

Rapport d'évaluation

Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne



Bureau indépendant d'évaluation du FMI

2007

© 2007 Fonds monétaire international

Production : Division des services multimédias, TGS
Composition : Choon Lee
Graphiques : Bob Lunsford

Édition française

Division française, Services linguistiques, TGS
Traduction : Thierry Lopinot
Correction et PAO : Annette Berthail-Costa, Anne Rousseau

Cataloging-in-Publication Data

Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne / [ce rapport a été préparé sous la direction de Joanne Salop par une équipe composée de Martin Kaufman . . . [*et al.*] — [Washington, DC] : Fonds monétaire international, Bureau indépendant d'évaluation, 2007.

p. cm. — (Evaluation report)

French translation of: The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa
Includes bibliographical references.
ISBN 978-1-58906-659-5

1. International Monetary Fund — Africa, Sub-Saharan — Evaluation.
2. Economic assistance — Africa, Sub-Saharan — Evaluation. 3. Poverty — Africa, Sub-Saharan. I. Salop, Joanne. II. Kaufman, Martin Daniel, 1965–
III. International Monetary Fund. Independent Evaluation Office. IV. Evaluation report (International Monetary Fund. Independent Evaluation Office)
HG3881.5.I58 I584714 2007

Prix : 25 dollars

Les commandes doivent être adressées à :
International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org>

Table des matières

Avant-propos	vii
Abréviations et sigles	ix
Résumé analytique	I
1 Introduction	5
2 Programmes et politiques des pays	7
Place accordée à l'aide	7
Analyse de l'aide	13
Liste des principales caractéristiques	16
3 Gestion des relations du FMI en Afrique subsaharienne	23
Autorités	23
Donateurs	25
Partenaires multilatéraux	27
Société civile	29
4 Facteurs institutionnels du comportement du FMI	31
Administrateurs	31
Direction	32
Services opérationnels	36
5 Constatations et recommandations	39
Constatations	39
Recommandations	40
Annexes	
1. Perspective du Conseil d'administration	43
2. Analyse quantitative	49
3. Revues par pays : méthodologie et synthèse des conclusions	59
4. Changements dans les programmes des principaux bénéficiaires d'aide	71
5. Questionnaire d'enquête	77
Bibliographie	83
Encadrés	
2.1. Dépense et absorption de l'aide additionnelle	11
2.2. Différentes conceptions des scénarios d'aide	15
2.3. Principales caractéristiques de la FRPC	17

3.1. Lieu des activités	23
3.2. Fondements du dialogue FRPC avec les autorités	24
4.1. Dialogue avec les donateurs : les rôles possibles du FMI	32
4.2. Perspective des représentants résidents sur la coordination des donateurs	35

Graphiques

2.1. Tendances de l'aide, politiques conduites et résultats obtenus en Afrique subsaharienne	8
2.2. Réactions programmées du compte extérieur courant aux augmentations de l'aide	10
2.3. Réactions programmées du budget aux augmentations de l'aide	10
2.4. Objectifs d'inflation des programmes FRPC et FASR d'Afrique subsaharienne	11
2.5. Réponses à l'enquête sur l'analyse de la capacité d'absorption par la FRPC	12
2.6. Flux d'aide programmés et flux effectifs : la FRPC sous-estime les flux à moyen terme	14
2.7. Part de la dépense publique affectée à l'éducation, à la santé et à la réduction de la pauvreté (RP)	18
3.1. Opinions des sondés sur les relations entre les missions du FMI et les autorités : <i>concordance</i>	26
3.2. Opinions des sondés sur les relations FMI–donateurs : <i>désaccord</i>	27
3.3. Opinions des sondés sur la place faite à l'aide affectée	28
3.4. Opinions des sondés sur la collaboration entre services du FMI et de la Banque mondiale : <i>déception</i>	28
3.5. Opinions des sondés sur les relations entre missions du FMI et société civile locale : <i>profond désaccord</i>	30
3.6. À qui les missions consacrent-elles le plus de temps?	30
4.1. Opinions des sondés sur la pertinence du DSRP pour la FRPC et <i>vice-versa</i>	33
4.2. Opinions des sondés sur la pertinence des programmes FRPC pour la macroéconomie, la croissance, la réduction de la pauvreté et les autres OMD	33
4.3. Opinions des chefs de mission sur les déficits budgétaires, l'inflation et la dette intérieure	34
4.4. Opinions sur la disposition du FMI à discuter des besoins de financement avec les donateurs	34

Graphiques des annexes

A2.1. Niveaux d'aide programmés et effectifs en Afrique subsaharienne	49
A2.2. Niveaux d'aide programmés et effectifs en Afrique subsaharienne et ailleurs	50
A2.3. Tendances dans la programmation de la persistance de l'aide vers l'Afrique subsaharienne	50
A2.4. Ajustements programmés du solde des transactions courantes en Afrique subsaharienne	51
A2.5. Déficits courants moyens dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne	51
A2.6. Ajustement des dépenses programmées en Afrique subsaharienne	51
A2.7. Dépenses et recettes programmées et effectives dans les programmes FASR et FRPC en Afrique subsaharienne	52
A2.8. Ajustements budgétaires programmés en Afrique subsaharienne	52
A2.9. Calcul des estimations de dépense et d'absorption de l'aide projetée dans les FRPC en Afrique subsaharienne	53

A2.10. Dépense et absorption dans les pays FRPC d'Afrique subsaharienne : importance des conditions initiales	54
A2.11. Dépense et absorption en Afrique subsaharienne : critères de réalisation liés à la «stabilisation avancée»	55
A2.12. Dépense et absorption en Afrique subsaharienne : FASR et FRPC	55
A2.13. Dépense et absorption dans les programmes FRPC : Afrique subsaharienne et autres régions	56
A2.14. Traitement des flux d'aide imprévus dans les programmes FRPC	57
A4.1. Déficit budgétaire programmé	71
A4.2. Ratio programmé déficit budgétaire/aide	72
A4.3. Variation des prévisions d'aide à moyen terme par rapport à l'année programme	72
A4.4. Variation des prévisions de déficit budgétaire à moyen terme par rapport à l'année programme	73
A4.5. Clauses d'ajustement applicables aux dépenses liées aux déficits/excédents d'aide imprévus	74
A5.1. Profil des représentants de la société civile	81

Tableaux des annexes

A1.1. Chronologie des principales étapes et décisions du Conseil	44
A2.1. Régressions. Accords FRPC en ASS : augmentation/réduction de l'aide	56
A2.2. Variables représentatives du ratio aide nette/PIB	57
A2.3. Variables représentatives du ratio déficit budgétaire hors aide/PIB	58
A2.4. Variables représentatives du ratio déficit du solde des transactions courantes hors aide/PIB	58
A3.1. Pays ayant fait l'objet d'une étude plus approfondie	60
A3.2. Dépenses et absorption	62
A3.3. Clauses d'ajustement	64
A3.4. Plafonnement de la masse salariale	66
A3.5. Dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté	67
A3.6. Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) menée par le Département des finances publiques	68
A3.7. Gestion des dépenses publiques et responsabilisation financière	69
A5.1. Réponses au questionnaire d'enquête	77
A5.2. Synthèse des résultats de l'enquête	78

**DÉCLARATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL, RÉPONSE DES SERVICES DU FMI,
OBSERVATIONS DU BIE SUR LES RÉPONSES DE LA DIRECTION
ET DES SERVICES DU FMI
RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT PAR INTÉRIM**

Déclaration du Directeur général	91
Réponse des services du FMI	95
Observations du BIE sur les réponses de la Direction et des services du FMI	103
Résumé du Président par intérim	105

Les conventions suivantes sont utilisées dans le présent rapport :

- Dans les tableaux, un blanc signale que la donnée correspondante n'est pas applicable, les points de suspension (...) qu'elle n'est pas disponible, et le chiffre 0 (ou 0,0) qu'elle est égale à zéro ou négligeable. Les chiffres ayant été arrondis, il se peut que les totaux ne correspondent pas exactement à la somme de leurs composantes.
- Le signe (–) entre des années ou des mois (par exemple, 2005–06 ou janvier–juin) indique la période couverte, de la première à la dernière année ou du premier au dernier mois indiqué inclusivement; le signe (/) entre deux années (par exemple, 2005/06) indique un exercice budgétaire ou financier.
- Par «billion», il faut entendre mille milliards, et par «trillion», mille billions.
- Par «points de base», on entend un centième de point (de pourcentage). Ainsi 25 points de base équivalent à ¼ de point (de pourcentage).

Dans ce rapport, le terme «pays» ne se rapporte pas nécessairement à une entité territoriale constituant un État au sens où l'entendent le droit et les usages internationaux. Il s'applique aussi à un certain nombre d'entités territoriales qui ne sont pas des États, mais pour lesquels des statistiques distinctes sont établies de façon indépendante.

Certains des documents cités et référencés dans ce rapport n'étaient pas accessibles au public au moment de la publication de ce rapport. Conformément à la politique d'ouverture des archives du FMI au public, certains d'entre eux pourront être consultés après un délai de cinq ans à compter de leur diffusion dans l'institution. Ils peuvent apparaître sous les cotes EBS/YY/NN et SM/YY/NN, où EBS et SM indiquent les séries et YY l'année de cette diffusion; d'autres documents deviendront accessibles après un délai de 10 à 20 ans après cette diffusion, selon la série concernée.

Avant-propos

Alors que le débat sur le rôle joué par le FMI auprès des pays à faible revenu se poursuit, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a entrepris d'examiner les modalités et l'efficacité de l'aide que l'institution apporte à l'Afrique subsaharienne. Pour ce faire, il s'est intéressé plus particulièrement aux politiques conduites et aux pratiques suivies par le FMI dans les opérations appuyées par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), principal canal du travail opérationnel de l'institution dans les pays à faible revenu entre 1999 et 2005.

Le rapport du BIE met en lumière l'ambiguïté et la confusion qui entourent les politiques et les pratiques du FMI en matière d'aide et de réduction de la pauvreté, qu'il s'agisse du rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide, de l'analyse des différents scénarios possibles en la matière, de l'évaluation de l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté et le social ou des mesures budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance. Il montre aussi le décalage qui existe entre la communication du FMI sur les questions d'aide et de lutte contre la pauvreté et ses pratiques dans les pays à faible revenu.

Plus fondamentalement, le rapport montre qu'il existe, entre les membres du Conseil d'administration, des différences d'appréciation sur le rôle et la politique de l'institution dans les pays à faible revenu, auxquelles la Direction — et le Conseil — du FMI auraient dû s'efforcer davantage de remédier. Faute d'indications claires sur l'attitude à adopter en ce qui concerne la mobilisation de l'aide, la prise en compte de différents scénarios et l'application des analyses de l'impact sur la pauvreté et le social, les services du FMI ont eu tendance à privilégier une approche étroitement centrée sur la stabilité macroéconomique, qui s'accordait à la fois au mandat de l'institution et à leur propre culture professionnelle.

Faut-il, pour réduire ces différences, redéfinir des engagements moins ambitieux — et adapter la communication en conséquence — ou redoubler d'efforts pour mettre en œuvre ce qui a été convenu? C'est pour l'institution un défi majeur, qui reste à relever. Le message de l'évaluation est que le FMI devrait être plus clair et direct dans l'explication de l'action qu'il a engagée, plus persévérant, transparent et responsable dans la poursuite de ses objectifs, et plus proactif dans sa collaboration avec des partenaires qui, comme la Banque mondiale, ont un mandat complémentaire au sien.

Ce message revêt une importance toute particulière pour le travail du FMI auprès des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, dont on sait quelles difficultés ils doivent surmonter pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres buts qu'ils se sont fixés.



Thomas A. Bernes
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation

Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne

Ce rapport a été préparé sous la direction de Joanne Salop par une équipe composée de Martin Kaufman, Markus Berndt, Steve Kayizzi-Mugerwa, Scott Standley et Tim de Vaan. Il a bénéficié également des contributions de Thomas Reichmann, Luis Alvaro Sanchez Baracaldo et Misa Takebe ainsi que de David Bevan, Kwesi Botchwey et David Peretz. Le soutien administratif a été assuré par Annette Canizares, Arun Bhatnagar et Jeanette Abellera, et la production a été coordonnée par Esha Ray. Le rapport a été approuvé par Thomas Bernes, Directeur du Bureau indépendant d'évaluation (BIE).

Abréviations et sigles

AFR	Département Afrique (FMI)
AFRITAC	Centre régional d'assistance technique africain
AFRODAD	African Forum and Network for Debt and Development
AIPS	Analyse d'impact sur la pauvreté et le social
APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BAfD	Banque africaine de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation (FMI)
CENUA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CMFI	Comité monétaire et financier international
DCPE	Document-cadre de politique économique
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DRP	Dépenses de réduction de la pauvreté
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EEP	Évaluation <i>ex post</i>
EXR	Département des relations extérieures (FMI)
FAD	Département des finances publiques (FMI)
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IPC	Indice des prix à la consommation
MONA	Suivi des accords du FMI
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PDR	Département de l'élaboration et de l'examen des politiques (FMI)
PEFA	Responsabilité financière et gestion des dépenses de l'État
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTTE	Pays pauvres très endettés
SFI	Société financière internationale
SMT	Stratégie à moyen terme
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNAIDS	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Résumé analytique

Ce rapport expose les principales constatations et recommandations d'une évaluation indépendante du rôle joué et des résultats obtenus par le FMI dans la détermination et l'emploi de l'aide aux pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne (ASS). L'évaluation porte sur les années 1999–2005, qui ont vu un grand nombre de ces pays améliorer leurs performances macroéconomiques, enregistrant notamment une accélération de la croissance et un ralentissement de l'inflation. C'est aussi durant cette période que l'aide à l'Afrique subsaharienne a repris après avoir marqué le pas, que le processus d'allègement de la dette s'est amplifié et que les bailleurs de fonds ont commencé à privilégier l'option d'un soutien budgétaire assuré conjointement par plusieurs donateurs. Et c'est également durant ces années que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont vu le jour — fin 1999 — et que le FMI a transformé la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).

Tandis que se déroulaient ces changements, les critiques traditionnelles de l'action du FMI en Afrique subsaharienne se sont renouvelées, et trois d'entre elles fournissent un point de référence pour la présente évaluation. Premièrement, les programmes macroéconomiques excessivement prudents appuyés par le FMI auraient bloqué l'emploi de l'aide disponible pour l'Afrique subsaharienne. Deuxièmement, ils auraient manqué d'ambition dans la projection, l'analyse et l'identification des possibilités d'emploi des apports d'aide dans les pays d'Afrique subsaharienne, ce qui pourrait avoir conduit les donateurs à modérer leurs apports d'aide effectifs. Troisièmement, et contrairement à toute la rhétorique institutionnelle à ce sujet, ces programmes n'auraient guère contribué au recul de la pauvreté et à la correction des inégalités de revenu.

Le cadre utilisé pour évaluer les résultats des services du FMI repose sur les politiques approuvées par le Conseil d'administration de l'institution. La traduction des décisions du Conseil en directives opérationnelles à l'intention des services du FMI a aussi été prise en compte, de même que la communication du FMI — discours de la Direction, communiqués de presse, articles et lettres aux journaux —, qui joue un rôle important

dans la présentation des positions de l'institution et l'information du grand public sur ce qu'entreprend le FMI puisqu'elle suscite les attentes à l'aune desquelles le public juge les résultats obtenus.

Le décalage entre la rhétorique du FMI en matière d'aide et de réduction de la pauvreté et son action concrète sur le terrain est un des thèmes récurrents de cette évaluation. Dans un certain nombre de cas, il est plus difficile, compte tenu du partenariat entre le FMI et la Banque mondiale pour l'application de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), le suivi mondial ou d'autres initiatives — et la communication y afférente —, d'isoler les responsabilités spécifiques du FMI en matière d'aide et de réduction de la pauvreté dans les pays membres. Pour distinguer son travail de celui de la Banque mondiale ou de ses autres partenaires — et de celui des autorités que ces institutions soutiennent —, l'équipe d'évaluation s'est concentrée uniquement sur les éléments d'appréciation tirés des programmes appuyés par la FRPC, dans laquelle le FMI joue un rôle majeur et à laquelle 29 pays d'Afrique subsaharienne ont fait appel durant la période examinée (1999–2005).

Constatations

Le thème du décalage entre la rhétorique et la pratique du FMI s'inscrit dans la problématique plus vaste d'une tentative — en définitive infructueuse — de réforme institutionnelle. Le passage à la FRPC devait en effet être davantage qu'un simple changement de vocabulaire. Il signifiait l'adoption de nouvelles manières de travailler ancrées dans le processus de la SRP, de programmes d'initiative nationale fondés sur des mesures spécifiques visant à réduire la pauvreté et à accélérer la croissance, et d'une vision ambitieuse du rôle que le FMI devait jouer dans l'analyse et la mobilisation de l'aide, en partenariat étroit avec la Banque mondiale. Cependant, l'effritement du consensus au sein du Conseil, conjugué à une culture institutionnelle privilégiant la stabilité macroéconomique — et, surtout, à des remaniements de la Direction qui ont privé l'institution des orientations stratégiques précises et de la continuité nécessaires à l'action — a conduit le FMI à retomber dans sa routine habituelle.

La bonne nouvelle, c'est que les résultats d'un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne se sont améliorés au cours de la période — grâce, en partie, aux conseils et à l'action du FMI dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), mais plus encore aux efforts consentis par les autorités nationales — et qu'il en est allé de même pour les résultats obtenus par les donateurs. Dans les pays concernés par cette embellie, la conception des programmes macroéconomiques appuyés par la FRPC s'est assouplie pour laisser une plus grande place à l'aide. L'amélioration des résultats des pays et des donateurs, conjuguée à l'adaptation concomitante de la conception des programmes appuyés par la FRPC, a ouvert concrètement de nouvelles perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne.

Les conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

- *En règle générale, les mesures macroéconomiques appuyées par la FRPC ont fait une place à l'utilisation d'apports d'aide additionnels lorsque la politique menée avait permis aux pays concernés d'accumuler des stocks de réserves élevés et d'enregistrer une faible inflation; dans d'autres pays, le programme a prévu d'affecter l'aide additionnelle à la constitution de réserves supplémentaires ou au remboursement de la dette intérieure.* On a pu constater que c'est autour d'un seuil de réserves représentant l'équivalent de deux à trois mois d'importations que l'on détermine si le surcroît d'aide peut être dépensé, creusant ainsi le déficit extérieur courant, ou doit servir à augmenter les réserves. Le seuil d'inflation estimé pour déterminer si le pays peut dépenser ou doit épargner l'aide additionnelle se situe dans la fourchette de 5 à 7 %. Ces constatations sont compatibles avec la politique approuvée par le Conseil d'administration en ce qui concerne la place à faire à l'aide, les orientations données par la Direction aux services du FMI et les analyses *ex post* qu'elle fait de leur action, ainsi que le point de vue des services eux-mêmes. Cependant, elles permettent aussi d'expliquer l'impression, chez les observateurs extérieurs, que le FMI « bloque » l'emploi de l'aide : dans les pays où l'inflation est supérieure au seuil, les programmes appuyés par la FRPC tendent en effet à prévoir qu'une partie au moins de l'aide additionnelle ne doit pas être dépensée.
- *Les programmes appuyés par la FRPC n'ont pas fixé d'objectifs d'aide ambitieux ni identifié de possibilités d'aide supplémentaires — dans les pays dont la capacité d'absorption excédait les apports d'aide projetés.* Ils ont catalysé indirectement cette aide via les évaluations macroéconomiques et le soutien aux efforts déployés par ces pays pour améliorer leur environnement macroéconomique et la gouvernance budgétaire. Les prévisions d'aide à moyen terme sur lesquelles ils reposent — qui étaient excessivement

prudentes au départ — présentent aujourd'hui des signes d'adaptation à la persistance de flux d'aide accrus en Afrique subsaharienne. Mais les services du FMI ont peu fait pour analyser les autres scénarios de politique économique et d'aide possibles ou communiquer leurs constatations aux autorités et aux bailleurs de fonds. Ils n'ont pas beaucoup cherché non plus à mobiliser des aides supplémentaires, sujet qui continue de diviser le Conseil et sur lequel la politique du FMI — et les directives opérationnelles données à ses services — demeure confuse.

- *Des principales caractéristiques qui distinguent la FRPC de la FASR, c'est la gouvernance budgétaire qui a reçu, de loin, le traitement le plus systématique — comparé par exemple à des éléments comme l'emploi des analyses d'impact social ou les mesures budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance.* Les efforts énergiques déployés dans le cadre de la FRPC pour améliorer la gouvernance budgétaire reflètent l'appui clair, ferme et continu du Conseil d'administration, ainsi que l'importance primordiale de cette question — étant donné ses liens avec l'exécution du budget — pour les principaux objectifs macroéconomiques du FMI et l'efficacité de la collaboration FMI/Banque mondiale, qui repose sur les capacités professionnelles des deux institutions. L'appui des administrateurs aux analyses d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS), quoique résolu, est plus mesuré. En effet, l'analyse sociale n'occupe pas une place aussi centrale dans la mission du FMI et, dans un premier temps, l'ajustement de l'AIPS aux besoins de la FRPC a été entravé par des attentes irréalistes quant à la façon dont le FMI et la Banque mondiale pourraient collaborer sur cette question, avant que les deux institutions ne recentrent récemment leurs efforts sur les analyses en interne. Ce sont aussi les carences de cette collaboration qui expliquent en partie que le FMI n'ait pas prêté davantage attention au rôle des infrastructures dans la croissance et la compétitivité et à ses conséquences macroéconomiques éventuelles pour les dépenses programmées et l'absorption d'aide additionnelle.
- *La communication du FMI sur le thème de l'aide et de la lutte contre la pauvreté a contribué à répandre, dans le grand public, l'impression que l'institution s'était engagée à faire plus pour la mobilisation de l'aide et d'analyse de la réduction de la pauvreté.* Le malentendu qui en a résulté a renforcé le scepticisme et la méfiance envers les activités du FMI en Afrique subsaharienne et dans les autres pays à faible revenu. Ce sentiment était particulièrement vif dans les premières années de la période d'évaluation, lorsque la Direction insistait, dans ses déclarations, sur le double lien de causalité entre croissance et réduction de la pauvreté. Mais il reste encore préoccupant aujourd'hui, dans le contexte de la communication du FMI sur son soutien aux autres scénarios de crois-

sance possibles, aux stratégies à suivre pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ou à la mobilisation de l'aide, qui exagèrent ce que fait le FMI dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC.

- *Le FMI a manqué des occasions de communiquer avec un public plus vaste en Afrique subsaharienne.* Le FMI s'est doté d'un réseau de représentants résidents en Afrique subsaharienne. La charge de travail de ces derniers a augmenté depuis quelques années, car l'environnement de l'aide s'est modifié et les donateurs ont fait davantage appel à la décentralisation et aux instruments de soutien budgétaire, mais les contraintes de ressources (que ce soit en personnel ou en compétences) ne leur ont pas permis de s'engager pleinement aux côtés de partenaires locaux dans cet environnement en mutation. Les représentants résidents n'en demeurent pas moins une source d'information largement inexploitée sur ce qui se passe, sur le terrain, entre les donateurs et la société civile. En effet, leurs observations ne sont pas utilisées de façon systématique pour étayer les positions du FMI.

Recommandations

L'équipe d'évaluation avance trois recommandations pour améliorer, à l'avenir, la cohérence — réelle et perçue — des politiques et des actions menées par l'institution pour aider l'Afrique subsaharienne. Ces recommandations peuvent aussi s'appliquer à plusieurs volets de la stratégie à moyen terme (SMT).

- *Le Conseil d'administration devrait réaffirmer ou préciser quelle est la politique du FMI en ce qui concerne les seuils utilisés pour déterminer la dépense et l'absorption d'aide additionnelle, sa mobilisation, les différents*

scénarios possibles, l'AIPS et les mesures budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance. À partir de ces réaffirmations ou clarifications, la Direction devrait donner aux services du FMI des orientations claires sur ce qui est exigé, encouragé, autorisé ou interdit — notamment dans le cadre de la collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires — et s'assurer que ces directives sont bien appliquées et donnent des résultats. Pour sa part, le Département des relations extérieures devrait veiller à ce que la communication de l'institution cadre avec les politiques opérationnelles approuvées par le Conseil d'administration et les opérations appuyées par le FMI.

- *La Direction devrait mettre en place des mécanismes transparents de suivi et d'évaluation des suites données à ces directives opérationnelles clarifiées.* Les évaluations *ex post* du FMI devraient couvrir expressément les actions et contributions des services à la mise en œuvre des politiques en vigueur et de celles qui ont été précisées. Mais, étant donné que le grand public se préoccupe beaucoup de la responsabilisation du FMI en Afrique subsaharienne, il convient de faire le point, d'une façon plus périodique et plus transparente, sur les programmes en cours dans les pays. Ce suivi pourrait s'inscrire dans le cadre des revues des accords FRPC par le Conseil d'administration — ou des revues à venir de la SMT.
- *La Direction du FMI devrait préciser les résultats attendus de l'interaction des représentants résidents et chefs de mission avec les bailleurs de fonds et la société civile sur le terrain — et indiquer les ressources affectées à cette fin.* Pour ce faire, il conviendrait qu'elle suive l'évolution de l'environnement dans lequel s'inscrivent les opérations conduites par le FMI dans chaque pays, notamment pour l'aide, et qu'elle en évalue périodiquement les conséquences pour les politiques et la stratégie de l'institution.

Introduction

Ce rapport expose les principales constatations et recommandations d'une évaluation indépendante du rôle et des résultats du FMI dans la détermination de l'enveloppe de ressources extérieures des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne (ASS). L'évaluation a été centrée sur l'aide — la source principale de financement extérieur pour la plupart de ces pays — et en particulier sur la manière dont se sont articulés les rapports du FMI avec les pays bénéficiaires et les donateurs au regard de la fourniture et de l'utilisation de l'aide destinée à la réduction de la pauvreté et à d'autres objectifs de développement. Elle s'est concentrée sur les programmes appuyés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) — le principal instrument du FMI pour ses activités opérationnelles en Afrique subsaharienne.

L'évaluation a porté sur la période 1999–2005 — époque de changements d'importance majeure dans le contexte extérieur des activités du FMI en Afrique subsaharienne. C'est une époque où les résultats macroéconomiques de nombreux pays d'Afrique subsaharienne s'améliorent, avec des taux de croissance en hausse et des taux d'inflation en baisse — mais où la proportion de la population qui vit dans la pauvreté ne change quasiment pas. C'est l'époque où la communauté internationale adopte les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), soutenus par le Consensus de Monterrey sur la nécessité pour les pays en développement d'adopter de meilleures politiques et l'offre par les pays développés d'une aide et de possibilités de commerce meilleures et plus importantes. C'est le moment où l'aide à l'Afrique subsaharienne se redresse, après les baisses enregistrées au début des années 90, et où les donateurs commencent à passer à l'appui budgétaire multi-donateurs dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Toutes ces évolutions ont eu des conséquences pour les activités du FMI.

Au sein du FMI, la période d'évaluation commence avec l'introduction de la FRPC — au cours de la dernière année du mandat de M. Camdessus comme Directeur général du FMI — et s'achève avec le lancement de la Stratégie à moyen terme (SMT). Le nouveau millénaire approchait, et les pressions s'accumulaient sur les pays membres du FMI en faveur d'une action dans le domaine de l'allègement de la dette et de la réduction de la pau-

vreté. Les principaux thèmes de l'Assemblée annuelle de septembre 1999 furent l'initiative PPTE renforcée, le processus de stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), et la transformation de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Dans cette nouvelle optique, qui fut rendue opérationnelle par les Conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI avant la fin de 1999, les rôles du FMI et de la Banque mondiale s'interpénétraient étroitement dans le cadre des processus du DSRP et de l'initiative PPTE. Au cours des quelques années suivantes beaucoup d'expérimentations eurent lieu, les initiatives nationales prenant de l'élan par l'intermédiaire du processus de la SRP.

Tandis que se déroulaient les évolutions mentionnées ci-dessus pendant la période étudiée, apparurent des variantes de critiques de longue date sur les activités du FMI en Afrique subsaharienne, dont trois fournissent un point de référence pour l'évaluation. La première est que les programmes appuyés par le FMI ont eu pour effet de bloquer l'utilisation de l'aide disponible pour l'Afrique subsaharienne en raison de leur caractère macroéconomique excessivement conservateur. La deuxième est que ces programmes ont manqué d'ambition dans la projection, l'analyse et l'identification des possibilités d'emploi des apports d'aide destinés aux pays d'Afrique subsaharienne, ce qui a pu en soi modérer la fourniture effective d'aide par les donateurs. La troisième est que les programmes appuyés par le FMI n'ont guère fait avancer la réduction de la pauvreté et de l'inégalité des revenus, contrairement à la rhétorique institutionnelle sur ce sujet.

Le cadre d'évaluation utilisé par l'équipe d'évaluation pour examiner les résultats des services du FMI dans ces domaines repose sur les politiques approuvées par le Conseil d'administration. Ces politiques résument ce que les administrateurs du FMI ont déterminé être le rôle du FMI dans ces domaines, fournissant ainsi aux services le cadre directeur de leur activité¹. L'interprétation des décisions du

¹À titre de référence, l'annexe 1 cite les remarques et le résumé du président en conclusion des séances du Conseil d'administration portant sur cette question; elle comporte aussi une chronologie permettant au lecteur de suivre l'évolution de la réflexion du Conseil. Voir annexe 1, tableau 1.1.

Conseil d'administration en orientations opérationnelles par la direction à l'intention des services a aussi été prise en compte dans le cadre d'évaluation. La communication du FMI, exprimée par les discours de ses dirigeants, les communiqués de presse, les articles et les lettres aux journaux du département EXR est également pertinente. Cette communication constitue un canal important de présentation des positions du FMI et d'information du grand public sur ce que le FMI a entrepris de faire.

Un des thèmes récurrents de l'évaluation porte sur l'écart qui existe dans la perception du public entre ce que le FMI s'était engagé à faire en matière d'aide et de réduction de la pauvreté et ce qu'il a effectivement pratiqué au niveau des pays. Dans un certain nombre de cas, le partenariat du FMI avec la Banque mondiale à l'appui du processus de la SRP, avec le suivi mondial et d'autres initiatives — ainsi que la communication y afférente — ont brouillé la perception des responsabilités du FMI en matière d'aide et de réduction de la pauvreté au niveau des pays. Afin de distinguer le rôle et la mission spécifiques du FMI de ceux de la Banque mondiale et d'autres partenaires — ainsi que de celui des autorités que leurs efforts soutiennent — l'équipe d'évaluation s'est étroitement concentrée sur les constats relatifs aux programmes appuyés par la FRPC, qui est l'instrument utilisé par le FMI pour soutenir les pays dans la mise en œuvre de la démarche du DSRP, et à laquelle 29 pays d'Afrique subsaharienne ont fait appel pendant la période de 1999 à 2005 sur laquelle porte l'évaluation.

Sur cette toile de fond, ce rapport détaille les principaux points de l'évaluation, en s'attachant à ce que le FMI a effectivement fait en matière d'aide et de réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne par rapport à ce qu'il s'était engagé à faire. Le reste du rapport est structuré comme suit : le chapitre 2 examine les constatations empiriques et documentaires sur la façon dont les programmes de la FRPC en Afrique subsaharienne ont traité 1) la place faite à l'aide dans la conception des politiques macroéconomiques; 2) la prévision et l'analyse de l'aide; et 3) les objectifs de la FRPC en faveur des pauvres et de la croissance. Le chapitre 3 étudie les interactions des services du FMI avec les autorités — le principal client du FMI —, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, et la société civile en ce qui concerne l'aide et les questions connexes. Le chapitre 4 examine les moteurs du comportement du FMI — les politiques approuvées par le Conseil d'administration, l'impulsion, les déclarations et les directives de la direction, et les vues de ses services. Le chapitre 5 présente les constatations et les recommandations de l'évaluation. L'annexe 1 résume les conclusions pertinentes du Conseil d'administration. L'annexe 2 décrit l'analyse quantitative de l'évaluation. L'annexe 3 donne le profil des 29 pays de l'échantillon évalué et analyse les constatations des revues des économistes chargés des pays. L'annexe 4 examine les résultats des études de cas. L'annexe 5 résume la méthodologie et les résultats du questionnaire d'enquête.

Ce chapitre traite des constatations de l'évaluation concernant les questions relatives à l'aide dans la conception des programmes appuyés par la FRPC. Il couvre: 1) les liens entre l'aide et l'ajustement du compte extérieur courant et du budget dans les programmes FRPC; 2) l'analyse de l'aide dans les programmes FRPC; et 3) les objectifs de la FRPC en faveur des pauvres et de la croissance¹. Le chapitre porte sur la conception des programmes — à la fois pour la période initiale du programme FRPC et pour les périodes de programme suivantes après chaque revue —, car c'est au stade de la conception que l'influence et la contribution des services du FMI apparaissent le plus clairement.

Le graphique 2.1 donne un aperçu de l'évolution de l'aide, des indicateurs macroéconomiques, de la croissance et de la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne. Le panneau A résume les tendances récentes de l'aide. Comme on peut le voir, l'aide publique au développement (APD) aux 29 pays d'Afrique subsaharienne étudiés a diminué pendant la période FASR, a atteint son niveau le plus bas en 1999, et s'est relevée pendant la période FRPC. Ces évolutions reflètent l'évolution de l'environnement de l'aide pour l'Afrique subsaharienne depuis l'adoption des OMD et l'amélioration des résultats de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, qui joue un rôle dans les projets d'aide des donateurs. Le panneau A montre également les tendances des dons d'allègement de dette, en croissance rapide à partir de 2002.

Trois facteurs méritent d'être relevés dans l'évolution de l'aide. Le premier est que la baisse de l'aide pendant la période de la FASR a touché la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne, tandis que la reprise pendant la période de la FRPC a touché surtout deux groupes de pays — les pays sortant d'un conflit et les pays affichant de bons résultats. Le deuxième est que la volatilité de l'aide est restée élevée sur toute la période (voir le panneau B)². Troisièmement, l'aide

présentée dans le panneau A inclut les dons et les prêts concessionnels comportant un élément de don d'au moins 35 %. Conformément aux directives du FMI, tous les programmes FRPC limitent strictement — et souvent excluent totalement — les emprunts extérieurs non concessionnels publics ou à garantie publique, et placent des limites spécifiques au degré minimal de concessionnalité acceptable³.

Le graphique 2.1 illustre aussi l'amélioration des politiques et des résultats macroéconomiques des 29 pays d'Afrique subsaharienne participant à la FRPC. Comme le montrent les panneaux C et D, tant les déficits publics que l'inflation ont fortement diminué depuis le milieu des années 90. La croissance du revenu par habitant, bien qu'encore basse, est devenue beaucoup plus régulièrement positive, et les revenus par habitant ont commencé à se relever de leurs points bas du milieu des années 90. Il est clair que des difficultés énormes demeurent pour l'avenir, en particulier sur le plan de la réduction de la pauvreté, le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour n'ayant pas encore enregistré de diminution significative.

Place accordée à l'aide

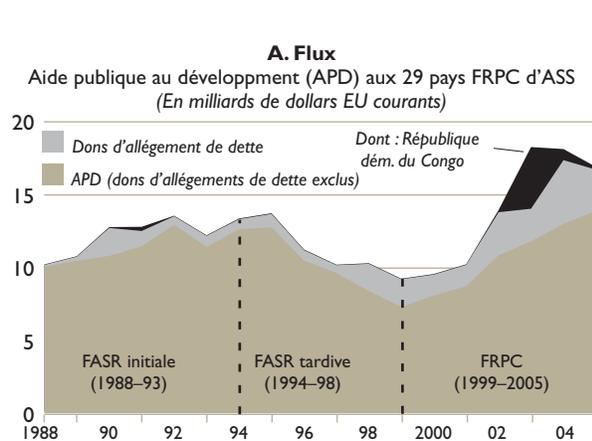
Cette section présente les constatations de l'évaluation relatives à la conception des programmes appuyés par la FRPC comme point de départ d'une réponse aux critiques qui s'inquiètent de ce que le FMI «bloque» ou empêche le plein emploi du financement disponible auprès des donateurs. À cette fin, l'évaluation a étudié les correspondances entre les variations de l'aide prévue et les variations des niveaux *programmés* des déficits du budget et du solde extérieur

¹ Voir FMI (2000a).

