

Concilier la conditionnalité des programmes avec leur prise en charge par les pays

Mohsin S. Khan et Sunil Sharma

L'un des plus grands défis de la communauté internationale est de savoir comment concilier le besoin d'une plus grande prise en charge des programmes d'ajustement et de réforme par les pays avec la nécessité d'assortir de conditions les prêts accordés par le FMI. Pour les détracteurs du FMI, ces conditions sont trop nombreuses ou trop envahissantes, et compromettent donc la maîtrise des programmes par les pays. Diverses solutions sont à l'étude, notamment axer les conditions non seulement sur les politiques, mais aussi sur les résultats.

LE FMI assortit de conditions les prêts qu'il accorde à ses pays membres : c'est ce qu'on appelle la conditionnalité. Il n'y a là rien d'inhabituel dans le monde de la finance. En fait, comme en témoignent les ouvrages spécialisés, une certaine conditionnalité doit être présente dans presque toutes les relations entre emprunteurs et prêteurs. Les Statuts du FMI lui donnent pour mission d'accorder une aide financière temporaire aux pays membres faisant face à des problèmes de balance des paiements «moyennant des garanties adéquates». Le FMI doit donc obtenir des assurances qu'il sera remboursé.

Les pays qui ont besoin des prêts du FMI ne possèdent généralement pas de garantie valable au niveau international. Si c'était le cas, ils pourraient s'en servir pour emprunter à des créanciers privés et n'auraient pas besoin de l'aide du FMI. Faut de garantie, les contrats de prêts privés incluent généralement divers types de dispositions visant à protéger le prêteur et à empêcher l'emprunteur de prendre des mesures qui pourraient réduire la probabilité de remboursement. La conditionnalité du FMI peut être considérée

comme une disposition complexe incluse dans l'accord de prêt et fait donc office en quelque sorte de garantie.

Ces dernières années, la communauté internationale a pris de plus en plus conscience de l'importance de la prise en charge des programmes d'ajustement et de réforme par les pays, qui, en alignant les incitations de l'emprunteur et du prêteur, contribue au succès des programmes. Pour les pays, le fait de maîtriser le programme, qui reflète un engagement ferme des pouvoirs publics, implique que les difficiles mesures de correction des problèmes macroéconomiques ont plus de chances d'être appliquées. Pour le FMI, la prise en charge des programmes par les pays accroît la probabilité de succès des programmes et donc la «valeur» des garanties fournies par la conditionnalité.

Il est clair que tant la conditionnalité du FMI que la prise en charge des programmes par les pays ont des raisons d'être, mais il s'agit de concilier les deux. Pourquoi est-ce si difficile? Premièrement, la conditionnalité du FMI est bien plus compliquée que celle généralement prévue dans les contrats privés. Il s'agit d'évaluer les déséqui-

libres macroéconomiques ou les déficiences structurelles qui entraînent des problèmes macroéconomiques, et ensuite d'aboutir avec les autorités nationales à un accord négocié qui permettra de corriger ces problèmes. Deuxièmement, il est difficile, voire impossible, d'estimer la «valeur» de la conditionnalité du FMI, puisqu'elle dépend de l'engagement des autorités nationales à l'égard du programme. Troisièmement, contrairement aux créanciers privés qui traitent peut-être seulement avec la direction d'une entreprise, le FMI doit tenir compte de la position de multiples parties prenantes dans un pays. Quatrièmement, le FMI est par nature une coopérative qui accorde des prêts à ses membres souverains. En cas de défaillance, il n'existe ni tribunal auquel faire appel, ni garantie tangible pour compenser les ressources perdues. Et cinquièmement, par rapport aux créanciers privés, le FMI, étant donné sa mission et sa structure fondée sur la coopération, fait face au dilemme du bon Samaritain. Les pays savent que, si leurs résultats sont médiocres et leur économie est en mauvais état, le FMI ne leur imposera probablement pas une conditionnalité stricte, puisqu'il doit se soucier de leur bien-être. Bref, les pénalités qui sont fixées à l'avance ont une crédibilité limitée parce qu'il est peu probable qu'elles soient appliquées.

