brut et investissement intérieur brut



20 De même, certains objectifs du programme se sont avérés irréalistes, compte tenu de l'horizon temporel adopté et des moyens disponibles pour leur mise en œuvre, en particulier dans le domaine des recettes fiscales (voir graphique 4). Ces objectifs étaient également très ambitieux en comparaison des moyennes pour l'ensemble des programmes appuyés par le FMI²¹. En effet, ces objectifs n'ont jamais été atteints pendant la période 1988–2000 en dépit des fréquentes révisions à la baisse dont ils ont fait l'objet en cours de programme.

²¹ Aux termes des accords pluriannuels approuvés depuis 1993, la hausse des recettes fiscales visée pour la période de trois ans couverte par le programme était en moyenne de 2,2 points de pourcentage du PIB pour le Pakistan, contre 0,7 point pour l'ensemble des utilisateurs persistants et 1,3 point pour les utilisateurs «temporaires». En ce qui concerne les soldes du budget global et primaire, les objectifs du programme du Pakistan étaient eux aussi en moyenne plus ambitieux que ceux des programmes des utilisateurs temporaires ou persistants (source : MONA).

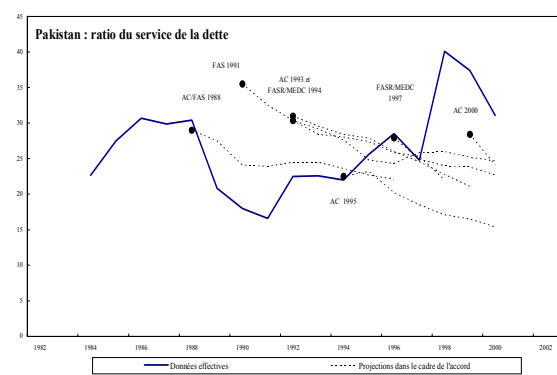
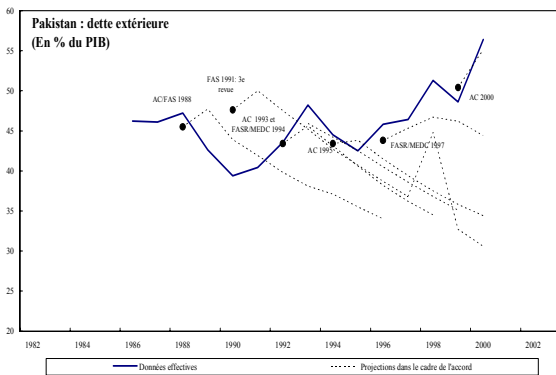
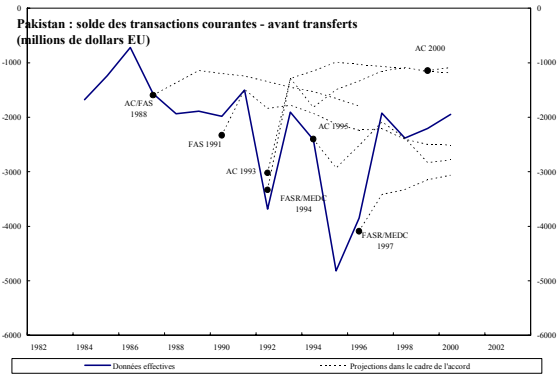
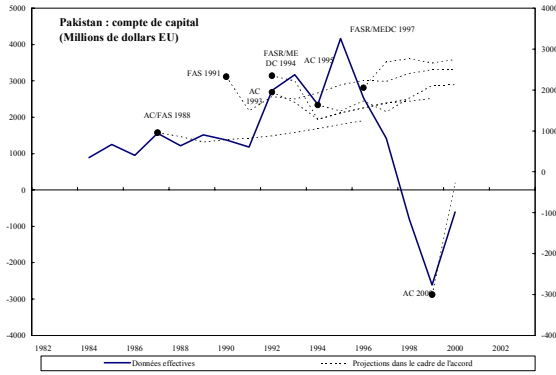
21 Si les parties prenantes, y compris les services du FMI, sont à présent généralement d'accord pour penser que les objectifs de recettes fiscales étaient irréalistes, il reste toutefois difficile d'en déterminer les raisons. Les autorités font valoir que l'excès d'optimisme des prévisions de recettes tient à une surestimation de leurs moyens d'exécution. Les services du FMI, quant à eux, l'imputent aux pressions exercées dans ce sens par les autorités et estiment que le caractère irréaliste de ces prévisions est favorisé par l'aspect politique du processus budgétaire au Pakistan²². Les mémorandums des services du FMI échangés dans le processus de contrôle interne montrent qu'ils se sont opposés autant que possible à ce qu'ils estimaient être des projections trop optimistes avant de s'en remettre à la connaissance des autorités quant à leurs propres capacités en la matière. Quoi qu'il en soit, l'excès d'optimisme des prévisions de recettes fiscales a sans nul doute permis d'éviter des choix difficiles lorsque s'exerçaient de fortes pressions en faveur d'une convergence de vues sur un programme.

22. En ce qui concerne les réformes structurelles, l'excès d'optimisme s'est traduit par la longueur et la diversité des réformes prévues aux programmes appuyés par le FMI à partir de 1988, ainsi que par le caractère trop ambitieux du calendrier retenu pour l'exécution de réformes longues à appliquer même dans les pays dotés de capacités administratives très supérieures à celles du Pakistan²³. Le nombre des domaines de politique économique couverts par des conditions explicites est passé de quatre dans l'accord de confirmation/accord FAS de 1988 à onze dans l'accord élargi/FASR de 1997. Il en est résulté une définition trop vague des priorités et une charge excessive pour les capacités des autorités en matière d'élaboration et d'exécution des politiques — capacités limitées en partie par les contraintes techniques, mais surtout par le manque de volonté politique de prendre des dispositions impliquant des coûts à court terme élevés (par exemple la suppression des exonérations d'impôt).

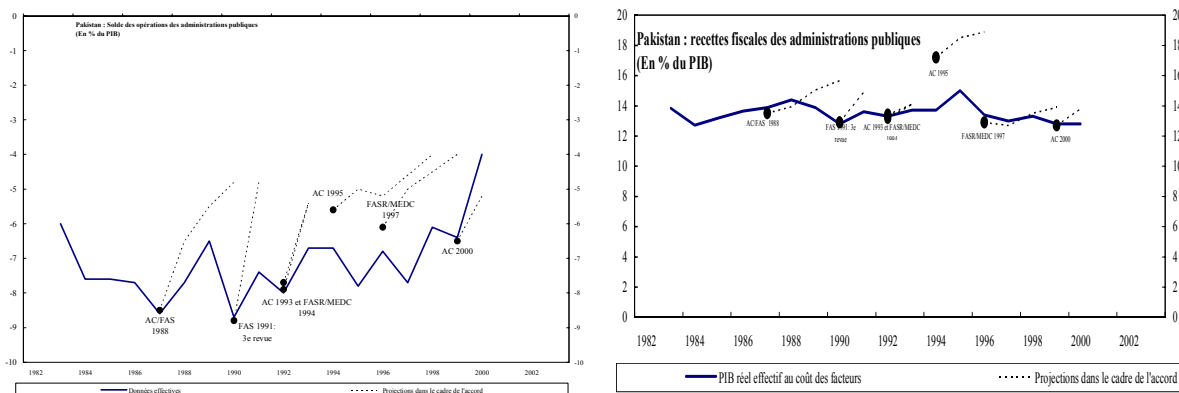
²² Cet argument repose sur le raisonnement suivant : l'établissement du budget sur la base de projections de recettes trop optimistes offre un moyen d'éviter de prendre des décisions difficiles en matière de dépenses lors des discussions sur le budget, alors que le déficit qui ne manquera pas de se produire lorsque les prévisions de recettes ne se confirmeront pas permettra au Ministère des finances d'imposer plus facilement une compression des dépenses qui aurait été inacceptable auparavant. (Néanmoins, les réductions ainsi adoptées risquent de ne pas être optimales — et ne l'ont souvent pas été — du point de vue de l'efficacité économique.)

²³ Par exemple, le délai d'exécution prévu était d'un an pour l'imposition du secteur agricole et de deux ans pour la mise en place d'une taxe générale sur les ventes à assiette large. Au bout de dix ans, ces deux réformes n'étaient toujours pas pleinement appliquées.

Graphique 3. Solde des transactions courantes et des opérations en capital (projections) et dette extérieure.



Graphique 4. Solde des opérations des administrations publiques et recettes fiscales

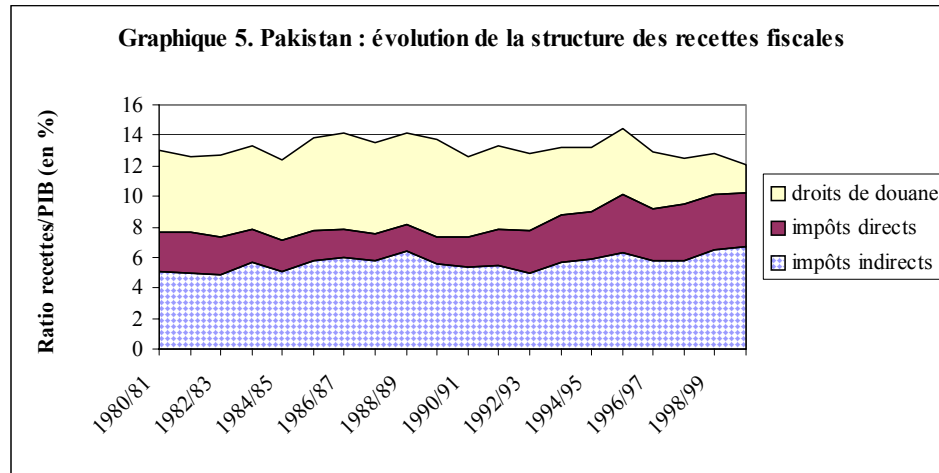


b) Certaines des mesures recommandées ont eu des effets secondaires défavorables

23. Certaines des recommandations intégrées aux programmes appuyés par le FMI ont eu des effets secondaires inattendus en raison des difficultés éprouvées à les appliquer.

24. Deux problèmes se renforçant mutuellement sont apparus dans le domaine budgétaire. Premièrement, la stratégie de réorientation de la fiscalité vers les activités intérieures et non plus vers le commerce international, caractéristique importante de tous les programmes appuyés par le FMI depuis 1980, a été mise en œuvre de manière désynchronisée, ce qui a posé des problèmes d'enchaînement. Si la réduction des droits de douane et autres taxes sur le commerce international a été relativement rapide, la taxe générale sur les ventes instituée en 1990 a mis beaucoup plus de temps à procurer des recettes d'un niveau comparable en raison de nombreuses exonérations qui n'ont pu être supprimées qu'au bout de dix ans et des déficiences de l'administration fiscale²⁴. De même, la contribution aux recettes de l'impôt sur le revenu a été insuffisante par suite du manque d'efficacité de l'administration fiscale et d'une assiette trop étroite. Ces facteurs expliquent en grande partie le manque à percevoir qui a caractérisé tous les programmes appuyés par le FMI depuis 1988 (voir graphique 5).

²⁴ En théorie, le passage des taxes sur le commerce international aux taxes à assise large sur les activités intérieures, comme la TVA, devrait conduire à une augmentation des recettes, puisque l'assiette de ces dernières inclurait généralement les biens faisant l'objet d'échanges. Dans le cas du Pakistan, toutefois, cet effet ne s'est dans l'ensemble pas concrétisé en raison des graves déficiences de l'administration fiscale, et des exonérations généreuses et généralisées qui ont persisté en dépit de la conditionnalité fixée en la matière dans chacun des programmes.



25. Deuxièmement, les efforts déployés pour réaliser les objectifs fixés en matière de déficit budgétaire ont conduit à de fréquentes augmentations ponctuelles d'impôts et à des réductions de dépenses en cours d'application du programme. Or, ces mesures étaient souvent incompatibles avec la stratégie à moyen terme poursuivie dans le cadre du programme. En particulier, les hausses des taux d'imposition et surtaxes, qui semblaient être le moyen le plus efficace de compenser le manque à percevoir dans le court terme, ont pu contribuer à réduire davantage la base d'imposition en encourageant le déplacement d'activités imposées vers le secteur informel. Elles ont également accru la complexité du régime fiscal²⁵. De nombreux observateurs au Pakistan ont fait remarquer que ces mesures ponctuelles ont affecté l'état d'esprit des milieux d'affaires en rendant la législation fiscale imprévisible (du fait des réformes juridiques fréquentes mais aussi des possibilités accrues de harcèlement des contribuables par les employés de l'administration fiscale, qui est traditionnellement investi d'un grand pouvoir discrétionnaire dans l'application de la politique fiscale). S'agissant des compressions de dépenses, la rigidité de leur structure (attribuable à la part importante des dépenses militaires et au poids des paiements d'intérêts) fait que les réductions ont inévitablement porté sur les dépenses de développement et les dépenses sociales, ce qui a conduit à une baisse sensible des investissements publics (ramenés d'environ 10 % du PIB en 1992 à 4,5 % en 2000).

26. En ce qui concerne les réformes du secteur financier, le même processus d'application inégale du programme de réformes a soulevé des problèmes d'enchaînement a posteriori. L'accord FAS de 1988 prévoyait la conduite d'actions simultanées sur trois plans : libéralisation des taux d'intérêt et des pratiques de prêt, réforme en profondeur de la

²⁵ En particulier, sous la forme de taux d'imposition multiples, de taxes sur les ventes en cascade, de retenues à la source multiples et d'un système complexe de droits d'accise.

réglementation du système bancaire et réduction sensible des besoins d'emprunt du secteur public. En l'occurrence, seul le premier de ces trois volets a été mis en œuvre. Par conséquent, les coûts de financement des déficits budgétaires ont explosé, ce qui a rendu encore plus difficile d'équilibrer le budget, et la santé du secteur bancaire s'est détériorée par suite de la dégradation de la gouvernance. Les prêts improductifs ont de ce fait atteint un niveau considérable. La forte détérioration du portefeuille de prêts des banques publiques est l'un des facteurs à l'origine du niveau élevé des écarts de taux d'intérêt «spreads», lequel a freiné l'activité économique ces dernières années.

27. Il convient toutefois de signaler que l'existence des deux types d'effets secondaires décrits ci-dessus n'implique pas que les recommandations fondamentales étaient mauvaises. En particulier, les résultats économiques n'auraient vraisemblablement pas été meilleurs si les droits de douane n'avaient pas été abaissés jusqu'à ce que les impôts intérieurs puissent procurer des recettes suffisantes (c'est-à-dire à la fin des années 90), ou si les taux d'intérêt n'avaient pas été libéralisés jusqu'à ce que le déficit budgétaire soit fortement réduit (ce qui reste à faire). Ces deux effets secondaires ont plutôt fait ressortir qu'une masse critique de réformes s'impose pour assurer l'efficacité de l'ajustement et que le sentier d'ajustement choisi ne peut ignorer la nécessité d'adopter un profil temporel plus long pour mettre en oeuvre les plus complexes de ces réformes. Toutefois, les compromis et risques que cela implique (dont les services du FMI étaient vivement conscients, comme semblent l'indiquer les documents internes) auraient sans conteste justifié des échanges de vues plus ouverts dans les entretiens avec les autorités et dans le cadre des rapports au Conseil d'administration²⁶.

c) Les réformes institutionnelles n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante

28. Avec le recul, il est maintenant largement admis après coup — tant au FMI (comme il ressort des opinions exprimées par le personnel interrogé plutôt que des rapports des services de l'institution) qu'au Pakistan — que les programmes appuyés par le FMI auraient dû mettre davantage l'accent sur les réformes des institutions, en particulier celles de l'administration fiscale, du secteur bancaire, et des entreprises publiques, questions qui viennent seulement d'être abordées ces dernières années²⁷. Le centrage explicite des programmes sur les réformes institutionnelles aurait eu pour effet non seulement d'attirer l'attention sur les

²⁶ Par exemple, un document interne de stratégie-pays établi au début de 1993 indique, à propos des enseignements à tirer de l'expérience en matière d'application de programmes appuyés par le FMI au Pakistan, que, «dans la détermination de l'ordre de priorité des mesures prévues au programme, il faut classer au premier rang le rééquilibrage et la réforme budgétaires, *en tenant pleinement compte des coûts budgétaires liés aux réformes des secteurs commercial et financier*».

²⁷ Ces critiques tiennent, dans une certaine mesure, à l'application des normes actuelles aux anciens programmes. En général, les documents relatifs aux programmes n'ont pas manqué d'indiquer que ces aspects étaient importants, mais sans insister sur l'application et le suivi détaillé de réformes institutionnelles plus profondes, conformément à la culture institutionnelle en vigueur à l'époque au FMI. En outre, un certain nombre de ces questions ont été considérées à juste titre comme étant au premier chef du ressort de la Banque mondiale. Toutefois, comme le montre la section C, ce partage des tâches entre le FMI et la Banque mondiale n'a pas conduit à l'adoption d'une approche opérationnelle visant à assurer le traitement de ces questions.

problèmes de capacité d'exécution, ce qui aurait rendu les objectifs du programme plus réalistes, mais aussi d'atténuer les problèmes de conception des programmes décrits ci-dessus.

29. En ce qui concerne l'administration fiscale, il ressort des entretiens avec de hauts fonctionnaires pakistanais et de l'examen de documents internes que les parties prenantes, d'un côté comme de l'autre, étaient implicitement d'accord pour penser que les objectifs de recettes ne pourraient être réalisés que si de vastes réformes de l'administration fiscale allaient de pair avec les réformes fiscales formellement suivies dans le cadre des programmes appuyés par le FMI. Cependant, aucun de ces programmes ne mettait explicitement l'accent sur la réforme de l'administration fiscale et, même si le Pakistan a accueilli plusieurs missions d'assistance technique du FMI en matière d'administration fiscale, l'application concrète des réformes n'a jamais fait l'objet d'une conditionnalité spécifique avant l'accord élargi/FASR de 1997/98²⁸. Aussi le recouvrement des recettes n'a-t-il guère progressé durant cette période en dépit d'une amélioration lente, mais en fin de compte sensible, de la politique fiscale.

30. De même, les parties prenantes des deux côtés s'accordent en général à reconnaître aujourd'hui que la dégradation de la qualité des portefeuilles des banques observée durant les années 90 aurait pu, pour l'essentiel, être évitée si les réformes du secteur financier entreprises au début de la décennie avaient été conçues différemment. En particulier, il est probable que de meilleurs résultats auraient été obtenus si l'on avait accordé la même importance à l'amélioration de la réglementation et à la libéralisation des taux d'intérêt et si l'on avait prêté dûment attention aux déficiences de la gestion des banques (en particulier aux ingérences politiques dans les décisions de prêt).

31. Enfin, les programmes appuyés par le FMI auraient été plus efficaces si les entreprises publiques avaient fait d'emblée l'objet d'une approche axée sur les réformes institutionnelles : le centrage de ces programmes sur la prévention d'un désalignement trop important entre les tarifs des entreprises publiques et les prix des marchés mondiaux était justifié, mais les besoins de restructuration plus vastes de ces entreprises ont été ignorés. Les faiblesses de cette démarche sont particulièrement manifestes dans le cas des grandes entreprises publiques (traitées en détail ci-dessous), dont l'impact sur l'économie dépasse de beaucoup celui de tarifs potentiellement générateurs de distorsions et a fini par prendre la forme de ponctions sur les ressources budgétaires, d'une offre onéreuse et peu fiable de services publics de base, d'une accumulation de prêts improductifs dans le système bancaire

²⁸ Le fait que les prévisions de recettes ne sauraient se confirmer sans une amélioration de l'administration fiscale a été souligné à maintes reprises dans des mémorandums internes par le Département des finances publiques, qui a en outre fourni un volume considérable d'assistance technique dans ce domaine et s'est souvent déclaré préoccupé de voir qu'il n'est pas toujours donné suite à ses recommandations. Il a en même temps souligné dans ses observations qu'il ne faut pas beaucoup compter sur une amélioration de l'administration fiscale pour assurer une augmentation considérable et rapide des recettes fiscales. Cela pourrait expliquer pourquoi l'amélioration de l'administration fiscale n'a pas été vivement recherchée par imposition d'une conditionnalité en la matière avant la mise en place des programmes les plus récents.

et d'un volume considérable d'arriérés croisés au sein du secteur plus large des administrations publiques.

2. L'absence d'internalisation et de suivi systématique a conduit à une application laxiste du programme

a) Le degré d'internalisation a généralement été faible

32. Le Pakistan a souffert d'une très grande instabilité politique pendant la plus grande partie de la période 1988–2000. Aucun gouvernement n'a réussi à rester plus de trois ans au pouvoir (la durée moyenne est de 18 mois)²⁹. Les effets de cette instabilité sur la capacité (et la volonté) des gouvernements successifs de mettre en œuvre de vastes réformes et de mener à bien un effort d'ajustement ambitieux semblent avoir été largement sous-estimés, du moins dans les rapports soumis au Conseil d'administration. La plupart des rapports des services du FMI sur l'utilisation des ressources de l'institution au cours de cette période faisaient état de l'instabilité politique mais indiquaient généralement que le gouvernement avait fermement pris en charge le programme et était bien résolu à le mettre en œuvre, même lorsqu'il s'agissait d'un programme négocié par un gouvernement intérimaire et approuvé à la dernière minute par le gouvernement entrant, comme dans le cas du programme appuyé par l'accord FAS de 1988 et l'accord élargi/FASR de 1994. Si les services du FMI ne se trompaient pas en déclarant dans leurs rapports successifs qu'un large consensus se dégagait entre les grands partis politiques sur les questions de politique économique, ce consensus ne donnait pas cependant des assurances quant à la capacité politique des gouvernements élus de mener à bien des politiques d'ajustement impopulaires (voir l'encadré 1).

33. En l'occurrence, lorsque des difficultés politiques ont surgi, il est souvent apparu que le programme de réformes de l'équipe économique n'était guère appuyé au niveau politique le plus élevé³⁰, du moins en ce sens que les hauts responsables n'étaient pas suffisamment convaincus de la nécessité des réformes et du fait que le coût politique de leur report dépasserait le coût économique d'une application immédiate. Aussi les efforts d'exécution du programme se sont-ils souvent limités au minimum nécessaire pour assurer le décaissement continu des ressources du FMI. Dans de nombreux cas, ce qui a été observé, c'est la lettre plus que l'esprit des conditions et, même si le durcissement progressif de la conditionnalité a peu à peu réduit la possibilité de telles pratiques, cela n'a pas suffi à compenser l'absence d'internalisation. Dans le domaine budgétaire, par exemple, les critères de réalisation portaient initialement sur le financement bancaire du déficit, alors que le déficit global n'était qu'un repère. Les banques n'étant pas une source de financement majeure du déficit, le

²⁹ En revanche, sur le plan administratif, une très grande stabilité caractérisait les échelons les plus élevés des deux principales institutions concernées, à savoir la Banque centrale et le Ministère des finances.

³⁰ Ce problème a été reconnu dans le document de stratégie-pays de 1993, qui souligne que le premier enseignement à tirer de l'expérience est qu'il importe que le dialogue de politique économique appelle au plus tôt un engagement total de la part des plus hauts responsables politiques pakistanais.

Pakistan a été en mesure de satisfaire aux critères de réalisation budgétaires jusqu'en 1994 en dépit de dépassements budgétaires importants.

Encadré 1 : Evaluation du degré d'internalisation du programme dans le cadre des accords du Pakistan avec le FMI

Une brève analyse, faite par un politologue sur la demande du BIE, de la situation politico-administrative qui régnait au Pakistan à l'entrée en vigueur des accords pluriannuels approuvés en 1993/94 et 1996/97 révèle l'existence de forces contraires, ce qui rend particulièrement difficile l'évaluation du degré d'internalisation et de faisabilité politique des programmes :

- *Les facteurs positifs* : les gouvernements en place au moment de l'approbation du programme bénéficiaient d'une majorité confortable au Parlement et au sein des gouvernements des principales provinces; les réformes qu'ils ont lancées avant l'approbation du programme étaient conformes à l'esprit de ce dernier et ils pouvaient s'appuyer sur une administration bien structurée et, aux échelons les plus élevés, compétente et stable. En outre, il semble qu'un large consensus se soit dégagé entre les principaux partis politiques sur les grands axes des réformes économiques.
- *Les facteurs négatifs* : les représentants d'intérêts acquis avaient beaucoup de poids dans l'assise politique de chaque gouvernement et pouvaient empêcher l'approbation des réformes (autrement dit, leurs défenseurs étaient dotés d'un «pouvoir de veto»), dont un grand nombre menaçaient directement ou indirectement les privilèges obtenus; les capacités d'exécution étaient faibles en raison des faiblesses de l'état de droit et de déficiences dans l'application des lois; le processus décisionnel (limité à un cercle étroit) et un dialogue dans lequel les réformes étaient considérées comme imposées par le FMI, ne se sont pas prêtés à une vaste internalisation de celles-ci. Compte tenu de tous ces facteurs, de sérieux doutes auraient dû être émis quant aux perspectives d'une application continue du programme.

Voir l'annexe I pour une présentation plus détaillée de l'analyse.

34. En ce qui concerne les réformes structurelles, la conditionnalité a pris initialement la forme d'engagements d'ordre général dans la lettre d'intention ou de repères structurels, qui ont été, dans le meilleur des cas, en partie observés (par exemple, la suppression des exonérations de droits d'accise, de droits de douane et autres taxes visées par l'accord élargi de 1980 et l'accord FAS de 1988). Lorsque la conditionnalité s'est «durcie» au milieu des années 90, les conditions ont souvent été satisfaites par des moyens réduisant leur impact au minimum. Voici quelques exemples propres à illustrer ce problème général :

- Une loi est promulguée mais non appliquée (ex. : l'extension de la taxe générale sur les ventes (TGV) au secteur des services et l'imposition du revenu agricole);

- Un nouvel impôt est institué, mais avec des exonérations si nombreuses que les ressources additionnelles qu'il procure sont négligeables (ex. : la loi de 1990 sur la taxe générale sur les ventes);
- Des exonérations d'impôt sont abolies en même temps que d'autres sont instituées.
- Dans d'autres cas, les mesures adoptées ont été ultérieurement remplacées par des actions en sens inverse ou suspendues (ex. : le mécanisme d'ajustement du prix du pétrole de 1995 à 1998).

35. En outre, durant la majeure partie de cette période, le gouvernement a eu pour pratique de faire du FMI son bouc émissaire pour ses décisions impopulaires, ce qui montre combien le degré d'internalisation effectif du programme était faible. À la longue, le moyen le plus sûr d'aliéner le soutien de la population à une mesure donnée était de lui apposer le label «FMI»³¹.

b) Les garde-fous à la disposition du FMI n'ont pas été pleinement mis à profit

36. Le degré d'instabilité politique et la faible internalisation qui en est résulté durant la période d'utilisation prolongée des ressources du FMI étaient tels que même le recours à l'arsenal entier des garde-fous à la disposition du FMI n'aurait sans doute pas donné les résultats escomptés des programmes successifs. Toutefois, nombre de ces garde-fous — que le Conseil d'administration a établis dans le cadre d'une stratégie visant à réduire au minimum l'utilisation prolongée des ressources du FMI (voir le chapitre III de la Partie I) — n'ont pas été pleinement mis à profit avant la fin de l'an 2000, date à laquelle, à l'inverse, on est passé à une pratique maximaliste en termes de rigueur des critères d'évaluation des antécédents³². Toutefois, l'internalisation est devenue elle aussi plus poussée, ce qui a probablement été un facteur plus déterminant du succès du programme que tout paramètre sous l'influence du FMI.

³¹ Une anecdote éloquent, recueillie par la mission d'évaluation au Pakistan, montre comment une longue série de programmes peu internalisés peut avoir des résultats pervers : lorsque le FMI a proposé d'intégrer dans le programme FRPC les principaux éléments de la réforme de l'administration fiscale préparée par les autorités, certains responsables s'y sont initialement opposés en expliquant que ces réformes étaient celles qu'ils voulaient vraiment appliquer mais que leur inclusion dans la lettre d'intention donnerait l'impression qu'elles sont imposées par le FMI et réduirait par conséquent leurs chances d'être mises en œuvre.

³² L'accord de confirmation de 2000, qui n'a été adopté qu'une fois appliquée une liste exceptionnellement longue de mesures préalables, va au-delà des engagements non honorés du programme interrompu précédent; les décaissements au titre de cet accord ont eu légèrement tendance à être concentrés en fin de période. L'accord FRPC actuel n'a été approuvé qu'au bout d'une année de résultats satisfaisants dans le cadre d'un accord de confirmation.

Obligation d'établir des antécédents

37. Lorsque la détermination ou la capacité des autorités à poursuivre des politiques d'ajustement sur une longue période est sérieusement mise en question – peut-être du fait de dérapages antérieurs dans leur application —, le FMI a généralement pour pratique de demander au gouvernement d'établir des antécédents avant d'être partie à un accord pluriannuel. Au Pakistan, toutefois, cette obligation a perdu son sens en raison de négociations prolongées. Par exemple, l'accord élargi/FASR de 1994, dont les négociations ont duré 18 mois, a été précédé d'un accord de confirmation qui n'a pas été appliqué jusqu'à la fin : il a été annulé au bout de six mois pour être remplacé par l'accord pluriannuel alors même que la première revue n'avait pas été achevée pour cause de dérapages dans l'application du programme³³. Les négociations de l'accord élargi/FASR de 1997 ont été entamées au milieu de l'année 1996, époque à laquelle le Pakistan bénéficiait d'un accord de confirmation après l'effondrement de l'accord élargi/FASR précédent. L'accord élargi/FASR a fini par être soumis au Conseil d'administration après établissement de six mois d'antécédents — non pas dans le cadre de l'accord de confirmation, qui avait été définitivement interrompu par suite de dérapages très importants, mais dans le cadre d'un programme suivi par le FMI, dont les objectifs avaient été révisés plusieurs fois pour tenir compte de divers dérapages et chocs.

38. Les autres instruments à la disposition du FMI sont les mesures préalables et la concentration des décaissements en fin de période pour inciter davantage le pays à persévérer dans son effort de réforme à moyen terme.

- Les mesures préalables ont été utilisées en rapport avec la plupart des demandes d'utilisation des ressources du FMI depuis 1988. Elles n'incluaient pas toujours les conditions fondamentales dont l'inobservation avait entraîné le dérapage du programme précédent (par exemple, l'élargissement de l'assiette de la taxe générale sur les ventes dans le programme de 1994, ou le mécanisme d'ajustement du prix du pétrole en 1997). En outre, à l'instar de toute autre forme de conditionnalité, elles sont susceptibles de n'être appliquées que de manière superficielle ou temporaire, comme le montrent les deux exemples suivants, qui portent sur l'imposition du secteur agricole : l'accord de confirmation de 1993 prévoyait l'application d'une mesure préalable visant à soumettre à l'impôt le secteur agricole. Cette mesure préalable a été considérée comme étant exécutée, mais des obstacles juridiques apparus par la suite ont rendu nécessaire l'imposition d'une nouvelle mesure préalable dans le cadre d'accord FASR de 1994, laquelle avait trait à l'approbation par le Parlement de l'ordonnance sur la soumission du secteur agricole à l'impôt fédéral. Aucune de ces mesures préalables n'a donné lieu à une imposition

³³ Selon les informations disponibles, les objectifs fixés pour fin 1993 ont été atteints. Il a alors été possible de soumettre une demande d'accord élargi/FASR au Conseil d'administration, qui l'a approuvée en février 1994.

**Encadré 2. Imposition du secteur agricole au Pakistan —
Historique de la conditionnalité du FMI^{1/}**

Les programmes appuyés par le FMI visent depuis 1981 à assurer l'imposition du secteur agricole par le biais de la conditionnalité ci-après (l'état d'exécution indiqué dans les rapports des services du FMI est signalé entre parenthèse). Aucun des éléments de cette conditionnalité — dont un grand nombre ont été effectivement observés, au sens étroit du terme — n'avait sensiblement accru la contribution du secteur agricole aux recettes fiscales à la fin de la décennie.

- **1981** (accord élargi) : engagement pris par les autorités, dans leur mémorandum de politique économique, d'imposer la production agricole dans un délai d'un an (mesure officiellement exécutée, mais le rendement de l'impôt est très faible).
- **1991** (FAS) : engagement pris par les autorités, dans leur mémorandum de politique économique, d'élargir la portée de la fiscalité agricole dans le budget 1992/93 (mesure non exécutée).
- **1993** (accord de confirmation) : mesure préalable portant sur la soumission du secteur agricole à l'impôt (exécutée).
- **1994** (accord élargi/FASR) : mesure préalable concernant l'approbation de l'ordonnance sur la soumission du secteur agricole à l'impôt fédéral (exécutée) et critères de réalisation afférents à l'élargissement de la base d'imposition agricole, notamment par ajustement des unités de l'indice des produits agricoles, dans un délai de six mois (exécutée).
- **1995** (accord de confirmation) : critère de réalisation sur l'intégration dans le budget 1996/97 de dispositions visant à élargir la fiscalité agricole en portant l'unité indiciaire à 400 roupies et en élargissant la base d'imposition (non observé).
- **1996** (accord de confirmation, révisé) : critère de réalisation concernant l'adoption par toutes les provinces (avant fin décembre 1996) des ordonnances sur la fiscalité agricole (non observé); création d'un groupe de travail sur les recettes pouvant être tirées des impôts agricoles dans les provinces (mesure exécutée) et d'un groupe de travail chargé de formuler des recommandations pour le budget 1997/1998 et le moyen terme.
- **1997** (accord élargi/FASR) : critère de réalisation concernant l'harmonisation de l'imposition des revenus agricoles des provinces avec celle en vigueur au Pendjab, pour fin juin 1998 au plus tard (critère non observé; une dérogation a été obtenue et un nouveau délai a été fixé).
- **1998** (accord élargi/FASR) : critère de réalisation concernant l'harmonisation de l'imposition des revenus agricoles dans les provinces avec celle en vigueur au Pendjab, pour fin juin 1999 au plus tard, et repère structurel relatif à l'établissement, dans le même délai, d'un barème et de seuils d'imposition des revenus agricoles dans les provinces qui soient susceptibles de procurer entre 3,5 et 4 milliards de roupies en 1990/2000 (conditions toutes deux observées en partie et avec du retard).
- **2000** (accord de confirmation) : critères de réalisation concernant l'extension de la taxe sur les ventes aux engrais à base d'urée et aux pesticides avant mars 2001 et à tous les autres intrants agricoles avant septembre 2001 (les deux critères de réalisation ont été observés); repères structurels concernant l'application intégrale des impôts frappant les revenus agricoles sur la base de la mise en place par les provinces des réglementations correspondantes, dont l'entrée en vigueur dans chaque province est fixée à la fin de juin 2001 au plus tard (observé avec retard dans deux provinces, non observées dans les deux autres).

1/ L'agriculture contribue pour environ 25 % au PIB, emploie la moitié de la population active et constitue l'une des principales sources de devises. En vertu de la Constitution du Pakistan, les agriculteurs sont exemptés de l'impôt sur leurs revenus agricoles, et seuls les administrations des provinces sont habilitées à lever l'impôt foncier. Le pouvoir politique des grands propriétaires terriens a toujours empêché l'administration fédérale de chercher à apporter aux textes de loi les révisions lui donnant le droit d'imposer les revenus agricoles ou la propriété foncière, et les administrations provinciales d'utiliser le pouvoir qu'elles ont pour parvenir au même but. Cette situation a fait du secteur agricole un refuge fiscal, parfois illégal, pour d'autres formes de revenus.

- significative des revenus agricoles (voir l'encadré 2)³⁴. Par conséquent, il semble que l'important dans les programmes du Pakistan, c'est l'ordre de priorité des mesures préalables et leur intégration dans la conception du programme et non leur quantité.

De manière générale, les décaissements échelonnés ont été assez concentrés en début de période³⁵, même lorsque les règles applicables en la matière autorisaient une certaine souplesse. Cet échelonnement favorable contraste avec la concentration généralement en fin de période des mesures de politique économique prévues par le programme : même dans le cadre de l'accord élargi/FASR de 1997, qui a succédé à une série de programmes interrompus, la moitié des conditions structurelles fixées dès le début se rapportaient à la deuxième année du programme, et plusieurs mesures essentielles, comme la réforme de l'impôt sur le revenu et de la fonction publique, l'extension de la taxe générale sur les ventes aux détaillants et l'abaissement des droits de douane n'étaient prévues que pour la troisième année du programme.

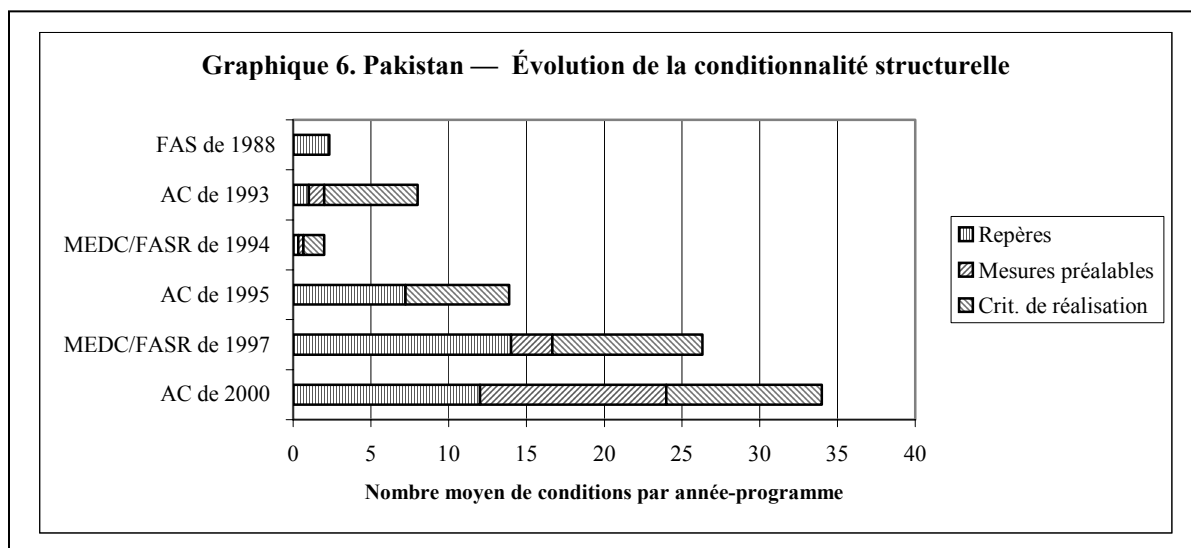
Conditionnalité

39. La conditionnalité opposée aux pratiques issues de la faible internalisation des programmes a cherché à combler peu à peu et autant que possible les brèches existantes par une augmentation du nombre global des conditions macroéconomiques et structurelles, un recours accru aux critères de réalisation et mesures préalables, par opposition aux engagements généraux pris dans la lettre d'intention, et l'utilisation de critères de réalisation permanents et autres dispositions irréversibles (voir le graphique 6).

40. Il est peu probable que la conditionnalité, quelle que soit sa forme ou le nombre des conditions, aurait suffi à compenser le manque de volonté ou l'incapacité fondamentales des autorités d'appliquer nombre des mesures prévues par les programmes successifs. Cependant, deux enseignements peuvent être tirés de l'expérience dans ce domaine. Tout d'abord, il aurait été plus facile pour le pays d'observer strictement la conditionnalité et pour le FMI d'en assurer une application rigoureuse si celle-ci avait été davantage axée sur les points vraiment essentiels. Ensuite, l'approche consistant à faire porter la conditionnalité sur les réglementations et non sur des mesures discrétionnaires mises en place par les autorités — laquelle a, en fin de compte été adoptée avec succès dans le domaine des exonérations fiscales et de l'ajustement des tarifs des services publics — aurait pu accélérer le processus de réforme si elle avait été plus rapidement adoptée et généralisée.

³⁴ Pour de plus amples informations sur l'effort d'imposition du secteur agricole au Pakistan et sur les obstacles en la matière, voir Khan et Khan (1998).

³⁵ Dans le cadre des accords de confirmation des années 90, le montant décaissé sur approbation du Conseil d'administration a été en moyenne de 12 % supérieur à celui qui aurait résulté de la division en tranches égales du total engagé aux termes de l'accord en question.



41. Des problèmes de moindre importance ont nui à l'efficacité de la conditionnalité au Pakistan. En premier lieu, le durcissement de la conditionnalité est toujours intervenu après un certain délai à la suite d'échecs répétés dans l'application des mesures, délai qui a été parfois très long (par exemple dans le cas de la conditionnalité relative au financement du déficit budgétaire ou aux ajustements des tarifs des services publics). En deuxième lieu, dans certains domaines, tels que l'administration fiscale, la tarification des services publics, ou la réforme des entreprises publiques, l'efficacité de la conditionnalité a été réduite par l'absence d'une approche persévérante et cohérente. Ces domaines, considérés comme essentiels au succès des programmes dans les années 80, ont cessé ultérieurement d'être couverts par la conditionnalité pendant plusieurs années, en dépit de progrès très limités et de dérapages épisodiques. Dans d'autres domaines, comme la fiscalité agricole, cette incohérence tient à l'absence de suivi des engagements non honorés entre deux revues ou programmes.

42. Les rares fois où la conditionnalité a été adaptée suivant une approche volontariste et cohérente, les résultats se sont à la longue améliorés, par exemple dans le domaine des exonérations d'impôt : après avoir pris la forme d'un simple engagement, exprimé dans la lettre d'intention, d'éliminer progressivement les exonérations d'impôt existantes (en 1988), la conditionnalité a revêtu celle d'un critère de réalisation permanent concernant la non-introduction de nouvelles exonérations (en 1995), puis d'une mesure préalable portant sur l'adoption d'une loi interdisant au gouvernement d'instituer de nouvelles exonérations (en 1998).

43. Enfin, la générosité relative avec laquelle le FMI a accordé des dérogations aux autorités, ou a consenti à leur apporter de nouveau son appui peu après une interruption d'un programme généralement due à d'importants dérapages budgétaires, a créé — selon nombre de hauts fonctionnaires pakistanais — une sorte d'aléa moral : s'attendant à recevoir tôt ou

tard une aide du FMI, les autorités ont été moins incitées à s'attaquer énergiquement au déficit budgétaire. C'est ainsi que, pour cinq des sept revues de programmes achevées au cours des années 90, il y a eu au moins une, souvent plusieurs (ce qui était généralement le cas) dérogations, pour la plupart aux critères de réalisation concernant le déficit budgétaire³⁶. De plus, en dépit des nombreuses interruptions dans l'application des programmes appuyés par le FMI, l'intervalle entre deux décaissements de ressources du FMI a généralement été court — n'excédant jamais 12 mois sur la période 1991–99³⁷.

C. À l'origine de certains problèmes de conception des programmes, des problèmes plus profonds de gouvernance interne du FMI

1. Des considérations d'ordre institutionnel ont lourdement pesé sur les décisions concernant l'intervention du FMI au Pakistan

a) Considérations d'ordre géopolitique

44. «La plupart des programmes appuyés par le FMI servaient essentiellement des fins politiques. Aussi n'est-il pas étonnant qu'ils n'aient guère donné de résultats sur le plan économique.» Cette opinion, exprimée par un haut responsable pakistanais interviewé par le BEI est, semble-t-il, très largement partagée au Pakistan, aussi bien dans les milieux officiels qu'ailleurs. Un grande partie des fonctionnaires du FMI qui ont participé aux travaux sur le programme du Pakistan sont eux aussi d'avis que les considérations politiques l'ont parfois emporté sur les appréciations d'ordre technique, s'agissant non pas nécessairement des détails de la conception du programme, mais du seuil global requis pour qu'un programme soit soutenu par le FMI.

45. Bien que les mémorandums internes et les comptes rendus des débats du Conseil d'administration ne comportent aucune preuve tangible ou flagrante que des considérations non économiques ont joué un rôle prédominant dans la décision du FMI de donner une suite favorable à une demande d'utilisation de ses ressources, ou d'achever la revue d'un programme, il ne manque pas d'anecdotes — relatées aussi bien par d'anciens hauts fonctionnaires pakistanais que par les services du FMI, qui montrent quel poids ces considérations ont eu dans certains cas. En outre, quelques événements marquants dans l'histoire des programmes ont suivi de près de moments majeurs de l'actualité géopolitique :

³⁶ Pendant cette période, le Pakistan s'est vu accorder 18 dérogations, dont huit à des critères de réalisation quantitatifs, huit autres à des critères de réalisation structurels et deux à des critères de réalisation permanents. De ces trois catégories de dérogations, la moitié était des dérogations aux critères de réalisation concernant le déficit budgétaire (deux tiers si les critères de réalisation afférents aux tarifs des services publics sont considérés comme faisant partie de la conditionnalité «budgétaire»). Toutes les dérogations aux critères de réalisation quantitatifs ont été demandées pour des raisons autres qu'«un léger écart technique» ou que des «chocs exogènes».

³⁷ Des intervalles quelque peu plus longs ont été observés au début et à la fin de la décennie et ont coïncidé avec des périodes de graves troubles politiques : de décembre 1989 à décembre 1991 et de juin 1999 à novembre 2000.

par exemple, l'accord élargi de 1980 a fait suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique; et l'interruption du programme au milieu de l'année 1998 a suivi les essais nucléaires du Pakistan.

46. De façon générale, jusqu'en 1998, l'impression répandue parmi les services du FMI était que les principaux actionnaires de l'institution, quel que soit le degré d'exigence qu'ils déclaraient avoir au sujet du contenu des programmes, ne souhaitaient pas courir le risque de voir de graves troubles éclater au Pakistan par suite d'une interruption de l'aide du FMI. Il s'en est dégagé le sentiment général, partagé par les services du FMI et par les autorités, que le FMI ne mettrait pas fin à son intervention quels que soient les résultats d'un programme donné. La succession d'événements défavorables de 1998–99 (essais nucléaires, coup d'État militaire, et révélation de communication de données budgétaires inexactes au FMI) a suscité un revirement brutal de l'opinion des actionnaires du FMI : les services de l'institution ainsi que les autorités ont alors eu le sentiment que l'appui du FMI serait loin d'être acquis sans d'excellentes performances dans le cadre d'un programme très ambitieux.

47. Il est impossible d'évaluer avec exactitude à quel point les considérations géopolitiques l'ont vraiment emporté sur les facteurs économique dans les décisions relatives aux programmes ou à leur conception, étant donné l'élément d'appréciation qui entre normalement dans toute décision portant sur l'utilisation des ressources du FMI. Toutefois le fait que les programmes appuyés par le FMI sont largement *perçus* comme étant très influencés par des facteurs politiques — aux yeux des pouvoirs publics qui y souscrivent aussi bien que des agents économiques dont ils visent à infléchir le comportement — a probablement eu pour effet à lui seul d'en réduire l'efficacité³⁸.

b) Considérations «systémiques» liées au mandat du FMI

48. Quatre aspects du mandat du FMI pourraient expliquer certains des problèmes de conception décrits ci-dessus. Premièrement, en tant qu'institution monétaire, le FMI est traditionnellement considéré comme étant avant tout chargé de fournir un soutien temporaire à la balance des paiements de ses pays membres, et non un financement à long terme. Cela signifie que ses interventions sont censées permettre le rétablissement de la viabilité de la balance des paiements sur une période relativement courte. Même si la création du MEDC et, ultérieurement, de la FAS, de la FASR et de la FRPC a allongé les délais prévus à cet effet, il aurait été jusqu'à récemment difficile de soumettre à l'examen du Conseil d'administration un programme n'ayant pas pour effet d'assurer la viabilité de la balance des paiements dans le court à moyen terme. Cette contrainte a probablement contribué à deux problèmes interdépendants: i) une tendance à un excès d'optimisme quant au délai de réaction de l'économie réelle aux mesures prises par les autorités, et au rythme d'exécution

³⁸ A ce propos, certains membres des services du FMI ont indiqué au BIE que les problèmes de conception des programmes décrits à la section B, comme l'irréalisme des projections macroéconomiques, le semblant de rigueur, etc., étaient symptomatiques des tentatives faites pour justifier la poursuite de l'aide au Pakistan tout en sauvant les apparences.

de réformes structurelles difficiles; et ii) le centrage des programmes sur des types de conditions structurelles qui peuvent clairement être remplies dans les délais prévus par les programmes — voire dans les quelques semaines séparant la mise au point du programme de sa soumission au Conseil d'administration dans le cas des mesures préalables. Les réformes institutionnelles complexes, essentielles à une viabilité durable, seraient beaucoup plus difficiles à mettre en place dans des délais aussi courts³⁹. En ce qui concerne le Pakistan, les hypothèses sous-jacentes des programmes n'ont commencé à devenir nettement trop optimistes qu'au début des années 90 (voir la section B). À partir de là, les mémorandums internes donnent à penser que plusieurs départements participant à l'examen des programmes ont exprimé de sérieuses réserves quant à l'optimisme de ces hypothèses, en particulier de celles qui avaient trait à la croissance du PIB et des exportations, ainsi que des objectifs en matière de recettes. La «contrainte systémique» traitée ci-dessus est une explication plausible des raisons pour lesquelles les programmes ont été approuvés tels quels en dépit de ces réserves.

49. Deuxièmement, jusqu'à la fin des années 80, le FMI donnait à son mandat une interprétation étroite en le centrant sur les politiques macroéconomiques et quelques volets structurels. Cette conception a radicalement changé avec la création des facilités concessionnelles, laquelle a amené le FMI à s'intéresser à un vaste champ de réformes structurelles sans nécessairement avoir les compétences requises pour parvenir à une solution optimale en matière de sélection, enchaînement et conception des réformes, du moins au début. Si, en théorie, ces faiblesses auraient pu être atténuées par une étroite collaboration avec la Banque mondiale (et la BASD), dans la pratique cette collaboration a été imparfaite. En conséquence, des domaines essentiels tels que la gouvernance et les réformes institutionnelles dans les secteurs de l'administration fiscale, de la fonction publique et des entreprises publiques, ont été en définitive mal gérés par les deux institutions car elles ne leur ont pas donné la priorité ni coordonné les efforts qu'elles ont déployés dans ces domaines. Les deux institutions ont reconnu, explicitement ou non, que ces questions étaient essentielles pour assurer une viabilité macroéconomique à long terme. Elles n'ont toutefois pas pu arriver

³⁹ C'est par exemple le cas de la réforme fiscale, où l'établissement des conditions sur la base de la promulgation ou de l'approbation par le Parlement de mesures déterminées n'a pas garanti leur application effective (c'est ainsi que, en ce qui concerne l'imposition du secteur agricole, les premières réformes juridiques ont été approuvées en 1994, mais leur application intégrale, qui fait l'objet d'un repère structurel, n'était pas chose faite au milieu de l'année 2001. C'est également le cas de l'extension de la taxe générale sur les ventes aux commerçants/détaillants, pour laquelle un délai analogue avait été fixé); s'agissant de l'amélioration de l'administration fiscale, la conditionnalité portant sur la création d'une structure administrative donnée n'a pu garantir son efficacité dans l'exécution des tâches qui lui ont été imparties (par exemple, le service d'audit fiscal, repère structurel pour 1997); ou encore, dans le domaine de la privatisation, la conditionnalité relative à la mise en état de vente de certaines entreprises publiques ne garantit pas forcément cette privatisation (comme ce fut le cas pendant la période 1996/1997 pour les entreprises des secteurs du pétrole et du gaz, dont un grand nombre n'était toujours pas vendues à la fin de 2000). Dans ce contexte, une solution consisterait à définir les conditions en termes suffisamment généraux pour donner aux services du FMI la possibilité de faire preuve de jugement dans leur évaluation des progrès réalisés au moment de la revue du programme. Cependant, il ressort d'autres études de cas (en particulier des Philippines) que cette conditionnalité «à des fins de revue» n'est pas une panacée.

à s'entendre, entre elles et avec les autorités, sur la définition des priorités et sur les plans d'action concertée à mettre en place pour y répondre, et ce, jusqu'à l'approbation de l'accord élargi/FASR (fin 1997).

50. Les problèmes du secteur de l'électricité en sont un bon exemple. Dans un premier temps (c'est-à-dire dans le cadre de l'accord FAS de 1988), le FMI s'est concentré sur les tarifs de l'électricité, sur la base d'ajustements ad hoc, en tant que nécessaire, avec pour objectif premier de maîtriser l'impact budgétaire des pertes d'exploitation et des besoins d'investissement du secteur de l'électricité. Cette condition a toutefois été omise dans les accords qui ont suivi⁴⁰, alors que la Banque mondiale recentrait dans le même temps son action sur le développement humain en limitant ses interventions dans le secteur de l'électricité aux aspects techniques. Entre-temps, les problèmes institutionnels, déjà sérieux, se sont aggravés⁴¹. Les besoins d'emprunt globaux des sept grandes entreprises publiques avaient ainsi atteint 2 1/2 % du PIB en 1996-97 (il s'agit pour l'essentiel de la WAPDA et de la KESC, les deux principaux producteurs d'électricité du secteur public). Les créances improductives des banques publiques sur ces entreprises avaient augmenté au point de menacer leur stabilité, et d'importants arriérés croisés des entreprises publiques entre elles et envers l'État se sont accumulés. La gravité du problème a alors amené les deux institutions financières internationales à lui accorder une plus grande attention. La Banque mondiale a aidé les autorités à élaborer des plans de restructuration opérationnelle et financière, dont l'application a été par la suite suivie au moyen de la conditionnalité des programmes appuyés par le FMI⁴². À la fin de 2000, les restructurations financière et opérationnelle avaient toutes deux été amorcées, mais il est probable qu'elles mettront beaucoup de temps à se traduire par des gains d'efficacité importants et à assurer une réduction sensible des coûts.

51. Troisièmement, la valeur de «sceau d'approbation» effectivement conférée par les bailleurs de fonds et les créanciers aux programmes appuyés par le FMI pourrait expliquer la tendance à trop promettre dans les programmes et, par la suite, celle à l'indulgence lorsque

⁴⁰ En raison vraisemblablement d'une réorientation de la stratégie, qui est axée, depuis 1993, sur la privatisation de ces entreprises.

⁴¹ La Banque mondiale les a diagnostiqués en 1998 en ces termes : les entreprises publiques souffrent de nombreux maux : inefficacité opérationnelle, effectifs en surnombre, incitations inappropriées, mauvais placements, exploitation et maintenance inadéquats, ingérence politique dans leur prise de décisions et autres problèmes préjudiciables à leurs performances... Elles sont devenues un instrument de création d'emplois, de favoritisme politique et de corruption... Leur inefficacité s'est traduite par des coûts considérables pour le secteur privé, dus au niveau élevé du prix des services publics et, dans bien des cas, à la médiocrité de l'offre. Les problèmes sont des plus graves dans le secteur de l'électricité. (Pakistan Public Expenditure Review, 1998, pages 15–16).

⁴² Parmi les conditions spécifiques figurent l'entrée en vigueur (avant décembre 1997) d'accords d'amélioration des résultats entre le gouvernement et la WAPDA, l'élaboration de plans d'action visant à restructurer les sept principales entreprises publiques (avant juin 98), le renforcement de la National Electric Power Regulatory Authority (avant juin 98), le rapprochement des factures d'électricité des administrations fédérale et provinciales et leur règlement (PA, 99) et l'application d'un programme de restructuration du secteur de l'électricité (avant mars 99).

les autorités ne tiennent pas leurs engagements. Ses fonctions de «garde-barrière» pour de nombreuses autres sources de financement permettent au FMI de disposer d'un puissant levier, mais impliquent également que les conséquences d'une interruption prolongée des programmes seraient très graves. En fin de compte, le FMI — suivant en cela le point de vue de ses actionnaires — s'est montré extrêmement réticent à prendre le risque de voir se concrétiser les effets négatifs d'une perturbation aussi profonde, ce qui implique une tendance intrinsèque à ne pas trop insister sur les points essentiels.

52. Quatrièmement, le mandat du FMI lui impose de venir en aide aux pays membres qui font les efforts nécessaires pour surmonter leurs difficultés économiques. Par conséquent, tout gouvernement qui s'engage à mener une telle action doit se voir accorder le bénéfice du doute, du moins au début. Au Pakistan, depuis 1988, l'instabilité politique a été telle que chaque nouvel accord avec le FMI a pour ainsi dire coïncidé avec l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement et il aurait été extrêmement difficile de refuser à ce dernier le bénéfice du doute qui lui est initialement dû sur ses intentions déclarées de politique économique.

c) Prêts défensifs

53. On a fait valoir⁴³ que l'un des facteurs qui contribuent à l'utilisation prolongée des ressources du FMI en l'absence d'ajustement est la nécessité d'assurer le règlement des échéances. Les créances du FMI sur le Pakistan ont été élevées pendant toute la période⁴⁴, quoique le Pakistan n'ait jamais manqué de s'acquitter de ses obligations de remboursement envers le FMI, même lorsque de fortes pressions se sont exercées sur ses réserves internationales. Les seules fois où il y a lieu de croire que des considérations de cet ordre aient pu jouer un rôle décisif, comme en témoignent les craintes de défaut de paiement explicitement exprimées dans les mémorandums internes, sont celles où le Pakistan a frôlé la crise de change : i) à la fin de 1996, juste avant la reprise de l'accord de confirmation et le relèvement de son montant; ii) dans les mois précédant l'achèvement, en janvier 1999, de la deuxième revue de l'accord élargi/FASR de 1997 à la suite de son interruption de facto en mai 1998; et iii) au milieu/fin de l'année 2000, avant l'approbation de l'accord de confirmation.

2. Évincée par les activités liées à l'utilisation des ressources du FMI, la surveillance n'a pu être exercée de façon véritablement indépendante

54. À deux exceptions près, les consultations au titre de l'article IV avec le Pakistan durant la période 1988-2000 ont toujours eu lieu conjointement avec les activités liées à l'utilisation des ressources du FMI. Pour ce qui est de la profondeur de la surveillance et de la qualité de celle-ci, lorsque l'on compare les rapports relatifs aux consultations

⁴³ Voir, par exemple, Birdsall *et al* (2001).

⁴⁴ L'encours des obligations du Pakistan pour la période 1988-2000 s'élevait en moyenne à 904 millions de DTS; les remboursements et rachats annuels ont été en moyenne de 148 millions de DTS pour la même période.

indépendantes au titre de l'article IV à ceux des consultations menées conjointement avec les activités liées à l'utilisation des ressources du FMI, ainsi qu'aux directives sur la surveillance pour la période 1982–2000, on constate que les consultations conjointes ont tendance à aborder de manière plus superficielle des questions clés comme les perspectives à moyen terme, la sensibilité aux chocs et les vulnérabilités⁴⁵. Par ailleurs, elles étaient généralement moins axées sur l'étude des arbitrages entre les diverses options et moins franches au sujet des divergences de vues entre les services du FMI et les autorités.

55. Encore une fois, cette «éviction» des aspects de la surveillance tient, semble-t-il, à des facteurs systémiques et non à une déficience ponctuelle des travaux des services du FMI concernant le Pakistan. Par exemple, étant donné l'incitation inhérente à ne pas porter préjudice au rôle de catalyseur des programmes appuyés par le FMI dans la mobilisation d'autres fonds, les activités de surveillance étroitement liées aux programmes ont eu tendance à ne pas soulever trop de questions sur la conception des politiques de remplacement ou les risques de dégradation de la situation.

a) Les effets des mesures de stabilisation à court terme sur la croissance à long terme et la viabilité de l'ajustement n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisamment approfondie

56. Il y a trois volets où l'on peut estimer après coup que la surveillance aurait pu jouer un rôle plus important dans l'analyse de certains des effets à long terme des mesures sur la viabilité de l'ajustement. Premièrement, les conséquences pour la croissance à long terme et, partant, pour la viabilité du dispositif d'ajustement budgétaire auraient pu faire l'objet d'une attention plus grande — quoique les rapports internes présentent des analyses plus poussées

⁴⁵ On a évalué la qualité de la surveillance exercée sur cette période en notant systématiquement les rapports pour neuf fonctions considérées par le BIE comme étant des «éléments essentiels» de la surveillance dans le cadre d'un programme (se reporter au chapitre VI de la Partie I, qui traite de la définition de ces éléments). Ces neuf fonctions sont : i) la présentation de scénarios à moyen terme et de remplacement réalistes; ii) l'établissement d'analyses de sensibilité significatives; iii) l'examen des risques de non-confirmation des hypothèses et projections; iv) l'analyse des risques de dérapage et de leurs conséquences, ainsi que des vulnérabilités; v) une présentation équilibrée des opinions des autorités, y compris des divergences de vues importantes entre elles et les services du FMI; vi) un exposé convaincant de la ligne d'action proposée; vii) l'étude des solutions de remplacement et des arbitrages ; viii) un examen critique et franc des résultats de l'utilisation antérieure des ressources du FMI; et ix) un exposé sur la collaboration/interaction avec la Banque mondiale. Les résultats de cette évaluation concordent avec ceux de l'examen biennal de la surveillance de 2002. En d'autres termes, le Pakistan constitue une exception non pas tant par l'absence d'une surveillance indépendante intense, mais par le temps que cette surveillance a duré.

que les documents soumis au Conseil d'administration⁴⁶. En particulier, les effets négatifs à long terme des mesures ponctuelles mises en œuvre par les autorités pour compenser l'insuffisance des recettes, ou des compressions de dépenses opérées à chaud à la place d'une amélioration fondamentale de leur structure et de leur qualité n'ont pas été mis en lumière dans les rapports de surveillance, même lorsque de fortes réserves ont été exprimées à leur sujet dans le processus de revue interne.

57. Deuxièmement, comme la plupart des programmes n'ont pas abouti à l'ajustement recherché mais ont quand même donné lieu à d'importants décaissements, le financement a fini par se substituer en grande partie à l'ajustement. Dans une large mesure, c'est tout simplement le schéma des années 70 et 80 qui s'est répété ici, mais cette fois dans un environnement caractérisé par une faible croissance et des coûts de financement beaucoup plus élevés (les envois de fonds des travailleurs et les apports d'APD rapportés au PNB ont baissé de plus de 40 % dans les années 90 par rapport à la moyenne des 20 dernières années, et l'élément concessionnel a lui aussi diminué, tombant de 46 % à 32 %). Le Pakistan s'est ainsi trouvé pris au piège d'une dette insoutenable, problème que les services du FMI n'ont pas étudié à fond dans leurs rapports jusqu'en 1997, en partie, semble-t-il, par souci de ne pas nuire à l'effet favorable des programmes sur la crédibilité⁴⁷.