² L'augmentation de la volatilité en fin de période indiquée au panneau B du graphique 2.1 reflète l'augmentation de l'aide à l'Afrique subsaharienne mentionnée au paragraphe précédent du texte.

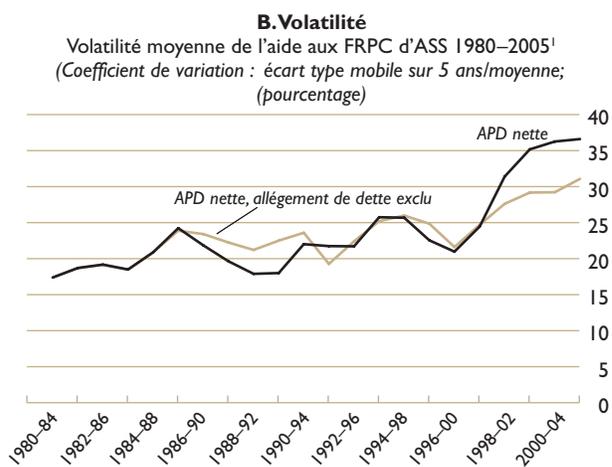
³ Voir FMI (2006g). Ces limitations des emprunts sont dues aux préoccupations concernant la viabilité de la dette et au problème des banques abstentionnistes dans le cadre des initiatives d'allègement de la dette. Récemment encore, ces limitations n'étaient en général pas contraignantes, car la situation du marché limitait l'intérêt des créanciers. Mais dans le monde post-PPTE et post-IADM, la situation a changé, et la maîtrise de l'accumulation de dette nouvelle représente un problème majeur pour l'avenir.

Graphique 2.1. Tendances de l'aide, politiques conduites et résultats obtenus en Afrique subsaharienne



Source : OCDE-CAD, base de données des statistiques du développement international.

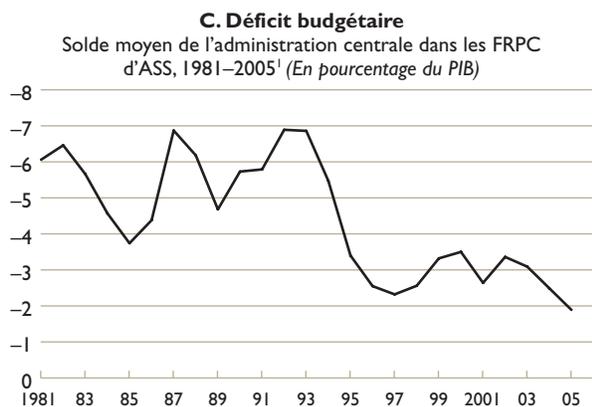
Aide



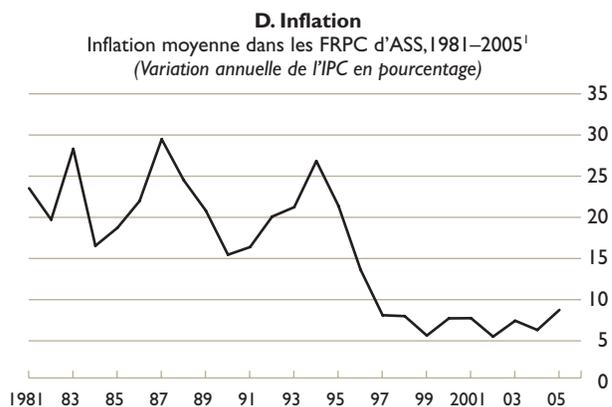
Source : OCDE-CAD, base de données des statistiques du développement international.

¹L'aide est en dollars EU constants de 2004 et exclut l'aide alimentaire et l'aide d'urgence. Les coefficients sont pondérés du PIB moyen sur 2001–05.

Résultats macroéconomiques



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.
¹Le solde inclut les dons. Pondéré par le PIB moyen pour 2001–05.



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.
¹Pondérée par le PIB moyen 2001–05. Exclut la République démocratique du Congo.

courant⁴. Dans l'acception du cadre «dépense-absorption» défini par le FMI en 2005 (voir encadré 2.1), cette section du rapport cherche à déterminer : 1) quelle part

⁴Plus précisément, elle examine la corrélation entre les variations des apports nets d'aide et les variations du déficit extérieur courant net avant dons et intérêts (absorption de l'aide) et les variations du déficit budgétaire primaire net avant dons (dépense de l'aide) pour les années de programmes pour lesquelles le FMI anticipait des augmentations de l'aide par rapport à l'année précédente. L'analyse a eu recours aux données d'une base de données interne du FMI — Suivi des accords du FMI (MONA) — qui contient les variables macroéconomiques d'environ 600 demandes et revues de programmes FASR et FRPC, couvrant la période 1993 à 2005. On trouvera davantage de détails à l'annexe 2.

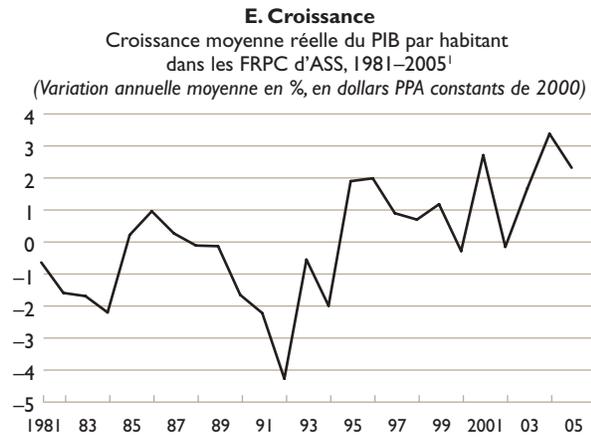
de l'accroissement de l'aide était programmée pour être absorbée (par des importations nettes plus élevées); et 2) quelle part de l'accroissement de l'aide était programmée pour être dépensée (en dépenses publiques nettes plus élevées). Elle étudie aussi 3) comment les programmes FRPC analysaient la capacité d'absorption de l'aide et 4) les «clauses d'ajustement» des programmes FRPC déterminant si les surcroûts d'aide inattendus pouvaient être dépensés et absorbés, et dans quelle mesure.

Ajustement du compte extérieur courant

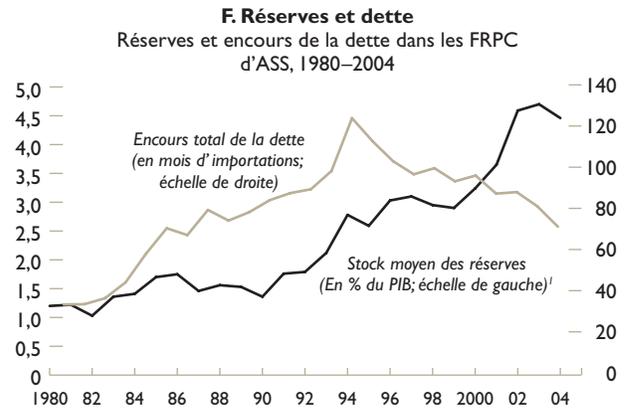
L'analyse empirique de l'évaluation constate que la situation des pays, mesurée en utilisant le niveau des ré-

Graphique 2.1 (fin)

Résultats économiques

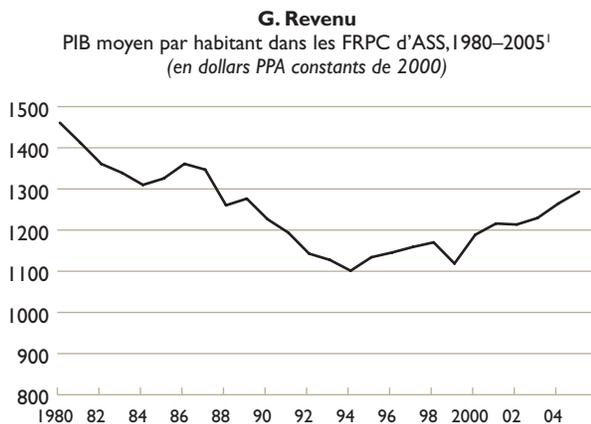


Source : Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.
¹Pondérée par le PIB moyen sur 2001–05.

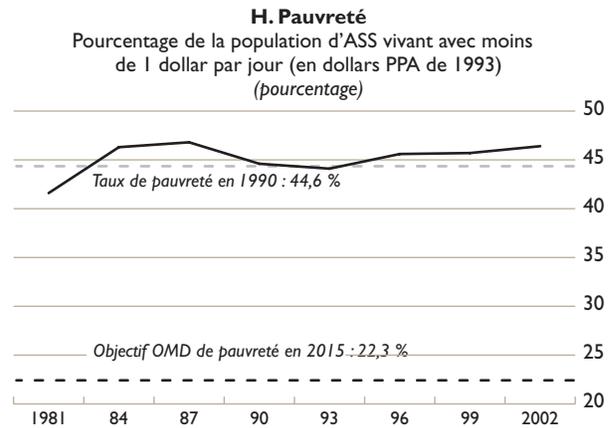


Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, base de données du *Global Development Finance*.
¹Stock de réserves pondéré par le PIB moyen sur 2001–05.

Résultats sur le front de la pauvreté



Source : Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*.
¹Pondéré par le PIB moyen sur 2001–05.

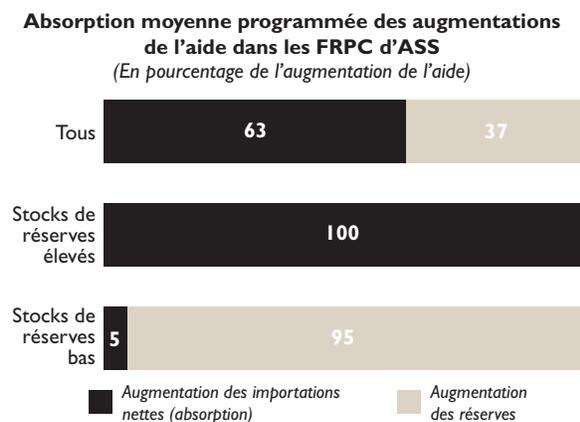


Source : Chen and Ravallion (2004).

serve internationale comme variable de substitution, est le principal facteur qui détermine si le programme FRPC autorise l'absorption d'aide additionnelle, et dans quelle mesure. Elle constate aussi qu'en moyenne les programmes FRPC en Afrique subsaharienne n'appellent pas à un ajustement du solde extérieur courant au cours de la première année du programme. C'est là une différence avec les programmes FASR pour l'Afrique subsaharienne, qui appelaient habituellement à un ajustement considérable du solde extérieur courant au cours de la première année du programme. Les faits constatés indiquent que cette modification de l'orientation des programmes était motivée par des attentes accrues

d'apports d'aide au cours de la première année du programme ainsi que par l'amélioration des niveaux des réserves. Abstraction faite de ces deux déterminants de la conception des programmes, on ne constate aucune trace sur la période d'une modification indépendante de la conception des programmes concernant l'absorption programmée de l'aide additionnelle.

En moyenne, sur l'ensemble de l'échantillon et de la période, les programmes FRPC d'Afrique subsaharienne ont programmé une absorption immédiate d'environ 60 % des augmentations d'aide attendues. Comme le montre le graphique 2.2, les augmentations attendues d'aide dans les programmes FRPC d'Afrique subsaha-

Graphique 2.2. Réactions programmées du compte extérieur courant aux augmentations de l'aide


Note : Le seuil séparant les stocks de réserves bas et élevés est fixé à 2,5 mois d'importations. Voir en annexe 2 les définitions, la méthodologie et une critique de la robustesse.

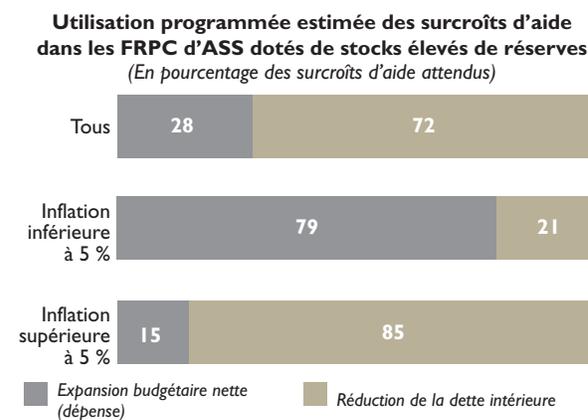
rien sont en moyenne corrélés à un creusement du solde extérieur courant⁵ de 63 % de l'augmentation attendue. Les 37 % restants sont affectés à l'augmentation des réserves internationales⁶. Cette relation est sensiblement influencée par le stock initial de réserves mesuré en mois d'importations.

Le taux moyen programmé d'absorption de l'aide additionnelle est étayé par les différences du niveau des réserves internationales d'un pays à l'autre. Comme le montre le graphique 2.2, pour les pays dont les réserves sont inférieures au seuil de 2,5 mois d'importations, l'absorption d'aide additionnelle est proche de zéro — ces pays sont programmés pour renforcer la position de leurs réserves. Ce résultat est cohérent avec ce qu'a constaté l'évaluation dans les revues des pays, qui montrent que l'augmentation programmée des réserves internationales — dans les cas où la position initiale des réserves était basse — était identifiée comme un moyen de gérer les vulnérabilités aux chocs extérieurs associés aux variations des termes de l'échange ou à la volatilité de l'aide (voir annexe 3). Pour les pays dont les niveaux de réserves étaient supérieurs au seuil, l'absorption programmée est présente en moyenne 100 % de l'aide additionnelle⁷. L'analyse des études de cas indique que les préoccupations

⁵Transferts officiels et paiements d'intérêts exclus.

⁶Dans l'hypothèse de sorties nettes nulles de capitaux privés. L'accroissement des réserves n'est pas nécessairement accumulé à la banque centrale, mais peut être aussi détenu par le secteur privé.

⁷Dans les cas de diminution de l'aide, la relation empirique estimée entre les niveaux programmés d'absorption et les stocks de réserves est lisse — des niveaux de réserves plus élevés étant associés à un financement plus élevé des déficits d'aide par les réserves. Ceci contraste avec la relation estimée pour les augmentations de l'aide, où le seuil de 2,5 mois de réserves s'applique (voir annexe 2).

Graphique 2.3. Réactions programmées du budget aux augmentations de l'aide


Note : Voir en annexe 2 les définitions, la méthodologie et une critique de la robustesse.

de viabilité de la dette pourraient constituer un facteur supplémentaire de réduction du niveau d'absorption programmé — et d'augmentation de l'accumulation programmée de réserves — en réaction à une augmentation de l'aide⁸ (voir annexe 4).

Ajustement budgétaire

L'analyse empirique constate que la situation macroéconomique du pays, mesurée par le taux d'inflation utilisé comme variable de substitution, est le principal facteur qui détermine si le programme FRPC permettra de dépenser l'aide additionnelle, et dans quelle mesure⁹. Elle constate aussi que la baisse persistante des taux d'inflation en Afrique subsaharienne — couplée avec le redressement, voire l'augmentation des flux d'aide des donateurs — a réduit la correction budgétaire moyenne au cours de la première année des nouveaux programmes d'environ un point de pourcentage du PIB par rapport à la période FASR. Les données apportées par les entretiens avec les services et les revues des pays sont conformes à ces constatations.

En moyenne — c'est-à-dire pour l'ensemble des pays qui ont enregistré une augmentation de l'aide au cours de la période FRPC —, les programmes FRPC en Afrique

⁸Naturellement, la viabilité de la dette est aussi un facteur qui influence l'évaluation de la capacité d'absorption d'aide d'un pays en ce qui concerne les dons par rapport aux prêts concessionnels.

⁹L'absence de données MONA sur la dette intérieure publique a empêché l'analyse statistique de ses conséquences pour la conception des programmes, de même que pour l'inflation. Les revues des pays cependant voient dans la dette intérieure un des moteurs principaux des programmes (voir page 11, deuxième paragraphe).

Encadré 2.1. Dépense et absorption de l'aide additionnelle

L'analyse empirique de cette section utilise la terminologie «dépense-absorption» introduite par «The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications». Il s'agissait d'un document de référence pour la revue de 2005 de la FRPC par le Conseil d'administration. Comparant cinq pays ayant reçu une aide augmentée au cours de la période 1998–2003 — l'Éthiopie, le Ghana, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie — il mesurait quelle part de l'aide avait été «absorbée» (telle que mesurée par les variations du déficit du compte extérieur courant) et quelle part avait été «dépensée» (telle que mesurée par les variations du déficit budgétaire). Il s'attachait à étudier les *résultats* des programmes, en particulier les performances des autorités dans la mise en œuvre des programmes, ce qui sort du cadre de cette évaluation. L'analyse de la présente évaluation porte sur la conception des programmes, en qualité de canal principal de l'influence du FMI.

¹Voir FMI (2005h) et l'annexe 2 du présent rapport.

subaharienne ont programmé la dépense immédiate d'environ 30 % des augmentations d'aide attendues. Le graphique 2.3 illustre quelle portion de l'absorption totale programmée observable dans les pays d'Afrique subsaharienne disposant de stocks de réserves suffisants s'est traduite en expansion budgétaire (dépense). En moyenne, les augmentations d'aide attendues dans les pays d'Afrique subsaharienne participant à la FRPC sont corrélées à un creusement du déficit budgétaire¹⁰ représentant 28 % de l'augmentation attendue. Les 72 % restants sont programmés comme épargne publique, souvent par remboursement anticipé de la dette publique intérieure.

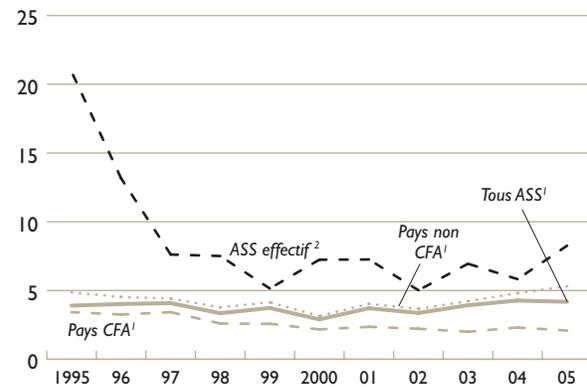
À l'intérieur de la moyenne, il apparaît que les préoccupations d'inflation représentaient un moteur essentiel des différences entre pays dans la programmation de la dépense de l'aide additionnelle¹¹. Comme le montre le graphique 2.3, les différences entre les niveaux pro-

¹⁰Dons et paiements d'intérêts non compris.

¹¹L'analyse statistique donne à penser que l'ajustement budgétaire programmé aux réductions de l'aide est déterminé non par le taux d'inflation initial, mais par le stock initial de réserves. En d'autres termes, même lorsque l'inflation est égale ou inférieure à 5 %, les programmes appuyés par le FMI ne permettent pas de compenser les réductions de l'aide extérieure par le financement intérieur. S'il existe des réserves suffisantes, elles peuvent être utilisées. Mais sinon, les programmes exigent en moyenne la mobilisation de recettes intérieures accrues et/ou des réductions des dépenses pour compenser la réduction de l'aide.

Graphique 2.4. Objectifs d'inflation des programmes FRPC et FASR d'Afrique subsaharienne

(Pourcentage annuel de variation de l'IPC)



Sources : FMI, bases de données MONA et des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Les données du graphique 7 comprennent les objectifs d'inflation FASR et FRPC pour les deux périodes à venir ($t + 2$) pour les programmes en cours dans des pays d'Afrique subsaharienne.

²Les données effectives concernent les conditions initiales au moment où les objectifs ont été fixés (t_0) pondérées par le PIB moyen sur la période 2001–05.

grammés de dépense des augmentations d'aide attendues sont fortement corrélées aux niveaux d'inflation initiaux. Selon cette estimation, les pays dont les taux d'inflation étaient inférieurs à 5 %¹² ont pu dépenser en moyenne 79 % des augmentations d'aide attendue; tandis que les pays dont le taux d'inflation était plus élevé n'ont pu dépenser que 15 % de ces augmentations en moyenne¹³. L'analyse de l'échantillon de pays montre, conformément à cette constatation et au graphique 2.4, qu'en moyenne les programmes FRPC d'Afrique subsaharienne ont ciblé des taux d'inflation inférieurs à 5 % — les programmes retenant des hypothèses encore plus basses dans les pays qui utilisent le franc CFA. Récemment, en 2004 et en 2005, tandis que la moyenne demeurait proche de 5 %, des variations plus fortes, en hausse ou en baisse, des objectifs d'inflation des programmes FRPC sont apparues, un nombre appréciable de programmes ciblant des taux d'inflation supérieurs à 7 % dans les pays non membres de la zone franc.

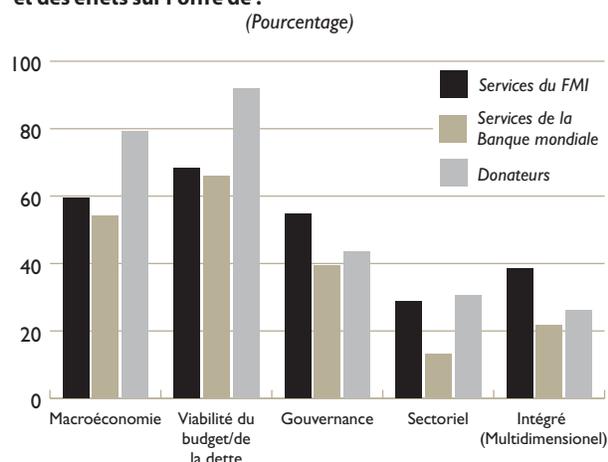
Les critiques soutiennent que ces objectifs d'inflation sont inutilement bas et préjudiciables aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté des pays. S'ins-

¹²En corrigeant l'influence des autres conditions initiales telles que le financement intérieur et la croissance, on constate des résultats similaires pour des seuils plus élevés allant jusqu'à 7 %. Voir annexe 2.

¹³Les tests statistiques montrent que le taux de 80 % (associé à des taux d'inflation inférieurs à 5 %) n'est pas significativement différent de 100 %; tandis que le taux de 15 % (associé à des taux d'inflation supérieurs à 5 %) n'est pas significativement différent de zéro.

Graphique 2.5. Réponses à l'enquête sur l'analyse de la capacité d'absorption par la FRPC

Pourcentage des répondants à l'enquête qui sont d'accord ou tout à fait d'accord que la conception des programmes FRPC traduit une analyse systématique de la capacité d'absorption et des effets sur l'offre de :



pirant des analyses mêmes du FMI, ils soutiennent que ces objectifs pourraient être relevés sans sacrifier les objectifs de stabilité et de croissance, fournissant ainsi une marge de manœuvre budgétaire pour les programmes prioritaires¹⁴. Les résultats de l'enquête illustrés ailleurs dans ce rapport donnent à penser que les chefs de mission du FMI en Afrique subsaharienne sont également divisés sur la question de savoir si le FMI devrait ou non tolérer des taux d'inflation plus élevés dans les pays ayant de bons résultats, sans accepter de relâcher les objectifs d'inflation pour les avoires performants¹⁵. Au cours des entretiens, des membres des missions ont déclaré que les autorités — en particulier dans les pays qui ont enregistré des succès considérables dans la stabilisation — avaient tendance à s'opposer au relâchement des objectifs. Par ailleurs, les cadres du FMI impliqués dans l'élaboration des politiques reconnaissent que les travaux empiriques sur la relation entre inflation et croissance ne sont pas concluants, mais que les avantages et inconvénients comparés de l'inflation militent en faveur d'un ciblage de l'inflation compris entre 5 % et 10 %, car à leur avis, «en supposant même qu'elle existe, la possibilité d'accroître la marge de manœuvre budgétaire au moyen d'un impôt de l'inflation plus élevé est probablement limitée»¹⁶. Ceci est conforme à la politique du Conseil d'administration du FMI qui vise des taux d'inflation à un seul chiffre¹⁷.

¹⁴Voir par exemple Action Aid International (2005).

¹⁵Voir le graphique du milieu du graphique 4.3. Sur les 22 chefs de mission qui ont répondu à l'enquête, un(e) seul(e) a déclaré être absolument d'accord avec l'idée qu'une inflation plus élevée devrait être tolérée dans tous les pays, c'est-à-dire quels que soient les résultats.

¹⁶Voir FMI (2005g).

¹⁷FMI (2005k).

Les revues des pays évalués corroborent la constatation que la maîtrise de l'inflation et la gestion de la dette intérieure étaient des déterminants essentiels des niveaux de dépenses programmés. La documentation des programmes cite fréquemment la maîtrise de l'inflation pour expliquer la conception du programme, en particulier la détermination des objectifs monétaire et budgétaire. Et les entretiens menés avec les services confirment que l'inflation demeure un déterminant important de la conception des programmes. Les revues des pays montrent que les considérations relatives à la dette intérieure pèsent lourd dans les programmes FRPC — la plupart des programmes limitant le financement intérieur de l'État par souci de ne pas stimuler l'inflation, de préserver la viabilité de la dette et d'éviter d'évincer le secteur privé (voir annexe 3). Parmi les pays étudiés par l'équipe d'évaluation, le Mozambique est clairement un cas où le souci d'éviter un évincement a motivé les limitations fixées aux emprunts intérieurs, tandis qu'au Ghana la restriction du financement intérieur prévue par le programme était principalement motivée par le niveau et la viabilité de la dette intérieure.

Capacité d'absorption de l'aide

Il ressort aussi des revues des pays que la FRPC analyse trois aspects de la capacité d'absorption de l'aide — à savoir les risques pour la compétitivité, la viabilité du budget/de la dette et la gouvernance budgétaire —, mais ne porte quasiment aucune attention à des secteurs comme l'éducation, la santé et l'infrastructure. L'analyse macroéconomique de la capacité d'absorption se concentre habituellement sur le «syndrome hollandais» et sur les risques pour la compétitivité, lesquels n'étaient en général pas préoccupants pour les niveaux de flux d'aide envisagés¹⁸. Étant donné la prépondérance de PPTE dans les pays de l'échantillon d'évaluation, l'analyse de viabilité de la dette est aussi fréquente, effectuée au moyen du cadre standard du FMI pour l'analyse des mécanismes de la dette dans les pays à faible revenu¹⁹. En ce qui concerne la gouvernance budgétaire, les programmes FRPC comportaient une conditionnalité structurelle portant sur la gestion et l'obligation de rendre compte des finances publiques, souvent appuyée par une assistance technique²⁰. Mais la FRPC n'a guère porté d'attention aux contraintes des capacités d'absorption de l'aide dans l'éducation, la santé ou l'infrastructure, domaines qui sont principalement de la compétence de la Banque mondiale, ainsi qu'à l'intégration des diverses dimensions en une appréciation globale qui tienne compte des synergies et des arbitrages entre elles.

Ces constatations confirment d'une façon générale les réponses aux questions de l'enquête d'évaluation sur

¹⁸Voir aussi FMI (2005g).

¹⁹Voir FMI (2005a et 2006i).

²⁰Voir la section «Gouvernance budgétaire».

la capacité d'absorption (voir graphique 2.5). Celles-ci indiquent des niveaux beaucoup plus bas pour la couverture des démarches sectorielles et intégrées que pour les domaines de compétence fondamentaux du FMI que sont la macroéconomie, la gouvernance budgétaire et la viabilité de la dette. Cette structure correspond à la division du travail convenue entre le FMI et la Banque mondiale, et à l'avantage comparatif du FMI vis-à-vis de la Banque mondiale et des autres partenaires. Mais elle donne à penser qu'on a manqué l'occasion de prendre en considération les synergies et les arbitrages possibles dans les domaines où un des aspects est de la compétence de la Banque et un autre de celle du FMI — comme par exemple l'infrastructure, avec ses effets évidents sur l'offre, qui est de la compétence de la Banque mondiale, et la stabilité et la viabilité macroéconomiques, notamment la compétitivité du taux de change, qui est du ressort du FMI. Les résultats de l'enquête d'évaluation indiquent que pour évaluer la faisabilité et la cohérence du programme considéré et de son financement — ainsi que pour déterminer les niveaux correspondants de dépense et d'absorption de l'aide dans le programme — les services du FMI étudient les aspects macroéconomiques de la capacité d'absorption. Rien n'indique que les missions aient tenu compte des arbitrages possibles avec les contraintes et les possibilités sectorielles.

Clauses d'ajustement

Presque tous les programmes FRPC en Afrique subsaharienne comportent des clauses d'ajustement automatique en cas de déficits ou de surcroûts d'aide imprévus²¹. Ces clauses d'ajustement définissent la réponse pré-programmée pour les objectifs de réserves internationales, qui ont un retentissement sur le solde extérieur courant, et le financement intérieur du budget. Elles portent habituellement sur des périodes de six mois; au-delà, la conception du programme est reprise en considération à la revue suivante²².

Un financement intérieur limité des déficits et l'épargne totale des surcroûts d'aide est la pratique la plus courante face aux fluctuations de l'appui budgétaire dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne. En pratique, en ce qui concerne les *déficits* d'aide, la plupart des programmes FRPC d'Afrique subsaharienne arbitrent entre la nécessité de préserver la stabilité macroéconomique et les coupes dans les dépenses prioritaires et permettent un financement intérieur limité. Pour les *surcroûts* d'aide, la plupart des programmes FRPC d'Afrique subsaharienne — citant souvent la nécessité de réduire la dette intérieure — préconisent leur épargne complète, jusqu'à la revue

suivante²³. Cette démarche est conforme à la politique du FMI et aux orientations données aux services, qui préconisent un ajustement total ou partiel aux déficits de financement, en fonction de divers facteurs, entre autres notamment le niveau des réserves internationales et le taux d'inflation. En cas de surcroûts d'aide, la politique du FMI est de les épargner en totalité «lorsque c'est souhaitable»²⁴.

Comme l'orientation globale des politiques s'est détendue dans les pays obtenant de bons résultats depuis quelques années, les clauses d'ajustement ont également été détendues, permettant à la fois de dépenser davantage les surcroûts et/ou de financer davantage les déficits d'aide. Comme on le verra plus en détail à l'annexe 4, au Burkina Faso, au Ghana, au Mozambique et en Tanzanie par exemple, les surcroûts d'aide ont pu être dépensés en tout ou partie; les déficits ont pu être entièrement financés en Tanzanie et partiellement financés au Mozambique et au Rwanda²⁵.

Mais dans la société civile, l'emploi de clauses d'ajustement continue de susciter la controverse parmi les critiques du FMI, lequel n'a pas su faire comprendre que les clauses d'ajustement ne sont appliquées que brièvement. Par exemple au Mozambique, les critiques ont interprété les clauses d'ajustement comme une manière pour le FMI de *bloquer* l'emploi de l'aide plutôt qu'une façon de gérer les conséquences macroéconomiques à court terme des fluctuations des flux d'aide. Par la suite, la formulation de la clause d'ajustement a été changée pour permettre de dépenser entièrement les surcroûts d'aide, en relation avec les dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté²⁶.

Analyse de l'aide

À titre de point de départ de l'examen des préoccupations des critiques selon lesquels le FMI a manqué d'ambition dans la projection, l'analyse et l'identification des possibilités d'emploi de l'aide dans les pays d'Afrique subsaharienne, cette section examine trois questions : 1) la base des prévisions d'aide de la FRPC; 2) la manière dont les alternatives éventuelles ont été prises en compte; et 3) la transparence des prévisions de l'aide.

Prévision des apports d'aide

Les préoccupations soulevées par les prévisions d'aide de la FRPC sont depuis longtemps à la base des critiques extérieures du FMI, en raison de leurs liens avec les cadres macroéconomiques et de dépenses à

²¹Voir à l'annexe 2 une comparaison avec les clauses d'ajustement des pays extérieurs à l'Afrique subsaharienne.

²²Voir FMI (2006g).

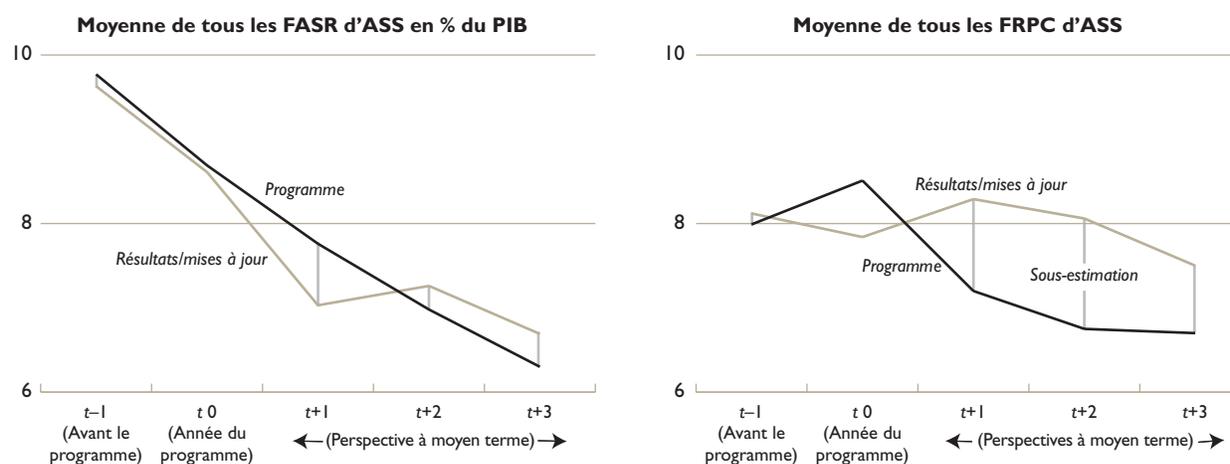
²³Voir annexe 2.

²⁴Voir FMI (2006g).

²⁵Voir annexe 4.

²⁶Voir Perone (2006) et Hanlon (2006).

Graphique 2.6. Flux d'aide programmés et flux effectifs : la FRPC sous-estime les flux à moyen terme¹
(En pourcentage du PIB)



Source : estimations du BIE d'après le FMI, base de données MONA.
¹Voir à l'annexe 2 les définitions, la méthodologie et une critique de la robustesse.

moyen terme et les plans d'aide des donateurs²⁷. Une analyse empirique effectuée pour les besoins de l'évaluation donne à penser que les projections d'aide des programmes FRPC d'Afrique subsaharienne étaient en général légèrement optimistes pour l'année du programme et sensiblement pessimistes pour les années ultérieures.

L'analyse comparative entre pays indique que les prévisions d'aide de la FRPC sont exactes pour les douze mois à venir de la période du programme. Elles pèchent parfois par optimisme. Cette constatation n'est pas une trouvaille de l'évaluation, mais est effectivement confirmée par notre analyse²⁸. Ce qui est nouveau est la découverte d'une sous-prévision considérable pour les années suivantes des périodes de programme de la FRPC en Afrique subsaharienne.

L'aide prévue par la FRPC s'amenuise habituellement sur le moyen terme — ce qui reflète une longue expérience des apports d'aide réels²⁹. Mais depuis quelques années, la structure des apports d'aide réels vers les pays d'Afrique subsaharienne a changé. Comme on peut le voir sur le côté droit du graphique 2.6, plutôt que de diminuer progressivement, les montants d'aide sont demeurés pratiquement constants sur le moyen terme — conformément aux tendances actuelles illustrées par le graphique 2.1. Ce changement de comportement de l'aide a créé des écarts entre le niveau de l'aide effectivement réalisée au cours de périodes données et ce que

les programmes FRPC des pays avaient prévu plusieurs années auparavant, ce qui complique la planification des dépenses à moyen terme³⁰.

Une analyse complémentaire donne à penser que les projections d'aide à moyen terme de la FRPC ont commencé à rattraper leur retard sur la modification des tendances à la diminution de l'aide (voir annexe 2). Cette tendance semble être impulsée par l'évolution des attentes concernant la diminution progressive des niveaux de l'aide. La volatilité de l'aide autour de son niveau moyen (en diminution ou non) n'a pas diminué (voir panneau B du graphique 2.1).