Ces dernières années, la communauté internationale a proposé plusieurs stratégies pour mieux concilier ces deux aspects; elles ont toutes pour objectif de renforcer la prise en charge des programmes par les pays, notamment en encourageant ceux-ci à concevoir leurs propres programmes, en formulant diverses possibilités d'action parmi lesquelles les autorités nationales peuvent choisir, ainsi qu'en investissant en temps et en efforts pour «vendre» le programme aux différents segments de la population. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) — utilisés depuis 1999 comme référence pour les prêts du FMI aux pays pauvres — reflètent cette nouvelle orientation, et les résultats initiaux sont prometteurs.

Quatre autres propositions ont été faites pour modifier la stratégie de conditionnalité du FMI et renforcer la prise en charge des programmes par les pays : 1) présélectionner les pays admis à recevoir ses prêts; 2) alléger la conditionnalité structurelle; 3) assouplir le calendrier des mesures structurelles (conditionnalité de la tranche flottante); et 4) appliquer la conditionnalité aux résultats, et non aux politiques (conditionnalité fondée sur les résultats). Le présent article analyse les avantages et les inconvénients de chaque proposition, ainsi que les premiers résultats.

Présélectionner les pays

La stratégie de présélection est fondée sur l'idée selon laquelle, si la conditionnalité est réduite, les critères d'admissibilité à l'emprunt doivent être plus stricts pour assurer le remboursement. Selon cette formule, qui était la principale recommandation du rapport de la Commission Meltzer sur les institutions financières internationales, le FMI fournirait des ressources, à concurrence d'un certain montant, aux pays

menant une politique économique avisée qui sont vulnérables à la contagion. Cette stratégie permettrait de protéger les ressources du FMI, tout en encourageant les pays à se financer sur le marché avant de s'adresser au FMI, ce qui renforcerait le rôle de l'institution en tant que prêteur en dernier ressort. Il est clair que la présélection de pays affichant de solides antécédents réduit la nécessité d'une conditionnalité explicite.

Quels sont les inconvénients de cette formule? Le principal est que la présélection ne donne aucune garantie contre des variations indésirables de l'orientation de la politique économique intérieure (dus peut-être à un changement de gouvernement) et pourrait donc affaiblir les garde-fous protégeant les ressources du FMI. Par ailleurs, le FMI ne pourrait plus accorder de prêt à un grand nombre de pays membres qui n'ont pas accès aux marchés de capitaux internationaux. Il reste aussi à savoir ce que le FMI devrait faire lorsque la politique économique d'un pays se détériore. Il se peut que l'exclusion d'un pays elle-même provoque une crise. C'est la principale raison pour laquelle les pays sont réticents à

«Le FMI pourrait décaisser ses prêts sur la base des résultats, et non des mesures qui devraient conduire à terme à la réalisation des objectifs du programme.»

recourir à la ligne de crédit préventive, créée en 1999 par le FMI sur la base de cette idée de présélection.

Alléger les conditions structurelles

Si le nombre de conditions relatives aux résultats macroéconomiques a été relativement stable, le nombre de conditions structurelles a augmenté notablement, passant d'une moyenne de 3 à la fin des années 80 à 15 à la fin des années 90. L'augmentation a été spectaculaire dans certains cas, notamment dans les programmes des pays touchés par la crise financière asiatique et celui de la Russie en 1996. Il est largement admis aujourd'hui que l'expansion des conditions structurelles n'a guère permis aux pays de choisir eux-mêmes leur ligne d'action, et donc de maîtriser leur programme.

Plusieurs raisons expliquent l'augmentation spectaculaire du nombre de conditions structurelles.

- À la fin des années 70 et au début des années 80, il fut reproché au FMI de ne s'intéresser qu'à certains résultats (balance des paiements) et de ne se soucier que relativement peu de la croissance. Le FMI a réagi en incluant dans ses programmes des mesures visant à éliminer les obstacles structurels à la croissance et à l'affectation efficiente des ressources.