58. Troisièmement, la surveillance n'a pas sonné l'alarme assez fort et assez tôt contre l'accumulation graduelle de la dette non couverte de la banque centrale sous la forme de dépôts en devises (principal canal par lequel les dettes se sont accumulées), dont le niveau a

⁴⁶ En particulier, plusieurs études datant du début des années 90 (par exemple, Haque et Montiel, 1992) soulignent que, dans le cas du Pakistan, une stratégie de compression du déficit axée sur une réduction des investissements publics aurait de gros effets négatifs sur la production, en raison du recul des stocks de capital public *et* privé, puisque la réduction du stock de capital public aurait entraîné celle de l'investissement privé. Une baisse des taux d'intérêt n'attire pas les investisseurs dans pareil cas parce que la baisse du stock de capital public représente en fait un choc d'offre négatif important (pages 9–10). Chose intéressante, le document de stratégie de 1993 pour le Pakistan mentionnait explicitement les conclusions de l'étude susmentionnée. Certes, on peut faire valoir que, dans un climat de corruption, l'impact des dépenses publiques en capital sur l'offre est limité et que, par conséquent, la compression de ces dépenses est l'action logique à mener dans le court terme, à condition qu'elle s'accompagne d'une réforme de la gestion des dépenses publiques.

⁴⁷ Comme nous l'avons déjà indiqué, d'autres analyses internes ont été effectuées — par exemple, à la fin des années 80 par des économistes du Département des études du FMI. Toutefois, la publication de leurs travaux sous la forme d'un document de travail du FMI n'a été autorisée qu'à la fin de l'année 1992, par souci, semble-t-il, de la nature sensible de cette question. Il ressort clairement de l'étude de Haque et Montiel (1992) que, «bien que le coût moyen du service de la dette ait été faible dans le passé, on peut s'attendre à une hausse de son coût marginal dans les années à venir car, en raison de l'ouverture de l'économie, la parité internationale des taux d'intérêt est appelée à prévaloir ... Le niveau élevé de la dette publique laisse penser que son service a le pouvoir de contrarier les plans futurs de réduction du déficit.» À supposer que les ratios recettes/PNB et dépenses primaires/PNB soient constants et que le taux de croissance demeure à 5,8 % (taux qui s'est avéré très supérieur au niveau effectif), les auteurs ont constaté que le ratio déficit/PNB atteindrait 8 % en cinq ans sous le seul effet d'une hausse des coûts du service de la dette. En retenant la même hypothèse pour la croissance du PNB, ils ont trouvé par ailleurs qu'un déficit moyen de 4 % du PNB sur les cinq prochaines années s'accompagnerait d'une réduction des déséquilibres macroéconomiques (en fait, le déficit budgétaire a représenté en moyenne 7 % du PNB durant les années 90).

fini par être très élevé⁴⁸. À la date de l'approbation de l'accord élargi/FASR de 1997, les dépôts en devises se chiffraient à plus de 11 milliards de dollars, soit 17 % du PNB et 9 fois le niveau des réserves internationales brutes. Cette vulnérabilité s'est transformée en crise de liquidité en devises lorsque les sorties de capitaux se sont intensifiées au milieu de l'année 1998 après les essais nucléaires du Pakistan et les sanctions internationales correspondantes, ce qui a conduit les autorités à imposer le gel des dépôts.

59. Les rapports de surveillance, quoique exacts dans les faits, n'ont jamais accordé une grande importance à cette question, même lorsqu'ils ont évoqué les inconvénients d'une forte dépendance à l'égard des dépôts en devises, et les rapports de mission laissent entendre que l'accumulation de dettes massives non couvertes sous forme de dépôts en devises n'a jamais constitué une question fondamentale dans les entretiens avec les autorités sur leur politique économique ou leur programme avant la fin de 1996 (voir l'encadré 3). Toutefois, il ressort de nos interviews de membres des services du FMI, entre autres, que ces facteurs de vulnérabilité ont commencé à être évoqués dans les entretiens avec les autorités au début des années 90, même si cette question n'a occupé que beaucoup plus tard une place de premier plan dans les rapports du FMI.

b) Les facteurs risquant d'atténuer la crédibilité des programmes ont été minimisés

60. Les discussions sur les risques pour les perspectives d'évolution du programme et les analyses de sensibilité des projections de moyen terme ont été en général limitées, en ce sens que ces analyses n'ont jamais pris en compte des chocs exogènes suffisamment importants pour que l'évolution à moyen terme sorte de la trajectoire «viable», alors même que l'économie du Pakistan était soumise à divers chocs d'une ampleur beaucoup plus grande⁴⁹. De même, ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'ont été présentées des analyses a priori des effets des dérapages (le rapport relatif à la demande d'accord de confirmation de 1993 et les consultations de 1991 et 1995 au titre de l'article IV sont les seules exceptions en question, mais des exceptions bienvenues). Lorsqu'elles sont présentées, ces analyses ne rendent pas compte des effets secondaires que pourrait avoir une exécution inégale des réformes relevant d'un programme global.

61. Pour les mêmes raisons, la plupart des rapports conjoints sur les activités de surveillance et d'utilisation des ressources du FMI n'ont guère traité des arbitrages entre les différentes stratégies possibles et des divergences de vues entre les services du FMI et les autorités sur la meilleure solution à adopter. Par exemple, lorsque les programmes ont suivi

⁴⁸ Les dépôts, une fois confiés à la banque centrale, ont en fait servi à financer des prêts à l'État et n'ont donc pas donné lieu à une accumulation correspondante de réserves, ce qui explique l'existence d'une dette en devises non couverte. Les dépôts ont augmenté à un rythme rapide à partir de 1991 — première fois que les résidents ont été autorisés à les détenir — en partie du fait de diverses incitations par les prix à l'intention des banques et des déposants et de l'absence de questions posées à leur sujet.

⁴⁹ Par exemple, le seul choc pris en compte dans l'analyse de sensibilité jointe à l'accord élargi/FASR de 1997 était l'établissement des exportations de coton à un niveau inférieur de 1 % aux projections.

la préférence des autorités pour l'imposition d'une taxe sur le chiffre d'affaires des négociants et non de la taxe générale sur les ventes, comme le préconisaient les services du FMI, ou pour un effort de recensement systématique des contribuables au lieu d'améliorations ciblées du recouvrement de l'impôt, seules les options retenues ont été présentées, sans une analyse détaillée de leurs avantages et inconvénients par rapport aux autres solutions proposées. De même, les rapports n'ont pas fait état des divergences de vues entre les services du FMI et les autorités (ainsi qu'au sein des services de l'institution) sur les moyens de mettre fin au gel des dépôts en devises.

Encadré 3. La question des dépôts en devises dans les rapports des services du FMI

De 1992 à fin 1995, les rapports de surveillance ont retracé, de manière factuelle, l'évolution des dépôts en devises¹, et certains d'entre eux ont indiqué que ces dépôts accentuaient la faiblesse des réserves internationales brutes. Toutefois, dans ces rapports, les services du FMI n'ont pas signalé que les dépôts en devises étaient un important facteur de vulnérabilité² ni recommandé une solution précise à ce problème. L'approche du FMI a radicalement changé en 1996 : il n'y a pas eu de consultations au titre de l'article IV, mais le rapport des services du FMI sur la deuxième revue de l'accord de confirmation, achevée au moment où le Pakistan frôlait la crise de change en partie par suite de retraits de dépôts en devises, a clairement mis en évidence les risques d'un recours massif aux engagements à court terme pour financer le déficit des transactions courantes; en outre, pour la première fois, leur rapport fait état d'une conditionnalité précise concernant l'élaboration ultérieure d'une stratégie visant à mettre fin à la dépendance des banques à l'égard de la couverture de change à terme offerte par la Banque centrale. En l'occurrence, la définition de cette stratégie a pris plus de temps qu'on ne l'avait initialement prévu et la crise immédiate était alors passée. Les consultations de 1997 au titre de l'article IV sont retournées à une approche relativement souple : bien que l'existence d'une dette massive en devises non couverte soit toujours considérée comme une préoccupation majeure, l'accent a été mis surtout sur les contraintes qui en résultent pour la conduite de la politique de change et sur les distorsions des incitations induites par le faible niveau du prix de la garantie à terme de la Banque centrale, et non sur les risques imminents de crise de change³. L'accord élargi/FASR, approuvé à la même époque, prévoit une stratégie de sortie détaillée, fondée sur les recommandations d'une mission d'assistance technique du FMI et partiellement appuyée par une conditionnalité explicite. Toutefois, dans la mesure où les besoins de financement n'avaient pas diminué, il est peu probable que les autorités aient procédé à son application, même sans la crise du milieu de 1998⁴.

¹Cependant, à partir de 1993, ce compte rendu factuel n'était que partiel, puisque, à la demande des autorités, les dépôts en devises détenus par les résidents étaient enregistrés «au-dessus de la ligne» à la balance des paiements parmi les transferts privés, et même les dépôts en devises détenus par les non-résidents n'étaient pas inclus dans le stock de la dette extérieure aux tableaux des principaux indicateurs. En outre, les dépôts en devises détenus par les résidents, même s'ils représentent une créance rapidement mobilisable sur les réserves de la banque centrale, n'étaient pas soustraits des réserves internationales aux fins du suivi par le FMI des réserves de change nettes.

²Le premier rapport dans lequel les services du FMI ont insisté sur l'aspect vulnérabilité est le document d'accompagnement du rapport au titre de l'article IV de 1995. Les documents internes montrent que cet aspect était bien compris dès 1993 : un mémorandum du Département des études indique que «des efforts déployés par les résidents pour réduire leurs dépôts en devises auprès du système bancaire intérieur pourraient non seulement entraîner immédiatement des difficultés de balance des paiements, mais aussi précipiter une grave crise bancaire. En effet, étant donné le déséquilibre entre le faible niveau des réserves de change brutes du Pakistan et l'ampleur de ses comptes en devises non couverts ... des sorties de capitaux, même modestes, pourraient provoquer une perte de confiance dans la capacité des pouvoirs publics à assurer la convertibilité des dépôts en devises. Dans les conditions actuelles, ce serait un succès majeur que de pouvoir éviter une crise de change et l'annulation des mesures de libéralisation.»

³Cependant, ce document n'est pas sans indiquer, dans une section séparée, que «la fragilité de la position des réserves de change du Pakistan est aggravée par l'accumulation d'engagements en devises à court terme par le système bancaire, pour la plupart...sous la forme de dépôts en devises.»

⁴ En effet, le rapport des services du FMI sur la première revue de l'accord élargi/FASR, achevée en mars 1998, indique que les autorités étaient préoccupées par la baisse des dépôts en devises enregistrée les mois précédents.

c) L'utilisation des ressources du FMI a seulement fait l'objet d'une évaluation a posteriori de nature limitée

62. Une autre fonction de surveillance dont l'importance a été malheureusement minimisée dans la plupart des rapports au titre de l'article IV — et dans d'autres rapports au Conseil d'administration — depuis 1988 est l'évaluation a posteriori des résultats de l'utilisation des ressources du FMI. Parmi les premiers de ces rapports, seul le rapport sur les consultations de 1991 au titre de l'article IV fournit une analyse détaillée des résultats obtenus dans le cadre des programmes antérieurs. Les rapports de surveillance ultérieurs n'ont présenté qu'un compte rendu factuel limité des tout derniers résultats de l'utilisation des ressources du FMI, et ont en général passé sous silence les difficultés d'exécution chroniques, par opposition au ton plus critique des documents internes⁵⁰. Le rapport sur les consultations de 2000 au titre de l'article IV marque une nette amélioration à cet égard en considérant les résultats économiques du passé lointain, mais sans examiner les raisons des échecs des programmes anciens ou précédents.

3. Des questions de gouvernance interne ont parfois contribué aux imperfections de la conception des programmes

a) Une attention excessive est consacrée au réglage minutieux du cadre de programmation financière

63. Un cadre macroéconomique solide et intrinsèquement cohérent est essentiel au succès de tout programme d'ajustement; toutefois, le cadre de «programmation financière» du FMI, tel qu'il a été appliqué au Pakistan, comportait plusieurs imperfections, qui ont pris d'autant plus d'importance qu'il existait une déficience majeure : la solidité du cadre lui-même dépend fortement du réalisme des objectifs de croissance. Au Pakistan, de fortes pressions à l'excès d'optimisme étaient à l'oeuvre pour des raisons déjà mentionnées.

64. Tout d'abord, la précision avec laquelle les objectifs quantitatifs sont fixés (et suivis) est en contradiction avec les graves imperfections des données sur lesquelles ils reposent. Ensuite, l'importance accordée à ces objectifs dans la détermination des politiques macroéconomiques à suivre (et dans leur évaluation ultérieure) ne rend souvent pas

⁵⁰ Même les documents internes, toutefois, n'ont fait que relever les difficultés d'exécution rencontrées dans le passé. Le seul effort qui ait été réalisé pour dresser le bilan de l'expérience passée et pour définir les orientations stratégiques de l'intervention future FMI est celui dont fait état le document de stratégie-pays de 1993, mais les liens étroits de celui-ci avec le document contenant des instructions pour les négociations de ce qui est devenu l'accord élargi/FASR de 1994 en a limité la valeur «stratégique». En outre, les enseignements qui y sont tirés de l'expérience passée ne semblent pas avoir été systématiquement pris en compte dans la conception des programmes ultérieurs. Aucun autre document de stratégie-pays n'a été rédigé depuis, même après le regain d'intérêt manifesté en 1997 pour ce type de document avec l'élaboration de directives visant à en faire le principal moyen dont disposent les services du FMI pour prendre du recul par rapport aux aléas des négociations du programme, tirer les leçons de l'expérience du pays et concevoir une stratégie optimale d'intervention du FMI dans le pays.

suffisamment compte des incertitudes considérables qui entourent les hypothèses d'impact sous-jacentes. À la lumière de ces considérations, les autorités et la plupart des fonctionnaires du FMI qui ont été interrogés ont jugé excessif le temps dévolu au «réglage minutieux» des variables de la programmation financière, tant au stade de la négociation qu'à celui du suivi ultérieur, estimant qu'il aurait mieux valu consacrer ce temps à des questions plus essentielles.

65. Les questions qui, selon les membres des services du FMI eux-mêmes, n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante à l'issue de ce processus au Pakistan sont : la dynamique de l'économie réelle (en particulier les liens entre les variables suivies dans le cadre des programmes et les résultats économiques), l'analyse des sources de croissance et l'impact de divers chocs exogènes sur les performances économiques.

b) Certaines des incitations à l'intention des services du FMI peuvent avoir des effets pervers

66. Il est un sentiment très répandu, partagé par les responsables pakistanais et un grand nombre de fonctionnaires du FMI, que le processus de prise de décision du FMI penche en faveur de programmes qui ont l'air «durs» sur le papier, même si des doutes sérieux sont émis quant à leur réalisme. Un certain nombre de fonctionnaires du FMI qui ont travaillé à un ou plusieurs programme(s) pakistanais ont indiqué que le système d'incitations internes récompense davantage la rigueur que le réalisme, et que la négociation d'un programme ambitieux qui s'écarte peu des instructions reçues par la mission facilite considérablement le processus d'examen interne, ce qui n'est pas le cas lorsque l'on essaie d'être réaliste et de répondre aux préoccupations des autorités, qu'elles soient valides ou non.

67. En outre, la plupart des fonctionnaires du FMI qui ont été interrogés ont déclaré que l'attention excessive portée au réglage minutieux de la programmation financière tient au centrage du processus de contrôle interne sur cet aspect des programmes⁵¹ et qu'elle n'a pas permis de faire une place beaucoup plus grande à l'évaluation de leur degré d'internalisation et de la capacité des autorités à mettre en oeuvre les mesures inscrites au programme. Le passage de la FASR au processus FRPC/DSRP a pour but d'apporter des améliorations dans ce domaine, mais il est encore trop tôt pour savoir si ce changement d'orientation sera couronné de succès⁵².

68. Bien que ce biais soit absente des directives internes, il n'en reste pas moins que la plupart des préoccupations exprimées au sujet des demandes du Pakistan à utiliser les

⁵¹ Cette orientation tient elle-même en grande partie au cadre juridique des programmes, qui fait intervenir des procédures lourdes et, de l'avis des autorités, embarrassantes si l'on observe des écarts, aussi légers soient-ils, par rapport aux objectifs.

⁵² Le premier accord FRPC en faveur du Pakistan a été approuvé à la fin de 2001, et le DSRP intérimaire a été achevé peu avant la mission du BIE auprès de ce pays. De ce fait, ils sont tous deux exclus du champ de la présente évaluation.

ressources du FMI au cours du processus de contrôle interne et dans les compte rendus des réunions du Conseil d'administration portaient sur le manque d'ambition des programmes, tant au niveau macroéconomique que structurel, et non sur leur défaut de réalisme ou sur leurs difficultés d'exécution présumées.

69. Un problème connexe est celui de la rotation des effectifs, qui s'est considérablement accélérée dans les années 90⁵³. Bien que la pratique suivie dans le cas du Pakistan ne diffère guère de celle qui s'applique depuis peu à l'ensemble du FMI (voir le chapitre IV de la Partie I), elle a amené les autorités à penser qu'il y a, dans la conduite des négociations, une grande perte de temps due à la nécessité, pour les nouveaux membres de la mission, de se familiariser avec les questions traitées.

70. Enfin, les autorités pakistanaïses ont indiqué que les représentants résidents du FMI jouent un rôle très important et se sont montrées très élogieuses à l'égard de leurs contributions. Elles sont toutefois d'avis que la connaissance que les représentants résidents ont des réalités du pays n'est pas suffisamment prise en compte dans l'élaboration des politiques au siège du FMI.

c) Plusieurs directives internes n'ont pas été intégralement appliquées

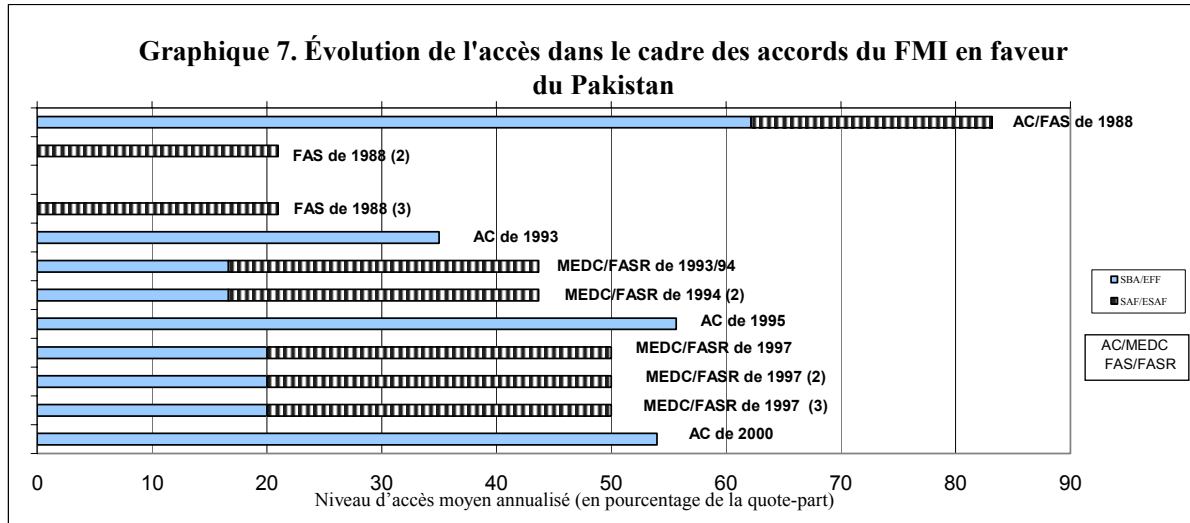
71. Au fil des ans, le FMI a mis au point, pour assurer une utilisation efficace de ses ressources, une série de directives internes, dont certaines s'appliquent aux utilisateurs persistants et d'autres, à l'ensemble des utilisateurs (voir le chapitre III de la Partie I pour de plus amples détails). S'il est peu probable que l'application intégrale de ces directives aurait évité au Pakistan un recours prolongé aux ressources du FMI ou fortement influé sur l'efficacité des programmes, il y a néanmoins lieu de signaler deux défauts de procédure.

72. Premièrement, les directives générales sur la justification du niveau d'accès et la capacité du pays à rembourser le FMI appellent à la présentation d'arguments solides en cas d'utilisation prolongée et/ou d'antécédents médiocres. Dans la pratique, cette question a été en général traitée de façon superficielle dans les rapports successifs sur l'utilisation des ressources du FMI par le Pakistan, bien que le niveau d'accès approuvé se soit toujours situé à l'extrémité supérieure de la fourchette jusqu'à la fin de la période et se soit modérément accru au fil des ans au lieu de diminuer (voir le graphique 7).

73. Deuxièmement, les directives applicables aux utilisateurs persistants, telles qu'elles ont été avalisées par le Conseil d'administration en 1984 et 1991, ne semblent pas avoir été intégralement suivies. Ces directives appellent à l'adoption d'une approche préventive dans la conception des programmes aux fins d'une mise en œuvre efficace de ceux-ci (antécédents

⁵³ Dans le cas du Pakistan, six chefs de mission et neuf économistes différents se sont succédés sur la période 1990-2000. Seuls deux des économistes sont devenus chefs de mission par la suite. Toutefois, une plus grande constance a été assurée par la participation régulière du Directeur du Département de tutelle, ou d'un autre haut fonctionnaire, aux discussions portant sur des points essentiels.

à établir, mesures préalables, décaissements concentrés en fin de programme, niveau d'accès allant en diminuant, etc.) ainsi qu'à l'inclusion dans les rapports des services du FMI d'une évaluation critique des résultats des programmes précédents et d'une analyse des raisons pour lesquelles leurs objectifs n'ont pas été réalisés. Comme indiqué précédemment, ce n'est qu'à de rares occasions que de franches évaluations a posteriori ont été effectuées.



D. Conclusions et solutions proposées

74. Les divers facteurs examinés dans le présent rapport interviennent plus ou moins dans nombre de programmes appuyés par le FMI, et c'est clairement leurs effets conjugués, plus que l'influence isolée de l'un quelconque d'entre eux, qui est à l'origine de l'efficacité limitée des programmes et, partant, de l'utilisation prolongée des ressources du FMI. En outre, celui-ci a dû manifestement faire face à une situation extrêmement difficile dans le cas du Pakistan, où toute organisation extérieure aurait été limitée dans sa capacité d'obtenir de meilleurs résultats. Comme il n'y a aucun moyen de savoir ce qui se serait produit autrement, il est impossible de conclure avec certitude que le FMI aurait pu faire mieux s'il avait choisi telle ou telle autre ligne d'action. Cependant, les enseignements suivants méritent d'être relevés. Ces points sont analysés plus en détail dans la Partie I du rapport.

1. La conception des programmes s'est ressentie de pressions en faveur de la formulation de promesses irréalistes et de la minimisation des risques

75. Un certain nombre de facteurs ont conduit les services du FMI et les autorités pakistanaïses à souscrire à des programmes qui étaient fondés sur des hypothèses trop optimistes et dans lesquels les remèdes rapides, mais superficiels étaient préférés à des réformes plus difficiles mais essentielles. Au stade de la mise en œuvre du programme, ces pressions ont donné lieu à des actions qui étaient parfois conformes à la lettre mais pas à l'esprit des accords. Dans d'autres cas, les politiques convenues n'ont été appliquées que

partiellement, d'une manière qui s'est avérée porteuse d'effets pervers (par exemple réduction des droits de douane sans taxe de remplacement), tandis que l'accent n'a pas été mis sur d'autres actions essentielles (par exemple le renforcement du recouvrement des impôts intérieurs). Une utilisation plus cohérente et volontariste de la conditionnalité, l'obligation d'établir des antécédents et autres outils de supervision de l'exécution des programmes auraient pu améliorer les résultats des programmes successifs. Mais au-delà de cela, pour ne pas retrouver ces problèmes dans les programmes futurs, il y a lieu de prêter attention à chacun des facteurs suivants :

- les pressions pour qu'un programme appuyé par le FMI produise des résultats dans un délai très court : c'est aller à l'encontre du but recherché que d'essayer à tout prix d'inscrire des réformes à long terme dans un horizon temporel trop court pour être réaliste, notamment en ce qui concerne l'application de réformes complexes qui peuvent être essentielles à la viabilité à long terme. Dans certains cas, une évaluation plus réaliste du rythme d'ajustement possible pourrait s'imposer. À cet égard, il faut approfondir la réflexion sur l'approche à suivre pour la mise en oeuvre des réformes institutionnelles à long terme, comme celles du régime fiscal ou de l'administration fiscale, qui s'étendent au-delà de la période couverte par les programmes et ne peuvent souvent pas se réduire à quelques mesures concrètes. Il en est ainsi, que ces réformes soient essentielles à la stabilité macroéconomique (c'est-à-dire clairement liées à l'une des fonctions fondamentales du FMI) ou indispensables à la croissance future ou à la réduction de la pauvreté par un autre aspect qui est moins clairement lié à l'une des responsabilités premières du FMI (par exemple, la réforme des entreprises publiques et autres types de réforme institutionnelle). Le cas du Pakistan montre qu'il ne suffit pas, par exemple, d'exiger l'adoption d'une loi. Sur ces derniers points, l'une des grandes leçons à tirer de l'expérience est qu'il importe que le FMI collabore avec des partenaires comme la Banque mondiale pour assurer que toutes ces réformes bénéficient du soutien extérieur nécessaire (solution préférable à l'élargissement du mandat du FMI).
- les pressions pour l'octroi d'un «sceau d'approbation» permettant de mobiliser d'autres financements. Il s'agit ici de savoir si le sceau d'approbation pourrait prendre une autre forme et s'il ne risquerait pas de perdre de sa valeur dans le cas où ces pressions donneraient lieu au soutien par le FMI de programmes peu efficaces.
- le sentiment, à tout le moins, que les décisions du FMI ont été infléchies par des pressions politiques : il ne serait pas réaliste d'éliminer tout à fait les considérations d'ordre politique car, en tant qu'institution, le FMI doit rendre compte à ses actionnaires, dont le point de vue doit être pris en considération lorsqu'il est difficile de déterminer s'il y a lieu de donner ou non son soutien à un programme. Toutefois, ces choix politiques doivent être faits d'une manière aussi transparente que possible, c'est-à-dire au niveau du Conseil d'administration, qui en assume la responsabilité, et doivent se distinguer des évaluations techniques effectuées par les services du FMI. L'un des moyens d'assurer cette transparence consiste en l'établissement par les

services du FMI de rapports francs dans lesquels sont clairement examinés les risques d'exécution des programmes et leurs conséquences.

2. Les programmes n'ont pas toujours été centrés sur les points essentiels

- Pour qu'un programme soit bien conçu, il importe de l'adapter autant que possible à la situation du pays, c'est-à-dire de : i) mettre le plus possible à profit les compétences locales entrant dans l'élaboration de la politique économique pour déterminer quelles réformes opérer, dans quel ordre les exécuter, ce qui est faisable dans un délai donné et quelles étapes constitueraient des repères significatifs aux fins de l'évaluation des progrès accomplis (dans l'esprit de la stratégie de réforme de l'administration fiscale prévue par le récent accord FRPC); ii) faire preuve de souplesse face aux imprévus, c'est-à-dire lorsqu'il se produit des chocs exogènes ou que les politiques convenues ne donnent pas les résultats recherchés ou attendus. Cela implique que l'on soit disposé à remettre en question la validité des hypothèses de départ et à faire en sorte que les révisions rendues nécessaires par les erreurs de conception initiales ne soient pas confondues avec les dérapages des politiques. Des analyses de sensibilité significatives a priori pourraient être utiles à l'établissement de plans adéquats pour imprévus.

- Une plus grande attention devrait être consacrée aux questions de la viabilité de la dette. La crise d'endettement traversée par le Pakistan à la fin de 1999/2000 a amené, à juste titre mais tardivement, les services du FMI à se concentrer sur ce problème. Les initiatives récemment prises pour accroître la rigueur et la cohérence des analyses de viabilité sont un pas de plus dans la bonne direction.

3. L'internalisation revêt une importance énorme et devrait aller de pair avec une plus grande sélectivité

76 Cette question va au-delà de l'internalisation du programme par l'équipe économique strictement définie. Si le FMI avait davantage insisté sur une forte internalisation et déployé de plus gros efforts pour la promouvoir, les défauts de conception a priori auraient pu être atténués par une plus grande négociation de fond et les autorités auraient alors refusé de s'engager à mener des actions jugées irréalistes ou inadaptées aux besoins du pays. De même, les effets secondaires a posteriori auraient pu être affaiblis par une mise en œuvre plus vigoureuse et plus cohérente. Les facteurs politiques et institutionnels auraient subsisté mais seraient devenus moins décisifs.

77. Cette approche implique en outre une plus grande sélectivité : le FMI devrait s'abstenir de fournir des ressources à l'appui d'un programme lorsque celui-ci n'est pas vraiment internalisé et que les autorités ne s'engagent pas fermement à procéder à un ensemble de mesures d'ajustement et de réforme nécessaires. Cela impliquerait soit que les programmes appuyés par le FMI soient moins nombreux, soit qu'ils soient plus ciblés. Une telle approche implique également qu'un surcroît de ressources et d'attention soit consacré à l'évaluation de la capacité d'exécution (dont l'internalisation constitue un élément crucial) et de la faisabilité politique, et que les incertitudes ainsi que les risques de dégradation de la

situation soient analysés avec plus de franchise dans les documents soumis à la direction et au Conseil d'administration du FMI. On s'aperçoit rétrospectivement que le FMI n'aurait probablement pas soutenu certains des programmes du Pakistan si ces précautions avaient été prises (d'autant plus que, en l'absence d'une franche évaluation des risques d'exécution, le Conseil d'administration a généralement déploré l'insuffisance de rigueur de ces programmes). Certes, une plus grande sélectivité dans ces conditions aurait pu conduire à une dégradation de la situation économique à court terme allant peut-être jusqu'à l'éclatement d'une crise, et ces implications ne sont pas à prendre à la légère. Toutefois, cette évolution aurait pu favoriser davantage le renforcement de l'internalisation nécessaire à un ajustement efficace que l'apport de nouveaux financements lorsque celui-ci n'est en fait pas beaucoup plus qu'un moyen de différer la prise de décisions difficiles. Il est manifestement plus facile de savoir après coup quelle décision prendre, mais cela ne signifie pas que les compromis entre les options n'auraient pas dus être considérés dans cette optique au moment de la prise de décision.

4. La surveillance du FMI n'a pas servi de «seconde opinion» sur la conception et les résultats des programmes

78. Il s'agit ici de savoir si les activités de surveillance peuvent ou doivent être séparées de la conception et du suivi des programmes. À tout le moins, dans ses relations avec le pays membre, le FMI doit veiller à ne pas s'enfermer dans la perspective étroite du programme. À cet effet, la surveillance doit servir à prendre de temps en temps du recul, à considérer la stratégie globale et à réexaminer les vulnérabilités, à évaluer les stratégies de remplacement et à favoriser le débat sur les réformes essentielles qui peut aider à dégager le consensus nécessaire.

ANNEXE I

Un exemple d'évaluation de l'internalisation et de la faisabilité politique des programmes de 1993–94 par l'utilisation d'outils de science politique de base

L'exposé ci-dessous est tiré d'un document établi à la demande du BEI sur les outils de science politique servant à évaluer la faisabilité et la viabilité des réformes⁵⁴. Il a pour but d'illustrer le type d'analyses que les missions du FMI auraient pu effectuer pour procéder à une évaluation méthodique de l'internalisation des programmes appuyés par le FMI et de la capacité du pays à les mettre en oeuvre. Il existe essentiellement trois sortes d'outils :

i) l'analyse des parties prenantes, qui est centrée sur l'équilibre du pouvoir, les préférences en matière de politique économique et les modes d'interaction des principaux agents et groupes d'intérêt qui ont un enjeu dans le processus décisionnel; ii) l'analyse institutionnelle, qui porte sur la dynamique institutionnelle de ce processus, notamment l'identification des institutions en mesure d'opposer un veto à certaines réformes, et s'accompagne d'une analyse des contraintes de capacité; et iii) l'étude Delphi, qui consiste à recueillir systématiquement le point de vue d'un groupe d'experts sur chacun des volets correspondants du cadre d'économie politique. Chacun de ces outils peut être utilisé suivant trois modes, à savoir : i) l'extrapolation tendancielle; ii) l'analyse d'impact; et iii) l'élaboration de scénarios. L'élaboration de scénarios et les "études Delphi" ne sont pas significatives lorsqu'elles s'effectuent rétrospectivement. Aussi ne sont-elles pas traitées dans l'exposé ci-après⁵⁵. L'analyse globale résumée ci-dessous et les caractéristiques du système politico-administratif du Pakistan qui y sont incluses sont celles qui ressortent de l'étude de Wimmer *et al.* et ne reflètent pas nécessairement les vues du BIE.

A. Analyse des parties prenantes

1. Extrapolation tendancielle

- *Réformes en cours.* Depuis son arrivée au pouvoir en 1990, le gouvernement de Nawaz Sharif était en faveur de la libéralisation économique et avait déjà lancé un programme de déréglementation visant à renforcer le secteur privé. Le déficit budgétaire avait été réduit (par des coupes dans les dépenses de santé et d'éducation, ainsi que dans les programmes de travaux publics). Cependant, aucun plan visant à instituer un impôt agricole ou à augmenter les recettes fiscales en général n'avait été mis en place. Comme en témoignent les mesures déjà appliquées, le gouvernement semblait avoir la volonté politique

⁵⁴ «Political Science Tools for Assessing Feasibility and Sustainability of Reforms» par le professeur Andreas Wimmer, Directeur du Département du changement politique et culturel du Centre d'études sur le développement, Université de Bonn, avec la collaboration d'Indra de Soysa et de Christian Wagner. Ce document est affiché sur le site du BEI à : www.ieso.org.

⁵⁵ Le graphique 8 offre une présentation schématique de ces outils et modes.

de poursuivre le processus de réforme et paraissait bénéficier d'une assise politique suffisamment large, au niveau tant national que provincial, pour pouvoir le faire. Toutefois, la tendance à la réforme était clairement sélective et ne portait pas sur les volets importants qui auraient nui aux intérêts acquis de groupes dont le soutien politique était indispensable au gouvernement (comme la coalition Jamoori Ittihad (IJI) au Pendjab, où vivent de grands propriétaires terriens).

- *Processus décisionnel.* Les décisions politiques étaient prises pour la plupart aux échelons supérieurs de l'administration, les grandes réformes étant décidées par le cercle restreint d'un groupe relativement isolé de responsables et leur application était laissée aux ministres respectifs. En dépit des rivalités politiques, les principaux partis politiques s'accordaient à reconnaître la nécessité de poursuivre les réformes. En effet, Benazir Bhutto, leader de l'opposition en 1993, avait déclaré qu'elle n'inverserait pas le processus de privatisation si elle revenait au pouvoir, et elle ne l'a pas fait, mais la prise de décision a suivi sous son gouvernement le même schéma et était ainsi la prérogative d'un très petit groupe de conseillers. Étant donné cette structure décisionnelle, il n'y avait certainement pas encore une vaste internalisation des réformes.
- *Attribution de la responsabilité.* Les réformes appuyées par le FMI ont généralement été présentées comme un pilule amère qu'un agent extérieur puissant forçait le pays à avaler. Cependant, le message implicite, et parfois explicite, était que la pilule ne serait pas aussi amère à avaler qu'elle le paraissait au moment des négociations, étant donné le sentiment apparemment répandu dans le public bien informé que les prêts étaient politiquement motivés (c'est-à-dire qu'ils étaient la récompense de l'alliance politique du Pakistan avec les États Unis). Cette façon de présenter les réformes n'est pas le signe d'une réelle internalisation de celles-ci par les principales forces politiques.

2. Analyse d'impact

L'application du programme n'aurait pas influé sur l'équilibre du pouvoir entre l'armée, le premier ministre et le président, étant donné les allocations généreuses pour dépenses militaires dans l'accord proposé. Toutefois, les autres éléments de l'équation politique auraient considérablement changé. L'imposition des revenus agricoles, l'une des pierres angulaires de l'accord, aurait fortement réduit le soutien apporté au gouvernement par la coalition IJI. D'autre part, la hausse des impôts indirects aurait pu exacerber le mécontentement général et renforcer les partis de l'opposition. Les principaux partis politiques étant dans l'ensemble d'accord sur l'orientation générale des réformes, celles-ci auraient peut-être pu se poursuivre, mais certainement pas sans la montée de pressions en faveur d'une atténuation de leurs conséquences pour le public et de l'abolition des réformes fiscales. La réforme des mécanismes d'allocation de crédits aurait sérieusement limité la possibilité pour les agents de l'État de faire preuve de favoritisme politique dans l'attribution de crédits, ce qui aurait pu valoir au gouvernement un affaiblissement du soutien qu'il reçoit de la fonction publique, traditionnellement considérée comme une autre sphère d'influence importante au Pakistan. En résumé, il semble que la mise en oeuvre du programme de réformes aurait ébranlé au moins une partie de l'assise politique du régime, et il est peu

probable que celui-ci aurait survécu à une application intégrale des réformes du secteur fiscal et financier.

B. Analyse institutionnelle

- *Analyse des points de veto.* La position institutionnelle du gouvernement était limitée par deux facteurs hérités du régime militaire : i) la constitution autorisait le président indirectement élu à révoquer le premier ministre directement élu et son gouvernement; ii) l'armée demeurait le plus important acteur doté d'un pouvoir de veto qui était à même d'influencer toutes les décisions du gouvernement (comme le montre le fait que le budget de la défense était à l'abri des compressions de dépenses opérées dans le cadre de la plupart des programmes appuyés par le FMI). En dehors de ces deux acteurs institutionnels, la fonction publique et l'Assemblée nationale (MNA) auraient été deux autres acteurs importants ayant pouvoir de veto. La forte représentation des intérêts des propriétaires terriens au sein de ces groupes rendait très improbable l'application de toute loi donnant effectivement lieu à l'imposition des revenus agricoles. Une grande partie de la fonction publique n'aurait pas été non plus favorable aux programmes de privatisation qui auraient entraîné une forte réduction de leurs sphères d'influence politique.
- *Capacité d'exécution.* En dépit de sa longue tradition de régimes militaires, le Pakistan s'est caractérisé par une grande faiblesse des instances chargées de faire appliquer les lois et politiques. Une corruption répandue, le clientélisme et des procédures de recrutement guidées par le favoritisme expliquent, du moins en partie, les difficultés à assurer l'application des droits et devoirs fondamentaux dans divers domaines. La plupart des ministères profitent des pouvoirs discrétionnaires importants que cette situation leur offre pour tisser leur propre réseau de relations fondées sur le clientélisme et pour rehausser ainsi leur position au sein de la vaste toile des alliances politiques. Un bon exemple en est la manière dont le Central Board of Revenues interprète au cas par cas la multitude d'exonérations fiscales prévue par la loi. La situation des entreprises publiques et du secteur bancaire était comparable. Chaque gouvernement aurait à faire face à cette déficience des capacités d'exécution, qui influencerait en outre sur la conception des programmes de réformes. La hausse des impôts indirects, par exemple, serait favorisée car elle permettrait de contourner les difficultés à assurer l'application de la fiscalité directe.

C. Évaluation globale

Des doutes sérieux auraient été émis sur les perspectives de mise en œuvre du programme. La coalition des décideurs en faveur des réformes n'était pas largement représentative. Elle n'incluait pas de vastes segments du public, de nature à compenser la perte de soutien — de l'assise politique du régime actuel aussi bien qu'au sein de l'administration — qu'aurait entraîné l'application effective du programme.

Figure 8. Outils d'analyse d'économie politique

Figure 8. Outils d'analyse d'économie politique				
		Analyse des parties prenantes	Analyse institutionnelle	Étude Delphi
Modes	Extrapolation tendancielle	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Réformes en cours</i> • <i>Processus décisionnel</i> • <i>Attribution de la responsabilité</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartographie institutionnelle • <i>Analyse des points de veto</i> • <i>Évaluation de la capacité d'exécution</i> 	Tendances générales
	Analyse d'impact	<i>Impact sur l'équilibre du pouvoir</i>	Impact sur le cadre institutionnel	Impact général
	Elaboration de scénarios	Scénarios d'événements et tendances politiques	Scénarios de réformes institutionnelles	Scénarios généraux

Note : Les outils en italiques sont ceux qui sont traités ci-dessus.

ANNEXE II

LISTE DE PERSONNES INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION DE L'UTILISATION PROLONGÉE DES RESSOURCES DU FMI PAR LE PAKISTAN

Hauts fonctionnaires

M. Mueen Afzal, Secrétaire général aux finances
M. Shaukat Aziz, Ministre des finances
M. A.R. Chughtai, Sous-gouverneur, Banque d'État du Pakistan
M. Ishrat Husain, Gouverneur, Banque d'État du Pakistan
M. Ashfaque H. Khan, Conseiller économique, Ministère des finances
M. Yunis Khan, Secrétaire aux finances
M. Mushtaq Malik, Co-Secrétaire (Finances extérieures), Ministère des finances
M. Riaz Ahmad Malik, Président, Central Board of Revenue
M. Altaf M. Saleem, Ministre de la privatisation
M. Murtaza Ahmad Shaikh, Assistant spécial du Vice-président, Ministère du plan et
du développement
Dr. Abdul Naseer, Conseiller économique, Banque d'État du Pakistan

Anciens hauts fonctionnaires

M. Aitzaz Ahsan, ancien Ministre de la justice et de l'intérieur
M. Qazi M. Alimullah, ancien Secrétaire aux finances
M. Sartaj Aziz, ancien Ministre des finances
M. H.U. Beg, Président, Comité ad hoc des comptes publics, et ancien Secrétaire aux
finances
M. Mushahid Hussain, ancien Ministre de l'information
M. Fakhar Imam, ancien Ministre
M. Vaseem A. Jafarey, ancien Gouverneur de la Banque d'État du Pakistan et Conseiller
du Premier Ministre
M. A.G.N. Kazi, ancien Gouverneur, Banque d'État du Pakistan
M. M. Farooq Leghari, ancien Président
M. Saeed Qureshi, ancien Secrétaire général des finances

Universitaires

M. Akhtar A. Hai, économiste en chef chargé de recherches/Professeur associé,
Centre de recherches économiques appliquées, Université de Karachi
Dr. Akmal Hussain, économiste, Syeed Engineering
Dr. AR Kamal, Directeur, Institut pakistanais de l'économie du développement

ONG

M. Khadim Hussain, Responsable de programmes, Action Aid Pakistan
Dr. Asad Sayeed, Centre de politique sociale et de développement

Journalistes

M. Farhan Bokhari, Correspondant au Pakistan, *Financial Times*
M. Nadeem Malik, *The News*
M. M. Ziauddin, Rédacteur résident, *Dawn*
M. Arshad A. Zuberi, Chef exécutif adjoint, *Business Recorder*
M. M.A. Zuberi, Rédacteur, *Business Recorder*

Représentants de syndicats

M. M Zahoor Awan, Secrétaire général, All Pakistan Federation of Labour
M. Raja Khaliq A Khan, Vice-Président, Pakistan National Fédération of Trade Unions

Secteur bancaire

M. A.R. Chughtai, Sous-gouverneur, Banque d'État du Pakistan
M. S. Ali Raza, Président et Directeur général, Banque nationale du Pakistan
M. Masood Karim Shaikh, Directeur financier, Banque nationale du Pakistan
M. Zubyr Soomro, Directeur général et Directeur national du crédit aux entreprises, Citibank

Milieus d'affaires

Dr. Anwarul Haque, Secrétaire général, Fédération des Chambres de commerce et d'industrie du Pakistan
M. Sheikh Javaid, Président, Fédération des chambres de commerce et d'industrie du Pakistan
M. Tahir Khaliq, Directeur général, Chambre de commerce et d'industrie, Karachi, Pakistan
Dr. Mohammad Zubair Khan, Directeur général, Financial Techniques Internationals (et ex-Ministre du commerce)
M. Haroon Rashid, Vice-Président, Fédération des Chambres de commerce et d'industrie du Pakistan

La mission a également rencontré un grand nombre de fonctionnaires, actuels ou anciens, du FMI et de la Banque mondiale qui ont participé aux travaux réalisés par leurs institutions respectives dans le cadre de leurs relations avec le Pakistan.

ANNEXE III

Pakistan — Historique des accords de prêt

	Facilité	Date de l'accord	Date d'expiration initiale	Date d'expiration effective ¹	Montant approuvé	Montant tiré	Solde non tiré (en %)
(En milliers de DTS)							
1	AC	08 déc.58	07 déc. 59	22 sept. 59	25.000	0	100
2	AC	16 mars 65	15 mars 66		37.500	37.500	0
3	AC	18 mai 72	17 mai 73		100.000	84.000	16
4	AC	11 août 73	10 août 74		75.000	75.000	0
5	AC	11 nov. 74	10 nov. 75		75.000	75.000	0
6	AC	09 mars 77	08 mars 78		80.000	80.000	0
7	MEDC	24 nov. 80	23 nov. 83		1.268.000	1.079.000	15
8	FAS	28 déc. 88	27 déc. 91	15 déc. 92	382.410	382.410	0
8	AC	28 déc. 88	07 mars 90	30 nov. 90	273.150	194.480	29
9	AC	16 sept. 93	15 sept. 94	22 fév. 94	265.400	88.000	67
10	FASR	22 fév. 94	21 fév. 97	13 déc. 95	606.600	172.200	72
10	MEDC	22 fév. 94	21 fév. 97	13 déc. 95	379.100	123.200	68
11	AC	13 déc. 95	31 mars 97	30 sept. 97	562.590	294.690	48
12	FRPC	20 oct. 97	19 oct. 00		682.380	265.370	61
12	MEDC	20 oct. 97	19 oct. 00		454.920	113.740	75
13	AC	29 nov. 00	30 sept. 01		465.000	465.000	0
Total					4.071.550	2.099.090	

1/ Si elle diffère de la date d'expiration initiale.

Note : AC = accord de confirmation.

CHAPITRE X

Les Philippines

I. INTRODUCTION

1. Les Philippines représentent probablement le cas le plus extrême d'utilisation prolongée des ressources du FMI, avec 23 programmes entre 1962 et 2000. Des programmes ont été en place aux Philippines pendant près de 25 des 30 années de la période 1971–2000 (tableau 1), et ce pays a toujours eu des crédits à rembourser au FMI depuis 1967¹. Dès 1984, le Conseil d'administration a reconnu aux Philippines le statut d'«utilisateur persistant» des ressources du FMI².

Tableau 1. Philippines — Chronologie des accords avec le FMI depuis 1967 1/
(en millions de DTS)

Type D'accord	Date de l'accord	Date d'expiration initiale 2/	Date d'expiration ou d'annulation effective	Montant approuvé	Montant tiré (en pourcentage)	Restructuration de la dette : Club de Paris	Restructuration de la dette bancaire
AC	Janvier 1967		Janvier 1968	55,0	100,0		
AC	Mars 1968		Mars 1969	27,5	100,0		
AC	Février 1970		Février 1971	27,5	100,0		
AC	Mars 1971		Mars 1972	45,0	77,8		
AC	Mai 1972		Mai 1973	45,0	77,8		
AC	Mai 1973		Mai 1974	29,0	0,0		
AC	Juillet 1974	Juillet 1975	Mai 1975	38,8	100,0		
AC	Mai 1975	Mai 1976	Avril 1976	29,1	99,9		
MEDC	Avril 1976		Avril 1979	217,0	100,0		
AC	Juin 1979		Décembre 1979	105,0	86,9		
AC	Février 1980		Décembre 1981	410,0	100,0		
AC	Février 1983		Février 1984	315,0	31,7		
AC	Décembre 1984	Décembre 1986	Juin 1986	615,0	65,5	Décembre 1984	Janvier 1986
AC	Octobre 1986	Avril 1988	Août 1988	198,0	100,0	Janvier 1987	Décembre 1987
MEDC	Mai 1989	Mai 1992	Février 1991	660,6	35,7	Mai 1989	Janvier 1990
AC	Février 1991	Août 1992	Mars 1993	334,2	100,0	Juin 1991	Décembre 1992
MEDC	Juin 1994	Juin 1997	Mars 1998	791,2	100,0	Juillet 1994	
AC	Avril 1998	Mars 2000	Décembre 2000	1020,8	76,7		

1/ Quatre gouvernements se sont succédés au cours de la période 1967–2000 : Marcos, 1967–1986; Aquino, 1986–1992; Ramos, 1992–et Estrada, 1998–2001. Les programmes suivants ont été maintenus d'une administration à l'autre : AC 1984; AC 1991; et AC 1998.

2/ Seulement si elle diffère de la date d'expiration

¹ Exprimé en pourcentage de la quote-part, l'encours des crédits a d'abord été peu élevé, conformément aux politiques générales du FMI en vigueur à l'époque, mais il a augmenté rapidement par la suite et se situait dans une fourchette variant entre 250 et 300 % de la quote-part au moment de la crise d'endettement de 1982. Il était en recul au milieu des années 90, mais est remonté sous l'effet des crises russe et asiatique.

² Voir «Prolonged Use of Fund Resources», SM/84/91, 27/4/84.

2. Cette étude présente une évaluation de la nature de l'intervention prolongée du FMI aux Philippines et tente de tirer des leçons pour l'avenir. L'évaluation repose sur un examen approfondi de documents du FMI (publiés ou non) et sur les interviews i) de hauts fonctionnaires philippins, présents et passés, et de diverses autres parties prenantes, parmi lesquelles des universitaires, des représentants d'ONG et du secteur privé, réalisées par le BIE pendant sa mission à Manille en mars 2002; ii) de fonctionnaires du FMI, actuels ou anciens; et iii) de représentants de la Banque asiatique de développement, de la Banque mondiale et de certains bailleurs de fonds bilatéraux. L'étude s'articule comme suit : la section II fait le point sur l'expérience de ces trente dernières années; la section III présente une analyse des facteurs à l'origine de l'utilisation prolongée des ressources du FMI; la section IV est consacrée aux conséquences de l'utilisation prolongée pour l'élaboration et l'exécution des programmes; la section V traite des implications d'une telle utilisation pour la surveillance du FMI; et la section VI présente des conclusions et recommandations.

II. PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI — BILAN DE L'EXPÉRIENCE DES PHILIPPINES

3. Le tableau 1 témoigne de l'ampleur du soutien continu du FMI à l'appui de programmes aux Philippines. Il donne une liste des divers accords de confirmation (AC) et accords au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) approuvés en faveur des Philippines depuis 1967³. Nous avons cherché à présenter, non pas une évaluation détaillée de chaque programme, mais un bilan sommaire de l'expérience de ce pays dans quatre périodes distinctes.

A. La période Marcos avant la crise d'endettement de 1982–83 : des programmes presque continus qui n'ont pas conduit à un ajustement durable

4. Au cours de cette période, il y a eu en tout 10 accords de confirmation et un accord élargi en 15 ans, mais cette intervention presque continue du FMI n'a pas empêché une aggravation des déséquilibres extérieurs et une constante accumulation de la dette qui a fini par provoquer une crise.

5. Le tableau 2 fait ressortir la dégradation des résultats et l'accroissement de la vulnérabilité de l'économie philippine, dont la croissance a été relativement forte au cours des années 70, avec un taux moyen de 6 % par an, avant de ralentir pour s'établir à environ 2½ % dans la période 1981–83. Après avoir été proche de l'équilibre pendant la première moitié des années 70, le compte des transactions courantes a enregistré à partir de 1975 un important déficit, qui a atteint en moyenne 5,5 % du PNB pendant le reste de la décennie et

³ Il y a eu aussi auparavant plusieurs accords de précaution, le premier remontant en 1962. Le document de référence pour l'examen 1984 de l'utilisation prolongée des ressources du FMI contient une analyse approfondie de l'intervention du FMI aux Philippines depuis les années 60. Voir Boughton (2001).

est passé à 8 % dans la période 1981–83. Cette hausse du déficit a été financée par une croissance des emprunts extérieurs, dont la majeure partie a servi à financer de vastes projets d'investissement qui se sont révélés par la suite peu rentables. L'objectif des programmes était de lutter contre les effets de l'expansion de la liquidité liée à la hausse des prix des produits de base de 1973 et de la dégradation des termes de l'échange qui en est résultée plus tard dans le courant de la décennie. Les deux chocs pétroliers de 1973 et 1980 ont par ailleurs ajouté à ces défis. Une grande déficience structurelle qui est apparue pendant cette période et dont les Philippines allaient souffrir pendant longtemps est la baisse de l'épargne nationale brute. Ce recul tient en partie à la dégradation du solde budgétaire, qui, après avoir fait apparaître un excédent équivalant en moyenne à 0,6 % du PNB⁴ pendant la première moitié de la décennie, a affiché un déficit de 3½ % pendant la période 1981–83.

Tableau 2. Philippines — Principaux indicateurs économiques
(Moyenne de la période, en pourcentage du PNB, sauf indication contraire)

	1971–75	1976–80	1981–83	1984–85	1986–88	1989–92	1993–97	1998–00
Croissance du PNB réel (en pourcentage)	6,1	6,1	2,6	-8,0	5,3	3,5	4,9	2,9
Croissance des exportations (milliards de dollars EU, en pourcentage)	15,9	20,7	2,8	-3,8	15,2	8,6	20,8	14,7
Inflation (IPC, moyenne annuelle, en pourcentage)	17,0	12,3	10,9	34,4	5,3	13,0	7,9	6,9
Solde extérieur courant	-0,4	-5,4	-8,1	-2,1	0,2	-3,4	-4,9	7,9 1/
Dette extérieure (milliards de dollars EU)	2,5	10,8	23,0	26,0	28,3	29,3	40,3	50,5
Ratio du service de la dette (en pourcentage, après rééchelonnement)	23,4	33,5	33,0	39,7	34,7	22,9	16,8	14,8
Solde budgétaire de l'administration nationale	0,6	-1,3	-3,4	-1,9	-3,5	-2,2	-0,3	-3,7
Solde consolidé du secteur public	...	...	-4,5	-7,2	-3,8	-3,3	-0,6	-3,7
Recettes fiscales	10,3	12,1	10,3	9,9	11,3	14,2	16,1	13,9
Épargne nationale brute	n.a.	27,7	23,4	17,5	19,5	19,8	18,2	24,5 1/
Investissement brut	...	...	...	16,6	15,6	19,8	23,4	17,9

1/ Il se peut que l'épargne nationale soit surestimée pour la période 1998–2000, en raison de certaines déficiences statistiques, notamment de la sous-comptabilisation pressentie des importations, qui a entraîné une surestimation du solde extérieur courant.

6. Plusieurs autres facteurs ont contribué à l'inefficacité structurelle au cours de cette période. Un système de pratiques monopolistiques a permis aux favoris politiques d'acquérir des rentes économiques, en particulier dans les principaux domaines de la commercialisation agricole (sucre, noix de coco, banane, etc.), ce qui a affaibli les incitations et nuï aux petits producteurs, lesquels font partie des groupes les plus pauvres de la population. Des contrôles

⁴ Solde des opérations de l'administration nationale.

de gestion et de surveillance inadéquats ont conduit à la généralisation de l'octroi de prêts aux parties liées par les institutions financières, y compris les banques publiques. Plusieurs rapports des services du FMI au titre de l'article IV ont fait état des distorsions engendrées par ces pratiques monopolistiques mais, conformément à l'approche générale suivie avant 1984 pour les programmes appuyés par le FMI, ces questions n'ont guère été traitées dans les programmes de cette époque. Certaines mesures structurelles visant à orienter davantage l'économie vers les exportations, parmi lesquelles l'abolition du contrôle des changes et les réformes tarifaires, ont été mises en œuvre entre 1970 et 1972. Toutefois, la principale composante structurelle de l'accord élargi de 1976 — mesure destinée à accroître l'effort fiscal — s'est soldée par un échec⁵.

7. L'accumulation rapide de la dette extérieure pendant la seconde moitié des années 1970 (graphique 1), en partie imputable à l'excès de liquidité dans les pays industrialisés, a fini par provoquer une grave crise économique et financière, qui a abouti en octobre 1983 à un moratoire sur le service de cette dette. Le moratoire est allé de pair avec une faillite généralisée des banques et entreprises nationales, qui a été suivie d'une récession. La révélation de la diffusion par les autorités de données erronées sur les réserves internationales a aggravé la crise et fait partie des raisons pour lesquelles un programme approuvé au début de 1983 est rapidement sorti des rails. Bien que les rapports des services du FMI montrent qu'ils étaient conscients des dangers de l'accumulation de la dette, les programmes n'ont pas permis de s'attaquer de manière systématique aux facteurs qui en étaient à l'origine^{6,7}. En outre, les risques d'aggravation du déficit quasi budgétaire qu'impliquent un ensemble de garanties de change et de mécanismes de couverture de

⁵ L'accord élargi visait initialement à porter le ratio recettes fiscales/PNB de 13½ % en 1975 à 16 % en 1978; le pourcentage effectif obtenu pour cette dernière année a été inférieur à 14 %. Ce résultat tient en grande partie au manque à percevoir au titre des impôts indirects mais ne semble pas lié à des chocs exogènes puisque la croissance réelle a été à peu près conforme aux prévisions et que l'évolution des termes de l'échange a été plus favorable que ne le laissait prévoir le programme.

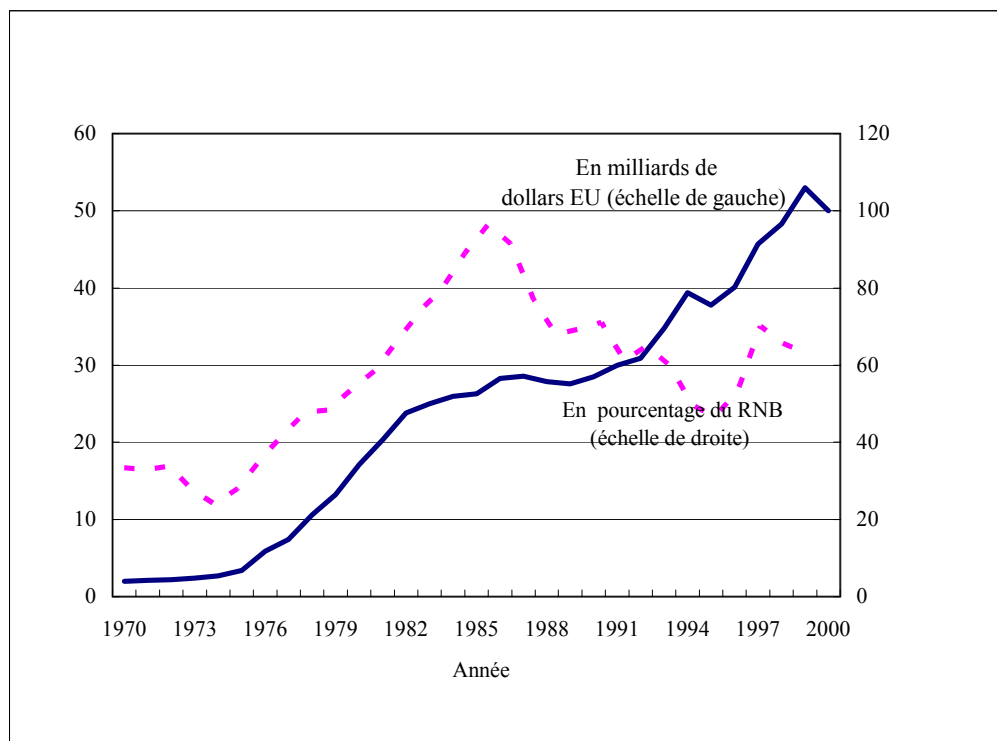
⁶ De plus, la définition des limites à l'endettement extérieur contracté par le secteur public qui était alors appliquée par le FMI était très inadéquate : en particulier, la dette à court terme était exclue des critères de réalisation y afférents et une attention insuffisante était accordée à l'impact des garanties publiques de la dette extérieure contractée par le secteur privé. Le FMI est maintenant bien conscient de ces problèmes et fixe en général les plafonds à la dette extérieure sur la base d'une couverture plus large des données.

⁷ L'examen interne de l'utilisation prolongée des ressources du FMI qui a eu lieu en 1984 a donné lieu à une évaluation assez franche des raisons pour lesquelles la longue série de programmes mise en place aux Philippines n'a pas permis de réaliser les objectifs fixés. Il en ressort, par exemple, que, bien que la croissance ait été assez forte pendant presque toute la durée de la période, «cet état de choses tient en partie à une accumulation insoutenable de la dette extérieure, due au fait que l'évolution de la position extérieure et de l'épargne intérieure est demeurée peu satisfaisante... Par la suite, une conjoncture extérieure défavorable, des mesures structurelles et des politiques de gestion de la demande inadéquates, en particulier au cours de 1981–83, ont provoqué une forte dégradation de la balance des paiements.» Cet examen a en outre mis en lumière les problèmes posés par le gaspillage des deniers publics, sans toutefois porter explicitement sur les facteurs liés à la gouvernance : «Le programme d'investissement public, qui était pour l'essentiel financé par l'étranger, se composait en grande partie de projets sans bonne justification économique». Voir «Prolonged Use of Fund Resources» (SM/84/91, 27/4/84).

change à terme n'ont pas été pas examinés en toute connaissance de cause et ont fini par contribuer aux pertes de la banque centrale lorsque la monnaie s'est fortement dépréciée à la suite de la crise.

8. Il est intéressant de noter que les performances économiques se sont dégradées et les vulnérabilités se sont accrues alors que la plupart des critères de réalisation des divers programmes qui portent sur des points précis ont été respectés et que 94 % du montant engagé dans le cadre des accords approuvés entre 1968 et 1981 ont été décaissés. Cela donne à penser que le problème ne résidait pas uniquement dans l'exécution du programme.

Graphique 1 — Dette extérieure des Philippines



9. Il ressort de nos entretiens avec des fonctionnaires du FMI, actuels ou anciens, qui ont participé aux travaux sur les Philippines au cours de cette période, ou peu après, que ceux-ci sont généralement d'avis que la longue intervention du FMI aux Philippines pendant la plus grande partie du régime Marcos était une erreur, car elle a donné des signaux erronés aux marchés et a en fait contribué à différer l'ajustement. Cette opinion est partagée par la plupart de ceux avec lesquels l'équipe d'évaluation s'est entretenue de cette question aux Philippines. Un certain nombre de hauts fonctionnaires philippins, de même que quelques membres du personnel du FMI, présents ou passés, estiment en outre que, jusqu'à 1983, des facteurs politiques — c'est-à-dire les liens étroits entre les Philippines sous le régime Marcos et les États-Unis et, dans une moindre mesure, certains autres actionnaires importants du FMI — entrent pour beaucoup dans la longue intervention du FMI pendant cette période. Nous

n'avons rien trouvé qui prouve la véracité de ce point de vue, mais le fait qu'il soit partagé par un certain nombre de ceux qui étaient dans le secret des négociations est en soi significatif.