Les constatations tirées des études de cas de l'évaluation confirment ce résultat (voir annexe 4). Les programmes FRPC de cinq grands bénéficiaires d'aide — le Burkina Faso, le Ghana, le Mozambique, le Rwanda et la Tanzanie — montrent une inflexion récemment en 2005–06 en ce qui concerne la prévision de l'aide. Cette inflexion se caractérise par une diminution progressive de l'aide projetée à moyen terme moindre que dans les années précédentes de la période FRPC³¹. Et dans trois cas (Burkina Faso, Ghana et Tanzanie), l'aide est supposée demeurer constante ou même augmenter à moyen terme. Ces inflexions des programmes se sont produites dans le contexte de l'amélioration

²⁷Voir, par exemple, Oxfam (2003).

²⁸Voir OCDE–DAC (2005).

²⁹Ceci est vrai de l'expérience en Afrique subsaharienne et ailleurs, y compris ou non compris l'allègement de dette. Voir l'annexe 2.

³⁰La sous-prévision à moyen terme est moins préjudiciable que la sous-prévision pour l'année initiale du programme. Mais elle entraîne encore le risque de fausser les décisions d'investissement, d'épargne et d'emploi, qui doivent être formulées dans l'esprit d'une perspective à moyen terme.

³¹Mesurée par la variation des projections d'aide à t+1 et de la prévision pour t0, l'année de programme immédiate.

de la situation macroéconomique et des perspectives d'aide des pays.

Évaluation des besoins d'aide

Le débat plus vaste sur l'analyse faite par le FMI des apports d'aide porte sur le concept qu'il conviendrait d'utiliser pour les «besoins» d'aide du programme. Afin de proposer un vocabulaire commun pour l'exposé qui suit, l'encadré 2.2 définit quatre concepts différents, tels qu'ils sont utilisés par divers membres de la communauté financière internationale et de la communauté du développement.

Les documents examinés par l'équipe d'évaluation confirment que les programmes FRPC de l'échantillon d'évaluation comportaient les scénarios de prévision d'aide les plus vraisemblables. L'évaluation des besoins de financement extérieur des programmes par rapport aux disponibilités et aux écarts de financement est depuis longtemps partie intégrante des programmes du FMI, des «assurances satisfaisantes» que tout écart éventuel sera comblé constituant une condition préalable essentielle pour l'examen par le Conseil d'administration d'une demande d'utilisation des ressources du FMI. Dans les programmes FRPC de l'échantillon d'évaluation, on ne trouve que peu de cas de financement initial insuffisant. Dans presque tous les cas, la prévision de l'aide disponible, comme indiqué ci-dessus, était supérieure au minimum requis pour le programme.

Les programmes FRPC de l'échantillon d'évaluation n'ont pas analysé de niveaux d'aide potentiellement plus élevés que la prévision d'aide sur laquelle repose le programme. Comme il est indiqué en détail à l'annexe A, au cours des discussions de 2004 et de 2005 du Conseil d'administration sur la mise en œuvre du DSRP, les administrateurs ont envisagé comment des «scénarios alternatifs» pourraient contribuer à réduire l'écart entre réalisme et ambition dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et fournir une base possible pour la montée en volume de l'aide au niveau des pays. Ils «ont convenu que les services du FMI devraient aider ceux des pays qui sollicitaient une assistance pour la préparation de tels scénarios». Par la suite, les services du FMI ont entrepris plusieurs exercices couvrant un éventail d'objectifs à divers niveaux de complexité dans la conception de ces scénarios alternatifs. Un scénario d'établissement des coûts des OMD a été établi pour l'Éthiopie à la demande des autorités, tandis que plusieurs autres exercices menés pour d'autres pays ont recouru à une méthodologie plus simple³². Mais même

³²Voir FMI (2006f) et Mattina (2006). Outre l'Éthiopie, d'autres scénarios ont été préparés pour la République Centrafricaine (FMI, 2005n), le Ghana (FMI, 2006n), le Mali (FMI, 2005p), le Rwanda (FMI, 2004f) et la Zambie (FMI, 2005q). Voir Gupta, Powell et Yang (2005) pour un exposé des difficultés macroéconomiques de la montée en volume de l'aide.

Encadré 2.2. Différentes conceptions des scénarios d'aide

Quatre conceptions des besoins d'aide sont en usage chez divers membres de la communauté du développement. Ce sont :

- les besoins *minimum* d'un programme macroéconomique viable, à la lumière des autres sources de financement et compte tenu d'ajustements d'ordre macroéconomique et autre des politiques concernées;
- le scénario *le plus probable* de prévision d'aide sur la base des indications des donateurs et de l'expérience accumulée — essentiellement, la prévision d'aide avant toute mesure extraordinaire de mobilisation de financement additionnel;
- le montant *maximum* d'aide compatible avec la capacité d'absorption du pays, au-delà de laquelle des contraintes de capacité sapent considérablement les avantages nets d'augmentations supplémentaires de l'aide;
- les besoins de financement *normatifs* de la réalisation/poursuite des OMD et/ou d'autres objectifs de développement.

Les programmes du FMI recourent au premier et au deuxième de ces concepts. Si l'aide effective (et les autres ressources extérieures) paraissent devoir rester inférieures au minimum estimé nécessaire pour un programme viable, il existe un «écart de financement». Cet écart devra être comblé avant qu'un éventuel accord FRPC puisse être envisagé par le Conseil d'administration.

Dans la communauté du développement, beaucoup s'attachent aux deuxième et troisième concepts, qui comportent des écarts de financement. Jeffrey Sachs, par exemple, soutient que le FMI devrait utiliser lui aussi ces concepts afin d'attirer l'attention des actionnaires et des donateurs sur les vastes besoins de l'Afrique subsaharienne pour la réalisation des OMD¹ (dans les cas où le niveau de l'aide estimée nécessaire pour atteindre les OMD excède le niveau maximal actuellement considéré comme absorbable, la priorité est de conduire des réformes des politiques et des institutions afin d'améliorer la capacité du pays).

¹Voir Sachs (2005 et 2006).

ces exercices ont été découplés des programmes FRPC, qui demeurent des processus à scénario unique, fondés sur le scénario de prévision d'aide le plus probable.

Transparence de la prévision de l'aide

Les documents de la FRPC ne renseignent guère sur le calcul de la prévision d'aide et les hypothèses sur lesquelles il se fonde. Cela est vrai à la fois pour les documents du Conseil d'administration qui sont finalement publiés et pour les documents de travail

internes auxquels l'équipe d'évaluation a eu accès. Les documents FRPC font allusion au degré d'appui des donateurs, notant qu'il importe pour un pays d'afficher de bons résultats pour soutenir le flux d'aide des donateurs et la prévisibilité de l'aide, qu'il est nécessaire d'améliorer la coordination entre donateurs et — au cours de la période initiale du programme FRPC — qu'il est souhaitable de réduire la dépendance envers l'aide. Mais une discussion de fond sur la manière dont la prévision est effectuée en pratique, ainsi que sur ses principales hypothèses — tels que les coefficients d'actualisation utilisés pour traduire les promesses des donateurs en hypothèses de programme et la manière dont la prévision courante s'articule avec les engagements actuels des donateurs et avec leurs performances passées — est chose rare. Certains documents de programme notent les erreurs de prévision passées, mais habituellement ne relient pas ces observations à la prévision courante³³.

Pendant les entretiens, les membres des services ont déclaré qu'ils partaient généralement de la prévision des autorités pour l'année de programme, validée par des entretiens avec les donateurs. Ils disent que les ministères des finances de la plus grande partie des pays d'Afrique subsaharienne recevant de grands volumes d'aide parviennent maintenant à bien suivre ces apports, en s'appuyant sur les améliorations des pratiques des donateurs depuis quelques années. Néanmoins, lorsque c'est nécessaire — par exemple dans les cas de pays sortant d'un conflit où les capacités de l'administration sont plus restreintes —, la mission du FMI joue un rôle plus actif en travaillant avec les autorités pour agréger les plans des donateurs dans le contexte du cadre macroéconomique du programme. Les membres des missions avec qui nous nous sommes entretenus ont déclaré que les autorités étaient souvent très prudentes au sujet des apports d'aide futurs, et, pour les prévisions à moyen terme, la mission effectuait souvent une triangulation entre la prévision des autorités, à laquelle elle ajoutait une prime, et les indications fournies par les donateurs.

L'absence de transparence des prévisions d'aide signifie que les lecteurs ne peuvent comprendre — ou contester — le fondement des principales hypothèses du programme. Ils ne peuvent pas non plus utiliser les documents du FMI pour suivre les actions des donateurs par rapport à leurs promesses — encore qu'il y ait des exceptions, où les montants trimestriels d'aide projetés et réalisés sont inclus dans les documents FRPC³⁴. En répondant sur ce point, certains se sont demandé s'il est bien de la responsabilité du FMI de fournir ce type d'informations aux partenaires extérieurs et aux observateurs. Mais le fondement des prévisions d'aide

du FMI et les détails des engagements et des décaissements des donateurs sont des sujets qui intéressent de plus en plus le public, ce qu'ont reconnu le directeur général et d'autres³⁵, de sorte qu'une plus grande transparence des informations sur lesquelles ils reposent pourrait être un investissement utile et d'un bon rapport coût/efficacité³⁶.

Liste des principales caractéristiques

Les «Principales caractéristiques des programmes appuyés par la FRPC» ont été publiées par la direction en 2000 à titre d'orientation pour les services. Elles demeurent au centre du Manuel des missions FRPC³⁷ (voir encadré 2.3). Elles ont été discutées par les administrateurs lors d'un séminaire informel en 2000 et avaluées de nouveau à titre de résumé utile et de document d'orientation pendant la revue de la FRPC par le Conseil d'administration en 2002³⁸. Elles ont été prises en considération par une évaluation faite en 2004 par le BIE du rôle du FMI dans le DSRP et la FRPC³⁹. Se fondant sur ces efforts, la présente évaluation s'est attachée aux aspects des principales caractéristiques qui intéressent particulièrement le rôle du FMI dans l'aide à l'Afrique subsaharienne⁴⁰.

Budgets favorables aux pauvres et à la croissance

La liste des principales caractéristiques inclut depuis longtemps des budgets favorables aux pauvres et à la croissance. Au départ, on s'attendait à ce que la FRPC vienne appuyer «une réorientation de la dépense publique vers les secteurs sociaux, l'infrastructure de base ou d'autres activités dont les avantages pour les pauvres sont patents». Par la suite, avec l'attention croissante portée par le Conseil d'administration aux sources de la croissance dans les programmes appuyés par la FRPC — ainsi que le note l'encadré 2.3 —, l'importance relative de l'infrastructure dans l'équation budgétaire en faveur des pauvres et de la croissance a implicitement augmenté.

Les dépenses publiques d'éducation et de santé ont en général suivi l'évolution de la dépense publique globale en proportion du PIB — tandis que les programmes de dépenses de réduction de la pauvreté (DRP) suivis par l'initiative PPTTE ont augmenté plus vite (voir

³⁵Voir, par exemple, la déclaration du Directeur général au Comité du développement — FMI (2006l).

³⁶En particulier dans la mesure où les documents FRPC fondamentaux pour les 29 pays de l'échantillon évalué sont déjà disponibles sur le site du FMI sur Internet à www.imf.org.

³⁷Voir FMI (2000a).

³⁸Voir FMI (2002b).

³⁹Voir BIE (2004).

⁴⁰Sélectivité de la conditionnalité structurelle, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte par le BIE.

³³Voir annexe 3.

³⁴Voir, par exemple, le programme récent de la Tanzanie dans FMI (2006d).

graphique 2.7)⁴¹. Bien qu'il s'agisse à l'évidence d'un secteur du ressort de la Banque mondiale, les missions du FMI ont exercé une certaine influence pour encourager ces augmentations, quoique de manière indirecte. Elles vérifient le chiffrage des dépenses des DRP dans le cadre de leur coopération avec les autorités sur les prévisions et les résultats budgétaires, domaine dans lequel les autorités d'Afrique subsaharienne leur reconnaissent en général un rôle important. La plupart des documents FRPC comportent un tableau des DRP, qui est par la suite intégré dans les rapports annuels communs Banque mondiale/FMI de mise en œuvre de l'initiative PPTE⁴². En outre, un certain nombre de programmes FRPC d'Afrique subsaharienne comportent une conditionnalité portant sur ces dépenses, exprimée sous forme de niveaux plancher⁴³. Plus récemment, les facteurs d'ajustement des programmes concernant la dépense de variations inattendues des apports d'aide ont été liés aux DRP dans les revues d'un certain nombre des pays de l'échantillon d'évaluation⁴⁴, contrairement à la manière dont sont employés les facteurs d'ajustement habituellement, qui appelle en général à épargner ces entrées jusqu'à la revue suivante du programme⁴⁵.

De nombreux critiques considèrent que le FMI sape les secteurs sociaux — en particulier par le biais de la conditionnalité de la FRPC portant sur la masse salariale du secteur public. Cette conditionnalité a été accusée de peser sur les salaires et les effectifs des secteurs de la santé et de l'éducation (qui sont parfois financés par des donateurs) avec des effets défavorables sur la qualité des services fournis⁴⁶.

⁴¹Les DRP sont définis de manière spécifique à chaque pays dans le cadre du processus de la SRP; dès lors, il n'existe pas de définitions communes applicables à tous les pays. En outre, les définitions fluctuantes des «paniers» de DRP de certains pays réduisent l'intérêt de cet agrégat comme unité de mesure. Pour corriger cette distorsion, la ligne pointillée du graphique 2.7 montre la relation en excluant les pays dont les définitions ont changé.

⁴²Voir, par exemple FMI (2006i).

⁴³Avec des critères de réalisation au Tchad, en Guinée, au Rwanda, en Ouganda, et des repères et/ou des objectifs indicatifs au Bénin, au Ghana, au Malawi, en Mauritanie et en Sierra Leone.

⁴⁴Tant pour l'emploi des surcroûts (au Burkina Faso, en République Centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Éthiopie, et au Mozambique) que pour le financement des déficits (en République démocratique du Congo, au Mozambique, en Ouganda et au Sénégal).

⁴⁵Naturellement, l'augmentation des dépenses sociales ne se traduit pas automatiquement par de meilleurs résultats. Par exemple, en étudiant des programmes FRPC dans quatre pays d'Afrique subsaharienne, AFRODAD n'a constaté que des effets mitigés sur les services et la qualité de vie des populations. Malgré l'augmentation des dépenses dans les secteurs sociaux en Éthiopie et en Tanzanie, la réduction de la pauvreté et les améliorations des services sociaux fournis n'ont été que modestes. AFRODAD a aussi critiqué le FMI pour la rigueur budgétaire imposée au Malawi et en Zambie qui a handicapé le recrutement et la formation des enseignants. Voir AFRODAD (2005 et 2006a–d).

⁴⁶Voir Ooms and Schreker (2005); Physicians for Human Rights (2004).

Encadré 2.3. Principales caractéristiques de la FRPC

Un *Manuel des accords FRPC à l'intention des services*, mis à jour le 24 mai 2006, définit les principales caractéristiques communes aux programmes appuyés par la FRPC¹. Telles qu'elles sont résumées dans le Manuel, elles précisent que :

- «Les budgets doivent être favorables aux pauvres et à la croissance».
- «Il convient de donner aux objectifs budgétaires la flexibilité voulue en représentant dans les DSRP des projections macroéconomiques normatives pour signaler les besoins de financement et, si nécessaire, rechercher des engagements d'apports d'aide plus élevés susceptibles d'être intégrés dans le programme».
- «L'impact social des grands ajustements macroéconomiques et des réformes structurelles doit être analysé et pris en compte dans la formulation du programme».
- «Un fort accent est mis sur des mesures d'amélioration de la gestion et la responsabilité financière des ressources publiques par l'ouverture des politiques et des objectifs budgétaires au débat public, le développement de systèmes de suivi transparents et la prise en considération d'une conditionnalité sélective appliquée aux mesures de gouvernance budgétaire».
- «La conditionnalité structurelle doit être sélective».

Cette évaluation considère toutes ces caractéristiques sauf la dernière, car elle fait l'objet d'une évaluation en cours du BIE sur la conditionnalité structurelle qui couvre les programmes de la FRPC ainsi que d'autres instruments du FMI².

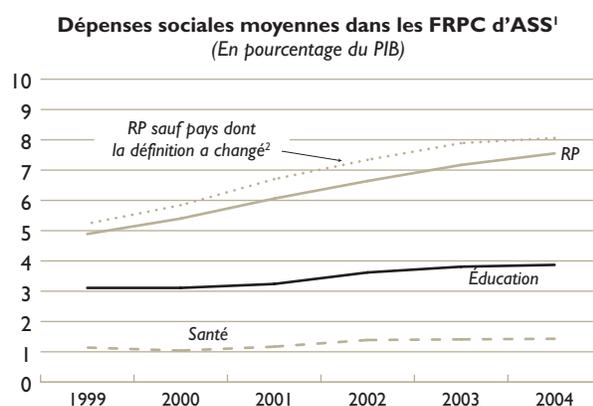
Le Manuel note que les principales caractéristiques ont été réunies dans un document discuté avec les administrateurs en 2000, et que les progrès dans ce domaine ont été évalués dans un autre document discuté au début de 2002, moment où les administrateurs «sont parvenus à une évaluation globalement favorable, mais ont estimé qu'il était nécessaire d'accorder davantage d'attention dans les programmes appuyés par la FRPC aux sources de la croissance et aux réformes structurelles pour encourager le développement du secteur privé, accroître l'investissement direct étranger, améliorer la compétitivité extérieure et augmenter la productivité du travail lorsque ces buts sont cruciaux pour la réussite du programme appuyé par le FMI.»

¹Voir FMI (2000a, 2006g).

²Voir BIE (2005a).

Après des consultations et des débats extensifs entre les missions du FMI et leurs critiques, un consensus

Graphique 2.7. Part de la dépense publique affectée à l'éducation, à la santé et à la réduction de la pauvreté (RP)



Sources : FMI, Département des finances publiques, bases de données WETA et des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Pondérée par le PIB moyen sur la période 2001–05.

²Exclut la République démocratique du Congo, la Guinée, le Rwanda et la Zambie.

commence à se dégager sur l'idée que, à quelques exceptions près⁴⁷, les plafonds de la masse salariale dans les programmes FRPC d'Afrique subsaharienne ont en général été conçus pour être sectoriellement neutres — centrés sur la macroéconomie pour l'essentiel — mais non favorables aux pauvres⁴⁸. Ils ont habituellement été inclus dans les programmes en raison de préoccupations au sujet de la stabilité macroéconomique et du manque de capacités administratives pour maintenir la masse salariale dans les limites budgétaires fixées (voir annexe 3). Mais ce n'est pas là la meilleure solution, et il est clair qu'ils ont parfois eu des conséquences indésirables. Les effets secondaires possibles vont d'une capacité limitée à absorber et dépenser immédiatement les entrées d'aide inattendues pour embaucher des enseignants et des infirmiers, à la prolifération d'avantages sociaux et autres formes non transparentes de rémunération destinés à contourner les plafonds de dépenses. Dans chaque cas, le FMI a en général réagi à la publicité négative et à la polémique sur le plafonnement de la masse salariale par des modifications des programmes à la revue suivante, comme, par exemple, dans le cas du Mozambique en 2006 et de la Zambie en 2004. D'une manière plus dynamique, les facteurs d'ajustement du programme FRPC du Malawi en 2005 ont permis — ce qui constitue une importante innovation — d'accroître à la fois les dépenses DRP et de lever le plafond sur la masse salariale en cas de décaissements plus importants que

⁴⁷Voir par exemple FMI (2005f et 2005p).

⁴⁸Voir par exemple Fedelino, Schwartz, and Verhoeven (2006); Wood (2006).

prévu dans le programme sectoriel multi-donateurs de lutte contre le SIDA⁴⁹.

Tous s'accordent à dire que la dépense publique pour l'infrastructure a été moins bien maintenue que celles pour l'enseignement et la santé au cours de la période d'évaluation⁵⁰. En dépit de données insuffisantes, l'opinion de plus en plus répandue est qu'en Afrique subsaharienne le «pendule» de la dépense publique est allé trop loin vers les dépenses des dispositifs de protection sociale *favorables aux pauvres*, aux dépens des dépenses d'infrastructure *favorables à la croissance*. C'est particulièrement vrai étant donné l'importance de ces dernières pour le développement du secteur privé, la croissance de la productivité, la compétitivité extérieure, et la création d'emplois — et par là pour une réduction durable de la pauvreté⁵¹. Ainsi qu'il a été dit auparavant, le FMI n'a guère tenu compte du problème de la composition des dépenses — notamment de leur répartition entre les secteurs sociaux et l'infrastructure — en considérant la capacité d'absorption d'aide des pays, malgré les conséquences à moyen terme pour la réponse de l'offre, et les conséquences plus immédiates pour une absorption et une dépense optimales de l'aide additionnelle.

Les responsables publics de la plupart des pays visités par l'équipe d'évaluation se sont plaints de ce qu'ils appellent l'importance excessive donnée par le FMI aux dépenses en faveur des pauvres, qu'ils estiment préjudiciable aux indispensables dépenses d'infrastructure, qui sont elles considérées comme favorables à la croissance. C'est naturellement la Banque mondiale qui est l'organisation compétente en matière d'infrastructure, tout comme pour l'enseignement et la santé. Même ainsi cependant, il semble que les missions du FMI auraient pu se montrer plus actives, dans leur dialogue avec les autorités et avec la Banque mondiale, pour identifier les contraintes de l'infrastructure sur la croissance, en particulier étant donné son importance pour les questions de compétitivité et de taux de change liées à l'aide, qui sont au cœur des missions du FMI. De fait, au cours de la revue de 2005 de la FRPC par le Conseil d'administration, «les administrateurs ont aussi encouragé les pays dans lesquels une augmentation des dépenses financées par l'aide poserait un risque grave pour la compétitivité à envisager d'employer l'aide à améliorer la compétitivité et/ou à éliminer les contraintes de l'offre sur le marché intérieur»⁵².

Besoins de financement des budgets en faveur des pauvres et en faveur de la croissance

Le domaine dans lequel le travail des missions du FMI sur les principales caractéristiques mérite des compliments est l'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire qui a ouvert la voie à l'expansion des

⁴⁹Voir FMI (2005e).

⁵⁰Voir Comité du développement (2005); Estache (2006).

⁵¹Voir Bevan (2005) et Foster and Killick (2006).

⁵²Voir FMI (2005k).

programmes de dépenses exposée ci-dessus. Dans les 29 pays FRPC d'Afrique subsaharienne, les dépenses publiques ont augmenté en moyenne d'environ 2,5 % du PIB sur la période⁵³. Globalement, le financement a été fourni par des augmentations de l'aide et des recettes intérieures et une baisse du service de la dette extérieure, compensée en partie par le remboursement de la dette intérieure et d'autres opérations⁵⁴.

Par l'intermédiaire de la FRPC, les services du FMI ont joué un rôle important dans cet espace budgétaire élargi, en particulier en ce qui concerne leur appui à d'ambitueuses mesures de mobilisation des ressources intérieures. Comme il est exposé dans l'annexe 3, la plupart des programmes FRPC appelaient à améliorer la mobilisation des ressources intérieures, l'orientation du programme passant de l'intention d'éviter la dépendance envers l'aide dans les premiers programmes de la FRPC à l'élargissement de l'espace budgétaire au profit des dépenses prioritaires plus récemment. En outre, comme il est indiqué à l'annexe 2, les objectifs de mobilisation des recettes des programmes FRPC ont à la fois été accrus par rapport aux programmes de la FASR, et ont été plus fréquemment atteints ou dépassés.

Mais les services du FMI se sont montrés moins ambitieux à l'extérieur — pour signaler les besoins d'aide supplémentaires nécessaires pour financer des dépenses accrues en faveur des pauvres et de la croissance, comme le préconisaient les Principales caractéristiques et le Manuel de la FRPC⁵⁵. Ainsi qu'il a été mentionné auparavant dans ce rapport, et en raison des préoccupations de politique exposées à cette occasion, les services du FMI n'ont en général *pas été* très actifs pour analyser d'autres scénarios d'aide ou des besoins d'aide normatifs pour la réalisation des objectifs nationaux de croissance et de développement, ou pour discuter avec les donateurs des possibilités d'aide additionnelle lorsque la capacité d'absorption du pays excédait les apports d'aide projetés⁵⁶. Il est clair que des réserves similaires s'appliquent aussi à la considération d'engagements d'aide éventuellement plus élevés pour les programmes en faveur des pauvres et de la croissance dans l'enseignement, la santé et l'infrastructure. Mais il existe aussi d'autres complications, à savoir que : 1) la Banque est l'institution compétente dans ces domaines sectoriels et 2) la collaboration FMI/Banque mondiale ne fonctionne pas particulièrement bien dans ces domaines, du fait de problèmes de ressources et

de modalités d'exécution (voir le dernier paragraphe de la section «Services de la Banque mondiale» sur la collaboration FMI/Banque mondiale).

Analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale

Dès le lancement de la FRPC, l'analyse d'impact social devait servir de base à l'examen des impacts distributionnels de la conception du programme et l'identification de mesures de contrepois pour compenser les impacts défavorables⁵⁷. En général, les missions du FMI n'étaient pas chargées d'effectuer elles-mêmes les analyses AIPS, mais plutôt d'intégrer les analyses faites par des partenaires, en particulier les services de la Banque mondiale, dans la conception des programmes⁵⁸. Ainsi qu'il est résumé dans l'annexe 1, les séances du Conseil d'administration ont à plusieurs reprises souligné l'importance des AIPS pour la conception des programmes de la FRPC et appelé à un traitement systématique des impacts et des mesures d'équilibrage dans les documents FRPC⁵⁹. Elles ont aussi souligné le fait que la Banque mondiale était l'institution compétente en ce qui concerne les AIPS, étant donné son rôle directeur dans la réduction de la pauvreté⁶⁰.

Les AIPS effectuées par les services de la Banque mondiale, le DFID et d'autres organisations n'ont pas systématiquement informé la conception des programmes FRPC. Au cours des entretiens, les cadres du FMI nous ont déclaré que la plupart des AIPS préparées par d'autres organisations n'avaient pas en général l'actualité, la pertinence et/ou la qualité voulues pour étayer la conception du programme FRPC. C'est pour cette raison que le groupe AIPS du FMI, mis sur pied à l'origine principalement pour aider les services à intégrer les AIPS produites par d'autres dans les programmes appuyés par la FRPC, était devenu producteur d'AIPS. Les cadres de la Banque mondiale impliqués dans la production d'AIPS ont indiqué qu'ils n'avaient d'une façon générale ni les incitations, ni les ressources voulues pour répondre aux besoins spécifiques des programmes appuyés par le FMI. Cependant, il y a eu des exceptions où la collaboration a bien fonctionné, comme le programme FRPC pour l'Éthiopie, où la mission du FMI s'est appuyée sur une AIPS de la Banque mondiale sur le prix des produits pétroliers.

Les constatations des AIPS effectuées par les missions du FMI sont habituellement citées à présent dans les documents FRPC, bien que leur influence sur la conception des programmes FRPC soit moins évidente.

⁵³Par rapport à une augmentation de 1 point de pourcentage au cours des six années précédentes (c'est-à-dire pendant la période FASR).

⁵⁴Voir l'annexe 2.

⁵⁵Où la liste de contrôle jointe au rapport des services du FMI. Voir FMI (2006h).

⁵⁶Voir la section «capacité d'absorption de l'aide» ci-dessus et le graphique 2.5.

⁵⁷Voir Inchauste (2002); Robb (2003); Kpodar (2006).

⁵⁸Voir FMI (2000a).

⁵⁹Voir FMI (2003b et 2004d).

⁶⁰Voir FMI (2004e).

Les résultats de neuf AIPS d'Afrique subsaharienne ont été présentés dans les documents des programmes — souvent dans des encadrés à part — les résultats étant moins fréquemment intégrés effectivement dans les évaluations des services du FMI (Burkina Faso et Djibouti)⁶¹. Les documents des programmes n'indiquaient aucune mesure d'équilibrage spécifique liée aux AIPS, parfois parce que les recommandations n'avaient pas été adoptées (Malawi et Ouganda). Les programmes du Ghana et du Mali précisaient que la marge de manœuvre budgétaire créée par la réduction des subventions servirait à accroître les dépenses prioritaires. À l'avenir, il sera nécessaire de gérer les AIPS de près pour leur éviter de devenir une obligation bureaucratique sans grand impact sur la conception et les résultats des programmes.

Dans l'intervalle, l'AIPS demeure clairement l'objet d'un débat persistant quant à ce que le FMI s'est effectivement engagé à faire et à ce qu'il est possible de faire, tant sur le plan de l'analyse que des données et des ressources disponibles. Les critiques de la société civile attendent qu'il soit accordé davantage d'attention à l'analyse d'impact social des aspects «macroéconomiques», tels que la réduction de l'inflation ou du déficit budgétaire⁶². Mais le personnel du FMI soutient qu'une analyse distributionnelle d'agrégats d'ordre aussi élevé n'est pas particulièrement praticable ou efficace par rapport à son coût; ils affirment qu'il vaut mieux conduire des AIPS sur des problèmes plus étroits, comme la réduction des subventions à l'énergie ou une augmentation des taux de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), pour lesquels il est possible de construire des contre-épreuves claires⁶³. La position des services du FMI sur la couverture des AIPS est conforme aux dispositions du document initial des Principales caractéristiques soumis aux administrateurs du FMI en 2000, et affiché par la suite sur le site Internet du FMI. Le texte indiquait clairement que «pour être faisable, ce type d'analyse devrait se limiter aux ajustements macroéconomiques importants (par exemple une forte hausse d'impôts, une réforme des subventions ou un réaligement du taux de change) ou aux grandes réformes structurelles (par exemple une réduction des effectifs de la fonction publique ou la libération des prix)»⁶⁴. Elle est aussi conforme à l'opinion des praticiens de l'AIPS au DFID et à la Banque mondiale, qui soulignent l'importance de questions claires et étroites pour qu'une analyse réussisse et soit efficace par rapport à son coût⁶⁵.

⁶¹Sur les neuf AIPS effectuées par le Département des finances publiques, six portaient sur l'élimination ou la réduction des subventions (sur l'électricité, le pétrole, l'agriculture et les engrais, par exemple) et les autres sur la dévaluation, les chocs extérieurs et la fiscalité.

⁶²Voir, par exemple, Griesgraber (2006) et Hayes (2005).

⁶³Voir Gillingham (2005).

⁶⁴Voir FMI (2000a).

⁶⁵Voir Bird *et al.* (2005) et Coudouel, Dani, and Paternostro (2006).

Gouvernance budgétaire

De tous les points de la liste des principales caractéristiques, l'amélioration de la responsabilité financière et de la transparence de la gestion des ressources publiques est celui que les services du FMI ont poursuivi le plus agressivement. Ce centrage est conforme à la priorité que lui attache le Conseil d'administration, qui à plusieurs reprises a souligné l'importance de ce travail pour la croissance, la réduction de la pauvreté et l'efficacité de l'aide — dans le cadre de l'initiative PPTTE comme de celui de la FRPC. Les administrateurs l'ont identifié dès le départ comme un domaine où la conditionnalité pourrait être élargie, tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un domaine de responsabilité partagée avec la Banque mondiale. Des commentateurs ultérieurs — dans le cadre de la discussion par le Conseil d'administration de revues de la DSRP et de la FRPC, de rapports de mise en œuvre de l'initiative PPTTE, et de programmes de pays donnés dans le cadre de la FRPC et/ou de revues de programme — ont servi à préciser encore la visée des efforts des services. Le suivi et les rapports systématiques par les services du FMI et de la Banque indiquent que la gouvernance budgétaire progresse, mais que des difficultés majeures demeurent⁶⁶.

Les services du FMI ont fourni un effort considérable pour appuyer le renforcement des systèmes de gestion et de responsabilité financière des finances publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Leurs efforts accrus ces dernières années traduisent la convergence 1) des préoccupations traditionnelles au sujet de la stabilité macroéconomique et des processus et des systèmes sous-jacents d'exécution et de communication budgétaires; 2) des préoccupations des actionnaires au sujet de la gouvernance et de la nécessité de disposer de manière appropriée des économies sur le service de la dette permises par l'initiative PPTTE, et plus récemment par l'IADM; 3) de l'intérêt des donateurs à améliorer les systèmes fiduciaires nationaux en contrepartie de leur propre passage aux instruments d'appui budgétaire; et 4) d'une collaboration FMI/Banque mondiale effective sur ces questions, avec des équipes pays appuyées par des spécialistes techniques dans les deux institutions.

La transparence et la responsabilité financière du budget reçoivent une attention considérable dans le cadre de la FRPC, avec des discussions extensives des questions de contrôle et de transparence du budget dans les documents des programmes et une conditionnalité structurelle articulée de diverses manières — des actions préalables et des critères de réalisation aux objectifs et aux repères indicatifs. Le renforcement des capacités du ministère des finances pour le suivi de la planification et de l'exécution budgétaire

⁶⁶Voir, par exemple, FMI (2005c).

des ministères dépen­siers est devenu courant⁶⁷, notamment le suivi de l'emploi et des rémunérations du secteur public⁶⁸. Le FMI fournit une assistance technique extensive étroitement liée à ces programmes sur les questions d'exécution du budget — pour le contrôle et le suivi des dépenses — et des systèmes informatiques pour le suivi des dépenses⁶⁹. Les questions de

⁶⁷Par exemple au Cameroun, au Mozambique, en Ouganda, au Rwanda, au Sénégal, en Tanzanie et en Zambie.

⁶⁸Comme au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie. Voir l'annexe 3.

⁶⁹Par exemple au Burkina Faso, en République démocratique du Congo, au Ghana, au Mozambique, en Ouganda, au Rwanda, au Sénégal, en Tanzanie et en Zambie. Les activités d'assistance tech-

transparence et de responsabilité financière constituent une responsabilité partagée avec la Banque mondiale, et les documents des programmes expliquent fréquemment l'étendue de la collaboration institutionnelle et de la division des tâches (notamment en ce qui concerne la fourniture de l'assistance technique), le FMI s'attachant en général aux problèmes d'exécution budgétaire — en particulier le contrôle des dépenses et la communication budgétaire.

nique du FMI en matière de gouvernance budgétaire ont été évaluées dans le cadre d'une évaluation de l'assistance technique du FMI menée par le BIE. Voir BIE (2005b).

Gestion des relations du FMI en Afrique subsaharienne

Ce chapitre présente les constatations relatives aux relations du FMI avec les autorités, les donateurs, les partenaires multilatéraux et les groupes locaux de la société civile, qui ressortent des entretiens individuels et du questionnaire d'enquête¹. La mutation de l'environnement opérationnel de l'aide à l'Afrique subsaharienne est un aspect important du contexte, les donateurs décentralisant de plus en plus les ressources et la prise de décision vers leurs bureaux sur place, ce qui a des conséquences pour la manière dont le FMI est perçu, étant donné sa présence plus limitée sur le terrain (voir encadré 3.1). Les faits présentés dans ce chapitre suggèrent l'existence de divergences considérables entre l'image que les missions du FMI se font d'elles-mêmes et la manière dont les partenaires et les parties prenantes les voient, en particulier dans le domaine de l'aide. Ceci soulève donc des questions sur la façon dont le FMI acquiert et traite le retour d'informations sur son fonctionnement — eu égard à la valeur intrinsèque de ce retour d'informations pour l'auto-évaluation, l'apprentissage et la responsabilité, et les renseignements que ce retour d'informations peut communiquer sur l'évolution de la situation sur le terrain, à titre de contribution à la formulation des stratégies et à la planification des actions².

Autorités

L'équipe d'évaluation a rencontré et sondé des représentants des ministères des finances et des banques centrales, ainsi que leurs collègues des ministères sectoriels

¹Les principaux éléments en sont : 1) des rencontres avec des ministres des finances, des gouverneurs de banque centrale d'Afrique subsaharienne et leurs services au cours des réunions de printemps de 2006 à Washington; 2) des entretiens à Accra, Dar es-Salaam, Kigali, Lusaka, Maputo et Ouagadougou; à Addis Abeba et Tunis; et dans les capitales des pays donateurs; et 3) les réponses au questionnaire d'enquête fournies par les autorités, les donateurs, les représentants locaux de la société civile et le personnel de la Banque africaine de développement (BAfD), du FMI, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale. Voir à l'annexe 5 les détails de l'enquête.