- Le FMI doit viser une amélioration soutenue à moyen terme des résultats économiques, entre autres parce qu'il doit s'assurer que le prêt sera remboursé à son échéance, ce qui exige généralement des transformations et des réformes structurelles.

• Les éléments réformateurs parmi les gouvernements avec lesquels le FMI négocie généralement souhaitent fréquemment mettre en place des mesures qui forceront ceux qui sont moins favorables aux réformes à les accepter.

• Certaines mesures structurelles sont parfois incluses dans les programmes à titre de symbole pour rendre compte d'une nouvelle ligne d'action, comme ce fut le cas pour certaines réformes figurant dans les programmes de pays asiatiques à la fin des années 90. Les autorités gagnent ainsi sans doute en crédibilité au sein du pays et sur les marchés financiers internationaux.

• Des conditions structurelles ont été imposées dans le domaine de la gestion publique. Face à la perspective qu'un pays ne soit pas à même d'appliquer les mesures nécessaires pour obtenir un résultat favorable, un créancier privé pourrait simplement décider de ne pas accorder de prêt. Le FMI ne peut pas se désengager de cette manière. Il doit donc mettre en place une conditionnalité qui compensera les problèmes de gestion publique et protégera ses ressources.

• Il faut parfois s'assurer que les réformes structurelles essentielles sont entreprises. Implicitement, il est jugé nécessaire d'inclure un plus grand nombre de conditions structurelles, parce que, sinon, les pays ne seraient pas disposés à opérer volontairement les réformes qui s'imposent. En d'autres termes, les conditions structurelles sont nécessaires parce que les pays ne maîtrisent pas suffisamment leur programme.

Ces raisons justifient l'expansion observée de la conditionnalité, mais, selon le consensus international, le FMI est peut-être allé trop loin et a surchargé les programmes. Bon nombre de réformes structurelles ne sont pas essentielles à la stabilisation macroéconomique. Rien ne prouve non plus que les programmes incluant un plus grand nombre de conditions structurelles ont un taux de réussite plus élevé. Par ailleurs, deux grands dangers apparaissent. Premièrement, l'augmentation des conditions structurelles risque de réduire la maîtrise des programmes par les pays, ce qui nuirait à leur efficacité. Deuxièmement, l'incapacité à opérer des réformes structurelles qui ne sont pas essentielles à la stabilisation macroéconomique risque d'ébranler la confiance dans le programme global, ce qui provoquerait des réactions négatives sur les marchés de capitaux nationaux et internationaux.

Il serait difficile et peu recommandable de faire marche arrière et d'éliminer toutes les conditions structurelles. Néanmoins, il convient d'examiner soigneusement quelles réformes structurelles sont essentielles à la réalisation des principaux objectifs d'un programme. Il est possible de réduire nettement la liste des conditions structurelles sans compromettre le succès d'un programme ou la capacité des pays à rembourser le FMI. En d'autres termes, établir un ordre de priorité parmi les conditions structurelles ou alléger celles-ci ne revient pas à affaiblir la conditionnalité globale.

C'est pourquoi le FMI, en collaboration avec la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement, s'efforce d'alléger la conditionnalité structurelle. En 2000, la direction de l'institution a publié une note d'orientation intérimaire concernant la conditionnalité structurelle, dans laquelle il précise que la conditionnalité du FMI doit englober les réformes structurelles qui sont essentielles à la réalisation des objectifs macroéconomiques du programme et qui font partie des principaux domaines de responsabilité de l'institution.

Tranche flottante

L'idée est d'assouplir le calendrier des mesures structurelles. Actuellement, la conditionnalité est appliquée au niveau de la conception des programmes et grâce à des dispositifs de suivi qui permettent de vérifier si les mesures arrêtées sont exécutées en temps voulu et de manière efficace. Le suivi prend diverses formes, en fonction de la situation du pays et de la facilité utilisée, mais s'appuie en général sur les éléments ci-après :

• *Mesures préalables* : mesures qu'un pays convient de prendre avant l'examen d'un programme (ou de la revue d'un programme) par le Conseil d'administration du FMI.