10. Il faut reconnaître toutefois que le FMI se trouvait confronté à une situation très difficile — caractérisée par des problèmes de gouvernance profondément enracinés et l'absence de volonté de réforme fondamentale aux échelons politiques les plus élevés — à un moment où il n'avait pas les instruments nécessaires pour y faire face, ni même une politique explicite en la matière⁸. Certes, sa tâche aurait pu être facilitée si une plus grande attention avait été accordée au plus tôt aux obstacles structurels et institutionnels mentionnés ci-dessus, mais il est fort probable que la conception des programmes n'était pas à la base du problème. Dans de telles circonstances, il aurait été préférable que le FMI s'abstienne d'accorder des crédits au pays.

B. La crise d'endettement et la longue restructuration ultérieure de la dette, 1983–93

11. Au cours des dix ans qui ont suivi le début de la crise d'endettement, les Philippines ont dû procéder à un long ajustement pour corriger des déséquilibres extérieurs initialement importants et s'attaquer au problème de l'alourdissement de la dette. Il y a eu cinq programmes pendant cette période, qui recouvre la dernière année du régime Marcos, toute la durée de l'administration Aquino qui lui a succédé, et les premiers jours de l'administration Ramos.

12. Comme indiqué ci-dessus, le programme appuyé par l'accord de confirmation de 1983 n'a pas tardé à sortir des rails. Après un intervalle de près d'un an, cet accord a été suivi de l'accord de confirmation de 1984–86 — le dernier sous le régime Marcos —, qui prévoyait une politique macroéconomique rigoureuse, accompagnée du flottement du taux de change. Par ailleurs, un gros effort a été réalisé dans le cadre du programme pour venir à bout des grands problèmes structurels, en particulier pour démanteler les monopoles du sucre et de la noix de coco, mettre en place une fiscalité intérieure plus élastique en remplacement des taxes sur le commerce extérieur, assainir les institutions financières publiques et renforcer le contrôle des décisions d'investissement public. Le programme est sorti de la voie tracée en raison des dérapages qui se sont produits dans l'application des politiques au cours de la période précédant les élections de février 1986. La politique budgétaire est devenue nettement expansionniste et la mise en œuvre des réformes de la fiscalité et des secteurs du sucre et de la noix de coco, de même que la libéralisation des importations, ont été retardées et plusieurs mesures ont été défaites. Le programme a effectivement donné lieu à une forte réduction de l'inflation et, dans le domaine des transactions courantes, l'ajustement a été même plus important que prévu. Cet ajustement marqué tient à l'interruption des apports de

⁸ Ce n'est qu'en 1997 que le Conseil d'administration a avalisé une note d'orientation sur la gouvernance, qui prévoit un traitement plus exhaustif des questions de gouvernance et une approche plus volontariste dans la recommandation de politiques ayant pour effet de promouvoir une bonne gouvernance. Voir *Good Governance: The IMF's role*, brochure du FMI, 1997, et Fonds monétaire international, *Review of the Fund's Experience in Governance Issues*, 28 mars 2001.

financement extérieur privé et a consisté en une forte contraction des importations et de l'activité économique. Le PNB réel a diminué au total de 17 % pendant la période 1984–85 au lieu de 7 % comme prévu.

13. L'administration Aquino a négocié trois accords avec le FMI : un premier accord de confirmation en 1986, appliqué jusqu'au bout et avec succès; un ambitieux programme axé sur la croissance, appuyé par un accord élargi portant sur la période 1989–91; ce programme n'a pas tardé à sortir des rails en raison d'importants dérapages sur fond de forte instabilité politique et de chocs exogènes considérables (voir l'encadré 1); et enfin, en 1991, un accord de confirmation moins ambitieux — mené à bien — visant à stabiliser l'économie dans la période précédant les élections de mai 1992, remportées par le Président Ramos.

14. Le programme négocié avec l'administration Aquino était davantage axé sur les réformes structurelles, en particulier sur l'abolition des restrictions administratives et autres qui faisaient obstacle à l'activité du secteur privé et aux exportations, engendraient des distorsions de prix, favorisaient les branches d'activité inefficaces et protégeaient les intérêts acquis. Tout en conservant le même objectif, qui est d'accroître les recettes publiques et l'élasticité du système fiscal, les réformes fiscales envisagées étaient d'une plus grande envergure que les réformes antérieures et mettaient davantage l'accent sur la structure des incitations et l'équité. Les réformes du commerce extérieur, de la fiscalité et du secteur agricole ont été, en un premier temps, couronnées de succès, notamment celles qui ont consisté à abolir les privilèges associés au «capitalisme de copinage» du régime Marcos et à instituer des règles plus équitables. Toutefois, les progrès ont ralenti par la suite, car l'administration s'est attaquée à des problèmes structurels plus politiquement sensibles.

15. L'évolution des incitations à l'exportation résultant de la dépréciation de la monnaie et de la libéralisation des échanges dans les années 80 a conduit à une forte amélioration des résultats à l'exportation, qui s'est traduite par un taux de croissance de plus de 15 % par an pendant la période 1986–88. Cette croissance rapide des exportations, conjuguée à la série des rééchelonnements de la dette envers les banques commerciales et les créanciers officiels, a contribué à atténuer sensiblement les problèmes d'endettement extérieur des Philippines. Les indicateurs du fardeau de la dette et du service de la dette ont commencé à faire apparaître une amélioration sensible à la fin des années 80, le ratio du service de la dette (après rééchelonnement) tombant à moins de 20 % au début des années 90 et se situant à 14 % au milieu de la même décennie. Le ratio dette/PNB, après avoir culminé à 100 % en 1985, est descendu à moins de 60 % en 1992⁹.

⁹ Le service de la dette publique a lui aussi baissé, passant d'un niveau égal en moyenne à 48 % des recettes de l'administration centrale en 1986–88 à 26 % en 1994–97.

C. L'accord élargi de 1994 — Rétablissement de l'accès aux marchés financiers privés et plan de «sortie» des programmes du FMI

16. Depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Ramos en 1992, la direction et les services du FMI prévoyaient l'établissement d'un dernier accord élargi visant explicitement à mettre fin à l'utilisation prolongée des ressources du FMI par les Philippines. De l'avis des services du FMI, la récurrence de problèmes de financement extérieur ne saurait être exclue si l'on voulait assurer la reprise d'une croissance soutenue de 5 % par an ou plus, et d'autres réformes structurelles étaient nécessaires pour assurer la viabilité à moyen terme. Un nouvel accord triennal au titre du mécanisme élargi de crédit a été approuvé en juin 1994, à l'issue de négociations prolongées avec l'administration Ramos. Entre-temps, les Philippines avaient regagné accès aux marchés internationaux de capitaux avec l'émission d'euro-obligations pour un montant de 150 millions de dollars en 1993. Le pays a en outre repris le service de sa dette envers le Club de Paris tout en ne tardant pas à rechercher un nouveau rééchelonnement.

17. Les objectifs de l'accord élargi de 1994 étaient les suivants : rééquilibrage budgétaire, réforme de la fiscalité et du secteur financier et poursuite de la libéralisation de l'économie, notamment par la déréglementation des prix des produits pétroliers et l'abolition des restrictions quantitatives restantes à l'importation (voir l'encadré 2). En vue de la réalisation des objectifs du programme, il a été jugé nécessaire d'améliorer sensiblement l'équilibre épargne/investissement, et ce par un important ajustement budgétaire. Le programme visait à accroître les recettes fiscales de près de 4 points de pourcentage, pour les porter à 19 % du PNB sur la période de trois ans, en élargissant l'assiette fiscale, en réduisant les exonérations et en améliorant l'administration fiscale.

18. Il est intéressant de constater que les objectifs budgétaires du programme appuyé par l'accord élargi ont été atteints — surtout parce que les paiements d'intérêts et les investissements publics ont été plus faibles que prévu — encore que l'objectif de croissance des recettes fiscales n'ait pas été réalisé. Les recettes fiscales n'ont augmenté que de 1 % du PNB au cours de la période. Il a donc été possible de réaliser les objectifs budgétaires même si le renforcement structurel du volet fiscal n'a été que partiel, et l'économie est ainsi demeurée vulnérable à cet égard lorsque la conjoncture économique a évolué.

19. Des progrès considérables ont été accomplis dans l'application de certaines des mesures structurelles du programme. Sous l'administration Ramos, plusieurs branches d'activité (banques, télécommunications, transport maritime intérieur et pétrole) ont été ouvertes à la concurrence, et les limites fixées à la participation étrangère ont été assouplies dans un certain nombre de secteurs. Les droits d'importation ont été sensiblement réduits, et les restrictions quantitatives à l'importation ont été en grande partie éliminées. Le programme de privatisation a été accéléré et la banque centrale a été recapitalisée sous un nouveau statut. Cependant — comme on le verra plus en détail dans la section IV — les progrès dans l'application des propositions de réforme fiscale ont été plus lents et moins vastes que prévu. L'accord élargi de 1994 a conduit à une amélioration des résultats à l'exportation et à une légère accélération de la croissance, mais il n'a pas donné lieu à

l'ajustement durable initialement visé du solde des transactions courantes. Jusqu'à la crise asiatique, toutefois, le déficit des transactions courantes a été facilement financé grâce à l'afflux de capitaux.

20. Rétrospectivement, on peut s'interroger sur la nécessité de l'accord élargi de 1994 — du point de vue de la balance des paiements. Cette question est traitée à la section III. Quoiqu'il en soit, comme les problèmes de financement se sont atténués par la suite, les autorités ont commencé à considérer l'accord élargi comme un accord de précaution après le tirage initial — en indiquant leur intention de ne pas effectuer d'autres achats. À la veille de la quatrième et - en principe - dernière revue (début 1997), les documents d'orientation préparés par les services du FMI indiquaient que les autorités espéraient pouvoir mettre fin en beauté à une longue suite d'accords avec le FMI mais que, en raison de la lenteur des progrès de la réforme fiscale due à l'opposition du Congrès, la revue ne pourrait être achevée à la date prévue. Pour éviter le dérapage du programme, les autorités ont demandé une prorogation car elles tenaient à réussir leur «sortie» après l'adoption par le Congrès du programme global de réforme fiscale. La prorogation initiale de l'accord ne reposait donc pas sur la perception d'un besoin de balance des paiements, mais sur l'intention de mener le programme à son terme. Cependant, avant que cela n'ait pu se faire, le programme a été dépassé par la crise asiatique.

D. La crise asiatique et ses retombées

21. Lorsque la crise asiatique a éclaté, les crédits au titre de l'accord élargi ont été augmentés et l'accord prorogé, tout d'abord jusqu'à décembre 1997, puis jusqu'à mars 1998, et les autorités ont décidé de reprendre les tirages. En juillet 1997, elles ont laissé flotter le peso¹⁰. Au début, les autorités ne souhaitaient pas bénéficier d'un accord subséquent, en partie parce que la capacité de «s'affranchir» du FMI était devenue une question politique aux Philippines. Toutefois, devant l'ampleur prise par la crise régionale, tant les autorités philippines que la direction du FMI ont commencé à s'inquiéter des risques d'une telle «sortie» dans l'état de turbulence où se trouvaient les marchés financiers. La direction du FMI souhaitait vivement la mise en place d'un programme subséquent qui permette de

¹⁰ Au milieu des années 90, il y a eu désaccord entre les autorités nationales et les services du FMI au sujet de la politique de change. À la fin de 1995, le peso était rattaché de fait au dollar, car les autorités cherchaient à prévenir une appréciation réelle de la monnaie et à encourager ainsi les entrées de capitaux à court terme. Les risques inhérents à cette politique, notamment dans le cas d'un revirement des mouvements des capitaux, ont été mis en relief au cours des consultations au titre de l'article IV, en décembre 1996. Après avoir décidé en juillet 1997 de laisser flotter le peso, les autorités se sont mises tout d'abord à défendre le peso à coup d'interventions massives et ont pris d'autres mesures pour prévenir une dépréciation; c'est ainsi qu'elles ont limité l'accès de certaines banques étrangères au marché des changes tout en abaissant rapidement les taux d'intérêt contrairement aux engagements dont fait état leur lettre d'intention.

Encadré 1. Pourquoi l'accord élargi de 1989 n'a-t-il abouti à rien?¹

L'un des facteurs importants qui ont prolongé la durée de l'ajustement aux Philippines est la non-réalisation des objectifs de l'accord élargi de 1989. Le programme de trois ans était axé sur la croissance : i) les objectifs d'investissement et d'épargne étaient ambitieux, alors que les prévisions tablaient sur une légère augmentation et non sur une baisse du déficit des transactions courantes; ii) le programme budgétaire prévoyait une augmentation sensible des investissements dans l'infrastructure publique, à financer par une hausse de l'épargne publique, mais aussi par une faible augmentation du déficit budgétaire au cours de la première année; et iii) un large éventail de réformes structurelles (renforcement du secteur financier, réforme commerciale, privatisation, réforme des tarifs de l'électricité, réforme du régime des investissements étrangers et des marchés de change, élimination des déficits de la Banque centrale et réforme agraire, notamment) étaient prévues. Malheureusement, les résultats ont été bien en deçà de ces objectifs. Au lieu de passer par une phase de rééquilibrage accompagnée d'une croissance rapide, l'économie est retombée dans un état de grande vulnérabilité : la croissance a ralenti, l'inflation s'est accrue et le déficit du budget aussi bien que des transactions courantes s'est fortement aggravé.

Trois types de facteurs sont à l'origine de ces résultats décevants :

- **Des chocs exogènes défavorables**, sous la forme d'une très grande instabilité politique, dont témoignent plusieurs tentatives de coup d'état, de catastrophes naturelles (sécheresse, typhon et grave tremblement de terre) et d'une dégradation imprévue des termes de l'échange de 10 %. Bien que ces chocs défavorables aient placé hors de portée les objectifs de balance des paiements et de croissance à court terme, ils étaient de nature temporaire et n'auraient pas dû suffire à empêcher la réalisation des objectifs à long terme du programme². Cependant, il aurait été difficile de prévoir le degré d'instabilité politique qui a prévalu.
- **Les problèmes de conception du programme**, dont : i) un programme de réformes structurelles qui s'est révélé trop ambitieux et dont les priorités n'étaient pas suffisamment bien définies, d'autant plus que le Congrès nouvellement réinstitué tenait à jouer un rôle important en matière de politique économique. On s'aperçoit rétrospectivement qu'il aurait été préférable de se concentrer sur un programme plus court et plus précis³; ii) une projection trop optimiste du rythme de reprise de l'investissement privé, qui tient à une sous-estimation manifeste de l'impact défavorable du surendettement sur l'investissement⁴; iii) l'accent mis — à juste titre — par le programme sur les mesures destinées à améliorer l'administration et la discipline fiscales plutôt que sur des mesures discrétionnaires. Cela a toutefois soulevé des difficultés au niveau de la conception du programme car l'impact de ces mesures sur les recettes fiscales était incertain (tant d'un point de vue quantitatif que temporel), et les progrès se sont avérés plus lents que prévu; iv) le recours à des critères de réalisation semestriels, initiative qui semble avoir été une erreur puisqu'elle a abouti à des dérapages qui ont fini par être trop importants pour pouvoir être corrigés avant la date des contrôles suivants. Les critères de réalisation trimestriels ont été rétablis en juin 1990.
- **Les problèmes d'exécution du programme** ont été probablement les facteurs les plus importants, quoiqu'il eût été difficile de respecter le calendrier des réformes même en l'absence des troubles provoqués par les tentatives de coup d'État. Il a été difficile pour le gouvernement de mettre en oeuvre le programme en raison de son incapacité à faire avaliser son programme de réforme économique — en particulier les mesures concernant les recettes fiscales et les réformes structurelles — par le Congrès. Il s'agit là d'une contrainte qui n'avait pas été suffisamment prise en compte lors de la préparation du programme. Certaines mesures adoptées par le Congrès et auxquelles le gouvernement était opposé — notamment l'approbation d'une forte augmentation de salaire et une réduction des taxes sur le pétrole — ont fortement aggravé la situation budgétaire⁵.

¹ Cet encadré repose en partie sur les évaluations internes a posteriori des services du FMI, qui sont assez franches mais avaient tendance à mettre encore plus l'accent sur les problèmes d'exécution du programme.

² Selon les estimations des services du FMI, les catastrophes naturelles sont pour 50 % environ à l'origine de la dégradation du solde extérieur courant, financée surtout grâce à l'aide extérieure d'urgence.

³ Par exemple, il ressort des évaluations internes effectuées par les services du FMI que le manque de spécificité du programme d'action face au déficit de la banque centrale a contribué à l'absence de progrès dans ce domaine.

⁴ L'excès d'optimisme des prévisions d'investissement semble être un problème de conception courant. Voir FMI (1996).

⁵ Les problèmes d'exécution sont apparus dès le début du programme, lorsque les autorités ont fait part de la nécessité de différer l'augmentation du prix du pétrole convenue sous la forme d'une mesure préalable. Conjugué à une hausse imprévue des prix mondiaux du pétrole, ce retard a eu un impact budgétaire important. Les questions ayant trait au prix de pétrole sont demeurées très délicates puisque la date de la tentative de coup d'État de décembre 1989 a été fixée de manière à coïncider avec celle de la hausse de prix précédemment différée, en vue de mettre à profit les troubles sociaux attendus de cette initiative.

Encadré 2. Objectifs initiaux et résultats de l'accord élargi, 1994-96

<u>Objectifs</u>	<u>Résultats</u>
<u>Objectifs macroéconomiques</u>	
Accroître l'investissement de 3 points de pourcentage du PNB.	En 1996, l'investissement a représenté 23,1 % du PNB, niveau légèrement inférieur à celui de 1994.
Ramener le déficit des transactions courantes de 6 % du PNB à environ 3 % du PNB.	Le déficit des transactions courantes a été de 4,6 % du PNB en 1996
Accroître l'épargne nationale de 6 points de pourcentage avant 1996 en recourant presque uniquement à l'ajustement budgétaire.	En 1996, le taux d'épargne avait augmenté à peine de 0,8 point de pourcentage.
Ramener le déficit consolidé du secteur public (DCSP) de 2,7 % du PNB en 1993 à 0,5 % du PNB en 1996.	Un excédent de 0,2 % du PNB a été enregistré en 1996.
Réduire le DCSP <i>sous-jacent</i> ¹ de 4,2 % du PNB en 1994 à 0,7 % du PNB en 1996.	Résultat : 0,2 % du PNB.
Accroître les recettes fiscales de l'État de 4 points de pourcentage du PNB entre 1993 et 1996.	Les recettes fiscales ont augmenté de 1 point de pourcentage à peine.
Veiller à ce que le taux de croissance du PNB réel passe de 2,3 % en 1993 à 5 % en 1996.	La croissance du PNB réel a dépassé l'objectif, atteignant 7-¼ % en 1996.
<u>Mesures structurelles clés</u>	
Réforme fiscale, notamment adoption d'une taxe professionnelle minimum, abolition par étape des exonérations fiscales et meilleure administration de la TVA.	Une vaste réforme fiscale a été finalement adoptée en décembre 1997 mais d'importantes exonérations et incitations fiscales ont été maintenues. La taxe professionnelle minimum frappe les ventes et non les actifs. Il subsistait des déficiences dans l'administration fiscale.
Déréglementation des prix du pétrole et des importations pétrolières	La déréglementation des prix du pétrole a été achevée au début de 1998 et le Fonds de stabilisation des prix du pétrole a été aboli.
Réduction des droits de douane et suppression de la quasi-totalité des restrictions quantitatives à l'importation.	Les restrictions quantitatives à l'importation ont été supprimées (sauf pour le riz). Les droits de douane ont été ramenés à 15 % en moyenne.
Réforme des dépenses publiques	Les mesures législatives visant à rationaliser la fonction publique ont marqué le pas.
Décentralisation au profit des administrations locales	La décentralisation des dépenses publiques n'a pas compensé la forte augmentation des transferts aux administrations locales.

1/ Dans le calcul du DCSP sous-jacent, le produit des privatisations est classé «au-dessous de la ligne» et non «au-dessus de la ligne», comme dans le cas du DCSP normal.

circonscrire la crise asiatique et serve de modèle au nouveau gouvernement arrivant au pouvoir au lendemain des élections présidentielles de mai 1998. C'est ce qui a conduit la direction du FMI à insister sur la conclusion d'un accord de confirmation à titre de précaution avant les élections¹¹.

22. Le nouvel accord de confirmation de deux ans conclu avec le gouvernement sortant du Président Ramos était centré sur un resserrement budgétaire et monétaire, la réforme du secteur bancaire, l'amélioration de l'administration fiscale et d'autres réformes structurelles visant à offrir le cadre nécessaire à un ajustement ordonné face à la baisse des entrées de capitaux. Le programme mettait cette fois-ci l'accent sur l'administration fiscale et prévoyait un effort d'achèvement du programme global de réformes fiscales dans sa version initiale par la réinstitution de la législation visant à réduire les exonérations et incitations fiscales. Une version révisée du programme¹² a été avalisée par la nouvelle administration Estrada en octobre 1998. L'accord a été initialement considéré comme un accord de précaution mais, au moment où le programme révisé a été approuvé, les autorités ont décidé d'effectuer des achats pour faire face à la réduction de l'accès des Philippines aux marchés internationaux de capitaux, suite au défaut de paiement de la Russie et à l'effondrement de «LTCM».

23. Au début, l'élan donné aux réformes inscrites au programme a été maintenu; mais, au fil du temps, les dérapages sont devenus plus importants et les préoccupations suscitées par les problèmes de gouvernance se sont accrues. Les dérapages, liés en partie à la privatisation de la Philippine National Bank, ont retardé de près d'un an l'achèvement de la cinquième revue, qui n'a eu lieu qu'au milieu de 2000¹³. Cette revue a offert au Conseil d'administration l'occasion de procéder à un examen critique centré sur les dérapages persistants du programme, les problèmes de gouvernance et les raisons de la poursuite de l'intervention du FMI. Certains administrateurs ont sévèrement critiqué la relation prolongée et, à leur avis, inefficace du FMI avec les Philippines et ont soulevé la question de l'avenir de cette relation après l'expiration de l'accord. Certains d'entre eux ont proposé de considérer le programme comme relevant d'un accord de précaution après le tirage faisant l'objet de la revue.

¹¹ L'accord élargi alors en vigueur n'aurait pu être prorogé que jusqu'à juin 1998.

¹² Le programme a été révisé pour tenir compte du ralentissement de l'activité économique et de la dégradation de la conjoncture extérieure, comme le montre en particulier le tour un peu moins restrictif donné à la politique budgétaire. Reflétant en outre le plan d'action annoncé par le nouveau gouvernement, le programme était davantage axé sur les questions de gouvernement d'entreprise, la réforme du secteur de l'électricité et la réforme à moyen terme du secteur public, outre les réformes déjà prévues du secteur bancaire et de l'administration fiscale.

¹³ Le programme visait à assurer que la PNB soit entièrement privatisée au milieu de l'an 2000. Toutefois, la situation a été compliquée par l'acquisition non transparente d'une participation majoritaire par un groupe local placé sous la direction d'un proche du Président Estrada (alors au pouvoir) et propriétaire de plusieurs entreprises en retard de paiement à l'égard de la PNB, et aussi par la révélation d'informations de plus en plus préoccupantes sur la situation financière du groupe.

24. Les autorités ont indiqué que leur stratégie de sortie précédente avait été mise en échec par la crise asiatique et qu'elles avaient l'intention d'en élaborer une nouvelle. Elles ont soutenu, toutefois, que la situation des réserves demeurerait quelque peu précaire, ce qui impliquait la nécessité pour le pays de s'adresser de nouveau au FMI. Les services de l'institution étaient d'avis que, comme la présence du FMI aux Philippines avait favorisé la mise en œuvre de politiques macroéconomiques plus saines et avait eu un important effet de catalyse, il convenait de maintenir un dialogue étroit avec les autorités tout en les encourageant à mettre fin à leur utilisation des ressources du FMI. En l'occurrence, l'accord de confirmation de 1998 a été prorogé jusqu'à la fin de 2000, mais il a expiré sans que la dernière revue ait été achevée, sous l'effet d'autres dérapages budgétaires, dus aux faibles recouvrements d'impôts et à des problèmes de gouvernance de plus en plus graves. Par la suite, les autorités ont sollicité un suivi post-programme, initiative que le Conseil d'administration attend d'un pays ayant obtenu des crédits dont l'encours excède un certain seuil¹⁴.

25. En faveur de la longue intervention du FMI, et en particulier du maintien de son appui au milieu des années 90, on pourrait faire valoir que, même si toutes les dispositions de l'accord élargi de 1994 n'ont pas été mises en œuvre comme prévu, celui-ci a permis à l'économie philippine de faire face dans d'assez bonnes conditions à la crise asiatique. Son ralentissement n'a pas été aussi prononcé que celui des économies voisines; la croissance a perdu de la vitesse mais elle est restée positive. Ce résultat tient en partie aux effets favorables de l'ensemble des réformes structurelles qui ont été mises en œuvre au fil des ans dans le cadre des programmes successifs, et se sont accélérées sous le leadership politique dynamique de l'administration Ramos. La conduite d'une politique macroéconomique généralement saine dans le cadre de l'accord élargi de 1994¹⁵ y a probablement contribué, encore que, comme précédemment indiqué, les divergences de vues sur la politique de change n'aient pas été aplanies. On retrouvait néanmoins aux Philippines un certain nombre des vulnérabilités à l'origine des graves bouleversements observés dans d'autres économies

¹⁴ En septembre 2000, le Conseil d'administration a décidé que, lorsque l'encours des crédits du FMI à un pays membre dépasse le seuil de 100 % de sa quote-part, il y a lieu de présumer que le pays en question optera pour le suivi post-programme de l'évolution de sa situation et de ses politiques économiques par le FMI après l'expiration de l'accord. À cette fin, le pays membre participe à des discussions avec les services du FMI sur ses politiques et sur un cadre macroéconomique chiffré. Les services du FMI présentent ensuite un rapport officiel au Conseil d'administration, normalement deux fois par an, sur les politiques du pays, la compatibilité des politiques proposées avec l'objectif de viabilité à moyen terme et les conséquences à en attendre pour la capacité du pays à rembourser le FMI.

¹⁵ La question abordée dans la section V est celle de savoir si la surveillance aurait pu fournir le cadre nécessaire.

très durement touchées par la crise asiatique¹⁶. Cependant, la période sur laquelle les déséquilibres se sont accumulés n'a pas été aussi longue que dans d'autres pays asiatiques, en partie parce que l'existence de problèmes avant la crise signifie que les entrées de capitaux avaient été plus faibles et n'avaient pas duré aussi longtemps que dans les autres pays.

E. Des progrès, mais la pauvreté demeure élevée

26. L'incidence de la pauvreté est tombée de 45 % en 1985 à 32 % en 1997, mais elle reste élevée en termes absolus. En outre, la répartition des revenus n'a pas beaucoup changé ces trente dernières années et demeure parmi les plus inégales du sud-est asiatique : en 2000, les 20 % les plus riches ont contribué pour plus de la moitié aux dépenses totales, et les 20 % les plus pauvres, pour environ 5 %¹⁷. Des progrès sensibles ont été réalisés dans l'amélioration des indicateurs de santé et d'éducation au cours de la période où le FMI est intervenu à l'appui de programmes, mais cette amélioration n'a pas été aussi forte que celle observée dans d'autres économies asiatiques, en partie du fait des déficiences de la politique budgétaire.

III. POURQUOI L'INTERVENTION DU FMI A-T-ELLE ÉTÉ AUSSI LONGUE?

27. Dans cette section, nous cherchons à connaître les principales raisons pour lesquelles le FMI est intervenu de manière aussi étroite et continue aux Philippines durant la trentaine d'années écoulée et à déterminer si cette intervention cadre avec les directives du Conseil d'administration en la matière.

¹⁶ Au cours des années d'application des programmes appuyés par le FMI, divers efforts ont été déployés pour réformer le secteur financier, notamment pour assainir et restructurer la Philippines National Bank et la Development Bank of the Philippines à la fin des années 80. Après la libéralisation des investissements directs étrangers en 1991, la plupart des restrictions aux mouvements de capitaux ont été abolies dans le cadre d'une vaste réforme en 1992. Des mesures destinées à renforcer le système de contrôle et de réglementation des banques commerciales et à accroître la concurrence dans le secteur bancaire ont été adoptées à peu près au même moment. Ces mesures se sont accompagnées en particulier de la modification de la formule prudentielle servant à déterminer le maximum net pour la position de change ouverte de chaque banque. Les restrictions à l'entrée et aux opérations des banques étrangères ont été assouplies au début des années 90 afin d'accroître la concurrence, et d'autres mesures ont été prises en vue de renforcer les règles prudentielles, notamment celles qui ont trait au minimum de fonds propres, et d'imposer un ratio de liquidité fondé sur les prêts individuels financés à l'aide de dépôts en devises. Néanmoins, le crédit privé a augmenté très rapidement avant la crise asiatique, et le contrôle et la réglementation des banques sont demeurées très en dessous des normes internationales en la matière. Depuis 1998, les autorités ont adopté d'autres réformes financières avec l'aide du FMI et de la Banque mondiale, qui a accordé aux Philippines un prêt à la réforme du secteur bancaire. Rodlauer *et al.* (2000), Chapitre VI: Banking System Reform.

¹⁷ Selon les indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2001

1. Les déséquilibres et problèmes structurels initiaux étaient de vaste ampleur

28. L'intervention prolongée du FMI s'explique en partie par l'ampleur des déséquilibres qui existaient, en dépit du long engagement du FMI sous le régime Marcos, lorsque le moratoire sur le service de la dette extérieure a été déclaré en 1983. Le déficit des transactions courantes a atteint environ 9 % du PNB en 1982–83. La dette extérieure a culminé en 1985 à 100 % du PNB, niveau plus élevé que celui observé dans la plupart des pays endettés alors en difficulté. Le service de la dette avant rééchelonnement représentait environ 50 % des exportations de biens et services et des transferts privés.

29. Par ailleurs, l'administration Marcos avait laissé à ses successeurs un lourd héritage de problèmes structurels, notamment sous la forme d'entreprises et institutions financières publiques (dont la Banque centrale) criblées de dettes¹⁸. Une grande partie de l'économie était sous le contrôle d'une petite élite qui s'opposait à nombre de réformes menaçant ce contrôle¹⁹. C'est pourquoi le système économique demeurait très fermé, caractérisé par la prédominance du favoritisme et laissant peu de place à la concurrence. Un grand nombre d'industries tiraient profit d'une protection élevée et des obstacles dressés à l'entrée d'entreprises étrangères. Quoique plus petite, l'économie des Philippines était beaucoup plus fermée que celle des autres membres de l'ASEAN.

30. De plus, les services du FMI avaient franchement indiqué dans leurs rapports qu'il faudrait beaucoup de temps pour rétablir la viabilité extérieure. Par exemple, dans l'évaluation qu'ils ont présentée suite à la demande d'accord de confirmation de 1984, ils ont déclaré qu'«il faudra sans nul doute du temps pour procéder à un ajustement, dont la durée dépassera celle du programme.» Les projections à moyen terme présentées dans les documents relatifs aux programmes subséquents donnent elles aussi à penser que le rétablissement de la viabilité extérieure prendrait beaucoup de temps et s'étendrait généralement sur une période plus longue que celle couverte par les projections. À vrai dire, on s'aperçoit rétrospectivement que le FMI a parfois été trop pessimiste dans ses prévisions

¹⁸ La Banque centrale a contracté de lourdes obligations par suite de l'impact de la forte dépréciation de la monnaie sur le coût des garanties de taux de change et de la couverture de change à terme fournies au début des années 80. Les autorités ont décidé de ne pas monétiser ces obligations — ce qui a contribué dans une mesure essentielle à éviter aux Philippines une forte inflation au lendemain de la crise — mais les paiements d'intérêts sur les bons émis par la banque centrale pour couvrir les pertes ont donné lieu à des déficits quasi budgétaires persistants et à une valeur nette très négative. La capacité de la Banque centrale à assurer la conduite de la politique monétaire s'en est ressentie elle aussi. La banque centrale a été finalement recapitalisée et restructurée, sous un nouveau statut, en 1993. Il s'agissait-là d'une mesure préalable à l'accord élargi approuvé l'année suivante.

¹⁹ Voir, par exemple, Bresnan (1987) et Gutierrez *et al.* (1992).

du délai requis pour rétablir la viabilité extérieure, ce qui tient à la difficulté de prédire quand le pays regagnerait pleinement accès aux marchés financiers privés²⁰.

2. La valeur de «sceau d’approbation» conférée à ses programmes pousse le FMI à intervenir

31. La valeur de «sceau d’approbation» conférée aux programmes appuyés par le FMI, sans lesquels un pays ne peut obtenir d’autres créanciers une aide financière ou la restructuration de sa dette, a été d’une importance particulière durant la période 1982–92, où les Philippines cherchaient une solution à leurs problèmes d’endettement extérieur. L’application d’un programme soutenu par le FMI était une condition formelle du rééchelonnement de la dette par les créanciers du Club de Paris. Les banques commerciales indiquaient elles aussi clairement aux autorités philippines que la mise en oeuvre d’un programme appuyé par le FMI était une condition sine qua non des prêts concertés et de la restructuration de la dette consentis par les banques commerciales entre 1986 et 1992. Hormis les diverses restructurations de la dette bancaire opérées en 1986, 1987 et 1990, le décaissement par les banques commerciales des tranches intermédiaires de nouveaux crédits a lui aussi été assujéti à l’application de programmes appuyés par le FMI. Il en a été ainsi jusqu’à la dernière restructuration Brady de 1992, financée en partie à l’aide des «montants mis en réserve» dans le cadre d’accords avec le FMI, ainsi que des concours de la JEXIM, organisme japonais de crédits à l’exportation, et de la Banque mondiale — qui sont dans l’un et l’autre cas assujéti eux aussi à l’application d’un programme²¹. Le calendrier des travaux des groupes consultatifs des bailleurs de fonds était lui aussi étroitement lié à l’entrée en vigueur des programmes appuyés par le FMI.

32. Est-ce que la phase de restructuration de la dette — et le rôle du FMI dans ce processus — a duré plus longtemps aux Philippines que dans la plupart des autres pays qui avaient des problèmes d’endettement dans les années 80? Il semble que la réponse soit négative, en grande partie parce que la stratégie plus large de la communauté internationale à l’égard des pays à revenu intermédiaire lourdement endettés a mis une dizaine d’années à aboutir au plan Brady. Dans la plupart de ces pays, il y avait donc aussi une série de

²⁰ Les projections établies pour l’accord de confirmation de 1991 laissent attendre des déficits de financement pour toute la décennie et, partant, une intervention continue du FMI et de nouveaux montages financiers avec le Club de Paris et les banques commerciales jusqu’au milieu des années 90. Les projections faites suite à la demande d’accord élargi de 1989 font apparaître un déficit de financement de 1,7 milliard de dollars par an pour la période 1993–95 et donnent à penser que ce n’est qu’après 1995 que le pays pourra cesser de recourir aux financements exceptionnels et regagnera accès aux marchés dans des conditions normales.

²¹ Plus récemment, l’activation à part entière d’accords bilatéraux de swap avec d’autres économies asiatiques a été liée à l’application d’un programme appuyé par le FMI. En 1994, celle-ci a été également imposée comme condition du rééchelonnement de la dette par le Club de Paris mais, cette fois-ci, les Philippines (cas sans précédent dans l’histoire du Club de Paris) ont en fin de compte décidé d’annuler l’accord de rééchelonnement en raison, semble-t-il, de ses conséquences pour la garantie des crédits à l’exportation et de la mise en question du besoin de rééchelonnement.

programmes étalés sur une dizaine d'années et liés à la restructuration de leur dette (voir l'encadré 3).

33. Même après qu'elles eurent regagné accès aux marchés en 1993 et que les programmes appuyés par le FMI ne furent plus spécifiquement requis pour l'apport d'une solution concertée au problème de la dette, les Philippines donnaient toujours l'impression de répondre à la demande d'un signal positif à l'intention des bailleurs de fonds et des marchés financiers privés au sujet de leur cadre macroéconomique. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds n'ont pas officiellement exigé qu'un accord avec le FMI soit en place pour octroyer leur appui, mais ils semblent avoir eu une préférence pour une telle approche. Par exemple, selon d'anciens hauts fonctionnaires, l'une des principales raisons pour lesquelles l'accord élargi de 1994 avait été sollicité était le sentiment des autorités que, étant donné les antécédents en dents de scie des Philippines, un programme appuyé par le FMI aiderait à rassurer les créanciers au moment où le pays commençait à regagner accès aux marchés financiers internationaux. Tant les services du FMI que les autorités philippines semblaient craindre qu'une interruption de la relation prolongée du pays avec le FMI ne soit mal interprétée par les opérateurs sur les marchés internationaux de capitaux. L'accord élargi a donc été jugé souhaitable en partie parce que beaucoup de participants au système s'étaient habitués à l'existence d'un programme.

34. Il ressort des documents d'orientation internes et des entretiens avec un certain nombre de fonctionnaires du FMI que l'important rôle de «gardien» implicitement attribué au FMI par la liaison étroite entre les programmes et d'autres formes de financement a pu nuire à la qualité des programmes, et ce de deux manières : i) les graves conséquences, sous la forme de pertes d'autres formes de financement, qu'un désengagement du FMI risquait d'avoir ont probablement conduit celui-ci à se montrer moins sélectif dans sa décision de n'intervenir que lorsqu'un accord de prêt avait les plus grandes chances de faire avancer les réformes; et ii) comme c'est surtout l'entente dégagée entre le pays et le FMI sur un programme et non sa mise en oeuvre réussie qui est en général le signe que le FMI donne son sceau d'approbation, des pressions accrues se sont exercées sur les autorités pour qu'elles acceptent un programme de réformes qui avait l'air d'être ferme en principe, même s'il avait peu de chances d'être exécuté dans les délais fixés.

35. Ces tensions ont été traitées avec franchise dans les documents d'orientation internes préparés lors des négociations de l'accord élargi de 1994, à l'occasion desquelles les services du FMI ont souligné la nécessité de résister à la tentation de parvenir rapidement à un accord sur un programme moins qu'adéquat. Il semble que les autorités aient été enclines à souscrire assez rapidement à un nouveau programme pour chercher à obtenir un rééchelonnement du Club de Paris et rencontrer au plus tôt les créanciers officiels, deux objectifs dont la réalisation dépendait de l'application de ce programme. La mise en garde lancée par les services du FMI s'explique à première vue par certains événements antérieurs, où la valeur de sceau d'approbation conférée aux programmes qu'il appuie a poussé le FMI à donner son aval, ce qui, de l'avis des services de l'institution, est à l'origine des déficiences des

**Encadré 3. Nombre de pays très endettés ont mis autant de temps
que les Philippines à résoudre leurs problèmes d'endettement
et ont donc eux aussi fait plusieurs fois appel au FMI**

Les Philippines ne représentent pas un cas exceptionnel par le temps qu'elles ont mis à achever la restructuration de leur dette après la crise d'endettement du début des années 80. Il a fallu une dizaine d'années à la plupart des pays à revenu intermédiaire lourdement endettés pour résoudre leur problème d'endettement au moyen de rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris et de restructurations consenties par les banques commerciales, opérations qui ont abouti aux restructurations Brady du début des années 90. Sur les 17 pays à revenu intermédiaire très endettés¹, les Philippines ont été le onzième à achever le rééchelonnement de leur dette dans le cadre d'accords avec les banques commerciales et le Club de Paris (juillet 1994)² (voir tableau 3). Six de ces pays ont achevé la restructuration de leurs dettes sur un bref intervalle compris entre 1992 et 1994, cinq avant et six après.

Tableau 3. Pays à revenu intermédiaire très endettés : programmes appuyés par le FMI liés à la restructuration de leur dette après la crise d'endettement des années 80

Pays	Premier programme lié aux restructurations de la dette des années 80	Expiration du dernier programme lié aux restructurations de la dette des années 80	Dernière restructuration de la dette envers les banques commerciales	Dernière restructuration dans le cadre du Club de Paris
Argentine	Janvier 1983	Mars 1996	Avril 1993 ³	Juillet 1992
Bolivie	Février 1980	En cours	Juillet 1992 ³	Juillet 2001
Bésil	Mars 1983	Août 1993	Avril 1994 ³	Février 1992
Chili	Janvier 1983	Novembre 1990	Décembre 1990	Avril 1987
Costa Rica	Mars 1980	Février 1994	Mai 1990 ²	Juin 1993
Équateur ⁴	Juillet 1983	Décembre 1995	Février 1995 ³	Juin 1994
Jamaïque	Juin 1978	Mars 1996	Juin 1990	Janvier 1993
Mexique	Janvier 1983	Mai 1993	Mars 1990 ³	Mai 1989
Nigéria	Janvier 1987	Avril 1992	Janvier 1992 ³	Décembre 2000
Pérou	Juin 1982	Mars 1999	Novembre 1996 ³	Juillet 1996
Philippines	Décembre 1984	Mars 1998	Décembre 1992 ³	Juillet 1994
Uruguay	Avril 1983	Mars 1992	Février 1991 ³	...
Venezuela	Juin 1989	Mars 1993	Décembre 1990 ³	...
Côte d'Ivoire	Février 1981	En cours	Mai 1997 ³	Avril 2002
Maroc	Octobre 1980	Mars 1993	Juin 1990	Février 1992
ex-Yougoslavie	Mai 1979	Septembre 1991	Septembre 1988 ⁵	Juillet 1988 ⁵

Dans la plupart de ces cas, des programmes appuyés par le FMI se sont succédés pendant une dizaine d'années, car les pays avaient besoin du «sceau d'approbation» du FMI pour obtenir une restructuration de leur dette. Jusqu'à l'accord de confirmation de 1991 lié à la restructuration Brady de 1992, et au rééchelonnement du Club de Paris de 1991, les Philippines ne différaient guère des autres pays par la durée des programmes associés aux restructurations. Toutefois, dans la mesure où le rééchelonnement manqué dans le cadre du Club de Paris était l'une des raisons de l'accord élargi de 1994, qui a duré jusqu'en 1998, l'intervention du FMI liée d'une manière ou d'une autre aux restructurations a duré un peu plus longtemps que dans la plupart des autres pays.

1/ Les «15 pays de l'initiative Baker», plus le Costa Rica et la Jamaïque. La Colombie ne figure pas sur la liste parce qu'elle n'a pas rééchelonné sa dette pendant la période visée, bien qu'elle ait bénéficié d'accords de prêts concertés avec les banques commerciales en 1985, 1989 et 1991.

2/ Si on fait abstraction de ce rééchelonnement du Club de Paris, qui n'a jamais été opéré, les Philippines se classent au sixième rang parmi les 17 pays qui ont achevé le rééchelonnement de leur dette. Il n'en reste pas moins que le rééchelonnement du Club de Paris a été l'une des raisons de l'accord élargi de 1994, bien que certains administrateurs aient exprimé des doutes quant à sa nécessité.

3/ Plan Brady.

4/ L'Équateur a conclu en 2002 un autre accord de rééchelonnement de sa dette avec ses créanciers officiels et privés.

5/ Ces dates sont celles des rééchelonnements de la dette de l'ex-Yougoslavie, dont les problèmes d'endettement n'avaient pas été résolus lors de la dissolution de la Fédération.

programmes en question²². Toutefois, il n'est pas fait mention de ces préoccupations internes dans les documents soumis au Conseil d'administration au sujet de l'accord élargi de 1994.

3. Les fluctuations de la volonté politique et du degré d'internalisation

36. Le long délai nécessaire à l'ajustement tient en partie à l'existence d'intérêts acquis, qui ont été à l'origine d'une forte résistance politique à la mise en œuvre de certaines réformes structurelles essentielles au succès de ce processus²³. Dans le système politique des Philippines, l'adoption de lois permettant l'application du programme de politiques économiques exigeait un ferme engagement politique aussi bien de l'exécutif que de l'appareil législatif. Cependant, les programmes appuyés par le FMI reposaient surtout sur des accords conclus entre le FMI et le pouvoir exécutif, et certains aspects importants du plan de réforme sont souvent restés en suspens au Congrès ou se sont heurtés à des obstacles judiciaires.

37. Un leadership dynamique, accompagné d'une internalisation des réformes, a certes parfois aidé à mobiliser la volonté politique nécessaire et à l'emporter sur les intérêts acquis — comme ce fut le cas en 1986–87 et pendant presque tout le temps où l'administration Ramos était au pouvoir. Au cours de ces périodes, de gros progrès ont été accomplis dans le cadre des programmes appuyés par le FMI, même si la nécessité de dégager un consensus politique et de faire adopter les réformes par le Congrès signifiait que les calendriers ambitieux fixés dans les documents relatifs au programme ne pourraient être respectés. Toutefois, lorsque le leadership politique s'est affaibli, les réformes ont marqué le pas en dépit de la volonté manifestée en leur faveur par les ministères économiques directs et la Banque centrale. Des incertitudes politiques persistantes — y compris diverses tentatives de coups d'État sous l'administration Aquino — ont ajouté à ces difficultés.

38. Quelle autre ligne d'action le FMI aurait-il pu suivre dans ces périodes de faible internalisation? Dans bien des cas, il n'y a pas de réponse claire et nette à cette question. En principe, il aurait pu opter pour une approche regroupant trois éléments : davantage d'effort en vue de bâtir un consensus, une plus grande sélectivité et une conditionnalité modifiée.

39. Pour ce qui est du premier élément, les missions du FMI n'ont pas manqué d'approfondir le dialogue sur la politique économique avec les membres des principales commissions du Congrès, et tant les hauts fonctionnaires que les membres du personnel du FMI qui ont été interviewés ont jugé ce dialogue utile. Certaines missions se sont adressées plus globalement à la «société civile», et les représentants résidents ont généralement engagé

²² Par exemple, en 1992, les liens étroits entre le rééchelonnement au Club de Paris et les programmes appuyés par le FMI ont conduit à une prorogation du programme en période de changement de gouvernement, ce qui a risqué de compromettre l'internalisation du programme.

²³ Les documents de stratégie-pays de 1993 et 2000 — et l'étude spéciale de 2000 (Rodlauer *et al*, 2000) — n'ont pas manqué de signaler que ces facteurs étaient des obstacles clés à l'accélération de l'ajustement et de la croissance.

le dialogue avec des groupes très divers, au sein ou à l'extérieur du gouvernement, pour expliquer le point de vue du FMI. Toutefois, ces contacts n'ont pu assurer une plus large volonté politique de réforme et une internalisation plus poussée du programme, ni en tenir lieu.

40. Il aurait été fort préférable que le FMI se montre plus sélectif dans sa décision de consentir ou de proroger des accords de prêt lorsqu'il était patent que la volonté de réforme nécessaire à un ajustement viable faisait défaut au niveau politique le plus élevé. Il en a été ainsi pendant presque toute la durée de l'administration Marcos et cela aurait dû devenir apparent plus tôt sous le régime Estrada. À d'autres moments, cependant, lorsque c'était surtout la capacité du pouvoir exécutif à mettre en œuvre les mesures agréées qui était en cause, le FMI s'est trouvé confronté à une situation plus difficile. Il y a eu des fois où, face aux dérapages dans l'application des politiques, le FMI a interrompu les programmes — en n'achevant pas les revues — et cherché à obtenir que des mesures correctives soient prises (voir l'encadré 4). Toutefois, en partie pour des raisons liées à la valeur de «sceau d'approbation» traitée plus haut, les pressions en faveur de la reprise du programme se sont intensifiées et il s'est généralement dégagé un compromis dont se sont ressenties certaines des mesures initiales.

41. Enfin, une approche différente en matière de conditionnalité aurait-elle pu aider à surmonter les phases de faible internalisation et à réduire ainsi la durée de l'intervention du FMI? Comme on le verra à la section IV, il aurait été probablement utile de mieux hiérarchiser les réformes structurelles — tout en faisant preuve d'une plus grande souplesse quant à leur calendrier d'exécution mais non quant à la nature même des réformes jugées essentielles à la viabilité macroéconomique; cependant, comme le montrera l'examen des efforts visant à améliorer la structure fiscale et à renforcer l'administration fiscale, il y a des limites à ce que l'on peut attendre des modalités de la conditionnalité, sous une forme ou une autre, en l'absence d'une forte internalisation des réformes.

4. Conception et exécution des programmes

42. Certaines déficiences clé sont considérées de longue date par le FMI comme étant la cause fondamentale de la longue durée de l'ajustement — notamment la faiblesse du recouvrement d'impôts et une épargne publique peu élevée, lesquelles ont à leur tour contribué au bas niveau de l'épargne nationale brute, comparée à celle des pays voisins. Cette faiblesse de l'épargne a été longtemps considérée comme un facteur limitant la capacité de l'économie à investir et à se développer sans se heurter périodiquement à des contraintes de financement externe. Presque tous les programmes appuyés par le FMI au cours de ces trente dernières années avaient pour objectif fondamental d'accroître le taux d'épargne et visaient à résoudre ce problème en relevant le niveau de l'épargne publique par un plus gros effort fiscal, lequel était lui aussi faible par rapport à celui d'autres économies de la région. Cependant, les programmes n'ont pas toujours permis d'atteindre ces objectifs, soit à cause d'un optimisme excessif des projections initiales, soit en raison de dérapages dans l'application des politiques.

Encadré 4. Philippines — Programmes appuyés par le FMI : quelques exemples d'interruptions majeures

Comme indiqué dans le corps du texte, la conditionnalité appliquée aux Philippines, en particulier la conditionnalité structurelle, reposait principalement sur les revues de programme. À diverses reprises, ces revues ont été longuement retardées — ce qui a parfois conduit à des interruptions permanentes — parce que les politiques se sont écartées des engagements pris dans le cadre des programmes. En interrompant ces derniers, le FMI a parfois pu assurer la révision recherchée de certaines politiques. Toutefois, si ces interruptions s'inscrivent dans un contexte où les deux parties intéressées savent tacitement que des facteurs extérieurs, notamment la valeur de «seau d'approbation» conférée aux programmes, sont susceptibles d'assurer tôt ou tard la reprise du programme, l'efficacité de l'effort de sélectivité risque d'en souffrir. Le présent encadré passe en revue plusieurs de ces épisodes en vue de déterminer les principaux motifs d'interruption des programmes et d'évaluer la mesure dans laquelle les dérapages ont été corrigés lorsque les programmes ont repris, ou que de nouveaux accords ont été approuvés. La conclusion générale est que les interruptions de programme ont en partie réussi à corriger les dérapages, mais qu'il y a eu également d'importantes renégociations qui ont abouti à un affaiblissement des engagements initiaux.

Interruption de l'accord élargi de 1989

Le FMI a eu recours à des approches opposées pour les revues successives de l'accord élargi de 1989.

- La première revue de l'accord élargi de 1989 a été achevée à la date prévue, en décembre 1989, malgré des dérapages importants dans l'application des politiques monétaire et budgétaire, en particulier sous la forme du report d'une hausse politiquement sensible des prix du pétrole et d'une forte augmentation des salaires dans le secteur public. Les autorités ont finalement relevé les prix du pétrole au début de décembre, tout en s'engageant à prendre des mesures de redressement budgétaire, notamment à procéder à plusieurs augmentations discrétionnaires d'impôts, pour assurer l'achèvement de la revue. Comme indiqué ci-après, ces augmentations n'ont pas eu lieu. Si les autorités tenaient à ce que la revue soit achevée dans les délais fixés, c'était notamment pour que soient libérés les «montants mis en réserve» par le FMI et les crédits liés des bailleurs de fonds en vue du financement du «rachat» de la dette bancaire qui a eu lieu en janvier 1990.
- Le programme s'est beaucoup plus écarté de la voie tracée en 1990 sous l'effet de dérapages dans l'application des politiques et d'une série de chocs exogènes importants. Les objectifs fixés en matière de réserves internationales nettes et dans le domaine budgétaire n'ont pas été atteints, ces derniers surtout parce que le Congrès n'a pas adopté les mesures fiscales promises plus tôt comme condition d'achèvement de la première revue¹. Les services du FMI ont déterminé que les objectifs initiaux de l'accord élargi ne pouvaient être atteints et que la deuxième revue du programme ne pouvait être achevée. Ils l'ont fait en partant du principe que, dans le climat politique faisant suite au tremblement de terre et à la tentative de coup d'État de l'année précédente, le gouvernement ne serait pas à même de prendre les mesures exhaustives et vigoureuses qui justifieraient la reprise de l'aide du FMI.
- Cependant, le FMI avait à cœur de prévenir l'intensification de la crise et d'assurer la libération du financement des bailleurs de fonds et des créanciers. Six mois après la date initialement fixée pour la revue, un nouvel accord de confirmation a été approuvé en janvier 1991. Afin de respecter l'échéancier d'un groupe de bailleurs de fonds et d'éviter l'effet préjudiciable qu'un autre report aurait eu sur la confiance dans le pays, le FMI a consenti à un compromis sur ses conditions initiales d'approbation d'un nouveau programme et a accepté les assurances de la Présidente, qui s'est engagée à utiliser son droit de veto et des moyens administratifs pour maintenir les dépenses dans les limites prévues par le programme, à la place de l'adoption intégrale du budget par le Congrès. Compte tenu des sensibilités politiques, les mesures d'accroissement des recettes ont été limitées à un prélèvement temporaire sur les importations, au lieu des mesures promises dans le cadre du programme précédent. D'autres mesures préalables ont été agréées, notamment l'élimination de la réglementation des changes qui soutenaient artificiellement le peso, et l'annonce d'une hausse des tarifs d'électricité. En l'occurrence, la hausse politiquement sensible des tarifs de l'électricité n'est entrée en vigueur qu'un an plus tard et a fait ultérieurement l'objet d'une annulation partielle. La bande de fluctuation du taux de change de référence pour les opérations commerciales a été supprimée comme prévu. Ce n'est qu'au début de 1992 que de plus vastes réformes du régime des changes ont été adoptées.

**Encadré 4. Philippines — Programmes appuyés par le FMI :
quelques exemples d'interruptions majeures (suite et fin)**

Report de la première revue de l'accord élargi de 1994

- Dans les six premiers mois d'application de l'accord élargi de 1994, les résultats se sont sensiblement écartés des objectifs du programme. En particulier, la mise en place du mécanisme d'ajustement automatique des prix du pétrole, condition initiale d'achèvement de la revue, a été reportée à fin 1995, après détermination de la nécessité d'adopter une loi à cet effet. La politique monétaire est elle aussi sortie de la voie tracée. Des retards sont en outre intervenus dans l'établissement d'un régime tarifaire simplifié, la révision de la formule de détermination des prix de la Compagnie nationale d'électricité et la libéralisation de l'entrée dans le secteur pétrolier. En vue de l'achèvement de la revue, le FMI a donc insisté pour que ces réformes des secteurs du commerce et de l'énergie soient appliquées et que le pays se montre fidèle au programme monétaire au début de 1995. Il a aussi cherché à dégager de nouvelles ententes sur les mesures compensatoires à prendre au cas où des événements imprévus, comme, par exemple, des flux de capitaux plus faibles que prévu, surviendraient à la suite de la crise mexicaine.
- La revue a été finalement achevée en septembre 1995, après un retard de 10 mois. Le FMI s'est contenté de la soumission au Congrès de projets de loi portant sur les mesures requises pour l'achèvement de la revue, au lieu d'en exiger l'application. Le gouvernement a présenté un projet de loi visant à supprimer les restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, qui a été adopté en mars 1996, ainsi qu'un projet de loi sur une vaste réforme du secteur pétrolier, et un autre sur la réforme fiscale². Il semble que la décision d'achever la revue ait été inspirée par les bonnes performances macroéconomiques, la reconnaissance du peu de pouvoir qu'ont les autorités d'influer sur le calendrier des activités du Congrès et la conclusion que les autorités méritent d'être encouragées dans les efforts qu'elles déploient pour faire avancer les réformes structurelles.
- Un projet de loi sur la déréglementation du secteur pétrolier a été adopté en 1996, mais a été par la suite déclaré inconstitutionnel. Il a été remplacé par un autre projet de loi, qui a fini par être adopté en février 1998, soit deux ans et demi plus tard. La loi sur une vaste réforme fiscale a été adoptée en décembre 1997, mais elle comportait d'importantes lacunes (dont il est question à la section IIIC).

Cinquième revue de l'accord de confirmation de 1998

- La cinquième revue de l'accord de confirmation de 1998, initialement prévue pour septembre 1999, a été retardée de 10 mois. Par les conditions qu'il a fixées à l'achèvement de la revue, le FMI a cherché notamment à relancer les réformes structurelles clés, en imposant l'application de mesures préalables dans les domaines de la réforme bancaire, de l'administration fiscale et de la restructuration du secteur de l'électricité. Les missions de septembre et décembre 1999 n'ont pas permis l'achèvement de la revue en raison de dérapages dans l'application du programme budgétaire et de retards dans la mise en œuvre de réformes structurelles clés, notamment l'adoption d'une loi portant réforme du secteur de l'électricité et d'un plan de privatisation de la Philippine National Bank (PNB) au milieu de l'an 2000 au plus tard. L'intensification des préoccupations de gouvernance, notamment en relation avec la privatisation de la PNB, a encore ajouté à la difficulté éprouvée à achever la revue.
- Le programme a été prorogé au-delà de sa date d'expiration initiale (mars 2000) pour que la revue puisse être achevée en juillet 2000. Cette décision a fait suite à l'entente dégagée sur le programme budgétaire pour 2000, qui prévoyait un déficit légèrement supérieur aux prévisions initiales, ainsi que l'approbation de la réforme du secteur de l'électricité par la chambre basse du Congrès en avril (mesure préalable) et par le Sénat en juin. En occurrence, l'adoption de la législation unifiée a été bien plus longtemps retardée — jusqu'à la fin de 2001. La revue s'est poursuivie malgré l'échec de l'adjudication de la part de l'État dans la PNB en juin. Les progrès ont été plus lents que le FMI ne l'avait initialement prévu dans d'autres volets de la réforme structurelle, notamment l'administration fiscale, mais une loi générale sur le secteur bancaire a été adoptée avant l'achèvement de la revue. L'accord a été prorogé une deuxième fois jusqu'à la fin de 2000, mais a fini par ne plus être appliqué face à l'intensification des préoccupations de gouvernance, et la dernière revue n'a pas été achevée.

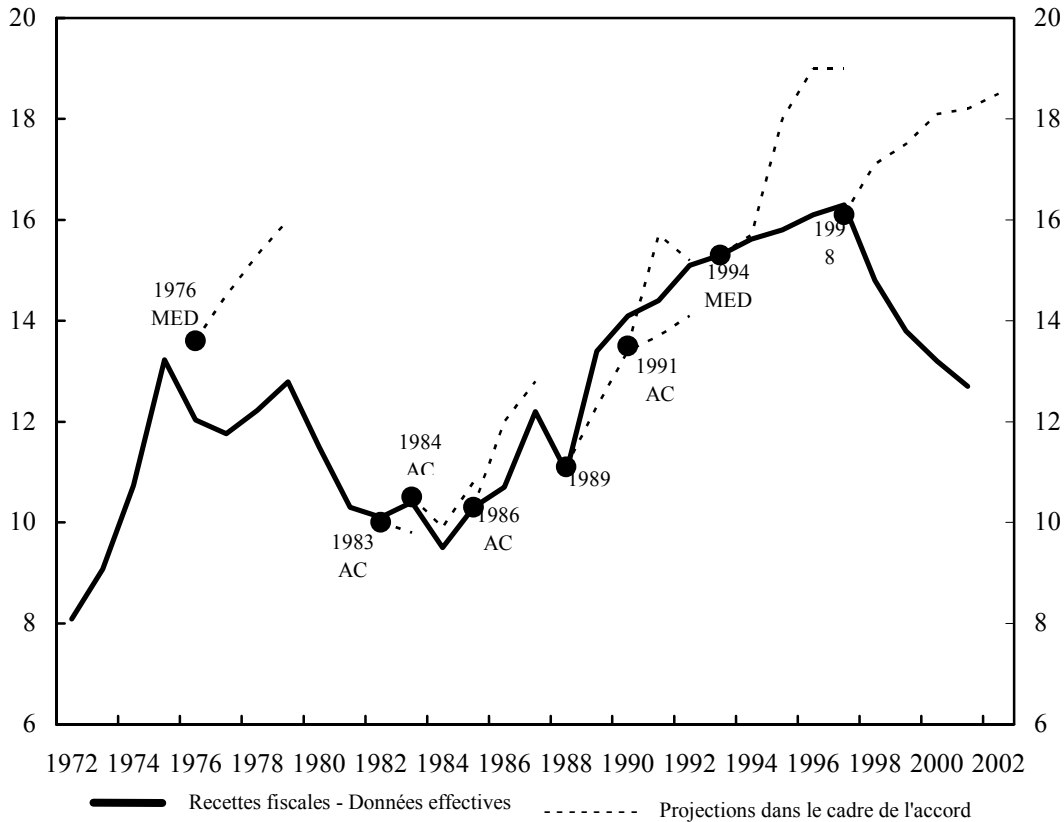
1/ Au lendemain du tremblement de terre de juin, les autorités ont demandé instamment au FMI de fournir au plus tôt une aide d'urgence aux Philippines tandis que le Congrès menaçait de décréter un moratoire sur la dette. Le Congrès a en outre voté une importante réduction des taxes sur le pétrole face à la flambée des prix mondiaux, et un projet de réforme tarifaire a été retiré sous l'effet de pressions au Congrès.

2/ Une importante révision a été en outre apportée à la politique monétaire, les autorités ayant adopté un ciblage limité de l'inflation.

3/ De 2,9 % du PIB, alors que l'objectif initial était de 2,2 %. En l'occurrence, le déficit budgétaire effectif pour 2000 a été de 4,6 % du PIB.

43. Comme l'indique le graphique 2, les programmes visaient généralement à assurer une forte croissance durable des recettes fiscales, exprimées en pourcentage du PNB, pour accroître l'épargne publique et l'épargne nationale brute.