²FMI (2004g).

de la santé, de l'éducation, et de l'infrastructure et des agences gouvernementales compétentes. Trois aspects

Encadré 3.1. Lieu des activités

La gestion des relations du FMI — que ce soit avec les autorités, les donateurs, les partenaires multilatéraux ou la société civile — s'exerce principalement sur le terrain, sous la supervision d'un chef de mission basé au siège et, en son absence, d'un représentant résident dont les ressources sont extrêmement limitées. Les dispositions en vigueur sont de plus en plus décalées par rapport aux partenaires bilatéraux et multilatéraux du FMI (notamment la Banque mondiale), qui ont décentralisé des effectifs importants — et le pouvoir de prendre des décisions — à leurs bureaux dans les pays. Cela conduit à faire trois observations, sur la base des entretiens menés par l'équipe d'évaluation :

- Les autorités avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue n'avaient en général pas de problème avec le dispositif actuel. Elles reçoivent une attention prioritaire — et certaines s'inquiètent de ce qu'une présence accrue du FMI pourrait être mal interprétée. Cependant, le souhait a été exprimé que les capacités des missions résidentes soient étoffées, ce qui suggère que la gamme de compétences existante pose problème dans certains cas.
- Vis-à-vis des donateurs, c'est dans les pays pour lesquels le soutien général au budget est devenu un instrument important des donateurs que le déséquilibre est le plus pressant. C'est en particulier dans ces pays — mais dans d'autres aussi — que les donateurs manifestent un intérêt croissant pour les questions macroéconomiques, ce qui accroît en retour la «demande» de temps adressée au personnel du FMI sur le terrain, sans qu'il y ait d'augmentation appréciable de «l'offre», ce qui crée des tensions et des difficultés pour le personnel tant des donateurs que du FMI, ainsi que pour leurs relations mutuelles. Ces tensions imprègnent les impressions qu'ont les partenaires du rôle et de l'efficacité du FMI.
- Vis-à-vis des groupes de la société civile, des occasions ont été manquées d'échanger des informations ainsi que de corriger d'éventuels malentendus d'un côté comme de l'autre.

Encadré 3.2. Fondements du dialogue FRPC avec les autorités

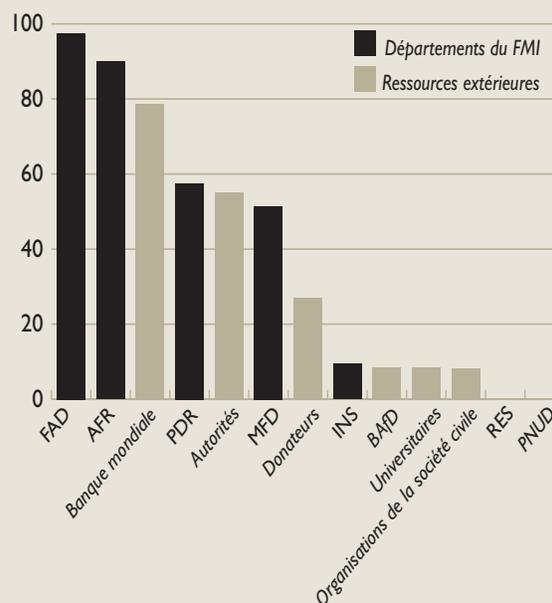
Au cours des entretiens menés par l'équipe d'évaluation, certaines autorités nationales ont appelé à s'attacher davantage à donner un contenu plus étoffé au dialogue avec le FMI. Elles s'intéressent en particulier aux enseignements tirés de l'expérience d'autres pays — d'Afrique subsaharienne et d'ailleurs; à l'analyse et à l'explication des objectifs proposés pour la masse salariale, le taux d'imposition et autres objectifs des programmes; et aux liens entre les politiques macroéconomiques et l'aide, l'économie réelle, la croissance et la réduction de la pauvreté.

Ceci amène à se demander quelles données utilisent les missions du FMI pour la préparation et la conception des programmes de la FRPC — et si ces données saisissent bien toute la gamme des analyses et études disponibles. Cette question a été posée aux cadres du FMI dans le questionnaire d'enquête, et leurs réponses sont résumées dans le graphique ci-contre. Comme on peut le voir, de fortes majorités des services opérationnels répondant au questionnaire d'enquête ont dit utiliser l'analyse effectuée par le Département des finances publiques (FAD) et le Département Afrique (AFR) du FMI et celle de la Banque mondiale. Une majorité des répondants dit aussi utiliser les analyses du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques (PDR) du FMI, des autorités et du Département des systèmes monétaires et financiers (MFD) du FMI¹. Des minorités ont dit utiliser des analyses d'autres sources, notamment de donateurs, de l'Institut du FMI (INS), de la Banque africaine de développement (BAfD), d'universitaires et de la société civile. Aucun répondant n'a cité les analyses du Département des études (RES) du FMI ou du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Ces résultats soulèvent à leur tour d'autres questions à approfondir. Premièrement, quelle est la pertinence des

¹MFD a été récemment fusionné avec le Département des marchés financiers internationaux pour former le Département des marchés monétaires et de capitaux.

Proportions de répondants du FMI qui sont d'accord ou tout à fait d'accord qu'ils ont utilisé le travail analytique et l'expérience des :
(Pourcentages)



travaux analytiques du Département des études pour les problèmes macroéconomiques qu'affronte l'Afrique subsaharienne? Deuxièmement, à quel point les services du FMI sont-ils ouverts aux analyses et aux idées qui dépassent les préoccupations opérationnelles immédiates, qu'elles proviennent de l'intérieur ou de l'extérieur du FMI? Troisièmement, comment le FMI s'assure-t-il que ses conseils s'appuient convenablement sur des analyses et des études à jour?

saillants méritent d'être soulignés : 1) l'importance que les autorités attachent à la relation; 2) les critiques des ministères des finances au sujet de l'orientation «en faveur des pauvres» du FMI et l'absence de critiques en sens opposé des ministères de la santé et de l'éducation; et 3) le souhait exprimé par certains intervenants de recevoir un *contenu* plus étoffé du FMI, ce qui soulève des questions quant à l'analyse sur laquelle repose le dialogue opérationnel sur la FRPC (voir l'encadré 3.2).

Les commentaires communiqués à l'équipe d'évaluation au cours d'entretiens en tête-à-tête avec des représentants des ministères des finances et des banques centrales indiquent que les missions et les programmes du FMI font preuve de façon croissante d'ouverture, de flexibilité et de tolérance pour intégrer les apports d'aide. Mais il y a aussi des plaintes. Certains interlo-

cuteurs reprochent aux missions du FMI de manquer d'écoute, d'avoir des exigences excessives, et d'imposer leurs vues en dépit de la rhétorique de l'institution sur «l'appropriation». Certains se sont rappelé les débats houleux et les discussions ardues des jours anciens de la période de stabilisation de leur pays. D'autres se sont plaints des faibles compétences linguistiques des membres des missions, dans certains domaines, et de la rotation des personnels. L'un a déclaré que les changements de chefs de mission étaient particulièrement perturbants, et entraînaient parfois une révision complète du programme. Mais plusieurs interlocuteurs ont dit que la rotation des personnels au-dessous du niveau de chef de mission était aussi un problème; elle mine les capacités plutôt qu'elle ne les renforce, en absorbant trop souvent le peu de temps disponible des fonctionnaires à «mettre

au courant» de nouveaux cadres du FMI³. En revanche, les autorités ont fait l'éloge du travail du Centre régional d'assistance technique en Afrique (AFRITAC), dont le style de formation individualisée est très apprécié, et des cours de programmation financière de l'Institut du FMI.

L'équipe d'évaluation a aussi rencontré, dans les six pays qu'elle a visités, des représentants des ministères de l'éducation, de la santé, et de l'infrastructure. La réponse la plus immédiate et la plus frappante aux questions portant sur l'influence éventuelle du FMI sur leurs enveloppes sectorielles de ressources et leur accès à l'aide a été l'accent mis sur l'appropriation du programme par le pays. Plusieurs interlocuteurs de secteur se sont même offusqués de ces questions, soulignant que le budget était leur budget national et qu'eux-mêmes et leurs collègues prenaient toutes les décisions. D'une manière générale, ils ne blâment guère le FMI pour les éventuels déficits de ressources qu'ont pu subir leurs secteurs; des interlocuteurs en ont rejeté la responsabilité sur leur propre gouvernement. Certains intervenants applaudissent l'influence positive du FMI qui favoriserait le développement de plans plus réalistes. Les ministères de l'éducation et de la santé sont naturellement les principaux bénéficiaires du financement de l'initiative PPTE, ce qui peut les avoir disposés favorablement envers le FMI. Les représentants des ministères chargés de l'infrastructure font valoir en général deux points : 1) il est nécessaire d'élargir les critères définissant les dépenses prioritaires pour y inclure les projets d'infrastructure de base, demande parfois spécifiquement appuyée par leurs collègues des ministères de la santé, qui ont conscience de la nécessité d'investir dans l'adduction d'eau et le réseau routier pour réaliser les OMD du secteur de la santé; et 2) ils souhaitent le desserrement des contraintes imposées par le FMI sur les emprunts extérieurs afin de financer des investissements d'infrastructure à haut rendement⁴. Au Ghana, par exemple, la limitation des emprunts non concessionnels est un problème important pour les autorités, qui veulent pouvoir contracter des emprunts commerciaux pour accroître leurs investissements d'infrastructure. Des problèmes similaires — quoique à plus petite échelle et avec un horizon temporel plus distant — sont apparus au Rwanda et en Zambie. Dans les trois cas, les limites imposées par la FRPC aux emprunts commerciaux pour l'infrastructure ont fait l'objet de critiques répétées des autorités pendant les entretiens que l'équipe d'évaluation a eus sur place avec elles.

Les réponses des autorités au questionnaire d'enquête sont plus positives dans l'ensemble que celles des autres

³Une analyse empirique effectuée par l'équipe d'évaluation donne à penser que des taux comparables de rotation du personnel des missions caractérisent tous les pays appliquant des programmes.

⁴Voir Comité du développement (2006a) et CMFI (2006a).

groupes sondés, à l'exception du personnel du FMI. Il s'agit là d'un résultat frappant et significatif, bien que dans une certaine mesure il reflète peut-être un biais de sélection parmi les répondants à l'enquête et une réticence à critiquer les services du FMI par peur de conséquences défavorables, malgré les assurances de confidentialité. Comme le montre le graphique 3.1, les autorités et les cadres du FMI voient en général d'un même œil les performances du FMI dans les activités fondamentales comme le choix de la date des missions, le caractère ouvert du dialogue, et l'utilisation des analyses et de l'expérience des autorités — statistiquement, leurs réponses ne diffèrent pas significativement les unes des autres. On relève cependant deux exceptions dans deux domaines extrêmement importants — la première est la place de l'aide, où l'opinion des autorités est sensiblement moins positive que celle des services du FMI à toutes les questions, en particulier en ce qui concerne l'infrastructure⁵; la seconde, encore plus importante, est la divergence de vues concernant l'utilisation de scénarios d'aide additionnelle dans la conception des programmes FRPC, dont 47 % seulement des autorités conviennent qu'ils sont effectivement utilisés, au lieu de 88 % des répondants du FMI. En dehors de cela, les autorités et les cadres du FMI tendent à répondre de manière *grosso modo* similaire — et très différente des autres groupes — sur d'autres questions importantes, ainsi qu'il est mentionné ailleurs dans ce rapport. Près de 90 % des répondants du groupe des autorités provenaient des ministères des finances et des banques centrales, représentant 25 des 29 pays d'Afrique subsaharienne étudiés. Les 10 % restants provenaient de ministères sectoriels, dont les taux de réponse à l'enquête tendaient à être beaucoup plus bas⁶.

Donateurs

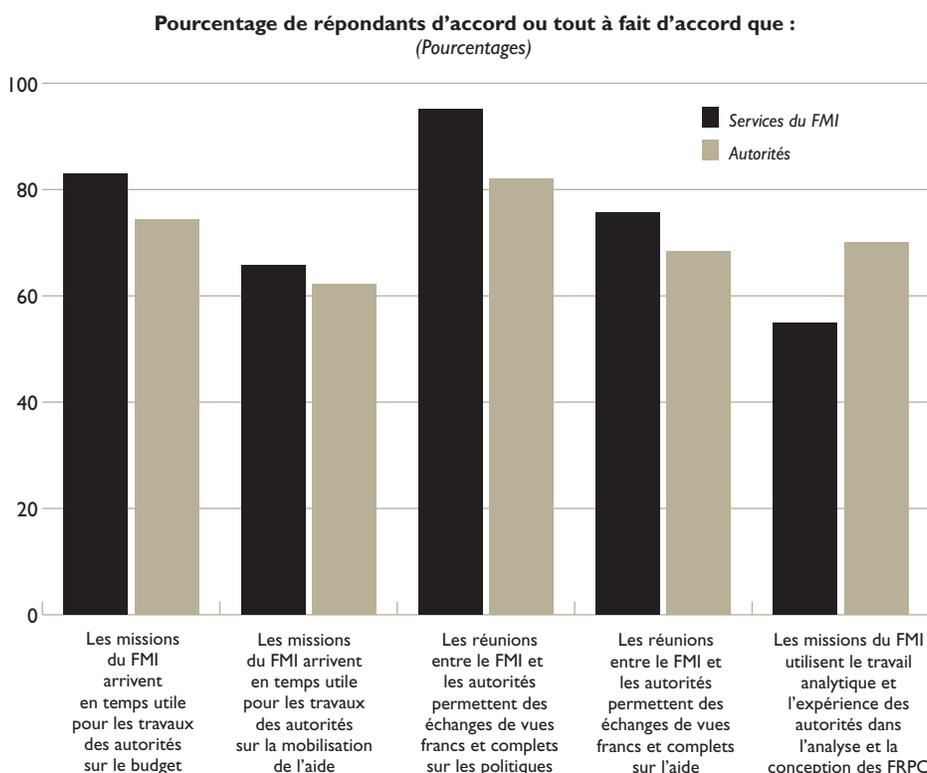
Trois constatations émergent des divers éléments étudiés par l'équipe d'évaluation à propos de la relation entre le FMI et les donateurs opérant en Afrique subsaharienne. La première est que le FMI continue de recevoir de bonnes notes des donateurs pour ses évaluations macroéconomiques⁷. Ceci est vrai pour les donateurs qui conduisent des programmes d'aide traditionnels basés sur les projets, et pour ceux qui gèrent des portefeuilles plus importants d'opérations

⁵Voir graphique 3.3 ci-après.

⁶Étant donné le petit nombre de réponses dans ce groupe il n'est pas possible de différencier leurs réponses de celles des représentants des banques centrales et des ministères des finances d'une manière qui soit statistiquement significative. Cela dit, leurs réponses tendaient à être *grosso modo* similaires à celles de leurs collègues des ministères des finances et des banques centrales — quoique légèrement plus positives au sujet du travail du FMI relatif aux OMD et moins positives à propos du travail du FMI relatif à l'aide.

⁷Voir aussi l'enquête dans FMI (2005m).

Graphique 3.1. Opinions exprimées sur les relations entre les missions du FMI et les autorités : concordance



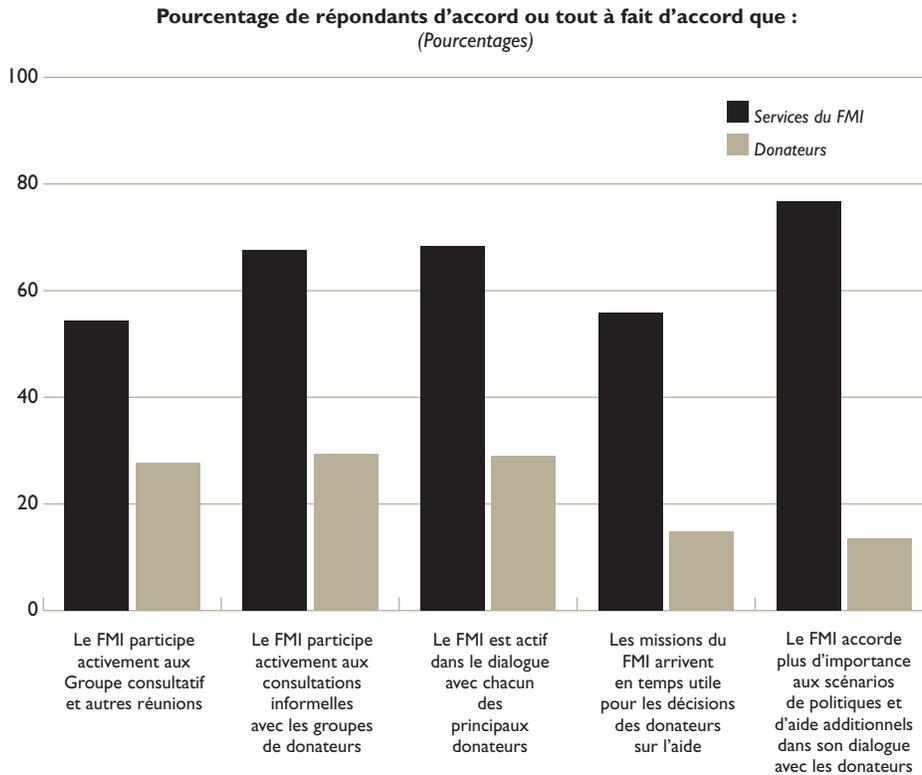
d'appui budgétaire général ou sectoriel. La seconde constatation, précisée ci-après, est que les donateurs donnent une mauvaise note aux services du FMI pour leur peu d'empressement à engager le dialogue avec les donateurs à la fois de manière individuelle et dans les réunions officielles ou informelles — ceci largement parce que cela ne se produit pas aussi souvent qu'ils le souhaiteraient. La troisième, qui lui est étroitement liée, est la tension qui entoure les relations FMI–donateurs sur le terrain maintenant que les donateurs sont passés à l'appui budgétaire, aggravée par les problèmes de lieu de travail exposés dans l'encadré 3.1.

Les discussions individuelles que l'équipe d'évaluation a eues avec des représentants des donateurs se sont souvent concentrées sur l'importance croissante de l'appui général au budget pratiqué par les donateurs — et à leur recours à l'analyse macroéconomique du FMI — ainsi qu'à ses conséquences pour les relations FMI–donateurs. Deux points de friction ont été identifiés qui portent sur la demande de temps des représentants résidents et des chefs de mission. Premièrement, l'augmentation de l'appui budgétaire et du nombre de donateurs qui le pratiquent dans un certain nombre de pays a accru l'intérêt des donateurs pour un dialogue continu avec le FMI sur les questions macroéconomiques dans le contexte de groupes de travail et de groupes de projet sur les cadres

de dépenses à moyen terme, entre autres. Deuxièmement, il existe des moments cruciaux dans le calendrier du budget ou du donateur pour lesquels l'information des évaluations macroéconomiques du FMI est essentielle. Ces deux points de friction se sont à l'occasion transformés en irritants majeurs pour les deux parties; les donateurs s'agaçant de l'incapacité ou du peu d'empressement des missions du FMI à engager le dialogue avec eux et à harmoniser leurs programmes de travail, et les missions du FMI s'agaçant des exigences croissantes que les donateurs font peser sur leur temps et leur programme d'activité. Plusieurs donateurs d'appui budgétaire se plaignent de l'incapacité du FMI à prendre ses décisions sur le même calendrier qu'eux, ce qui complique le cycle de planification du budget et de l'aide.

Les donateurs ne souhaitent pas tous un dialogue plus intensif avec le FMI. Lors de réunions au siège d'un donateur, plusieurs intervenants ont souligné que, en dehors de l'évaluation macroéconomique et de son aval, il n'était pas attendu du FMI qu'il joue un rôle ni qu'il soit pris en considération dans la détermination de l'enveloppe globale d'aide d'un pays donné. Cette observation se reflète dans les réponses des donateurs à la question de savoir s'il est souhaitable que le FMI porte davantage d'attention à l'avenir aux scénarios d'aide additionnelle. Dans tous les groupes de répondants les

Graphique 3.2. Opinions exprimées sur les relations FMI–donateurs : désaccord



réponses positives se situent dans une fourchette de 85–100 %, sauf chez les donateurs, où elles tournent autour de 60 %⁸.

Les donateurs répondants dressent un tableau mitigé des activités du FMI relatives à l'aide en Afrique subsaharienne. Leurs réponses sont dans l'ensemble moins positives que celles des autorités, mais elles le sont davantage que celles de la société civile. Leurs réponses aux questions sur l'attitude du FMI en matière d'aide — domaine dans lequel les donateurs sont clairement les acteurs principaux — sont moins positives que dans d'autres domaines, tels que la conception des programmes FRPC, et beaucoup moins positives que celles des services du FMI, comme le montre le graphique 3.2. Les donateurs donnent une réponse négative à la question du choix des dates des missions du FMI — seuls 10 % environ des répondants sont d'accord avec la notion que les missions se présentent à un moment approprié pour leurs processus et leurs décisions en matière d'aide, et 30 % ne sont pas d'accord⁹. Réponses également négatives à la question de savoir si le FMI attache davantage d'importance aux scénarios d'aide et de politiques additionnelles.

⁸Voir annexe 5, tableau A 5.2, ligne 13.

⁹Le reste des réponses se répartit entre «sans opinion» et «ne sait pas».

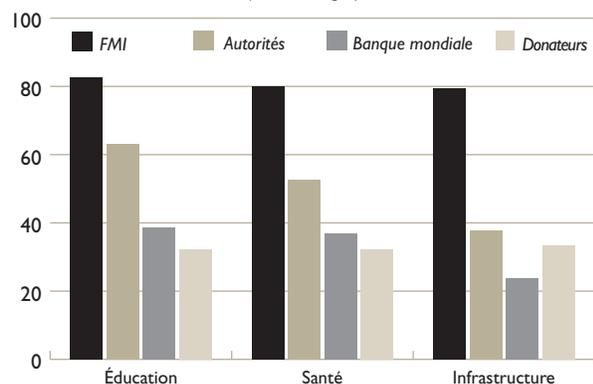
Les donateurs se montrent un peu plus positifs dans leurs réponses aux questions portant sur la qualité de leur dialogue avec le FMI. Une forte minorité (quelque 40 %) des répondants caractérise les discussions comme des échanges de vues approfondis et honnêtes de part et d'autre. En outre, la majorité des donateurs répondants reconnaissent un changement au FMI au cours des cinq dernières années : une plus grande attention est portée à la réduction de la pauvreté et à la gestion de la dépense publique — deux domaines dont ils souhaitent qu'ils reçoivent aussi davantage d'attention au cours des cinq prochaines années. Dans d'autres domaines également — tels que la croissance, le développement du secteur privé et l'infrastructure — où les répondants qui ont constaté une attention accrue au cours des cinq dernières années sont moins nombreux, la majorité désire une attention accrue du FMI au cours des cinq prochaines années.

Partenaires multilatéraux

L'équipe d'évaluation a aussi recueilli les points de vue des services de la Banque mondiale, de la BAfD, et du PNUD — à la fois par des entretiens individuels dans le cadre de visites dans les pays, et au moyen d'un questionnaire d'enquête.

Graphique 3.3. Opinions des sondés sur la place faite à l'aide affectée

Pourcentage des répondants d'accord ou tout à fait d'accord que les FRPC ont intégré l'utilisation de l'aide affectée à :
(Pourcentages)



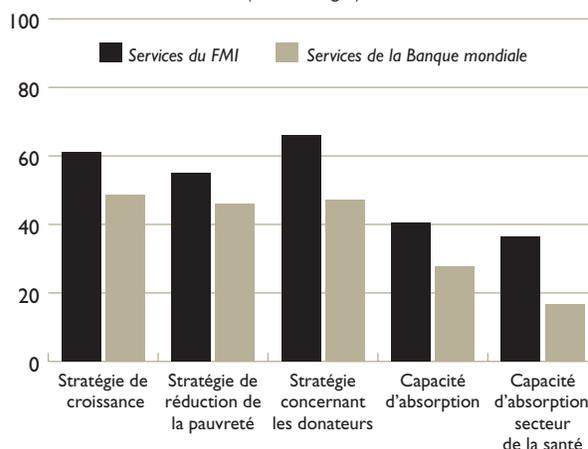
Services de la Banque mondiale

La complexité de la relation entre les services du FMI et de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne apparaît dans les résultats du questionnaire d'enquête. Dans certains contextes, la relation FMI–Banque mondiale est celle de deux partenaires, par exemple dans les activités des missions du FMI et de la Banque à l'appui des efforts des pays pour concevoir et mettre en œuvre leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Tandis que dans d'autres contextes la Banque mondiale coopère plus étroitement avec les donateurs qu'avec le FMI. Par exemple, dans le contexte de la participation de la Banque aux groupes d'appui budgétaire des donateurs avec ses crédits d'appui à la réduction de la pauvreté, la Banque se comporte davantage comme un donateur, partage les préoccupations des donateurs à propos des dates des missions du FMI et de l'effet des politiques macroéconomiques sur l'absorption et la dépense de l'aide. Il en résulte que, pour certaines questions, les réponses des services de la Banque mondiale sont plus proches de celles des services du FMI, tandis que pour d'autres elles sont plus proches de celles des donateurs.

Un exemple où les vues des services de la Banque mondiale sont plus proches de celles des donateurs que de celles du FMI concerne la place faite dans les programmes FRPC à l'aide affectée aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure. Le graphique 3.3 illustre les résultats, qui montrent une forte discordance entre la façon de penser des services du FMI et celle des services de la Banque et des donateurs — et celle des autorités, en particulier en matière d'infrastructure. Cette discordance traduit probablement les significations différentes que les services du FMI et les autres répondants à l'enquête attachent à l'expression «faire place» — pour les services du FMI, cela signifie

Graphique 3.4. Opinions des sondés sur la collaboration entre services du FMI et de la Banque mondiale : déception

Pourcentage de répondants qui ont trouvé la collaboration productive/très productive pour :
(Pourcentages)



suivre la politique du FMI sur l'emploi de l'aide, ce qui, comme on l'a vu au graphique 2.3 peut signifier un taux très bas de dépense de l'aide additionnelle pour les pays dont le taux d'inflation est supérieur au seuil critique de 5 à 7 %. Tandis que pour les donateurs et les missions de la Banque mondiale, «faire place» peut tout simplement signifier autoriser la dépense de l'aide additionnelle. Néanmoins, la profondeur de l'écart est préoccupante, en particulier l'écart entre les vues des services du FMI et ceux de la Banque mondiale, étant donné qu'il porte sur l'interface entre deux produits opérationnels fondamentaux des deux institutions — la FRPC au FMI et l'appui financier aux secteurs clés (éducation, santé et infrastructure) à la Banque.

En ce qui concerne la question cruciale du partenariat, la qualité de la collaboration entre les deux institutions a reçu des réponses décevantes des personnes sondées au FMI et à la Banque mondiale. Le graphique 3.4 donne à penser qu'environ la moitié des personnes sondées ont une opinion positive de la collaboration sur les questions stratégiques de la croissance et de la réduction de la pauvreté. La bonne nouvelle est que les services du FMI et de la Banque mondiale ont des vues similaires sur ces questions, et les divergences apparentes entre leurs réponses ne sont pas statistiquement significatives. La mauvaise nouvelle est que l'opinion — commune — sur la collaboration ne soit pas plus positive. L'idéal serait qu'une collaboration effective sur l'Afrique subsaharienne soit une priorité forte pour les deux institutions, et que cela se reflète pleinement dans les opinions des services sur la manière dont elle fonctionne effectivement sur le terrain.

Les pourcentages positifs sont encore plus bas pour les réponses des services du FMI et de la Banque mon-

diale portant sur l'analyse de la capacité d'absorption de l'aide courante et de l'aide additionnelle — aussi bien globalement que dans la santé, à titre d'exemple d'un secteur spécifique. Aux questions subsidiaires sollicitant les motifs des problèmes identifiés, la plupart des cadres de la Banque mondiale ont répondu que les services du FMI ne demandaient pas à connaître leur avis et la plupart des cadres du FMI ont répondu que les programmes de travail propres à un pays donné n'offrent pas de produits livrables, d'échéanciers, et de ressources qui permettent de réaliser la division des tâches convenue. Quoiqu'il en soit, le bilan est le même — il faut passer d'un *accord général entre institutions chefs de file à des accords spécifiques sur des produits livrables* dans le cadre de programmes de travail à échéance fixée et aux coûts pleinement déterminés sur la base des besoins de programmes de pays spécifiques. Cette conclusion est conforme aux remarques précédentes sur la collaboration FMI–Banque mondiale dans les AIPS — à la section «Analyse des impacts sur la pauvreté et le social» — où il a été noté que la collaboration ne fonctionne pas bien dans les domaines où l'une des institutions — habituellement la Banque — est censée fournir à l'autre institution — habituellement le FMI — des contributions et un savoir-faire spécifiques, car cette mission est perçue comme n'étant pas financée. Il est clair qu'une autre stratégie d'entreprise est à l'œuvre dans les domaines où la collaboration FMI–Banque mondiale réussit mieux, comme la gouvernance budgétaire, où les deux institutions sont sur un pied d'égalité et où la difficulté à résoudre consiste à mieux coopérer — éviter les duplications et les contradictions et tirer parti des synergies.

Services de la BAfD

Les entretiens particuliers avec les services de la BAfD à Tunis et dans les capitales d'Afrique subsaharienne offrent l'image d'une ouverture croissante des missions et des représentants résidents du FMI dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les services de la BAfD signalent qu'ils constatent des interactions accrues — et plus authentiques — entre les missions du FMI et les autorités et les donateurs, notamment la BAfD. Ils expriment simultanément des préoccupations à propos de ce qu'ils considèrent comme l'intérêt limité du FMI pour le dialogue avec la société civile. Ils disent attendre avec intérêt une collaboration accrue sur la gouvernance et les politiques et stratégies sectorielles, car la BAfD s'investit davantage dans le travail économique et sectoriel. Dans leurs réponses au questionnaire, les services de la BAfD expriment une opinion positive sur le caractère actif de la participation du FMI aux réunions officielles et informelles sur l'aide. Pour l'avenir, la quasi-totalité des répondants de la BAfD soulignent qu'il importe que le FMI investisse davantage dans les scénarios de politiques et d'aide

additionnelles et s'implique davantage dans les efforts de suivi des politiques menées conjointement par les donateurs au niveau local.

Services du Programme des Nations Unies pour le développement

Les représentants résidents du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) rencontrés par l'équipe d'évaluation ont eux aussi fait des commentaires favorables sur ce qu'ils considèrent comme des changements récents dans la démarche du FMI. Ils disent que les services du FMI consultent à présent plus largement les parties prenantes et sont davantage disposés à adapter l'orientation de la politique macroéconomique aux dépenses sociales nécessaires. Pour l'avenir, ils soulignent l'importance d'une stratégie plus coopérative au FMI pour aider les pays d'Afrique subsaharienne à atteindre les OMD¹⁰. Malgré les réponses relativement favorables données par son personnel à l'enquête, les études de cas et les études du PNUD critiquent les activités et l'impact du FMI. Son étude de cas sur le Ghana soutient que la fixation du FMI sur la lutte contre l'inflation s'exerce aux dépens de l'attention nécessaire à la croissance économique, à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté¹¹. Son étude de cas sur la Zambie s'attache à ce qu'elle considère comme une ingérence excessive du FMI et d'autres institutions financières internationales, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'aide, dont elle dit qu'elle a étouffé l'initiative locale et restreint la fourniture de services sociaux, et par là la croissance et la réduction de la pauvreté¹².

Société civile

Les réponses au questionnaire d'enquête et les entretiens réalisés au cours de visites dans les pays indiquent que le dialogue du FMI avec les membres locaux de la société civile est limité et inefficace. Ceci se traduit par des occasions manquées d'ouvrir le dialogue sur des questions cruciales, notamment «sur les liens entre le cadre macroéconomique et les résultats de croissance et de réduction de la pauvreté dans le contexte du travail sur les programmes appuyés par la FRPC», liens dont le Conseil d'administration a convenu que les services devraient s'efforcer de mieux les expliquer au grand public, notamment à la société civile¹³.

¹⁰Les réponses des services du PNUD à l'enquête sont étroitement parallèles à celles de la société civile, bien qu'elles ne soient pas statistiquement significatives en raison du petit nombre de répondants à la plupart des questions.

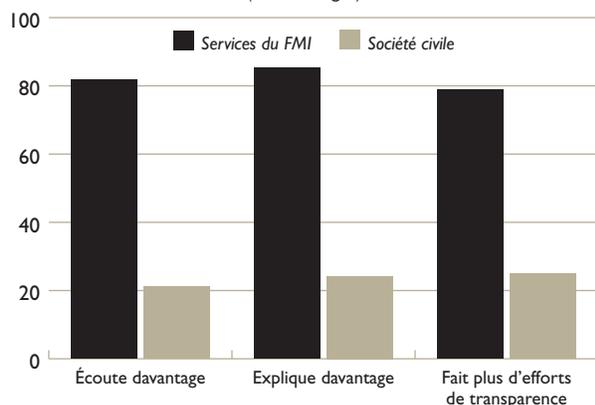
¹¹Voir Weeks and McKinley (2006).

¹²Voir Epstein and Heintz (2006).

¹³Voir FMI (2002b).

Graphique 3.5. Opinions des sondés sur les relations entre missions du FMI et société civile : profond désaccord

Pourcentage de répondants d'accord ou tout à fait d'accord que le FMI, à présent :

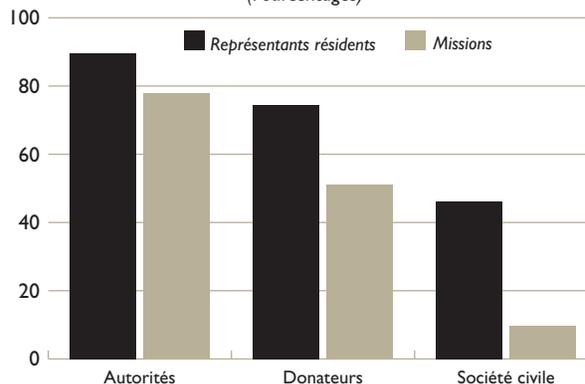


Le message qui ressort clairement des réponses de la société civile à l'enquête — et des rencontres de l'équipe d'évaluation avec les groupes de la société civile au cours des visites dans les pays — est que d'une manière générale en Afrique subsaharienne la société civile ne connaît pas les missions du FMI et n'y a pas accès. Cela tranche avec l'opinion des cadres du FMI. Comme le montre le graphique 3.5, près de 80 % des répondants des services du FMI signalent des progrès dans leur dialogue avec la société civile au cours des cinq dernières années; tandis que 20 % seulement des répondants de la société civile sont de cet avis. Pour tous les groupes de répondants — y compris les autorités et les services du FMI — l'avis de la majorité est qu'il importe d'intensifier les efforts de communication à l'avenir.

Les entretiens que l'équipe d'évaluation a eus individuellement avec les représentants de la société civile corroborent la constatation d'un dialogue limité avec les missions du FMI. Ils indiquent que l'accord est encore plus limité quant à la manière dont les politiques appuyées par le FMI influent sur l'utilisation de l'aide, sur la réduction de la pauvreté et sur les OMD. Au Mozambique, par exemple, les organisations locales de la société civile critiquent la conception des clauses

Graphique 3.6. À qui les missions consacrent-elles le plus de temps?

Pourcentage des répondants d'accord ou tout à fait d'accord que les missions du FMI et les représentants résidents ont tout le temps nécessaire pour rencontrer :



d'ajustement du programme FRPC, qui, selon elles, bloquent l'utilisation de l'aide par le Mozambique, et le plafonnement de la masse salariale, et se plaignent de ce que le dialogue avec la mission du FMI soit limité. En fait, il apparaît que ces éléments du programme avaient récemment été modifiés, mais les représentants de la société civile n'avaient pas été mis au courant de ces changements, malgré tous leurs efforts pour se renseigner. Les entretiens avec le personnel de la mission résidente donnent à penser que si les politiques du FMI encouragent la prise de contacts et la communication avec la société civile, ces efforts ne reçoivent guère d'appui effectif. Pourtant c'est dans ce domaine que le dialogue est particulièrement difficile — les différences d'opinions entre la société civile et les politiques publiques rendant le dialogue particulièrement sensible. Il convient aussi de prendre en considération les contraintes de temps et d'autres ressources, comme le suggère le graphique 3.6, qui présente les opinions des chefs de mission et des représentants résidents sur le temps dont ils disposent pour rencontrer les autorités, les donateurs et la société civile. En outre, les entretiens ont révélé que dans certains cas ce sont les autorités qui préfèrent que le FMI garde un profil discret dans les discussions avec la société civile.