• *Critères de réalisation* : objectifs quantitatifs (par exemple un plancher de réserves internationales nettes) qui doivent être atteints pour que le FMI continue d'accorder un financement. Il peut s'agir aussi de mesures structurelles (par exemple des réductions de droits de douane).

• *Repères structurels* : objectifs indicatifs pour des variables macroéconomiques et des politiques structurelles jugées importantes pour une exécution efficace du programme (par exemple la privatisation et la réforme de la fonction publique). Ils n'interrompent pas directement les décaissements prévus.

• *Revue des programmes* : évaluations des progrès accomplis dans l'ensemble vers la réalisation des objectifs du programme, identification des sources de dérapage et adoption de mesures correctives. Les revues sont généralement considérées comme des critères de réalisation.

Le problème, c'est que les critères de réalisation et les repères structurels sont assortis de dates spécifiques, et les pays jugent souvent que la rigidité du calendrier des grandes réformes structurelles limite leur choix et surcharge leur capacité d'exécution.

Selon la formule de la tranche flottante, le décaissement d'un prêt ne serait pas lié directement à une date spécifique; les fonds seraient disponibles dès l'achèvement de certaines réformes structurelles arrêtées. Cette formule donne aux pays une certaine flexibilité dans le calendrier d'exécution des réformes. Elle permet aussi de dissocier les décaissements liés à l'exécution d'une partie du programme d'une autre partie du programme.

Le FMI pourrait utiliser cette formule pour diviser la conditionnalité en deux segments. Une partie du financement pourrait dépendre de l'observation des habituels critères de réalisation quantitatifs selon un calendrier prédéterminé ou fixe, tandis que l'autre partie — la tranche flottante — dépendrait de l'exécution de certaines mesures structurelles à n'importe quel moment avant l'expiration de l'accord.

Il est évident que cette formule ne peut s'appliquer à toutes les réformes structurelles. Certaines réformes sont essentielles pour appuyer le cadre macroéconomique. Par exemple, l'indépendance de la banque centrale peut être considérée comme nécessaire pour promouvoir la stabilité monétaire. On ne peut laisser le calendrier de telles réformes en suspens.

En principe, les mesures préalables peuvent être considérées comme une variante de la conditionnalité à tranche flottante. Les revues des programmes elles-mêmes pourraient aussi être considérées comme une forme de conditionnalité à tranche flottante, puisque leur achèvement (et les décaissements correspondants) dépend des mesures qui sont adoptées. La Banque mondiale a expérimenté aussi ce type de conditionnalité dans

les prêts d'ajustement à forte incidence qu'elle a commencé à accorder en Afrique en 1995. Elle décaisse les fonds par tranche, et ses décaissements augmentent après l'exécution des réformes. Les résultats initiaux sont prometteurs.

Privilégier les résultats

Le FMI pourrait ainsi décaisser ses prêts sur la base des résultats, et non des mesures qui devraient conduire à terme à la réalisation des objectifs du programme. Il s'agirait d'établir des critères de réalisation relatifs à des objectifs intermédiaires conduisant à des objectifs finals à des dates données. Les objectifs finals seraient négociés avec le FMI. Mais le contenu du programme serait laissé dans une large mesure à l'initiative des autorités.

Cette formule n'est pas aussi radicale qu'elle paraît, puisque des variables font partie de la conditionnalité de certains programmes : par exemple, certains programmes incluent un plancher des réserves internationales nettes comme critère de réalisation. D'autres variables qui pourraient être soumises à une conditionnalité fondée sur les résultats sont la balance commerciale, le compte des transactions courantes, l'investissement, la croissance, l'inflation, etc.