Graphique 2. Philippines — Recettes fiscales de l'administration nationale
(En pourcentage du PNB)

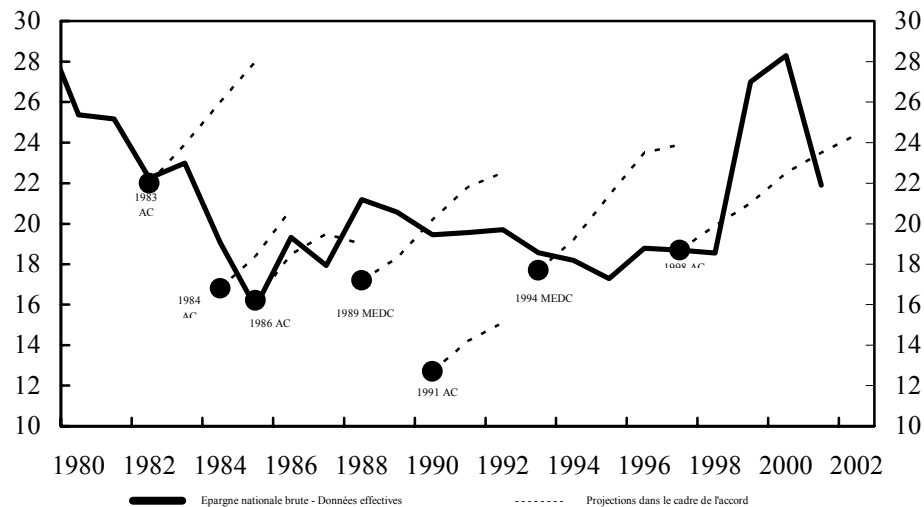


44. La réforme fiscale et les efforts visant à améliorer l'administration fiscale n'ont pas été sans effets positifs, puisque le ratio recettes fiscales/PNB s'est accru à la fin des années 80 et au début des années 90, encore que les progrès aient été irréguliers. Le ratio est passé de 11 % du PNB en 1986 à 15 % en 1993 et a culminé à plus de 16 % en 1997. Toutefois, à l'exception de l'accord élargi de 1989 et, dans une certaine mesure, de l'accord de confirmation de 1991, la hausse effective a été bien inférieure à la forte augmentation des recettes fiscales visées par les programmes successifs. Mais ce qui est peut-être plus important que cet optimisme excessif, c'est que cette amélioration tenait en partie à des mesures ponctuelles. L'accroissement du ratio recettes fiscales/PNB est elle aussi en partie attribuable à la reprise économique de la fin des années 80. Quoiqu'il en soit, l'augmentation des recettes n'a pas duré. Les résultats ont été particulièrement médiocres après 1998,

période où le ratio a sensiblement reculé. Ces questions sont traitées plus en détail à la section IVC.

45. Chaque programme prévoyait en outre une hausse sensible du taux d'épargne nationale brute, mais sa croissance effective a généralement été inférieure aux prévisions (voir graphique 3). Après avoir sans cesse diminué dans la première moitié des années 1980, l'épargne nationale brute, exprimée en pourcentage du PNB, a augmenté brièvement en 1986, avant de reculer de nouveau. On observe une forte hausse du taux d'épargne mesuré pour 1999 et 2000, mais il y a lieu de croire que ce résultat tient simplement à des déficiences statistiques²⁴. Les programmes successifs n'ayant pas réussi à accroître le taux d'épargne, l'économie est demeurée vulnérable face à l'alternance de phases d'accélération et de freinage et aux chocs exogènes²⁵.

Graphique 3. Philippines — Épargne nationale brute
(En pourcentage du PNB)



²⁴ L'épargne privée, qui est obtenue par soustraction, est passée de 19,9 % du PNB en 1998 à 29,2 % en 2000, et l'excédent des transactions courantes, de 2,2 % à 11,8 % es au cours de la même période. Toutefois, une analyse faite par les services du FMI des échanges ventilés par partenaires commerciaux fait apparaître la possibilité d'une surestimation de l'excédent des transactions courantes pouvant aller jusqu'à 9 à 10 points de pourcentage du PNB et en grande partie attribuable à la sous comptabilisation des importations. Étant donné la méthode de calcul, cela impliquerait que le taux l'épargne est surestimé d'autant.

²⁵ Plus récemment, d'autres facteurs sont venus ajouter aux craintes de vulnérabilité, notamment la dynamique de la dette du secteur public et la persistance de déficiences dans le secteur financier. Les exportations demeurent très concentrées dans le secteur de l'électronique.

5. Les chocs défavorables

46. La malchance — sous la forme d'une longue série de chocs défavorables — a également contribué à prolonger l'utilisation des ressources du FMI. Au début des années 1990, une série spectaculaire de chocs d'offre (dont une sécheresse prolongée et les pénuries d'électricité qui en ont résulté, un grave tremblement de terre et une éruption volcanique dévastatrice), de même qu'une dégradation des termes de l'échange ont eu un effet négatif sur la balance des paiements, tandis que les incertitudes politiques — sous la forme de plusieurs tentatives de coups d'État — ont érodé la confiance des investisseurs. À la fin des années 1990, les crises russe et asiatique et leurs effets de contagion ont compromis en 1997 ce qui aurait été probablement, dans un autre contexte, une «sortie» réussie de la période d'utilisation des ressources du FMI²⁶.

6. Les raisons de l'intervention du FMI étaient parfois de nature trop générale

47. Il semble que les motifs invoqués pour justifier l'intervention du FMI aux Philippines aient été de nature très générale. L'existence d'un besoin de balance des paiements, critère traditionnellement retenu, était indéniable du début de la crise d'endettement en 1983 jusqu'au rétablissement de l'accès aux marchés de capitaux en 1993 et, une fois encore, au plus fort de la contagion des crises russe et asiatique, en 1997–98. Au cours de la période 1983–93, l'aide brute du FMI a en général couvert une part relativement faible des déficits de financement prévus, mais son intervention a été nécessaire pour mobiliser, par effet de catalyse, d'autres flux financiers, surtout sous forme de rééchelonnements. Une part importante du financement du FMI a en fait consisté en refinancements d'échéances²⁷.

48. Cependant, le besoin de balance des paiements a été moins manifeste entre 1993, année où l'accès aux marchés de capitaux a été rétabli, et le déclenchement de la crise asiatique. De plus, il est difficile de déterminer la durée de ce besoin après 1998. Certes, il faut faire preuve de jugement dans pareils cas, puisque le besoin de balance des paiements justifiant l'accès d'un pays aux ressources du FMI peut être aussi bien potentiel qu'effectif. Pendant les deux périodes, les Philippines auraient probablement pu obtenir des marchés privés les montants empruntés au FMI, mais on peut faire valoir que, dans chaque cas, l'accès aux marchés ne pouvait être garanti à 100 %. Toutefois, deux points méritent d'être soulignés à cet égard : premièrement, les deux accords ont été approuvés à un moment où le

²⁶ Cela ne signifie pas que les politiques des Philippines — notamment la politique de change, les déficiences qui subsistent dans la réglementation du secteur financier et l'existence de marchés financiers relativement peu profonds — n'ont joué aucun rôle dans l'aggravation des effets de la crise.

²⁷ Entre 1982 et 1993, il y a eu de faibles remboursements nets en faveur FMI, conformément aux directives prévoyant une réduction graduelle des engagements en faveur des utilisateurs persistants.

besoin de balance des paiements semblait encore moins évident²⁸; deuxièmement, les documents internes ne consacraient qu'une place infime à déterminer si ce besoin existait. Au cours des discussions tenues en mars 1993 par le Conseil d'administration sur le relèvement du montant de l'accord de confirmation alors en vigueur, certains administrateurs ont mis en question l'existence du besoin de balance des paiements justifiant cette augmentation, et quelques-uns se sont déclarés en faveur d'un examen minutieux du besoin de balance des paiements à la base de tout accord lui succédant. Un an plus tard, à la réunion du Conseil d'administration sur l'accord élargi de 1994, un administrateur a fait observer que, bien que des réserves aient été exprimées quant à la mise en place d'un autre programme, ces questions n'étaient pas abordées dans le rapport des services du FMI.

49. La nature générale des raisons offertes pour justifier l'intervention prolongée du FMI à ces occasions semble tenir en particulier à trois facteurs. Premièrement, la volonté d'émettre un signal positif à l'intention des bailleurs de fonds et des créanciers (comme indiqué plus haut). Deuxièmement, la conviction qu'une telle intervention favoriserait l'application de «bonnes» politiques et mobiliserait l'appui de groupes nationaux en faveur des réformes. Certains des fonctionnaires du FMI qui ont été interviewés ont soutenu que la présence continue du FMI dans le contexte d'un programme, même en l'absence d'un besoin pressant de financement de la balance des paiements ou de mobilisation de fonds par effet de catalyse, donnait toujours lieu à de fortes pressions en faveur de l'adoption de politiques «appropriées» durant les périodes clés. À leur avis, la mise en œuvre des politiques et la gestion économique auraient été plus faibles sans un programme. Certains des membres du personnel du FMI et quelques anciens hauts fonctionnaires philippins ont en outre indiqué que l'existence d'un programme avait contribué à renforcer la position des groupes nationaux qui étaient en faveur d'un cadre de politique macroéconomique solide et de la poursuite des réformes.

50. Enfin, il ressort des documents d'orientation internes et des interviews de membres des services du FMI et d'anciens hauts fonctionnaires philippins que l'une des principales raisons derrière l'accord de confirmation de 1998 a été le désir de préserver les acquis et d'éviter les «glissements en arrière» au cours du passage d'un gouvernement à l'autre. En l'occurrence, bien que le programme ait contribué au maintien de politiques macroéconomiques prudentes pendant la période de transition proprement dite, ces politiques n'ont pas été poursuivies et l'approche s'est finalement révélée infructueuse. Bien que le nouveau Président ait déclaré souscrire au programme, celui-ci a été en fin de compte peu internalisé et sa mise en œuvre en a souffert, surtout après la première année. (L'examen des efforts visant à renforcer le régime fiscal, à la section IV, montre, par un exemple concret, comment un programme détaillé de mesures négocié avec le gouvernement sortant a fini par ne pas être mis en œuvre parce qu'il n'a pas été «internalisé» par son successeur.)

²⁸ Comme on l'a déjà mentionné, la première prorogation d'un mois de l'accord élargi de 1994 a eu lieu en juin 1997, avant le flottement du baht thaïlandais et visait à assurer une «sortie en beauté» après l'achèvement des réformes fiscales (différées).

7. L'appui des principaux actionnaires

51. La longue intervention du FMI aux Philippines, en particulier dans les années 1960 et 1970, tient aussi à des facteurs politiques internationaux. De l'avis de certains hauts fonctionnaires philippins et membres du personnel du FMI, jusqu'aux environs de 1983, les liens étroits unissant les États-Unis — et d'autres actionnaires — et le régime Marcos dans le climat de guerre froide et de tensions régionales qui existait alors semble avoir incité la direction et le Conseil d'administration du FMI à donner une suite favorable aux demandes d'aide des autorités. Les tensions apparues par la suite dans les relations politiques entre les principaux actionnaires et les leaders philippins alors au pouvoir expliquent peut-être elles aussi le temps mis par le pays et le FMI pour s'entendre sur un programme en 1983, ainsi que le relèvement du seuil de ce qui aurait été considéré comme un programme acceptable. Les intérêts des principaux actionnaires dans la stabilité de la région et leur appui aux efforts déployés par la Présidente Aquino pour remettre en place et maintenir un plus grand nombre d'institutions démocratiques ont probablement pesé eux aussi sur la décision de prolonger l'intervention du FMI à un moment où la faible internalisation de certaines réformes économiques fondamentales aurait normalement plaidé en faveur d'une plus grande sélectivité.

8. L'incitation à emprunter à peu de frais

52. Certains observateurs extérieurs ont soutenu que l'utilisation prolongée des ressources du FMI par des pays qui ont accès aux marchés financiers privés est motivée par la volonté des pays emprunteurs de réduire leurs coûts d'emprunt en ayant recours au financement moins coûteux du FMI²⁹. Il n'est pas possible de vérifier directement l'exactitude de cette hypothèse, mais les coûts d'emprunt globaux des Philippines n'auraient guère varié si le pays avait cessé d'utiliser les ressources du FMI en 1994 et à partir de 1999. Lorsque l'accord élargi de 1994 était en vigueur, les Philippines n'ont effectué que le tirage initial de 36 millions de DTS avant la crise asiatique, considérant qu'il s'agissait là avant tout d'un accord de précaution. Une comparaison des coûts relatifs des emprunts au FMI et des emprunts aux marchés aurait été plus significative pour la période 1999–2000. Au cours de cette période, les Philippines ont emprunté 491 millions de DTS au FMI. À l'époque, les marges d'émission des obligations internationales souveraines des Philippines par rapport aux obligations du Trésor américain à échéance comparable ont varié entre environ 350 et 425 points de base — soit des économies d'intérêts d'environ 20 millions de DTS par an.

53. De l'avis de tous les hauts fonctionnaires philippins et membres des services du FMI qui ont été interviewés, un facteur plus important qui a poussé les autorités à continuer à mettre en oeuvre des programmes, tant pendant qu'après le rétablissement de l'accès aux marchés financiers était leur conviction que les programmes appuyés par le FMI jouent un rôle de catalyseur — par le signal qu'ils donnent aux autres créanciers et bailleurs de fonds.

²⁹ Voir, par exemple : Meltzer *et al.* (2000) et Vasquez (2000).

9. La démarche du FMI aux Philippines cadrerait-elle avec ses directives sur l'utilisation prolongée de ses ressources?

54. Quelles que soient les raisons de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, et il y en a beaucoup, il convient de se demander si la longue intervention du FMI aux Philippines cadre avec la politique fondamentale régissant l'utilisation prolongée de ses ressources telle qu'elle ressort des discussions du Conseil d'administration. Cette politique (décrite plus en détail au chapitre III de la partie I) consiste i) à concentrer l'effort d'ajustement en début de programme, notamment à mettre davantage l'accent sur les mesures préalables et à suivre de près l'exécution du programme; ii) à chercher à assurer une diminution nette de l'encours des obligations des utilisateurs persistants envers le FMI, notamment par le biais d'accords prévoyant un niveau d'accès limité tout en ayant un effet de catalyse, et d'une concentration des décaissements en fin de programme; iii) à analyser les facteurs à l'origine de l'utilisation prolongée des ressources du FMI et à procéder à une franche évaluation a posteriori des résultats des programmes précédents lorsqu'un nouvel accord est sollicité; et iv) à prévoir une stratégie de «sortie» comprenant des évaluations a priori du temps dont le pays aura besoin pour achever le processus d'ajustement et pour s'affranchir de l'aide du FMI tout en se soumettant à une surveillance renforcée post-programme.

55. Dans le cas des Philippines, certains éléments de cette stratégie ont été mis en œuvre, et d'autres non.

i) Il est difficile de faire valoir que l'effort d'ajustement a été, dans la pratique, concentré en début de programme et, comme on le verra dans la prochaine section, les mesures préalables ont été peu utilisées. Par exemple, l'ajustement budgétaire et le programme de réformes fiscales entrant dans le cadre de l'accord élargi de 1994 ont été fortement concentrés en fin de période, bien que l'élargissement de l'assiette de la TVA ait constitué une mesure préalable³⁰, la plupart des ajustements budgétaires prévus devant s'opérer en 1995 et 1996, après l'élaboration par le Groupe de travail sur la réforme fiscale et tarifaire de plans de réforme fiscale plus détaillés. Toutefois, comme l'indique l'analyse ci-dessous des divers efforts déployés pour renforcer l'effort fiscal, les modalités précises de la conditionnalité, mesures préalables comprises, ne semblent pas avoir joué un rôle essentiel.

ii) En général, les accords prévoyaient un niveau d'accès qui était fixé de manière à assurer une réduction nette des obligations des Philippines envers le FMI tout en préservant

³⁰ Mesure qui n'est pas entrée en vigueur avant 1996 par suite de contestations judiciaires.

leur rôle de catalyseur, mais les décaissements n'ont pas toujours été concentrés en fin de programme³¹.

iii) Il n'y a pas eu d'évaluation systématique a posteriori de chaque programme, bien que les services du FMI aient, à diverses reprises, «pris du recul» afin de procéder à de telles évaluations (par exemple, en 1991, 1993 et 2000) — ce qu'ils ont fait plus que dans le cas des autres pays étudiés ici. Cependant, les évaluations internes étaient beaucoup plus franches que celles figurant dans les documents définitifs soumis au Conseil d'administration.

iv) Bien que certains éléments de la «stratégie de sortie» aient été définis et que l'horizon temporel envisagé ait été assez franchement indiqué dans les premiers documents présentés au Conseil d'administration, les raisons de l'intervention prolongée du FMI après le rétablissement de l'accès du pays aux marchés n'y ont pas été exposées dans leur totalité, ni ne semblent guère avoir fait l'objet de débats internes. Quoi qu'il en soit, la stratégie a été compromise par la crise asiatique. Il est intéressant de faire une comparaison avec le Maroc qui, après de longs ajustements et restructurations de sa dette, a mis fin en 1993 à dix années d'application de programmes appuyés par le FMI. Les principaux indicateurs macroéconomiques des deux pays, qui sont analysés plus en détail dans la partie I, étaient assez similaires au début des années 1990. Bien qu'il soit préférable de ne pas fixer a priori des critères «de sortie» quantitatifs simplistes pour les utilisateurs persistants, il est difficile de comprendre pourquoi des approches si différentes ont été adoptées dans ces deux cas.

56. Les deux derniers points soulèvent une question plus générale, à savoir : le processus de contrôle interne a-t-il joué le rôle qu'il était censé jouer? Bien qu'il soit impossible d'éviter certaines généralisations lorsque l'on fait le point sur un processus qui porte sur plusieurs décennies — d'autant plus que les directives y afférentes ont évolué au fil du temps — l'évaluation des documents d'orientation internes, des documents de stratégie-pays et des observations formulées sur ces documents par les départements chargés de ce contrôle fait ressortir les points suivants. Premièrement, le diagnostic des principaux problèmes et la teneur du cadre de politique proposé ont généralement fait l'objet d'une évaluation interne détaillée et, souvent, de discussions approfondies. Deuxièmement, plusieurs des évaluations a posteriori mentionnées ci-dessus n'ont pas manqué de dégager des enseignements pouvant être utiles à la conception des programmes (par exemple, l'évaluation de 1991 a fait ressortir la nécessité de mieux définir les priorités et d'adopter un horizon temporel plus réaliste pour les réformes structurelles), mais ces enseignements n'ont pas toujours été bien assimilés ou

³¹ Par exemple, les décaissements au titre de l'accord élargi de 1994 ont été échelonnés. Il semble que les directives aient été à certains égards plus fidèlement suivies dans le cas de l'accord de confirmation de 1998. L'accord prévoyait la concentration des décaissements en fin de programme, avec versement d'un montant égal à 5 % de la quote-part au moment de l'approbation, quatre premiers versements échelonnés, d'un montant équivalant chacun à 14 % de la quote-part, et les derniers, d'un montant égal à 25 % chacun. Cette concentration en fin de programme n'a pas été maintenue lorsque les modalités des décaissements ont été modifiées dans les dernières étapes du programme.

discutés dans le processus de contrôle subséquent (voir la prochaine section pour une analyse plus poussée du cadre temporel de la conception des programmes). Troisièmement, nombre des divergences de vues, souvent assez profondes, sur la stratégie globale issue du processus de contrôle n'ont pas été exposées dans les documents soumis ultérieurement au Conseil d'administration, dont l'objet était généralement d'expliquer et de justifier l'approche consensuelle retenue et le programme tel qu'il a été négocié.

57. Les événements antérieurs à l'accord élargi de 1994 illustrent bien le processus. Depuis le début des années 90, le FMI n'était pas sans avoir une stratégie de sortie pour les Philippines, qui incluait une évaluation a priori du temps nécessaire à l'achèvement du processus d'ajustement. Dès le moment où l'accord élargi de 1989 est sorti de la voie tracée, la stratégie constamment suivie est celle consistant à faire suivre l'accord de confirmation, principalement axé sur la stabilisation, d'un accord élargi incluant les grandes réformes structurelles qui permettraient aux Philippines de «s'affranchir de l'aide du FMI». Avant l'approbation de l'accord élargi, il y a eu beaucoup de discussions internes sur le degré de solidité — notamment eu égard à l'ajustement budgétaire — que devrait comporter tout nouveau programme pour justifier l'appui du FMI. Toutefois, le profil temporel, l'internalisation et l'exécution des programmes sont des questions qui n'ont pas été traitées à fond dans le projet de document de stratégie-pays, dont l'objet était de tirer des leçons de l'expérience. Le département géographique concerné estimait que l'une des leçons à tirer était qu'un calendrier irréaliste et un programme surchargé avaient contribué aux difficultés d'exécution, tandis que les départements chargés du contrôle étaient généralement d'avis qu'une action vigoureuse devait être menée dès le départ face au constat de médiocrité des antécédents des Philippines en matière d'exécution des programmes. Et nul n'a cherché implicitement à savoir si un programme de suivi était vraiment nécessaire³². Bien que le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques ait implicitement mis en doute l'existence d'un besoin de balance des paiements, en attirant l'attention sur le caractère incertain des légers déficits de financement supposés, il ne semble pas s'être opposé à l'approbation d'un accord proprement dit. On s'aperçoit rétrospectivement que le document de stratégie-pays — qui n'a jamais été achevé — a été une occasion ratée d'élargir le débat sur les leçons à tirer des programmes passés et sur le rôle du FMI³³.

58. Comme indiqué ci-dessus, l'examen critique effectué par le Conseil d'administration lors de la cinquième revue de l'accord élargi a en fait conduit à une évaluation plus

³² Cela peut s'expliquer en partie par l'engagement de la direction en faveur d'un programme de suivi, lequel a été communiqué aux autorités philippines dès juin 1992.

³³ De même, il ressort de certaines observations formulées sur le plan interne par les départements chargés du contrôle, à l'époque des diverses revues de l'accord élargi, que ceux-ci n'ont pas manqué de mettre en question les raisons derrière l'établissement du programme. Plus précisément, ils ont noté le peu de rapport qui existe entre les performances économiques des Philippines et leur respect de la conditionnalité des programmes, car les capitaux avaient continué à affluer malgré les reports successifs de l'achèvement des revues et l'inobservation d'un certain nombre de critères de réalisation et de repères structurels, ce qui donne à penser que toute justification fondée sur la fonction d'émission d'un «signal» avait peu de valeur.

approfondie du rôle du FMI et de sa démarche aux Philippines, évaluation qui a pris la forme du document interne de stratégie-pays (2000).

IV. IMPLICATIONS POUR LA CONCEPTION ET L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

59. La présente section porte sur les questions de conception et d'exécution des programmes qui ressortent de notre examen de l'expérience des Philippines et qui sont porteuses de leçons permettant d'éviter certains des problèmes liés à une utilisation prolongée des ressources du FMI.

A. Conception des programmes

60. La prise de conscience de la nécessité d'inscrire l'ajustement dans un horizon temporel plus long aurait pu conduire à une meilleure définition des priorités des réformes structurelles.

61. Comme il a déjà été mentionné, le FMI a pris très tôt conscience du temps relativement long que prendrait le rétablissement de la viabilité extérieure des Philippines, tout en continuant à centrer la conception des programmes sur un horizon temporel assez court. L'adoption d'un tel horizon tient en partie aux contraintes institutionnelles qui exigent que les programmes produisent des résultats tangibles pendant la période qu'ils recouvrent. De l'avis de certains des fonctionnaires du FMI interviewés par l'équipe d'évaluation, l'adoption d'un profil temporel trop court a conduit à l'établissement de programmes visant à résoudre un éventail trop large de problèmes structurels et à inscrire diverses réformes structurelles dans un cadre temporel souvent trop ambitieux pour être réaliste. La réforme de la fiscalité et de l'administration fiscale, traitée en détail ci-après, offre l'exemple d'un domaine où, selon un grand nombre des membres du personnel du FMI et des hauts fonctionnaires interrogés, l'adoption d'un horizon à plus long terme dès le départ aurait bénéficié à la conception des programmes.

62. Il se peut aussi que l'on n'ait pas accordé suffisamment d'attention à la capacité politique d'exécution des programmes lors de leur conception. Le cas de l'accord élargi de 1989, qui est sorti de la voie tracée, en est un exemple (voir l'encadré 1). Plusieurs fonctionnaires du FMI ont indiqué que les programmes dont ils s'occupaient auraient vraisemblablement été plus efficaces s'ils avaient été axés sur un plus petit nombre de réformes structurelles essentielles. Par exemple, au cours des dernières étapes de l'accord élargi de 1994, le FMI a insisté pour qu'il soit procédé à la fois à la réforme du système de fixation des prix du pétrole et à celle de la politique fiscale — qui doivent toutes deux être approuvées par le Congrès — sous la forme de mesures préalables à l'achèvement de la revue du programme. Selon certains fonctionnaires du FMI, il se peut que cette entreprise ait été trop ambitieuse et ait dépassé la capacité du système politique d'absorber plusieurs grandes réformes en même temps.

1. Les difficultés à renforcer les institutions clés ont joué un rôle essentiel

63. La réforme de l'administration fiscale a fait partie de presque tous les programmes appuyés par le FMI aux Philippines, et ce depuis les années 1970³⁴. Comme indiqué ci-dessous, plusieurs approches ont été mises à l'essai dans le cadre de programmes successifs, y compris une démarche visant à promouvoir l'internalisation des réformes dans ce domaine par l'intermédiaire de groupes de travail locaux chargés d'élaborer des mesures détaillées. On constate rétrospectivement que, si les programmes incluaient une large panoplie de mesures visant à améliorer l'administration et la politique fiscales au moyen d'une vaste assistance technique, ils n'ont pas pour autant abouti au renforcement des institutions — en particulier du Bureau of Internal Revenue, organisme de perception des impôts —, résultat qui était essentiel à la réalisation de leurs objectifs.

64. Sous l'administration Ramos, l'efficacité du Bureau des douanes a été considérablement renforcée, au moins provisoirement, grâce aux réformes engagées en 1993 — et au dynamisme de ses dirigeants.

65. Le FMI aurait-il pu faire davantage pour renforcer les institutions fiscales? Il a fait à plusieurs reprises des efforts dans ce sens — comme le montre l'analyse ci-après. Son action aurait été plus efficace s'il s'était concentré sur un nombre limité de mesures essentielles au succès des programmes et s'était attaché à assurer un meilleur suivi sur le terrain des recommandations de la mission d'assistance technique dans le but de surveiller et de faciliter l'exécution des programmes, et s'il avait fait preuve d'une volonté plus ferme d'interrompre les programmes lorsque la mise en œuvre de ces mesures essentielles s'est avérée inadéquate. Cependant, l'expérience révèle parfois le caractère limité des résultats que l'on peut raisonnablement attendre d'une conditionnalité imposée par un organisme extérieur lorsqu'il n'y a pas d'engagement ferme de la part du pays en question.

2. Comment faire face aux incertitudes dans le cadre des programmes

66. Certains des fonctionnaires du FMI qui ont été interviewés estiment en outre que la conception des programmes aurait été améliorée si l'on avait prêté plus explicitement attention à l'établissement d'un plan pour imprévus. L'économie philippine est demeurée vulnérable aux chocs exogènes. En outre, l'impact sur les recettes de certaines mesures concernant l'administration fiscale était très incertain et il aurait été préférable, pour le bénéfice du programme, que soient définies dès le départ les mesures pour imprévus à mettre en place en cas de manque à percevoir.

³⁴ L'administration fiscale n'occupait pas une place importante dans l'accord élargi de 1994, qui était davantage axé sur les questions de politique fiscale, mais, selon des fonctionnaires du FMI, les efforts se sont même alors poursuivis sur le terrain en vue d'améliorer l'administration fiscale.

67. En pratique, les revues de programme ont été généralement mises à profit pour ajuster les programmes en fonction des événements inattendus, ce qui était probablement la démarche à adopter, mais les ajustements n'ont souvent pas été opérés d'une manière suffisamment opportune. On aurait gagné en efficacité si l'on s'était davantage attaché, dans les programmes, à identifier les principaux risques — dont les risques d'exécution — et à procéder plus systématiquement à des tests de résistance pour savoir comment le cadre du programme aurait été affecté par ces risques et quelles politiques adopter pour y faire face.

68. Cependant, une meilleure planification pour imprévus n'exige pas l'inclusion dans la lettre d'intention de prévisions chiffrées détaillées des réactions à des chocs particuliers. Par exemple, les autorités philippines ont demandé à avoir accès au volet de financement pour imprévus de la Facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévus (FFCI) en association avec l'accord élargi de 1989. De l'avis des membres des services du FMI et des hauts fonctionnaires philippins qui ont été interviewés, cette expérience ne s'est pas révélée utile. Elle a exigé beaucoup de temps et mobilisé d'énormes ressources administratives car les formules d'admissibilité étaient très complexes et difficiles à vérifier, et la facilité s'est avérée trop rigide et soumise à des contraintes excessives car elle essayait de répondre simultanément à un certain nombre de considérations incohérentes. En conséquence, l'attention s'est portée sur des formules rigides plutôt que sur les raisons plus générales des ajustements des politiques.

B. Exécution des programmes

1. L'exécution des programmes appuyés par le FMI a été inégale

69. L'efficacité avec laquelle les programmes ont été mis en œuvre a beaucoup varié, comme le montre l'alternance des phases de bonne exécution — par exemple, 1987–88 et, dans une certaine mesure, 1991–92 — et des phases d'exécution beaucoup plus médiocre. Il y a également eu des périodes, comme la période d'application de l'accord élargi de 1994, où les performances économiques ont été solides et où des progrès sensibles ont été accomplis dans certains volets des réformes structurelles, même si, dans l'ensemble, l'exécution des programmes s'est avérée inégale.

70. Pendant la période 1970–2000, le montant total a été décaissé dans le cas de 8 accords sur 16, et 77 % des montants engagés ont été décaissés en moyenne, soit une proportion relativement élevée en comparaison des autres pays (tableau 1)³⁵. Quatre des sept programmes mis en place depuis 1983 n'ont pas été achevés. Même pour les programmes qui ont été exécutés jusqu'au bout, il y a eu des problèmes d'exécution car de longs retards,

³⁵ Au cours de la même période, le taux de décaissement moyen pour tous les accords financés sur les ressources générales a été de 64 %.

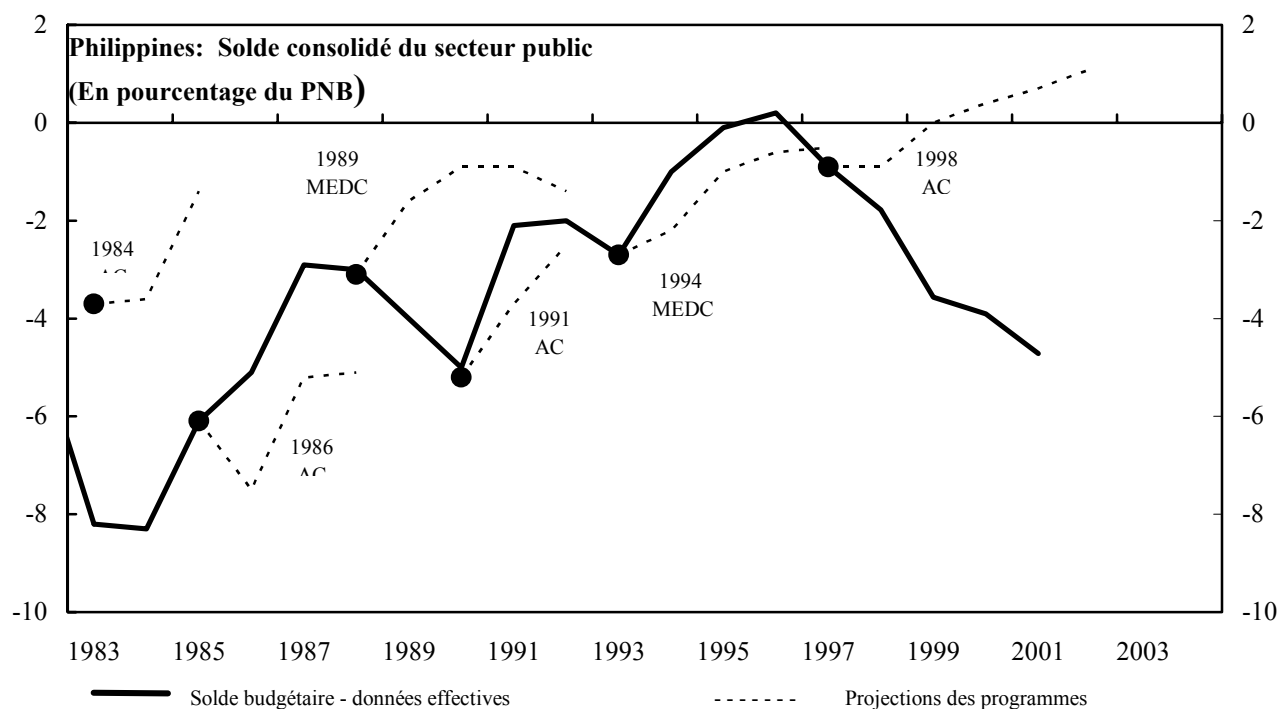
allant parfois jusqu'à 10 mois, sont souvent intervenus dans l'achèvement des revues³⁶. Cette situation tient en partie au rôle essentiel des revues dans l'application de la conditionnalité structurelle. Pour la même raison, les Philippines n'ont pas eu souvent recours à des dérogations³⁷.

71. La mise en œuvre du volet budgétaire des programmes a été fragmentaire. Par exemple, les déficits ont été sensiblement réduits pendant la première moitié des années 1990 — réductions supérieures aux objectifs des programmes — mais se sont de nouveau aggravés par la suite (graphique 4). De plus, comme on l'a déjà signalé, les recettes ont été généralement surestimées, sauf au début des années 90. En conséquence, les objectifs de déficit budgétaire ont souvent été atteints au prix d'une évolution des dépenses publiques en deçà des prévisions, en particulier de l'investissement dans l'infrastructure. Étant donné la possibilité généralement limitée de dépenses discrétionnaires, de tels ajustements ponctuels ont faussé les priorités de dépenses et ont parfois empêché les dépenses en capital de s'accroître conformément aux prévisions. Par exemple, dans le cadre de l'accord de confirmation de 1986–88, l'investissement public est demeuré à 3,5 % du PNB pendant toute la durée du programme au lieu d'être porté à 5 % du PNB comme prévu. L'investissement public est lui aussi resté bien au-dessous des projections du programme appuyé par chacun des trois accords dans les années 1990.

³⁶ Par exemple, sur les 22 revues de programme prévues aux termes des sept accords approuvés depuis 1983, seulement six ont été achevées à la date prévue, trois avec un retard de trois mois ou moins, neuf avec un plus long retard, dont deux avec un retard de 10 mois chacune. Quatre des revues prévues n'ont jamais été achevées parce que les accords ont été annulés.

³⁷ Pendant la période 1987-99, les Philippines se sont classées 54^{ème} parmi les 105 pays appliquant un programme, par le nombre de dérogations par année d'application du programme, avec à peine 8 dérogations. Il ne s'agissait dans aucun cas de dérogations à des critères de réalisation structurels mais, à une exception près, de dérogations à des critères de réalisation quantitatifs. En outre, le Conseil d'administration a octroyé trois dérogations pour inapplicabilité sur cette période, en raison de retards dans l'achèvement des revues.

Graphique 4. Exécution des programmes budgétaires



2. Impact de l'utilisation prolongée des ressources du FMI sur l'élaboration des politiques nationales

72. La relation étroite et continue du FMI avec les autorités philippines doit également être évaluée sous l'angle de son impact sur le développement des institutions. Les hauts fonctionnaires philippins actuels et passés, ainsi que les membres des services du FMI qui ont été interrogés ont indiqué que l'intervention du FMI a beaucoup influencé l'élaboration du cadre macroéconomique, ainsi que des systèmes techniques et statistiques utilisés par les autorités nationales, lesquels sont essentiellement une image fidèle du cadre de programmation financière du FMI. De l'avis de la plupart des hauts fonctionnaires interviewés, la formation et l'assistance technique offertes par le FMI ont joué un rôle constructif, surtout dans l'accroissement des compétences requises pour l'élaboration d'un cadre macroéconomique exhaustif et cohérent.

73. Bien qu'il soit impossible de savoir comment les processus d'élaboration des politiques auraient évolué en l'absence d'une suite presque ininterrompue de programmes, l'utilisation pendant plus de 30 ans d'une approche tournant autour des négociations avec le FMI ne peut être sans effet. Le document de stratégie-pays de 1993 et celui de 2000 signalent que les Philippines risquaient fort de devenir trop tributaires de l'aide du FMI et que c'était là une importante raison de mettre fin tôt ou tard à l'intervention prolongée du FMI. Le document de stratégie-pays de 2000 indique explicitement que «à certains égards, le développement des institutions a vraisemblablement souffert de la dépendance des autorités à

l'égard du FMI pour l'élaboration d'un train de mesures cohérent, le suivi de son application et l'établissement de la discipline à court terme. Elles n'ont ainsi guère eu la possibilité de mettre en place, de leur propre initiative, des institutions ou procédures visant assurer la responsabilisation et la discipline internes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques». Pourtant, les Philippines disposent de puissants atouts sous la forme de certaines de leurs grandes instances décisionnelles — dont les ministères économiques, la Banque centrale et les principales commissions du Congrès. Le fait que, dans le cadre de l'accord de suivi post-programme en vigueur depuis 2000, le gouvernement a continué, sans y être tenu par l'accord, de fixer des objectifs pour les principaux agrégats macroéconomiques et financiers, afin de veiller au caractère prospectif du suivi des politiques donne à penser que les gestionnaires économiques ont su s'adapter rapidement et prudemment à l'absence d'accord avec le FMI.

3. L'utilisation prolongée des ressources du FMI a probablement nui à l'efficacité de la conditionnalité

74. La nature de la conditionnalité des programmes des Philippines a considérablement évolué au fil du temps, ce qui est d'ailleurs le cas des programmes en général. Au cours des années 1970, la conditionnalité des programmes était centrée sur les critères de réalisation quantitatifs concernant le cadre de programmation financière et les plafonds limitant le montant des emprunts extérieurs à moyen terme pouvant être contractés. La portée de la conditionnalité s'est sensiblement élargie à compter de 1983, les programmes étant de plus en plus axés sur des aspects structurels. La conditionnalité y afférente a pris principalement la forme de mesures préalables et de revues de programme (et souvent des deux). Les repères structurels n'étaient guère utilisés, et il n'était quasiment pas fait appel aux critères de réalisation structurels³⁸. Dans sa décision d'achever ou non une revue, le FMI s'est montré généralement très souple par rapport aux objectifs initiaux du programme, fixant parfois de nouvelles conditions à l'achèvement des revues à la lumière de l'évolution de la situation. Les revues ont souvent été longuement retardées, mais le programme a généralement été maintenu et les revues ont fini par être achevées.

75. Cette approche flexible a été dictée en partie par le système politique présidentiel en vigueur aux Philippines, dans lequel l'exécutif exerce un contrôle limité sur le calendrier législatif et ne peut donc souvent pas s'engager de façon crédible à respecter un calendrier précis de réformes exigeant l'adoption d'une législation³⁹. En outre, le FMI a fréquemment

³⁸ Le degré de précision avec lequel les conditions relatives aux mesures structurelles ont été définies a sensiblement varié d'un programme à l'autre. Par exemple, certains programmes incluaient des plans d'action très détaillés sur lesquels était fondé le suivi des progrès des réformes structurelles, tandis que d'autres prévoyaient simplement un examen des progrès globaux réalisés dans un volet particulier de la réforme structurelle.

³⁹ Au milieu des années 90, le gouvernement philippin a créé le Legislative-Executive Development Advisory Council (LEDAC), qui est chargé de faire adopter par le Congrès certains projets de loi jugés prioritaires par le pouvoir exécutif.

eu à décider du bien-fondé d'un compromis sur les déficiences des mesures adoptées par le Congrès qui s'écartaient de celles initialement envisagées (des exemples en sont donnés dans l'encadré 4).

76. Bien que les circonstances aient semblé en général justifier le recours aux revues, les modalités essentielles de la conditionnalité ont inévitablement donné lieu à des arbitrages entre la souplesse d'action permise par un important pouvoir discrétionnaire et le manque de clarté qui en découle pour les autorités, les marchés et le grand public. Chaque revue est devenue une occasion de «renégocier» les engagements fondamentaux, ce qui a fait perdre de vue l'essentiel et nuï à leur crédibilité. On s'aperçoit rétrospectivement qu'il aurait peut-être mieux valu assujettir l'achèvement des revues à des conditions plus spécifiques portant sur un petit nombre de points essentiels. Selon les propos d'un administrateur du FMI, «en faisant des engagements les plus importants des conditions formelles.... on court moins le risque que, après coup, les mesures qui ont justifié l'achèvement des revues soient celles que les autorités ont mises en place et non celles qu'elles devaient exécuter.» Citons, à titre d'exemple, le programme global de réformes fiscales, principale composante structurelle de l'accord élargi de 1994–98, dont il est question dans la prochaine section.

77. Tant les membres des services du FMI que les anciens hauts fonctionnaires philippins qui ont été interviewés ont reconnu que c'est notamment pour ces raisons que les autorités ont eu tendance à «trop en promettre» pour ce qui est du calendrier des mesures structurelles, tout en étant conscientes que ces engagements étaient politiquement irréalistes, car elles savaient que le programme ne risquait guère d'être annulé même si elles ne pouvaient honorer leurs engagements⁴⁰.

C. Amélioration de la structure d'imposition et renforcement de l'administration fiscale : un exemple

78. Comme indiqué ci-dessus, presque tous les programmes appuyés par le FMI ont eu pour objectif de relever le coefficient fiscal pour accroître l'épargne intérieure. En général, un coefficient fiscal relativement bas ne tient pas à la faiblesse du taux d'imposition légal, mais à l'étroitesse de la base d'imposition et à l'absence de discipline fiscale correspondante. Ces trente dernières années, une action a été menée à plusieurs reprises pour accroître l'effort fiscal par un élargissement de l'assiette de l'impôt et une amélioration de l'administration fiscale. Cette action s'inscrivant sur fond de libéralisation de l'économie, l'accent a été mis davantage sur la taxation des activités économiques intérieures, étant donné la réduction des taxes sur le commerce extérieur.

⁴⁰ La citation suivante illustre ce problème : «Contrairement à l'opinion courante, le FMI n'est pas, en réalité, aussi inflexible... Les Philippines ont eu 25 programmes sur une période de 35 ans. La première leçon que j'en ai tiré, c'est que l'on ne doit pas forcément faire tout ce que veut le FMI. Deuxièmement, même si l'on accepte ses conditions et ne s'y conforme pas, on peut toujours demander une dérogation.» (Haut fonctionnaire philippin, 1998).

79. Les réformes fiscales successives ont abouti à d'importants résultats positifs, notamment à une simplification et amélioration de la structure fiscale, par une réduction des distorsions et une augmentation de sa progressivité; elles ont en outre atténué la dépendance des recettes à l'égard des taxes sur le commerce extérieur. Le ratio recettes fiscales/PNB a lui aussi fait apparaître une nette amélioration entre 1989 et 1997. Cependant, l'administration fiscale étant demeurée peu efficace et les exonérations et incitations fiscales très importantes, les recettes sont restées faibles en comparaison des normes internationales, et inélastiques par rapport à l'activité économique (tableau 4). En outre, comme indiqué plus haut, les prévisions de recettes de nombreux programmes se sont avérées trop optimistes et les acquis considérables de la première moitié des années 1990 se sont érodés après 1998. Comme on le verra ci-après, certains de ces dérapages ultérieurs sont imputables aux déficiences de l'administration fiscale et de la gouvernance, et d'autres aux faiblesses du programme de réformes fiscales.

Tableau 4. Efficacité fiscale dans certaines économies asiatiques

	Taux de TVA légal	Effort de TVA ¹ (1994)	Ratio d'efficacité ¹
Indonésie	10	4,8	0,48
Thaïlande	7	3,18	0,45
Corée	10	4,27	0,43
Philippines	10	3,33	0,33

1/ Le ratio d'efficacité est égal à l'effort de TVA (recettes procurées par la TVA exprimées en pourcentage du PIB) divisé par le taux de TVA légal.

80. Les Philippines ont reçu beaucoup d'assistance technique dans ce domaine (neuf missions d'assistance technique entre 1984 et 2001). De plus, des efforts ont été déployés pour élaborer des stratégies de réforme adaptées à la situation du pays. À diverses reprises⁴¹, des groupes de travail ont été créés au sein du gouvernement pour mettre sur pied des propositions de réforme fiscale avec l'assistance technique du FMI, dans l'espoir d'établir des projets adaptés à la situation du pays et internalisés. Mais, comme indiqué plus haut, les résultats ont été décevants.

81. Le FMI aurait-il pu faire davantage pour améliorer les résultats fiscaux? L'expérience des Philippines dans ce domaine donne à penser qu'il n'est pas possible de pallier le manque de volonté politique intérieure par une conditionnalité de forme variée. Cependant, on constate, après coup, que plusieurs facteurs ont été l'origine des difficultés rencontrées.

82. Certains problèmes tiennent au fait que les autorités étaient très réticentes à accepter toute forme de conditionnalité directe faisant du recouvrement des impôts un critère de réalisation quantitatif concret. Les services du FMI ont proposé de faire des recettes fiscales

⁴¹ Cette approche a été suivie en 1986/87, 1994/95 et 1999.

de l'administration nationale l'objet d'un critère de réalisation formel dans le cadre de l'accord élargi de 1989, mais les autorités s'y sont fermement opposées⁴².

83. En conséquence, lorsque les recettes fiscales se sont avérées inférieures aux prévisions, soit parce que les mesures d'amélioration de la structure ou de l'administration fiscales qui s'imposaient n'ont pas été mises en oeuvre, soit parce que d'autres hypothèses macroéconomiques ne se sont pas confirmées, les autorités ont eu tendance à comprimer les dépenses pour chercher à atteindre les objectifs budgétaires. Dans l'application de certains programmes, il a fallu, pour accroître les recettes, recourir à des palliatifs aux effets fâcheux sur l'efficacité et l'équité des résultats en attendant que des réformes structurelles plus souhaitables soient opérées.

84. L'application de la conditionnalité par le biais des revues des programmes n'a pas, elle non plus, été tout à fait satisfaisante. Par exemple, certains des objectifs initiaux de réformes fiscales structurelles du programme global de réformes fiscales relevant de l'accord élargi de 1994 ont été atteints, mais beaucoup ne l'ont pas été et, devant les difficultés des autorités à faire adopter le programme par le Congrès, le FMI a peu à peu consenti à un certain nombre de modifications. C'est ainsi que, par exemple, peu de progrès ont été réalisés dans la réduction des incitations fiscales à l'investissement, élément important de l'accord élargi. Le projet de loi sur les droits d'accise signé en novembre 1996 était censé contribuer, pour sa plus grande part, à l'accroissement des recettes fiscales au titre du programme global de réformes fiscales, mais comportait, dans sa version définitive, de graves déficiences car, dans le passage du droit ad valorem au droit spécifique, mesure destinée à rendre les recouvrements plus efficaces, la disposition prévoyant une indexation intégrale a été supprimée. Ce fut l'une des raisons de la forte baisse ultérieure du ratio recettes fiscales/PNB, le Congrès ayant été réticent à relever les droits d'accise en fonction de l'inflation. De même, au centre du programme global de réformes fiscales figurait initialement une taxe professionnelle minimum sur les actifs bruts de toutes les entreprises en dépassement d'un certain seuil (déductible de la matière imposable au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés). La version qui a été en fin de compte adoptée comportait un impôt minimum sur le revenu des sociétés, mais il était fondé sur leurs ventes et non sur leurs actifs. L'application de cet impôt a été, d'après les rapports, très faible, en partie du fait de cette modification de sa structure.

85. La faible internalisation a soulevé des difficultés particulières d'élaboration de la conditionnalité au moment du passage d'un gouvernement à l'autre. Dans l'accord de

⁴² Dans le cadre du programme de 1991, une forme inhabituelle de repère structurel « implicite » a été utilisée. Face aux besoins budgétaires pressants du pays, un prélèvement temporaire sur les importations (9 %) a été institué, et devait être peu à peu supprimé à mesure que les autres réformes fiscales présentées par le gouvernement étaient adoptées par le Congrès. L'achèvement des revues a été assujéti à la réalisation de progrès dans l'élimination graduelle de ce prélèvement et, par conséquent et implicitement, dans l'adoption par le Congrès des autres mesures fiscales. Toutefois, le prélèvement a été en fait aboli en 1991 avant la date prévue, malgré un important dérapage des efforts déployés par les autorités pour accroître les recettes, dû au retard intervenu dans l'adoption de certaines des mesures relatives à l'administration fiscale.

confirmation de 1998, l'accent était de nouveau mis sur l'administration fiscale, «pilier structurel» du programme⁴³. Le memorandum de politique économique, établi sur la base des conseils d'une mission d'assistance technique du FMI, contenait une matrice extrêmement détaillée des engagements de réorganisation de l'administration fiscale (Bureau of Internal Revenue — BIR) et d'amélioration de son fonctionnement dans un processus centré sur un contrôle plus rigoureux des gros contribuables, le renforcement des systèmes d'audit et l'achèvement du projet d'informatisation. Toutefois, selon les membres des services du FMI qui ont été interviewés, cet ensemble de mesures a été convenu principalement avec les membres du gouvernement sortant (Ramos). Après le changement de gouvernement et la nomination d'un nouveau commissaire à la tête du BIR, les nouveaux responsables n'ont pas nécessairement accepté ce qui avait été convenu plus tôt ni n'étaient nécessairement attachés à l'application des mesures.

86. Le recours à une matrice détaillée est une approche qui n'a pas été elle non plus très efficace parce qu'il était relativement facile de respecter superficiellement les engagements, et parce qu'il n'était pas suffisant de se fonder sur une liste des tâches accomplies pour évaluer les progrès effectivement réalisés. Par exemple, le rapport des services du FMI pour la troisième revue de l'accord de confirmation mentionne que des «progrès sensibles» ont été effectués dans la réforme de l'administration fiscale en 1998, tandis qu'une mission subséquente fait état d'«un ralentissement dans la mise en œuvre des mesures de réforme pendant le deuxième semestre de 1998, après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement» et indique que, bien que des progrès aient été observés dans certains domaines, «il est devenu de plus en plus clair que le nouveau gouvernement n'a pas souscrit à des éléments clés de la réforme, comme le contrôle des gros contribuables et la nécessité de renforcer les programmes d'audit et de recouvrement du BIR.»⁴⁴

87. Une autre approche, qui visait à assurer une «internalisation» plus poussée du programme, a été mise à l'essai par la suite; elle a consisté en un atelier de trois jours réunissant les services du FMI, des hauts fonctionnaires philippins et des représentants d'autres organismes, dont la Banque mondiale et l'USAID, et portant sur les moyens d'améliorer l'administration fiscale des Philippines. Bien que cette approche soit

⁴³ Les déficiences de l'administration fiscale étaient dues aux graves problèmes posés par le non-respect des obligations fiscales et une corruption répandue, à un contrôle peu rigoureux des autorisations de remboursement et des délivrances de certificats de crédit d'impôt, qui offrent de grandes possibilités d'évasion de la TVA, à l'application d'une partie seulement du vaste dispositif de contrôle des gros contribuables lancé au début des années 1990 et à l'absence d'un système efficace d'information fiscale.

⁴⁴ Les deux missions comprenaient des experts fiscaux du Département des finances publiques et ont en partie coïncidé avec les missions d'assistance technique du même département dans le domaine de l'administration fiscale, mais il y a eu un manque de continuité qui a contribué aux divergences de vues. Parmi les points essentiels sur lesquels les opinions des autorités et des services du FMI diffèrent (situation compliquée par le changement de gouvernement) figurent le domaine d'action et les fonctions de l'unité responsable des gros contribuables. En l'occurrence, il a fallu beaucoup plus de temps que prévu pour réaliser un grand nombre des réformes institutionnelles.

prometteuse, le plan d'action élaboré au cours de l'atelier n'a pas été exécuté par manque de volonté politique aux plus hauts échelons de l'administration.

88. Il est plus difficile de déterminer si les programmes appuyés par le FMI auraient pu être plus efficaces dans la lutte contre la corruption répandue aux Philippines, qui est considérée être à l'origine des problèmes d'administration fiscale du pays. Les auteurs d'une étude de la Banque mondiale publiée en 2000⁴⁵ ont conclu que le BIR était l'un des organismes qu'il convenait de viser en priorité dans la lutte contre la corruption. Les programmes appuyés par le FMI n'ont pas permis de faire face à l'impact de la corruption sur l'administration fiscale, bien que cette question y ait parfois été abordée, notamment sous la forme de pressions en faveur de structures fiscales qui limitent la corruption en réduisant la marge de manoeuvre des percepteurs d'impôts. Un ciblage plus direct de la conditionnalité sur les questions de gouvernance dans le domaine de l'administration fiscale — peut-être accompagné d'une conditionnalité plus précise en matière de recouvrement des recettes fiscales, fondée sur des projections plus réalistes et plus prudentes de l'impact des réformes et des mesures administratives. Toutefois, il faut reconnaître que la décision du FMI de s'intéresser plus directement aux questions de gouvernance est relativement récente. Il est en outre difficile de déterminer ce que l'on peut réalistement attendre d'un organisme extérieur comme le FMI dans ces domaines.

V. LA SÉRIE CONTINUE DE PROGRAMMES A LIMITÉ L'EXERCICE D'UNE SURVEILLANCE INDÉPENDANTE

89. Il importe de chercher à savoir si les fonctions de surveillance sont évincées lorsque le FMI prolonge son intervention dans un pays. Afin d'examiner cette question de manière systématique, la qualité de la surveillance aux Philippines a été évaluée en fonction de neuf «critères essentiels» qui s'inspirent des plus récentes directives du FMI en matière de surveillance⁴⁶. Comme les directives ont évolué au fil des ans, une telle comparaison suppose dans une certaine mesure que l'on juge la surveillance passée à la lumière des normes d'aujourd'hui. Toutefois, les fonctions dont il est question font partie des critères de

⁴⁵ Banque mondiale (2000).

⁴⁶ Ces critères et les directives dont ils s'inspirent sont examinés au chapitre VI de la partie I. La qualité de la surveillance a été évaluée par notation systématique de chaque rapport de surveillance en fonction des neuf critères classés par le BIE parmi les «aspects clés» de la surveillance dans le contexte d'un programme : Les neuf critères s'inspirent des «exigences minimales» imposées pour les rapports au titre de l'article IV, telles qu'elles ressortent des notes d'orientation internes. Ces critères sont : i) réalisme des scénarios de référence et des autres scénarios à moyen terme retenus; ii) pertinence des analyses de sensibilité; iii) description des risques pesant sur les hypothèses et projections; iv) description des risques et effets éventuels d'un dérapage de la politique et des facteurs de vulnérabilité de l'économie; v) présentation équilibrée du point de vue des autorités, et notamment des principaux points de divergence avec les services du FMI; vi) présentation convaincante de la politique proposée; vii) exposé des autres politiques et arbitrages possibles; viii) examen critique et franc des résultats obtenus antérieurement avec les ressources du FMI; ix) bilan de la collaboration et des interactions avec les services de la Banque mondiale.

surveillance ou des directrices y afférentes depuis au moins le début des années 1990. Un domaine qui a reçu beaucoup plus d'attention depuis la crise mexicaine de 1995 et la crise asiatique de 1997–98 est l'analyse des risques potentiels et des facteurs de vulnérabilité. Dans les paragraphes qui suivent, nous signalons les domaines où des rapports de surveillance récents offrent des analyses plus approfondies de ces questions.

90. Depuis 1986, presque tous les rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV avec les Philippines sont combinés avec des rapports sur l'utilisation des ressources du FMI. Étant donné la prépondérance des rapports combinés et le caractère presque continu des programmes appuyés par le FMI, il est difficile de se fonder sur l'expérience des Philippines pour faire des généralisations au sujet du bien-fondé de la surveillance dans les périodes où un programme est appliqué et dans les périodes hors programme, et au sujet des avantages relatifs de consultations conjointes et de consultations indépendantes. En général, la teneur et l'évaluation des programmes semblent avoir été le sujet principal des rapports combinés. Les rapports de surveillance combinés avec les documents portant sur des demandes de nouveaux programmes avaient tendance à être relativement plus rigoureux dans l'examen des résultats des programmes antérieurs que ceux qui accompagnaient les revues des programmes.

91. Tous les rapports des services du FMI au titre de l'article IV présentaient des scénarios de fond montrant l'évolution à moyen terme de l'économie. Cependant, l'analyse de sensibilité et l'examen des risques de non-confirmation des projections de ces scénarios se sont souvent limités à une présentation de l'impact que des variations relativement faibles de la croissance des exportations, des taux d'intérêt globaux ou des prix du pétrole auraient sur les projections, au lieu d'offrir d'autres scénarios possibles qui soient centrés sur les principaux facteurs de vulnérabilité. Même lorsque ces facteurs sont bien identifiés — comme dans le corps du document de 1996 —, l'analyse de sensibilité formelle n'a porté que sur l'impact d'un léger ralentissement de la croissance des envois de fonds. Les rapports plus récents se sont améliorés à cet égard. Par exemple, le rapport des services du FMI pour les consultations de 2000 au titre de l'article IV (non combiné à une demande d'usage des ressources du FMI) présente explicitement les effets d'un dérapage de la politique dans un autre scénario à moyen terme.

92. En général, toutefois, aucun des rapports de surveillance n'offrait une franche évaluation de la capacité d'exécution des autorités, bien que certains aient fait état d'incertitudes concernant les chances de succès d'un programme. Les rapports des services du FMI soulignaient d'ordinaire en termes généraux l'importance de l'exécution du programme convenu pour la santé de l'économie dans le moyen terme. À l'opposé, un certain nombre de documents internes présentaient effectivement une analyse de fond des problèmes d'exécution.

93. Dans la plupart des cas, la description de la collaboration avec la Banque mondiale se limitait à l'appendice pro forma dans lequel étaient exposées les activités de cette institution. Cependant, les documents les plus récents traitent plus abondamment du rôle de

la Banque mondiale et de la coordination de ses activités et de celles du FMI, en particulier dans le secteur financier.

94. À quelques exceptions près, les rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV ne s'attardent guère sur la longue intervention du FMI aux Philippines ni sur les enseignements à tirer de cette expérience pour l'évaluation de la situation actuelle. Nombre des fonctionnaires du FMI qui ont été interviewés par l'équipe d'évaluation sont d'avis qu'il a été très utile de prendre formellement du recul et de retracer l'histoire de cette intervention, ce qui a été fait, par exemple, lors de la préparation des documents internes de stratégie-pays de 1993 et de 2000. Cependant, même ces initiatives ont comporté des limites. Comme on l'a mentionné plus tôt, la préparation en 1993 d'un projet de document de stratégie-pays, lequel n'a jamais été achevé, a suscité un vif débat interne sur les enseignements à tirer des programmes antérieurs pour la conception du nouveau programme. Toutefois, la franchise de ce débat interne ne se retrouve guère dans le rapport subséquent des services du FMI pour les consultations de 1994 au titre de l'article IV. Même le rapport de 2000, qui comporte beaucoup de points forts (voir ci-dessous), ne reflète guère la franchise caractérisant le document de stratégie-pays de 2000.

95. L'examen des politiques alternatives et arbitrages possibles a été généralement limité, bien que ces questions aient été plus récemment approfondies, surtout lorsqu'il y avait de nettes divergences de vues entre les services du FMI et les autorités à leur sujet.

96. Certaines indications laissent penser que, dans leurs rapports récents au titre de l'article IV, même ceux qui sont combinés avec les documents sur l'utilisation des ressources du FMI, les services du FMI ont pu, dans une certaine mesure, prendre du recul par rapport aux problèmes immédiats d'exécution du programme pour évaluer la relation dans son ensemble et les facteurs de vulnérabilité inhérents à la situation actuelle. En outre, certains rapports sont devenus un peu plus francs dans l'exposé des points de désaccord entre les services du FMI et les autorités nationales. En voici quelques exemples :

- Le rapport de 1991 au titre de l'article IV/demande d'accord de confirmation présente un examen critique, exceptionnellement franc pour l'époque, des résultats obtenus dans le cadre l'accord élargi précédent. L'examen repose sur une évaluation interne encore plus franche. Toutefois, les leçons de cette expérience — notamment les risques posés par un calendrier de réformes structurelles trop chargé — n'ont pas toutes été pleinement prises en compte dans la conception du programme suivant.
- Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1996 au titre de l'article IV met en lumière plusieurs vulnérabilités importantes de l'économie et a conduit à l'inscription au programme de réformes de certaines questions occupant une place secondaire dans le programme initial. En particulier, le rapport souligne, entre autres, les risques que pose le rattachement de facto de la monnaie maintenu par les autorités depuis la fin de 1995 en encourageant l'afflux de capitaux à court terme; les dangers de la croissance rapide du crédit privé en 1995-96 et de sa concentration dans le secteur immobilier et le crédit à la consommation; et les risques liés au mode de

financement de la forte expansion du crédit, lequel a consisté en une accumulation des engagements nets en devises des banques et des dépôts en devises auprès de celles-ci, insuffisamment compensée par des prêts intérieurs en devises. Le rapport fait ressortir les risques de marché inhérents à ce mode de financement. Étant donné la situation qui régnait à l'époque, en particulier la nature du programme, considéré alors comme un programme de précaution, il a probablement été plus facile de mettre à profit la surveillance pour voir les choses sous un angle différent.

VI. CONCLUSIONS

97. Avant d'analyser les leçons que le FMI peut tirer de son intervention prolongée aux Philippines, il faut tout d'abord se poser la question suivante : cette intervention a-t-elle été un échec? Si l'on part du principe qu'une succession d'accords de prêt sur 25 des 30 années considérées n'est clairement pas ce que le FMI cherche à accomplir, on ne peut alors que répondre par l'affirmative. Mais l'on ne saurait nier qu'un certain nombre de programmes appuyés par le FMI se sont révélés très fructueux : entre 1984 et la seconde moitié des années 1990, l'économie philippine a subi une profonde transformation, et les programmes n'y ont pas été étrangers. Aussi une réponse plus nuancée à cette question tiendrait-elle compte des éléments suivants : i) les programmes appuyés par le FMI sous l'administration Marcos avant la crise d'endettement n'ont clairement pas permis de réaliser les objectifs visés et il aurait été souhaitable que la participation du FMI soit plus sélective et assujettie à l'application de meilleures politiques; ii) la longue intervention du FMI depuis la crise d'endettement de 1983 jusqu'au rétablissement de l'accès aux marchés au début des années 1990 aurait probablement pu être écourtée grâce à une approche privilégiant une mise en œuvre plus vigoureuse d'un nombre moins élevé de mesures essentielles. Toutefois, des progrès considérables ont été finalement accomplis — masqués en partie par une tendance des programmes à trop promettre. Les facteurs systémiques mondiaux — notamment le dispositif évolutif de restructuration de la dette — ont eux aussi prolongé l'intervention du FMI au cours de cette période; à cet égard, l'expérience des Philippines n'était pas hors du commun; et iii) si la crise asiatique, survenue à un mauvais moment, n'a fait que prolonger davantage l'utilisation par les Philippines des ressources du FMI, il n'en demeure pas moins que celui-ci a maintenu son intervention trop longtemps dans les années 1990. En particulier, le FMI aurait probablement dû se désengager plus tôt sous le régime Estrada, en n'achevant pas les revues, une fois qu'il est apparu que les leaders politiques n'étaient pas suffisamment déterminés à assurer l'application des principaux éléments du programme, notamment à mettre fin à la corruption.