Facteurs institutionnels du comportement du FMI

Ce chapitre examine les facteurs institutionnels des tendances exposées ci-dessus. Il détaille les politiques approuvées par le Conseil d'administration, les communications et l'orientation donnée par la Direction, et explique ce qu'elles impliquent pour les priorités des activités du personnel opérationnel.

Administrateurs

Les positions du Conseil d'administration sur les trois questions — place faite à l'aide, analyse et mobilisation de l'aide, et effets sur la réduction de la pauvreté et sur la croissance — sont brièvement résumées ci-après. Cet exposé tire sa substance de l'annexe 1, qui présente le contenu des Résumés et des Conclusions du Président.

La politique du FMI sur la place à faire à l'aide dans les programmes appuyés par la FRPC est claire. Lorsque la FRPC a été introduite en 1999, les administrateurs ont convenu que l'on pourrait laisser les surcroûts d'aide affecter la position budgétaire et la position extérieure dans le cadre d'un environnement macroéconomique stable et d'une manière non inflationniste¹. En 2003, le Conseil d'administration a avalisé l'assimilation d'aide supplémentaire dans le cadre de programmes appuyés par la FRPC, à condition que cette aide soit de nature suffisamment concessionnelle et ne mette pas en danger la stabilité macroéconomique². Au cours du débat, les administrateurs ont souligné les effets potentiellement défavorables de l'aide sur la compétitivité extérieure et sur la viabilité du budget et de la dette, qu'il convenait de prendre en compte dans la conception du programme, notamment pour l'assimilation de l'aide. En 2005, les administrateurs ont clarifié la manière dont la conception des programmes devrait être adaptée à l'évolution des niveaux de l'aide, en fonction de la situation et des politiques du pays concerné³. Le Résumé du Président par intérim précisait : «Les administrateurs étaient d'avis que, face à une forte augmentation des apports d'aide, si la capacité d'absorption

est adéquate et si les effets négatifs du surcroît d'aide sur les secteurs de biens échangeables sont maîtrisés, c'est la combinaison *dépenses-absorption* qui serait la stratégie appropriée... Les administrateurs estimaient cependant qu'une politique de dépenses plus restrictive pourrait être de rigueur si l'efficacité d'une augmentation des dépenses est limitée par la capacité d'absorption, si la volatilité de l'aide est difficile à concilier avec les rigidités des dépenses, ou s'il y a érosion inacceptable de la compétitivité... Les administrateurs considéraient que [les] apports pourraient contribuer à soutenir la stabilité macroéconomique, en finançant les déficits budgétaires et en favorisant l'investissement du secteur privé par l'effet de taux d'intérêt plus bas.»

La politique du FMI concernant la mobilisation de l'aide dans le contexte de la FRPC n'est pas claire. La politique du FMI stipule qu'un programme envisagé par le Conseil ne doit pas présenter d'écarts de financement non couverts. De ce point de vue, les scénarios alternatifs, mentionnés plus haut dans ce rapport, ne concernent pas les programmes FRPC opérationnels, mais seulement les stades antérieurs de développement du programme lorsque les autorités envisagent diverses options possibles, notamment en vue d'approcher des donateurs. Mais la politique du FMI concernant le rôle du FMI — et des services du FMI — dans cette approche des donateurs n'est pas claire. L'encadré 4.1 présente cinq rôles possibles pour le FMI — de celui de catalyseur à celui de fédérateur/coordonateur, avec divers rôles intermédiaires. En partant du sommet, les administrateurs s'accordent sur le rôle *catalytique* du FMI, qui s'enracine dans une longue tradition de l'activité du FMI, et conviendraient très probablement aussi du rôle de *partenaire*, bien qu'il ne s'agisse pas là d'un sujet qui nécessiterait une décision de politique de la part du Conseil. Le rôle de *conseiller* du FMI existe également de longue date. C'est sur les activités du FMI concernant la *mobilisation* et la *coordination* de l'aide qu'il existe des désaccords, qui se sont fait jour au cours du débat de 2004 sur le Rôle du FMI dans les pays à faible revenu. Lors de la conclusion de cette séance, le Président par intérim a déclaré : «En assistant les pays membres dans la conception de cadres macroéconomiques appropriés, et en leur apportant un soutien financier à travers la FRPC, le FMI pouvait être

¹Voir FMI (1999e).

²Voir FMI (2003b).

³Voir FMI (2005k).

Encadré 4.1. Dialogue avec les donateurs : les rôles possibles du FMI

- ✓ **Catalyseur** — le visa macroéconomique du FMI (dans la FRPC et/ou d'autres instruments) étant considéré par les donateurs comme le feu vert pour procéder à leurs décaissements (on suppose satisfaites les autres conditions du donateur).
- ✓ **Partenaire** — le FMI participant aux activités locales des donateurs — relatives en particulier à l'appui budgétaire — et harmonisant les dates de ses missions dans la mesure du possible.
- ✓ **Conseiller** — le FMI fournissant des informations aux autorités et aux donateurs, sur la base de son analyse de scénarios alternatifs de politiques et d'aide.
- ✗ **Mobilisateur** — le FMI préconisant des niveaux d'aide plus élevés pour des pays donnés.
- ✗ **Fédérateur /coordinateur** — le FMI jouant le rôle de chef de file pour réunir des donateurs.

un catalyseur important dans la mobilisation de l'aide au développement. Les administrateurs ont cependant convenu qu'il faut clarifier le rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide en faveur des pays à faible revenu dans le cadre des besoins de financement liés aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Bon nombre d'administrateurs étaient d'avis que le FMI ne devrait pas s'occuper de mobiliser l'aide... mais que sa contribution dans ce domaine réside davantage dans la fourniture de conseils fondés sur des évaluations solides des déficits de financement et des incidences macroéconomiques des apports d'aide, en fonction de leur niveau et de leur variabilité. D'autres administrateurs étaient plutôt enclins à envisager un rôle plus large pour le FMI, incluant la promotion et la coordination des apports d'aide dans la poursuite des OMD⁴.»

La politique du FMI concernant le traitement des dépenses en faveur des pauvres et des impacts sociaux dans le contexte de la FRPC est claire; mais en raison de sa proximité avec le DSRP et de ses responsabilités partagées avec la Banque mondiale, les limites précises de la politique du FMI ne sont pas toujours clairement perçues, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution. Il est certes difficile de distinguer exactement le rôle du FMI dans les pays à faible revenu (tel qu'il est défini dans les débats sur la FRPC) du rôle des autorités et de celui de la Banque mondiale (tels qu'ils sont définis dans les débats du Conseil d'administration sur le DSRP et l'initiative PPTE, sur la base des documents préparés en commun par les services du FMI et de la Banque mondiale). Très naturellement, ces discussions du Conseil d'administration portent sur de nombreuses questions relatives aux activités des pays, aux activités

de la Banque mondiale, et à celles du FMI. Mais l'une des conséquences de ces nombreuses discussions de sujets étroitement liés est que la perception des limites entre les compétences et responsabilités respectives des deux institutions devient floue. Malgré la rédaction précise des Résumés et des Conclusions, distinguer exactement les responsabilités spécifiques du FMI dans le cadre de la FRPC, de celles de la Banque mondiale et/ou des autorités dans le cadre du DSRP exige une lecture extrêmement attentive.

Direction

La Direction, qui préside le Conseil d'administration, a la responsabilité particulière de chercher à former un consensus clair au sein du Conseil et de traduire ce consensus en déclarations des positions du FMI et en orientations opérationnelles à l'intention des services. À la lumière des discussions du Conseil d'administration, les paragraphes qui suivent examinent l'évolution de la posture institutionnelle et des déclarations du FMI sur l'aide et la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne et comment cette posture en évolution informe l'orientation et le retour d'informations qui sont communiqués aux services opérationnels qui travaillent dans le cadre de programmes FRPC.

Déclarations

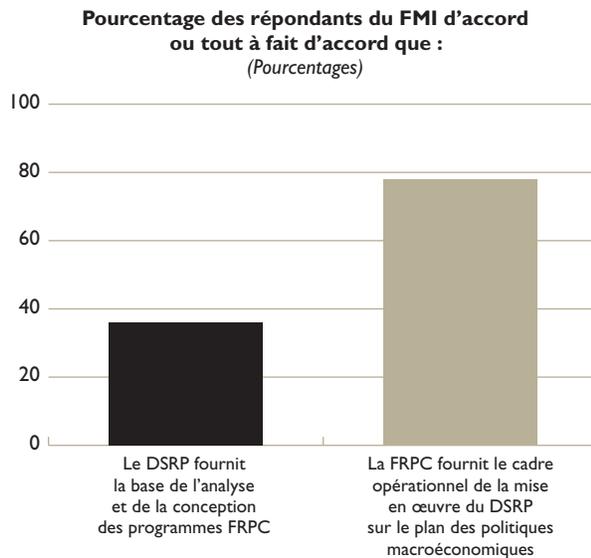
Introduite en 1999 vers la fin du mandat de Michel Camdessus, alors Directeur général du FMI, la FRPC se distinguait de la FASR, son prédécesseur, par son orientation visant formellement la réduction de la pauvreté. La documentation introduisant la FRPC reconnaissait que la croissance était essentielle à la réduction de la pauvreté — mais soulignait également que la pauvreté pouvait constituer un obstacle à la croissance. Elle précisait que : «Pour être efficaces et viables, les politiques orientées vers la croissance doivent être mises en œuvre dans un cadre dans lequel le besoin pressant de réduire la pauvreté constitue aussi un objectif central. De là ... découle l'engagement de faire des programmes appuyés par le FMI dans les pays à faible revenu des programmes mieux intégrés avec les politiques de lutte contre la pauvreté, mieux appropriés, et mieux financés⁵.»

Cette approche était mise en relief par la note des principales caractéristiques émise par la Direction, citée plus haut, qui a de nouveau été avalisée par le Conseil d'administration en 2002 à titre d'orientation à l'intention des services⁶. Elle était encore en vigueur en 2003, quand un responsable du Département des finances pu-

⁴Voir FMI (2004d).

⁵Voir FMI (1999d).

⁶Voir FMI (2000a).

Graphique 4.1. Opinions des sondés sur la pertinence du DSRP pour la FRPC et vice versa


bliques a caractérisé la «nouvelle conception du FMI» ainsi : «La croissance est considérée comme indispensable à la réduction de la pauvreté, mais la réduction de la pauvreté constitue un facteur contributif de la réalisation d'une croissance de haute qualité»⁷. Mais cette conception — soulignant les liens bidirectionnels entre la réduction de la pauvreté et la croissance que la Direction avait mise en relief en 1999⁸ — avait alors déjà perdu beaucoup de sa force au sein du FMI.

Aujourd'hui — dans le cadre de la SMT — le message de la direction est très différent. Depuis quelques années, le message de la Direction a été recentré sur la croissance en tant qu'élément nécessaire de la réduction de la pauvreté, étant entendu que les programmes vitaux dans la santé et l'enseignement sont importants et méritent d'être protégés et appuyés par les budgets publics et un financement à base de dons par des donateurs⁹.

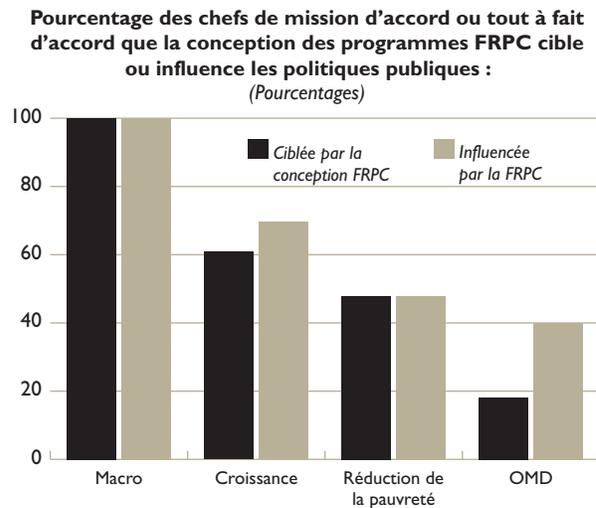
La communication institutionnelle continue de suggérer une vision plus vaste du rôle du FMI mobilisant l'aide, militant pour l'aide, et élaborant des scénarios alternatifs d'OMD que celui accepté par le Conseil d'administration¹⁰. Par exemple le site du FMI sur Internet indique que : «Le FMI contribue à cet effort [la poursuite des OMD] par ses conseils, son assistance technique, et ses prêts aux pays ainsi que par son rôle

⁷Voir Heller (2003).

⁸Voir FMI (1999d).

⁹Voir de Rato (2006).

¹⁰Les italiques de ce paragraphe ne sont pas dans l'original; ils ont été ajoutés pour accentuer.

Graphique 4.2. Opinions des sondés sur la pertinence des programmes FRPC pour la macroéconomie, la croissance, la réduction de la pauvreté et les autres OMD


dans la *mobilisation* de l'appui des donateurs»¹¹. On y lit plus loin que le FMI aide les pays pauvres à atteindre les niveaux de croissance dont ils ont besoin pour réduire la pauvreté, entre autres «en *militant* pour une augmentation de l'aide» des pays développés et qu'il encourage les pays à développer et à analyser des cadres alternatifs pour atteindre les OMD — ce qui n'est pas confirmé par les constatations de l'évaluation concernant ses activités dans le cadre des programmes FRPC. De même, d'après un numéro récent de *l'ABC du FMI*, le FMI encourage les pays à développer et à analyser des *cadres alternatifs* pour atteindre les OMD et à les utiliser pour étayer leurs stratégies de réduction de la pauvreté.» Répondant à Jeffrey Sachs, Thomas C. Dawson, qui était alors le Directeur du Département des relations extérieures, a déclaré : «ce même sentiment d'urgence [qui avait caractérisé le suivi donné par le FMI au G-8 appelant les IFI à alléger la dette] est présent dans les missions du FMI qui travaillent avec les pays et les partenaires de développement ... pour évaluer leurs *stratégies pour atteindre les OMD*»¹². L'évaluation n'a guère trouvé d'éléments qui confirment ces déclarations, que ce soit dans les politiques du FMI ou dans le fonctionnement de la FRPC.

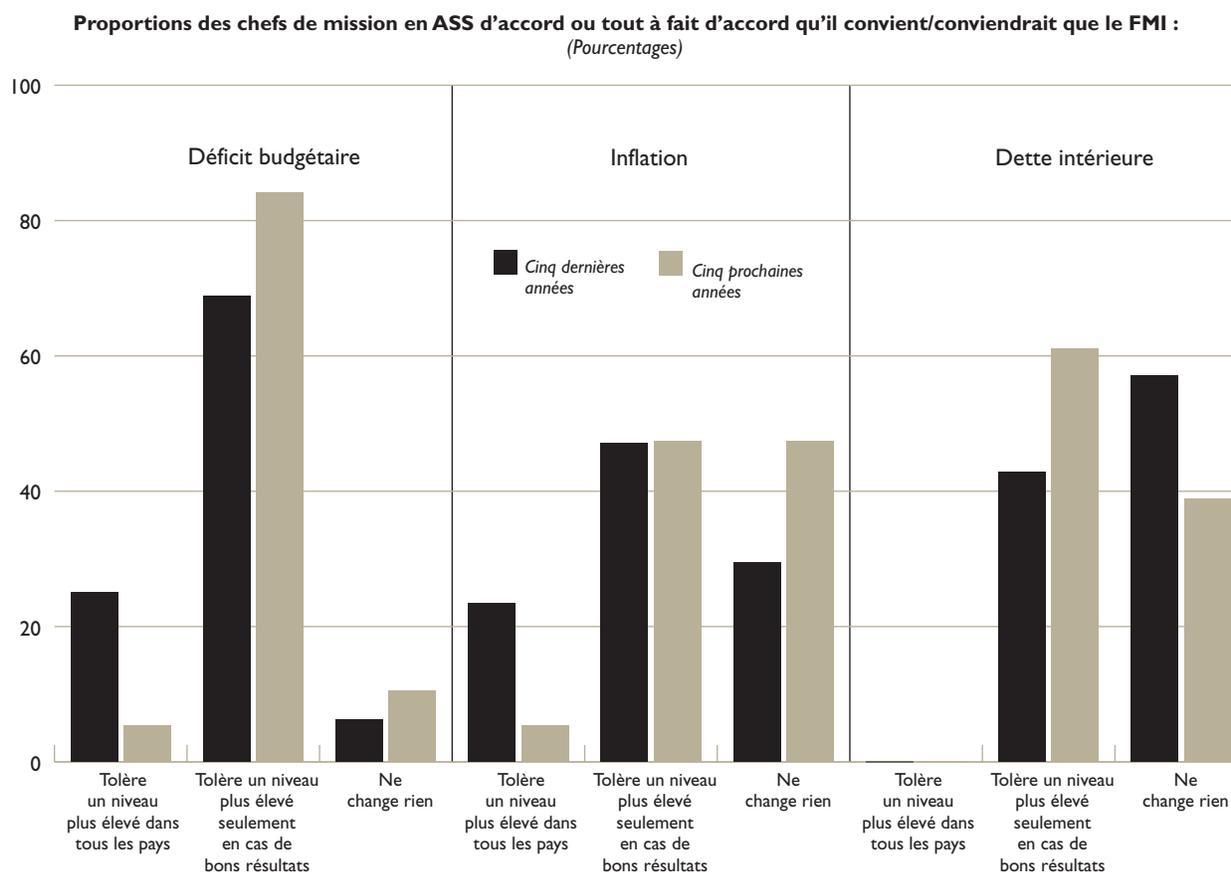
Orientations à l'intention des services

De même que les politiques du Conseil d'administration, les orientations opérationnelles données aux

¹¹Voir www.imf.org/exeternal/np/exr/facts/mdg.htm.

¹²Voir Dawson (2006).

Graphique 4.3. Opinions des chefs de mission sur les déficits budgétaires, l'inflation et la dette intérieure

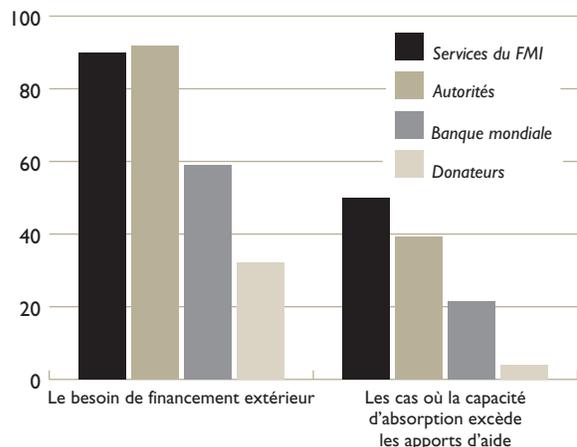


services sont claires en ce qui concerne la politique du FMI régissant les fondements macroéconomiques de la place accordée à l'aide; confuses sur l'analyse et la mobilisation de l'aide; et claires sur le traitement de l'impact sur le social et des questions de réduction de la pauvreté, mais moins claires sur ce qui constitue un budget favorable à la croissance.

Le processus d'examen interne du FMI est centré sur une courte liste de questions portant sur les conditions préalables de la stabilité macroéconomique, ajustée aux particularités propres des situations des pays. Dans les pièces documentaires, il est rarement porté attention au suivi des dépenses prioritaires, à l'analyse des aspects distributionnels et/ou à la recherche active de financement supplémentaire auprès des donateurs, encore qu'on trouve quelques cas isolés où les réviseurs du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques et/ou du Département des finances publiques ont soulevé ces questions. Ce programme n'apparaît pas non plus dans les 20 évaluations *ex post* effectuées dans les pays FRPC d'Afrique subsaharienne, qui concentrent leur attention

Graphique 4.4. Opinions sur la disposition du FMI à discuter des besoins de financement avec les donateurs

Proportions des répondants d'accord ou tout à fait d'accord que les missions du FMI abordent avec les donateurs :
(Pourcentages)



Encadré 4.2. Perspective des représentants résidents sur la coordination des donateurs

Les représentants résidents d'Afrique subsaharienne sont les yeux et les oreilles du FMI — et sa voix — sur le terrain. À ce titre, leurs réponses à certaines questions de l'enquête étaient particulièrement intéressantes — surtout lorsqu'elles diffèrent de celles des chefs de mission. Cela s'est produit pour un certain nombre de questions relatives à l'aide et aux donateurs, domaines où les représentants résidents ont beaucoup plus d'opportunités d'entrer en contact avec la communauté locale des donateurs que les chefs de mission, qui sont plus éloignés de la scène locale de l'aide. Le graphique de droite, par exemple, suggère que les représentants résidents ont une vue moins optimiste que les chefs de mission quant à l'efficacité du FMI dans les réunions officielles et informelles au sujet de l'aide¹.

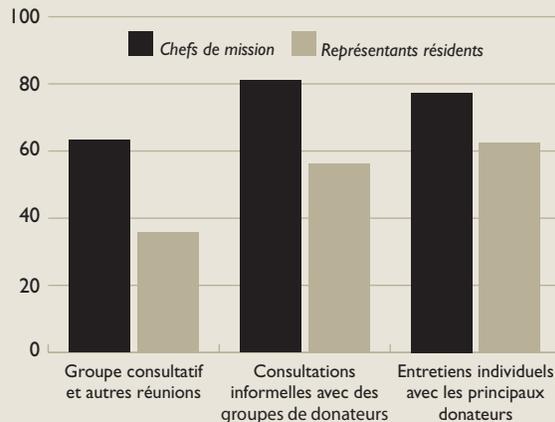
¹Le graphique indique aussi une vision moins positive de l'efficacité du FMI dans les entretiens individuels avec les principaux donateurs. Cependant ces différences entre les réponses

des représentants résidents et des chefs de mission ne sont pas statistiquement significatives.

Les représentants résidents se montrent aussi plus conscients des efforts communs des donateurs dans le suivi des politiques que les chefs de mission, et montrent une plus grande appréciation de l'importance de la participation du FMI à ces efforts à l'avenir. Comme le montre le graphique de gauche, quelque 75 % des représentants résidents répondants déclarent que ces efforts sont devenus beaucoup plus importants pour le FMI au cours des 5 dernières années et 100 % estiment nécessaire d'y porter davantage d'attention au cours des cinq prochaines années. Les proportions sont sensiblement plus basses — et invariables — chez les chefs de mission : 50 % pour les cinq dernières années, et 50 % pour les cinq prochaines années.

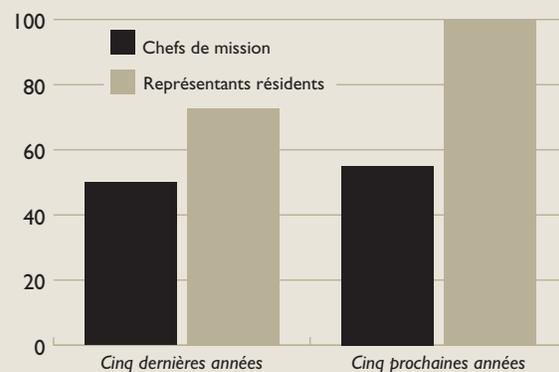
A. Opinions des services sur l'efficacité de leur effort de dialogue avec les donateurs

Proportions de répondants du FMI d'accord ou tout à fait d'accord que le FMI a été efficace dans les :
(Pourcentages)



B. Opinions des services sur l'importance pour le FMI du suivi en commun des politiques par les donateurs

Proportions de répondants des services d'accord ou tout à fait d'accord que le suivi en commun des politiques par les donateurs est plus important pour le FMI depuis cinq ans ou devrait l'être dans les cinq prochaines années :
(Pourcentages)



sur les questions macroéconomiques fondamentales, bien qu'elles se soient élargies depuis quelques mois aux problèmes relatifs à l'aide¹³.

Faisant écho à l'absence de consensus au niveau du Conseil d'administration, l'orientation opérationnelle de l'institution n'est pas claire quant à ce que le personnel opérationnel du FMI est censé faire au sujet de l'aide. Ainsi qu'il a été noté plus tôt dans l'encadré 2.3, les principales caractéristiques (inclues également dans

le manuel de la FRPC) appellent à établir des «projections macroéconomiques normatives pour signaler les besoins de financement, et si nécessaire, rechercher des engagements d'apports d'aide plus élevés susceptibles d'être intégrés au programme»¹⁴. Mais en quoi ceci diffère de l'élaboration de scénarios alternatifs et de la mobilisation de l'aide n'est pas très clair, ni la manière dont la mission devrait procéder eu égard à la position plus prudente du Conseil d'administration.

¹³Voir, par exemple, l'évaluation *ex post* de l'Ouganda, FMI (2005d).

¹⁴Voir FMI (2006g).

La liste de contrôle des rapports des programmes FRPC augmente encore la confusion¹⁵. Elle déclare : «En particulier en ce qui concerne les pays affichant des résultats robustes, les rapports de mission des programmes FRPC démontrent que la mission a cherché à obtenir des engagements de ressources plus élevés des donateurs et envisage de présenter des projections normatives de dons et de prêts concessionnels sur la base des objectifs de réduction de la pauvreté et de la croissance. Les rapports des missions doivent identifier les dépenses additionnelles relatives à la pauvreté susceptibles d'être financées par des ressources extérieures ou budgétaires supplémentaires, au cas où celles-ci deviendraient disponibles.»

Quant aux impacts sur le social, comme on l'a vu précédemment au chapitre 2, le manuel et la liste de contrôle de la FRPC fournissent la base des contributions des missions. Cette orientation est claire et conforme aux discussions du Conseil d'administration selon lesquelles les budgets appuyés par les programmes FRPC doivent être favorables aux pauvres et favorables à la croissance, bien que l'orientation ne soit pas particulièrement claire sur ce qui constitue un budget favorable à la croissance. En ce qui concerne les AIPS, l'orientation est claire — l'AIPS doit être effectuée et servir de base aux mesures de rééquilibrage nécessaires.

Services opérationnels

Au cours d'entretiens avec l'équipe d'évaluation, des chefs de mission en Afrique subsaharienne ont déclaré que dans les programmes FRPC ils se concentraient sur la stabilité macroéconomique. Ils ont dit prendre en considération les autres questions dans le contexte de la FRPC, notamment la composition des dépenses publiques — et leur orientation éventuellement favorable aux pauvres et/ou à la croissance — et l'emploi de l'analyse de pauvreté et d'impact sur le social, mais que cela ne pouvait être effectivement fait *que* lorsqu'une analyse pertinente leur était fournie en temps utile par d'autres sources, en particulier la Banque mondiale. Par ailleurs, moins de 40 % des répondants sont d'accord avec l'idée que le DSRP fournit la base du programme FRPC, tandis que plus du double pense que le programme FRPC fournit la base macroéconomique pour la mise en œuvre du DSRP (voir graphique 4.1).

Tous les chefs de mission qui ont répondu au questionnaire d'enquête sont d'accord avec l'idée que les programmes FRPC sont centrés sur les questions macroéconomiques et influencent les politiques macroéconomiques des gouvernements. L'avis de la majorité est que les programmes FRPC sont centrés sur les po-

litiques publiques de croissance et qu'ils les influencent (voir graphique 4.2). Une minorité (45 %) est d'accord avec la proposition que les programmes FRPC sont centrés sur la réduction de la pauvreté et influencent effectivement les politiques publiques appropriées. Moins de 20 % sont d'accord que les programmes FRPC sont centrés sur les autres OMD, quoique un nombre deux fois plus élevé pense que les programmes FRPC influencent effectivement les politiques appropriées.

Le graphique 4.3 montre comment les chefs de mission voient l'évolution de la posture de l'institution envers le déficit budgétaire, l'inflation et la dette intérieure. Plus de 80 % soutiennent une détente plus marquée du déficit budgétaire dans les pays qui obtiennent de bons résultats, tandis qu'un nombre beaucoup plus réduit appuie le relâchement des objectifs d'inflation et de dette intérieure même chez ceux qui obtiennent de bons résultats¹⁶. Les chefs de mission n'ont aucune inclination à détendre les objectifs de politique budgétaire, d'inflation ou de dette intérieure dans les pays dont les résultats sont médiocres. Cette position est conforme à la politique approuvée par le Conseil d'administration sur la place qu'il convient d'accorder à l'aide, mentionnée plus haut, qui module l'affectation des surcroûts d'aide à une augmentation de la dépense ou de l'absorption en fonction, entre autres, de la robustesse des politiques du pays.

Les services du FMI se sont montrés beaucoup plus réservés pour discuter des «possibilités d'aide» — quand la capacité d'absorption excède les apports projetés — avec les donateurs que des écarts de financement macroéconomiques traditionnels. Comme le montre le graphique 4.4, plus de 80 % des personnes sondées et des autorités sont d'accord pour dire que les services discutent des écarts de financement traditionnels avec les donateurs, tandis que la moitié seulement soulignent des cas où la capacité d'absorption d'aide a dépassé l'aide disponible. Par ailleurs, parmi les donateurs, beaucoup moins nombreux sont les répondants qui ont compris le message des services, 35 % d'entre eux ayant discuté des écarts de financement, et seulement 5 % signalant avoir discuté de cas où la capacité d'absorption de l'aide excédait les disponibilités. Depuis, comme il a été indiqué à la section «Évaluation des besoins d'aide», les services n'ont pas effectué l'analyse qui permettrait d'étayer un tel dialogue sur les «possibilités d'aide», le résultat illustré par le graphique 4.4 n'est pas surprenant — surtout si l'on tient compte des signaux de prudence émis par le Conseil d'administration au sujet des efforts des services visant à mobiliser l'aide, et à militer pour l'aide, comme mentionné plus haut.

¹⁵Voir FMI (2006h).

¹⁶Les réponses des chefs de mission au sujet du déficit du compte extérieur courant et de la stratégie «dépenses-absorption» sont très semblables à celles portant sur le déficit budgétaire; leurs réponses sur la dette extérieure sont très semblables à celles sur la dette intérieure.

L'encadré 4.2 offre une perspective comparée des efforts du FMI pour engager le dialogue avec les donateurs du point de vue des représentants résidents ainsi que des chefs de mission. Il donne à penser que les représentants résidents ont une vision moins optimiste de l'efficacité du FMI dans les réunions officielles et informelles au sujet de l'aide que les chefs de mission. Il montre aussi que les représentants résidents apprécient davantage les efforts en

commun des donateurs pour le suivi des politiques. Ces résultats amènent à se demander dans quelle mesure les observations des représentants résidents sont effectivement utilisées au siège, en particulier pour l'identification et l'analyse des évolutions de l'environnement de l'aide au niveau international — ce qui aurait pu aider le FMI à réagir plus tôt aux changements évoqués au chapitre 2 ainsi qu'à de futurs problèmes encore non identifiés.

Constatations et recommandations

Les chapitres 2, 3 et 4 ont exposé de nombreux faits sur les politiques et les pratiques du FMI en Afrique subsaharienne, et sur la perception des politiques et pratiques du FMI. Ce chapitre présente les conclusions de l'équipe d'évaluation sur ce que ces faits signifient, et ses recommandations pour remédier à l'avenir aux difficultés identifiées.

L'enseignement primordial de l'évaluation est qu'il importe de façon cruciale de mettre en œuvre les stratégies de changement institutionnel au moyen de mécanismes et d'incitations crédibles — et d'un ferme encadrement. Pour les activités macroéconomiques et autres étroitement apparentées, la culture institutionnelle et les hautes compétences des services du FMI n'exigent que peu d'attention au jour le jour au-delà de l'accord sur les objectifs pour les principales variables. Mais ces mêmes points forts, qui facilitent la gestion de la mission fondamentale de l'institution, rendent tout écart *difficile* à gérer — en particulier lorsque cela implique des relations compliquées avec des partenaires comme la Banque mondiale dont les structures opérationnelles et les motivations du personnel sont très différentes. Il faut une ferme persévérance — avec un suivi étroit et l'attention de la haute direction — pour assurer la mise en œuvre et la responsabilité de la politique définie. Une telle attention était clairement indispensable pour les composantes de l'aide et de la réduction de la pauvreté de la liste des principales caractéristiques de la FRPC, dont la mise en œuvre a faibli après le changement de direction au sommet, car l'énergie de l'institution investie dans l'initiative s'est dissipée, sauf dans les déclarations des responsables du Département des finances publiques et du Département des relations extérieures, et — à quelques importantes exceptions près — le FMI est retombé dans sa routine habituelle.

La bonne nouvelle est que les résultats des pays se sont améliorés dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne sur la période étudiée — grâce en partie aux conseils et aux actions du FMI, notamment par le biais de l'initiative PPTE et de l'IADM, et plus encore grâce aux actions des autorités nationales — et que les résultats des donateurs se sont améliorés aussi. Dans ce type de cas, la structure des programmes macroéconomiques appuyés par la FRPC s'est assouplie et

a pris en compte l'aide de manière plus flexible. Les meilleurs résultats des pays et des donateurs, conjugués à l'adaptation concomitante des programmes FRPC, ont considérablement amélioré les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté de l'Afrique subsaharienne.

Constatations

Les constatations spécifiques de l'évaluation suivent ci-après :

- *Les politiques macroéconomiques appuyées par la FRPC ont en général pu intégrer une aide additionnelle dans les pays dont les politiques récentes ont conduit à des stocks de réserves élevés et à une faible inflation; dans d'autres pays, il a été prévu d'épargner l'aide additionnelle afin d'accroître les réserves ou de rembourser la dette intérieure.* Il a été constaté que des réserves équivalant à deux à trois mois d'importations constituaient le seuil approprié pour déterminer s'il convenait d'utiliser l'aide additionnelle à l'expansion du déficit extérieur courant ou pour accroître les réserves. Le seuil de taux d'inflation estimé déterminer si le pays peut dépenser ou doit épargner l'aide additionnelle se situe dans la fourchette de 5 à 7 %. Ces constatations s'accordent avec les politiques approuvées par le Conseil d'administration concernant la place qu'il convient de faire à l'aide, l'orientation et le retour d'informations communiqués par la Direction aux services, et avec les vues de ces derniers. Cependant, elles permettent aussi d'expliquer pourquoi les observateurs extérieurs ont l'impression que le FMI «bloque» l'utilisation de l'aide : les programmes FRPC dans les pays dont l'inflation est supérieure au seuil auront tendance à programmer l'épargne d'au moins une partie de l'aide additionnelle.
- *Les programmes FRPC n'ont ni fixé d'objectifs ambitieux d'aide ni identifié de possibilités d'aide additionnelles — lorsque la capacité d'absorption excède les apports d'aide projetés.* Ils ont indirectement catalysé l'aide — par leur évaluation macroéconomique et leur appui aux efforts des pays pour améliorer leur environnement macroéconomique et leur gouvernance budgétaire. Leur prévisions d'aide

à moyen terme montrent qu'elles s'adaptent à la persistance accrue des apports d'aide à l'Afrique subsaharienne — alors qu'elles étaient trop prudentes au départ. Mais les services du FMI ont peu fait pour analyser des scénarios alternatifs de politiques et d'aide additionnelles et pour en communiquer les conclusions aux autorités et aux donateurs. Ils n'ont pas activement cherché à mobiliser les ressources d'aide, sujet sur lequel le Conseil d'administration demeure divisé et où la politique du FMI et l'orientation opérationnelle donnée aux services restent peu claires.