En principe, cette formule présente deux avantages. Premièrement, les autorités nationales seraient chargées de la conception des politiques visant à atteindre les objectifs souhaités. Cette formule renforcerait la prise en charge des programmes par les pays, car les autorités et les services du FMI conviendraient seulement des objectifs du programme, et pas nécessairement des mécanismes qui lient ces objectifs à des politiques spécifiques. Deuxièmement, les fonds ne seraient décaissés que lorsque certains objectifs auraient été atteints. Les ressources du FMI seraient protégées, puisque les décaissements dépendraient de l'obtention des résultats souhaités. Si ceux-ci n'étaient pas atteints, le pays concerné et le FMI seraient forcés de repenser leur stratégie économique.

Cependant, il se peut que l'application de cette formule pose certains problèmes. Elle pourrait entraîner la concentration des décaissements en fin de programme, alors que ces fonds seraient peut-être nécessaires pour combler un déficit temporaire de liquidités ou financer des réformes structurelles. Il est possible aussi qu'il y ait des retards notables dans la communication des données sur les résultats, en particulier pour le secteur réel et le commerce extérieur, et que les données soient fréquemment révisées; il serait donc difficile de suivre les résultats et d'effectuer les décaissements en temps voulu. Par ailleurs, les objectifs du programme sont influencés non seulement par des politiques qui sont sous le contrôle des autorités, mais aussi par des facteurs exogènes qu'elles ne maîtrisent pas.

Comment surmonter ces problèmes? Premièrement, même avec une conditionnalité fondée sur les résultats, les fonds pourraient être décaissés par tranche. Par exemple, un programme mis en place pour corriger un déséquilibre de la balance des paiements d'un pays pourrait atteindre son objectif de réserves internationales en plusieurs étapes. En fait, même le décaissement de la première tranche pourrait exiger certaines mesures préalables. Donc, en subdivisant le suivi et les décaissements, une série de critères fondés sur les résultats peut simultanément fournir des garde-fous suffisants et éviter une concentration excessive des décaissements en fin de programme. Deuxièmement, comme tout créancier, le FMI combinerait



Mohsin S. Kahn (à gauche) est Directeur de l'Institut du FMI, et Sunil Sharma y est un Chef de division adjoint.

une conditionnalité fondée sur les résultats avec un système de suivi qui, si la situation d'un emprunteur se détériorait suffisamment, lui permettrait d'intervenir pour limiter les dégâts, prendre promptement des mesures correctrices et chercher à modifier la stratégie de l'emprunteur.

Conclusions

Le FMI affine sa conditionnalité pour permettre aux pays de prendre davantage en charge leurs programmes en combinant plusieurs formules :

- limiter les objectifs des programmes, ce qui permet de recentrer la conditionnalité et de réduire les mesures structurelles;
- donner des conseils sur les avantages des diverses réformes structurelles, mais n'inclure parmi les conditions des programmes que celles qui sont essentielles pour appuyer directement le cadre de politique macroéconomique;
- envisager une conditionnalité fondée sur les résultats et explorer les possibilités d'utilisation des tranches flottantes, en particulier pour les réformes structurelles, en plus de la conditionnalité traditionnelle fondée sur la politique générale.

En fait, ces changements devraient renforcer la maîtrise des programmes par les autorités en leur donnant davantage de marge de manœuvre et de souplesse pour choisir des politiques macroéconomiques et structurelles appropriées, tout en offrant des garanties adéquates pour les ressources du FMI. **F&D**

Le présent article s'inspire de l'étude de Mohsin S. Khan et Sunil Sharma, 2001, «IMF Conditionality and Country Ownership of Programs», *IMF Working Paper 01/142* (Washington); <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=15374.0>

Bibliographie :

FMI, 2001a, «Streamlining IMF Structural Conditionality: Review of Initial Experience», <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/collab/review.htm>

———, 2001b, «Strengthening Country Ownership of Fund-Supported Programs», <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/strength/120501.htm>

———, 2002, «The Modalities of Conditionality—Further Considerations», <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2002/eng/modal/010802.htm>