98. Compte tenu de ce qui précède, les principaux messages qui se dégagent de l'intervention prolongée du FMI aux Philippines sont les suivants :

i) Il faut exposer clairement les raisons de la poursuite des accords de prêt et résister aux pressions en faveur d'une plus large justification.

99. Aux Philippines, les raisons de la poursuite des accords — bien après le rétablissement de leur accès aux marchés et la remise en question du besoin, effectif ou

potentiel, de financement de la balance des paiements — étaient trop générales. On peut comprendre les raisons fondamentales qui poussent le FMI à soutenir les réformes ou aider les réformateurs, ou à fournir un cadre d'orientation à un gouvernement entrant. Mais, si cette approche était appliquée à l'ensemble du FMI, le nombre des utilisateurs persistants serait bien plus élevé. Il n'est probablement pas possible ni souhaitable de fixer a priori des critères de sortie quantitatifs précis, mais il faut analyser et justifier plus rigoureusement qu'on ne l'a fait dans le cas présent les raisons de la poursuite des accords de prêt.

ii) La démarcation entre programmes et surveillance est vouée à être un des déterminants de la durée de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

100. Les décisions de 1994 et 1998–2000 en faveur de la poursuite des programmes aux Philippines reposaient en fait sur le principe que la surveillance ne parviendrait pas à elle seule à favoriser la discipline macroéconomique, promouvoir les réformes structurelles et émettre un «sceau d'approbation», sous une forme ou une autre, à l'intention des investisseurs et des créanciers. Lorsqu'il élabore des «stratégies de sortie» pour les utilisateurs persistants, le FMI devrait recourir davantage à d'autres mécanismes ne faisant pas appel à son financement pour faciliter la transition à la cessation des accords. L'accroissement de la transparence, ces dernières années, a fait de la surveillance un instrument mieux à même de signaler le point de vue du FMI sur l'efficacité du cadre macroéconomique à l'attention du secteur privé ainsi que des créanciers et bailleurs de fonds officiels.

iii) Les programmes appuyés par le FMI depuis la crise d'endettement de 1983 ont certes favorisé la discipline macroéconomique et les réformes structurelles, mais des problèmes liés à l'horizon temporel des programmes et les difficultés d'exécution de programmes peu internalisés ont prolongé la durée de l'ajustement.

101. Les obstacles institutionnels à l'exécution des programmes, notamment le système politique présidentiel en vigueur aux Philippines, ont rendu particulièrement difficile la conception des programmes et exigé que soit appliquée avec souplesse la conditionnalité structurelle. En outre, les programmes avaient tendance à trop promettre, qu'il s'agisse du nombre ou du profil temporel des réformes structurelles — en raison des pressions systémiques exercées sur le pays pour qu'il fasse état de progrès sensibles pendant la durée relativement courte du programme. Conjugée à l'attente tacite d'une éventuelle prolongation de l'intervention du FMI et d'une possibilité de renégociation continue des conditions, cette tendance à trop en promettre a rendu moins crédible la conditionnalité. À chaque fois qu'il est apparu que la volonté politique de réforme faisait défaut aux plus hauts échelons de l'appareil d'Etat et que les problèmes de gouvernance étaient eux-mêmes une menace pour la stabilité macroéconomique, le FMI aurait dû se montrer plus sélectif dans l'approbation ou la prorogation des programmes. Cependant, lorsque le problème résidait davantage dans la capacité politique des autorités à faire adopter un vaste programme de réformes, le FMI s'est trouvé confronté à des choix plus difficiles et délicats. On se rend compte rétrospectivement que les programmes auraient probablement été plus efficaces s'ils avaient été centrés sur un nombre plus limité de réformes essentielles; pour certains volets de

la réforme, notamment ceux comportant des changements institutionnels plus profonds, comme la réforme de l'administration fiscale, il aurait été préférable d'adopter un horizon temporel plus long dès le départ, tout en mettant davantage l'accent sur le renforcement de la capacité d'exécution et en s'attachant sans tarder à remédier aux problèmes de gouvernance. Néanmoins, il faut reconnaître que le rôle du FMI dans ce dernier domaine n'a été clarifié que depuis relativement peu de temps et qu'il y a manifestement des limites à ce que l'on peut attendre d'un organisme extérieur au pays.

iv) Le rôle d'un garde barrière pour l'accès à de nombreuses autres sources de financement que confère au FMI la valeur de «sceau d'approbation» donnée aux programmes qu'il appuie, peut être une arme à double tranchant. Il peut en principe doter le FMI d'un moyen plus puissant d'influencer les politiques des pays; mais, dans la pratique, il semble qu'il ait contribué à la réticence du FMI à se désengager, puisqu'une telle action aurait eu de graves conséquences pour le pays en ce qui concerne le financement reçu des autres créanciers et bailleurs de fonds. Aussi le FMI n'a-t-il pu se montrer aussi sélectif qu'il l'aurait dû en centrant ses efforts sur les périodes de gestion des crises ou sur celles où le climat politique se prête aux réformes.

v) Les directives du Conseil d'administration sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI n'ont été que partiellement suivies. Bien qu'il n'y ait aucune définition générale communément acceptée de l'utilisation prolongée des ressources du FMI, les Philippines sont incontestablement reconnues comme utilisateur persistant depuis le début des années 1980. Malgré cela, la politique régissant l'utilisation prolongée des ressources du FMI, telle qu'elle ressort des discussions du Conseil d'administration, n'a pas été intégralement appliquée. En particulier, les documents soumis au Conseil d'administration n'ont guère fait état d'une franche évaluation systématique des résultats des programmes. Les occasions de revoir la stratégie globale et de tirer des leçons de l'expérience ont été trop limitées. Les services du FMI ont plusieurs fois pris du recul pour réexaminer la stratégie en s'appuyant sur les informations fournies notamment par des évaluations a posteriori assez franches des programmes. Et ils l'ont fait davantage pour les Philippines que pour les autres pays étudiés, mais les conclusions les plus franches des évaluations et du processus de contrôle interne en général n'ont souvent pas été communiquées au Conseil d'administration. En conséquence, elles n'ont pas servi, au niveau de l'institution toute entière, à un examen critique de la stratégie globale du FMI aux Philippines. Il aurait mieux valu, pour évaluer la stratégie globale, recourir à une approche plus régulière et systématique fondée sur une franche évaluation des programmes précédents et appelant la participation des autorités nationales et du Conseil d'administration.

ANNEXE I

Liste des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI par les Philippines

Hauts fonctionnaires

M. Jose Isidro N. Camacho, Secrétaire aux finances
M. Rafael B. Buenaventura, Gouverneur de la Banque Centrale
M. Amando M. Tetangco, Jr., Sous-gouverneur de la Banque Centrale
M. Nestor A. Espenilla, Jr., Directeur général de la Banque Centrale
M. Gil S. Beltran, Sous-secrétaire général, Ministère des finances
M^{me}. Emilia Boncodin, Secrétaire générale, Ministère de la gestion et du budget
M^{me} Laura Pascua, Sous-secrétaire générale, Ministère de la gestion et du budget
M^{me} Maribel D. Ortiz, Directrice, Département de la recherche économique, Système de sécurité sociale

Anciens hauts fonctionnaires

M. Fidel V. Ramos, ancien Président des Philippines
M. Cesar E.A. Virata, ancien Premier ministre et Secrétaire aux finances
M. Gabriel Singson (ancien Gouverneur, BSP) Président du Conseil /Président, JG Summit Capital Markets Corporation
M. Jesus P. Estanislao, (ancien Secrétaire aux finances) Président et PDG, The Institute of Corporate Directors
M. Victor Macalincag, ancien Sous-secrétaire aux finances
M. Felipe Medalla, ancien Directeur général de la NEDA
M. Roberto De Ocampo, (ancien Secrétaire aux finances), Président, Asian Institute of Management
M. Jose L. Cuisia, Jr. (ancien Gouverneur, Banque centrale des Philippines), Président et PDG, PHIL-AM
M. Romeo L. Bernardo (ancien Sous-secrétaire aux finances), Directeur général, Lazard Bernardo Tiu & Associates, Inc.
M^{me} Wilmidia Guevara (ancienne Sous-secrétaire aux finances), Ford Foundation

Universitaires

M. Mario B. Lamberte, Président, Philippine Institute for Development Studies
M. Ponciano Intal, Professeur, de la Salle University
M. Ruperto Alonzo, Professeur, University of the Philippines School of Economics

Secteur bancaire

M. Placido L. Mapa, Jr., Président, Metropolitan Bank & Trust Company
M. Vaughn F. Montes, Directeur général adjoint, CitiBank, N.A.
M. Don Hanna, Salomon Smith Barney
M. Tim Condon, économiste en chef, Asie, ING

Milieus d'affaires

M. Raul Concepcion, Président, Federation of Philippines Industries

Représentants des bailleurs de fonds

M. Khaja H. Moinuddin, Directeur général, Département Asie du Sud-Est, Banque asiatique de développement
M. Ricarda Rieger, Représentant résident adjoint, PNUD
M^{me} Jennifer Navarro, PNUD

ONG

27. M. Carlito T. Anonuevo, Action for Economic Reforms
28. M. Jessica Reyes Cantos, Action for Economic Reforms
29. M^{me} Maria Teresa D. Pascual, Freedom From Debt Coalition
30. M Jose Luis Gascon, National Institute For Policy Studies
31. M. Ed Tongson, World Wildlife Foundation
32. M. Carlos H. Aquino Jr., Philippines Peasant Institute

La mission a également rencontré un grand nombre de fonctionnaires, actuels ou anciens, du FMI et de la Banque mondiale qui ont participé aux travaux de ces institutions sur les Philippines.

CHAPITRE XI

Sénégal

I. INTRODUCTION

1. Des déséquilibres extérieurs croissants et des perspectives de mobilisation de financements extérieurs privés de plus en plus sombres ont conduit le Sénégal à solliciter son premier accord avec le FMI en 1979. Depuis, exception faite de la période 1992-93, les accords du FMI se sont succédés au Sénégal (tableau 1). Un accord éphémère au titre du mécanisme élargi de crédit a été suivi de quatre accords de confirmation de 1981 à 1985. Depuis 1986, la plupart des crédits du FMI au Sénégal ont été accordés dans le cadre des facilités concessionnelles : un accord au titre de la facilité d'ajustement structurel (FAS) et trois au titre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), le recours aux facilités et ressources ordinaires servant uniquement à compléter les niveaux d'accès (1986, 1987) ou à l'occasion de la transition vers un accord au titre d'une facilité concessionnelle pluriannuelle (1994). Suite à la transformation de la FASR en Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), le troisième accord au titre de la FASR a été converti en accord au titre de la FRPC en 2000. Il a expiré en avril 2002¹.

2. Le Sénégal maintient un encours de crédits et de prêts auprès du FMI depuis 1975². Cet encours est passé de 110 millions de DTS (174 % de la quote-part) à fin 1980 à 221 millions de DTS (260 % de la quote-part) à fin 1990 et a ensuite chuté à 205 millions de DTS (127 % de la quote-part) à fin 2001, ce qui reflète en partie les remboursements nets du Sénégal au FMI au cours des dernières années (graphiques 1 et 2).

3. Quels sont les facteurs qui ont contribué à cette utilisation prolongée des ressources du FMI et quels en ont été les effets? Plus précisément, dans quelle mesure les objectifs des programmes appuyés par ces accords ont-ils été atteints? Dans la mesure où les principaux objectifs n'ont pas été atteints (ou que les réalisations n'ont pas été soutenues), les échecs représentent-ils des faiblesses dans la mise en œuvre des politiques ou dans la conception des programmes? Quels enseignements se dégagent de cette expérience qui pourraient contribuer à rendre plus efficaces les programmes appuyés par le FMI et à éviter que le Sénégal soit en permanence tributaire des crédits du FMI? Ce sont là les principales questions abordées dans la présente évaluation.

¹ Les autorités sont censées solliciter un nouvel accord au titre de la FRPC dans le cadre du processus menant au point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée.

² Y compris les prêts accordés au titre de facilités spéciales — Facilité pétrolière et mécanisme de financement compensatoire—qui n'exigeaient pas d'accord en bonne et due forme.

Tableau 1. Sénégal — Accords du FMI

Accord 1/	Date de l'accord	Date d'expiration initiale	Date d'expiration ou d'annulation	Montant convenu (Millions de DTS)	Montant convenu (En pourcentage de la quote-part) ^{2/}	Niveau moyen d'accès annuel (En pourcentage de la quote-part)	Montant tiré (en pourcentage du montant convenu)
Accord de confirmation I	Mars 1979	Mars 1980	Mars 1980	10,5	25,0	25,0	100,0
MEDC 3/	Août 1980	Août 1983	Septembre 1981	184,8	440,0	146,7	22,2
Accord de confirmation II	Septembre 1981	Septembre 1982	Septembre 1982	63,0	100,0	100,0	100,0
Accord de confirmation III	Novembre 1982	Novembre 1983	Septembre 1983	47,3	75,0	75,0	12,5
Accord de confirmation IV	Septembre 1983	Septembre 1984	Septembre 1984	63,0	100,0	100,0	100,0
Accord de confirmation V	Janvier 1985	Juillet 1986	Juillet 1986	76,6	90,0	60,0	100,0
Accord de confirmation VI	Novembre 1986	Novembre 1987	Septembre 1987	34,0	40,0	40,0	100,0
Accord de confirmation 4/	Novembre 1986	Novembre 1989	Novembre 1988	54,0	63,5	21,2	78,7
Accord de confirmation VII 5	Octobre 1987	Octobre 1988	Octobre 1988	21,3	25,0	25,0	79,8
FASR I 6/	Novembre 1988	Novembre 1991	Juin 1992	144,7	170,0	56,7	100,0
Accord de confirmation VIII	Mars 1994	Mars 1995	Août 1994	47,6	40,0	40,0	65,0
FASR II 7/	Août 1994	Août 1997	Janvier 1998	130,8	110,0	36,7	100,0
FASR/FRPC III 8/	Avril 1998	Avril 2001	Avril 2002	107,0	90,0	30,0	90,2

1/ Les chiffres romains servent à désigner l'enchaînement des accords, par catégories.

2/ Le volume de la quote-part du Sénégal au FMI a augmenté passant de 42 millions de DTS à 63 millions de DTS en décembre 1980, à 85,1 millions de DTS en décembre 1983, à 118, 9 millions de DTS en décembre 1992, et à 161, 8 millions de DTS en février 1999.

3/ Approuvé sous forme d'accord triennal. La première revue dont l'achèvement était prévu avant décembre 1980 n'a pas été achevée.

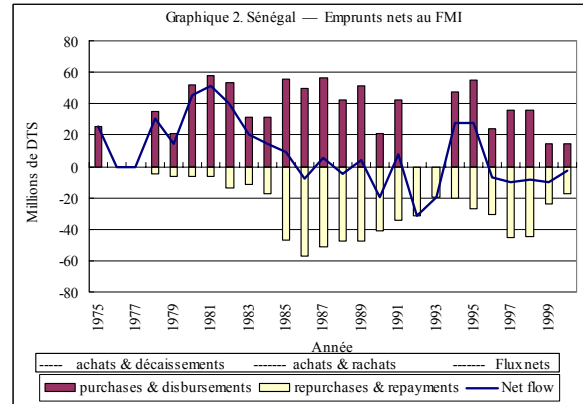
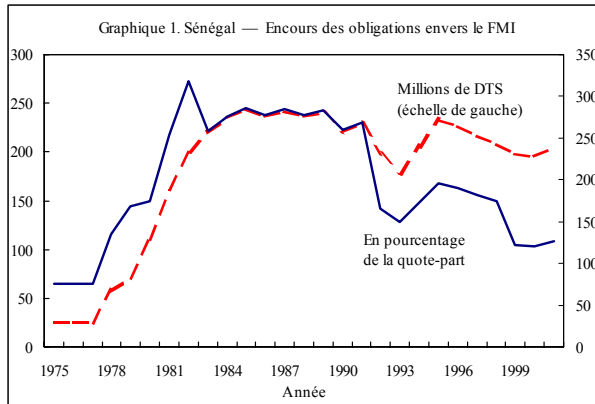
4/ Le montant approuvé a été accru, par rapport à 40 millions de DTS en juillet 1987. Le deuxième accord annuel a été approuvé le 26/10/87.

5/ Combiné avec le deuxième accord annuel au titre de la FAS

6/ Le deuxième et le troisième accord annuel ont été approuvés en décembre 1989 et en juin 1991, respectivement.

7/ Le deuxième et le troisième accord annuel ont été approuvés en décembre 1995 et en janvier 1997, respectivement.

8/ Le deuxième et le troisième accord annuel ont été approuvés en juillet 1999 et en février 2001, respectivement.



4. Cette évaluation s'appuie en grande partie sur une étude approfondie de documents du FMI (publiés ou non) et sur des entretiens réalisés à Dakar (durant une mission du BEI en mars 2002) et à Washington avec : i) des hauts fonctionnaires présents et passés du gouvernement sénégalais et de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO); ii) un vaste éventail d'autres parties prenantes, y compris des responsables de partis politiques et des représentants d'organisations syndicales, des ONG et des journalistes; iii) des représentants de la communauté des bailleurs de fonds établis au Sénégal; iv) l'administrateur du FMI pour le Sénégal; v) des fonctionnaires qui sont ou ont été en poste au FMI et vi) des fonctionnaires de la Banque mondiale.

5. L'appartenance du Sénégal¹ à la zone franc limite la marge de manœuvre des autorités pour mener une politique monétaire et de change indépendante. Les accords de mise en commun des réserves internationales, les plafonds de financement des opérations de l'État par la Banque centrale et l'appui du Trésor français ont réussi à préserver la convertibilité du franc CFA. La politique monétaire est élaborée à l'échelle régionale par la banque centrale (BCEAO). Depuis 1993/94, les principaux instruments de politique monétaire ne sont plus la fixation administrative des taux d'intérêt et l'encadrement du crédit pour chaque pays, qui ont été abandonnés au profit d'instruments indirects. Ce changement de politique a limité encore davantage les possibilités de recours à une politique monétaire adaptée spécifiquement à chaque pays. Ainsi, la politique budgétaire et les réformes structurelles constituent le principal instrument dont disposent les autorités pour opérer l'ajustement

¹ Le Sénégal est l'un des huit membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui, avec les six pays membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale et les Comores, constituent la zone franc. Chacune des trois parties de la zone dispose de sa propre banque centrale. Les autres pays membres de l'UEMOA sont : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Togo et la Guinée Bissau (qui y a adhéré en 1997).

macroéconomique. Il n'est pas donc surprenant que ces deux volets soient mis en relief dans la présente évaluation.

II. APERÇU DES POLITIQUES ET DES RÉSULTATS ÉCONOMIQUES

A. Contexte général — Les années 1970 et le début des années 1980

6. Le déficit extérieur courant du Sénégal a quasiment doublé pendant les années 1970 passant d'environ 4½ % du PIB en moyenne dans la première moitié de la décennie à plus de 8½ % pendant la deuxième moitié, ce déficit croissant étant financé par des emprunts publics à l'étranger. La dette extérieure totale s'est accrue, passant d'environ 130 millions de dollars en 1971 à environ 1 milliard de dollars en 1979 (soit un accroissement de 19 % à 35 % du PIB). Le PIB réel a crû en moyenne de 2 % par an mais il a enregistré de fortes fluctuations qui s'expliquent en partie par l'impact de chocs exogènes, en particulier par les conditions climatiques et les fluctuations des termes de l'échange. L'évolution favorable des cours mondiaux des deux principales exportations du Sénégal (arachides et phosphates) a amorti l'impact du renchérissement des cours internationaux du pétrole sur les termes de l'échange. En moyenne, ces derniers se sont améliorés d'environ 15 % pendant la deuxième moitié des années 1970 par rapport à la première moitié. L'inflation a suivi une tendance à la hausse pendant la première moitié de la décennie et a atteint un taux record de plus de 30 % en 1975, puis elle a été ramenée à moins de 7 % en moyenne pendant la période de 1976 à 1980.

7. Le Sénégal a été confronté à une grave crise financière à la fin des années 1970 et au début des années 1980 lorsque la détérioration des termes de l'échange et les politiques de fixation des prix appliquées par les pouvoirs publics se sont traduites par un large déficit extérieur courant (environ 13 % par an de 1979 à 1983) et par une expansion du déficit public². D'après les estimations des services du FMI, à la fin de l'exercice budgétaire 1980/81, les arriérés intérieurs accumulés par le gouvernement central et par les entreprises publiques excédaient les recettes publiques totales enregistrées au cours de l'exercice.

B. Objectifs et politiques des programmes appuyés par le FMI

8. Le principal objectif à moyen terme des programmes appuyés par le FMI au Sénégal pendant la période 1979–85 était de réduire les déséquilibres financiers internes et externes pour les ramener à un niveau soutenable. Pour ce qui est des déséquilibres externes, l'objectif était de ramener le déficit courant à un niveau qui puisse être résorbé sans recourir au rééchelonnement de la dette ou à l'accumulation d'arriérés. Il s'agissait de l'atteindre en s'appuyant essentiellement sur des politiques de restriction de la demande globale. Les faiblesses structurelles qui sous-tendent les déséquilibres macroéconomiques au Sénégal —

² Les politiques de prix qui ont créé des problèmes sont : i) le fait que le renchérissement des coûts de plusieurs biens de consommation n'aie pas été répercuté sur les consommateurs et ii) la fixation de prix de l'arachide à la production au-dessus des cours du marché mondial.

par exemple, un secteur public pléthorique et inefficace, des subventions massives accordées au moyen de contrôles des prix à la production et à la consommation — ont été vite diagnostiquées et les premiers programmes contenaient des mesures destinées à les corriger³. En particulier, il s'agissait de mesures visant à contenir les pertes financières résultant de l'intervention de l'État dans des secteurs tels que l'agriculture et l'énergie, à freiner la croissance de l'emploi dans le secteur public et à renforcer l'administration fiscale. Les opérations des agences exécutant des fonctions quasi-budgétaires (la Caisse de péréquation et de stabilisation des prix (CPSP)) ont reçu une attention particulière dans ce contexte⁴.

9. Les réformes structurelles et les questions de politique sociale ont été mises en exergue dans le cadre des accords appuyés par les facilités concessionnelles, à commencer par la FAS de 1986. L'apparition des documents cadres de politique économique — associés aux accords au titre de la FAS et de la FASR — a constitué un cadre de prise en compte des programmes sectoriels et sociaux des autorités dans les programmes appuyés par le FMI. Le document cadre de politique économique approuvé en vue du premier accord au titre de la FASR (1988) faisait état d'une «stratégie à moyen terme en deux points : a) la réduction des obstacles à l'initiative privée et à la croissance et b) le renforcement de l'efficacité dans la gestion des ressources publiques, notamment par l'assainissement des finances publiques». Les politiques à mettre en oeuvre comprenaient : un programme d'investissement public destiné à appuyer directement les secteurs productifs, la suppression de la quasi-totalité des contrôles des prix, la réduction des rigidités du marché du travail, le renforcement du budget de l'État par le recours à une base de recettes plus stable (y compris la réforme de la politique fiscale et des prix des produits pétroliers) et l'intensification des efforts visant à améliorer l'offre de services de base (éducation, soins de santé) à la population.

10. Avec la transformation de la FASR en FRPC, les programmes ont continué à donner la priorité aux réformes structurelles afin d'éliminer les obstacles à la croissance mais ils ont aussi fait de la réduction de la pauvreté l'objectif primordial. En outre, ils se sont employés davantage à affecter les ressources aux secteurs sociaux prioritaires et à l'infrastructure rurale. En mai 2002, le Sénégal a soumis au FMI et à la Banque mondiale un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) rédigé à l'issue d'un processus de

³ L'accord élargi de crédit de 1981 tentait d'appliquer une démarche globale à la correction des déséquilibres financiers du Sénégal en se servant de la seule facilité «structurelle» du FMI alors disponible. Les autorités avaient montré une nette préférence pour un accord élargi par opposition à un accord de confirmation. En fin de compte, l'accord élargi a fait long feu et a été remplacé par une succession d'accords de confirmation.

⁴ La CPSP était chargé d'administrer les prix à la production des produits agricoles, notamment les arachides et le coton. Sa position financière a évolué, passant d'excédents importants pendant les années 70 à de larges déficits au début des années 80.

consultation élargi faisant intervenir un large éventail de parties prenantes nationales et de partenaires internationaux du développement⁵.

11. La Banque mondiale a appuyé les programmes d'ajustement du Sénégal pendant les années 1980 et 1990 avec entre autres opérations quatre prêts d'ajustement structurel (PAS) et plusieurs crédits d'ajustement sectoriels (notamment dans les secteurs financier, agricole et énergétique). Le premier PAS, approuvé en 1980, était étroitement aligné sur l'accord élargi de crédit de 1980⁶. Le deuxième et le troisième PAS, approuvés en 1986 et en 1997, respectivement, couvraient la même période que l'accord de confirmation et la FASR. Le quatrième PAS, approuvé en 1990, avait pour objet de tirer parti des acquis des PAS de 1986 et 1987 pour surmonter quelques-unes des difficultés qui persistaient. À cet effet, il s'efforçait d'aider les autorités à «rétablir la compétitivité du Sénégal et à assurer la croissance assortie de l'équilibre macroéconomique...». Il comportait notamment des mesures visant à améliorer les incitations à la production (réduction de la charge fiscale, des coûts de production et des rigidités du marché du travail) et à rationaliser le secteur public (au moyen de la réforme de la fonction publique, de la réduction des subventions accordées par l'État aux entreprises publiques et de la privatisation). Un crédit à l'ajustement du secteur financier (approuvé en 1989) a contribué à la restructuration du système bancaire sénégalais et au renforcement des capacités de contrôle des banques de la BCEAO. Les crédits à l'ajustement des secteurs agricole et énergétique (en 1995 et 1998 respectivement) se sont efforcés de résoudre les problèmes structurels de longue haleine auxquels ces secteurs faisaient face, y compris quelques-uns qui figuraient en bonne place dans les accords du FMI.

C. Mise en oeuvre des programmes

12. Les antécédents du Sénégal font apparaître que ses programmes ont été mis en œuvre par à-coups, à en juger par le degré de conformité aux critères de réalisation et repères des programmes (appelés ci-après objectifs de réalisation) et par les délais d'achèvement des revues des programmes. La mise en œuvre fut généralement médiocre dans les premiers programmes conclus pendant la période 1979-1982. Deux des programmes de cette période

⁵ L'élaboration du DSRP est l'une des conditions à remplir pour atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

⁶ Un rapport d'audit des résultats du programme au titre du PAS élaboré par le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale affirmait que «les services de la Banque et du FMI étaient parvenus à une coopération totale» durant l'élaboration du PAS et de l'accord élargi de crédit et que quelques-uns des objectifs de réalisation prévus dans l'accord élargi de crédit étaient identiques ou très semblables. Les auteurs avaient estimé que cette double conditionnalité n'était pas appropriée, arguant que le non-respect des «critères de réalisation à court terme du FMI» ne doit pas automatiquement entraîner le dérapage du PAS.

(l'accord élargi de 1980 et l'accord de confirmation de 1982) ont été interrompus peu après leur approbation à cause de dérapages dans l'application des politiques économiques (en particulier la libération des prix et les mesures fiscales) et parce que les services du FMI et les autorités ne sont pas parvenus à convenir des adaptations nécessaires pour atteindre les objectifs du programme face à des chocs imprévus. S'agissant de l'accord élargi, le problème semble tenir en partie aux déficiences des données utilisées pour fixer des objectifs de réalisation, qui avaient sous-estimé la portée des déséquilibres financiers existants et à venir. En revanche, tous les accords approuvés entre 1983 et 1997 (2 accords de confirmation autonomes et 2 accords combinés FAS/accord de confirmation) ont été caractérisés par le respect scrupuleux des objectifs de réalisation et l'achèvement en temps voulu des revues des programmes. Cette période a également été marquée par une déréglementation considérable de l'économie, y compris une réduction du champ des contrôles des prix, une libéralisation partielle du secteur agricole et l'élimination progressive de la plupart des restrictions quantitatives à l'importation.

13. La mise en œuvre des programmes s'est de nouveau dégradée entre 1988 et 1992. Dans le cadre des deux premiers accords annuels au titre de la FASR de 1988, les objectifs de réalisation relatifs aux revues à mi-parcours ont été atteints mais il y a eu ensuite un relâchement de la politique budgétaire une fois les revues achevées. Les services du FMI ont jugé ces dérapages suffisamment graves pour que le pays soit tenu d'établir à nouveau des antécédents satisfaisants dans le cadre d'un programme de référence de six mois (juillet-décembre 1990) avant de soumettre au Conseil d'administration la demande relative au troisième accord annuel. La mise en œuvre de ce dernier accord a, encore une fois, été satisfaisante avant que l'achèvement de la revue à mi-parcours (en novembre 1991) mais a fléchi par la suite.

14. Les négociations en vue d'un accord devant succéder à l'accord FASR de 1998 ont démarré en 1992, avant son expiration, mais aucun accord n'a été conclu pendant une période de près de deux ans⁷. Dans l'intervalle, certaines mesures prévues dans le cadre de l'accord FASR qui avaient été retardées ont été mises en œuvre, y compris l'extension du champ de la TVA au secteur des transports et le démarrage des activités d'une société dont les services ont été retenus pour améliorer le système d'évaluation des importations afin de réduire la sous-facturation. Les mesures envisagées dans le cadre d'un programme de réforme du système bancaire ont aussi été intégralement appliquées. En revanche, les autorités ont pris plusieurs mesures qui ont été dommageables pour les finances publiques : le relèvement du prix à la production des arachides (contrairement aux engagements souscrits au titre de la FASR) a creusé le déficit du secteur arachidier, et la réduction de certains tarifs douaniers et taux de la TVA a fait baisser les recettes. Par ailleurs, un mécanisme d'ajustement

⁷ Le rapport des services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV soulignait «qu'il n'avait pas été possible de parvenir à un accord avec les autorités sur les mesures vigoureuses qui auraient été nécessaires pour permettre la reprise d'un ajustement crédible et jeter ainsi des bases solides en vue d'un nouveau programme appuyé par le FMI.»

automatique des prix du pétrole à la pompe avec les autorités pour répercuter l'évolution des cours mondiaux sur les consommateurs n'a pas été mis en place comme convenu.

15. Les élections législatives et présidentielles du premier semestre 1993 ont hypothéqué les actions nécessaires pour contrecarrer la réapparition de graves problèmes financiers. En août, les autorités ont annoncé un train de mesures correctrices «internes» (ne portant pas sur le taux de change), dont une baisse de 15 % de la plupart des salaires nominaux du secteur public, le relèvement des droits d'importation et la hausse des prix du pétrole à la pompe. La baisse des salaires n'a pas été appliquée à la suite de la levée de boucliers des organisations syndicales.

16. Les discussions entre les services du FMI et les autorités pendant la période 1992–93 ont porté sur l'opportunité d'une dévaluation du franc CFA. Des discussions semblables ont eu lieu avec les autorités nationales d'autres pays de la zone franc dans un contexte d'appréciation du taux de change réel et de détérioration persistante des termes de l'échange de la plupart des pays membres. Une dévaluation sans précédent du franc CFA — de 50 % — décidée en janvier 1994 a préparé la voie à de nouveaux accords à l'appui d'efforts d'ajustement renouvelés : dans un premier temps, un accord de confirmation permettant de fournir rapidement une assistance financière, puis un nouvel accord pluriannuel au titre de la FASR cinq mois plus tard. La mise en œuvre des programmes a été généralement satisfaisante de 1994 à 1999, encore que le rythme des réformes structurelles ait été lent et que des dérapages aient été enregistrés à l'approche des élections législatives de 1998 et des élections présidentielles de 2000.

17. Les élections présidentielles du début de 2000 se soldèrent par la défaite du Président sortant, M. Diouf, face à M. Wade, leader de l'opposition de longue date, ce qui mit un terme à quarante ans de régime du Parti socialiste. Le Parti démocratique sénégalais du Président Wade remporta une majorité de sièges à l'issue des élections législatives tenues en avril 2001 pour le renouvellement de l'Assemblée nationale. Le calendrier d'application des réformes structurelles dérapa sérieusement pendant la période de transition politique qui se prolongea jusqu'à la période d'application du troisième accord annuel au titre de la FRPC (approuvé en février 2001). Sur la base de certaines mesures correctrices prises par le nouveau gouvernement, le Conseil d'administration du FMI décida de conclure la seconde des trois revues envisagées en avril 2002, peu avant l'expiration de l'accord au titre de la FRPC.

D. Qu'est ce qui a été accompli au cours de cette longue succession de programmes⁸?

18. Pendant la période d'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal, on a assisté à une réduction sensible des déséquilibres macroéconomiques et de la volatilité du taux de croissance du PIB réel (graphiques 3 et 4). L'inflation a connu une baisse tendancielle, hormis une flambée à la suite de la forte dévaluation du taux de change survenue de 1994 (graphique 5). Les répercussions des chocs des termes de l'échange sur l'économie globale se sont également atténuées, bien que les cours mondiaux de deux produits de base — pétrole brut et huile d'arachides — aient enregistré de fortes fluctuations liées à des problèmes d'ajustement périodique et en partie aux mesures adoptées par les autorités (graphiques 6–10)⁹.

19. Le tableau 2 présente les principaux indicateurs de réalisation macroéconomiques pour les trois années qui ont précédé le premier accord du Sénégal avec le FMI et cinq sous-période allant de 1979 à 2001. Ces dernières sont établies, grosso modo, sur la base de «l'effort d'ajustement» jugé en fonction de la cohérence avec laquelle ces programmes ont été mis en œuvre (voir ci-dessus)¹⁰ :

i) 1979–83 : période caractérisée par des déficiences dans la mise en œuvre des programmes.

ii) 1984–88: période caractérisée par la mise en œuvre vigoureuse des programmes.

iii) 1999–93 : couvrant la période de l'accord de 1988 au titre de la FASR (mise en œuvre inégale), et la période où il n'y eut aucun accord avec le FMI.

iv) 1994–99 : période de mise en œuvre vigoureuse des politiques macroéconomiques et de légers progrès dans l'application des réformes structurelles.

v) 2000–01 : période marquée par quelques reculs mais aussi par une relativement bonne tenue des indicateurs macroéconomiques.

⁸ Les données sur lesquelles sont fondés les tableaux et les graphiques de la présente section sont tirées pour la plupart de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI, complétées par les données extraites des bases de données suivantes : base de données WETA du Département Afrique, Statistiques financières internationales (SFI), et système des avis d'information).

⁹ «L'incidence des chocs des termes de l'échange» mesure l'effet (en pourcentage du PIB) des variations annuelles des prix des exportations et des importations, à volume d'échanges commerciaux constant. Voir McCarthy Neany et Zanalda (1994).

¹⁰ Les facteurs pris en compte pour former un jugement sur chacun des accords du FMI au Sénégal, y compris les accords annuels au titre d'accords pluriannuels sont résumés à l'annexe I.

Tableau 2. Sénégal — Indicateurs économiques
(en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

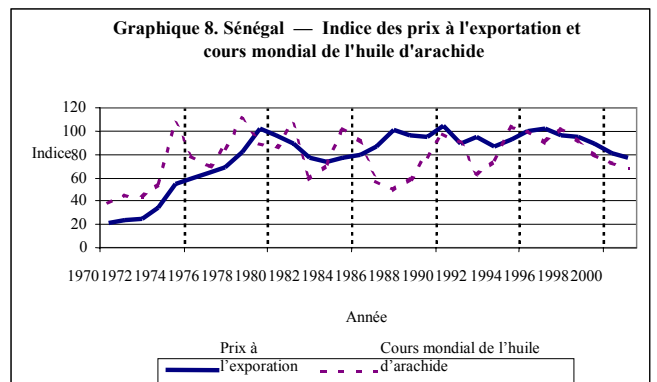
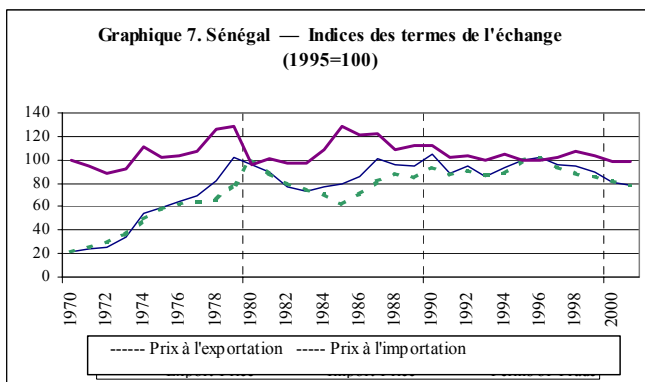
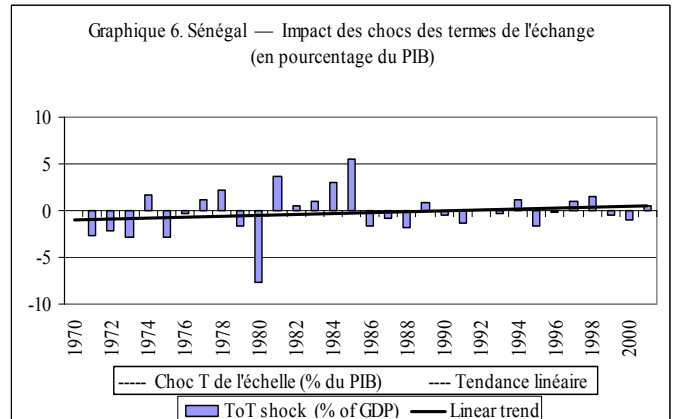
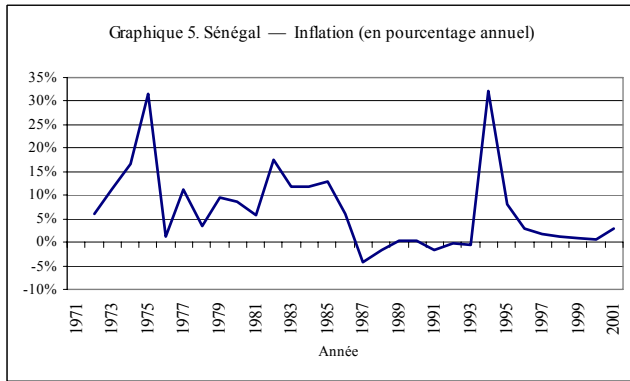
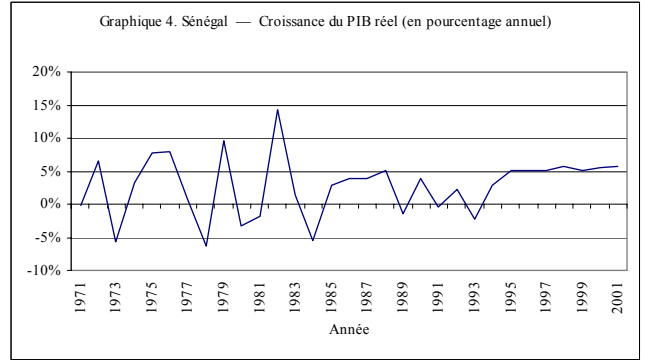
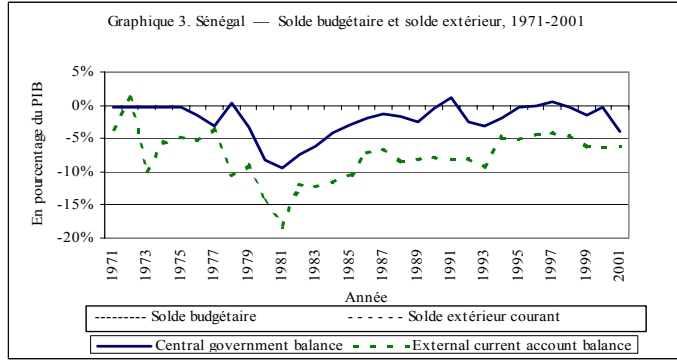
	1976-78	1979-83	1984-88	Moyennes de la période		
				1989-93	1994-99	2000-01
Taux de croissance du PIB réel (% par an)	0,8	4,0	2,1	0,4	4,8	5,7
Inflation (% par an)	5,3	10,6	5,0	-0,3	7,8	1,9
Termes de l'échange (pourcentage annuel de variation des indices de prix en dollars EU)	7,2	-5,9	2,8	-1,8	0,9	-2,5
Solde extérieur courant, y compris les transferts (balance des paiements)	-6,6	-13,2	-8,9	-8,3	-4,9	-6,3
dont: transferts officiels 1/	...	4,9	4,9	1,3	3,0	1,4
Épargne nationale brute 2/	5,8	-2,4	3,0	5,3	12,8	11,9
Investissement brut	12,3	10,7	11,8	13,5	17,7	18,1
Solde de l'administration centrale	-1,4	-6,9	-2,3	-1,5	-0,6	-2,1
Total des recettes publiques et dons	19,1	21,1	19,4	19,4	19,7	19,8
dont: dons	...	0,8	1,2	1,5	3,2	1,8
Total dépenses publiques et prêts nets	20,5	28,0	21,8	20,9	20,3	21,9
Dépenses de consommation finales	98,6	103,7	97,4	93,4	88,9	90,7
Dépenses de consommation publiques	19,2	19,3	16,2	14,8	11,5	13,6
Dépenses de consommation privées	79,4	84,5	81,2	78,7	77,4	77,1
Formation brute de capital fixe	12,3	10,7	11,8	13,5	17,7	18,1
Formation brute de capital publique	4,7	4,7	4,0	4,5	6,3	6,9
Formation brute de capital privée	7,6	6,1	7,8	9,1	11,5	11,3
Importations de biens et services	48,7	48,3	38,9	31,7	38,1	38,7
Exportations de biens et services	37,2	33,8	29,6	24,7	31,4	30,0
Pour mémoire						
Décomposition de l'ajustement externe (variation, en pourcentage du PIB)						
Solde courant		-6,6	4,3	0,6	3,3	-1,3
Solde budgétaire		-5,5	4,6	0,8	0,9	-1,5
Solde du secteur privé 3/*		-1,1	-0,3	-0,2	2,4	0,2

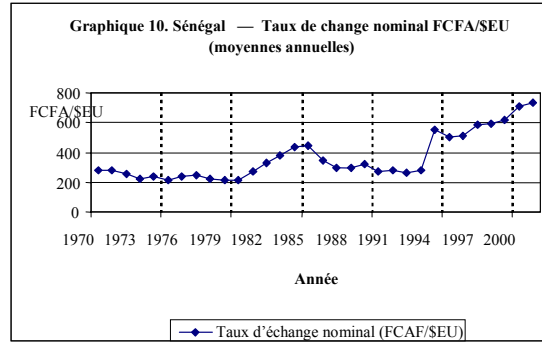
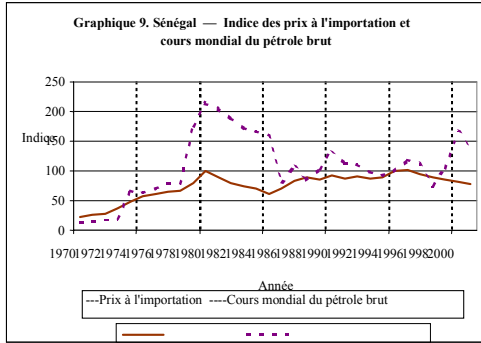
Source: Calculée à partir des bases de données des Perspectives de l'économie mondiale et de WETA.

1/ Le fléchissement enregistré pendant la période 1994-99 et l'apériode 2000-01 s'explique en partie par une reclassification des dons au titre de projets du compte des transactions courantes au compte en capital.

2/ Calculée comme étant la différence entre le solde extérieur courant (balance des paiements) et l'investissement brut.

3/ Calculée comme étant la variation de la balance des transactions courantes moins la variation du solde budgétaire.



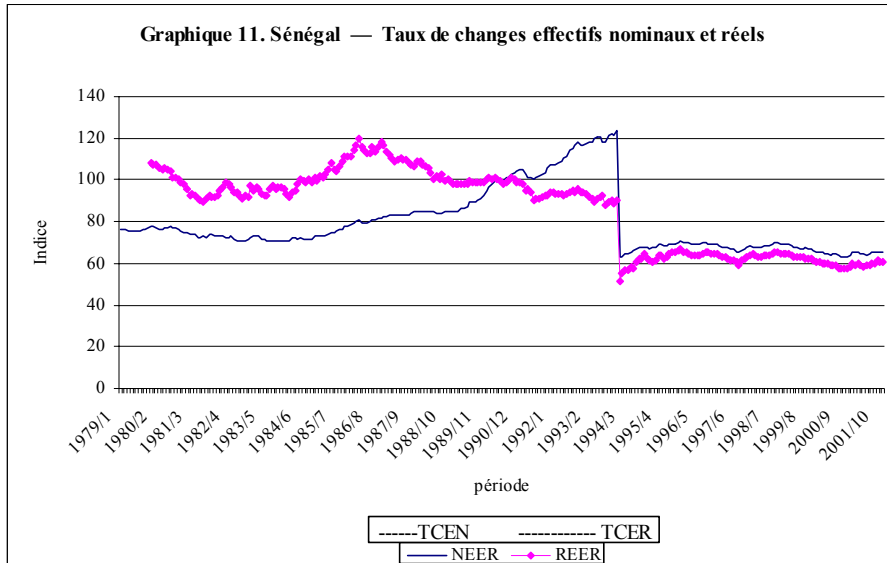


20. L'ajustement le plus significatif s'est produit de 1984 à 1988 : le déficit courant annuel moyen s'est amenuisé, tombant à environ 9 % du PIB, contre environ 13 % pendant la période 1979-83, et le taux d'inflation moyen a été réduit de moitié. L'amélioration du solde budgétaire — résultant principalement d'une réduction de 6 points du ratio dépenses/PIB — est le facteur qui a le plus contribué à ce résultat. L'ajustement réalisé pendant cette période a été favorisé par l'évolution relativement positive des termes de l'échange. En 1989-93, il y a eu une légère amélioration des déficits moyens du budget et des transactions courantes par rapport à la période 1984-88¹¹.

21. Un autre ajustement important des soldes extérieurs et budgétaires s'est produit pendant la période 1994-99, suite à la dévaluation du franc CFA. Cette fois, contrairement à la période 1984-88, l'ajustement s'est accompagné d'une croissance forte et soutenue et de progrès dans la mise en œuvre des réformes structurelles. La période 2000-01 a été marquée par une croissance continue en dépit de certains reculs sur le front des réformes structurelles et du retournement de la baisse tendancielle des déséquilibres budgétaire et extérieur. Le fait que les autorités soient parvenues à maintenir pour l'essentiel la dépréciation en termes réels réalisée en 1994 a contribué à l'amélioration de la croissance. À la fin de 2001, le taux de change effectif réel avoisinait le niveau de fin 1994, ce qui implique une dépréciation réelle d'environ 30 % par rapport au niveau d'avant la dévaluation (graphique 11)¹².

¹¹ Cette comparaison des moyennes occulte l'amélioration de la conjoncture qui s'est partiellement inversée, notamment en 1993.

¹² Il s'agit des indices du taux de change effectif nominal (TCEN) et du taux de change effectif réel (TCER), respectivement.



22. Une crise bancaire a éclaté à la fin des années 1980, du fait des graves problèmes de liquidité résultant des arriérés de paiements de l’État et d’une proportion importante (et croissante) de prêts non performants dans les portefeuilles. Un projet de restructuration du système bancaire régional (à l’échelle de l’UEMOA), financé par la Banque mondiale et d’autres bailleurs de fonds a permis d’assainir le secteur et de renforcer le contrôle prudentiel des banques. Une évaluation de la stabilité du secteur financier, réalisée par une mission conjointe du FMI et de la Banque mondiale en 2001, a conclu que le système bancaire sénégalais s’était remis de la crise et qu’il se portait bien. Toutefois, elle a mis en exergue un important facteur de risque, à savoir le degré d’exposition élevé des banques aux entreprises parapubliques des secteurs agricole et énergétique — signe de la persistance, au bout de deux décennies de programmes, des problèmes de restructuration du secteur arachidier et de l’inefficacité du secteur énergétique — qui a une incidence significative sur le plan macroéconomique.

III. POURQUOI LE SÉNÉGAL A-T-IL EU UN BESOIN PERSISTANT DE RECOURIR AUX RESSOURCES DU FMI?

23. Cinq raisons ont été avancées pour expliquer l’usage prolongé des ressources du FMI par le Sénégal.

24. Premièrement, les déséquilibres initiaux étaient profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l’économie dont la correction s’inscrit probablement dans le long terme. Citons notamment la vulnérabilité de l’économie aux intempéries et aux chocs des termes de l’échange et la lourde pression exercée sur les finances publiques par un secteur public pléthorique et inefficace, par de multiples contrôles de prix, tant les prix à la consommation qu’à la production et par le poids du service de la dette extérieure

25. La deuxième raison était l'élargissement des objectifs des programmes appuyés par les facilités concessionnelles du FMI. La mise en place de la FAS, son évolution vers la FASR et la transformation de cette dernière en FRPC se sont accompagnées de l'élévation de la croissance, des questions sociales et de la réduction de la pauvreté au rang d'objectifs explicites dans les programmes. Cette évolution s'est accompagnée d'un allongement de la période au cours de laquelle les usagers de ces ressources sont censés réaliser les objectifs précisés dans les programmes.

26. La troisième raison est l'utilisation des accords du FMI comme sceau d'approbation en vue de l'octroi de concours extérieurs par plusieurs créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux¹³. Le Club de Paris, qui regroupe les créanciers officiels, exige qu'un pays ait en place un accord avec le FMI avant de signer un accord de rééchelonnement de la dette avec lui en est un exemple. Le Sénégal a déjà conclu 13 accords de ce type. La procédure antérieure de rééchelonnement de la dette — fondée sur la restructuration du service de la dette exigible pendant la période limitée couverte par un accord avec le FMI — n'apportait qu'un répit temporaire et il fallait enchaîner des programmes successifs pour que le pays continue de bénéficier d'un allègement de la dette. Les autorités sénégalaises ont confirmé lors de nos entretiens que ce rôle catalyseur joué par les accords du FMI était un facteur important dans le renouvellement continu des demandes d'utilisation des ressources du FMI. Il ressort des documents internes qu'à certaines occasions, le rôle de «sceau d'approbation» a été pour beaucoup dans les efforts déployés par les services du FMI pour maintenir le cap lorsque des dérapages survenaient et tenter de travailler à des mesures correctrices au lieu d'interrompre le programme. La crédibilité du Sénégal auprès des bailleurs de fonds, reposant en partie sur son rôle historique en tant que centre administratif de l'Afrique occidentale française et sa tradition d'élections démocratiques lui a peut-être aussi valu le bénéfice du doute de temps à autre¹⁴.

27. Des défauts de conception des programmes ont aussi contribué à cette utilisation prolongée des ressources du FMI. En particulier, les programmes d'avant la dévaluation étaient par trop optimistes quant aux chances qu'aurait la stratégie d'ajustement poursuivie de promouvoir efficacement une croissance et une viabilité financière durables. Par exemple, la stabilisation réalisée avec succès durant la période 1984-1988 a été accompagnée d'une faible croissance et, rétrospectivement, les programmes mis en œuvre pendant cette période ont peut-être péché par excès d'optimisme quant à la possibilité d'atteindre les objectifs de

¹³ Voir Chapitre VI du rapport principal.

¹⁴ Durant la période sous revue (1979-2001), des élections présidentielles et législatives ont eu lieu en 1983, 1988, et 1993. Conformément aux amendements apportés au code électoral, des élections présidentielles ont aussi eu lieu en 2000 et des élections législatives ont été tenues en 1998 et 2001. Des gouvernements d'union nationale (auxquels participaient des membres des partis d'opposition) ont été formés en 1991 et 1994 dans le but d'apaiser la montée des tensions sociales et politiques dans le pays.

croissance et de viabilité extérieure sans procéder à un ajustement du taux de change. En outre, les programmes auraient pu tenir davantage compte des conséquences pour la croissance de certaines mesures adoptées pour contenir les déficits publics. Ainsi, Rouis (1994) estime que l'acharnement mis à corriger les déséquilibres financiers à court terme à coup de mesures ponctuelles pour accroître les recettes et le manque d'attention aux réformes structurelles nécessaires (pour traiter, par exemple, les problèmes de l'administration fiscale et de compétitivité internationale) ont été à l'origine d'un ajustement budgétaire qui a été préjudiciable à la croissance¹⁵. Bien qu'il y ait des limites aux progrès qu'un accord du FMI, en soi, peut permettre de réaliser sur le plan des réformes structurelles, la persistance de problèmes touchant les secteurs de l'énergie et des arachides, la réforme de la fonction publique, la réglementation du marché du travail et la réforme des entreprises publiques soulève des questions quant à l'efficacité de la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale dans la conception des programmes (y compris des mesures visant à améliorer les capacités d'exécution).

28. Enfin, en raison de leur mise en œuvre par à-coups, les programmes ont perdu de leur efficacité, ce qui a contribué à un besoin permanent d'accords avec le FMI. La grande différence dans le degré d'exécution des divers accords s'explique par plusieurs facteurs. Les programmes mis en œuvre avec succès sont souvent caractérisés par des mesures d'ajustement vigoureuses en début de période et des adaptations de la politique économique pendant les revues des programmes en cas d'écarts importants, réels ou projetés, par rapport aux objectifs (habituellement les objectifs budgétaires)¹⁶. Dans les cas où la mise en œuvre laissait à désirer, les facteurs d'explication étaient souvent les préoccupations sociales et politiques des autorités qui se sont traduites par i) la non-application des mesures convenues (par exemple, le mécanisme automatique de gel des dépenses à faible priorité en cas de manque à gagner au titre des recettes publiques pendant le deuxième accord annuel au titre de la FASR de 1998 n'a pas été mis en place à cause de la crainte d'une agitation sociale); ii) des retards dans l'application des mesures (par exemple, relâchement de la gestion macroéconomique et dérapages du calendrier des réformes structurelles fin 1999 et début 2000, avant les élections présidentielles); ou iii) des revirements de la politique économique, souvent liés au calendrier électoral (par exemple, suspension du mécanisme de fixation des prix du pétrole en février 2000).

¹⁵ Rouis (1994) et Tahari *et al.* (1996) analysent en profondeur les résultats économiques du Sénégal pendant cette période.

¹⁶ Au nombre des exemples, figurent les accords de confirmation de 1983 et 1985 et la FASR de 1994 (voir appendice I). Les mesures prises en début de période dans les premiers programmes comprenaient la hausse des prix réglementés des biens de consommation et des produits pétroliers.

IV. EFFICACITÉ DES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI

A. Conception des programmes : le cadre macroéconomique

29. Lorsque les taux de l'épargne étaient très bas (voire négatifs) vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, l'un des principaux objectifs des programmes appuyés par le FMI au Sénégal était de relever le taux de l'épargne intérieure. Cela devait non seulement contribuer à la résorption du déficit extérieur courant mais aussi aider à la relance de l'investissement et, en définitive, de la croissance. L'efficacité de l'investissement devait être renforcée par diverses réformes structurelles.

Réalisme des principales hypothèses et projections du cadre macroéconomique

30. De 1986 à 1992 (période recouvrant deux accords jumelés — accord de confirmation/FAS — et trois accords annuels au titre de la FASR de 1998), les programmes prévoyaient une forte réduction du déficit extérieur courant et du déficit budgétaire à moyen terme. Les deux soldes se sont améliorés mais les résultats effectifs étaient en général inférieurs aux projections. En particulier, les exportations étaient systématiquement en-deçà des projections et les recettes budgétaires étaient généralement inférieures aux prévisions. Les projections de l'épargne et de l'investissement nationaux étaient toujours plus élevées que les chiffres effectifs et les projections du taux de croissance du PIB réel étaient aussi en général plus élevées que les taux de croissance effectifs (annexe 2).

31. Dans le cadre de l'accord FASR qui a suivi immédiatement la dévaluation (1994–97), l'écart entre les projections à moyen terme et les résultats effectifs s'est considérablement réduit pour plusieurs variables, notamment le taux de croissance du PIB réel, le solde des transactions courantes, le solde des opérations des administrations publiques, l'épargne intérieure et les exportations. Des écarts importants entre les projections et les résultats effectifs réapparaissent durant l'accord FASR/FRPC de 1998 pour le solde courant (résultats pires que les projections), même si les exportations ont excédé les prévisions. Par opposition à la période précédente, les recettes publiques étaient en général supérieures aux projections.

Progrès vers la viabilité extérieure

32. Les six premiers accords de rééchelonnement conclus entre le Sénégal et le Club de Paris (de 1980 à 1987) ont permis au Sénégal de bénéficier d'une réduction des flux de la dette non concessionnelle lors des périodes de programmes successifs. De 1989 à 2000, le Sénégal a conclu sept autres accords avec le Club de Paris à des conditions de plus en plus concessionnelles, ce qui traduit l'évolution des politiques du Club de Paris à l'égard des

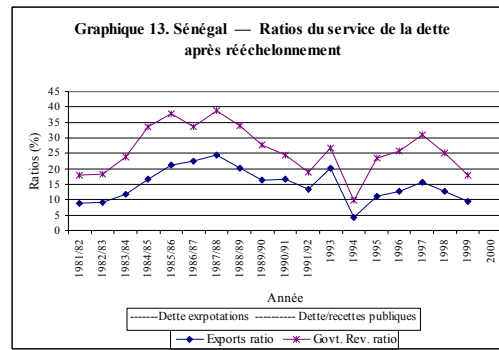
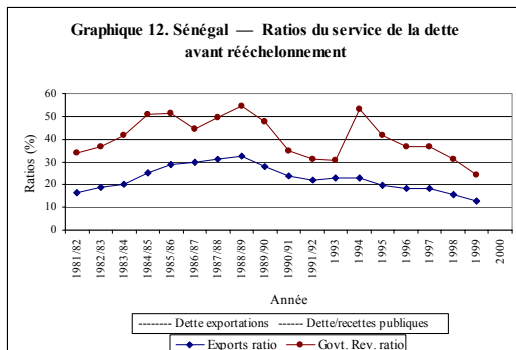
pays à faible revenu¹⁷. Pendant les années 1980, les programmes indiquaient l'un après l'autre que le Sénégal cesserait d'être tributaire du «financements exceptionnel» (rééchelonnement et accumulation d'arriérés) dans quelques années. Pendant la plus grande partie des années 1990, les programmes donnaient à penser que, après application des mécanismes traditionnels d'allègement, l'endettement extérieur du Sénégal serait tolérable. Par exemple, en 1998, une analyse de la viabilité de la dette réalisée par les services du FMI et de la Banque mondiale, d'une part, et les autorités, d'autre part, indiquait que la charge de la dette extérieure du Sénégal était tolérable au regard des seuils fixés dans l'initiative PPTE initiale. Cependant, une mise à jour de l'analyse de la viabilité de la dette effectuée début 2000 indiquait que, par rapport aux seuils de viabilité de l'initiative PPTE «renforcée» qui sont plus faibles, la charge de l'endettement n'était pas tolérable¹⁸. Le Sénégal a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée en juin 2000 et on estimait alors qu'il parviendrait au point d'achèvement en 2002.

33. Plusieurs membres des services du FMI interrogés ont reconnu que les projections de la balance des paiements et les analyses de viabilité de la dette préparées à moyen terme pour le Sénégal avaient été influencées par une incitation à «sur-promettre» s'agissant de la vitesse de rétablissement de la viabilité. Cela résultait des directives internes exigeant que des progrès sensibles aient été accomplis dans la voie de la viabilité externe avant l'achèvement des accords triennaux. Le deuxième facteur qui contribuait à cet optimisme excessif était la forte pondération affectée aux indicateurs basés sur les exportations dans les seuils d'admissibilité à l'initiative PPTE. Cette polarisation sur les indicateurs de la charge «externe» plutôt que sur les indicateurs de la charge «budgétaire» avait tendance à minimiser la portée des problèmes d'endettement du Sénégal (graphique 12 et 13). En effet, les rapports des services indiquaient à chaque fois que la charge du service de la dette était beaucoup plus

¹⁷ Trois avaient été conclus selon les termes de Toronto (réduction d'un tiers de la valeur actualisée nette de la dette éligible). L'un avait été conclu selon les termes de Londres (50 % de réduction), deux selon les termes de Naples (réduction des deux tiers) et le dernier selon les termes de Cologne (jusqu'à 90 % de réduction).

¹⁸ Dans le cadre de l'initiative PPTE initiale, le seuil de viabilité se situait dans une fourchette allant de 200 à 250 % du ratio VAN de la dette/exportations. Les pays aux économies très ouvertes (ratios exportations/PIB de 40 % au moins) et dont les ratios recettes publiques/PIB étaient d'au moins 20 % étaient admis à bénéficier d'une aide si le ratio de la VAN de leur dette sur les recettes publiques excédait 280 %. Au titre de l'initiative PPTE renforcée, le seuil du ratio VAN de la dette/exportations a été abaissé à 150 % (au lieu de se situer dans une fourchette) et les conditions d'admissibilité par le critère budgétaire ont été modifiées et remplacées par un ratio exportations/PIB de 30 %, un ratio recettes publiques/PIB de 15 %, le ratio VAN de la dette/recettes publiques devant être supérieur à 250 %. Pour de plus amples détails, voir par exemple, Andrews *et al.* (1999) [série des brochures du FMI n° 51].

lourde si on la rapportait aux recettes publiques que si on la comparait aux recettes d'exportations¹⁹. Un certain nombre de responsables sénégalais interrogés ont déclaré que le plafond des emprunts non concessionnels prévus dans les programmes ont été un procédé utile pour imposer de la discipline dans la gestion de la dette extérieure. La part de la dette totale due aux créanciers privés (commerciaux) a chuté, passant du niveau record de près de 50 % en 1978 à 8 % 10 ans plus tard (1998) et à moins de 1 % en 1999²⁰.