- *Parmi les principales caractéristiques qui distinguent la FRPC de la FASR, la gouvernance budgétaire a été traitée beaucoup plus systématiquement que les autres éléments, tels que l'emploi d'analyses d'impact sur le social ou les clauses stipulant des budgets favorables aux pauvres et à la croissance.* Les efforts énergiques des programmes FRPC dans le domaine de la *gouvernance budgétaire* reflètent l'appui clair, cohérent et persistant du Conseil d'administration; le caractère central de cette question pour les objectifs macroéconomiques fondamentaux du FMI par ses liens avec l'exécution du budget; et une collaboration FMI–Banque mondiale effective, reposant sur des capacités professionnelles dans les deux institutions. L'appui des administrateurs à l'analyse d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS), bien que ferme, est resté plus mesuré; l'analyse sociale n'est pas au cœur de la mission fondamentale du FMI; et l'ajustement de l'AIPS aux besoins de la FRPC a été initialement handicapé par des attentes irréalistes quant à la manière dont la collaboration FMI–Banque mondiale pourrait fonctionner sur cette question, les efforts se redéployant récemment vers des analyses faites en interne. Une mauvaise collaboration FMI–Banque mondiale a aussi été une des causes qui ont empêché le FMI de prêter davantage d'attention aux liens de la croissance et de la compétitivité avec l'infrastructure ainsi qu'à leurs conséquences macroéconomiques éventuelles pour la dépense et l'absorption programmées de l'aide additionnelle.
- *Les déclarations du FMI sur l'aide et la réduction de la pauvreté ont contribué à répandre l'impression dans le public que le FMI s'était engagé à faire davantage pour la mobilisation de l'aide et l'analyse de réduction de la pauvreté.* Le malentendu qui en a résulté a renforcé le cynisme et la méfiance envers les activités du FMI en Afrique subsaharienne et dans d'autres pays à faible revenu. Il était particulièrement important dans les premières années de la période évaluée, lorsque les déclarations de la Direction soulignaient les liens bidirectionnels existant entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Mais il demeure encore préoccupant aujourd'hui, dans le contexte de déclarations publiques sur l'appui du FMI

aux scénarios alternatifs, aux stratégies des OMD, et à la mobilisation de l'aide qui exagèrent ce que le FMI accomplit dans le cadre des programmes FRPC.

- *Le FMI a manqué des occasions de communiquer avec le grand public en Afrique subsaharienne.* Le FMI dispose d'un réseau de représentants résidents en Afrique subsaharienne. Ils ont été davantage mis à contribution depuis quelques années avec l'évolution de l'environnement de l'aide, et la décentralisation des donateurs et leur recours croissant aux instruments d'appui budgétaire. Mais les contraintes de ressources en effectifs et en compétences ont limité leur capacité à engager pleinement le dialogue avec les partenaires locaux dans cet environnement en mutation. Ils demeurent par ailleurs une source d'information largement sous-utilisée sur ce qui se passe sur le terrain dans les milieux des donateurs et de la société civile; leurs observations ne sont pas systématiquement prises en compte pour définir les positions de l'institution.

Recommandations

Pour l'avenir, il ressort de cette évaluation trois recommandations pour améliorer la cohérence — réelle et perçue — des politiques et des actions de l'institution relatives à l'aide à l'Afrique subsaharienne. Elles peuvent aussi être pertinentes pour plusieurs éléments de la stratégie à moyen terme (SMT).

- *Le Conseil d'administration devrait réaffirmer et/ou clarifier les politiques du FMI concernant les seuils de résultats déterminant la dépense ou l'absorption de l'aide additionnelle, la mobilisation de l'aide, les scénarios alternatifs, les AIPS et les mesures budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance.* Sur la base de ces réaffirmations et/ou clarifications, il faudrait que la Direction fournisse des orientations claires aux services sur ce qui est requis, encouragé, permis et/ou interdit — notamment dans le cadre du travail avec la Banque mondiale et d'autres partenaires — et s'assure que ces directives sont mises en œuvre et produisent des résultats effectifs. Le Département des relations extérieures devrait assurer la cohérence des communications de l'institution avec les politiques approuvées par le Conseil d'administration et les activités appuyées par le FMI.
- *La Direction devrait établir des mécanismes transparents pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des orientations et politiques clarifiées.* Les évaluations *ex post* du FMI devraient couvrir formellement les actions et contributions des services à la mise en œuvre des politiques existantes et clarifiées. Mais eu égard aux préoccupations très répandues dans le public à propos de la responsabilité des services du FMI en Afrique subsaharienne, une évaluation plus périodique et transparente de l'ensemble

des programmes est nécessaire, peut-être dans le contexte des revues des programmes de la FRPC par le Conseil d'administration — ou lors de futures revues de la SMT.

- *La Direction devrait clarifier les attentes — et les disponibilités en ressources — concernant les rapports des représentants résidents et des chefs de*

mission avec les groupes de donateurs et la société civile sur le terrain. Elle devrait suivre les tendances d'évolution de l'environnement opérationnel de l'institution au niveau des pays, notamment pour l'aide, en évaluant périodiquement leurs implications au niveau international pour les politiques et stratégies du FMI.



Perspective du Conseil d'administration

La présente annexe rappelle les délibérations qu'a eues le Conseil d'administration sur les questions couvertes dans le corps du document. Elle s'appuie principalement sur les Résumés et les Conclusions du Président, en les citant, et suit l'ordre du chapitre 2 (en commençant par les grandes questions liées à l'aide, avant de passer à l'orientation des politiques macroéconomiques, puis finalement aux questions incluses dans la note sur les principales caractéristiques («Key Features agenda»)¹. Le tableau 1.1 offre une chronologie des principales étapes du Conseil d'administration.

Aide et orientation macroéconomique

Le Conseil d'administration du FMI a très tôt souligné l'importance que présentait l'aide pour le cadre macroéconomique. Dès la création du DSRP et de la FRPC en 1999, les administrateurs ont reconnu «que les financements extérieurs auront un rôle crucial à jouer pour que les objectifs de réduction de la pauvreté puissent être atteints sans déstabiliser l'environnement macroéconomique»². L'aide allait en outre avoir une incidence sur la position budgétaire et la position extérieure, mais elle ne devait pas compromettre la stabilité : «Les administrateurs admettent que les mesures visant à réduire la pauvreté auront un impact sur la conception du cadre macroéconomique et pourraient influencer sur les déficits budgétaires et extérieurs. Ils soulignent cependant que les autorités devront financer les dépenses publiques de manière non inflationniste.»

En 2003, le Conseil a reconnu l'importance d'une bonne assimilation de l'aide, compte tenu de ses modalités et de son impact. Les administrateurs ont ainsi généralement reconnu «qu'il faut fournir une aide supplémentaire dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC à condition que cette aide soit de nature suffisamment concessionnelle et que son utilisation ne mette pas en danger la stabilité macroéconomique globale. Pour déterminer si tel est le cas, on évaluera les effets

macroéconomiques des apports d'aide supplémentaires, ainsi que leur incidence sur la compétitivité du pays et la viabilité de son budget et de sa dette extérieure, en prenant notamment en compte les coûts récurrents du surcroît de dépenses financées par l'aide»³.

En 2005, le Conseil a fait sienne la recommandation de la Direction sur l'adaptation macroéconomique de l'aide : les administrateurs ont ainsi noté «la distinction utile entre les «dépenses» ... et l'«absorption»... Ils étaient «en outre d'avis que, face à une forte augmentation des apports d'aide, si la capacité d'absorption est adéquate et si les effets négatifs du surcroît d'aide sur les secteurs de biens échangeables sont maîtrisés, c'est la combinaison dépenses-absorption qui serait la stratégie appropriée... Les administrateurs estimaient que, dans ce scénario, les programmes devraient comporter des clauses d'ajustement permettant un accroissement des dépenses si le montant d'aide reçu est supérieur aux prévisions, lorsque des contraintes financières pèsent sur les programmes nationaux de dépenses productives. Les administrateurs ont par ailleurs estimé que les programmes pourraient accorder une plus grande marge de manœuvre pour permettre de puiser dans les réserves lorsque l'aide vient à manquer, par le jeu des clauses d'ajustement sur le financement intérieur, à moins que les niveaux de réserves soient insuffisants. Cependant, les administrateurs ont estimé qu'une politique de dépenses plus restrictive pourrait s'imposer si l'efficacité d'une augmentation des dépenses est limitée par la capacité d'absorption, si la volatilité de l'aide est difficile à concilier avec les rigidités des dépenses, ou s'il y a érosion inacceptable de la compétitivité... Les administrateurs ont en outre encouragé les pays dans lesquels une augmentation des dépenses financées par l'aide ferait planer une menace sérieuse sur la compétitivité à envisager d'utiliser l'aide pour rehausser la productivité ou pour éliminer les obstacles à l'offre intérieure, ou les deux à la fois. Dans ce contexte, les administrateurs ont souligné l'impact que la coordination de l'aide et des politiques monétaire et budgétaire peut avoir sur le secteur privé : «Les administrateurs ont estimé

¹Voir FMI (2000a).

²Voir FMI (1999e).

³Voir FMI (2003a et 2003b).

Tableau A1.1. Chronologie des principales étapes et décisions du Conseil

Date	Événement	Documents
Août 1999	FMI–Banque avalisent l'initiative PPTTE renforcée.	Résumé du Président (FMI, 1999a).
Septembre 1999	Rapport au Comité intérimaire sur la réforme de la FASR.	Rapport du Directeur général au Comité intérimaire sur la réforme de la FASR (FMI, 1999b).
Décembre 1999	Processus DSRP.	DSRP — Questions d'ordre opérationnel (FMI, 1999c).
Décembre 1999	Lancement de la FRPC.	FRPC — Questions d'ordre opérationnel (FMI, 1999d).
Décembre 1999	Le Conseil avalise les DSRP et la FRPC.	Conclusions du Président (FMI, 1999e).
Août 2000	Principales caractéristiques de la FRPC.	Principales caractéristiques de la FRPC (FMI, 2000a).
Mars 2002	Revue de la FRPC.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2002a et 2002b).
Mars 2002	Discours du Directeur général à Monterrey.	Au-delà du consensus de Monterrey — Traduire une vision en actions (Köhler, 2002).
Avril 2003	Le Conseil passe en revue l'alignement des DSRP et de la FRPC.	Conclusions du Président par intérim (FMI, 2003a et 2003b).
Septembre 2003	Le Conseil examine le rôle du FMI dans les pays à faible revenu.	Conclusions du Président (FMI, 2003e).
Juillet 2004	Le BIE évalue les DSRP et la FRPC.	Rapport du Bureau indépendant d'évaluation (BIE, 2004).
Septembre 2004	Le Conseil examine le rôle du FMI dans les pays à faible revenu.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2004c et 2004d).
Septembre 2004	Le Conseil examine les DSRP.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2004b et 2004e).
Mars 2005	Déclaration de Paris.	Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (OCDE, 2005).
Août 2005	Revue de la conception des programmes FRPC.	Revue de la conception des programmes appuyés par la FRPC (FMI, 2005g).
Septembre 2005	Revue des DSRP.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2005j et 2005l).
Octobre 2005	Lancement des PSI.	Résumé du Président (FMI, 2005m).
Décembre 2005	IADM.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2005r).
Décembre 2005	Lancement de la facilité contre les chocs exogènes.	Résumé du Président par intérim (FMI, 2005r).

que ces afflux pourraient contribuer à la stabilisation macroéconomique en finançant les déficits budgétaires et en attirant les investissements privés grâce à des taux d'intérêt plus bas»⁴.

Aide : rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide et scénarios possibles

Mobilisation de l'aide

Le Conseil a examiné à maintes reprises le rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide, en général à l'occasion des revues des DSRP et de la FRPC. Au terme du débat sur le document de 1999 relatif aux dimensions opérationnelles de la FRPC, le Président a conclu : «Les administrateurs espèrent que le DSRP précisera les priorités du programme de lutte contre la pauvreté

et permettra ainsi d'ajuster les dépenses si les financements n'atteignent pas les niveaux escomptés. La plupart des administrateurs estiment que les services du FMI et de la Banque doivent participer activement à la définition des besoins de financement et à la mobilisation de concours supplémentaires — assortis de conditions appropriées — en faveur des pays qui en ont le plus besoin et qui sont en mesure de les utiliser efficacement»⁵.

Les arguments relatifs à la pertinence du rôle du FMI à l'appui de la mobilisation des flux d'aide dans la perspective des OMD ont été résumés dans un document publié en août 2004 sur «Le rôle du FMI dans les pays membres à faible revenu»⁶. Ce document faisait notamment état de la «nécessité de préciser le rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide en faveur des pays à faible revenu pour leur permettre d'atteindre les OMD... D'aucuns estiment que le FMI devrait aider les pays

⁴Voir FMI (2005k).

⁵Voir FMI (1999c, 1999d et 1999e).

⁶Voir FMI (2004c et 2004d).

membres à présenter leur argumentaire à l'appui de l'aide nécessaire pour atteindre les OMD. Si la Banque mondiale et d'autres ... donateurs sont mieux à même d'élaborer des estimations, le FMI pourrait quant à lui présenter un cadre macroéconomique et financier cohérent... D'autres voudraient que le FMI joue un rôle de sensibilisation au sein de la communauté internationale en évaluant l'aide qui a déjà fait l'objet d'engagements, l'aide additionnelle qui demeure nécessaire, l'aide dont les pays peuvent assurer le service et les calendriers qui permettront de réduire au minimum le risque de perturbation macroéconomique. D'autres encore estiment que le FMI devrait limiter son rôle en se concentrant sur sa fonction de conseil macroéconomique... Le BIE a soulevé des questions comparables. Comme les débats internationaux accordent une plus grande attention au financement lié aux OMD, il sera important d'apporter plus de clarté.» Dans un autre document qui dresse un bilan de la mise en œuvre des DSRP, les services du FMI ont évoqué le rôle plus vaste que le FMI pourrait être amené à jouer dans le processus de coordination des bailleurs de fonds, signalant que «l'on attendra des institutions de Bretton Woods qu'elles jouent un rôle de premier plan dans cette entreprise»⁷.

Pour l'essentiel ces arguments sont restés sans réponse lors du débat suivant du Conseil d'administration le 30 août 2004. D'après le résumé du Président par intérim, «Les administrateurs ont souligné que le rôle du FMI n'est pas de fournir une aide au développement à long terme, mais plutôt d'aider les pays membres à faire face à des problèmes de balance des paiements. En aidant les pays membres à concevoir des cadres macroéconomiques appropriés, et en leur apportant un soutien financier à travers la FRPC, le FMI pouvait être un catalyseur important dans la mobilisation de l'aide au développement. Les administrateurs ont cependant convenu qu'il faut clarifier le rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide en faveur des pays à faible revenu dans le cadre des besoins de financement liés aux objectifs du Millénaire pour le développement. Bon nombre d'administrateurs étaient d'avis que le FMI ne devrait pas s'occuper de mobiliser l'aide... mais que sa contribution dans ce domaine réside davantage dans la fourniture de conseils fondés sur des évaluations solides des déficits de financement et des incidences macroéconomiques des flux d'aide, en fonction de leur niveau et de leur variabilité. D'autres administrateurs étaient plutôt enclins à envisager un rôle plus large pour le FMI, incluant la promotion et la coordination des flux d'aide dans la poursuite des OMD»⁸.

Par la suite, à l'occasion de l'examen de 2005 des SRP, le Conseil a reconnu le rôle crucial du FMI dans l'analyse de l'impact macroéconomique de l'aide addi-

tionnelle. Le Président par intérim signalait dans son résumé : «Les administrateurs ont considéré que le FMI jouerait un rôle stratégique en aidant les pays à analyser cet effet et à adapter leur cadre macroéconomique de manière à pouvoir absorber un volume d'aide supérieur»⁹.

Scénarios possibles

Les administrateurs ont à plusieurs reprises débattu de divers scénarios possibles dans les pays à faible revenu, notamment à l'occasion des revues périodiques de la mise en œuvre des DSRP. Au terme de ces débats, le Conseil a encouragé les *pays* à entreprendre un travail de préparation pour parer à diverses éventualités et effectuer des analyses de scénarios de rechange dans le cadre de l'élaboration de leur budget et de leurs DSRP, le FMI accordant une aide *là où la demande en est faite* et ce en étroite collaboration avec la Banque.

Par exemple, au terme du débat de 2002 sur la revue des DSRP, qui avait notamment porté sur la vulnérabilité des pays aux chocs, le Président a conclu que : «Les pays devraient, avec le soutien du FMI, s'efforcer d'élaborer, dans le cadre de leurs DSRP, plusieurs scénarios macroéconomiques de façon à parer à diverses éventualités»¹⁰.

Lors d'un séminaire sur l'alignement des processus FRPC et DSRP en 2003, les administrateurs se sont centrés sur les discordances entre les projections optimistes des DSRP et les projections réalistes de la FRPC. Le Président a conclu comme suit : «Les administrateurs ont estimé que les risques et les incertitudes, notamment ceux issus des chocs exogènes, devraient être définis de manière explicite et pris en considération dans des analyses de sensibilité et de différents scénarios. Ils ont préconisé en ce sens un travail de collaboration avec la Banque mondiale en faisant appel à son savoir-faire en la matière... De manière plus générale, tous les administrateurs ont estimé que les DSRP devraient partir des contraintes de capacités existantes et des contraintes de financement inscrites au budget, pour ensuite élaborer des plans crédibles à l'appui de politiques susceptibles d'alléger ces contraintes et d'aboutir à des résultats plus ambitieux. Cette analyse doit également se manifester dans la conception des programmes appuyés par la FRPC ... et devrait exiger une implication plus poussée des services du FMI au début du processus DSRP»¹¹.

Les administrateurs sont revenus sur cette question lors de la revue des DSRP de 2004. À cette occasion, le Président a formulé la conclusion suivante : «Le recours plus fréquent à la planification pour imprévus et à divers scénarios possibles pourrait accroître l'efficacité

⁷Voir FMI (2004b).

⁸Voir FMI (2004c et 2004d).

⁹Voir FMI (2005).

¹⁰Voir FMI (2002e et 2002f).

¹¹Voir FMI (2003a et 2003b).

des cadres macroéconomiques, notamment en cas de chocs. Certains administrateurs ont noté que la diversité des scénarios permettrait également de démontrer comment un pays peut redoubler d'efforts et utiliser un surcroît de ressources extérieures pour atteindre plus rapidement les OMD, tout en préservant le réalisme opérationnel des DSRP¹².»

Lors de la revue de 2005 des DSRP, le Président a formulé la conclusion suivante : «Les administrateurs ont estimé que l'élaboration de divers scénarios pouvait combler l'écart entre réalisme et ambition, et assurer un cadre crédible au développement de l'aide à l'échelon national. Ils ont jugé d'un commun accord que les services du FMI devaient prêter assistance aux pays qui demandent une aide pour élaborer ce type de scénarios¹³.»

Impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté

Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social

L'analyse de l'impact social a été incluse comme l'une des composantes fondamentales des programmes appuyés par la FRPC¹⁴. Au terme de l'examen des analyses d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) dans le cadre du débat sur la FRPC, le Président par intérim a conclu que les administrateurs saluaient les progrès enregistrés, «mais ils indiquent qu'il est possible de traiter plus systématiquement cette question dans les documents relatifs à la FRPC. Ils demandent que les documents relatifs aux programmes appuyés par la FRPC contiennent systématiquement une description de l'analyse de l'impact sur la pauvreté et le social effectuée dans le pays concerné, y compris une description qualitative de l'impact probable des principales mesures macroéconomiques et structurelles sur les pauvres et un résumé des mesures qui sont prises pour compenser tout effet négatif¹⁵.»

Par la suite, lors des délibérations du Conseil sur la mise en œuvre des DSRP en août 2002, le Président a conclu que «Les administrateurs engagent la Banque et les autres donateurs à redoubler d'efforts pour aider les pays à généraliser et systématiser les AIPS. Ils rappellent que la conception et la documentation des programmes appuyés par la FRPC doivent tenir compte des AIPS disponibles¹⁶.»

Lors du séminaire du Conseil d'avril 2003 sur l'alignement du processus des DSRP et de la FRPC, le Président a conclu que : «Les administrateurs recon-

naissent l'importance des AIPS pour le processus des DSRP et pour la conception et l'évaluation des programmes appuyés par le FMI. Plusieurs administrateurs soulignent qu'il importe d'entreprendre l'AIPS des réformes cruciales dès le début des processus des DSRP et de la FRPC, et ils engagent les services du FMI à travailler en étroite collaboration avec la Banque et les autres donateurs afin d'aider les autorités nationales à accélérer ce travail.» S'agissant des liens entre les DSRP et la FRPC et notamment des options envisagées dans la formulation de la FRPC, le Président a signalé : «Les administrateurs demandent également que l'on définisse le rôle des AIPS à l'appui de la conception des programmes et des choix de politique économique. Ils saluent par ailleurs l'intention de préciser les liens entre la conditionnalité des programmes et les priorités des DSRP, et de renforcer les informations sur les activités liées aux AIPS¹⁷.»

Plus récemment, en septembre 2004, à l'occasion de la revue de la mise en œuvre des DSRP, le Président a résumé les délibérations sur les AIPS comme suit : «Les administrateurs saluent l'utilisation croissante des AIPS pour étayer les choix économiques et élaborer les SRP. Ils reconnaissent la nécessité d'avoir des attentes réalistes quant à la portée de ces études... Ils invitent les services du FMI non seulement à redoubler d'efforts pour intégrer ces études à la conception des programmes FRPC en accordant une attention particulière à l'impact de la politique macroéconomique sur la pauvreté, mais aussi à rendre compte régulièrement des résultats de ce travail dans leurs rapports¹⁸.»

Budgets favorables aux pauvres et à la croissance

À l'issue du débat de décembre 1999 sur les DSRP et la FRPC, le Président a conclu que : «Les administrateurs sont favorables à ce que ces cadres macroéconomiques comprennent des mesures spécifiques essentielles et chiffrées visant à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté, et notent que cela permettra de consolider les efforts déployés actuellement pour accroître les dépenses sociales et les autres dépenses prioritaires lorsque c'est nécessaire et pour déterminer les dispositifs de protection sociale visés». Mais par ailleurs, le FMI ne devrait pas s'engager dans les domaines qui ne relèvent pas de ses responsabilités primordiales : «Les administrateurs souscrivent dans l'ensemble à la répartition des tâches proposée entre la Banque et le FMI pour faciliter la préparation des DSRP. Ils insistent sur le fait que les services du FMI ne seront pas censés — et ne devront pas — fournir une assistance dans les domaines qui sont principalement du ressort de la Banque¹⁹.»

¹²Voir FMI (2004b et 2004e).

¹³Voir FMI (2005j et 2005l).

¹⁴Voir FMI (2000a).

¹⁵Voir FMI (2002a et 2002b).

¹⁶Voir FMI (2002e et 2002f).

¹⁷Voir FMI (2003a et 2003b).

¹⁸Voir FMI (2004b et 2004e).

¹⁹Voir FMI (1999e).

En 2002, à l'occasion des débats sur les progrès de la mise en œuvre de l'initiative PPTE, le Conseil a noté de manière générale la contribution attendue de l'allègement de la dette à une augmentation des dépenses consacrées à combattre la pauvreté : «les administrateurs notent que ... l'allègement de la dette accordé à ces pays au titre de l'initiative représente une réduction de deux tiers de l'encours de celle-ci. Pour la plupart des PPTE, les paiements au titre du service de la dette atteindront ainsi moins de 10 % des exportations, ce qui les aidera à accroître substantiellement les dépenses qu'ils consacrent à la lutte contre la pauvreté²⁰.»

²⁰Voir FMI (2002d et 2002g).

En 2005, le Conseil a également précisé ses positions sur le rôle des dépenses en faveur des pauvres au regard des OMD : «Les administrateurs sont d'avis que, sans un accroissement des dépenses, en particulier au titre de l'investissement public, des soins de santé et de l'éducation, nombre de pays à faible revenu ne pourront pas atteindre les OMD. Cependant, ils ont souligné que l'augmentation des dépenses publiques ne suffit pas pour permettre à ces pays de se rapprocher de ces objectifs, évoquant la difficulté éventuelle à concilier l'accroissement des dépenses publiques avec la viabilité de la dette et le développement du secteur privé, qui pourrait être évincé²¹.»

²¹Voir FMI (2005l).

Analyse quantitative

La présente annexe développe et approfondit l'analyse empirique dont rendent compte, au chapitre 2 du corps du document, les sections «Place accordée à l'aide» et «Analyse de l'aide». Elle passe en revue certains événements et fournit un complément d'information sur les différences entre les pays dont les résultats sont satisfaisants et ceux où ils ne le sont pas; entre les programmes appuyés par la FRPC et ceux appuyés par la FASR en Afrique subsaharienne; et entre les programmes menés en Afrique subsaharienne et ceux réalisés dans d'autres régions. La première section expose les conclusions et la seconde traite des données et de la méthodologie employées.

Conclusions

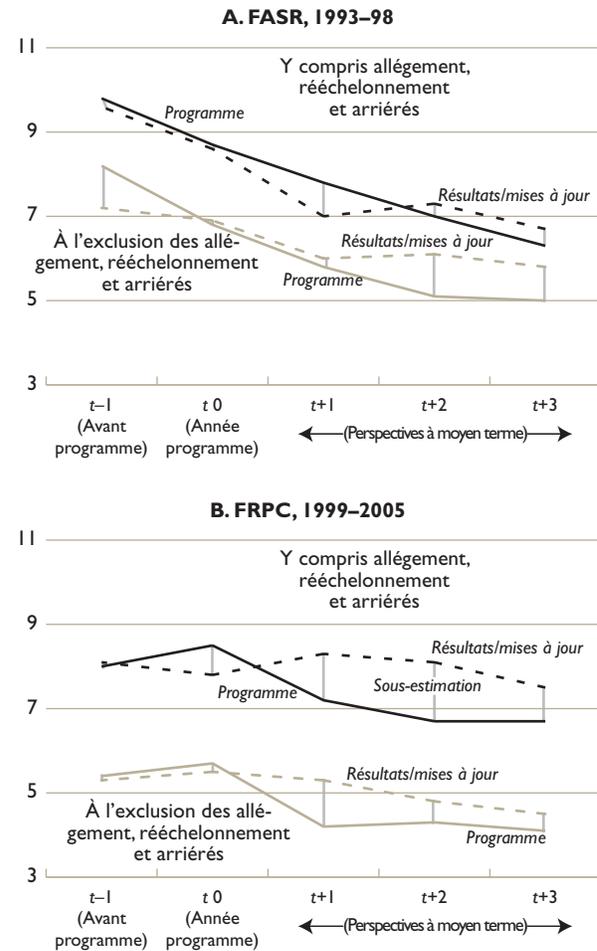
La présente section est structurée comme suit. Nous examinons d'abord les tendances des prévisions relatives à l'aide débloquée à l'appui des programmes; avant de traiter les tendances de la conception des programmes en ce qui a trait aux déficits du budget et du solde des transactions courantes. Enfin, nous analysons la relation entre l'aide programmée et les déficits (budget et solde des transactions courantes) prévus.

Prévision de l'aide FRPC

Les projections d'aide FRPC en Afrique subsaharienne pour l'année initiale des programmes étaient relativement optimistes (voir la section «Prévision des apports d'aide» du corps du document). En Afrique subsaharienne, les niveaux d'aide effectifs, allègement de la dette compris, ont été inférieurs aux prévisions pour l'année initiale des programmes (t_0) (voir panneau B du graphique A2.1)¹. Cela peut s'expliquer par un excès d'optimisme quant aux dates de l'allègement puisque l'aide à t_0 , déduction faite de l'allègement de

la dette et des mesures y afférentes, ne semble pas être systématiquement surestimée. En dehors de l'Afrique

Graphique A2.1. Niveaux d'aide programmés et effectifs en Afrique subsaharienne
(En pourcentage du PIB)

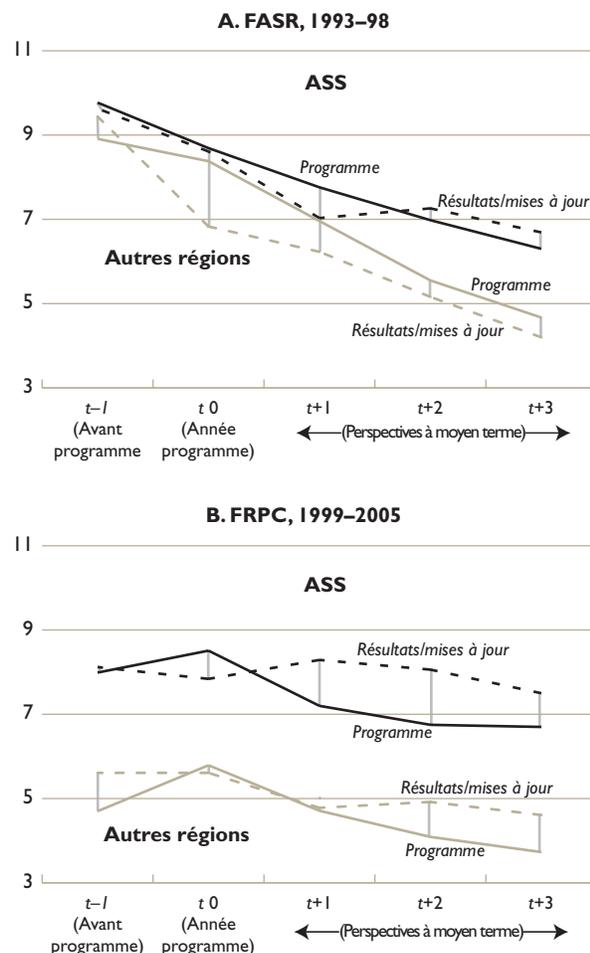


Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : Observations : FRPC 26 et FASR 23; filtre : erreur initiale <1, erreur maximum 20 % du PIB.

¹Les différences entre chiffres effectifs (ou mis à jour) et projections pour l'année t_0 dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne sont sensiblement inférieures à zéro dans l'intervalle de confiance de 5 %, même après avoir fait la part des erreurs de prévision de croissance optimistes.

Graphique A2.2. Niveaux d'aide programmés et effectifs en Afrique subsaharienne et ailleurs¹
(En pourcentage du PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : Observations : FRPC en ASS 26, FRPC autres régions 9, FASR en ASS 23, et FASR autres régions 15; filtre : erreur initiale <1, erreur maximum 20 % du PIB.

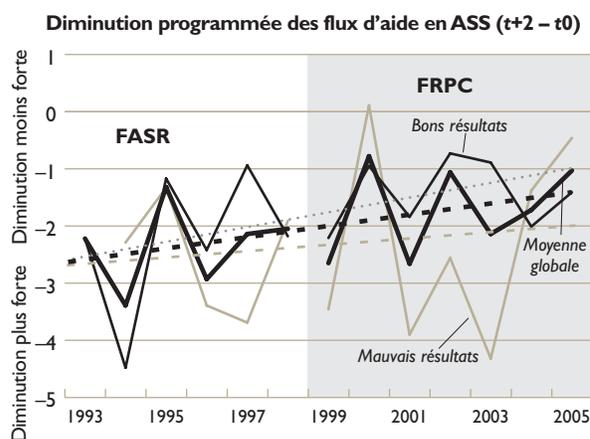
¹Y compris allégement, rééchelonnement et arriérés.

subsaaharienne l'aide n'est pas non plus surestimée pour l'année initiale des programmes.

En revanche, le FMI a sous-estimé les flux d'aide à moyen terme dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne (voir la section «Prévision des apports d'aide» du corps du document). Cela se vérifie que l'on exclut ou non l'allégement de la dette (voir panneau B du graphique A2.1).

Les programmes FASR et FRPC ont systématiquement prévu un tassement à moyen terme des flux d'aide (panneaux A et B du graphique A2.1). Cependant, durant la période FRPC, les flux d'aide effectifs moyens (ou les projections actualisées) durant les trois

Graphique A2.3. Tendances dans la programmation de la persistance de l'aide vers l'Afrique subsaharienne
(Différences en points de PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : 186 observations réparties sur toute la période; filtre : aide >0 %.

années suivant l'année initiale du programme (année programme) ont en fait été sensiblement supérieurs aux prévisions². Cela n'a pas été le cas de la FASR lorsque l'allégement de la dette était pris en considération.

En dehors de l'Afrique subsaharienne, l'aide à moyen terme n'a pas été sous-estimée. Le graphique A2.2 montre que dans d'autres régions, les résultats moyens s'alignaient davantage sur les prévisions FRPC durant les années ultérieures³.

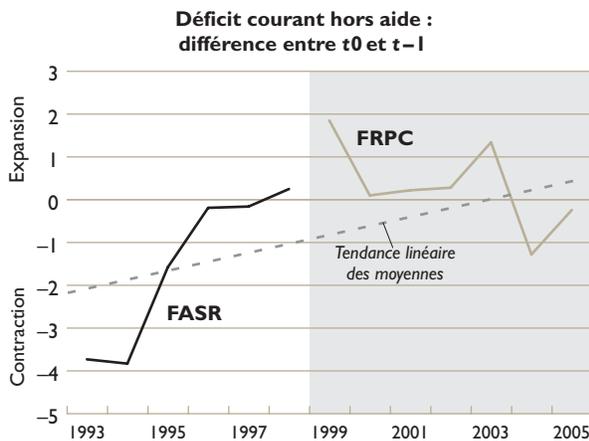
La conception des programmes appuyés par le FMI semble avoir pris en compte la plus forte persistance des flux d'aide en Afrique subsaharienne en modérant la diminution projetée durant ces dernières années. Le graphique A2.3 illustre les différences moyennes annuelles entre les niveaux d'aide projetés pour l'année programme et les deux années suivantes. Il montre l'évolution de la moyenne globale et de celle de deux groupes de pays qui se distinguent par leurs résultats macroéconomiques⁴. On constate que la diminution à

²Toutes les différences entre prévisions et résultats effectifs (ou données mises à jour) pour les trois années suivant l'année initiale du programme ($t+1$, $t+2$, $t+3$) sont sensiblement supérieures à zéro dans l'intervalle de confiance de 5 %, même après avoir fait la part des erreurs de prévision de croissance optimistes.

³Les erreurs de prévision ne sont pas sensiblement différentes de zéro dans le cas des programmes FRPC en Afrique subsaharienne. Pour $t+1$ et $t+2$, il existe une différence positive significative dans les erreurs de prévision entre les programmes FRPC en Afrique subsaharienne et dans les autres régions dans l'intervalle de confiance de 5 % même après avoir fait la part des erreurs de prévision attribuables à un excès d'optimisme.

⁴Par «bons résultats» il faut entendre une inflation initiale inférieure à 10 %, un taux de croissance positif et un financement intérieur inférieur à 1 % du PIB.

Graphique A2.4. Ajustements programmés du solde des transactions courantes en Afrique subsaharienne
(Différences en points de PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : 305 observations étalées sur toute la période; filtre : $\text{abs}(\Delta CA[t_0 - t - 1]) < 20\%$.

moyen terme de l'aide projetée est de moins en moins prononcée au fil des ans, notamment dans le cas des programmes mis en œuvre dans les pays enregistrant de bons résultats macroéconomiques.

Conception des programmes

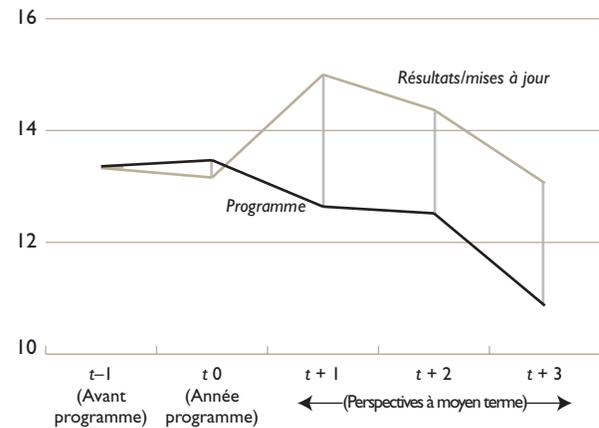
La présente section examine les questions relatives aux déficits budgétaires et aux déficits du solde des transactions courantes. Dans ce dernier cas, l'analyse aborde plus précisément les dépenses publiques programmées et la mobilisation de recettes intérieures. Pour chacune de ces dimensions, l'exposé couvre leur évolution dans le temps ainsi que les résultats par rapport aux prévisions des programmes.

Solde des transactions courantes

Le FMI a assoupli sa position à l'égard des ajustements relatifs au solde des transactions courantes. Le graphique A2.4 illustre la variation moyenne programmée du solde des transactions courantes hors aide durant l'année programme en Afrique subsaharienne. Avec les premiers programmes FASR il était courant d'assister à d'importants ajustements du déficit du solde des transactions courantes durant l'année programme, mais dans le cas des programmes FRPC les ajustements se sont en moyenne situés aux alentours de zéro.

En règle générale, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne ont tablé sur un rééquilibrage à moyen terme du solde des transactions courantes hors aide. Le graphique A2.5 montre cependant qu'à moyen terme les

Graphique A2.5. Déficits courants moyens dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne¹
(En pourcentage du PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

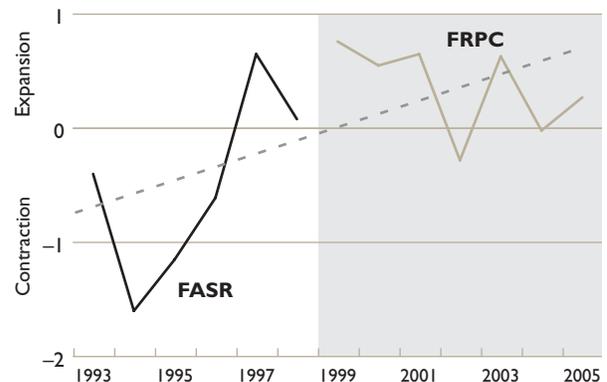
Note : 34 observations; filtre : erreur initiale < 2 %, erreur maximum < 20 %.
¹ Avant dons et paiements d'intérêts.

déficits courants ont en moyenne dépassé les niveaux programmés — financés qu'ils étaient par des apports plus importants que prévu comme signalé plus haut.

Solde budgétaire

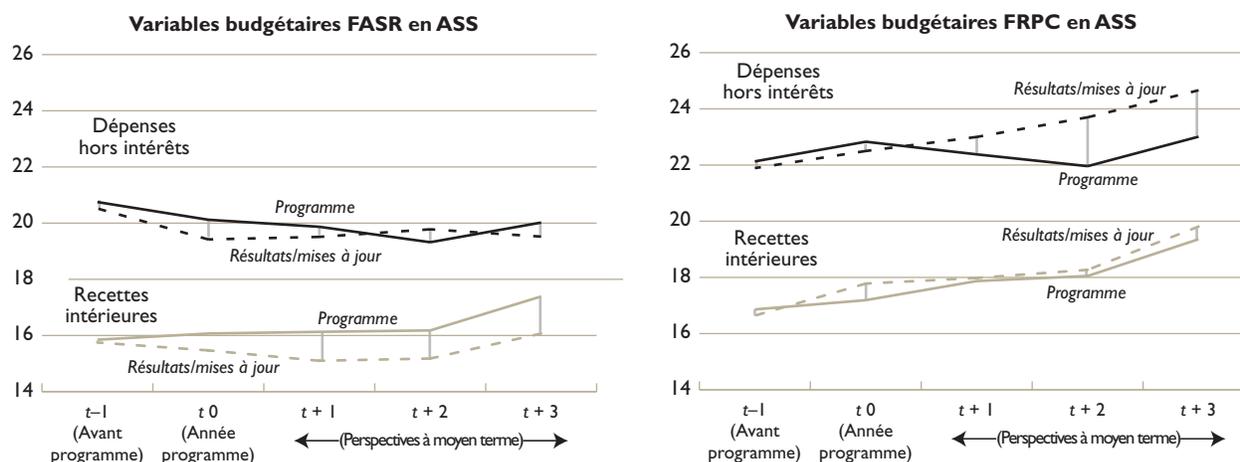
À la différence des programmes FASR, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne ont permis d'augmenter les dépenses durant l'année programme. Le graphique A2.6 montre un assouplissement des condi-

Graphique A2.6. Ajustement des dépenses programmées en Afrique subsaharienne
(Différences en points de PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Graphique A2.7. Dépenses et recettes programmées et effectives dans les programmes FASR et FRPC en Afrique subsaharienne
(En pourcentage du PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.
Note : 27 observations FASR et 28 observations FRPC; filtre : erreur initiale < 1 % du PIB.

tions relatives à la maîtrise des dépenses⁵ programmées entre l'année qui précède l'année programme et l'année programme proprement dite lorsque l'on passe des programmes FASR aux programmes FRPC.

Mais tout comme les programmes FASR, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne misaient sur un rééquilibrage des dépenses à moyen terme (voir graphique A2.7). Cependant les résultats montrent que ce rééquilibrage ne s'est pas produit et que les dépenses au contraire ont augmenté. Cette différence entre dépenses programmées et dépenses effectives à moyen terme a été, elle aussi, financée par un niveau d'aide supérieur aux prévisions.

Les projections de mobilisation des recettes intérieures dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne étaient plus ambitieuses et plus exactes que dans les programmes FASR (voir panneau B du graphique A2.7). Le programme FRPC moyen prévoyait une augmentation de 2 % des recettes par rapport au PIB sur une période de quatre ans. En revanche, les programmes FASR tablaient sur une évolution des recettes globalement alignée sur celle du PIB. S'agissant des résultats, les programmes FRPC ont permis de dégager plus de recettes que les programmes FASR.

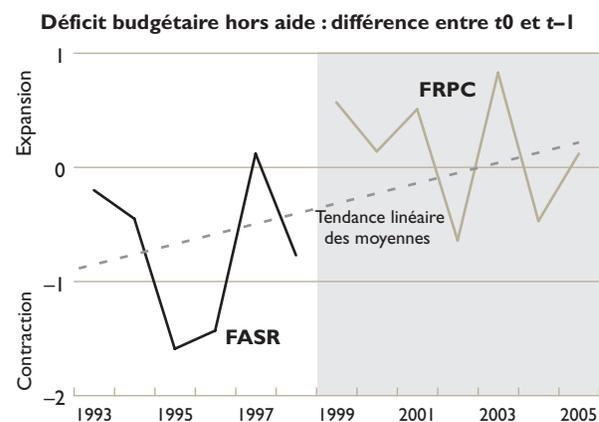
En moyenne, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne envisageaient de légères augmentations du déficit primaire hors dons durant l'année programme. Comme le montre le graphique A2.8, les programmes FRPC ont permis une certaine relance budgétaire du-

rant l'année programme, mais cela s'est rarement produit dans les programmes FASR.

Emploi programmé de l'augmentation de l'aide

La présente section se penche sur la corrélation entre l'augmentation projetée de l'aide et l'évolution du déficit du solde des transactions courantes hors aide et le

Graphique A2.8. Ajustements budgétaires programmés en Afrique subsaharienne
(Différences en points de PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : 296 observations étalées sur toute la période; filtre : $\text{abs}(\Delta \text{FDf}t_0 - t - 1) < 20 \%$.

⁵Dépenses à l'exclusion des paiements d'intérêts.

déficit budgétaire hors aide. Elle expose tout d'abord le cadre conceptuel à la base de la démarche et passe ensuite aux conclusions.

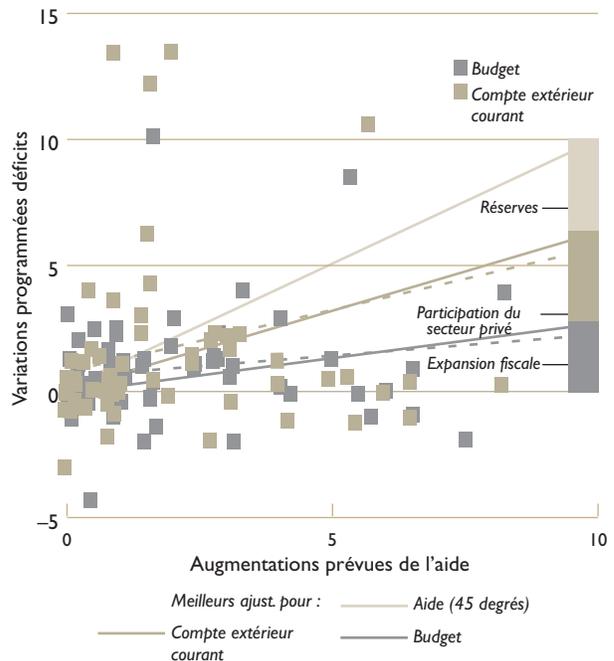
Cadre conceptuel : estimation des ratios de «dépense» et d'«absorption»

La présente section d'inspire du cadre analytique de «la dépense et de l'absorption des augmentations de l'aide» proposé par Berg *et al.*⁶ et examiné à l'encadré 2.1 du corps du document. L'analyse part du principe que, du point de vue de la balance des paiements et en supposant des flux nets de capitaux hors aide nuls, l'augmentation de l'aide peut avoir pour effet 1) soit d'accroître le déficit du solde des transactions courantes hors dons et intérêts (dans le jargon du FMI on parlera alors d'«absorption» de l'aide), 2) soit d'accroître les réserves réelles. D'un point de vue budgétaire, à supposer un financement extérieur hors aide nul, les ressources complémentaires fournies sous la forme d'une aide accrue peuvent avoir pour effet 1) soit de creuser le déficit primaire hors dons (dans le jargon du FMI on parlera alors de «dépense» de l'aide), 2) soit de se substituer au financement intérieur net.

La différence entre l'aide dépensée et l'aide absorbée détermine la réaction envisagée du secteur privé à l'augmentation de l'aide. Si le déficit budgétaire suit l'évolution du déficit du solde des transactions courantes, l'accroissement de la demande budgétaire est compensé par une augmentation nette des importations. Si le déficit budgétaire se creuse davantage que le déficit du solde des transactions courantes et que l'offre globale soit fixe, il s'ensuit un phénomène d'éviction du secteur privé. À l'inverse, un déficit budgétaire qui augmente moins que le déficit du solde des transactions courantes permet une participation du secteur privé ou, s'il existe une demande excédentaire, une désinflation en comblant l'écart entre la demande globale et l'offre globale.

À partir d'une série de régressions, nous avons produit des estimations de la dépense et de l'absorption moyennes projetées de l'augmentation de l'aide dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne. Pour illustrer la méthodologie, le graphique A2.9 représente les ajustements programmés du budget et du solde des transactions courantes⁷ par rapport aux augmentations d'aide projetées. Les observations s'appuient sur les demandes et revues de programmes FRPC entre 1999 et 2005 pour tous les pays d'Afrique subsaharienne. Les régressions avec suppression des constantes produisent des courbes d'estimation des réactions du *solde des transactions courantes* et du *budget* à l'augmentation

Graphique A2.9. Calcul des estimations de dépense et d'absorption de l'aide projetée dans les FRPC en Afrique subsaharienne



Utilisation programmée moyenne estimée des augmentations d'aide dans tous les programmes FRPC en ASS (En pourcentage des augmentations d'aide escomptées)

	Augmentation des importations nettes (absorption)	Augmentation des réserves
	63	37
	27	37
Relance budgétaire nette (dépenses)	Réduction nette intérieure/participation du secteur privé	Augmentation des réserves

Régressions, base modèle : FRPC en ASS

	Sans contrainte		Constante supprimée	
	Déficit du compte extérieur courant	Déficit budgétaire	Déficit du compte extérieur courant	Déficit budgétaire
Delta aide	0,503 (0,086)*	0,137 (0,237)	0,635 (0,004)***	0,266 (0,003)***
Constante	0,601 (0,504)	0,586 (0,104)		
Observations	65	65	65	65

Note : p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 %, et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta(\text{Aid}[t - t - 1]) < 10\%$.
Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

⁶Voir FMI (2005h).

⁷Variation projetée entre l'année qui précède le programme et l'année programme.

de l'aide (voir tableau du graphique A2.9)⁸. Elles représentent la base des estimations de *dépense* ou d'*absorption*, présentées dans le rapport⁹. Les estimations de la part de l'aide additionnelle qui a servi à *réduire la dette intérieure* découlent de la différence entre dépense et absorption, et les estimations relatives à l'*accumulation de réserves* découlent de la différence entre l'absorption et l'augmentation de l'aide.

Conclusions

Comme signalé à la section «Ajustement du compte extérieur courant» du document, le niveau initial des réserves était déterminant pour expliquer les différences d'absorption programmée de l'augmentation de l'aide des programmes FRPC en Afrique subsaharienne. Le graphique A2.10 ci-contre montre que les pays dont les réserves étaient inférieures à 2,5 mois d'importations étaient censés consacrer la quasi-totalité de l'augmentation prévue de l'aide (95 % en moyenne¹⁰) à l'augmentation des réserves. Dans les pays dont les réserves initiales étaient plus élevées, les ressources additionnelles pouvaient servir à augmenter les importations nettes. Les coefficients de la première régression du tableau du graphique A2.10 montrent que cette différence tient à des différences dans les deux ajustements indépendants de la variation de l'aide, et à une réaction plus abrupte à l'augmentation de l'aide dans les pays ayant d'importantes réserves. Il s'ensuit une différence notable entre les deux groupes de pays selon le niveau de réserves dans le modèle avec contraintes.

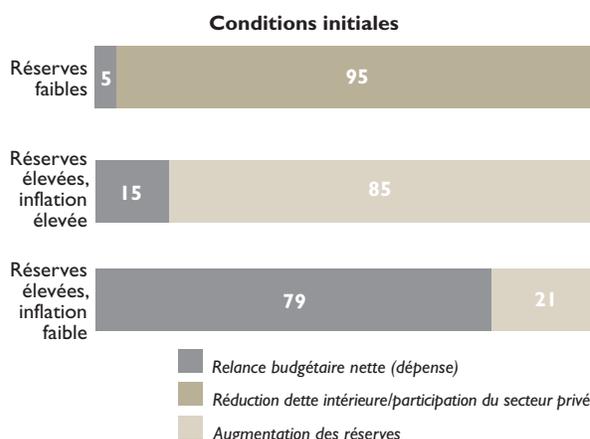
Comme indiqué à la section «Ajustement budgétaire» du chapitre 2 du corps du document, le niveau initial d'inflation était un facteur déterminant des programmes appuyés par la FRPC en ASS pour la dépense du complément d'aide. Le graphique A2.10 montre que les niveaux d'inflation constatés au début d'un programme exercent une influence sur les dépenses moyennes pro-

⁸À l'évidence, bien d'autres facteurs que les quelques variables retenues pour cette régression agissent sur les deux déficits. Le propos ici est de mettre en évidence les corrélations avec les variations attendues de l'aide plutôt que de vérifier si le modèle est exhaustif. Les courbes en pointillés correspondent aux estimations linéaires du modèle sans contraintes, alors que les courbes en traits pleins correspondent à ces estimations pour le modèle doté de contraintes; en supprimant la constante, toutes les variations dans les deux déficits présentent alors un lien avec l'augmentation de l'aide. Les résultats des régressions présentés dans les tableaux montrent que la constante était positive mais qu'elle ne s'écartait pas de zéro de manière significative. Autrement dit, en la supprimant les estimations ne présentaient qu'un léger biais à la hausse. Par ailleurs, la suppression de la constante contribue à éviter de sous-estimer les ratios de dépenses du fait des erreurs de mesure dans le modèle sans contraintes.

⁹Les graphiques ne montrent que les différences qui apparaissent comme significatives au moins au niveau de 10 % dans les régressions avec ou sans contraintes. Pour les signaler il suffisait qu'elles soient significatives dans l'un des deux tests.

¹⁰Pas significativement différent de 100 %.

Graphique A2.10. Dépense et absorption dans les pays FRPC d'Afrique subsaharienne : importance des conditions initiales



Régressions. FRPC en ASS : importance des conditions initiales

	Tous les niveaux de réserves		Réserves élevées	
	Déficit du compte extérieur courant	Déficit du compte extérieur courant	Déficit budgétaire	Déficit budgétaire
Delta aide	0,323 (0,501)	0,054 (0,868)	0,096 (0,631)	0,147 (0,240)
Réserves élevées interaction	0,416 (0,484)	0,945 (0,027)**		
Inflation peu élevée interaction			0,488 (0,279)	0,645 (0,023)**
Réserves élevées fictives	2,442 (0,221)			
Inflation peu élevée fictive			0,09 (0,938)	
Constante	-1,314 (0,442)		0,323 (0,739)	
Observations	65	65	46	46

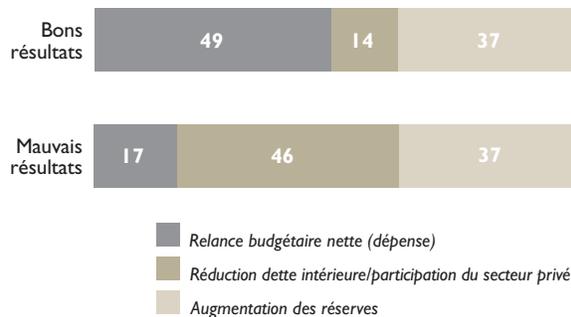
Note : Les niveaux sont marqués par des réserves de 2,5 mois d'importations et une inflation de 5 %; p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 % et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta \text{Aid}[t_0 - t - 1] < 10$ %.

Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

grammées dans les pays dotés d'importantes réserves. Dans les pays où l'inflation était inférieure à 5 %¹¹ la

¹¹Le niveau de 5 % était défini comme le seuil d'inflation initial à partir duquel les différences étaient les plus significatives. Sans faire la part des autres conditions initiales, telles que le financement intérieur ou la croissance, le seuil d'inflation le plus élevé entraînant des différences significatives était celui de 7 %. Dès que l'on fait la part de ces autres conditions, même un niveau plus élevé, comme par exemple 10 %, produit des différences significatives. Toutefois, même dans ce cas, seuls

Graphique A2.11. Dépense et absorption en Afrique subsaharienne : critères de réalisation liés à la «stabilisation avancée»¹



Régressions. FRPC en ASS : influence des résultats

	Déficit budgétaire	Déficit budgétaire
Delta aide	0,228 (0,119)	0,173 (0,086)*
Interaction résultats	-0,028 (0,907)	0,319 (0,087)*
Variable fictive de résultats	1,355 (0,059)*	
Constante	-0,273 (0,612)	
Observations	65	65

Note : p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 % et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta \text{Aid}[t_0 - t - 1] < 10 \%$.

Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

¹Conformément à la définition que donne le FMI de la stabilisation avancée, les bons résultats sont définis comme : inflation inférieure à 10 %, croissance positive et financement intérieur inférieur à 1 % avant le programme.

quasi-totalité de l'aide additionnelle prévue pouvait être dépensée (79 % en moyenne¹²), alors que dans les pays où l'inflation était plus élevée presque toute l'aide additionnelle (85 % en moyenne¹³) devait servir à réduire le financement intérieur.

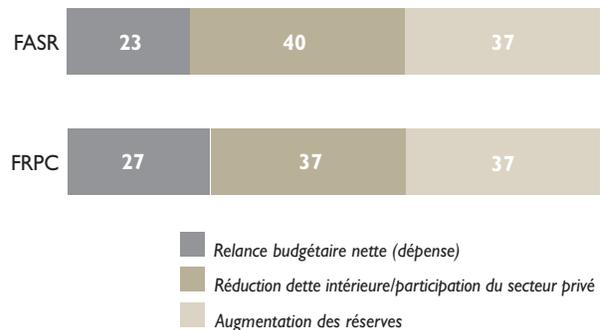
Les critères qui servent en général à définir les pays où «la stabilisation est avancée» ont eu un effet sensible sur les dépenses programmées mais non sur l'absorption. Les programmes dans les pays où initialement l'inflation était inférieure à 10 %, le taux de croissance positif et le financement intérieur inférieur à 1 % du PIB, l'on envisageait en moyenne une augmentation des dépenses d'environ la moitié de l'augmentation escomptée de l'aide. À

les programmes où l'inflation initiale était inférieure à 7 %, le ratio de dépense estimé n'est pas significativement différent de 100 %.

¹²Pas significativement différent de 100 %.

¹³Le coefficient pour le déficit budgétaire de 15 % n'est pas significativement distinct de 0 %.

Graphique A2.12. Dépense et absorption en Afrique subsaharienne : FASR et FRPC



Régressions. ASS : FASR vs. FRPC

	Différences entre dépenses FASR et FRPC	
	Déficit budgétaire	Déficit budgétaire
Delta aide	0,711 (0,005)***	0,234 (0,132)
Interaction FRPC	-0,574 (0,036)**	0,032 (0,858)
Variation fictive FRPC	1,97 (0,004)***	
Constante	-1,384 (0,016)**	
Observations	102	102

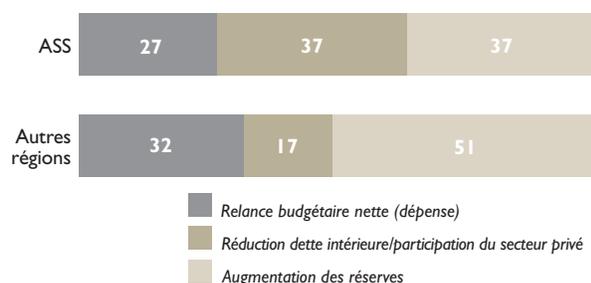
Note : p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 % et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta \text{Aid}[t_0 - t - 1] < 10 \%$.

Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

titre de comparaison, dans les pays qui ne remplissaient pas ces conditions (voir graphique A2.11) il n'y avait presque pas de dépense du complément d'aide (17 % en moyenne¹⁴).

Il y avait très peu de différences en moyenne entre les dépenses et les absorptions programmées de l'aide additionnelle entre programmes FASR et programmes FRPC en Afrique subsaharienne. La constante négative et le coefficient positif de la variable fictive FRPC au tableau du graphique A2.12 semblent indiquer que l'on est passé des ajustements budgétaires rigoureux indépendants des flux d'aide anticipés (dans le cas des accords FASR) à des ajustements moins rigoureux (dans le cas des accords FRPC). Cela dit, les différences de réaction programmée à l'augmentation de l'aide tendent à amoindrir cette différence, ce qui en dernière analyse aboutit seulement à de légères différences entre programmes FASR et FRPC au niveau des dépenses moyennes pro-

¹⁴Significativement distinct de zéro.

Graphique A2.13. Dépense et absorption dans les programmes FRPC : Afrique subsaharienne et autres régions**Régressions. FRPC : ASS vs. autres régions**

	Déficit du compte extérieur courant		Déficit budgétaire	
Delta aide	1,062 (0,024)**	0,488 (0,164)	0,539 (0,002)***	0,315 (0,019)
Interaction ASS	-0,56 (0,303)	0,147 (0,718)	-0,402 (0,049)**	-0,049 (0,752)
Variation fictive ASS	3,03 (0,056)*		1,534 (0,010)**	
Constante	-2,43 (0,065)*		-0,947 (0,054)*	
Observations	93	93	93	93

Note : p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 % et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta \text{Aid}[t_0 - t - 1] < 10 \%$.

Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

grammées (voir graphique A2.12)¹⁵. Par ailleurs, il n'y a pas de différence sensible entre programmes FASR et FRPC en ce qui a trait à l'absorption.

En moyenne, les programmes conduits en dehors de l'Afrique subsaharienne ont utilisé une part plus faible de l'augmentation de l'aide pour réduire l'endettement intérieur ou contribuer à la désinflation. La plus grande rigueur des ajustements des déficits (budget et solde des transactions courantes) dans les programmes FRPC des autres régions du monde a été compensée par une plus forte réaction à l'augmentation de l'aide¹⁶. Comme le montre le graphique A2.13, ces différences aboutissent à des dépenses moyennes un peu plus élevées et une absorption moyenne légèrement plus faible en dehors des pays d'Afrique subsaharienne.

¹⁵Seule la différence dans l'ajustement du déficit budgétaire indépendamment de l'aide reste significative lorsque l'on fait la part du seuil d'inflation à 5 %.

¹⁶La plupart des différences entre régions peuvent s'expliquer par des différences d'adhésion aux seuils de réserves et d'inflation définis plus haut. Seule la différence qui concerne l'ajustement du déficit budgétaire indépendamment de l'aide reste significative lorsque l'on fait la part de ces variables fictives.

Tableau A2.1. Régressions. Accords FRPC en ASS : augmentation/réduction de l'aide

	Augmentation de l'aide		Diminution de l'aide	
	Déficit du compte extérieur courant	Déficit budgétaire	Déficit du compte extérieur courant	Déficit budgétaire
Delta aide	0,382 (0,549)	0,531 (0,038)**	0,928 (0,003)***	1,045 (0,000)***
Interaction avec ¹				
niveau réserves	0,15 (0,201)	0,005 (0,921)	-0,073 (0,099)*	-0,125 (0,000)***
inflation initiale	-0,018 (0,354)	-0,017 (0,024)**	-0,008 (0,572)	-0,011 (0,276)
Observations	93	93	93	93

Source : estimations des services du BIE sur la base MONA.

Note : p valeurs entre parenthèses; *, ** et *** significatifs à 10 %, 5 %, et 1 %, respectivement; filtre : $0 < \Delta \text{Aid}[t_0 - t - 1] < 10 \%$.

¹À la différence des autres tableaux, ces interactions s'appuient sur des niveaux et non des paramètres fictifs indicatifs de l'observation des seuils.

Les réactions programmées à l'augmentation projetée de l'aide dépendaient du niveau initial des réserves et étaient asymétriques. Les pays où le niveau initial de réserves est très élevé peuvent en moyenne financer les réductions d'aide pour éviter les ajustements budgétaires, principalement en puisant dans les réserves (voir tableau A2.1). En revanche, les pays où le niveau des réserves est très bas doivent, pour parer à des réductions projetées d'aide, procéder à des ajustements du budget et du solde des transactions courantes. La réaction budgétaire à des réductions de l'aide n'est pas tributaire du niveau de l'inflation.

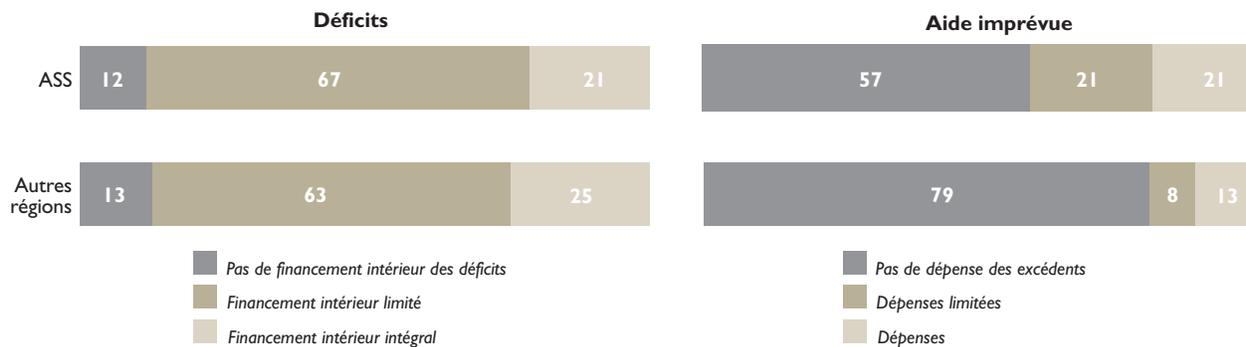
Près de 80 % des programmes FRPC en Afrique subsaharienne limitaient la possibilité de dépenser intégralement les augmentations non programmées d'aide ou de financer intégralement les réductions non programmées. Comme le montre le graphique A2.14, cette démarche est comparable à ce que préconise le FMI dans d'autres régions face à des variations imprévues des niveaux d'aide.

Méthodologie et données

La présente section passe en revue les définitions et la méthodologie qui ont servi aux calculs dont les résultats sont présentés dans le rapport d'évaluation. La base de données MONA sur le suivi des accords du FMI, principale source de données utilisée pour l'analyse, présentent une rupture en 2001. Tous les programmes engagés avant cette rupture, de même que le programme FRPC de 2002 pour la République démocratique du Congo, figurent dans la base MONA I. MONA II, qui

Graphique A2.14. Traitement des flux d'aide imprévus dans les programmes FRPC

(En pourcentage des programmes)



Sources : rapports des services du FMI; estimations des services du BIE sur la base MONA de suivi des accords du FMI.

Note : Le graphique donne les pourcentages pour les différents facteurs d'ajustement tels qu'observés dans la demande initiale.

présente des variables macroéconomiques différentes, rassemble tous les autres programmes.

La variable représentative des flux nets d'aide a été obtenue à partir des données de la BDP en ajoutant les variations des engagements auprès des créanciers officiels (décaissements–amortissement) aux transferts courants officiels et aux transferts en capital, déduction faite des paiements d'intérêts extérieurs et — le cas échéant — en ajoutant l'écart de financement programmé et les arriérés extérieurs (tableau A2.2)¹⁷. Les variables «nouveaux rééchelonnements projetés» et «soutien BDP» étaient souvent indisponibles dans la base de données. Dans ces cas-là, on a supposé que la valeur était nulle ou qu'elle était représentée par d'autres variables. Elles ne sont donc pas entrées dans les calculs.

Le déficit budgétaire hors aide a été calculé à partir de la différence entre les dépenses à l'exclusion des paiements d'intérêts et les recettes intérieures (tableau A2.3). L'une des principales difficultés dans la constitution de la variable tenait à la médiocrité des données sur les dons dans la base MONA II. Faute de données sur les dons, l'on a utilisé les données de la BDP sur les transferts courants officiels et les transferts en capital (telles qu'elles apparaissent dans le solde du compte de capital).

Le déficit du solde des transactions courantes hors aide a été calculé en déduisant les transferts courants officiels et les paiements d'intérêts du solde des transactions courantes (tableau A2.4). De toutes les va-

riables, c'est celle qui compte le plus de données dans la base MONA.

La variable fictive «bons résultats macroéconomiques» était par définition égale à 1 si, lors de l'année précédant le programme ($t-1$) l'inflation était inférieure à 10 %, le taux de croissance réel supérieur à zéro, et le financement intérieur inférieur ou égal à 1 % du PIB. Les trois variables ont été tirées de la base de données MONA pour estimer les résultats relatifs à l'année écoulée lors de la conception du programme. Pour les deux premières variables des données étaient aisément disponibles, mais il a fallu estimer le financement intérieur en déduisant une variable représentative du financement extérieur (aide nette) du déficit budgétaire hors aide.

Tableau A2.2. Variables représentatives du ratio aide nette/PIB

MONA I	MONA II
(Transferts officiels, net + autre soutien BDP	(Transferts courants officiels, net – paiements d'intérêts
– paiements d'intérêts nets programmés	+ solde du compte de capital
+ emprunts officiels multilatéraux et bilatéraux (à l'exclusion du FMI)	+ [variation des] engagements auprès des créanciers officiels
– paiements principal program- més (à l'exclusion du FMI)	– [dont :] crédit et prêts du FMI (à l'exclusion de la position de réserve au FMI)
+ rééchelonnement avant programme	+ arriérés, variation nette (compte d'opérations financières) (+ augmentation)
+ nouveaux rééchelon- nements projetés	+ écart de financement programmé)
+ augmentation des arriérés de paiements extérieurs	/ PIB
+ écart de financement programmé)	
/ PIB	

¹⁷Pour vérifier s'il existait un biais systématique dans les estimations de ratio de dépenses du fait que les variables représentatives des flux d'aide provenaient de données de la BDP et que le déficit budgétaire provenait des données budgétaires, les données d'aide budgétaire constituées à partir des études de cas ont été comparées aux données représentatives tirées de la BDP de la base de données MONA. Les deux étaient fortement corrélées et sans biais significatif.

Tableau A2.3. Variables représentatives du ratio déficit budgétaire hors aide/PIB

MONA I	MONA II
– Solde budgétaire y compris dons (en pourcentage du PIB)	(Dépenses totales et prêts nets
+ dons (en pourcentage du PIB)	– recettes totales et dons
– paiements d'intérêts (en pourcentage du PIB)	+ dons
	– paiements d'intérêts / PIB

L'année programme (t_0) était définie comme l'année civile couvrant la majeure partie de l'année programme effective depuis la date de la demande ou des revues ultérieures. Par exemple, si l'année programme effective assortie de conditionnalités convenues lors d'une revue s'étale de novembre 2003 à octobre 2004, l'année programme pour cette revue est alors l'année 2004.

La base de données MONA n'est pas soumise aux mêmes exigences de rigueur que les bases de données publiées du FMI. Elle contient quelques erreurs et incohérences. Les erreurs les plus patentes — comme par exemple dans la désignation des devises — ont été corrigées manuellement. D'autres, comme les discordances entre les valeurs effectives qui avaient été signalées et la présence de zéros manifestement erronés, nous ont conduit à omettre certaines observations. Dans la mesure du possible, certaines variables omises ont été reconstituées à partir d'autres observations. On

Tableau A2.4. Variables représentatives du ratio déficit du solde des transactions courantes hors aide/PIB

MONA I	MONA II
(– Solde transactions courantes, à l'exclusion des transferts officiels	(– Solde des transactions courantes + transferts courants officiels (net)
– paiements d'intérêts nets) / PIB	– paiements d'intérêts) / PIB

a supposé que les erreurs résiduelles n'étaient pas systématiques et qu'elles n'auraient donc pas d'autres répercussions notables sur les résultats, que de les rendre moins robustes.

Par souci de cohésion, les programmes et les résultats ont été comparés à l'intérieur de la base de données MONA. Comme les définitions des variables de la base de données MONA I étaient sensiblement différentes de celles de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* ou des autres bases, les valeurs programmées tirées de MONA n'ont pas été comparées aux estimations tirées des autres bases de données. Les données provenant des demandes de programmes ont en effet été comparées aux données issues de la revue la plus récente pour chacune des années considérées. Cela a permis de réduire dans toute la mesure du possible les erreurs dues à des différences de définition.

Revue par pays : méthodologie et synthèse des conclusions

La présente annexe rend compte des résultats de l'étude de 14 pays d'Afrique subsaharienne dotés de programmes appuyés par la FRPC. En outre, elle explique brièvement la méthodologie qui a servi à recueillir et à analyser les informations. Le travail monographique sur les différents pays visait à compléter les résultats issus des enquêtes et analyses quantitatives, lesquelles couvraient un échantillon plus vaste de 29 pays d'Afrique subsaharienne appliquant des programmes appuyés par la FRPC. Il s'est appuyé sur l'examen de documents relatifs aux programmes FRPC, complété par des entretiens et des visites dans six pays (tableau A3.1). Les données obtenues grâce aux études monographiques ont servi à poser des hypothèses de travail pour évaluer et mettre à l'épreuve les conclusions au fur et à mesure.

Rappel méthodologique et sources d'information

Plusieurs critères ont permis de choisir les 14 pays à étudier en profondeur (à partir d'un échantillon plus vaste de 29 pays d'Afrique subsaharienne menant des programmes appuyés par la FRPC), dont la situation économique et institutionnelle, la représentativité, la présence de bailleurs de fonds et les modalités de fourniture de l'aide (tableau A3.1). Dix des quatorze pays menaient depuis longtemps des programmes appuyés par le FMI, sans interruptions graves (Burkina Faso, République démocratique du Congo, Éthiopie, Ghana, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie); dans les quatre autres pays les programmes avaient récemment connu de graves interruptions (Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi et République Centrafricaine).

Par souci d'homogénéité, la même grille de lecture a été appliquée à tous les documents relatifs aux programmes FRPC. Les domaines suivants ont été examinés, en insistant sur les objectifs du programme, l'emploi des instruments programmatiques et la mise en œuvre du programme dans le temps : 1) prévision de l'aide, 2) dépenses budgétaires, 3) absorption au niveau du solde des transactions courantes, 4) considérations relatives à la stabilité (inflation, finance-

ment intérieur), 5) plafonnement de la masse salariale, 6) dépenses prioritaires et 7) mobilisation de ressources intérieures.

Les documents examinés sont également, dans la plupart des cas, mis à la disposition du grand public sur le site Internet du FMI¹, comme par exemple les documents relatifs aux programmes FRPC, les rapports sur la surveillance au titre de l'article IV et les documents consacrés aux «questions générales». L'équipe chargée de l'évaluation a également eu accès à des documents internes du FMI — comme par exemple les documents d'information sur les missions et les commentaires formulés durant les revues internes. Elle s'est concentrée sur les programmes appuyés par la FRPC, y compris des cas récents, pour voir dans quelle mesure l'évaluation des services du FMI, les objectifs et la conception même des programmes avaient changé durant la mise en œuvre. Les périodes retenues n'étaient pas les mêmes pour tous les pays, et certaines revues ont porté sur deux programmes FRPC proprement dits.

Synthèse des conclusions

La présentation des conclusions suit celle du corps du document : contexte de l'aide, orientation des politiques macroéconomiques et impact social. Ces conclusions complètent le chapitre 2 du rapport.