Face aux incertitudes

34. Les programmes abordaient en général les conséquences des principaux chocs auxquels le Sénégal est exposé — sécheresses et termes de l'échange — dans le cadre des revues et non en spécifiant à l'avance les mesures correctives à prendre. L'accord de confirmation de 1994 et l'accord FASR de 1994 tentaient, tant bien que mal, de définir au préalable les mesures à prendre afin de faire face à certains chocs des termes de l'échange (voir ci-dessous). En principe, les revues des programmes offrent davantage de souplesse que les solutions spécifiées à l'avance mais si la manière dont les mesures préconisées répondront aux principaux risques n'est pas bien comprise, cela augmente les chances de désaccords quant à la riposte appropriée et, donc, de réaction différée, ce qui risque de faire déraiser les programmes.

¹⁹ Les restrictions de change sont parfois citées comme une raison pour préférer les indicateurs de la charge de l'endettement basés sur les exportations aux indicateurs basés sur le PIB et les recettes publiques (voir par exemple la réaction des services du FMI à l'évaluation externe de la FASR (FMI (1998)). S'agissant du Sénégal, la convertibilité de franc CFA élimine cette préoccupation et met en relief d'autres facteurs (prépondérance de la dette publique dans la dette totale, ratio recettes/PIB «raisonnable» et crainte que le service de la dette n'évince les dépenses publiques «productives»).

²⁰ Les ratios ont été calculés à partir de la base de données de Global Development Finance de la Banque mondiale.

35. La quasi totalité des accords comprenaient un mécanisme d'ajustement automatique des principaux critères de réalisation financiers quantitatifs en cas d'écarts par rapport aux hypothèses sur lesquelles les programmes étaient bâtis. Habituellement, les plafonds des avoirs intérieurs nets du système bancaire et des créances nettes du système bancaire sur l'État étaient automatiquement ajustés pour tenir compte de la plus ou moins-value: i) des crédits de campagne accordés par les banques; et ii) du financement du budget par des concours externes (non compris les dons). Les plafonds étaient généralement ajustés du montant intégral de la différence dans le cas des crédits de campagne. S'agissant du financement sur ressources externes, la condition imposée était soit d'utiliser le montant «excédentaire» pour réduire la dette intérieure (notamment les arriérés de dépenses), soit d'épargner ces montants et de discuter de leur utilisation au cours de missions ultérieures. En cas de moins-value, le plafond était partiellement ajusté, à hauteur de montants spécifiés au préalable. Au-delà de ces montants, elle était souvent compensée par des mesures additionnelles.

36. Depuis 1994, les programmes contiennent des repères trimestriels pour les recettes publiques et la masse salariale de l'État. Les écarts par rapport à ces repères étaient corrigés par des mesures fiscales additionnelles ou en réduisant les dépenses non prioritaires afin d'atteindre les objectifs budgétaires des programmes. Les services du FMI considéraient que c'était un instrument important pour garantir que la politique budgétaire accompagne convenablement la dévaluation. L'accord de confirmation de 1994 et l'accord FASR de 1994 (mais non celui de 1998) comportaient des mesures correctives pré-définies au cas où les cours mondiaux des produits arachidiers et du coton seraient inférieurs aux projections des programmes. Ils stipulaient que les implications budgétaires de ce manque à gagner devaient être entièrement compensées par des mesures supplémentaires de nature à accroître les recettes ou à réduire les dépenses. Cette approche était trop rigide, étant donné qu'elle excluait que l'on permette une augmentation du déficit budgétaire pour faire face à un choc négatif temporaire des termes de l'échange. En outre, l'absence de toute indication claire des types de mesures à prendre, côté recettes ou côté dépenses, accroissait les risques d'ajustements ponctuels qui ne perdureraient pas et seraient incompatibles avec la stratégie à moyen terme axée sur la croissance.

B. Réformes structurelles

37. Le Sénégal a accompli de grands progrès dans la mise en œuvre de certaines réformes structurelles (notamment dans les domaines de la déréglementation des prix, de la libéralisation des échanges commerciaux et de la simplification du système fiscal). Toutefois, les réformes visant à restructurer le secteur arachidier et à déréglementer les prix des produits pétroliers se sont révélées difficiles à mettre en œuvre, resurgissant périodiquement, avec de graves conséquences négatives pour le budget de l'État et les incitations à la production au sein de l'économie. En outre, les réformes fiscales n'ont pas produit une forte augmentation des recettes (par rapport au PIB), ce qui tient en partie à ce que, dans un premier temps, certaines de ces réformes (par exemple, la réduction des droits de douane) entraînent en fait une perte de recettes.

Restructuration du secteur arachidier

38. Le manque de clarté des objectifs de la restructuration (expansion de la production, diversification de la production agricole, ou stabilisation des revenus des agriculteurs) et les sensibilités socio-politiques expliquent le manque de progrès sur le plan de la restructuration du secteur arachidier. Les questions qui revenaient souvent à propos du secteur arachidier dans les programmes portaient sur les interventions de l'État ayant pour effet d'alourdir les pertes financières enregistrées dans cette filière — à savoir, les subventions pour les intrants et la fixation des prix à la production au-dessus des cours du marché mondial. Cependant, il y a eu des périodes au cours desquelles ce secteur a été excédentaire (du fait de l'évolution favorable des cours mondiaux qui n'étaient pas répercutée sur les producteurs). En 1984/85 1985/86, les prix à la production avaient été augmentés afin d'améliorer les incitations à la production. Un effondrement des cours mondiaux de l'arachide survenu par la suite a entraîné de nouveau un déficit financier pour ce secteur en 1986/87, au moment même où la production réagissait positivement à l'accroissement des incitations (et aux conditions météorologiques clémentes). Le gouvernement ne voulut pas réduire les prix à la production si peu de temps après leur hausse, et s'attendait, en tout état de cause, à ce que l'assistance financière du STABEX compense le manque à gagner (ce qui fut précisément le cas en 1986/87).

39. Dans le cadre de l'accord FASR de 1988, le gouvernement a réduit les prix à la production et a adopté un système souple de fixation des prix à la production tenant compte de l'évolution du marché mondial. Dans le cadre de l'accord FASR de 1994, l'attention s'est reportée sur la privatisation de la SONACOS (raffinerie d'arachides et entreprise parapublique de commercialisation). Avec un retard d'environ un an par rapport à la date initialement prévue, des appels d'offres ont été lancés en décembre 1995 mais les autorités n'ont pas jugé satisfaisantes les soumissions reçues. Un deuxième appel d'offres lancé en 1997 n'a pas été plus concluant²¹.

40. Après avoir souscrit à une politique de prix à la production basée sur les cours mondiaux pendant environ quatre ans, le gouvernement est revenu à une politique plus interventionniste en 2000. De ce fait, le troisième accord annuel au titre de la FRPC stipulait comme critères de réalisation le retour à un mécanisme de fixation des prix basé sur les cours en vigueur sur le marché mondial (au plus tard à fin septembre 2001) et le retrait de la SONAGRAINES (filiale à 100 % de la SONACOS) de la collecte et du transport de l'arachide (au plus tard à fin décembre 2001). Ces deux mesures ont été mises en oeuvre mais la dissolution de la SONAGRAINES n'a pas entraîné la libéralisation envisagée dans le

²¹ Une évaluation effectuée par la Banque mondiale dans le cadre du crédit au secteur agricole de 1995 note que la SONACOS n'a pas été privatisée parce que les conditions imposées par le gouvernement (obligation de fournir les semences et les engrais aux agriculteurs à crédit et de préserver l'intégrité du secteur) n'étaient pas attrayantes pour les investisseurs potentiels.

programme, les autorités ayant continué à fixer des marges indicatives au lieu de laisser le marché déterminer les coûts de transport et de collecte.

41. Bien que la part du secteur arachidier dans l'économie ait diminué depuis les années 1960, il demeure une source de revenus pour la majorité de la population des zones rurales et les autorités considèrent que c'est un secteur clé dans la lutte contre la pauvreté. Le fait que les problèmes de ce secteur n'aient pas trouvé de solution permanente a créé des pressions budgétaires périodiques comme ce fut le cas en 2001 lorsque le gouvernement a assumé des obligations de la SONACOS équivalant à environ 2 % du PIB. Au fil des années, les programmes ont appliqué divers types de conditionnalité dont l'effet n'a guère été durable, en raison de l'absence d'une ferme volonté politique de réforme de la part des autorités. L'abandon de la précédente politique d'ajustements discrétionnaires ponctuels a porté ses fruits pendant un certain temps mais n'a pas été une solution permanente parce que l'approche institutionnelle sous-jacente est demeurée inchangée.

Politique de fixation des prix pétroliers

42. Comme dans le cas du secteur des arachides, les premiers programmes appuyés par le FMI préconisaient la mise en place d'un mécanisme de détermination des prix des produits pétroliers censé les aligner sur le marché mondial et rendre inutile leur subventionnement par le budget de l'État. Les accords de confirmation de 1983 et 1984 comportaient tous deux un repère à cet effet. Toutefois, en 1986, dans le cadre de l'accord jumelé (accord de confirmation/FAS), la politique avait changé et visait la «mobilisation des futurs excédents du secteur pétrolier à l'appui du budget», ce qui consistait à maintenir les prix à la pompe tandis que les coûts des produits importés chutaient. Ce changement était motivé par des difficultés sur le plan des recettes, mais il a sapé la crédibilité du système liant automatiquement les prix de détail à l'évolution du marché international. Par la suite, ce système a été rétabli en 1998 mais il a encore une fois été suspendu en 2000, cette fois afin d'éviter de répercuter le renchérissement des coûts sur les consommateurs à l'approche des élections présidentielles — à un coût cumulatif pour le budget de 2000 et de 2001 d'environ 1 % du PIB²². Bien que la priorité donnée à cette question dans les programmes se justifie (compte tenu de ses répercussions macroéconomiques), la stratégie a probablement été sabordée par le recours ponctuel à des variations discrétionnaires pour mobiliser des recettes, au lieu d'une approche cohérente du mécanisme de fixation des prix.

Réforme fiscale

43. Depuis le milieu des années 1980 (suite aux recommandations d'une mission d'assistance technique du FMI effectuée en 1985), les autorités se sont efforcées de moderniser le système fiscal, d'élargir l'assiette, et d'accroître le rendement des impôts. Au nombre des mesures prises jusqu'en 1991, il convient de mentionner la mise en place d'un

²² Le mécanisme d'indexation automatique a été rétabli en juin 2001.

nouveau code fiscal (la plupart des droits spécifiques étant transformés en taux ad valorem), la simplification de la structure du système fiscal (réduisant le nombre de taux des droits d'entrée et de la TVA) et l'élargissement du champ de la TVA (au secteur des services). Les réformes n'ont cependant pas entraîné une amélioration sensible des recettes pour diverses raisons, dont la multiplicité des exonérations accordées et les déficiences de l'administration fiscalo-douanière.

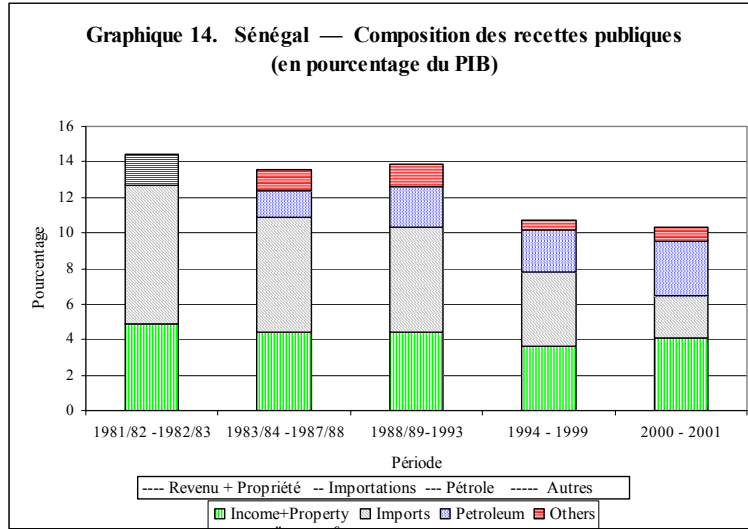
44. D'autres réformes importantes ont été appliquées depuis la dévaluation de 1994, notamment dans le cadre du régime tarifaire harmonisé et de la fiscalité intérieure au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les accords FASR/FRPC de 1994 et 1998 comportaient plusieurs mesures visant à renforcer l'administration fiscale et à élargir l'assiette des impôts (informatisation et élargissement du champ d'application de la TVA).

45. La conditionnalité (sous forme de critères de réalisation et de repères) portant sur les réformes fiscales était quasiment absente des programmes jusqu'en 1997. Depuis lors, il y a eu plusieurs conditions de ce genre, notamment la suppression de centaines de positions tarifaires, la mise en place d'une unité des gros contribuables, l'institution d'un identifiant unique du contribuable dans toutes les agences de recouvrement des recettes et une TVA à taux unique²³.

46. En fin de compte, les efforts de mobilisation des recettes se sont traduits par une amélioration — elles sont passées d'environ 16,5 % du PIB pendant la période 1994-99 à 18,1 % en 2000-01 en dépit d'une baisse des droits de douane dans le cadre du Tarif extérieur commun en vigueur au sein de l'UEMOA (graphique 14)²⁴. Toutefois, en donnant la priorité à l'amélioration de l'administration fiscale et à la réduction des exonérations, les premiers programmes auraient pu produire des effets encore plus bénéfiques et évité le recours à diverses mesures ponctuelles touchant les recettes et les dépenses en période de pression budgétaire.

²³ Il était précisé que la plupart des mesures étaient des critères de réalisation, excepté la mise en place de l'unité des gros contribuables, qui était un repère. La plupart ont été respectés en temps voulu ou avec de légers retards. L'une des mesures qui avait été retardée et qui est devenue une mesure préalable en vue de l'achèvement d'une revue était l'institution de la TVA à taux unique, qui est entrée en vigueur en septembre 2001 (et non en mai).

²⁴ Le graphique 14 ventile les recettes publiques de la manière suivante : a) impôts sur le revenu et sur la propriété; b) taxes sur les biens et services intérieurs; c) taxes sur les importations de produits non pétroliers; d) recettes pétrolières et e) autres recettes. Pour la période 1981/82–1982/83, les recettes pétrolières sont ventilées entre les taxes sur les importations et les «autres» recettes.



C. Politiques sociales

47. Plusieurs programmes prévoyaient un dispositif de protection sociale afin d’amortir les conséquences de certaines hausses des prix sur les groupes les plus vulnérables, mais leur efficacité était limitée en raison de problèmes de ciblage des mesures. À preuve les deux exemples suivants :

i) Dans le cadre de l’accord FASR de 1988, la réduction des prix à la production des arachides était une mesure essentielle pour résorber le déficit de ce secteur. Afin de venir en aide aux agriculteurs, les prix réglementés de quelques produits de consommation «clés» (riz, sucre, huile d’arachide) étaient subventionnés.

ii) L’accord de confirmation conclu après la dévaluation (1994) ainsi que l’accord intervenu ultérieurement au titre de la FASR qui s’y est substitué comportaient des dispositions budgétaires prévoyant le subventionnement des prix d’un certain nombre de produits jugés «sensibles» pour les ménages à faible revenu (pain, riz, médicaments).

48. Aucun des deux programmes n’était bien ciblé. Une évaluation interne effectuée par la Banque mondiale du crédit de redressement économique (approuvé en mars 1994 en vue d’accorder des concours d’urgence aux programmes de réforme mis en place après la dévaluation) a conclu que les subventions destinées à amortir l’impact des hausses des prix des biens de consommation de base avaient été mal ciblées et qu’elles n’avaient pas bénéficié aux groupes les plus vulnérables.

D. Collaboration avec la Banque mondiale

49. Les documents relatifs aux programmes soumis au Conseil d’administration du FMI donnent l’impression qu’il existe une collaboration étroite entre les services du FMI et ceux

de la Banque mondiale notamment au sujet des questions sectorielles (système bancaire, agriculture, énergie et industrie). Les entretiens avec les membres des services des deux institutions confirment qu'il y a toujours eu des contacts réguliers et un échange d'informations y compris dans des domaines qui ne sont pas mis en exergue dans les rapports (par exemple le travail préparatoire de mise en forme des conseils donnés par les services des deux institutions aux autorités de la zone franc à l'approche de la dévaluation de 1994). Un rapport récent des services du FMI contenait un encadré décrivant clairement la répartition des responsabilités entre les deux institutions²⁵.

50. Néanmoins, il y a eu quelques difficultés à synchroniser le calendrier et les priorités des deux institutions, ce qui a influé sur les délais de soumission des contributions de la Banque mondiale relatives à certaines questions sectorielles dans les programmes appuyés par le FMI. Quelques-unes des différences de calendrier s'expliquent probablement par les efforts déployés par la Banque mondiale pour encourager la formation d'un consensus interne sur les réformes structurelles avant d'aller de l'avant avec les programmes de prêts (voir encadré 1).

51. Plusieurs responsables gouvernementaux sénégalais ont insisté sur la nécessité d'une meilleure collaboration entre le FMI et la Banque mondiale, en particulier pour ce qui est des réformes structurelles et du contenu social des programmes. Le DSRP et la formule récemment institutionnalisée qui consiste à désigner l'une des deux institutions comme «chef de file» constituent les principaux instruments qui permettront d'améliorer cette collaboration, bien que dans le cas du Sénégal, il soit trop tôt pour juger de leur impact.

²⁵ Encadré 4 du document EBS/02/50, 21/3/2002.

Encadré 1. Principaux enseignements tirés des évaluations de la Banque mondiale

La Banque mondiale s'appuie sur une série de rapports d'évaluation pour faire le bilan de ses réalisations et de ses échecs et tirer les enseignements découlant de l'expérience de ses opérations de prêts. À la fin de ces opérations, elle prépare un «rapport d'achèvement» ou «un rapport d'achèvement de la mise en œuvre». Le Département de l'évaluation des opérations (OED) peut donner son avis sur ces rapports ou réaliser son propre «audit de performance». Le présent encadré puise dans toute une série de rapports d'évaluation de ce type sur les quatre PAS et sur le crédit à l'ajustement du secteur agricole accordés au Sénégal étant donné que quelques-uns des enseignements mis en exergue valent aussi pour les opérations du FMI.

- Dans le cadre des trois PAS, des liens incomplets et ténus entre les mesures proposées et les objectifs retenus ont entraîné une surestimation des résultats prévisibles et une sous-estimation des contraintes (agriculture et industrie).
- Malgré des réalisations importantes, dont la transformation de l'économie afin de l'affranchir de l'intervention excessive de l'État, environ le tiers des mesures envisagées dans le cadre du PAS II et du PAS III n'ont pas été mises en œuvre comme prévu. Ces mesures étaient concentrées dans des domaines — réglementation du travail, réforme des entreprises parapubliques — où elles se sont heurtées à une forte opposition politique de la part de groupes d'intérêt. L'enseignement tiré était que les réformes sensibles sur le plan politique ont peu de chances d'être appliquées à moins qu'un débat interne n'ait eu lieu au préalable et qu'un consensus se soit dégagé sur les questions les plus importantes. Il est important d'encourager un accord au niveau interne sur les principales questions, et sur cette base formuler les mesures à mettre en œuvre d'emblée dans le cadre des programmes.
- L'une des faiblesses de conception fondamentales du PAS IV était l'anticipation d'une réaction positive de l'offre aux améliorations apportées aux règlements et aux incitations, à un moment où il fallait s'appuyer sur la compression de la demande pour rétablir l'équilibre externe. Au moment du PAS IV (1990), les travaux entrepris par la Banque mondiale donnaient à penser que la dévaluation serait essentielle pour le rétablissement de la compétitivité et la relance de la croissance.
- L'absence de consensus entre les bailleurs de fonds et le gouvernement sur la stratégie à mettre en œuvre en vue de la restructuration du secteur arachidier a contribué aux lenteurs de la mise en œuvre des réformes. Avec le recul, on peut affirmer que l'on a probablement attaché trop d'importance à la privatisation de la SONACOS, aux dépens d'autres réformes visant à améliorer l'efficacité de cette filière.

V. INTERNALISATION, CONDITIONNALITÉ ET PROCESSUS DU DSRP

52. Dans le cadre de cette étude, nous avons cherché à recueillir les avis des uns et des autres sur la question de savoir si la longue succession d'accords avec le FMI avait eu une quelconque incidence sur : i) «l'internalisation» des programmes et le processus gouvernemental, ii) le renforcement des capacités des institutions chargées de la conception et de la mise en œuvre des politiques macroéconomiques et iii) l'efficacité de la conditionnalité des programmes du FMI.

A. Internalisation et renforcement des capacités

53. Nos entretiens avec de nombreux responsables sénégalais et avec des fonctionnaires du FMI font état d'une différence de perception frappante sur la mesure dans laquelle les politiques avaient été «imposées» sans qu'il y ait eu suffisamment de consultations. Toutefois, les avis concordent largement sur le fait que les programmes couronnés de succès sont ceux qui ont bénéficié d'une volonté politique ferme sur le plan national, indépendamment de la nature précise de la conditionnalité du FMI. Le principal enseignement tiré par la Banque mondiale d'une revue des prêts à l'ajustement structurel qu'elle a accordés au Sénégal était qu'il est peu probable que les réformes sensibles d'un

point de vue politique soient mises en œuvre à moins qu'il y ait eu, au préalable, un débat interne et qu'un consensus se soit dégagé sur les problèmes cruciaux (voir encadré 1).

54. De nombreux responsables sénégalais qui ont pris part aux négociations avec le FMI au fil des ans pensaient que le degré d'internalisation des programmes par le pays est généralement faible. À leur avis, le rôle de «sceau d'approbation» joué par les accords du FMI pour débloquer des financements provenant d'autres sources mettait le FMI en position de force dans les négociations avec les autorités et parfois, ces dernières donnaient leur accord à ces propositions — même si elles avaient des doutes sur leur aptitude à les mettre en œuvre — tout simplement pour obtenir les ressources dont le pays avait besoin de toute urgence. Plusieurs responsables sénégalais ont affirmé que, le plus souvent, ils étaient d'accord avec le diagnostic des problèmes financiers du pays que le FMI dressait mais parfois il y avait des divergences de vue sur le rythme de mise en œuvre des mesures recommandées. À leur avis, le FMI avait tendance à sous-estimer les difficultés de mise en œuvre et à surestimer la vitesse avec laquelle certaines réformes structurelles (privatisations) pouvaient être menées à bien. Cependant, quelques responsables attribuaient la responsabilité du contenu des programmes et de leur mise en œuvre aux autorités (dont eux-mêmes), en soulignant que s'il est commode d'imputer l'échec de la mise en œuvre des réformes au FMI, c'est aux responsables nationaux que revenait, au premier chef, la responsabilité de résoudre certains problèmes bien connus.

55. Les services du FMI semblent partager le constat des autorités quant au faible degré d'internalisation des programmes, du moins en ce qui concerne les réformes structurelles: le rapport des services du FMI pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV souligne que le nouveau gouvernement qui est arrivé aux affaires en avril 2000 a «hérité d'une tradition de faiblesse dans la mise en œuvre et l'internalisation des programmes de réformes structurelles, en particulier les problèmes structurels de longue haleine des secteurs arachidier et énergétique.»

56. Nombre de fonctionnaires du FMI interrogés estimaient que les responsables avaient tendance à sous-estimer l'étendue des activités quasi-budgétaires et les risques que ces activités présentaient pour la stabilité macroéconomique. Toutefois, il y a eu des périodes au cours desquelles les responsables sénégalais étaient à l'évidence convaincus de la nécessité de s'attaquer à ces problèmes dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et ils avaient pu persuader les plus hautes autorités politiques de mettre en œuvre des réformes difficiles. Ils admettaient qu'il fallait instaurer une plus grande transparence dans les discussions avec les responsables et d'autres parties prenantes au sujet des contraintes financières auxquelles faisait face le secteur public au sens large du terme, faisant ressortir les risques d'un ajustement dans le désordre faute de mesures destinées à résoudre les problèmes financiers. Apparemment, la participation active des hautes autorités politiques à la négociation des programmes peut contribuer à renforcer la volonté politique de mettre en œuvre ces programmes.

57. S'agissant des effets de l'utilisation persistante des ressources du FMI sur le processus de décision, les personnes interrogées au Sénégal s'accordent largement à

reconnaître que le FMI avait sensiblement contribué à faire comprendre la nécessité de recourir à une gestion prudente des finances publiques. Cependant, ils étaient nombreux à signaler des problèmes dans la manière dont les programmes avaient été négociés. En particulier, soulignant que ces problèmes : a) avaient tendance à saper le processus gouvernemental, en particulier le rôle du Parlement dans le processus de décision économique et b) servaient de prétexte au gouvernement pour étouffer le débat sur la politique économique nationale.

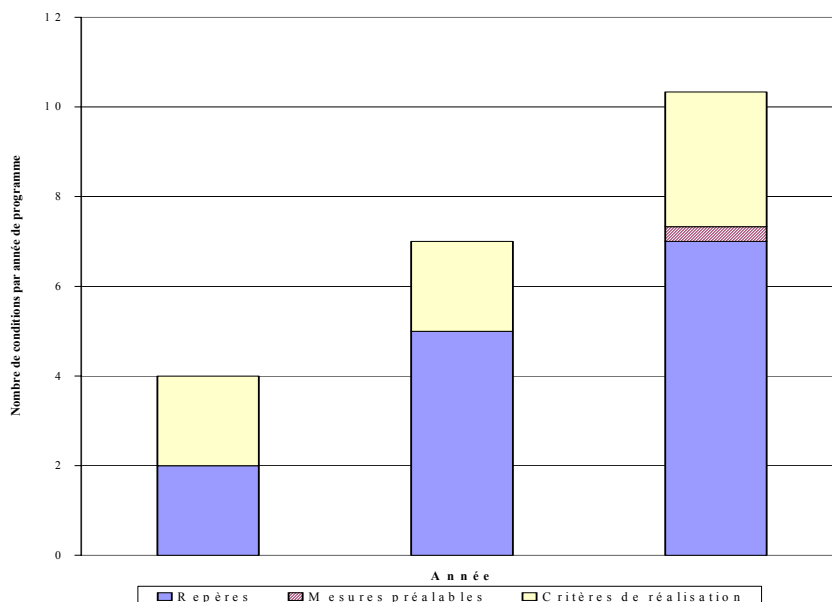
58. Pour ce qui est du renforcement des capacités, de nombreux responsables interrogés pensaient qu'il y a eu un important transfert de connaissances techniques des services du FMI au Sénégal. Parallèlement, ils estiment que le manque de souplesse dans la formulation des programmes appuyés par le FMI avait découragé l'initiative locale et que le système était devenu trop tributaire du FMI pour diagnostiquer les problèmes macroéconomiques du pays et y proposer des solutions. Plusieurs d'entre eux regrettaient qu'une polarisation excessive sur des solutions à court terme aux problèmes financiers ait poussé les responsables gouvernementaux à renoncer à la planification à moyen terme et à la réflexion stratégique à long terme au sujet des enjeux du développement au Sénégal. À ces critiques, les services du FMI ont répondu que les programmes sont souvent élaborés dans une optique à moyen terme, la croissance étant l'un des éléments cruciaux, et que le processus des DSRP avait été conçu dans le but d'améliorer l'intégration des programmes et de la stratégie à plus long terme dans les accords FRPC (voir ci-dessous).

B. Conditionnalité

59. L'évolution des facilités concessionnelles du FMI a été marquée par une transformation profonde de la conditionnalité : on est passé de la FAS à faible accès et faible conditionnalité à la FASR, avec des niveaux d'accès et de conditionnalité relativement élevés, puis à la FRPC, qui s'est accompagnée d'efforts visant à rationaliser la conditionnalité structurelle tout en adoptant de nouvelles conditions (élaboration des DSRP dans le cadre d'un processus participatif). Le nombre moyen des conditions structurelles (mesures préalables, critères de réalisation et repères) par année de programme a augmenté régulièrement dans les accords pluriannuels successifs au titre de la FASR/FRPC, passant de 4 dans l'accord FASR de 1998 à 10 dans l'accord de 1998 au titre de la FASR/FRPC (graphique 15)²⁶.

²⁶ L'augmentation du nombre de conditions prévues dans l'accord FASR/FRPC de 1998 reflète partiellement l'effet de reconduction des objectifs de réalisation manqués d'un accord annuel à un autre qui devait succéder à la FASR.

Graphique 15. Sénégal — Conditionnalité structurelle dans le cadre des accords FASR /FRPC



60. S'agissant de l'incidence de l'usage persistant des ressources du FMI sur l'efficacité de la conditionnalité, les avis allaient de ceux qui pensaient que la conditionnalité avait perdu de son efficacité au fil du temps» à ceux pour qui «l'efficacité de la conditionnalité avait été renforcée, l'expérience ayant appris aux autorités combien il était important de respecter les engagements». À tout prendre, cette étude n'a pas relevé d'indications claires d'une érosion de la conditionnalité; quelques éléments font apparaître que les objectifs ciblés ont été requalifiés, passant du rang de repères à la qualité de critères de réalisation puis de mesures préalables en réponse aux dérapages dans la mise en œuvre des programmes. Toutefois, comme nous l'avons déjà relevé plus haut, en discutant de plusieurs problèmes structurels «difficiles à résoudre», le «durcissement» de la conditionnalité ne semble pas réussir à pérenniser les changements si la volonté politique est faible. Ainsi, des mesures préalables ont pu, dans les premiers programmes, apporter ponctuellement des changements discrétionnaires (plusieurs hausses de prix réglementés sont intervenues avant la présentation des programmes au Conseil), mais ces derniers n'ont pas modifié en permanence les systèmes de fixation des prix. Les mesures préalables ont également été largement utilisées récemment dans le contexte de l'achèvement des revues, pour des actions dont la mise en œuvre avait été retardée²⁷. Toutefois, elles ne peuvent pas garantir qu'il n'y aura pas un retournement des réformes, comme l'a démontré l'abandon du mécanisme de détermination

²⁷ La remise en place du mécanisme d'indexation automatique des prix des produits pétroliers et la présentation au Parlement d'un projet de loi instituant une TVA à taux unique étaient des critères de réalisation pour mai 2001 qui n'avaient pas été respectés. Elles sont devenues des mesures préalables en vue de l'achèvement de la première revue du troisième accord annuel au titre de la FRPC, qui a été conclue en septembre 2001.

des prix des produits pétroliers à l'approche des élections de 2000, à un moment où les cours mondiaux étaient à la hausse.

C. Le processus des DSRP

61. À plusieurs égards, les changements en cours au FMI — en particulier la transformation de la FASR en FRPC (et le processus du DSRP qui y est associé), la priorité donnée de plus en plus à «l'internalisation» des programmes par les pays ainsi que les tentatives de rationalisation de la conditionnalité structurelle — ont déjà commencé à répondre aux nombreuses critiques dirigées contre le FMI que la mission du Bureau d'évaluation indépendant (BEI) a entendues au Sénégal (et dont il est rendu compte ci-dessus).

62. La plupart des personnes interrogées au Sénégal pour cette étude ont salué le processus du DSRP qui était à leur avis un bon instrument pour promouvoir l'internalisation des programmes et d'accroître ainsi les chances d'une mise en œuvre régulière des programmes appuyés par le FMI. L'opinion la plus courante était que, dans une certaine mesure, cette approche répond aux critiques à l'encontre de la manière dont les programmes étaient élaborés auparavant. La plupart des personnes interrogées pensaient toutefois que le débat est loin d'être clos sur la question de savoir si le DSRP (qui n'a été achevé qu'à une date récente) influencera sensiblement les politiques énoncées dans le prochain accord au titre de la FRPC. Certaines des personnes interrogées ont insisté sur le rôle clé que les représentants résidents du FMI peuvent jouer dans la mise en œuvre du processus du DSRP en élargissant l'éventail des parties prenantes avec lesquelles le FMI est en interaction régulière.

VI. QUESTIONS DE GOUVERNANCE INTERNES AU FMI

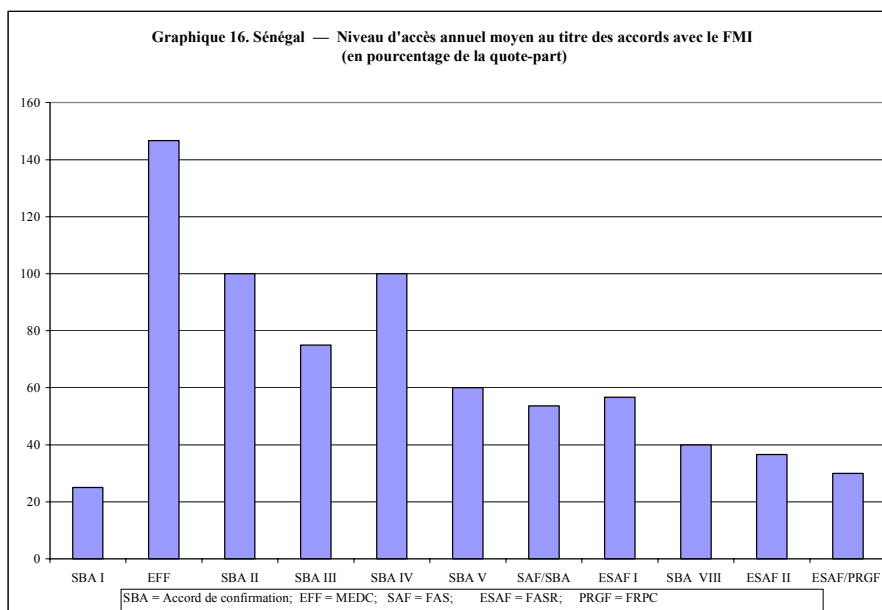
A. Les politiques du FMI visant à contenir «l'usage persistant» des ressources du FMI ont-elles été appliquées au Sénégal?

63. Le FMI a élaboré des politiques visant à contenir le phénomène de l'utilisation persistante de ses ressources dont les principaux éléments sont : i) la réduction des niveaux d'accès à ses ressources (par rapport au montant de la quote-part au FMI), ii) la concentration de l'effort d'ajustement au début du programme et le suivi rigoureux de la mise en œuvre du programme, iii) l'évaluation rétrospective approfondie des programmes et iv) la formulation de stratégies dites «de sortie»²⁸.

64. Les niveaux d'accès annuels moyens prévus dans les accords du FMI en faveur du Sénégal ont suivi une baisse tendancielle, bien que le pays ait bénéficié de niveaux d'accès

²⁸ Ces politiques sont examinées de manière plus approfondie au chapitre III du rapport principal.

supérieurs à la moyenne dans le cadre des trois accords FASR/FRPC (graphique 16)²⁹. Durant l'accord FASR/FRPC de 1998, la tendance a été au renforcement de la surveillance (davantage de revues prévues dans les accords annuels) et à une transformation des mesures qui n'avaient pas été mises en œuvre au moment des missions de revue en «mesures préalables» nécessaires pour mener à bien les revues.



65. S'agissant des évaluations rétrospectives, un document de stratégie d'aide au pays élaboré début 1998 avant les négociations d'un nouvel accord triennal au titre de la FASR, dressait un bilan des résultats obtenus dans le cadre des accords précédents et faisait état des difficultés qui restaient à surmonter dans le cadre du nouvel accord. Cependant, il abordait à peine la question des enseignements tirés de la non application des premières réformes. Il ne prévoyait pas non plus un cadre macroéconomique prévisionnel à moyen terme, ni une réflexion sur les autres scénarios et politiques alternatives possibles. Une autre évaluation rétrospective, limitée cette fois aux programmes du FMI avec le Sénégal avant la dévaluation figurait dans le document de travail annexé au rapport des services du FMI sur les consultations de 1995 au titre de l'article IV. Il comportait une analyse approfondie des rôles relatifs des chocs et des politiques mises en œuvre dans les résultats économiques du Sénégal

²⁹ Les niveaux d'accès au titre des accords FASR de 1988, 1994 et 1998 étaient de 90 %, 81 % et 66 %, respectivement. Ces chiffres sont à mettre en regard des moyennes générales de 85 %, 72 % et 65 % pour le premier, le deuxième et le troisième accord annuel au titre de la FASR/FRPC. Les normes d'accès en vigueur actuellement au titre de la FRPC sont de 90 % de la quote-part pendant trois ans pour les pays qui font appel pour la première fois aux ressources du FMI et de 65 % de la quote-part pendant trois ans pour ceux qui y ont recours pour la deuxième fois.

de la fin des années 1970 au début des années 1990. Cependant, il ne précisait pas l'impact de l'analyse sur la conception des programmes ultérieurs.

66. Une série de «bilans rétrospectifs» qui a assurément influé sur la conception des programmes ultérieurs est l'ensemble de travaux effectués en 1992–93, certains en collaboration étroite avec la Banque mondiale, qui ont servi de base aux conseils donnés par les deux institutions aux pays de la zone franc avant la dévaluation de 1994. Les principales questions abordées se rapportaient aux limites d'une stratégie d'ajustement purement «interne» pour remédier à la perte de compétitivité et aux faibles taux de croissance. L'analyse présentée dans les documents internes était nettement plus complète que celle contenue dans les documents des services du FMI soumis ultérieurement au Conseil. Toutefois, il nous a été signalé qu'une séance informelle d'information approfondie avait été organisée à l'intention du Conseil³⁰.

67. Nous n'avons pas trouvé d'éléments indiquant que la question d'une «stratégie de sortie» de l'utilisation des ressources FASR/FRPC avait été abordée de manière systématique, que ce soit au sein des services du FMI (par exemple à l'occasion du processus de revue interne) ou avec les autorités³¹. Lorsque le Conseil examinait la demande d'accord au titre de la FASR en 1998, un administrateur avait exprimé l'espoir que la troisième série d'accords au titre de la FASR serait la dernière pour le Sénégal. L'absence de réflexion systématique sur que la question de la cessation du recours aux facilités concessionnelles traduit peut-être un aveu implicite qu'en raison des problèmes structurels profondément ancrés du Sénégal, ce pays devrait continuer à utiliser les ressources du FMI pendant un certain temps encore, mais il traduit probablement aussi le fait que dans ensemble, les critères et les stratégies de sortie applicables à l'ensemble des pays membres ne sont pas bien définis dans les cas de ce genre.

B. Surveillance et activité liée aux programmes

68. Afin de déterminer si l'activité permanente liée à la mise en œuvre des programmes a «évincé» la surveillance, l'évaluation s'est penchée sur la qualité des rapports des services du FMI sur le Sénégal par référence à une liste de «pratiques optimales» établie sur la base de

³⁰ Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1992 au titre de l'article IV abordait cette question en termes plutôt généraux, ce qui a donné lieu à une discussion, à la réunion du Conseil, sur la question de savoir si une stratégie d'ajustement purement «interne» était appropriée pour faire face aux problèmes de compétitivité externe du Sénégal et des autres pays de la zone franc.

³¹ La question de l'engagement prolongé du FMI au Sénégal s'est posée durant le processus d'approbation des documents d'information en 1987. La solution au «problème» de l'utilisation persistante des ressources «ordinaires» du FMI était de passer plutôt à des accords au titre d'une facilité concessionnelle (à l'époque, il s'agissait de la FAS).

diverses directives internes pour les rapports de consultations au titre de l'article IV³². La quasi-totalité de ces consultations avec le Sénégal ont été couplées soit avec des demandes d'accords soit avec les revues des programmes pendant la période 1980-2001. Le Conseil n'a consacré que deux réunions (sur seize au total) à l'examen exclusif des rapports de consultation au titre de l'article IV pendant cette période.

69. Pour un pays comme le Sénégal, où il y a en permanence un programme en cours, la ligne de démarcation entre les activités liées à la mise en œuvre des programmes et la surveillance devient imperceptible. Un processus de suivi bien conçu devrait couvrir tous les points figurant sur la liste des «pratiques optimales» en matière de surveillance. Toutefois, d'une manière ou d'une autre et indépendamment du contexte, il devrait y avoir des occasions de prendre de temps en temps du recul par rapport aux détails de la conception des programmes et du suivi de leur application, afin de passer en revue la stratégie d'ajustement globale qui sous-tend les programmes. S'agissant des pays qui «font un usage persistant des ressources du FMI» le moment le plus naturel pour ce faire se situe dans l'intervalle entre deux et dans le cadre de la surveillance. Dans ce contexte, les principaux points suivants se dégagent de la revue :

- La présentation des scénarios à moyen terme dans les rapports des services du FMI était raisonnablement bien faite mais les analyses de sensibilité avaient tendance à s'intéresser à des chocs relativement mineurs — en d'autres termes, elles ne comportaient pas de «test de robustesse» aux conséquences des scénarios sensiblement différents mais néanmoins possibles. Toutefois, les rapports établis du milieu des années 1980 au début des années 1990 démontraient comment même des faibles variations négatives de la conjoncture extérieure pourraient sensiblement retarder la réalisation de la viabilité externe. Les analyses de sensibilité contenues dans les récents rapports n'incluaient généralement pas de tests de robustesse aux principales vulnérabilités et aux principaux risques de détérioration de la situation. Ils étaient donc plutôt sommaires.
- En règle générale, la question des risques d'écarts par rapport aux hypothèses et aux projections et de la manière dont les programmes pourraient être adaptés était

³² Les facteurs pris en compte étaient : i) la présentation des autres scénarios à moyen terme; ii) la qualité des analyses de sensibilité; iii) l'examen des risques d'écart par rapport aux hypothèses et projections; iv) l'examen des risques et de l'incidence des dérapages; v) la communication de l'opinion des autorités; vi) la présentation logique de l'orientation proposée ou recommandée; vii) l'examen des politiques alternatives et des arbitrages éventuels; viii) l'examen critique et franc des résultats obtenus dans le cadre d'un ou des programmes (précédent(s) ou en cours); et ix) le bilan de la collaboration avec la Banque mondiale.

relativement peu étudiée. Un petit nombre de rapports comportaient des analyses franches des risques de dérapage et de retournement de la politique économique³³.

- Les rapports donnent souvent une indication des opinions des autorités. Dans la plupart des cas, toutefois, ils ne faisaient pas état de divergences majeures, ni par conséquent des compromis éventuellement trouvés entre les services du FMI et les autorités. Il y a toutefois deux exceptions à cette règle : le rapport des services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV (qui couvrait une période au cours de laquelle il n'y avait pas d'accord du FMI en place) et le rapport sur les consultations de 2001 au titre de l'article IV (qui faisait état de divergences de vues à propos du moment approprié pour la hausse des tarifs de l'électricité).
- La présentation de la stratégie de réformes et l'examen des résultats obtenus dans le cadre des programmes précédents ou en cours étaient dans l'ensemble satisfaisants. Toutefois, la question des politiques alternatives et des arbitrages éventuels à opérer était presque complètement absente des rapports, exception faite de celui de 1992, qui rendait compte des efforts d'ajustement interne déployés par les autorités.
- Les rapports ne donnaient guère de précisions sur la substance de la collaboration avec la Banque mondiale; souvent, ils comportaient une mention faisant état d'une collaboration étroite et, selon l'usage, un appendice énumérant les opérations de la Banque mondiale au Sénégal, mais ne précisaient pas de quelle manière les stratégies des deux institutions étaient intégrées ni quelles étaient leurs priorités respectives. Dans un petit nombre de cas, où il y avait eu une opération récente de la Banque mondiale présentant des objectifs semblables à ceux des accords du FMI— par exemple des prêts d'ajustement structurel — un résumé du contenu de la lettre décrivant la politique de développement adressée par les autorités à la Banque mondiale était inclus dans le rapport³⁴.

70. S'agissant des thèmes abordés, il est frappant de constater que la question du mésalignement du taux de change n'était guère évoquée explicitement dans les rapports datant d'avant la dévaluation de 1994, la priorité étant donnée aux mesures traditionnelles du

³³ Par exemple, le rapport sur la revue à mi-parcours du troisième accord annuel au titre de la FASR de 1988 et le rapport pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV.

³⁴ Par exemple, dans les rapports de 1983, 1988, 1989 et 2001.

taux de change effectif réel³⁵. Selon les services du FMI, il s'agissait d'une décision délibérée de la direction de maintenir confidentielle toute discussion d'une éventuelle dévaluation du franc CFA. Comme il est indiqué ci-dessus, cette question a été analysée en profondeur dans les documents internes pendant la période 1992–93.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

71. L'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal s'explique par cinq raisons principales:

- Premièrement, les déséquilibres initiaux étaient importants et profondément ancrés dans les faiblesses structurelles de l'économie, y compris la vulnérabilité à la détérioration des termes de l'échange et aux intempéries, dont la correction durable s'inscrit probablement dans le long terme.

³⁵ Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1989 au titre de l'article IV indiquait que les autorités étaient d'avis que «les avantages de la convertibilité totale et de la stabilité du franc CFA dont jouissent les pays membres de l'UMOA l'emportent sur les avantages qu'ils pourraient tirer d'une politique de taux de change plus souple.» Le rapport des services du FMI pour les consultations de 1991 au titre de l'article IV décrivait de manière détaillée les avantages (renforcement de la confiance dans la monnaie et dans le pays et contribution à la stabilité des prix intérieurs — facteurs essentiels pour attirer l'investissement étranger et mobiliser l'épargne intérieure), et la manière dont les autorités entendaient appuyer le système (politiques financières et structurelles appropriées, notamment une politique revenus modérée, une restructuration des prix de l'énergie et des réformes destinées à accroître la productivité). L'avis des services du FMI n'était exprimé ni dans l'un ni dans l'autre rapport. Cependant, le second soulignait que le taux de change effectif réel s'était déprécié de 5,7 % de 1985 à 1990, tandis que les termes de l'échange s'étaient améliorés, ne trahissant ainsi aucune inquiétude au sujet d'une «surévaluation» du franc CFA. Même le rapport sur les services du FMI sur les consultations de 1992 au titre de l'article IV qui allait au-delà de la présentation classique des indices des taux de change effectifs réels pour examiner d'autres indicateurs (par exemple, le coût relativement élevé de la main-d'œuvre), s'abstenait de préconiser un ajustement de taux de change — mais il a bel et bien suscité une discussion sur la dévaluation du franc CFA lors de la réunion du Conseil. Les limites de l'indice du taux de change effectif réel en tant qu'indicateur de la compétitivité internationale sont bien connues. En suivant une méthode qui tient compte des chocs affectant les termes de l'échange, Devarajan (1997) estime qu'en moyenne le taux de change réel était surévalué d'environ 30 % pour 12 pays de la zone franc avant la dévaluation de 1994 et qu'au Sénégal le taux de change réel était surévalué de 22 %.

- Deuxièmement, l'utilisation persistante des ressources du FMI par le Sénégal peut aussi être imputée à l'élargissement des objectifs des programmes appuyés par les facilités concessionnelles du FMI.
- Le troisième facteur est l'utilisation des accords du FMI comme sceau d'approbation en vue de l'octroi de financements extérieurs par différents créanciers et bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux.
- Quatrièmement, l'excès d'optimisme quant à l'efficacité de la stratégie d'ajustement appliquée avant la dévaluation pour promouvoir la croissance a probablement contribué à l'utilisation prolongée des ressources du FMI.
- Les défauts de conception des programmes, aggravés par leur mise en œuvre par à-coups, surtout pour ce qui est des réformes structurelles, ont sapé leur efficacité.

Évaluations rétrospectives et stratégie de sortie :

- Nous recommandons que les directives relatives aux évaluations rétrospectives soient appliquées de manière plus cohérente et plus rigoureuse pour les pays ayant connu une succession d'accords pluriannuels.
- Il convient d'élaborer une stratégie plus explicite en vue de permettre au pays de cesser de faire appel aux ressources du FMI. Le passage au point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE renforcée offrirait éventuellement l'occasion de discuter d'une stratégie de ce type pour le Sénégal, en s'inspirant des évaluations des programmes précédents.

Conception des programmes :

- Les programmes qui ont été couronnés de succès sont ceux qui ont bénéficié d'une ferme volonté politique au Sénégal, indépendamment de la nature précise de la conditionnalité.
- Les principales recommandations en vue d'améliorer l'efficacité des programmes appuyés par le FMI au Sénégal sont les suivantes : i) renforcer l'internalisation des programmes de réforme, ii) refléter de manière plus réaliste les contraintes de capacités qui se posent dans les calendriers de mise en œuvre; et iii) énoncer les mesures visant à améliorer la mise en œuvre — y compris en augmentant les flux d'assistance technique pour certains aspects de la mise en œuvre .
- Il convient de définir un horizon réaliste de façon à éviter de promettre plus qu'on ne peut tenir pour ce qui est du rythme d'ajustement en vue du rétablissement de la viabilité externe. Si l'on peut raisonnablement s'attendre que l'ajustement ira bien au-

delà de la période d'un accord triennal, il faudrait discuter explicitement de ce que cela implique pour l'engagement du FMI, dans le cadre de la stratégie à moyen terme.

- Pour mieux adapter les programmes compte tenu des incertitudes, il convient de préciser explicitement les risques encourus et la manière dont la politique serait adaptée pour y faire face.
- Il y a moyen d'améliorer la collaboration entre la Banque et le FMI en vue de résoudre les problèmes institutionnels et structurels fondamentaux qui sont au cœur de l'utilisation persistante des ressources du FMI. Le DSRP joue ce rôle mais il devra s'accompagner de changements au niveau opérationnel afin que les priorités et horizons des deux institutions soient parfaitement harmonisés.
- Dans des pays tels que le Sénégal, où les activités quasi budgétaires sont importantes, le cadre macroéconomique doit couvrir l'ensemble des comptes du secteur public (et non se limiter pour l'essentiel au solde de l'administration centrale), afin de constituer une base plus complète et plus transparente pour l'analyse des problèmes financiers du secteur public et des risques liés à un ajustement désordonné en l'absence de mesures correctrices.

Surveillance :

- Les discussions au titre de la surveillance et les rapports y afférents doivent être l'occasion de «prendre du recul» et de reconsidérer la stratégie d'ensemble. Ces réexamens périodiques doivent normalement faire partie intégrante d'un processus de suivi bien conçu, mais le moment le plus naturel pour revoir la stratégie d'ensemble se situe dans l'intervalle entre deux programmes et dans le contexte de la surveillance. Ce bilan stratégique doit comprendre une évaluation des résultats obtenus dans le cadre des programmes précédents, y compris une évaluation objective des hypothèses précédentes relatives à la mise en œuvre des programmes, un test de robustesse aux principales vulnérabilités et aux risques de détérioration ainsi qu'une analyse des politiques alternatives et des arbitrages éventuels à opérer. Les résultats de ces réévaluations devraient être communiqués sans détour au Conseil d'administration.

Sensibilisation :

- Les critiques persistantes que continue d'essuyer le FMI, malgré le fait qu'il a adopté le processus du DSRP, montrent que beaucoup de gens ne sont pas convaincus que le FMI a sa manière d'opérer. Le FMI a multiplié ses activités de sensibilisation au Sénégal ces dernières années, notamment, par l'entremise de son représentant résident. Ces efforts doivent être soutenus et élargis, notamment en intensifiant le débat public sur les raisons qui sous-tendent les conseils de politique, notamment lorsqu'il s'agit de questions sensibles.

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords I/	Critères de réalisation financiers et structurels 2/	Reuves des programmes	Dérangages & causes directes	Choix	Observations
Accord de confirmation I (1979)	Aucun critère de réalisation formel, mais des écarts importants par rapport aux objectifs indicatifs.	Aucune			
MEDC (1980/81-1982/83)	Respectés uniquement à la date du premier test	La première revue n'a pas été achevée.	Non application de mesures de libéralisation des prix et absence d'accord sur les adaptations de politiques; les changements politiques ont détourné l'attention de la politique économique.	Sécheresse	Le Président Senghor (Président depuis l'accèsion à l'indépendance en 1960) a pris sa retraite en décembre 1980; a été remplacé par M. Abdou Diouf, alors Premier Ministre).
Accord de confirmation II (1981/82)	Le programme initial avait fixé les critères de réalisation pour la première moitié de l'année du programme seulement. Ils ont été respectés.	La revue à mi-parcours a été achevée avec 4 mois de retard.	Retard dans l'achèvement de la revue à mi-parcours. Le programme initial stipulait qu'il fallait convenir de mesures additionnelles en vue de réduire le déficit budgétaire projeté pendant la mission de revue à mi-parcours et mises en œuvre en janvier 1982.	Conditions météo favorables Fléchissement des cours mondiaux de l'huile d'arachide.	Le programme initial ne prévoyait qu'une seule revue (à mi-parcours). A cause des retards mis à achever cette revue, il a fallu modifier l'accord afin d'ajouter une deuxième revue et reprogrammer les décaissements. La décision de modifier plutôt que d'annuler l'accord a partiellement été influencée par le lien avec l'accord avec le Club de Paris.
Accord de confirmation III (1982/83)	La plupart n'ont pas été respectés.	La revue à mi-parcours n'a pas été achevée.	Les mesures fiscales envisagées pour nov 82 n'ont pas été appliquées; pressions électorales.	Effondrement des cours mondiaux de l'huile d'arachide.	Élections présidentielles et législatives tenues en février 1983.
Accord de confirmation IV (1983/84)	Respectés.	La revue à mi-parcours s'est achevée en temps voulu.		Grave sécheresse. Les prix des produits arachidières à l'exportation plus élevés que prévu ont partiellement compensé l'effondrement des volumes de la production et des exportations.	Les mesures appliquées avant l'approbation du Conseil comprenaient de fortes hausses des prix de plusieurs produits de consommation. La réduction des dépenses compense largement le manque à percevoir. Renchérissement des prix de certains produits pétroliers afin d'éviter de plonger le Fonds national de l'énergie dans un déficit.
Accord de confirmation V (1984/85-1985/86)	Presque toutes ont été respectées.	Les revues envisagées (3) ont été achevées dans les délais.		Amélioration des conditions météorologiques.	Importante adaptation de la politique face au manque à percevoir au titre des recettes d'exportation et des recettes publiques. (par exemple, élargissement de la taxe sur les services aux services de télécommunications resserrement de l'encadrement du crédit.)

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords I/	Critères de réalisation financiers et structurels 2/	Reuves des programmes	Dérapages & causes directes	Chocs	Observations
Accord de confirmation VII et FAS_2 (1987/88)	Tous les critères de réalisation au titre de l'accord de confirmation ont été respectés. Les repères de la FAS ont été observés, avec un léger retard pour l'un d'entre eux.	La revue à mi-parcours au titre de l'accord de confirmation s'est achevée dans les délais.	Léger retard dans la suppression du reste des restrictions quantitatives des importations (repère au titre de la FAS)	Conditions climatiques élémentes	Elections présidentielles et législatives tenues en février 1988.
FASR I_1 (1988/89)	Respectés	La revue à mi-parcours s'est achevée dans les délais.	Dérapages dans la mise en œuvre des réformes au deuxième semestre (après la revue à mi-parcours).	Infestation des récoltes par des criquets. Répartition inégale des précipitations	Agitation sociale pendant la seconde moitié de la période du programme. Réduction du prix des arachides à la production.
FASR I_2 (1989/90)	Respectés	La revue à mi-parcours s'est achevée dans les délais.	Dérapages après la revue à mi-parcours: retard dans la mise en œuvre de la réforme fiscale (élargissement de l'assiette de la TVA). --mécanisme automatique de gel des dépenses de faible priorité en cas de manque à percevoir non appliqué	--	Les mesures visant à accroître les recettes fiscales ont été appliquées avant l'approbation de l'accord. Surveillance plus stricte: introduction des objectifs mensuels de recettes et d'un critère de réalisation relatif à un recouvrement minimum.
FASR I_3 (1991)	Respectés	Léger retard (1 mois) dans l'achèvement de la revue à mi-parcours.	Dérapage de mesures après la revue à mi-parcours. Retard dans la mise en œuvre des mesures structurelles	Chute des prix à l'exportation plus brutale que prévue. Conditions climatiques inélementes.	La demande d'un troisième accord annuel est retardée jusqu'à la mise en œuvre réussie d'un programme de référence de 6 mois.
Accord de confirmation VIII (1994)	Tous les critères de réalisation pour mars 1994, sauf l'accumulation de nouveaux arriérés ont été respectés.				Seul l'achat associé à l'approbation de l'accord a été effectué avant que l'accord de confirmation ne soit remplacé par un accord au titre de la FASR.
FASR II_1 (1994/95)	Respectés	La revue à mi-parcours a été achevée avec un léger retard (2 mois).			

Sénégal — Mise en œuvre des accords du FMI

Accords 1/	Critères de réalisation financiers et structurels 2/	Revus des programmes	Dérapages & causes directes	Choix	Observations
FASR II_2 (1995/96)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (2 mois)	Retards dans la réforme du secteur énergétique. Rythme du programme de privatisation (lent).		
FASR II_3 (1997)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (2 mois)	Retards dans l'application des réformes dans le secteur des entreprises et de l'énergie; opposition des groupes d'intérêt.	Conditions climatiques	
FASR III_1 (1998)	La plupart ont été respectés	La revue à mi-parcours été achevée avec un léger retard (1 mois)		Sécheresse Fléchissement des cours du pétrole	
FASR III_2 (1999/00)	La plupart des objectifs d'avant la date du test de décembre 99 ont été respectés. Ensuite, la plupart des repères structurels et certains repères financiers n'ont pas été respectés.	L'achèvement de la première revue a été retardé de 6 mois. La deuxième revue envisagée n'a pas été achevée.	Dérapages dans la mise en œuvre du programme budgétaire et des réformes structurelles à l'approche des élections présidentielles.		Élections présidentielles tenue en février et mars 2000; remportées par le candidat de l'opposition (M. Wade). Nouveaux délais d'application des repères structurels convenus avec le nouveau gouvernement.
FASR/FRPC III_3 - 2001	Plusieurs critères de réalisation relatifs à la deuxième et à la troisième revue n'ont pas été respectés.	2 mois et 4 mois de retard pour la première et la deuxième revue respectivement. La troisième revue envisagée n'a pas été achevée.	Une période de 8 mois s'est écoulée entre l'achèvement de la première revue sur le deuxième accord annuel et l'approbation de la demande d'un troisième accord annuel; pressions électorales.		Élections législatives tenues en avril 2001. La mise en œuvre de mesures d'accompagnement a permis d'achever la deuxième revue, mais non la troisième revue, tout juste avant que l'accord ne vienne à expiration.

1/ Les chiffres romains servent à indiquer l'enchaînement des accords, par catégories. S'agissant des accords pluriannuels, le suffixe désigne l'année de l'accord (première, deuxième ou troisième année).

2/ Critères de réalisation.

Sénégal — Projections et résultats effectifs des principales variables (en pourcentage du PIB, sauf indication contraire)

	Déficit courant		Croissance des exportations		Solde des administrations pu Recettes publiques		Croissance du PIB réel		Épargne intérieure brute							
	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/	Proj.	Résultats	Diff. 1/				
Projections à moyen-terme 2/																
FAS/Accord de c																
1986/87	9,2	10,8	-1,6	13,6	-0,9	-1,5	0,6	18,4	18,8	-0,4	4,4	4,2	0,2	6,3	6,9	-0,6
1987/88	7,8	11,4	-3,6	16,3	0,5	-1,2	1,7	18,0	17,5	0,5	3,3	4,4	-1,1	8,0	7,2	0,8
1988/89	6,6	10,0	-3,4	13,4	1,3	-2,1	3,4	17,7	16,8	0,9	3,5	-0,5	4,0	9,5	7,5	2,0
1989/90	5,5	8,4	-2,9					17,5	16,9	0,6				10,5	8,5	2,0
FASRI																
1988/89	9,1	10,0	-0,9	11,8	13,4	-1,6	0,2	17,7	16,8	0,9	4,2	-0,5	4,7	10,6	7,5	3,1
1989/90	7,8	8,4	-0,6	12,2	13,1	-0,9	0,6	18,1	16,9	1,2	3,5	3,6	-0,1	11,8	8,5	3,3
1990/91	6,5	8,9	-2,4	13,3	2,9	10,4	1,9	2,0	-0,1	18,8	18,9	-0,1	3,6	13,2	8,8	4,4
1991/92	5,4	8,4	-3,0	12,6	-3,4	16,0	2,7	0,2	2,5	19,0	18,6	0,4	3,8	14,1	8,5	5,6
FASRI																
1994	9,8	9,3	0,5	6,5	9,5	-3,0	-0,7	14,4	14,0	0,4	2,4	2,0	0,4	9,3	9,6	-0,3
1995	7,8	9,2	-1,4	13,5	15,1	-1,6	-1,4	-0,2	-1,2	15,0	15,1	-0,1	4,7	4,8	-0,1	11,2
1996	6,7	8,0	-0,7	7,3	6,4	0,9	-0,6	-0,2	-0,4	15,3	16,0	-0,7	4,8	5,2	-0,4	12,6
1997	6,8	7,8	-1,0	7,9	-0,3	8,2	0,8	0,5	0,3	15,7	16,9	-1,2	4,5	5,0	-0,5	14,0
FASR/FRPC III																
1998	7,3	5,3	2,0	7,1	8,2	-1,1	-1,0	-0,3	-0,7	15,6	16,8	-1,2	5,3	5,7	-0,4	13,8
1999	6,8	7,9	-1,1	6,1	10,7	-4,6	-0,1	-1,4	1,3	16,0	17,3	-1,3	6,5	5,0	1,5	14,7
2000	6,7	9,0	-2,3	6,1	3,6	2,5	0,1	0,1	0,0	16,1	18,1	-2,0	6,0	5,6	0,4	15,4
Projections annuelles 3/																
1986/87	9,2	10,8	-1,6	13,2	-0,4	13,6	-0,9	-1,5	0,6	18,4	18,8	-0,4	4,4	4,2	0,2	6,3
1987/88	9,2	11,4	-2,2	19,5	-5,2	24,7	-0,4	-1,2	0,8	18,0	17,5	0,5	4,2	4,4	-0,2	9,5
1988/89	9,1	10,0	-0,9	11,8	13,4	-1,6	0,2	-2,1	2,3	17,7	16,8	0,9	4,2	-0,5	4,7	10,6
1989/90	8,2	8,4	-0,2	-0,4	13,1	-13,5	-1,3	-3,2	1,9	17,6	16,9	0,7	4,6	3,6	1,0	10,2
1990/91	7,2	8,9	-1,7	13,7	2,9	10,8	1,5	2,0	-0,5	18,8	18,9	-0,1	1,3	1,3	0,0	9,2
1991/92	7,3	8,4	-1,1	-0,9	-3,4	2,5	1,6	0,2	1,4	18,0	18,6	-0,6	5,1	2,3	2,8	10,1
1994	9,8	9,3	0,5	6,5	9,5	-3,0	-0,8	-1,8	1,0	14,4	14,0	0,4	2,4	2,0	0,4	9,3
1995	7,7	9,2	-1,5	10,6	15,1	-4,5	-0,9	-0,2	-0,7	15,3	15,1	0,2	4,5	4,8	-0,3	11,3
1996	7,3	8,0	-0,7	7,4	6,4	1,0	-0,8	-0,2	-0,6	15,5	16,0	-0,5	4,5	5,2	-0,7	12,8
1997	6,7	7,8	-1,1	6,9	-0,3	7,2	0,5	0,5	0,0	15,5	16,9	-1,4	4,5	5,0	-0,5	11,7
1998	7,3	5,3	2,0	7,1	8,2	-1,1	-1,1	-0,3	-0,8	15,6	16,8	-1,2	5,3	5,7	-0,4	13,8
1999	7,0	7,9	-0,9	7,5	10,7	-3,2	-1,9	-1,4	-0,5	16,8	17,3	-0,5	6,4	5,0	1,4	13,9
2000	6,6	9,0	-2,4	15,0	3,6	11,4	-1,6	0,1	-1,7	17,3	18,1	-0,8	5,5	5,6	-0,1	14,2

Source: Rapports des services du FMI

1/ Projections moins résultats effectifs.

2/ Projections contenues dans le document en vue de la demande initiale de l'accord pluriannuel

3/ Projections actualisées pour l'année.

**LISTE DES PERSONNALITÉS INTERROGÉES DANS LE CADRE DE L'ÉVALUATION
DE L'UTILISATION PERSISTANTE DES RESSOURCES DU FMI — SÉNÉGAL**

Hauts fonctionnaires actuellement en poste

M. A. Boucar, Vice-gouverneur, BCEAO
M. Ababacar Diop, Directeur de cabinet
M. Serigue Babacar Diop, Directeur de Cabinet, Ministère des Mines
M. Pape Diouf, Ministre de l'agriculture
M. A. Fall, Président, Commission de la régulation du secteur électrique
M. Alioune Gassama, Directeur des analyses, de la prévision et de la statistique
M. Ambroise Koné, Directeur des études, BCEAO
M. Seyni N'Diaye, Directeur national, BCEAO
M. Souleymane Saib, Directeur des affaires administratives et financières
M. Macky Sall, Ministre de l'énergie
M. Abdoulaye Sene, Conseiller technique
M. Cheikh Soumare, Ministre du budget

Anciens hauts fonctionnaires

M. Serigne Lamine Diop, Ministre des finances
M. Mamadou Lamine Loum, Premier Ministre, Ministre des finances
M. Famara Ibrahim Sagna, Ministre des finances
M. Djibril Sakho, Directeur national, BCEAO
M. Magatte Pathé Sene, directeur national, BCEAO
M. Mamoudou Touré, Ministre des finances

Représentants des partis politiques

Parti pour l'Indépendance et le Travail (PIT), Mr. Amath Dansokho

M. Sakhma Diouf Faye (PIT)

M. Sémun Pathé Guèye (PIT)

M. Makhtar Mbay (PIT)

M. Ibrahima Sène (PIT)

M. Djibo Ka, Union pour le renouveau démocratique

M. Amath Wade (PIT)

M. Landing Savane, Jef/PADS

Représentants du milieu des affaires

M. Amath Benoit Gaye, Secrétaire général, Union nationale des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

M. Nor Talla Kane, Secrétaire exécutif, Conseil national des employeurs du Sénégal

M. Mamadou Lamine Niang, Président, Union nationale des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture

Représentants des organisations non gouvernementales

M. Mame Gueye, Président, Forum civil, section sénégalaise de Transparency International
M. Jacques Habib Sy, Fondateur, Aide Transparence

Représentants des formations syndicales

M. Pape Diallo, UNSAS
M. Madia Diop, Président, CNTS
M. Abdoulaye Gueye, Président, Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal
(UNSAS)
M. Mody Guiro, Secrétaire général, Confédération nationale des travailleurs du Sénégal
(CNTS)
M. Jhohume Kout, Secrétaire général, AGHTS
M. Waly Ndiaye, Confédération des syndicats autonomes
M. Mademba Sock, Secrétaire général, UNSAS

Journalistes

M. Abdou Diarra, Le Matin
M. Malik Diaw, Le Soleil
M. Aissatou Fall, Walf-FM
M. Mounirou Fall, Sud Quotidien
M. Amadou Gueye, Le Journal de l'économie
M. Josias Toba Tanama, Le Journal de l'économie

Milieu universitaire

M. Abdoulaye Diagne, Directeur de la recherche, Faculté de sciences économiques,
Université Cheik Anta Diop

Représentants des bailleurs de fonds

M. Jean de Gliniasty, Ambassadeur de France au Sénégal.
M. Matar Fall, Ingénieur sanitaire principal, Directeur par intérim de la Banque mondiale
pour le Sénégal et spécialiste du secteur de l'hydraulique
M. Alain Frossard, Conseiller, Ambassade de France
M. Xavier Rose
M. Jean-Luc Supera, Directeur pour le Sénégal, Agence française de développement
M. Daniel Voizot, Conseiller économie et finances, Ambassade de France au Sénégal
M. Richard Young, Commission européenne.

La mission s'est également entretenue avec de nombreux fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale anciennement ou actuellement impliqués dans le dialogue entre leur institution respective et le Sénégal.

CHAPITRE XII

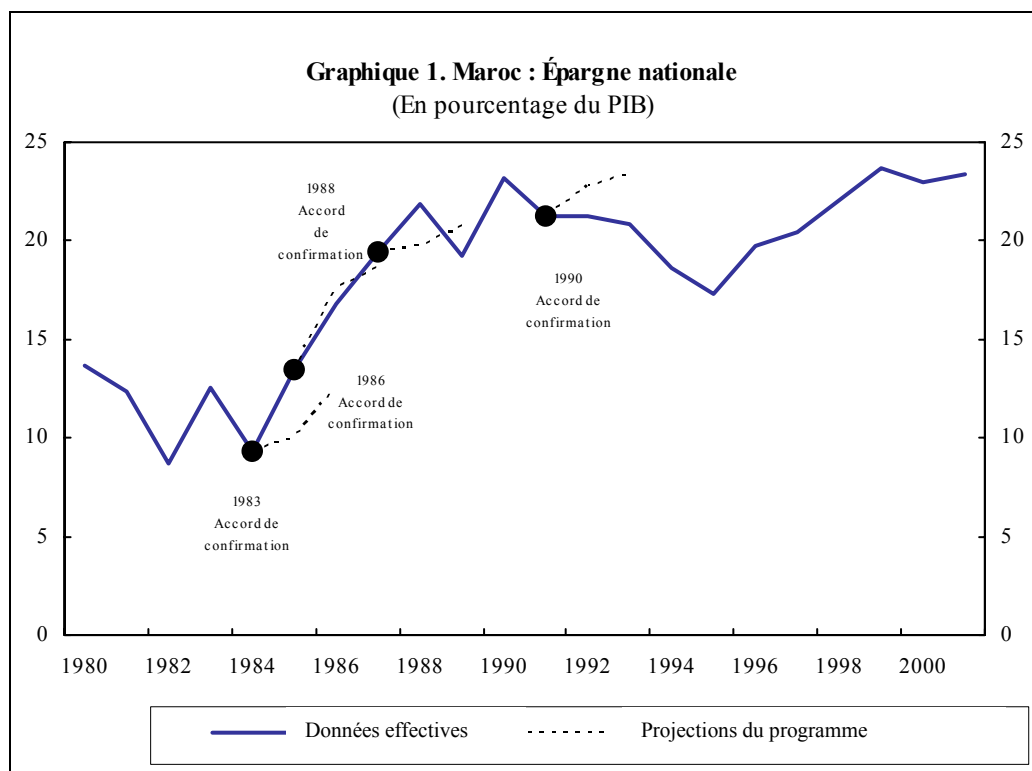
Regard sur l'expérience de deux pays qui ont cessé de faire un usage prolongé des ressources du FMI

I. MAROC

1. Le Maroc est l'un des rares utilisateurs persistants des ressources du FMI à avoir cessé d'y faire appel. Après une série de neuf accords entre 1980 et 1993¹, il n'a plus appliqué de programme appuyé par le FMI et a achevé de rembourser ses emprunts à l'institution en 1997.
2. La brève envolée des cours du phosphate au début des années 70 ayant entraîné un dérapage des dépenses, l'économie marocaine a connu de graves problèmes à la fin de cette décennie lorsque la récession mondiale et la chute des cours du phosphate ont provoqué une forte baisse des exportations et des recettes budgétaires. Dans un premier temps, le gouvernement a maintenu ses dépenses, laissant se creuser des déficits extérieurs courants et budgétaires très importants financés principalement par des emprunts extérieurs aux conditions du marché. Le Maroc faisait donc face à des déséquilibres considérables lorsqu'il s'est engagé dans une série de programmes soutenus par le FMI. En 1981, le déficit extérieur courant (hors dons) dépassait 12 % du PIB et le déficit de l'administration centrale atteignait 14 % du PIB. Entre 1982 et 1984, l'encours de la dette extérieure représentait en moyenne de 100 % du PIB, et son service (avant rééchelonnement) représentait en moyenne 50 % des exportations de biens et de services. Enfin, le Maroc était handicapé par des faiblesses structurelles majeures et la lourdeur des réglementations en vigueur, notamment en matière de prix à la consommation et d'allocation du crédit. Renfermée sur elle-même, l'économie était aussi très vulnérable aux chocs extérieurs, eu égard à sa dépendance vis-à-vis du secteur agricole et des exportations de phosphates.
3. Les programmes du début des années 80 n'ont que modérément contribué à la résorption de ces déséquilibres. L'assainissement budgétaire s'est effectué pour l'essentiel par la compression des dépenses, mais les arriérés de paiements intérieurs ont augmenté. Les réformes structurelles ont d'abord progressé moins vite que prévu, ne serait-ce que parce que les autorités craignaient qu'un rythme plus rapide ne soit pas socialement acceptable. De fait, le relèvement des prix de certains biens de consommation fortement subventionnés a déclenché des émeutes.
4. Dans la seconde moitié des années 80, alors que les réformes structurelles engagées arrivaient à terme, le secteur privé a contribué davantage à l'investissement et à la croissance,

¹ Deux accords au titre du MEDC conclus au début des années 80 et vite annulés suite au dérapage des programmes qu'ils soutenaient, puis 7 accords de confirmation échelonnés entre 1982 et 1993 (voir graphique 1 dans la Partie 1, Chapitre III). Le Maroc a appliqué aussi 6 accords de confirmation annuels, de façon à peu près continue, entre 1965 et 1972.

car il bénéficiait de la dérèglementation et d'un meilleur accès au crédit. Par ailleurs, des synergies sont apparues entre les politiques d'assainissement financier et de réforme structurelle : la réforme de la fiscalité, par exemple, a permis un accroissement de l'effort fiscal, et la croissance des exportations s'est accélérée. En appliquant les programmes soutenus par le FMI, le Maroc a pu finalement mener à bien des réformes structurelles importantes, telles que la libéralisation de la plupart des opérations en devises et des prix à la consommation, la réforme des entreprises publiques, de la fiscalité et des dépenses publiques ou la levée des obstacles administratifs à l'investissement privé. Ces programmes ont aussi permis de relever le taux d'épargne : le ratio épargne nationale brute/PIB est passé de 16 %, en moyenne, sur la période 1980–82 à près de 23 % pour les années 1990–92 (graphique 1). La réforme de la fiscalité a contribué à cette évolution, puisque la pression fiscale est passée de 19,25 % à 22,25 % du PIB au cours de cette période².



Si les progrès ont été en définitive considérables, ils n'ont pas été uniformes. Le pays a connu certains revers dus à des chocs exogènes et au dérapage périodique des politiques conduites.

5. L'expérience soulève donc une série de questions. Dans quelle mesure la conception et l'exécution de ces programmes ont-elles permis à l'économie marocaine de renforcer sa viabilité extérieure et de s'affranchir plus vite du soutien du FMI que ne l'ont fait bon nombre d'autres utilisateurs persistants? Pourquoi les politiques menées dans les domaines essentiels ont-elles continué à avancer dans la bonne direction? Par rapport aux autres pays étudiés,

² L'expérience d'ajustement du Maroc est décrite plus en détail dans Nsouli *et al* (1995).

enfin, le Maroc a-t-il opté pour une «stratégie de sortie» différente une fois qu'il a atteint un certain seuil de viabilité extérieure? Les éléments de réponse suivants jettent un nouvel éclairage sur ces questions :

i) Les programmes marocains ne différaient pas sensiblement, quant aux délais qu'ils se donnaient, de ceux des autres utilisateurs persistants des ressources du FMI.

6. Comme au Pakistan et au Sénégal (mais moins qu'au Philippines), les programmes initiaux étaient trop optimistes quant aux délais nécessaires pour rétablir la viabilité extérieure³. En 1983, par exemple, le rapport des services du FMI affirmait qu'en dépit des profonds déséquilibres observés, le Maroc devait «viser à atteindre une position viable dans un délai relativement bref. ... le scénario à moyen terme dans lequel s'inscrit ce programme vise à atteindre cette viabilité en 1988...ce qui, pour les services du FMI, constitue un horizon temporel adéquat»⁴. Par la suite, ces programmes sont devenus semble-t-il plus réalistes quant aux délais nécessaires pour rétablir la viabilité extérieure : dans le programme de 1986, le retour à la viabilité n'était pas attendu avant 1993 environ. Les projections à moyen terme des programmes ultérieurs ont, dans l'ensemble, conservé cet horizon temporel.

7. À partir de 1982, les programmes ont été appuyés par des accords de confirmation de 12 à 18 mois, mais avec une certaine admission de part et d'autre qu'il s'agissait plutôt d'un effort s'inscrivant dans le moyen terme. Les autorités marocaines estiment néanmoins que les programmes avaient encore un horizon à trop court terme, en particulier pour les réformes structurelles, et que pour des raisons formelles les services du FMI ne pouvaient pas se permettre la franchise d'inscrire ces programmes dans un cadre à plus long terme. Les programmes initiaux étaient par conséquent trop ambitieux quant au calendrier des réformes structurelles.

8. Ainsi, le programme de 1983 demandait à ce que la taxe à la valeur ajoutée (TVA) soit mise en place en juillet 1984, et que des projets de réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ainsi que de l'impôt sur les sociétés (IS) soient soumis au parlement en même temps que le projet de loi de finances pour 1984. En l'occurrence, la TVA n'est entrée en vigueur qu'en 1986, après de longs débats au Parlement, et la réforme de l'IRPP n'a vu le jour qu'en 1989. En dépit de ces promesses initiales trop optimistes quant au calendrier des réformes fiscales — répondant, semble-t-il, aux pressions institutionnelles qui s'exerçaient alors pour que le pays fasse état de progrès concrets dans la période couverte par le programme —, la «loi-cadre» initiale adoptée par le parlement a permis de faire avancer les choses en traçant les contours de la réforme fiscale, de sorte que la finalité de celle-ci est restée claire malgré le retard pris dans la mise en oeuvre de certains de ses volets. En fait, les responsables nationaux et les membres des services du FMI interrogés pensent, avec le recul, que le temps supplémentaire qui a été nécessaire pour élaborer les projets sur la TVA, l'IRPP

³ Les premiers programmes (1980 et 1981) se sont révélés particulièrement irréalistes en supposant que les banques commerciales continueraient de prêter à grande échelle.

⁴ Cependant, même les projections à moyen terme tablaient sur la persistance d'un lourd déficit de la balance des paiements (équivalent à 6 % du PIB) jusqu'en 1987. Le rapport des services du FMI estimait que «après 1987, la situation pourrait être considérée comme plus viable compte tenu de la reprise de flux normaux de capitaux...»

ou l'IS et débattre de ceux-ci devant le parlement, en particulier, ont finalement contribué au succès de leur mise en œuvre en permettant de mobiliser un soutien plus large dans l'opinion publique.

ii) Les programmes ne s'écartaient pas sensiblement, dans leur conception et leur conditionnalité, de ceux des autres utilisateurs persistants.

9. Jusqu'en 1985, les programmes appuyés par le FMI ont privilégié un assainissement budgétaire reposant avant tout sur la forte compression des dépenses d'investissement et la modération salariale dans la fonction publique, le resserrement de la politique monétaire via le contrôle du crédit, et l'adoption d'un taux de change flexible. L'engagement de réformes structurelles était aussi envisagé mais, en pratique, celles-ci n'ont en général pas dépassé le stade des travaux préparatoires. À partir de 1986, les programmes ont mis davantage l'accent sur les réformes structurelles, et notamment sur la réforme du système budgétaire et du régime du commerce extérieur. Les programmes ont continué à se donner comme objectif un redressement modéré du solde budgétaire, tandis que le taux de change nominal était fixé en référence à un panier constitué des monnaies des principaux partenaires commerciaux du Maroc.

10. Les programmes ont opté le plus souvent pour un assainissement assez progressif des finances publiques. En moyenne, les six programmes soutenus par le FMI entre 1983 et 1992 visaient une réduction du déficit budgétaire de 1,3 point de PIB entre l'année de lancement du programme et la suivante⁵, et une diminution du déficit extérieur courant de 1,4 point de PIB sur la même période (voir tableau 1 et graphiques 2 et 3). Dans les deux cas, l'objectif de redressement des finances publiques était un peu plus ambitieux dans les premiers programmes que dans les derniers, ce qui s'expliquait en partie par l'ampleur des déséquilibres initiaux. En dépit de forts dérapages par rapport aux prévisions de chaque programme, on a enregistré dans l'ensemble un redressement très sensible de la situation budgétaire au cours de la période d'exécution des programmes soutenus par le FMI, puisque le déficit est passé de 14 % du PIB en 1981 à un peu plus de 2 % en 1992⁶.

⁵ C'est-à-dire, entre la projection ou estimation pour l'année T et la projection pour l'année T+1.

⁶ Les comparaisons d'une année sur l'autre sont compliquées par l'accumulation d'arriérés et par d'autres problèmes de données. L'assainissement des finances publiques s'est fait en grande partie, semble-t-il, en 1986 — entre le dérapage observé en 1985 et l'approbation d'un nouveau programme en décembre de la même année.

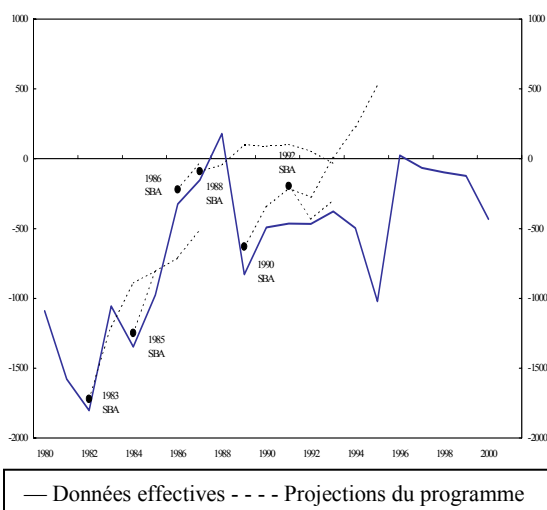
Tableau 1. Maroc — Exécution des programmes budgétaires^{1/}

Année	Programme	T-1	T		T+1	
			Prévu	Effectif	Prévu	Effectif
1981	MEDC	10,1	7,4 ²	14,5	..	12,4
1982	AC	12,4	8,2 ²	12,5	..	12,1
1983	AC	12,1	8,7	12,1	7,2	11,2
1985	AC	11,2	6,0	9,6	4-4,5	5,4
1986	AC	9,6	6,6	5,4	4,3	5,9
1988	AC	4,6	4,5	4,6	3,5	6,0
1990	AC	5,7	2,8	3,5	2,0	3,1
1992	AC	3,1	0,8	2,2	0,0	4,0

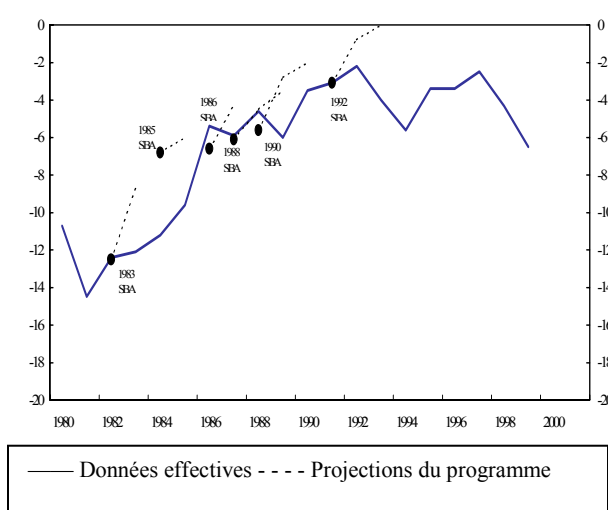
1/ Déficit du budget l'État, sur la base des ordonnancements, hors dons (sauf indication contraire).

2/ Déficit budgétaire, hors dons et hors variation des «fonds réservés».

Graphique 2. Maroc — Solde extérieur courant¹
(en millions de dollars)



Graphique 3. Maroc — Solde du budget de l'État¹
(sur la base des ordonnancements; en pourcentage du PIB)



¹ Le point de départ des projections se situe parfois en dehors de la courbe des chiffres effectifs car les données sur lesquelles reposaient les projections ont été révisées par la suite.

11. Dans la plupart des programmes, la conditionnalité portait sur des critères de réalisation (macroéconomiques) quantitatifs usuels. Les programmes comprenaient aussi, en règle générale, des repères indicatifs pour les recettes de l'État — qui, s'ils n'étaient pas observés, devaient déclencher des consultations sur les mesures correctives à prendre. Sur le plan structurel, la conditionnalité s'exerçait essentiellement à l'occasion de la revue des programmes, et il était rarement fixé de repères précis. Il semble que le FMI n'ait guère eu

recours aux actions préalables, bien que les directives relatives aux utilisateurs persistants demandent de donner davantage de place à de telles mesures⁷.

12. La volonté politique claire des autorités justifiait sans doute la souplesse adoptée par le FMI dans l'application de la conditionnalité en privilégiant la revue des programmes pour juger si des progrès suffisants avaient été accomplis dans les volets essentiels des réformes structurelles. Mais rien ne permet de dire que le FMI ait été en l'occurrence plus «souple» qu'avec de nombreux autres pays; l'application de la conditionnalité structurelle aux Philippines, par exemple, reposait aussi pour l'essentiel sur la revue des programmes⁸.

iii) Internalisation et exécution des programmes : en dépit de dépassements des délais, la volonté politique de tenir le cap des réformes et les bonnes capacités d'exécution semblent avoir été des facteurs de réussite décisifs.

13. L'exécution des programmes offre un bilan contrasté mais, en dépit des dérapages observés périodiquement au niveau des objectifs budgétaires, les mesures prises dans les domaines essentiels ont toujours été orientées dans la bonne direction, même si elle n'ont pas progressé au rythme prévu dans les programmes⁹. L'exécution des aspects monétaires des programmes a été le plus souvent très satisfaisante. Cette cohérence s'explique en grande partie par la résolution de l'équipe économique à atteindre les objectifs fondamentaux des programmes qui se sont succédés, ainsi que par le soutien dont elle a bénéficié au plus haut niveau de l'État et par la stabilité politique du pays. Les entretiens avec les membres des services du FMI laissent penser, par ailleurs, que la qualité de la fonction publique marocaine a grandement facilité l'exécution des réformes clés. Les progrès de la transparence, dont témoignent la diffusion des informations et le débat public sur les politiques conduites, semble avoir aidé aussi à mobiliser un large consensus autour des programmes, même si ce consensus est resté loin de l'unanimité puisque certaines mesures — telles que le relèvement des prix de certains produits de consommation courante — ont continué à se heurter à une forte résistance sociale.

14. Dans ces conditions, le rythme de l'ajustement et des réformes a été dicté, dans une certaine mesure, par l'idée que les autorités se faisaient de l'acceptabilité politique de telle ou

⁷ Le FMI y a eu cependant recours une fois. L'adoption d'une loi de finances rectificative par le Parlement, le relèvement des prix de détail de biens de consommation subventionnés et la levée partielle des restrictions imposées peu de temps auparavant aux importations ont été exigés à titre de «mesures préalables» à l'approbation de l'accord de confirmation de 1983. L'accord de confirmation de 1992 prévoyait aussi des mesures préalables concernant des questions budgétaires, la réforme de la politique de taux d'intérêt, les opérations d'open-market et la mise à l'étude d'une nouvelle loi bancaire.

⁸ Le Conseil d'administration a effectivement accordé des dérogations aux critères de réalisation budgétaires dans les programmes 1983, 1986, et 1988, ainsi qu'au critère relatif aux arriérés extérieurs, dont la non observation était due essentiellement à des raisons techniques.

⁹ Les programmes appuyés par le MEDC en 1980 et 1981 ont vite dérapé et ont été annulés alors que moins de 20 % des décaissements prévus avaient été effectués. Les accords de confirmation ont eu plus de succès puisque, en moyenne, 78 % des décaissements prévus ont été effectués. Mais les deux derniers programmes de 1990 et 1992 n'ont été achevés ni l'un ni l'autre; les critères de réalisation n'ont pas été observés et les revues des programmes n'ont pu être achevées.

telle réforme dans le pays. Le FMI a accepté cette démarche en tolérant de petits dérapages sur les politiques conduites et en faisant preuve de souplesse, lors des revues des programmes, dans son appréciation de l'état d'avancement des réformes structurelles. Mais cette démarche ne semble pas avoir été foncièrement différente de celle constatée dans les autres pays étudiés où le FMI a fait preuve aussi, de fait, d'une grande souplesse. La différence semble s'expliquer en réalité par la forte internalisation des programmes et non par la structure de la conditionnalité.

iv) L'économie était très vulnérable aux chocs exogènes, mais la prise en compte de ce risque dans les programmes n'a pas été différente de celle adoptée à l'égard d'autres utilisateurs persistants¹⁰.

15. Bien que des facteurs exogènes aient provoqué un certain relâchement des efforts d'ajustement en 1981–82 et, plus généralement, causé des problèmes temporaires dans d'autres programmes, les chocs extérieurs ne semblent pas avoir distraité les autorités de leur engagement à mener à bien les réformes engagées. Les acquis antérieurs n'ont pas été fondamentalement remis en cause, même lors de la crise du Moyen-Orient de 1990–91 ou des graves sécheresses qu'a connues le pays. Néanmoins, dans leurs réponses au questionnaire, les autorités marocaines ont indiqué que les programmes manquaient de souplesse dans la prise en compte des chocs exogènes. Selon elles, le processus aurait été plus facile et le risque d'interruption des programmes moindre si un accord préalable avait été conclu pour déterminer comment les programmes prendraient en compte les insuffisances d'approvisionnement.

v) S'agissant de la stratégie de sortie, les autorités marocaines et le FMI semblent avoir choisi une interprétation plus étroite des motifs justifiant la poursuite des programmes que celle retenue dans le cas d'autres utilisateurs persistants.

16. Dans l'évaluation relative à la demande d'accord de confirmation de 1992, les services du FMI notaient que le Maroc était en passe de rétablir la viabilité de ses finances publiques et de ses comptes extérieurs et qu'avec l'aide du programme de 1992, et un nouvel effort concerté en 1993, il pourrait se passer des concours du FMI, renouer des relations normales avec ses créanciers, honorer le service de sa dette et assurer la convertibilité du dirham aux fins des transactions courantes dès 1993. Cela ne signifiait certes pas que tous ses problèmes d'ajustement structurel étaient résolus. De fait, l'économie marocaine restait confrontée à des défis majeurs, tels que la réforme des entreprises publiques, des règles régissant l'investissement privé ou du système financier. En outre, l'économie restait trop peu diversifiée et trop tributaire d'un système de cultures non irriguées la rendant très sensible aux aléas climatiques.

¹⁰ Cependant, contrairement à ce qui s'est passé avec le Sénégal, par exemple, les critères de réalisation quantitatifs n'ont que rarement fait l'objet d'ajustements automatiques. Les programmes de 1990 et 1992 prévoyaient, quant à eux, la possibilité d'ajuster ces critères en fonction du volume de financements extérieurs mobilisé et du produit des privatisations.

17. Il est difficile de dire, cependant, si les mêmes normes ont été appliquées à différents pays pour décider s'ils pouvaient dorénavant s'affranchir des programmes soutenus par le FMI. Si l'on compare, par exemple, la situation du Maroc en 1993 et celle des Philippines, où le FMI a jugé qu'un nouvel accord MEDC était justifié, on ne voit guère de justification patente de la différence de traitement entre ces deux pays (voir encadré dans le Chapitre V de la I^e Partie).

II. LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE JAMAÏCAINE POUR L'INTERNALISATION DES PROGRAMMES ET LE «SCEAU D'APPROBATION» DONNÉ PAR LE FMI

18. La Jamaïque est un ancien utilisateur persistant des ressources du FMI qui a pris la décision de ne plus solliciter le soutien financier du FMI. La présente évaluation n'a pas tenté d'enquêter sur tous les aspects des programmes soutenus par le FMI en Jamaïque, mais s'est efforcée de répondre à deux questions : 1) en quoi la décision jamaïcaine de ne plus demander de prêts a-t-elle modifié le dialogue économique entre le FMI et les autorités et influé sur l'«internalisation»?; 2) quelles leçons l'expérience récente de la Jamaïque suggère-t-elle quant au «sceau d'approbation» (du cadre macroéconomique mis en place) que les accords avec le FMI constituent d'ordinaire pour les autres bailleurs de fonds, et en particulier pour les autres institutions financières internationales? L'évaluation se fonde ici sur l'analyse de documents du FMI, internes ou publiés, sur des entretiens avec les membres des services de l'institution ainsi qu'avec un haut responsable de la Jamaïque et sur les réponses écrites des autorités.

19. Depuis les années 60, le FMI a conclu 9 accords de confirmation et 4 accords élargis (MEDC) avec la Jamaïque. Le dernier de ceux-ci s'est achevé en mars 1996, lorsque le gouvernement jamaïcain s'est proclamé «indépendant du FMI», déclarant qu'il n'emprunterait plus à l'institution. Lors d'entretiens avec le BIE, les autorités du pays ont expliqué qu'elles avaient pris cette décision en se fondant surtout sur les leçons qu'elles avaient tirées de l'échec des précédents programmes soutenus par le FMI, ce qui les avaient amenées à élaborer leur propre programme macroéconomique.

20. Au moment où le dernier accord au titre du MEDC s'achevait, la Jamaïque était toujours en proie à de graves problèmes d'ajustement. La dette publique était lourde (plus de 100 % du PIB, dont plus des deux tiers sous forme de dette extérieure) et l'inflation dépassait 20 %; le taux de change effectif réel s'appréciait sous l'effet conjugué de fortes hausses de salaires dans les secteurs privés et public et d'une politique monétaire anti-inflationniste qui avait poussé les taux d'intérêt réels à la hausse¹¹; enfin, la croissance demeurait faible (le PIB officiel n'a augmenté que de 3 % sur l'ensemble de la décennie 90)¹² et le pays était engagé dans la première phase d'une grave crise financière. Sur le plan économique le FMI conseillait alors aux autorités i) de procéder à un ajustement majeur du taux de change pour rétablir la compétitivité et permettre ainsi une croissance plus rapide et durable et ii) d'engager un processus d'assainissement des finances publiques (en

¹¹ Le taux de change effectif réel s'est apprécié de plus de 20 % au cours des deux années précédant mars 1996, puis de 30 % encore les deux années suivantes, avant de plafonner.

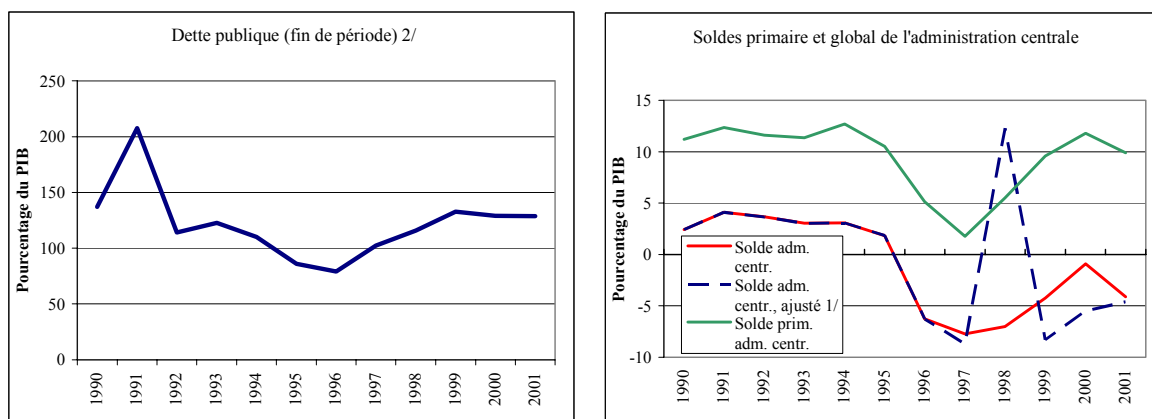
¹² Cependant, la croissance du PIB a sans doute été plus forte que ne l'indiquent les chiffres disponibles, car le secteur informel semble avoir connu une expansion beaucoup plus rapide.

s'efforçant de dégager de légers excédents budgétaires). Par la suite, les services du FMI ont aussi recommandé de s'attaquer aux difficultés du secteur financier en séparant les banques des compagnies d'assurance et en fermant tous les établissements insolubles. Les autorités rejetaient fermement l'idée d'un ajustement du taux de change, car elles estimaient que la parité influait lourdement sur le processus de formation des salaires et qu'une forte dévaluation du dirham ne ferait donc qu'accélérer la spirale des salaires et des prix, de sorte que la meilleure façon d'assurer la compétitivité de l'économie du pays était de mener une politique monétaire restrictive. Au départ, les services du FMI doutaient que les autorités puissent maintenir l'effort budgétaire soutenu requis pour éviter un dérapage insupportable de la dette publique, vu la faible croissance qu'une telle stratégie de stabilisation allait sans doute entraîner. Le gouvernement craignait par ailleurs qu'une intervention directe dans le secteur financier et la fermeture de banques ne déclenchent une crise de confiance et une fuite des capitaux. Il a donc choisi de garantir tous les dépôts et autres passifs des établissements de crédit, de ne fermer aucune banque et de traiter de façon plus graduelle les établissements en difficulté, en dépit du coût budgétaire élevé de cette méthode. Il a créé un nouvel établissement parapublic (la FINSAC), qui a été chargé d'acquies progressivement des parts d'un certain nombre d'établissements bancaires — en contrepartie d'un apport de liquidités par l'État — jusqu'à ce qu'il contrôle effectivement toutes les banques commerciales à capital local. Un processus de fusion, de réorganisation et de privatisation progressive s'est ensuite engagé.

21. En l'occurrence, le gouvernement a réussi à dégager durablement des excédents considérables au niveau du budget primaire (voir graphique 4), ce qui a nécessité des décisions difficiles telles que la compression des dépenses d'investissement. Comme cette stratégie économique était celle des autorités et semblait mise en œuvre de façon très énergique, le FMI a renoncé par la suite, dans les rapports sur la surveillance au titre de l'article IV, à demander comme auparavant une forte dévaluation initiale du taux de change — tout en continuant de préconiser plus de souplesse dans la gestion du celui-ci. De ce fait, le dialogue économique avec les autorités s'est progressivement amélioré. En juillet 2000, un accord de suivi par les services du FMI du programme économique du gouvernement a été convenu. Les autorités ont indiqué qu'elles souhaitaient un tel accord exclusivement aux fins d'obtenir que les banques multilatérales de développement leur accordent des prêts à l'appui de leur politique économique, un tel accord constituant un signal d'approbation du cadre macroéconomique mis en place¹³.

¹³ Un programme suivi par le FMI (SMP) est un accord informel entre les autorités et les services du FMI, lesquels s'engagent à suivre l'exécution du programme économique conduit par le pays; ce suivi n'implique pas un aval du programme ni par le Conseil d'administration, ni par la direction ou les services du FMI, mais indique que la direction et les services du FMI estiment que les autorités sont en mesure d'atteindre les objectifs fixés, à condition d'exécuter ce programme sans défaillance. Voir «Directives pour l'utilisation des Programmes suivis par le FMI». Les SMP peuvent avoir plusieurs buts; celui de la Jamaïque était de lancer aux bailleurs de fonds officiels — et notamment à la Banque mondiale, à la Banque interaméricaine de développement (BID) et à la Banque de développement des Caraïbes (BDC) — un signal attestant l'engagement des autorités à conduire une politique macroéconomique saine. Pour accorder des prêts à l'ajustement appuyant la politique menée (par opposition aux prêts liés à des projets), la Banque mondiale exige au minimum que la direction du FMI donne une lettre «d'encouragement» indiquant que les politiques macroéconomiques sont conduites de façon satisfaisante. Dans le cas de la Jamaïque, la Banque mondiale a d'abord indiqué qu'elle préférerait un programme soutenu par le FMI, avant d'accepter le SMP comme «sceau d'approbation».

Graphique 4. Jamaïque — Évolution du solde budgétaire et de la dette publique
(En pourcentage du PIB)



1/ Y compris le paiement des intérêts de la FINSAC en année pleine. L'exercice budgétaire commence en avril.
2/ Non compris la dette extérieure de la Banque de la Jamaïque, et net des titres de la FINSAC et des titres d'Etat détenus par les entreprises publiques.

22. Si le programme des autorités a atteint des résultats importants, les problèmes de la Jamaïque sont loin d'être résolus¹⁴. Les excédents primaires élevés ont permis d'éviter une nouvelle détérioration de la dette publique; les taux d'intérêt réels ont légèrement baissé, tout en restant très élevés, et le volant de réserves extérieures disponible a augmenté. Mais la dette publique (environ 130 % du PIB) reste une source majeure de vulnérabilité et la croissance du PIB réel vient tout juste de reprendre, à un rythme modéré, après des années de stagnation. Néanmoins, étant donné les conditions de départ extrêmement difficiles et l'impact de la crise du secteur financier, tout ajustement était condamné à être long et difficile, avec ou sans le soutien du FMI.

23. Cette expérience permet de tirer des leçons intéressantes sur un certain nombre de plans :

L'internalisation

- Les services du FMI estiment que, si les programmes antérieurs n'ont pas atteint leurs objectifs, c'est principalement parce qu'ils n'étaient pas pris en charge par les intéressés, c'est-à-dire pas «internalisés». Selon eux, ainsi qu'il est précisé dans une revue interne rédigée en 1998, les autorités avaient convenu d'appliquer les programmes avant tout pour bénéficier de financements extérieurs et d'un allègement de leur dette — opinion partagée par les autorités. Dans ces conditions, lorsque les programmes étaient bien exécutés, l'effort était orienté vers le respect formel des

¹⁴ Pour plus de détails, voir, sur le site web de l'institution, le rapport des services du FMI pour les consultations de 2001 au titre de l'article IV et la revue du programme suivi par le FMI.

critères de performance quantitatifs et non pas vers la mise en oeuvre des mesures économiques qui les sous-tendaient. De fait, l'évaluation interne concluait notamment que, tant que les autorités ne feraient pas du programme une priorité nationale, celui-ci aurait peu de chances d'atteindre les objectifs fixés.

- En l'occurrence, le rejet par les autorités d'un accord financier avec le FMI est allé de pair avec une internalisation beaucoup plus poussée, qui s'est révélée décisive. La stratégie des autorités s'écartait certes des recommandations du FMI sur certains points clés, mais ne semble pas avoir été moins adaptée à la situation jamaïcaine, dans la mesure surtout où elle a été mise en oeuvre avec énergie. Bien que les scénarios contrefactuels ne puissent être évalués avec rigueur, on peut penser que, si la Jamaïque avait dû alors (pour débloquer d'autres financements, par exemple) adopter un programme correspondant à ce que proposaient les services du FMI, le résultat final aurait été moins bon que celui qui a été effectivement obtenu car le manque d'internalisation en aurait affaibli l'exécution. Il est plus difficile de dire quel programme aurait été préférable si l'on fait abstraction de la volonté politique qui le sous-tendait¹⁵.
- On peut penser, après coup, que le FMI n'aurait pas dû être aussi dogmatique et insister autant sur la stratégie qu'il jugeait préférable, car elle s'accompagnait aussi de risques substantiels. Mais le FMI s'est montré prêt à modifier sa position, une fois qu'il est devenu manifeste que les autorités étaient fortement engagées en faveur d'une autre stratégie et étaient prêtes à la mettre en oeuvre concrètement, en particulier sur le plan budgétaire. De fait, le procès-verbal des débats du Conseil de mai 2001 montre que plusieurs administrateurs ont fait bon accueil aux options présentées par les autorités jamaïcaines en matière de politique monétaire et de change.
- La volonté de transparence a été un atout majeur. Les autorités ont accepté de publier la Note d'information au public (plutôt critique) qui a suivi les consultations de 1997 au titre de l'article IV — geste qui a eu un effet favorable sur les marchés financiers privés (reflété par un net resserrement des écarts de taux sur les obligations souveraines) — et ont accepté systématiquement de publier les conclusions de la mission au terme des consultations de l'article IV, y compris les informations sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs du programme suivi par les services du FMI et les rapports des services du FMI y afférents. En général, ils ont diffusé leur propres «commentaires» sur les rapports des services du FMI au moment où ceux-ci étaient publiés en soulignant les points de convergence et de divergence, ce qui a rendu le débat plus ouvert et plus clair.

¹⁵ Kirkpatrick et Tennant (2002) tentent d'évaluer quels auraient été les résultats si une autre stratégie, plus proche des recommandations du FMI, avait été adoptée pour le secteur financier. Mais leur scénario contrefactuel suppose que la stratégie du FMI aurait entraîné une crise monétaire majeure et un effondrement de la production et débouché par conséquent, à l'évidence, sur des résultats inférieurs. Il n'y a aucun moyen de vérifier cette assertion. Le scénario contrefactuel aurait pu correspondre aussi à un afflux de capitaux plus important dans les banques nationales détenues par des sociétés étrangères.

S'agissant du «sceau d'approbation»

- Les documents internes du FMI et les entretiens avec les services de l'institution montrent que la nécessité de conclure un accord avec le FMI pour profiter des rééchelonnements du Club de Paris a influé de façon déterminante sur la volonté des autorités de s'engager dans bon nombre de programmes¹⁶. Mais, comme on l'a vu plus haut, beaucoup de ceux-ci n'ont guère été internalisés. Lorsque le gouvernement a décidé de ne plus solliciter de prêt auprès du FMI, un nouveau rééchelonnement de la dette publique (contractée avant la date butoir) aurait eu peu d'effet et la Jamaïque pouvait accéder aux marchés financiers privés sans avoir à justifier d'un programme soutenu par le FMI. L'absence de «sceau d'approbation» du FMI a donc pesé avant tout sur les prêts pragmatiques des banques multilatérales de développement.
- L'ambiguïté du programme suivi par le FMI en tant que «sceau d'approbation» du cadre macroéconomique mis en place a posé des problèmes au départ. Les autorités craignaient que le FMI entrave leur accès aux ressources qu'ils devaient mobiliser auprès d'autres sources telles que la Banque mondiale ou la BID, tandis que ces dernières craignaient que les services du FMI ne soient pas aussi rigoureux dans leur conseils et évaluations économiques du fait que le FMI n'engageait pas ses propres ressources. La Banque mondiale se préoccupait aussi des modalités de la répartition de l'effort financier. Finalement, les deux institutions ont consenti des prêts à l'appui des efforts de restructuration du secteur financier en utilisant le programme suivi par le FMI pour signaler leur approbation du cadre macroéconomique mis en place.
- Malgré ces préoccupations initiales sur l'utilité des programmes suivis par le FMI, ceux-ci semblent bien avoir joué un rôle utile dans le cas de la Jamaïque en ménageant une certaine marge de manœuvre pour conjuguer un solide processus de formulation de la politique à conduire et un dialogue plus franc avec le FMI sur ces orientations. Pour les services du FMI, les autorités se sont montrées plus ouvertes à la discussion d'autres options possibles — dans leur propre cadre macroéconomique, toutefois — une fois que la possibilité d'un programme suivi par le FMI s'est précisée. Les autorités ont indiqué quant à elles que la démarche avait été utile. La question n'est donc pas que les programmes suivis par le FMI, en tant qu'instruments, aient eu nécessairement des avantages majeurs par rapport à un accord de prêt. Au départ, le FMI émettait des réserves au sujet de la démarche jamaïcaine, mais ces réserves se sont atténuées et l'institution aurait été disposée à accorder un prêt à l'appui du programme jamaïcain au lieu de se contenter d'en assurer le suivi. En l'occurrence, cependant, la mise en œuvre d'un programme suivi par le FMI était la solution préférée par les autorités pour obtenir le «sceau d'approbation» recherché, donc le meilleur moyen de favoriser l'internalisation.

¹⁶ Entre 1984 et 1993, la Jamaïque a conclu sept accords de rééchelonnement avec le Club de Paris.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, Alberto, and David Dollar, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 5 (Mars), pp. 33-63.
- Andrews, D., A.R. Boote, S.S. Rizavi, and S. Singh, 1999, "Allégement de la dette des pays à faible revenu," : IMF Pamphlet Series, No. 51 (Washington: Fonds monétaire international).
- Bandow, Doug, and Ian Vásquez, eds., 1994, *Perpetuating Poverty: The IMF, the World Bank and Developing Countries* (Washington: Cato Institute).
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee, 2002, "IMF Programs: Who is Chosen and What are the Effects," NBER Working Paper No. 8951 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Bird, Graham, Mumtaz Hussain, and Joseph P. Joyce, 2000, "Many Happy Returns? Recidivism and the IMF," Wellesley College Working Paper No. 2000-04 (Wellesley, Massachusetts: Wellesley College).
- Bird, Graham, and Dane Rowlands, 2001, "Catalysis or Direct Borrowing: The Role of the IMF in Mobilizing Private Capital," *World Economy*, Vol. 24 (Janvier), pp. 81-98.
- _____, 2000, "The Catalyzing Role of Policy-Based Lending by the IMF and the World Bank: Fact or Fiction". *Journal of International Development*, Vol. 12, pp. 951-73.
- _____, 2001, "IMF Lending: How is it Affected by Economic, Political and Institutional Factors," *Journal of Policy Reform*, Vol. 4, pp. 243-70.
- Birdsall, Nancy, and others, 2001, "Will HIPC Matter?: The Debt Game and Donor Behavior in Africa," document présenté à la conférence WIDER sur l'allégement de la dette, Helsinki, 17-18 août.
- Bordo, Michael D, and Harold James, 2000, "The International Monetary Fund: Its Present Role in Historical Perspective," NBER Working Paper No. 7724 (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Boughton, James M., 2001, *Silent Revolution, The International Monetary Fund, 1979-1989* (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, and Alexandros T. Mourmouras, 2002, "Is Policy Ownership an Operational Concept?" IMF Working Paper 02/72 (Washington: Fonds monétaire international).
- Bresnan, John, ed., 1987, *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

- Brooks, Ray, and others, 1998, "External Debt History of Ten Low-Income Developing Countries," IMF Working Paper 98/72 (Washington: Fonds monétaire international).
- Conway, Patrick, 2000, "IMF Programs and Economic Crisis: An Empirical Study of Transition" (non publié; city: University of North Carolina, Department of Economics).
- _____, 1994, "IMF Lending Programs: Participation and impact," *Journal of Development Economics*, Vol. 45, pp. 365-91.
- Cordella, Tito and Giovanni Dell'Ariccia, 2002, *Limits of Conditionality in Poverty Reduction Programs*, IMF Working Paper 02/115 (Washington: Fonds monétaire international).
- Devarajan, Shantayanan, 1997, "Real Exchange Rate Misalignment in the CFA Zone," *Journal of African Economies*, Vol. 6, No. 1 pp. 35-53.
- _____, and others, 2001, *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies* (Washington: Banque mondiale).
- Dicks-Mireaux, Louis, and others, 2000, "Evaluating the effect of IMF Lending to Low-Income Countries," *Journal of Development Economics*, Vol. 61, pp. 495-526.
- Dixit, Avinash, 2000, "IMF Programs as Incentive Mechanism" (non publié; Washington: Département des études du FMI).
- Dollar, David, and Jakob Svensson, 2000, "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes?" *The Economic Journal*, Vol. 110 (Octobre), pp. 894-917.
- Drazen, Allan, 2002, *Conditionality and Ownership in IMF Lending: A Political Economy Approach*, document établi pour la deuxième conférence annuelle du Département des études du FMI.
- Eichengreen, Barry, and Ashoka Mody, 2001, "Bail-ins, Bailouts, Borrowing Costs", *IMF Staff Papers Vol. 47*, pp.155-87.
- Elborgh-Woytek, Katrin C., and Mark W. Lewis, 2002, "Privatization in Ukraine: Challenges of Assessment and Coverage in Fund Conditionality," Policy Discussion Paper No. 02/7 (Washington: Fonds monétaire international).
- Fonds monétaire international, 2002, *Biennial Review of the Implementation of the IMF's Surveillance and of the 1977 Surveillance Decision – Overview* (Washington).
- _____, 2002, *Biennial Review of the Implementation of the IMF's Surveillance and of the 1977 Surveillance Decision – Surveillance in a Program Environment* (Washington).

- _____, 2002, *Guidance on the Design and Implementation of IMF Conditionality – Preliminary Considerations*(Washington).
- _____, 2002, *The Modalities of Conditionality—Further Considerations* (Washington).
- _____, 2001, *Conditionality in Fund-Supported Programs – Overview* (Washington).
- _____, 2001, *Review of the Fund’s Experience in Governance Issues* (Washington).
- _____, 2001, *Streamlining IMF Structural Conditionality: Review of Initial Experience* (Washington).
- _____, 2001, *Strengthening Country Ownership of IMF-Supported Programs* (Washington).
- _____, 2001, *Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality* (Washington).
- _____, 1998, *External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts* (Washington).
- _____, 1997, *Good Governance: The IMF’s Role* (Washington).
- Friedman, Milton, 1958 “Foreign Economic Aid: Means and Objectives,” Yale Review.
- Goldsbrough, David, and others, 1996, *Reinvigorating Growth in Developing Countries: Lessons from Adjustment Policies in Eight Economies*, Occasional Paper No. 139 (Washington: Fonds monétaire international).
- Goreux, Louis M., “The Fund and the Low-Income Countries,” dans *The International Monetary Fund in Multipolar World: Pulling Together*, par Catherine Gwin, Richard Feiberg, et al. (Washington: Overseas Development Council).
- Gutierrez, E., and others, 1992, *All in the Family: A Study of Elites and Power Relations in the Philippine* (Quezon City, Philippines: Institute for People’s Democracy).
- Haque, Nadeem Ul, and Mohsin S. Khan, 1998, “Do IMF-Supported Programs Work? A Survey of the Cross-Country Empirical Evidence,” IMF Working Paper No. 98/169 (Washington: Fonds monétaire international).
- Haque, Nadeem Ul, and Peter J. Montiel, 1992, “Fiscal Policy in Pakistan Since 1970,” IMF Working Paper 92/97 (Washington: Fonds monétaire international).
- Husain, Ishrat, 2002, “Economic Reforms and Macroeconomic Management in Pakistan, 1999-2001,” allocution (disponible sur www.sbp.org.pk/about/speech/speeches.htm).

- Ivanova, Anna, Wolfgang Mayer, Alex Mourmouras and George Anayiotos, 2001, "What Determines the Success or Failure of Fund-Supported Programs?" étude présentée à la deuxième conférence annuelle du Département des études du FMI, Washington.
- Jeanne, Olivier, and Jeromin Zettelmeyer, 2001, "International Bailouts: The IMF's Role," *Economic Policy*, Vol. 16, Issue 33 (October), pp. 407-32.
- Joyce, Joseph P., 2001, "Time Present and Time Past: A Duration Analysis of IMF Program Spells," Federal Reserve Bank of Boston Working Paper No. 01-2 (Boston: Banque fédérale de réserve).
- Joyce, Joseph P., 1992, "The Economic Characteristics of IMF Program Countries," *Economic Letters*, Vol. 38, pp. 237-42.
- Khan, Mahmood H., and Mohsin S. Khan, 1998, "Taxing Agriculture in Pakistan," IMF Institute Paper on Policy Analysis and Assessment 98/3 (Washington: Fonds monétaire international).
- Khan, Mohsin S., and Malcolm D. Knight, 1985, *Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth*, IMF Occasional Paper No. 41 (Washington: Fonds monétaire international).
- Kirkpatrick, Colin and David Tennant, 2002, "Responding to Financial Crisis: Better Off Without the IMF? The Case of Jamaica," Finance and Development Research Programme Working Paper No. 38 (Manchester: IDPM, University of Manchester).
- Krueger, Anne O., 1998, "Whither the World Bank and the IMF?" *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, pp. 1983-2020.
- Mackenzie, G. A., and others, 1997, *The Composition of Fiscal Adjustment and Growth: Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies*, IMF Occasional Paper No. 149 (Washington: I Fonds monétaire international).
- Marchesi, Silvia, 2000, "Adoption of an IMF Programme and Debt Rescheduling: An Empirical Analysis," Centre for the Study of Globalization and Regionalization Working Paper No. 56/00 (Coventry, Royaume-uni: University of Warwick).
- Mecagni, Mauro, 1999, "The Causes of Program Interruptions," in *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries: Studies by the Staff of the International Monetary Fund*, ed. by H. Bredenkamp and S. Schadler (Washington: Fonds monétaire international).
- Meltzer, Alan, and others, 2000, *Report of the International Financial Institutions Advisory Commission* (disponible sur <http://www.house.gov/jec/IMF/ifiac.htm>).
- Mody, Ashoka, and Diego Saravia, 2002, "IMF Doctor: Better at Prevention than Cure" (non publié; Washington: FMI).

- Mussa, Michael, and Miguel Savastano, 1999, "The IMF Approach to Economic Stabilization," IMF Working Paper No. 99/104 (Washington: Fonds monétaire international).
- Musso, Alberto, and Steven Philipps, 2001, "Comparing Projections and Outcomes in IMF-Supported Programs," IMF Working Paper No. 01/45 (Washington: Fonds monétaire international).
- Nsouli, Saleh M., and others, 1995, *Resilience and Growth Through Sustained Adjustment: The Moroccan Experience*, IMF Occasional Paper No. 117 (Washington:).
- Przeworski, A and J.R. Vreeland, 2000, "The Effects of IMF Programs on Economic Growth," *Journal of Development Economics*, Vol 62, No. 2, pp. 385-421.
- Rodlauer, Markus, and others, 2000, *Philippines: Towards Sustainable and Rapid Growth: Recent Developments and the Agenda Ahead*, IMF Occasional Paper No. 187 (Washington: Fonds monétaire international).
- Rouis, Mustapha, 1994, "Senegal: Stabilization, Partial Adjustment, and Stagnation," in *Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*, publié sous la direction de Ishrat Husain and Rashid Faruqee (Washington: Banque mondiale).
- Tahari, Amor, Jules de Vrijer, and Manal Fouad, 1996, "Senegal 1978-93," in *Adjustment for Growth: The African Experience*, by Hadjimichael and others, IMF Occasional Paper No. 143 (Washington: Fonds monétaire international).
- Tammen, Melanie S., 1994, "Fostering Aid Addiction in Eastern Europe," in *Perpetuating Poverty: The IMF, the World Bank and Developing Countries*, publié sous la direction de Doug Bandow and Ian Vásquez (Washington: Cato Institute).
- Thacker, Strom C., 1999, "The High Politics of IMF Lending". *World Politics*, Vol. 52 (October), pp 38-75.
- Thomas, Alun, 2002, "Prior Actions—True Repentance? An Evaluation Based on IMF Programs Over the 1992-99 Period," projet de document de travail du FMI (à paraître).
- Tsikata, Tsidi, 1999, "Progress Toward External Viability," in *Economic Adjustment and Reform in Low-Income Countries: Studies by the Staff of the International Monetary Fund*, publié sous la direction de H. Bredenkamp et S. Schadler (Washington: Fonds monétaire international).
- Willett, Thomas D., 1999, "The Need for a Political Economy Capability at the IMF," working paper (Claremont, California: Claremont Graduate University).

Willett, Thomas D., 2000, "A Soft-Core Public Choice Analysis of the International Monetary Fund," projet de document de travail (Claremont: Claremont Graduate University).

Wimmer, Andreas, and others, 2002, "Political Science Tools for Assessing Feasibility and Sustainability of Reforms" (à paraître sur www.IMF.org/ieo).

World Bank, 2000, *Combating Corruption in the Philippines*, Philippine Country Management Report (Washington).

World Bank, 1998, Pakistan Public Expenditure Review, p. 33.

Glossaire¹

A

Accès — Politique et limites (Access Policy and Access Limits)

Politique régissant l'utilisation des ressources du FMI par ses pays membres, y compris les limites d'accès exprimées en pourcentage de la quote-part. La politique d'accès [aux ressources du FMI], notamment les limites d'accès annuel et cumulé, au titre des *tranches de crédit* et du *mécanisme élargi de crédit* (MEDC) sont révisées chaque année. L'accès au titre des autres facilités est révisé périodiquement aussi. L'accès au titre de la *facilité de réserve supplémentaire* (FRS) et des *lignes de crédit préventives* (LCP) n'est pas soumis à des limites liées à la quote-part.

Accord (Arrangement)

Décision par laquelle le FMI donne à un pays membre l'assurance qu'il est prêt à lui fournir des devises ou des DTS, conformément aux modalités énoncées dans la décision et pendant une période déterminée. Le *Conseil d'administration* approuve un accord — qui n'est pas un contrat légal — à l'appui d'un programme d'ajustement dans le cadre duquel le pays membre applique une série de mesures afin de réduire les déséquilibres économiques et d'obtenir une croissance durable. Les ressources utilisées dans le cadre d'un accord sont assorties de l'obligation de rembourser le FMI conformément au calendrier prévu et de payer des commissions sur l'encours des *achats* (tirages) et des prêts.

Accord de confirmation (Stand-By Arrangement)

Décision par laquelle le FMI donne à un pays membre l'assurance qu'il pourra effectuer des *achats* (tirages) au *compte des ressources générales* (CRG) jusqu'à concurrence d'un montant déterminé et pendant une période déterminée (en général un à deux ans), sous réserve que le pays respecte les modalités énoncées dans l'accord sous-jacent.

Accord de précaution (Precautionary Arrangement)

Accord de confirmation ou *accord élargi* par lequel le pays membre s'engage à remplir certaines conditions requises pour faire appel aux ressources du FMI, bien qu'il ait signalé au *Conseil d'administration* qu'il n'a pas l'intention d'effectuer d'*achats* (tirages).

¹ Ce glossaire est fondé sur le glossaire de termes financiers et diverses fiches techniques préparés par le Département des relations extérieures du FMI. L'ensemble du glossaire est disponible (en anglais uniquement) sur le site du FMI, à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/exr/glossary/index.asp>. Les fiches techniques peuvent être consultées (en français) à l'adresse http://www.imf.org/cgi-shl/create_x.pl?fctfra.

Accord élargi [de crédit] (Extended Arrangement)

Décision dans le cadre du *mécanisme élargi de crédit* par laquelle le FMI donne à un pays membre l'assurance qu'il pourra effectuer des achats (tirages) au compte des *ressources générales* (CRG) jusqu'à concurrence d'un montant déterminé et pendant une période déterminée.

Achats et rachats (Purchases and Repurchases)

Le FMI met ses *ressources générales* à la disposition de ses pays membres en leur permettant d'acheter des DTS ou de la monnaie d'autres membres en échange de leur monnaie nationale. Par définition, il doit y avoir rotation des ressources générales du FMI : les achats (tirages) doivent être remboursés sous forme de rachats (remboursements) échelonnés au cours de la période prévue par la politique ou le mécanisme au titre duquel ils ont été effectués.

Article IV (Article IV)

Les consultations au titre de l'article IV constituent le principal moyen par lequel le FMI exerce sa surveillance bilatérale. Conformément à l'article IV de ses *Statuts*, le FMI tient des consultations, normalement annuelles, avec chacun de ses pays membres. L'objectif de ces consultations est d'évaluer si l'évolution et la politique économiques d'un pays sont propres à assurer une croissance durable et la stabilité intérieure et extérieure. Le FMI cherche ainsi à offrir un mécanisme préventif qui peut signaler les dangers à l'horizon économique et anticiper le besoin d'une action des pouvoirs publics. Ces consultations aboutissent à la rédaction d'un rapport des services du FMI qui est examiné par le *Conseil d'administration du FMI*. De nombreux pays choisissent de rendre ces rapports publics après leur examen par le Conseil.

Assurance de financement (Financing Assurances)

Politique établie par le FMI en réponse à la crise de l'endettement extérieur de la fin des années 1970 et du début des années 1980 pour aider à mobiliser le soutien de la communauté bancaire internationale aux pays ayant des difficultés à assurer le service de leur dette. Le FMI ne met ses ressources à la disposition d'un pays qui entreprend un programme d'ajustement qu'après avoir reçu l'assurance que le financement nécessaire pour le programme sera disponible.

C

Club de Paris (Paris Club)

Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers officiels, pour la plupart des pays industrialisés, qui recherchent des solutions pour les pays débiteurs confrontés à des difficultés de paiement. Bien que le Club de Paris n'ait aucun fondement juridique, ses membres conviennent de règles et de principes en vue de conclure un accord concerté, rapide et efficace sur le rééchelonnement de la dette d'un pays. Le Club de Paris et le FMI entretiennent des contacts étroits, le Club de Paris exigeant généralement qu'un pays applique un programme appuyé par le FMI pour consentir un rééchelonnement.

Comité monétaire et financier international (CMFI) (International Monetary and Financial Committee) (IMFC)

Le CMFI est composé de 24 gouverneurs qui représentent des groupes de pays, correspondant à ceux représentés au Conseil d'administration. Il se réunit deux fois par an, à l'occasion de l'Assemblée générale annuelle et des réunions de printemps de la Banque mondiale et du FMI, pour donner des conseils au FMI sur le fonctionnement du système monétaire international. En avril 2002, les membres du CMFI étaient les gouverneurs du FMI pour l'Algérie, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Botswana, le Brésil, le Canada, la Chine, les Émirats arabes unis, les États-Unis, la Finlande, la France, le Gabon, l'Inde, l'Italie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Russie, la Suisse et la Thaïlande.

Conditionnalité (Conditionality)

Ce terme fait référence aux politiques économiques que les pays membres doivent appliquer pour pouvoir utiliser les ressources du FMI. La conditionnalité prend souvent la forme de *critères de réalisation* (objectifs monétaires et budgétaires, par exemple) ou de *repères*, et vise à garantir que les ressources du FMI seront utilisées de manière temporaire et en conformité avec le programme d'ajustement ayant pour objectif de corriger le déséquilibre des paiements extérieurs du pays membre.

Conseil d'administration (Executive Board)

Le Conseil d'administration est composé de 24 administrateurs représentant les 184 pays membres du FMI. À l'heure actuelle, 8 administrateurs représentent chacun un seul pays : Allemagne, Arabie saoudite, Chine, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni et Russie. Les 16 autres administrateurs représentent un groupe de pays. Le Conseil d'administration procède rarement à un vote formel : il prend plutôt ses décisions par consensus.

Critères de réalisation (Performance Criteria)

Indicateurs macroéconomiques ou structurels que le pays membre doit respecter, généralement sur une base trimestrielle ou semestrielle, pour pouvoir effectuer des achats selon l'échelonnement prévu au titre d'un *accord de confirmation*, ou d'un accord dans le cadre du *mécanisme élargi de crédit* ou de la *facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance* (FRPC). Certains *critères de réalisation* sont ceux qui sont jugés nécessaires pour la mise en œuvre de dispositions particulières des Statuts.

D**Direction (Management)**

La Direction du FMI comprend le Directeur général et trois Directeurs généraux adjoints. Le Directeur général est le chef du personnel du FMI et le Président du Conseil d'administration. Il est nommé par le Conseil d'administration.

Droit de tirage spécial — DTS (Special Drawing Right — SDR)

Actif de réserve international que le FMI a créé en 1969 pour compléter les réserves internationales existantes. Le FMI détermine la valeur du DTS chaque jour sur la base d'un panier de quatre grandes monnaies (dollar, euro, yen et livre sterling) dont il additionne la

valeur en dollars en fonction des taux de change du marché. La composition du panier de monnaies est révisée en principe tous les cinq ans. Les pays membres peuvent utiliser des DTS pour divers transferts volontaires, y compris des opérations et transactions réalisées par l'intermédiaire du *compte des ressources générales* (CRG), telles que le paiement de commissions et les rachats (remboursements). Le DTS est aussi l'unité de compte des activités financières du FMI.

E

Échelonnement (Phasing)

Pratique consistant à mettre les ressources du FMI à la disposition des pays membres en plusieurs versements, au cours de la période couverte par un accord. Les décaissements peuvent s'étaler de manière équidistante sur toute la période, ou être concentrés en début ou en fin de période, selon les besoins de financement et la rapidité de l'ajustement.

F

Facilité d'ajustement structurel renforcée — FASR (Enhanced Structural Adjustment Facility — ESAF)

Facilité créée en décembre 1987 pour apporter une aide assortie de modalités concessionnelles aux pays à faible revenu confrontés à des problèmes persistants de balance des paiements. (Rebaptisée facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) en 1999).

Facilité de réserve supplémentaire — FRS (Supplemental Reserve Facility)

Guichet de financement établi en décembre 1997 pour fournir une aide financière aux pays membres confrontés à des difficultés de balance des paiements exceptionnelles dues à des besoins de financement à court terme résultant d'une perte soudaine et perturbatrice de la confiance des marchés se traduisant par des tensions sur le compte de capital et les réserves.

Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance — FRPC (Poverty Reduction and Growth Facility — PRGF)

Facilité créée en 1987 sous le nom de facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), élargie et prolongée en 1994, et de nouveau réaménagée en 1999 de manière à être axée plus fondamentalement et explicitement sur la réduction de la pauvreté. Son objectif est de soutenir des programmes qui visent à améliorer sensiblement et durablement la situation de la balance des paiements et à favoriser une croissance durable qui entraîne une hausse du niveau de vie et un recul de la pauvreté. Quatre-vingts pays à faible revenu sont actuellement admissibles. Les prêts sont décaissés dans le cadre d'accords triennaux, sous réserve du respect de critères de réalisation et de la conclusion des revues du programme. Les prêts sont assortis d'un taux d'intérêt annuel de 0,5 % et ont une durée de 10 ans, avec un différé de remboursement de 5 ans et demi.

Initiative en faveur des pays pauvres très endettés — PPTE (Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative)

Créée en 1996, l'initiative en faveur des PPTE vise à fournir une assistance exceptionnelle aux pays admissibles pour les aider à ramener la charge de leur dette extérieure à un niveau

viable, de manière à ce qu'ils puissent assurer le service de leur dette extérieure sans avoir besoin d'un nouvel allègement de dette et sans que leur croissance soit compromise. Cette initiative participe d'une approche globale de l'allègement de la dette qui fait intervenir les créanciers multilatéraux, le Club de Paris et les autres créanciers publics et bilatéraux. Pour que l'allègement de la dette soit utilisé à bon escient, le bénéfice de l'initiative est limité aux pays admissibles aux concours de la FRPC et de l'IDA qui ont établi de bons antécédents dans la mise en œuvre de programmes appuyés par la FRPC et l'IDA. L'initiative a été renforcée récemment en vue de fournir un allègement plus substantiel et plus rapide à un plus grand nombre de pays. Il est prévu que trente-six pays membres du FMI pourraient se prévaloir de cette initiative renforcée.

L

Lettre d'intention (Letter of intent)

Document dans lequel les autorités nationales exposent au Conseil d'administration le programme économique formulé en consultation avec le FMI, à l'appui d'une demande de concours financier de l'institution.

Ligne de crédit préventive — LCP (Contingent Credit Line — CCL)

La LCP vise à prévenir la propagation des crises financières, en permettant aux pays dont l'économie est foncièrement saine et bien gérée de mettre en place un financement pour parer à l'éventualité d'une crise. Un financement à court terme est mis à la disposition du pays au titre d'un *accord de confirmation* ou d'un *accord élargi* pour l'aider à faire face à un besoin de balance des paiements découlant d'un effondrement soudain et perturbateur de la confiance du marché dû à la contagion et essentiellement à des événements qui échappent au contrôle du pays.

M

Mécanisme élargi de crédit (Extended Fund Facility)

Guichet de financement dans le cadre duquel le FMI soutient un programme économique qui porte en général sur trois ans et vise à surmonter des difficultés de balance des paiements résultant de problèmes macroéconomiques et structurels. En règle générale, le programme énonce les objectifs globaux pour la période de trois ans et les mesures spécifiques pour la première année; les mesures à prendre les années suivantes sont définies lors des revues du programme.

Mécanisme de financement compensatoire (Compensatory Financing Facility)

Mécanisme (guichet) de financement spécial du FMI établi pour fournir des ressources aux pays membres afin de combler un déficit de leurs recettes d'exportation et de services, ou un surcoût de leurs importations de céréales à caractère temporaire et imputable à des événements échappant à leur contrôle.

P

Politique des tranches de crédit (Credit Tranche Policies)

On entend par cette expression les modalités selon lesquelles les pays membres peuvent avoir recours aux crédits du FMI. Le montant des concours que peut obtenir un pays est fonction

de sa *quote-part*. À l'origine, le FMI accordait des crédits aux pays membres en quatre tranches, chacune équivalant à 25 % de la quote-part. Pourvu que le pays fasse des efforts raisonnables pour résoudre ses problèmes de balance des paiements, il peut utiliser les ressources du FMI jusqu'à la limite de la première tranche de crédit à des conditions assez libérales. Pour demander à utiliser davantage de ressources (à tirer sur les tranches supérieures de crédit), le pays doit donner au FMI de bonnes raisons de penser que ses difficultés de balance des paiements seront réglées dans un délai raisonnable. Ces tirages s'effectuent presque toujours dans le cadre d'un *accord de confirmation* ou d'un *accord élargi*, ce qui signifie que les achats sont échelonnés et subordonnés au respect de *critères de réalisation* et à des revues.

Principe du rachat par anticipation (Early Repurchase Expectation)

Principe selon lequel un rachat doit être effectué avant la date prévue à l'origine. Aux termes des Statuts, un pays membre est censé normalement racheter sa monnaie (effectuer un remboursement de monnaies utilisables (devises «dures») à mesure que la situation de sa balance des paiements et de ses réserves s'améliore. La politique actuelle est en vigueur depuis juin 1979 et établit les montants des rachats en tenant compte des réserves et de la croissance du pays membre, ainsi que d'autres paramètres. Un autre principe de rachat par anticipation s'applique aux achats au titre de la facilité de réserve supplémentaire et des lignes de crédit préventives. Ces rachats sont censés être effectués un an avant l'échéance, à ceci près que, à la demande du pays, le FMI peut décider d'allonger le délai d'un an maximum, mais en aucun cas au-delà de l'échéance initiale.

Q

Quote-part (Quota)

La souscription, exprimée en *DTS*, que doit verser chaque pays lorsqu'il devient membre du FMI. Un montant ne dépassant pas 25 % doit être payé en *DTS* ou en d'autres actifs de réserve acceptables et le reste en monnaie du pays membre, que le FMI peut à son tour utiliser pour obtenir des actifs de réserve auprès du pays membre. La quote-part détermine le montant maximum de ressources qu'un pays membre est appelé à fournir au FMI, le nombre de voix qui lui est attribué, la distribution des allocations de *DTS* et l'accès aux ressources du FMI. Les quotes-parts font normalement l'objet d'un réexamen tous les cinq ans.

R

Ratio de liquidité (Liquidity Ratio)

Ratio utilisé pour évaluer la capacité du FMI à fournir une aide financière aux pays membres et de satisfaire les créances des pays membres sur lui-même. Il s'agit du ratio de ses ressources utilisables non engagées nettes à ses engagements liquides.

Repères (Benchmarks)

Dans le cadre des accords du FMI, les repères sont des points de référence qui servent à évaluer les progrès réalisés. Les repères peuvent être quantitatifs ou structurels, et trimestriels ou semestriels.

Ressources générales (General Resources)

Ensemble des actifs ordinaires (propres) ou empruntés que le FMI détient au *compte des ressources générales* (CRG) et qui constituent l'essentiel des ressources dont l'institution dispose pour fournir un appui financier à ses pays membres.

S

Statuts (Articles of Agreement)

Traité international qui énonce les buts et les principes du FMI et décrit sa structure financière. Les Statuts, qui sont entrés en vigueur en décembre 1945, ont été rédigés par des représentants de 45 nations lors d'une conférence qui s'est tenue à Bretton Woods, dans l'État du New Hampshire. Ils ont été amendés trois fois — en 1969, 1978 et 1992 — pour permettre au FMI de s'adapter à l'évolution de la structure économique et financière mondiale.

Suivi du programme (Program Monitoring)

Suivi effectué par les services du FMI pour déterminer si les critères de réalisation spécifiés et les engagements pris dans le cadre d'un *accord de confirmation* ou d'un *accord élargi* sont respectés par le pays bénéficiant du concours du FMI (voir conditionnalité).

Surveillance (Surveillance)

Conformément à ses *Statuts*, le FMI a pour mission de surveiller la politique de change de ses pays membres afin de contrôler le système monétaire international et d'assurer son bon fonctionnement. À cet effet, le FMI évalue si l'évolution et la politique économiques d'un pays sont de nature à assurer une croissance durable et la stabilité intérieure et extérieure (surveillance bilatérale). Il évalue aussi les implications de la politique économique des pays membres sur l'économie mondiale et examine l'évolution et les perspectives du système monétaire international (surveillance multilatérale). Le FMI cherche ainsi à offrir un mécanisme préventif qui peut signaler les dangers à l'horizon économique et anticiper le besoin d'une action des pouvoirs publics. (Voir aussi *Article IV*)

Surveillance renforcée (Enhanced Surveillance Procedure)

Politique mise en place en 1985 pour aider les pays membres à faire face à leurs problèmes d'endettement et à normaliser leurs relations avec leurs créanciers. Pendant la période couverte par cette procédure, les services du FMI suivent l'évolution économique du pays. Ils préparent une évaluation du programme économique du pays, que celui-ci peut présenter à ses créanciers officiels et privés pour examen. Le champ de cette procédure a été élargi en 1993 aux situations dans lesquelles un pays membre juge utile que ses progrès soient suivis par les services du FMI.

T

Taux de base des commissions (Basic Rate of Charge)

Taux de commission uniformisé applicable à l'encours des crédits du FMI financés sur ses ressources générales. Le taux de base, correspondant à un pourcentage du taux d'intérêt du DTS, lui-même fixé hebdomadairement, s'applique au solde journalier de l'encours total des achats (tirages) au cours de chacun des trimestres financiers du FMI. Le FMI perçoit une

commission additionnelle pour l'utilisation de ressources au titre de la facilité de réserve supplémentaire et des lignes de crédit préventives.

U

Utilisation des ressources (ou du crédit) du FMI (Use of IMF Resources (or IMF Credit))

Octroi de crédit aux pays membres en utilisant les ressources du *compte des ressources générales* (CRG), prêts accordés aux pays membres sur les ressources du compte de versements spécial ou ressources empruntées par le FMI en qualité de fiduciaire pour le compte de fiducie de la FRPC.

Réponse de la direction du FMI

Réponse des services du FMI

Réponse du BIE

**Déclaration du Directeur général sur
l'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI
effectuée par le Bureau indépendant d'évaluation
Réunion du Conseil d'administration
20 septembre 2002**

24. Nous accueillons avec grand intérêt ce premier rapport du Bureau indépendant d'évaluation (BIE), et souhaitons louer les efforts considérables engagés pour son élaboration¹. La haute qualité du rapport démontre que le BIE devrait contribuer très largement à l'amélioration des travaux du FMI. Nous souscrivons largement à nombre des conclusions du rapport, et nous comptons procéder à une revue interne des moyens qui permettraient de tirer parti des récentes initiatives de politique économique pour remédier aux problèmes identifiés dans le document.

25. L'un des mérites importants du rapport est de soulever la question de savoir quand l'utilisation prolongée devient un obstacle et, si tel est le cas, pour quelle raison. Dans certains cas, l'utilisation des ressources sur des périodes prolongées rend compte des avantages qu'un pays peut retirer de sa collaboration à plus long terme avec le FMI. Il est donc important de reconnaître que la solution des problèmes associés à l'utilisation prolongée des ressources entraîne des choix, et qu'une période d'engagement prolongée n'est pas forcément préjudiciable. Nous souhaitons avoir l'avis des administrateurs sur ce point important.

26. En ce qui concerne les recommandations concrètes du rapport, nous convenons que les modalités de la surveillance doivent être renforcées, notamment pour les pays qui appliquent un programme. Au terme de l'examen biennal de la surveillance de 2002, le Conseil d'administration a pris d'importantes mesures dans ce sens. Et surtout, le Conseil a précisé que, dans les pays sous programme, la surveillance doit aussi comporter un processus de réévaluation des conditions et politiques économiques dans une optique différente, et il est convenu de donner plus de flexibilité au calendrier des consultations au titre de l'article IV de manière à ce que ces dernières aient lieu à des étapes du cycle budgétaire ou du programme où elles ont le plus d'utilité. Une note d'orientation incorporant ces recommandations a d'ores et déjà été communiquée aux services du FMI. L'évaluation ex-post systématique des programmes que préconise le rapport semble constituer une autre méthode prometteuse.

27. Parallèlement, dans les recommandations liées à la conception et à l'exécution des programmes, nous notons une large convergence de vues sur les conclusions de l'examen de la conditionnalité. Comme dans le rapport du BIE, l'examen de la conditionnalité fait

¹ Un document des services du FMI, qui fait suite au rapport et examine certains aspects techniques, a été distribué au Conseil d'administration.

ressortir que les principes d'internalisation par les pays, de rationalisation de la conditionnalité, d'adaptation des programmes aux conditions spécifiques des pays concernés, et de la coordination effective avec les autres institutions multilatérales sont importants pour la réussite du processus de conception et de mise en œuvre des programmes appuyés par le FMI. Ces principes font partie intégrante du nouveau projet de lignes directrices sur la conditionnalité qui doivent être passées en revue par le Conseil le 16 septembre, et communiquées ensuite aux services du FMI². Ces lignes directrices constituent une base pour aller de l'avant, mais ne représentent en fait qu'une première étape d'un processus qui nécessitera une attention constante.

28. Le rapport demande à ce que l'appui financier du FMI soit accordé de manière plus sélective. Le principe de la sélectivité a été examiné et réaffirmé par le Conseil, et il en est tenu compte dans le projet de nouvelles lignes directrices sur la conditionnalité. Comme le reconnaît le rapport, la décision d'accorder ou de refuser un appui financier est souvent extrêmement difficile à prendre. Dans ces conditions, nous devons veiller à ce que le processus conduisant aux accords avec les pays membres comporte une évaluation précise et explicite des conditions requises pour mener à bien l'exécution d'un programme, en particulier lorsque le pays membre a de mauvais antécédents dans ce domaine. Certaines des autres recommandations — par exemple l'évaluation de l'appui politique dont bénéficie le programme d'ajustement, sur laquelle insiste le rapport — pourraient contribuer à la réalisation de cet objectif.

29. Les initiatives de politique économique d'ores et déjà en cours — et brièvement décrites plus haut — devraient permettre dans une certaine mesure d'atténuer l'impact d'une utilisation des ressources générales du FMI sur des périodes indûment prolongées par les pays membres. Le rapport suggère en outre la mise en place de mesures spécialement adaptées aux relations du FMI avec les pays membres qui sont considérés comme des utilisateurs prolongés. Nous recueilleront avec grand intérêt l'avis des administrateurs sur ce point : sont-ils en faveur de mesures spécifiques (et plus restrictives), ou une approche préventive plus générale leur paraît-elle suffisante?

30. Pour l'avenir, la Direction mettra en place un groupe de travail interne qui sera chargé d'examiner les questions soulevées dans le rapport et de formuler des recommandations sur les meilleures solutions possibles, tout en tenant compte de l'avis des administrateurs. Le groupe de travail aura pour objectifs essentiels d'établir un ordre de priorité des recommandations du rapport et de proposer une stratégie pour l'exécution efficace des tâches prioritaires convenues. Cela étant, nous demanderont au groupe de travail d'aborder les questions suivantes : i) comment résoudre les problèmes identifiés dans le rapport en tirant parti des initiatives de politique économique actuelles; ii) autres recommandations qui pourraient permettre d'améliorer la conception des programmes de manière à ce qu'ils concilient davantage les ambitions et les réalités; iii) déterminer si les questions non encore

² SM/02/276, 23 août 2002.

incluses dans le programme de travail doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. Nous nous proposons de revenir au Conseil au début de l'année prochaine pour examiner les recommandations du groupe de travail.

**Réponse des services du FMI à l'évaluation faite par le Bureau indépendant
d'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI
Réunion du Conseil d'administration
20 septembre 2002**

Introduction

31. La première évaluation effectuée par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) présente une analyse utile de l'utilisation prolongée des ressources du FMI pendant ces trente dernières années et apporte un complément bienvenu à la série des évaluations des politiques et pratiques de l'institution. Les services du FMI et le BIE ont un objectif commun, qui est de renforcer les décisions de prêt du FMI et d'assurer une meilleure conception et exécution des programmes qu'il soutient, de manière à ce que ceux-ci favorisent une amélioration durable de la croissance et du bien-être des pays membres. Les questions fondamentales soulevées dans le rapport — comment renforcer l'internalisation des programmes, comment aider les pays à établir des antécédents de réformes et quand accorder aux pays le bénéfice du doute — sont des questions auxquelles les services et la direction du FMI doivent faire face au quotidien. À cet égard, nombre des recommandations utiles du rapport — comme celles qui ont trait à la rationalisation de la conditionnalité et au renforcement de l'internalisation des programmes — sont en cours d'application dans le cadre d'initiatives lancées par la direction ou le Conseil d'administration, tandis que d'autres restent à l'étude.

32. Les services du FMI souscrivent à la plupart des conclusions du rapport, mais il y a des points sur lesquels leur opinion s'en écartent quelque peu. L'objet de la présente note n'est pas de reprendre tous ces points un par un, mais de faire connaître leur réaction initiale à certaines questions importantes soulevées dans le rapport.

Nature et ampleur de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

33. L'intérêt de ce rapport est notamment de soulever les questions suivantes : quand l'utilisation prolongée des ressources du FMI pose-t-elle un problème et, lorsque c'est le cas, pourquoi? Ce phénomène tient en partie à la prise de conscience des avantages qu'une intervention à long terme du FMI peut offrir dans certains cas à ses pays membres. Cela est vrai, par exemple, de l'intervention du FMI dans les pays à faible revenu, dont les besoins de balance des paiements ont un caractère persistant qui a été de plus en plus reconnu. Pour les autres pays en développement en passe de parvenir au stade où ils peuvent avoir un accès durable aux marchés internationaux de capitaux, la mise en place du cadre macroéconomique et des institutions nécessaires pour faire face aux risques inhérents à l'intégration peut être un processus de longue haleine. Étant donné les défis associés à cette transition et les nouvelles difficultés qui ont accompagné l'intégration aux marchés internationaux de capitaux, nombre de pays ont éprouvé la nécessité d'un engagement périodique avec le FMI.

34. Ces exemples ne confirmeraient pas l'idée que l'utilisation prolongée des ressources du FMI ne s'accompagne d'aucune difficulté, et, sur ce point, le rapport décele à raison plusieurs problèmes. Le point de départ de ce rapport, qui est largement accepté — et auquel

souscrivent vivement les services du FMI — est que le FMI n'est pas appelé à être pendant longtemps une source de financement continue pour ses pays membres. Comme les administrateurs l'ont fait observer à plusieurs reprises¹, la capacité de soutien financier du FMI à ses pays membres dans le cadre d'accords ou d'achats successifs ne doit pas servir à faire de lui une source de financement continue, mais à lui permettre de continuer à répondre à leurs besoins de balance des paiements temporaires quand et dans la mesure où ceux-ci se font sentir.

35. D'après la définition retenue dans le rapport, un pays est un utilisateur persistant s'il met en œuvre des programmes appuyés par le FMI pendant sept ans au moins sur une période de dix ans. Sur cette base, 44 pays membres (dont 29 admissibles à la FRPC) ont été des utilisateurs persistants à un moment ou à un autre entre 1971 et 2000; il faut y ajouter sept autres pays si l'on tient compte des accords de précaution. Toutefois, pour déterminer l'ampleur totale de l'utilisation prolongée, il vaudrait mieux ne pas compter les utilisateurs des ressources générales avec ceux des autres ressources du FMI sous peine d'obtenir des résultats induisant en erreur : environ 40 % des pays membres admissibles à la FRPC seraient classés dans la catégorie des utilisateurs persistants, tandis que, parmi les pays membres à revenu intermédiaire, le pourcentage est plus proche des 20 % (ou environ 25 % s'il est tenu compte des accords de précaution).

36. Les données sur l'ampleur de l'utilisation prolongée qui sont présentées dans le rapport concordent plus ou moins avec les résultats d'autres travaux des services du FMI. Il ressort des travaux préparatoires effectués pour l'examen des mécanismes de prêt du FMI en 2000 que les pays membres étaient relativement peu nombreux à faire des tirages sur les tranches de crédit année après année, mais beaucoup plus nombreux à conclure des accords successifs tout en effectuant peu d'achats, car les programmes ne mettaient pas longtemps à sortir de leurs rails². Cela indique que, en général, le fond du problème ne réside pas dans l'engagement des ressources du FMI pour des périodes trop longues, mais dans la négociation de programmes qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas exécutés. En conséquence, au lieu de nous attaquer à l'utilisation prolongée des ressources *en soi*, nous sommes attachés à améliorer la conception et l'exécution des programmes et à renforcer leur internalisation en modifiant les politiques du FMI dans les domaines de la conditionnalité, de la surveillance et de l'assistance technique.

37. Le rapport indique que l'utilisation prolongée prend de l'ampleur en grande partie parce que les pays admissibles à la FRPC ont davantage recours à cette pratique. Pour ces

¹ Voir le résumé du Président, «Modalités des opérations spéciales FASR dans le cadre de l'initiative PPTE et autres questions relatives à la FASR», réunions du Conseil d'administration 97/5, 97/8 et 97/10.

² «Review of Fund Facilities — Preliminary Considerations, EBS/00/37, 2 mars 2000, pages 29-30, et annexe IV.

pays, les causes de l'utilisation prolongée et les problèmes qu'elle pose sont généralement quelque peu différents de ceux observés pour le reste des pays membres. Le rapport indique avec raison que les besoins de balance des paiements de nombre de pays membres à faible revenu sont persistants et que le soutien financier du FMI en leur faveur doit être d'une durée beaucoup plus longue que son aide aux autres membres. Dans le cadre de la FASR, et maintenant de la FRPC, le FMI confère actuellement un caractère légitime à l'utilisation prolongée de ses ressources (contrairement aux pratiques suivies dans le cadre des précédents Fonds fiduciaire et Facilité d'ajustement structurel (FAS)). Les principes directeurs de l'utilisation de nos ressources concessionnelles sont définis par l'instrument portant création du compte de fiducie de la FRPC, et non par les dispositions générales des statuts du FMI. Dans ces cas, le fond du problème ne réside pas dans la nature persistante de l'intervention du FMI, mais dans l'impossibilité pour certains programmes soutenus par le FMI de fournir les résultats recherchés. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que certains des utilisateurs persistants parmi les pays membres à faible revenu ont établi de très bons antécédents en matière d'application réussie des programmes et que c'est en fait parce que leurs antécédents sont bons que leurs programmes ont été soutenus par le FMI dans le cadre d'accords successifs. L'Ouganda en est un exemple. Nous ne voulons pas dire que pareille utilisation prolongée est sans difficulté potentielle, mais qu'il faut tenir compte de ces différences pour comprendre le phénomène de l'usage prolongé des ressources du FMI et concevoir les stratégies visant à le traiter.

38. Le rapport indique en outre que l'utilisation prolongée des ressources du FMI par les pays membres à faible revenu tient en partie au besoin qu'ont les prestataires d'aide et autres bailleurs de fonds d'obtenir des assurances que leurs décaissements bénéficient à des pays jouissant d'un cadre macroéconomique solide. Un accord FRPC est-il dans tous les cas le vecteur que le FMI devrait utiliser pour signaler qu'il approuve la politique macroéconomique et la stratégie de réduction de la pauvreté adoptées par un pays membre? C'est là une bonne question, qui sera approfondie dans une note sur le rôle du FMI dans ses pays membres à faible revenu, laquelle sera prête à être examinée après l'Assemblée annuelle. En outre, nous envisageons de présenter, peu après l'Assemblée annuelle, un document dans lequel nous reviendrons sur la question plus générale de l'utilisation des accords avec le FMI comme émetteur de signal, et nous examinerons dans quelle mesure d'autres moyens, comme les programmes suivis par les services du FMI ou la surveillance renforcée, sous une forme ou une autre, pourrait être employés à cette fin.

Conséquences de l'utilisation prolongée des ressources du FMI

39. Pour évaluer l'utilisation prolongée dans son ensemble, il faut tenir compte des importants arbitrages en jeu. Il importe de reconnaître qu'un engagement de longue durée n'est pas toujours une mauvaise chose, mais qu'il est, dans certains cas, une indication que les programmes d'ajustement soutenus par le FMI n'ont pas donné lieu à l'ajustement escompté de la balance des paiements. Ces derniers cas sont, plus clairement problématiques, même s'il est tenu compte du rôle de divers facteurs, dont les chocs externes défavorables et l'évolution de la situation politique dans les résultats des programmes.

40. Le rapport présente un corps d'analyse décrivant les caractéristiques des utilisateurs persistants et décrivant les résultats économiques correspondants, et aboutit à la conclusion que ce phénomène s'accompagne de vastes effets économiques défavorables. Cependant, le rapport ne semble pas déceler de pareils effets dans les cas d'utilisation des ressources concessionnelles du FMI, où le coefficient du revenu par habitant est positif et significatif. Il convient de noter qu'il est très difficile de déterminer à quoi attribuer ces effets, car l'existence d'une corrélation peut tout simplement tenir au fait que les pays soumis à des chocs plus graves et ayant une croissance plus lente sont davantage susceptibles d'avoir à s'adresser au FMI. Les techniques économétriques employées ne donnent pas des résultats tout à fait convaincants sur le sens de la causalité³. Cependant, d'autres effets négatifs, comme l'impact des négociations de programmes successifs sur le processus d'élaboration de la politique économique, seront probablement importants dans certains cas, même s'ils ne peuvent pas être statistiquement identifiés.

41. Les problèmes que peut poser l'utilisation prolongée des ressources du FMI sont très clairement illustrés, dans le rapport, par l'étude critique et éclairée de trois pays (Pakistan, Philippines et Sénégal). L'examen de ces cas met en lumière l'absence de concordance entre l'horizon temporel des programmes et le degré d'ambition de leurs objectifs, la sous-estimation des risques d'inexécution du programme qui sont associés à une faible internalisation et au manque de volonté politique, une analyse insuffisante des principaux risques pour le programme et la rareté des évaluations a posteriori des programmes. En outre, le rapport indique que les priorités de la conditionnalité structurelle n'ont souvent pas été bien définies, de sorte que le respect d'un sous-ensemble de conditions ne garantit pas que l'on s'attaque aux problèmes les plus critiques.

42. Si ces études de cas font ressortir un grand nombre de questions qui sont à la fois valides et préoccupantes, l'évaluation globale par les services du FMI de ces études de cas diffère quelque peu de celle que contient le rapport. Par exemple, les programmes des Philippines entre 1986 et 1997 n'ont pas été totalement inefficaces et ont jeté les bases de leur retour sur les marchés de capitaux — accès qui s'est maintenu sans interruption (même durant la crise asiatique) pendant près d'une décennie. En effet, de tous les pays asiatiques touchés par la crise, les Philippines sont le pays où l'effet de la crise sur la croissance de la

³ Les travaux économétriques présentés en annexe viennent approfondir l'étude récente de Barro et Lee (2002). Bien qu'elle ne fournisse pas suffisamment d'informations pour permettre une évaluation complète, l'annexe semble présenter les mêmes points faibles que cette étude, notamment en ce qui concerne le choix de l'instrument et des variables (la possibilité de leur corrélation avec le terme d'erreur, leur pouvoir explicatif et leur interprétation) et du traitement des programmes FRPC dans l'échantillon. Par ailleurs, le rapport n'indique pas clairement comment l'analyse a considéré séparément le caractère endogène d'un programme soutenu par le FMI et l'utilisation persistante de ses ressources, étant donné que ces deux aspects sont susceptibles d'être corrélés avec le terme d'erreur.

production s'est fait le moins sentir, en partie grâce aux vastes réformes structurelles qu'il avait mises en oeuvre dans le cadre de programmes successifs soutenus par le FMI.

43. Il est en outre important de prendre en compte le caractère sélectif du choix de ces études de cas. Pour prendre un autre exemple, le rapport aurait pu inclure l'étude du cas d'un pays au moins, comme la Bulgarie ou la Lettonie, où le soutien du FMI, quoique prolongé d'après la définition adoptée dans le rapport, a eu des effets plus clairement et largement positifs. En effet, la volonté des pays membres de demander des accords de précaution — et de verser la commission d'engagement correspondante — témoigne de l'importance de la valeur économique attribuée aux engagements avec le FMI.

44. Dans les cas où l'utilisation prolongée tient à la nature persistante des facteurs structurels et institutionnels à l'origine des problèmes de balance des paiements du pays, le rapport fait valoir avec raison que les objectifs des programmes appuyés par le FMI n'ont pas toujours été clairement définis. En particulier, à leur création, la FAS et la FASR avaient été conçues comme des opérations ponctuelles destinées à soutenir l'ajustement dans les pays membres à faible revenu sur une période relativement courte et à l'aide d'un volume limité de ressources. Ces contraintes ont été levées en plusieurs étapes au cours des années 90, processus qui a abouti à la transformation de la FASR en FRPC. Cependant, la durée escomptée de l'intervention du FMI dans un pays est souvent demeurée peu claire, car les objectifs des programmes n'ont pas été assez nettement définis. La nécessité d'énoncer clairement les objectifs du programme est une importante leçon.

Principales recommandations

45. Comme l'utilisation prolongée des ressources du FMI reflète presque tous les aspects de l'interaction du FMI avec ses pays membres, les 22 recommandations du rapport couvrent un large champ. Nous nous tiendrons ici à certaines de ces recommandations qui ont trait le plus directement à ce phénomène — en particulier celles consistant à opter pour une plus grande sélectivité dans l'apport du soutien financier du FMI, concevoir d'autres moyens d'émettre un sceau d'approbation, adopter des stratégies de sortie explicites et appliquer un taux de commission plus élevé aux utilisateurs persistants. Dans la section suivante, nous considérons ces recommandations dans le contexte des activités actuelles des services du FMI.

46. Le recours à une plus grande sélectivité dans l'apport des concours financiers est une idée de longue date qui a été très récemment considérée dans le cadre de l'examen de la conditionnalité du FMI; les avantages d'une plus grande sélectivité sont reconnus, notamment dans le projet de nouvelles directives sur la conditionnalité. Il sera toujours difficile de peser les conséquences d'un refus de soutenir l'action d'un pays membre contre la nécessité d'accorder autant qu'il convient le bénéfice du doute aux autorités, en particulier au moment de l'entrée en fonctions d'un nouveau gouvernement, ou lorsque des antécédents suffisants n'ont pas été établis.

47. Une autre proposition, non sans rapport avec la précédente, est celle qui consiste à appliquer un taux de commission plus élevé pour inciter le pays à réduire la durée de son recours aux ressources du FMI. Il n'est pas clair que de telles incitations financières soient efficaces. Cette question a été traitée au cours de l'examen des mécanismes de prêt du FMI effectué en 2000 par le Conseil d'administration, qui a alors approuvé les nouvelles majorations des commissions applicables à l'encours du crédit lorsque celui-ci est d'un montant élevé, et a déclaré son intention d'attendre quatre ans avant de réexaminer les commissions du FMI.

48. La fonction de «sceau d'approbation» des programmes appuyés par le FMI peut-elle être assurée par d'autres instruments (programmes suivis par le FMI ou surveillance renforcée)? La question reste ouverte. Le sentiment général est toutefois que l'approbation du FMI est nettement plus crédible lorsqu'il engage des ressources en faveur d'un pays membre pour soutenir son programme. Ce sentiment est renforcé par la remise en question de la qualité du «sceau d'approbation» que représentent les programmes suivis par les services du FMI, puisque ceux-ci, comme indiqué dans le cadre de l'examen biennal 2002 de la surveillance, n'ont pas l'aval du FMI et n'ont pas à satisfaire aux critères de la conditionnalité des tranches supérieures de crédit, et que les informations sur leurs résultats sont souvent limitées. En ce qui concerne l'émission d'un «sceau d'approbation» à l'intention des autres bailleurs de fonds et du Club de Paris, il vaut peut-être mieux étudier cette question dans le cadre de l'examen du rôle du FMI dans les pays à faible revenu; jusqu'à présent, toutefois, les bailleurs de fonds et créanciers bilatéraux, y compris ceux du Club de Paris, ont généralement fait de la présence financière du FMI une condition de leur soutien (et, en réponse, le FMI a parfois réduit le niveau d'accès à un montant symbolique).

49. Le rapport appelle en outre à une plus grande sélectivité dans le choix des éléments du programme de réformes, qui est, conclut-il, trop chargé dans bien des pays. À d'autres égards, le rapport fait valoir que le FMI s'est montré trop conciliant face aux dérapages dans l'application des programmes, ce qui est l'une des raisons de l'utilisation prolongée de ses ressources — laissant entendre que la conditionnalité (notamment les actions préalables) aurait dû être plus rigoureusement appliquée. L'une des principales motivations de l'examen actuel de la conditionnalité — que l'on s'attend à voir codifier par les nouvelles directives sur la conditionnalité — est de rationaliser et de recentrer celle-ci sur les mesures jugées essentielles à la réalisation des objectifs du programme. L'un des importants éléments de ce processus de rationalisation est le renforcement de la collaboration avec d'autres institutions multilatérales, dont la Banque mondiale; à cette fin, le cadre opérationnel de la collaboration Banque mondiale-FMI a été récemment entériné et une note d'orientation émise à l'intention des services des deux institutions.

50. Il demeure difficile pour le FMI de trouver le juste équilibre entre réalité et ambition. À cet égard, l'initiative prise récemment pour améliorer l'analyse par le FMI de la viabilité de la dette publique et privée met en lumière la nécessité de faire montre de rigueur dans les projections et d'effectuer des tests adéquats de sensibilité des scénarios. Bien que cette démarche ne suffise pas nécessairement à réduire les cas d'utilisation prolongée, elle devrait permettre une meilleure définition des objectifs et projections du programme dans un

contexte réaliste. La prise de conscience que l'exécution intégrale du programme de réformes d'un pays membre prendra beaucoup d'années peut militer en faveur d'une reconnaissance plus explicite de la nécessité de prolonger l'aide extérieure, notamment celle du FMI, au lieu de s'attacher par un moyen ou un autre à la réduire.

51. Il est généralement reconnu que l'internalisation du programme de réformes est essentielle à sa réussite, quoique le rapport passe sur les difficultés à assurer et poursuivre l'internalisation de solides politiques d'ajustement macroéconomique et structurel. Le processus DSRP, lancé en 1999, vise à promouvoir une internalisation plus poussée des programmes FRPC et, en 2001, le Conseil d'administration a examiné les procédures opérationnelles à mettre en place pour accroître le degré d'internalisation des programmes soutenus par le FMI en général. Dans tous les cas, les politiques internalisées par le pays devraient conduire à des programmes non pas plus faibles, mais plus efficaces.

**Commentaires du Bureau indépendant d'évaluation
sur la réaction de la direction et des services du FMI
à l'évaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI
Réunion du Conseil d'administration
20 septembre 2002**

1. La déclaration du Directeur général et la réponse des services du FMI qui a été diffusée séparément font état d'un accord général sur bon nombre de conclusions du rapport et indiquent que de récentes initiatives de la direction s'attaquent à plusieurs de ses recommandations. Nous notons avec satisfaction la large convergence de vues et nous sommes convaincus que le récent renforcement des directives sur la conditionnalité et la surveillance permettra d'aller de l'avant. Cependant, comme le Directeur général l'a noté lui-même, la révision des directives n'est que le début du processus et il peut s'écouler beaucoup de temps entre l'identification des changements nécessaires pour corriger un problème et l'exécution de ces changements. Notre rapport recommande un certain nombre de mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour encourager une exécution efficace. Il s'agit de quelques questions systémiques recensées dans l'évaluation, parmi lesquelles la modification de la nature du label de qualité offert par le FMI, la définition des limites entre les programmes et la surveillance, et la formulation de stratégies de sortie plus explicites, notamment de la FRPC. Toutes ces propositions exigent un examen et des décisions spécifiques du Conseil d'administration.

2. Nous souhaitons faire les commentaires ci-après sur quelques-unes des questions spécifiques qui ont été soulevées, essentiellement dans la réponse des services du FMI. (Les références aux paragraphes ont trait à la réponse des services du FMI.)

Utilisation prolongée des ressources du FMI : nature et ampleur du problème
(Paragraphes 5,6,7 et 9)

3. Les services du FMI sont d'avis que l'évaluation du BIE donne peut-être une image faussée de la fréquence de l'utilisation prolongée et de l'ampleur d'un problème parce que i) l'utilisation prolongée telle qu'elle est définie dans le rapport est plus concentrée dans les pays membres admissibles à la FRPC où les questions soulevées par l'engagement à long terme du FMI sont différentes de celles qui se posent pour le reste des pays membres et ii) la plupart des cas d'utilisation prolongée de ressources non concessionnelles implique des pays membres où l'exécution des programmes dérape rapidement après leur approbation et la question fondamentale dans ces cas n'est pas l'utilisation prolongée en tant que telle mais bien la nécessité de mieux concevoir et exécuter les programmes. C'est sur ces arguments que repose la façon d'aborder l'utilisation prolongée dans le dernier examen interne de la question, à savoir que l'utilisation prolongée n'est pas un problème majeur. Nous avons examiné soigneusement cette approche et nous sommes d'avis qu'elle constitue une vue trop étreinte de la question qui risque de sous-estimer la nature du problème et donc aussi d'éviter de poser certaines questions fondamentales en ce qui concerne le rôle du FMI.

4. Nous convenons sans réserve, et nous l'avons noté explicitement, qu'il existe des distinctions importantes entre l'utilisation prolongée par des pays membres qui utilisent essentiellement les ressources de la FRPC/FASR et ceux qui utilisent les ressources générales du FMI. Cependant, une situation dans laquelle une grande partie des pays membres à faible revenu applique des accords appuyés par le FMI pendant de très longues période soulève des questions importantes quant à la durée appropriée de ces programmes, à la cohérence avec l'objectif d'une plus grande internalisation des programmes et à l'impact à plus long terme sur le processus de formulation de la politique économique nationale, qui doivent être abordées explicitement. Nous convenons avec les services du FMI qu'il est très important d'améliorer l'efficacité des programmes appuyés par l'institution. Mais il existe aussi d'autres questions systémiques résultant du cadre institutionnel actuel qui encourage la persistance d'une utilisation prolongée pour un grand nombre de pays membres, un problème qui, à nos yeux, n'a pas été suffisamment reconnu, ni traité.

5. En ce qui concerne l'utilisation prolongée des ressources générales, les services du FMI soulignent à juste titre que les cas de programmes qui dérapent rapidement et à plusieurs reprises sont particulièrement problématiques, mais ce n'est pas le seul aspect de l'utilisation prolongée qui mérite de retenir l'attention. Comme l'indique notre rapport, les ressources générales du FMI qui sont prêtées à des utilisateurs prolongés lui reviennent très lentement — certaines obligations n'étant pas acquittées pendant plusieurs décennies dans des cas extrêmes. Cela soulève des questions de cohérence avec la mission du FMI, qui est de fournir des concours financiers pour faire face à des besoins temporaires de la balance des paiements. L'utilisation prolongée soulève aussi d'autres questions importantes, telles que la crédibilité du label de qualité et la cohérence entre l'application persistante de programmes et une solide internalisation des programmes par les pays membres.

Conséquences de l'utilisation prolongée

6. Les services du FMI indiquent (au paragraphe 10) que l'identification des liens de causalité entre l'utilisation prolongée des ressources du FMI et certains résultats économiques pose des problèmes méthodologiques considérables. Nous convenons que ces problèmes sont difficiles à résoudre, en particulier ceux liés à la nature endogène de la décision de solliciter un appui financier du FMI. Le rapport d'évaluation ne prétend donc pas qu'il existe de solides données statistiques associant l'utilisation prolongée à des résultats économiques défavorables généralisés. Par ailleurs, comme les services du FMI le notent, quelques-uns des plus importants effets négatifs potentiels, par exemple l'impact de négociations successives de programmes sur le processus de formulation de la politique économique, sont difficilement analysables d'un point de vue statistique.

7. Nous convenons avec les services du FMI (voir paragraphe 13) qu'on pourra toujours se demander dans quelle mesure des conclusions tirées d'études de cas particuliers peuvent être généralisées. Néanmoins, les enseignements tirés des études de cas sont pertinents, parce qu'elles portent sur des pays qui ont figuré parmi les utilisateurs les plus persistants et illustrent quatre types différents d'utilisation prolongée : utilisation prolongée de ressources concessionnelles (Sénégal); utilisation prolongée de ressources générales avec taux de

décaissement élevé (Philippines); utilisation prolongée dans le cadre de programmes interrompus (Pakistan); cessation d'utilisation prolongée (Jamaïque et Maroc). Par ailleurs, les réponses d'un plus large groupe d'utilisateurs persistants au questionnaire semblent indiquer que bon nombre des questions soulevées dans les études de cas sont de portée plus générale. Nous voudrions souligner aussi que nous ne pensons pas qu'aucun progrès n'a été accompli dans ces cas pendant la longue période d'engagement du FMI (par exemple, aux Philippines, comme indiqué au paragraphe 12 de la réponse des services du FMI). Par ailleurs, les services du FMI indiquent que l'existence prolongée d'accord de précaution pourrait avoir des effets différents (et plus bénéfiques) que d'autres types d'utilisation prolongée. C'est peut-être vrai, mais ce n'est pas une question que nous avons étudiée dans notre évaluation.

Principales recommandations

8. Le Directeur général note dans sa déclaration que le Conseil d'administration devra décider si des mesures spécifiques doivent être établies dans les cas d'utilisateurs persistants ou si une formule préventive, de portée plus large, suffira. Le BIE considère que ces deux formules ne sont pas interchangeables, mais bien plutôt complémentaires. L'un des messages qui ressort de l'évaluation est que, dans le passé, les stratégies approuvées explicitement par le Conseil d'administration en ce qui concerne l'utilisation prolongée n'ont pas été appliquées systématiquement. Selon le BIE, l'absence d'une définition précise de ce qui constitue une utilisation prolongée a été un facteur important, en ne permettant pas de déterminer clairement si les procédures prescrites sont nécessairement applicables dans des cas particuliers. C'est pourquoi nous avons recommandé l'adoption d'une définition de l'utilisation prolongée, avec une distinction appropriée entre les pays à faible revenu et les autres, qui aiderait à identifier les cas où des procédures spéciales seraient déclenchées automatiquement. Nous souhaitons souligner que ces procédures n'impliquent pas nécessairement une politique de prêts plus restrictive — mais bien seulement une plus grande clarté et diligence quant à la stratégie appropriée en ce qui concerne l'utilisation prolongée.

9. En ce qui concerne la nécessité d'une plus grande sélectivité dans l'octroi de concours financiers, nous convenons avec les services du FMI (paragraphe 16 de leurs commentaires) que l'évaluation des conséquences d'un refus de l'appui demandé passe par des jugements très difficiles. Mais nous souhaitons souligner deux points. Premièrement, le Conseil d'administration doit recevoir des évaluations franches des risques, y compris des risques de non-exécution, ainsi que des implications d'un rejet de la demande d'appui, afin de porter ses jugements. Deuxièmement, l'intérêt à long terme des pays membres n'est pas bien servi s'ils appliquent une série de programmes dont la probabilité de non-exécution est élevée.

10. Pour ce qui est de la fonction de «label de qualité», les services du FMI notent (au paragraphe 18) qu'il apparaît de manière générale que la crédibilité du label de qualité offert par le FMI est plus élevée lorsque celui-ci engage ses ressources et que la qualité du label de qualité offert par d'autres moyens (par exemple, des programmes suivis par les services de l'institution) est douteuse. Nous convenons qu'il existe effectivement une telle perception générale, mais nous sommes d'avis que ce n'est pas immuable. Les limites entre la

surveillance, les autres instruments (par exemple, l'évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale dans les DSRP) et les accords de prêt du FMI pourraient être modifiées si les instruments existants continuaient d'évoluer et/ou si de nouveaux instruments étaient créés. De tels efforts sont souhaitables si, comme le suggère le rapport du BIE, l'insistance mise à conclure des accords de prêt aboutit à des utilisations prolongées qui ont des effets défavorables notables. Cependant, il se peut que les accords de prêt du FMI ne soient pas toujours en fait l'instrument le mieux adapté aux besoins variés des bailleurs de fonds.

11. Les services du FMI semblent indiquer (au paragraphe 19) que deux conclusions connexes de l'évaluation — à savoir i) le programme de réforme de nombreux pays est surchargé et ii) le FMI a été trop bienveillant dans les cas de dérapage des programmes — sont quelque peu incohérentes. Nous souhaiterions souligner que ces deux conclusions sont tout à fait compatibles : la question fondamentale est de hiérarchiser la conditionnalité et d'assurer que les conditions allégées (y compris, le cas échéant, les mesures préalables) sont bien intégrées dans la conception du programme de base et aboutissent à un suivi efficace. Des exemples tirés des études de cas semblent indiquer que ce sont des faiblesses dans ces derniers domaines, et non le volume ou la forme précise de la conditionnalité, qui ont posé le plus de problèmes. En fait, une telle approche est l'essence même des efforts d'allègement de la conditionnalité qui sont en cours.

12. Enfin, nous ne pensons pas, comme le prétendent les services du FMI, que le rapport d'évaluation ignore la difficulté d'assurer et de maintenir l'internalisation des programmes (paragraphe 21). Nous sommes conscients qu'il s'agit d'une tâche extrêmement difficile et que le FMI devra tirer les enseignements de la pratique dans ce domaine. Le rapport avance plusieurs propositions spécifiques pour adapter les procédures du FMI en vue de renforcer l'internalisation, notamment en vue d'impliquer davantage les institutions décisionnelles du pays concerné dans le processus de formulation des programmes (voir paragraphes 25 et 26 du chapitre VIII du rapport principal). Dans leur conclusion, les services du FMI notent avec préoccupation que «par programmes internalisés, il ne faut pas entendre plus faibles, mais bien meilleurs». Il ne peut y avoir de désaccord sur cette observation générale, mais celle-ci cache une ambiguïté considérable à propos des implications pratiques d'une plus grande prépondérance de l'internalisation (et d'une plus grande sélectivité). L'une des conclusions des études de cas est que les procédures d'examen interne du FMI, y compris les débats du Conseil d'administration, mettent généralement l'accent sur le renforcement des mesures contenues dans les programmes et accordent moins d'attention à l'évaluation de la faisabilité de l'exécution des programmes, alors que dans la pratique, ce sont des problèmes dans ce dernier domaine qui ont souvent fait échouer les programmes. Le rapport d'évaluation appelle à se préoccuper bien plus des questions d'internalisation et de faisabilité politique dans le processus de formulation et de revue des programmes. À notre avis, le fait de mettre davantage l'accent sur l'internalisation et d'être plus sélectif ne revient pas à relever ou à abaisser le niveau du contenu des programmes en tant que tel; il s'agit essentiellement d'assurer une convergence de vues sur une série de mesures qui ont de bonnes chances d'être exécutées et d'atteindre leurs objectifs.

Résumé du Président par intérim
Rapport du Bureau indépendant d'évaluation
sur l'utilisation prolongée des ressources du FMI
Réunion 02/100 du Conseil d'administration
23 septembre 2002

1. Les administrateurs ont accueilli favorablement le premier rapport du Bureau indépendant évaluation (BIE), créé par le FMI en 2001, sur l'utilisation prolongée des ressources de l'institution¹. Ce rapport présente une analyse franche et exhaustive qui soulève des questions essentielles sur la façon dont le FMI aborde le problème de l'appel répété à ses concours par les pays membres, et avance une série de recommandations sur la réponse à y apporter. Le rapport du BIE aborde en outre plusieurs aspects connexes des activités essentielles du FMI.
2. Les administrateurs ont salué la réponse rapide et favorable de la direction du FMI au rapport du BIE. Ils sont convenus, avec la direction, que ce rapport — et les autres projets en cours du BIE — devraient jouer un rôle utile en aidant à faire du FMI une institution toujours plus soucieuse d'écouter, d'apprendre et d'adapter ses politiques en tirant les leçons de l'expérience pour améliorer son efficacité. Les administrateurs se sont félicités de la proposition de la direction visant à charger un groupe de travail d'arrêter des priorités entre les recommandations du rapport et de concevoir une stratégie pour leur mise en œuvre, et feront le point sur ces recommandations au début de l'année prochaine. Les réactions initiales des administrateurs et les opinions qu'ils émettraient, quoique préliminaires, contribueraient certainement à la réflexion du groupe de travail.
3. Les administrateurs ont observé que le rapport soulève un certain nombre de questions importantes qui vont au-delà de l'utilisation prolongée des ressources FMI, à proprement parler, pour aborder des volets essentiels du programme de réformes que l'institution a commencé de mettre en œuvre, à savoir la surveillance, la conditionnalité, la conception et l'internalisation des programmes et la politique d'accès aux ressources du FMI.

¹ Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) est établi pour procéder systématiquement à des évaluations objectives et indépendantes sur des sujets et sur la base de critères en rapport avec les attributions du FMI. Il doit servir à développer la culture du savoir au sein de l'institution, à asseoir sa crédibilité aux yeux de l'opinion, à faire mieux comprendre la nature de son travail dans tous les pays membres et à assister le Conseil d'administration dans sa tâche de gestion avisée et de supervision des affaires de l'institution. Le BIE est conçu comme un complément important des travaux d'analyse et d'évaluation effectués par le FMI, qui doit donc permettre à l'institution de mieux tirer les enseignements de l'expérience acquise et de les intégrer plus rapidement dans ses travaux ultérieurs.

Les conclusions du présent débat, qui s'inspirera des nouvelles perspectives ouvertes par le BIE dans ces différents domaines, seront incorporés dans nos travaux à venir.

4. Les administrateurs sont convenus que l'utilisation prolongée des ressources du FMI a été définie de façon différente au fil du temps. Ils ont pris note de la définition retenue dans le rapport du BIE, qui qualifie d'utilisateurs persistants les pays qui ont appliqué des programmes appuyés par le FMI pendant sept années ou plus sur une période de dix ans. Sur la base de cette définition, il apparaît que le recours prolongé aux ressources du FMI est en augmentation depuis quelques décennies, qu'il s'agisse du nombre de pays concernés, de leur pourcentage par rapport au nombre de membres du FMI ou du total des financements accordés. Les administrateurs ont estimé que le BIE est fondé à recommander que l'utilisation prolongée soit définie afin que le FMI puisse renforcer les procédures de diligence dans ces cas. Beaucoup d'administrateurs ont observé cependant que cette définition devrait être rédigée avec soin et être suffisamment différenciée pour prendre en compte la situation spécifique des pays à faible revenu qui ont besoin des ressources concessionnelles gérées par le FMI. Plusieurs administrateurs ont insisté sur le fait que l'effort visant à définir l'utilisation prolongée des ressources du FMI ne doit pas conduire à créer une nouvelle catégorie de pays membres.

5. Les administrateurs sont tombés d'accord avec les conclusions du BIE, selon lesquelles l'augmentation du recours prolongé aux ressources du FMI s'explique par une série de facteurs propres à chaque pays. Si l'intégration de plus en plus poussée des pays à une économie mondiale toujours plus complexe et ouverte offre des avantages et des occasions économiques considérables, elle a aussi rendu ces pays souvent plus vulnérables aux chocs extérieurs, les poussant à solliciter l'appui financier du FMI. En outre, l'utilisation prolongée des ressources de l'institution reflète aussi l'évolution du rôle du FMI — notamment en ce qui concerne ses responsabilités essentielles vis-à-vis des pays à faible revenu. C'est dans ce groupe de pays que l'on trouve désormais le plus grand nombre d'utilisateurs persistants des ressources du FMI, selon la définition utilisée par le BIE. L'engagement du FMI dans les économies en transition s'inscrit dans un cadre à plus long terme, car l'institution les appuie dans leur transformation en économie de marché, qui requiert des réformes structurelles de grande envergure et une refonte de leurs institutions.

6. Les administrateurs ont examiné dans quelles conditions un engagement financier de longue durée du FMI peut aider les pays membres à conduire durablement une politique macroéconomique vigoureuse et à engager les réformes structurelles nécessaires pour répondre à des problèmes qui, parce qu'ils sont profondément ancrés dans l'économie, ne peuvent être résolus qu'en plusieurs années. Beaucoup d'administrateurs ont estimé que, dans le cas des pays à faible revenu ou en transition, le principal défi est de concevoir des programmes sains et de s'assurer qu'ils sont mis en oeuvre en veillant à ce qu'ils soient pris en main par les pays eux-mêmes et fassent l'objet d'un suivi étroit, plutôt que d'éviter l'utilisation prolongée des ressources du FMI en soi. Enfin, la plupart des administrateurs ont considéré que l'incidence relativement élevée des cas d'utilisation prolongée des ressources du FMI dans les pays à faible revenu qui dépendent des concours concessionnels de l'institution — telle qu'elle ressort du rapport — n'indique pas forcément l'existence d'un

problème devant être corrigé. Quelques administrateurs ont appelé cependant à un réexamen du rôle stratégique du FMI dans les pays à faible revenu et ont estimé qu'il faudrait peut-être préciser davantage les mandats respectifs du FMI et de la Banque mondiale.

7. Les administrateurs ont observé aussi, cependant, que l'utilisation prolongée des ressources du FMI est associée aux programmes économiques qui réussissent moins bien que prévu. Le rapport met en lumière une série de raisons, telles que l'insuffisance des capacités de mise en oeuvre, l'absence de volonté politique et de véritable prise en charge du programme par les intéressés ou les faiblesses dans la conception des programmes. En outre, certains intervenants se sont dits aussi préoccupés par l'asymétrie entre les objectifs à long terme du programme et les instruments à court terme dont le FMI dispose pour aider les pays membres à atteindre ces objectifs, et par l'aléa moral qui risque de se créer si les pays pensent pouvoir disposer des ressources du FMI sur une longue période. L'utilisation prolongée des ressources de l'institution peut donc avoir des répercussions très négatives sur la crédibilité et l'efficacité des programmes appuyés par le FMI. De surcroît, les pays eux-mêmes peuvent souffrir si l'exposition à la conditionnalité du FMI devient, à la longue, un obstacle à la formulation de leur politique économique. Plusieurs administrateurs se sont aussi inquiétés des conséquences financières de l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Ils ont observé que l'utilisation prolongée des ressources ordinaires du FMI peut avoir un impact négatif sur la liquidité et le caractère monétaire de l'institution, et notent le volume limité des ressources disponibles au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) pour appuyer les pays à faible revenu.

8. Les administrateurs ont repris à leur compte les principaux objectifs énoncés dans le rapport du BIE, à savoir l'adaptation des politiques conduites afin de mieux répondre aux situations spécifiques des utilisateurs persistants des ressources du FMI en vue de mettre fin aux cas de recours persistant inapproprié tout en réduisant les conséquences adverses de ce phénomène. Beaucoup d'administrateurs ont souligné que ces initiatives doivent s'inscrire dans le cadre plus large des efforts déployés pour renforcer l'efficacité des programmes conduits par les pays membres avec l'appui du FMI.

9. Les administrateurs ont trouvé encourageant de voir que certaines recommandations du BIE concernant la simplification de la conditionnalité du FMI, l'importance de l'internalisation des programmes et la nécessité d'une collaboration plus efficace avec la Banque mondiale s'inscrivent d'ores et déjà dans l'examen de la conditionnalité du FMI. Ils ont vu la confirmation que le FMI est dans la bonne voie. Parallèlement, les discussions ont fait apparaître que la mise en oeuvre de ces initiatives s'inscrira dans la durée et impliquera parfois des décisions difficiles, notamment lorsqu'il s'agira de rendre plus sélective l'assistance financière du FMI lorsque les pays ne prennent pas véritablement en charge leur programme ou de recourir aux actions préalables appropriées.

10. Les administrateurs ont souligné aussi qu'il importe d'accroître l'efficacité de l'assistance technique qu'apporte le FMI à l'appui du renforcement des capacités institutionnelles. Le FMI devrait, dans le cadre de sa mission de surveillance ordinaire des pays qui appliquent des programmes qu'il appuie, examiner son appréciation de l'évolution

économique et de sa stratégie sous un nouvel angle. Ils ont aussi estimé qu'il est nécessaire de poursuivre les efforts engagés pour améliorer la conception des programmes.

11. Notant qu'il est difficile de juger *ex ante* si un pays membre deviendra un utilisateur persistant des ressources du FMI, les administrateurs ont appuyé les recommandations du BIE, qui souhaite que les rapports des services du FMI présentés au Conseil d'administration à l'appui des demandes d'aide financière des pays membres soient plus transparents et plus francs dans leur évaluation de l'adéquation des capacités institutionnelles du pays et du degré d'internalisation du programme — deux conditions essentielles du succès de celui-ci. En particulier, les administrateurs ont souligné qu'il faut expliquer clairement les risques qui entourent le programme et éviter d'afficher un optimisme exagéré en s'assurant notamment que le programme repose sur des hypothèses de croissance et d'exportation réalistes.

12. Comme le recommande le BIE, les administrateurs ont appelé la direction et les services du FMI à adhérer plus étroitement aux directives afférentes au traitement des cas d'utilisation prolongée des ressources de l'institution. Il leur paraît en particulier souhaitable de procéder de façon plus systématique à une évaluation a posteriori des cas d'utilisation prolongée et de suivre l'exécution des programmes — ainsi que la mise en place de mesures correctrices, le cas échéant — dans le cadre d'une «stratégie de sortie» voulue. Un certain nombre d'administrateurs ont suggéré que, pour être utiles, ces stratégies de sortie doivent être suffisamment souples, prendre en compte les spécificités de chaque pays et incorporer des mesures destinées à aider ces derniers à accéder aux marchés de capitaux internationaux et à attirer l'investissement direct étranger.

13. Les administrateurs ont observé que les cas d'utilisation prolongée des ressources du FMI vont souvent de pair avec la demande de programmes avec le FMI, lesquels sont perçus comme un «sceau d'approbation» de la politique économique du pays et exigés, comme tels, par certains bailleurs de fonds ou créanciers. Notant qu'il serait souhaitable que le FMI mette au point d'autres moyens crédibles de signaler au monde extérieur qu'il approuve la politique conduite par les pays membres, les administrateurs se sont félicités qu'une discussion sur ce type de signaux soit prévue. Ils ont toutefois noté que les alternatives possibles devront être préparées avec soin dans le cadre de consultations, y compris avec le Club de Paris.

14. Un certain nombre de recommandations du BIE ont des implications pour des aspects importants de la gestion interne du FMI, tels que les profils de carrière de ses agents, la continuité de ses missions, le rôle des représentants résidents ou l'importance d'une information exhaustive et en temps utile des membres du Conseil d'administration. Toutes ces questions demandent à être examinées avec soin.

15. Les administrateurs ont exprimé des opinions très diverses sur l'opportunité de la prise en compte des questions d'économie politique par les services du FMI et sur les modalités de cette prise en compte. Il est suggéré, entre autres, que les rapports des services du FMI devraient inclure une évaluation franche de la situation politique et sociale des pays membres et des risques qu'elle peut faire peser sur le programme. Les administrateurs ont reconnu cependant que c'est un domaine dans lequel la prudence doit être de règle eu égard à

la sensibilité des pays membres à toute ingérence du FMI, même apparente, dans leurs affaires intérieures.

16. La proposition visant à imposer un taux de commission différencié — c'est-à-dire un taux d'intérêt plus élevé — aux utilisateurs persistants des ressources du FMI n'a rencontré pour ainsi dire aucun soutien auprès des administrateurs, lesquels la jugent particulièrement inadaptée aux pays membres à faible revenu qui ont besoin d'une aide fortement concessionnelle.

17. Enfin, les administrateurs ont salué la qualité du rapport du BIE et se sont dit confiants qu'il servira à asseoir la crédibilité du bureau et son utilité pour le FMI. Ils ont convenu que le rapport et les documents s'y rapportant devraient être rendus publics, notamment sur les sites Internet du FMI et du BIE.