Questions relatives à l'aide

Les documents sur les programmes mettaient en évidence des similitudes dans les échanges avec les pays en matière d'aide. Les premiers programmes appuyés par la FRPC mettaient en garde contre la dépendance à l'égard de l'aide (Burkina Faso, Malawi, Mozambique et Tanzanie) et soulignaient, parallèlement, la nécessité de mieux mobiliser les ressources internes. La prudence devant guider l'aide prévue dans le cadre des programmes s'appuyait sur les discussions

¹Voir <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

Tableau A3.1. Pays ayant fait l'objet d'une étude plus approfondie

Pays ayant un programme FRPC en ASS	Étude spécifique	Visite sur le terrain	Programme ¹	Quintile CPIA, 2004	Population, 2005 (En millions)	PIB réel par habitant, 2002–05 (Dollars constants 2000)
Bénin			U	2	8,4	324,4
Burkina Faso	X	X	U	1	13,2	246,5
Cameroun	X		I	3	16,3	727,9
Cap-Vert			U	1	0,5	1277,8
Congo, République dém. du	X		U	5	57,6	86,8
Côte d'Ivoire			I	5	18,2	575,8
Djibouti			U	4	0,8	786,0
Éthiopie	X		U	3	71,3	129,5
Gambie			I	4	1,5	322,7
Ghana	X	X	U	2	22,1	274,3
Guinée			I	4	9,4	381,8
Guinée-Bissau	X		I	5	1,6	135,5
Kenya			I	2	34,3	422,1
Lesotho			U	2	1,8	532,3
Madagascar			U	2	18,6	223,8
Malawi	X		I	3	12,9	148,8
Mali			U	1	13,5	236,5
Mauritanie			I	4	3,1	428,6
Mozambique	X	X	U	3	19,8	269,2
Niger			U	3	14,0	157,1
Ouganda	X		U	1	28,8	260,5
République Centrafricaine	X		I	5	4,0	231,1
Rwanda	X	X	U	3	9,0	249,1
São Tomé-et-Príncipe			I	4	0,2	350,7
Sénégal	X		U	1	11,7	453,0
Sierra Leone			U	4	5,5	206,5
Tanzanie	X	X	U	1	38,3	307,5
Tchad			U	4	9,8	230,8
Zambie	X	X	U	3	11,7	332,9

Sources : Banque de données des indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale; Banque mondiale (2004).

¹«I» dénote une grave interruption de programme FRPC, mesurée par un non-décaissement; «U» dénote l'absence d'interruption de programme.

avec les bailleurs de fonds (Malawi, Mozambique et Rwanda). Il y avait des références générales à la nécessité d'accroître les flux d'aide pour permettre aux pays d'atteindre les objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté (République démocratique du Congo, Éthiopie, Mozambique et Sénégal). Les questions liées à l'aide sont examinées à la section «Analyse de l'aide» du chapitre 2 du corps du document.

La prévisibilité de l'aide et ses répercussions possibles étaient des thèmes récurrents des programmes (République démocratique du Congo, Ghana, Guinée-Bissau, Malawi, Mozambique, Ouganda, Sénégal et Tanzanie). Cependant, rares étaient les liens avec les projections de l'aide (Ghana, Malawi et Mozambique), la tendance était de se centrer sur la prévisibilité/volatilité de l'aide pour l'année du programme en cours.

Il y avait peu de transparence quant à la façon dont les programmes projetaient l'aide. Il y avait en général peu d'information sur la méthodologie, les principales hypothèses et les facteurs d'actualisation utilisés pour projeter l'aide. Seule la moitié des cas examinés (Burkina Faso, République démocratique du Congo, Ghana, Malawi, Mozambique, Tanzanie et Zambie) faisaient

référence explicitement aux erreurs de prévision passées. Les discussions relatives aux répercussions de ces erreurs sur les prévisions présentes n'étaient pas explicites ou se limitaient à des généralités.

Questions liées au solde des transactions courantes

Les questions relatives à l'absorption par les transactions courantes ont été examinées conjointement avec les questions liées aux réserves internationales et au syndrome hollandais. Elles sont examinées à la section «Place accordée à l'aide» du chapitre 2 du corps du document.

Les discussions sur le traitement des réserves internationales étaient prévalentes dans les programmes appuyés par la FRPC (excepté pour les pays de la zone franc). L'examen des documents révèle que pour beaucoup de pays de l'échantillon les programmes avaient, à un moment donné, visé un niveau plus élevé de réserves internationales nettes (RIN) afin de réduire les vulnérabilités aux chocs exogènes — et notamment à la volatilité des termes de l'échange et de l'aide —

mais en leur accordant des degrés d'importance divers. Dans les cas où les RIN étaient faibles (Cameroun, République démocratique du Congo, Éthiopie, Ghana, Malawi et Zambie) les programmes soulignaient la nécessité d'accroître les réserves internationales. Dans les pays où les RIN étaient d'un niveau approprié, il s'agissait plutôt de maintenir les réserves à ce niveau (Ouganda et Tanzanie). Dans quelques cas, on a considéré que l'accumulation de réserves avait été excessive (comme au Rwanda) et les programmes ont accordé plus d'attention à l'accumulation de réserves excessives et au niveau insuffisant d'absorption de l'aide.

Le syndrome hollandais n'était pas une préoccupation majeure — encore que le taux de change et les questions de compétitivité aient été des thèmes courants dans les discussions sur les programmes. Le tableau A3.2 montre qu'il y a eu initialement des inquiétudes à l'égard d'une appréciation du taux de change et d'un éventuel syndrome hollandais, qui a fait craindre une sous-utilisation de l'aide en Tanzanie, et qui a résisté au Rwanda, même si les conséquences pour l'absorption de l'aide ont été réduites. Les discussions sur les taux de change s'appuyaient sur des indicateurs de compétitivité et les taux de change réels (Ghana, Mozambique et Zambie), la compétitivité ayant été parfois décrite en termes de gains de productivité, d'efficacité et de croissance par le biais de réformes structurelles et d'investissements dans l'infrastructure (Éthiopie et Zambie).

Questions budgétaires

L'examen des documents a notamment porté sur le financement intérieur du déficit budgétaire, la mobilisation des ressources intérieures, la masse salariale du secteur public et la gouvernance budgétaire. Ces questions sont examinées aux sections «Place accordée à l'aide» et «Liste des principales caractéristiques» du chapitre 2 du corps du document.

Le financement intérieur a été un paramètre fondamental des programmes, lié à la stabilité macroéconomique et à l'éviction ou à la participation du secteur privé. La plupart des programmes FRPC limitaient le financement intérieur du déficit budgétaire. En général, la taille du déficit budgétaire ou du financement intérieur servait de critère de réalisation (Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Malawi, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie). Les documents FRPC justifiaient cela à partir des considérations suivantes : 1) capacité limitée d'emprunter à l'intérieur sans que cela ne nuise profondément à la stabilité macroéconomique et à la croissance — en exerçant un effet dissuasif sur l'investissement du secteur privé et les autres dépenses (Cameroun, République démocratique du Congo, Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Malawi, Mozambique, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Tanzanie et Zambie), 2) pression de

la demande intérieure (Éthiopie, Guinée-Bissau et Mozambique) et 3) nécessité de réduire la dette intérieure et les lourdes obligations de service de la dette (Ghana, Malawi, Rwanda et Sénégal).

La mobilisation des recettes était un leitmotiv dans les programmes FRPC. Beaucoup de programmes étaient assortis d'objectifs fiscaux, pour la plupart sous la forme d'objectifs indicatifs/repères (Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Guinée-Bissau, Mozambique, Ouganda, République Centrafricaine, Sénégal et Tanzanie). Cela dit, le raisonnement à la base de cette mobilisation des recettes fiscales a évolué dans le temps. L'on est ainsi passé des arguments initiaux de réduction de la «dépendance à l'égard de l'aide» (Burkina Faso, Malawi et Mozambique) à la nécessité de créer un espace budgétaire pour les dépenses prioritaires (Ghana, Mozambique, Ouganda et République Centrafricaine) et à la création d'une capacité suffisante pour les opérations des administrations publiques (Ouganda et Tanzanie) durant ces dernières années.

Les objectifs liés à la masse salariale étaient courants dans les programmes FRPC du fait de considérations liées au budget et à la stabilité macroéconomique. La conditionnalité relative à la masse salariale est assez répandue — 5 des 14 cas examinés présentaient des critères de réalisation (CR) à un moment ou à un autre, 8 des repères/objectifs indicatifs et le Malawi présentait les uns et les autres dans plusieurs revues du programme (tableau A3.4). Dans certains cas, des dérapages successifs ont entraîné un durcissement de la conditionnalité (les objectifs indicatifs sont devenus des CR au Malawi), alors que dans d'autres cas, où les résultats étaient satisfaisants, l'inverse s'est produit (des CR sont devenus des repères en République Centrafricaine). Dans deux cas, l'objectif de masse salariale fut tout simplement supprimé (Mozambique en 2006 du fait de résultats budgétaires meilleurs que prévu, et Tanzanie en 2003 où l'accent a été davantage mis sur la réforme de la solde de la fonction publique). S'agissant du raisonnement à la base des considérations de masse salariale, les documents mettent en évidence que les objectifs des programmes liés à la masse salariale s'expliquaient par des considérations de stabilité macroéconomique avec, dans la plupart des cas, des références à de fortes augmentations récentes (Éthiopie, Guinée-Bissau, Ghana, Malawi, Mozambique et Zambie). Parmi les autres arguments, il convient de citer la nécessité de dégager un espace budgétaire pour d'autres dépenses, y compris pour lutter contre la pauvreté (Mozambique et République Centrafricaine). Le plafonnement de la masse salariale allait parfois également de pair avec l'examen des réformes de la fonction publique (République démocratique du Congo, Ghana, Mozambique, Ouganda, Sénégal et Tanzanie). Ceci a été particulièrement important au Mozambique et en Tanzanie, du fait de la suppression des objectifs de masse salariale évoquée ci-dessus.

Tableau A3.2. Dépenses et absorption¹

Pays	Dépenses		Syndrome hollandais
	Microéconomie	Macroéconomie	
Burkina Faso (2003)	Considérations générales de capacité d'absorption.	Démarche plutôt libérale tout au long du programme.	Le problème ne se posait pas.
Cameroun (2000)	Une faible capacité de dépense limitait les dépenses PPTE. Le Département des finances publiques s'interrogeait sur la capacité à absorber de fortes augmentations des investissements dans le cadre du programme.	Le programme visait à consolider l'ajustement budgétaire réalisé dans le programme précédent.	Pas de surévaluation du taux de change effectif réel. Reconnu que le Cameroun maintenait les considérables gains de productivité issus de la dévaluation du franc CFA de 1994.
Congo, Rép. dém. du (2002)	Il n'est pas spécifiquement question de limiter les dépenses issues de l'aide.	Stabilisation, démarche concentrée.	
Éthiopie (2001)		Le programme vise à limiter l'inflation à de faibles niveaux à un seul chiffre tout en reconstituant les réserves internationales.	Bien que les autorités préconisaient un taux de change plus faible, au vu d'une augmentation des flux d'aide, les services du FMI ont noté que les arguments n'étaient pas convaincants.
Ghana (1999, 2003)	Les questions d'absorption ne préoccupaient pas outre mesure.	Rééquilibrage budgétaire et maîtrise de la dette intérieure.	Pas de référence.
Guinée-Bissau (2000)	Il est fait état d'une faible capacité administrative mais pas de lien explicite avec un plafonnement des dépenses.		
Malawi (2000)	Le programme permettait des dépenses plus élevées s'il y avait un financement extérieur (le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques s'interrogeait sur la capacité à augmenter les dépenses dans les domaines prioritaires du DSRP).	Le programme visait un rééquilibrage budgétaire tout au long de la période couverte par le programme.	Pas de préoccupations explicites quant à des tensions d'appréciation.
Mozambique (1999, 2004)	Vu les limites de capacité d'absorption, recommandation d'épargner les flux d'aide exceptionnels/élevés (1999) et risques pour la réalisation des OMD (2004).	Contexte global du programme en 1999 et 2004 de maintien de la stabilité macroéconomique et de rééquilibrage budgétaire. À la 4 ^e revue en 2004, le programme faisait globalement état d'une situation budgétaire meilleure que programmée.	Pas de surévaluation du taux de change (selon diverses mesures et volumes d'exportation).
Ouganda (1997, 2002)	Efficience limitée en matière de dépenses — questions de capacité et de gouvernance en matière de dépenses sociales, notamment pour l'éducation primaire universelle.	Les objectifs du programme maintiennent une faible inflation (5 %) et un niveau confortable de réserves internationales.	Durant les deux premières années du programme, les flux d'aide (et le niveau élevé des remises de fonds) ont entraîné une appréciation de la monnaie (1997). Les liquidités injectées dans l'économie par les dépenses de lutte contre la pauvreté financées par les donateurs ont menacé la stabilité des prix (2002).

La gouvernance et la transparence budgétaires ont été d'importants piliers des programmes FRPC. Les discussions sur la gestion des dépenses publiques et la responsabilisation financière (PEFA) se sont centrées sur la gouvernance et la transparence budgétaires, et notamment sur les cadres budgétaires, l'exécution du budget, le suivi et l'information. En matière de PEFA le recours à la conditionnalité structurelle était courant (Cameroun, République démocratique du Congo, Ghana, Malawi, Mozambique, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Tanzanie et Zambie), et cou-

vrait l'exécution des dépenses, le suivi et le contrôle (y compris sur les engagements), la couverture et le calendrier de l'information budgétaire, l'information (y compris pour les traitements dans le secteur public), et dans certains cas des domaines plus spécifiques — marchés publics, audit, déontologie de la fonction publique. L'attention portée aux PEFA est allée de pair avec une solide assistance technique de la part du FMI, notamment en matière de gestion des dépenses publiques et de responsabilisation financière (Burkina Faso, République démocratique

Tableau A3.2 (fin)

Pays	Dépenses		
	Microéconomie	Macroéconomie	Syndrome hollandais
Rwanda (2002)	Préoccupations persistantes quant à la transparence des dépenses et à l'allocation de ressources à la défense, d'où un programme rigide en matière de dépenses des ressources imprévues sans discussion préalable avec le FMI.		Les craintes de syndrome hollandais ont été discutées à l'occasion du programme de 2002 mais éclipsées par la 4 ^e revue (2005), par des craintes de sous-absorption.
République Centrafricaine (1998)	Seules les questions microéconomiques sont mentionnées.	La faible capacité administrative est mentionnée comme risque pour le programme mais elle n'est pas explicitement liée à des limites de dépenses.	
Sénégal (1998, 2003)	Contraintes de capacité au Ministère des finances et dans les ministères dépeniers, malgré des plans de dépenses ambitieux.	Objectifs de programme à l'appui du rééquilibrage budgétaire.	Pas de préoccupations au niveau d'aide en vigueur; analyse nécessaire du risque de syndrome hollandais avec une aide plus importante (programme de 2003).
Tanzanie (2000, 2003)	Inefficience du système budgétaire — pas en mesure d'absorber toutes les ressources d'aide disponibles. Nécessité de renforcer la transparence des finances publiques.		Craintes de syndrome hollandais dans le programme de 2000, mais qui ont disparu dans le programme de 2003.
Zambie (2004)	Nécessité de renforcer les processus budgétaires et la gestion des dépenses publiques.	La base du cadre des politiques économiques est solide, concentration de l'ajustement budgétaire en début de programme pour freiner l'augmentation insoutenable de la dette intérieure et des paiements d'intérêts, et augmentation des dépenses de lutte contre la pauvreté.	Les tensions d'appréciation ne préoccupent pas encore.

¹Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

du Congo, Ghana, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie), y compris la préparation et l'exécution du budget, le suivi et le contrôle des dépenses, et les systèmes d'information (notamment pour le suivi des dépenses engagées pour lutter contre la pauvreté)².

²Les évaluations récentes de l'efficacité de l'assistance technique du FMI en matière de PEFA donnent des résultats mitigés, à l'image de ceux qu'ont produits les programmes appuyés par le FMI (FMI, 2004a et 2005i). Les pays les plus avancés dans le processus de réforme (par exemple, Cameroun, Ouganda, Rwanda et Tanzanie) ont affiché des progrès plus marqués en PEFA par rapport aux pays où les réformes étaient plus lentes (par exemple, Côte d'Ivoire, Malawi, République Centrafricaine et Zambie). S'agissant de l'efficacité de la fourniture de l'assistance technique en PEFA, une récente évaluation du BIE (BIE, 2005b) a signalé que l'assistance technique avec des conseillers de longue durée était plus efficace que sous la forme d'interventions de courte durée, du fait d'un meilleur accès au savoir-faire et aux possibilités de formation.

Impact social

S'agissant des dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté, en règle générale les programmes appuyés par la FRPC ont davantage insisté sur le suivi des activités que sur la conditionnalité ou les ajustements. Les documents examinés montrent qu'il est peu fréquent que les programmes fixent directement des objectifs de dépenses prioritaires (CR en Ouganda et au Rwanda, objectifs indicatifs au Ghana et au Malawi) (tableau A3.5). Par contre, les programmes assuraient un suivi des dépenses prioritaires, et d'ailleurs les rapports des services du FMI contenaient des tableaux qui en rendaient compte. Dans certains cas, les documents décrivaient de manière générale l'évolution récente des dépenses prioritaires et la démarche qu'entendaient suivre les autorités (par exemple Mozambique et Zambie). Comme le signale la section «Liste des principales caractéristiques» du chapitre 2 du corps du document, les clauses d'ajustement incluses dans les programmes pour tenir compte d'une augmentation de l'aide étaient liées aux dépenses prioritaires dans 8 des

Tableau A3.3. Clauses d'ajustement¹

Pays	Financement du manque d'aide à percevoir	Argumentaire	Dépense/absorption de l'aide imprévue	Argumentaire
Burkina Faso (1999, 2003)	Financement limité.	Pas d'argumentaire explicite.	Dépense totale remplacée par épargne totale en 2001. Épargne totale remplacée par dépense limitée dans les secteurs sociaux en 2005.	Pas d'argumentaire explicite.
Cameroun (2000)	Financement intérieur de 50 % du manque à percevoir.	Pas d'argumentaire explicite.	Réduction du financement intérieur pour la totalité de l'excédent.	Impliquer le secteur privé.
Congo, Rép. dém. du (2002)	Pas de financement jusqu'à la 3 ^e revue, qui prévoyait que 50 % de tout manque à percevoir d'aide extérieure pouvait être financé. À la 5 ^e revue le financement total était permis.	Pas d'argumentaire explicite.	L'excédent de financement extérieur servira à financer les dépenses de lutte contre la pauvreté. Les revues ultérieures ont ajouté de nouveaux emplois à cet excédent afin de réduire le crédit bancaire net à l'État.	Ambition des autorités d'atteindre le point d'achèvement PPTE a contribué à cibler les dépenses en faveur des pauvres. Attention accordée ultérieurement à la réduction du crédit bancaire à l'État visait à assurer la réussite du travail de stabilisation.
Éthiopie (2001)	Financement de 50 % à concurrence de 20 millions de dollars.	Maîtrise des pressions de la demande.	Épargne totale de toutes les sommes dépassant les niveaux programmés. À la 4 ^e revue emploi limité pour dépenses de lutte contre la pauvreté.	Constitution de réserves — dont les services du FMI ont estimé qu'elles étaient précaires, du fait des besoins et des chocs.
Ghana (1999, 2003)	Financement total (1999), à partir de la 3 ^e revue financement limité. Financement limité maintenu dans le programme de 2003, mais à partir de la 3 ^e revue pas de financement permis.	Pas d'argumentaire explicite.	Montant équivalent déduit du plafond des emprunts de l'État. À partir de la 3 ^e revue du programme FRPC de 2003, utilisation totale.	Pas d'argumentaire explicite.
Guinée-Bissau (2000)	Financement de 50 %.	Pas d'argumentaire explicite.	50 % peut être utilisé pour les dépenses prioritaires dans les domaines sociaux et l'infrastructure.	Besoins sociaux pressants.
Malawi (2000)	Financement initial limité à 50 millions de dollars mais réduit à zéro au moment de l'aide d'urgence (2002) et de la 1 ^{re} revue (2003).	Nécessité de réduire la dette intérieure pour abaisser les taux d'intérêt. Renforcement dans le temps en réaction aux dérapages successifs.	Initialement 50 millions de dollars maximum pouvaient être utilisés mais déplafonnement ultérieur.	Nécessité de réduire l'endettement intérieur.

14 pays examinés. Toutefois, hormis dans quelques cas (République démocratique du Congo, Guinée-Bissau et Ouganda) où l'on a noté des besoins sociaux pressants et la protection des engagements des autorités, il y avait peu d'arguments explicites pour relier les clauses d'ajustement aux dépenses prioritaires.

Le plafonnement de la masse salariale a souvent été fixé sans prendre en considération l'impact sur les dépenses dans les domaines prioritaires. Seuls dans quelques cas (Guinée-Bissau, Mozambique et République Centrafricaine) les documents reconnaissaient explicitement que la conception du programme avait tenu compte des secteurs prioritaires dans la définition du plafond de masse salariale (et non pas durant toute la période d'évaluation, sauf dans le cas plus récent du

Mozambique). Ce n'est que dans le cas du Malawi que des clauses d'ajustement ont été incluses pour faire en sorte que l'aide complémentaire puisse être allouée à des augmentations salariales dans des domaines prioritaires. En Zambie, le programme FRPC a fait l'objet d'ajustements dans le cadre des revues pour permettre la création d'emplois dans des secteurs prioritaires, alors que le plafonnement de la masse salariale était contraignant.

Les résultats des analyses de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) ont été fréquemment signalés mais ils ont rarement contribué aux programmes FRPC. Depuis la création du groupe AIPS au sein du Département des finances publiques en 2004, le FMI a réalisé neuf évaluations (tableau A3.6); six portaient sur les sub-

Tableau A3.3 (fin)

Pays	Financement du manque d'aide à percevoir	Argumentaire	Dépense/absorption de l'aide imprévue	Argumentaire
Mozambique (2004)	Initialement pas de financement intérieur. À la 4 ^e revue, financement partiel.	Maintien du rythme de rééquilibrage des finances publiques et création d'espace pour le secteur privé. Contexte de changement dans les clauses d'ajustement (4 ^e revue) avec résultats budgétaires meilleurs que prévu, et la diminution de l'aide n'est plus perçue comme un risque pour le programme.	Initialement utilisation partielle (dépenses d'investissement) et absorption. À la 4 ^e revue utilisation totale (dépenses prioritaires) et absorption.	Initialement justifié par la forte volatilité annuelle de l'aide.
Ouganda (1997, 2002)	Financement total permis (à l'exception de la 2 ^e revue du premier programme FRPC).	Permet au gouvernement de tenir ses engagements, notamment Fonds d'action contre la pauvreté (PAF). Plafond du crédit net à l'État serait réduit pour tout engagement PAF non dépensé.	Épargne totale de tout excédent tout au long des programmes.	Permettre au pays d'honorer les paiements de dette, notamment arriérés.
Rwanda (2002)	Initialement pas de financement intérieur, puis financement limité en 2003.	Pas d'argumentaire explicite.	Épargne totale.	Crainte que les ressources ne soient détournées vers dépenses militaires.
Sénégal (1998, 2003)	Financement limité à 20 milliards de francs CFA.	Niveau d'ajustement devait être conforme au protocole régional sur la politique monétaire et le taux de change fixe.	Utilisation de fonds excédentaires non permise.	Niveau d'ajustement devait être conforme au protocole régional sur la politique monétaire et le taux de change fixe.
Tanzanie (2000, 2003)	Initialement limité (à 60 millions de dollars). À la 3 ^e revue (2000) financement total permis et maintenu dans le programme suivant.	Initialement pour sauvegarder les réserves internationales — relâchement avec l'augmentation des réserves pour donner au gouvernement plus de latitude dans les décisions de financement/dépenses.	Initialement pas d'utilisation permise du financement extérieur excédentaire. À la 4 ^e revue (2000), utilisation totale permise, maintenue dans le programme de 2003.	Initialement pour constituer des réserves internationales, mais utilisation de ressources excédentaires ultérieurement laissée à la discrétion du gouvernement.
Zambie (2004)	Financement partiel (d'abord 14 millions dollars puis 20 millions).		Épargne totale des ressources exceptionnelles, excepté pour réduire la dette intérieure.	

¹Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

ventions (électricité, produits pétroliers, agriculture et engrais) et les autres sur des domaines macroéconomiques (fiscalité, dévaluation et chocs exogènes). Les résultats des AIPS ont généralement été présentés dans des documents du programme (hormis au Malawi et au Mali), mais ils faisaient rarement partie des évaluations (sauf au Burkina Faso et à Djibouti). Les documents des programmes ne précisaient pas de mesures compensatoires liées à l'AIPS, dans certains cas parce que les recommandations n'avaient pas été adoptées (Malawi

et Ouganda). Dans deux pays, les programmes avaient noté que l'espace budgétaire créé serait utilisé par les autorités pour accroître les dépenses prioritaires (Ghana et Mali).

Autres questions

La collaboration entre la Banque mondiale et le FMI a été souvent mise en avant dans les travaux liés aux PEFA et au secteur financier. Les documents des programmes

Tableau A3.4. Plafonnement de la masse salariale¹

Pays	Instrument ²	Argumentaire	Considération de l'impact sur secteurs prioritaires dans la conception	Ajustement dans le cadre de la revue du programme
Burkina Faso (2003)	Objectif indicatif.	Maîtrise des pressions sur les dépenses à moyen terme.		
Cameroun (2000)	Pas de conditionnalité formelle, mais le programme soulignait l'importance d'une maîtrise de la montée des salaires.	Ciblage de dépenses hors intérêts et maîtrise des fortes augmentations salariales au début du programme.		Libellé plus rigoureux du fait des dérapages budgétaires successifs.
Congo, Rép. dém. du (2002)	Plafonnement des arriérés de salaires dans la fonction publique (maintenus à zéro).	Remonter le moral dans la fonction publique.	Pas explicite — mais implication pour l'efficacité de la fonction publique et de la fourniture de services.	
Éthiopie (2001)	Objectif indicatifs.	Maîtriser la masse salariale.		Les craintes quant à la masse salariale se sont dissipées avec le centrage sur la gestion macroéconomique.
Ghana (1999, 2003)	En 1999, pas d'objectif. En 2003, MP utilisée dans la 2 ^e revue, et CR utilisé à partir de la 3 ^e revue. En outre, deux CR structurels ont été adoptés au sujet de la réforme de la fonction publique.	Augmentations passées de la masse salariale qui ont contribué à la non-conclusion de la 5 ^e revue du programme de 1999.		
Guinée-Bissau (2000)	Indicateur de réalisation.	Plafonnement s'inscrit dans le rééquilibrage des finances publiques, du fait de la démobilisation.	Plafonnement permettait une augmentation du nombre de fonctionnaires.	
Malawi (2000)	Repère (1 ^{re} revue).	Rigueur nécessaire pour rétablir la discipline budgétaire. Visait également la maîtrise de la forte augmentation de la masse salariale au début du programme.	En 2005, masse salariale pour les secteurs prioritaires protégée par des clauses d'ajustement du plafond (lien avec aide additionnelle ASG santé).	Conditionnalité plus rigoureuse vers la fin du programme du fait des dérapages budgétaires successifs.
Mozambique (1999, 2004)	En 1999 pas d'objectif, en 2004 objectif indicatif. Objectif abandonné à la 4 ^e revue.	En 2004, dans le contexte du rééquilibrage budgétaire et des fortes augmentations salariales passées et de la nécessité de réformer la fonction publique (travailleurs fantômes). Objectif abandonné à la 4 ^e revue (2006) du fait d'une situation budgétaire meilleure que prévu.	Objectifs définis avec références explicites à la création d'emplois dans les secteurs de la santé et de l'éducation.	
Ouganda (2002)	Pas de plafonnement des salaires.			
République Centrafricaine (1998)	CR. En outre, les effectifs de la fonction publique (y compris armée et forces de sécurité) ne devaient pas augmenter (MP).	Le plafonnement fait partie des efforts déployés pour veiller à ce qu'il y ait suffisamment de ressources pour les dépenses sociales et les investissements dans les infrastructures essentielles.	Le plafonnement permettait le recrutement de 880 nouveaux employés dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé.	CR transformé en repère pour le 2 ^e programme annuel, avec salaires et traitements réels des secteurs de 1998 programmés.
Rwanda (2002)	Aucun.			
Sénégal (2003)	CR.	Maîtriser l'impact sur les dépenses.	Pas explicite. Mais le programme prévoyait que les améliorations de la réforme salariale auraient une incidence positive sur la fourniture de services sociaux.	Pas de changement. Suivi comprenait des informations mensuelles au FMI sur l'évolution de la masse salariale.
Tanzanie (2000, 2003)	Objectifs indicatifs.	Maîtriser les dépenses salariales, rationaliser la masse salariale.	Incitations en matière de rémunération et de salaires considérées comme essentielles pour la fourniture des services publics.	
Zambie (2004)	Repère.	Limiter les récentes augmentations salariales.		Programme modifié durant la 1 ^{re} revue — en coordination avec complément d'aide des donateurs — pour permettre recrutements supplémentaires dans secteurs prioritaires.

¹ Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

² MP = mesure préalable, CR = critère de réalisation.

Tableau A3.5. Dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté¹

Pays	Instrument	Clause d'ajustement pour manque à percevoir en aide : lien avec dépenses prioritaires	Clauses d'ajustement pour aide exceptionnelle : liens avec dépenses prioritaires
Burkina Faso (2003)	Pas de conditionnalité.	Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Clause d'ajustement permettant dépenses limitées sur aide exceptionnelle uniquement pour lutter contre la pauvreté et pour les programmes spéciaux définis dans le processus PPTE/DSRP.
Cameroun (2000)	Pas de conditionnalité.		
Congo, Rép. dém. du (2002)		Plafond du crédit net à l'État relevé pour tenir les objectifs programmés de financement de la lutte contre la pauvreté.	Excédents censés servir à financer les dépenses de réduction de la pauvreté.
Éthiopie (2001)		Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Excédent de financement extérieur à concurrence de 50 millions de dollars (y compris allègement PPTE) serait consacré à combattre la pauvreté, et montant similaire pour les «programmes spéciaux» (4 ^e revue).
Ghana (1999, 2003)	Objectif indicatif.		
Guinée-Bissau (2000)	Pas de conditionnalité.	Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Vu les besoins sociaux pressants, clauses d'ajustement pour permettre partiellement une augmentation des dépenses ciblées, avec 50 % des ressources à consacrer à des projets sociaux et d'infrastructure définis en collaboration avec la Banque mondiale.
Malawi (2000, 2005)	Objectif indicatif sur les dépenses contre la pauvreté à la 1 ^{re} revue du programme de 2003.	Pas de clauses d'ajustement sur les objectifs indicatifs liés aux dépenses de lutte contre la pauvreté.	Pas de clauses d'ajustement sur les objectifs indicatifs liés aux dépenses de lutte contre la pauvreté.
Mozambique (2004)	Pas de cibles programmatiques sur les dépenses du DSRP, mais suivi de l'évolution de la situation et des objectifs du gouvernement.	À la 4 ^e revue, financement partiel des manques à percevoir. Pas de liens avec dépenses prioritaires.	Dépenses d'équipement additionnelles limitées financées par des dons budgétaires. À la 4 ^e revue, montant total à affecter aux dépenses prioritaires définies dans le budget.
Ouganda (2002)	Un CR sur les dépenses minimum au titre de fonds d'action contre la pauvreté (y compris enseignement primaire universel). Une clause d'ajustement signalait que les montants inférieurs aux niveaux programmés entraîneraient une diminution du plafond du crédit net à l'État.	Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Plafond du crédit net à l'État devait être diminué (relevé) selon manque à percevoir (excédent) lié aux dépenses du Fonds d'action contre la pauvreté — éducation universelle, soins de santé primaires, accès à de l'eau salubre, etc.
République Centrafricaine (1998)	Pas de conditionnalité.	Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Pas de lien avec dépenses prioritaires (programme de 1998). Clauses d'ajustement applicables à aide exceptionnelle dans EPCA de 2004 et 2006 permettaient dépenses publiques prioritaires/réduction des arriérés intérieurs ou de la dette extérieure, mais sans les quantifier.
Rwanda (2002))	CR liés à «dépenses prioritaires» définies globalement (surtout social et infrastructure) et «dépenses exceptionnelles» (surtout dépenses post-génocide).		
Sénégal (2003)	Objectifs indicatifs liés aux dépenses programmées de l'allègement PPTE — mais secteurs visés non spécifiés.	Plafond des variations nettes cumulées du crédit à l'État à relever en fonction du manque à percevoir d'aide pour dépenses PPTE (soit prioritaires) par rapport aux niveaux programmés.	Réduction du plafond par rapport aux dépenses PPTE (soit prioritaires) par rapport aux niveaux programmés.
Tanzanie (2003)	Pas de conditionnalité.	Pas de lien avec dépenses prioritaires.	Pas de clause d'ajustement pour financement excédentaire — emploi laissé aux soins des autorités.
Zambie (2004)	Pas d'objectif programmatique.		

¹Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

Tableau A3.6. Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) menée par le Département des finances publiques¹

Pays (date d'achèvement des AIPS)	Secteur/thème	Analyse dans documents FRPC	Mesures compensatoires
Burkina Faso ² (2006)	Réforme du barème des tarifs d'électricité.	Recommandation de l'AIPS sur les tarifs prise en considération dans la 6 ^e revue du programme FRPC en 2006 (augmentation des tarifs du fait de l'impact marginal sur les populations pauvres).	Pas de mesures compensatoires explicites dans programme FRPC face à l'augmentation des tarifs. Rapport de l'AIPS signalait que peu de ménages pauvres étaient raccordés au réseau.
Djibouti ³ (2005)	Dévaluation.	Conclusion de l'AIPS que la dévaluation serait perturbatrice du fait de la dépendance à l'égard des importations, a été soulignée dans le rapport de 2005 au titre de l'article IV et programme de référence. Le Conseil a aussi fait allusion aux conclusions de l'AIPS.	Pas de dévaluation suggérée par le programme de référence. Soucieux de la compétitivité, le programme de référence suggérait une diminution des traitements de la fonction publique — en tenant compte des ménages les plus pauvres.
Ghana ⁴ (2005)	Prix des produits pétroliers.	L'AIPS réalisée « <i>ex post</i> » après plusieurs réformes tarifaires en février 2005, en particulier mise en œuvre d'un nouveau mécanisme d'ajustement automatique des prix (voir rapport de 2005 au titre de l'article IV).	L'«espace budgétaire» créé, entre autres, par l'élimination des subventions aux prix pétroliers devait servir à la santé et à l'éducation et à l'infrastructure dans les régions rurales (MPEF du rapport de 2005 au titre de l'article IV).
Madagascar ⁵ (2006)	Subventions au riz.	Néant.	
Malawi ⁶ (2006)	Subventions aux engrais.	Réformes tarifaires de l'AIPS pas prises explicitement en considération dans la revue du programme FRPC d'août 2006. Réformes reportées du fait de la sécheresse et de la crise alimentaire.	Au plan de la politique économique le rapport AIPS n'avait pas d'impact sur la subvention aux engrais, donc pas de mesures compensatoires requises.
Mali ⁷ (2006)	Prix des produits pétroliers.	La 4 ^e revue du programme FRPC (juin 2006) mentionne que des études «extérieures» ont été cruciales pour déterminer le mécanisme de tarification des produits pétroliers.	Pas de mesures compensatoires spéciales dans programme FRPC — mais autorités ont indiqué que l'espace budgétaire devait servir à développer l'infrastructure et les réseaux de transport pour lutter contre la pauvreté.
Mali ⁸ (2005)	Impact des chocs exogènes et réactions macroéconomiques sur pauvreté.	Pas de référence explicite à l'AIPS dans les rapports au titre de l'article IV suivants, mais référence générale aux stratégies de réduction de la pauvreté (voir 4 ^e revue, juin 2006).	
Ouganda ¹⁰ (2005)	TVA.	L'AIPS utilisée dans le rapport au titre de l'article IV en mai 2005 pour proposer deux manières de mobiliser des recettes en réduisant au minimum l'impact sur les pauvres: changement de taux de TVA (de 17 à 18 %) et augmentation des droits d'accise (sur produits pétroliers).	Pas de mesures compensatoires dans programme FRPC, car les changements fiscaux n'ont pas été adoptés par le gouvernement.
Senegal ⁹ (2005)	Réforme de la commercialisation de l'arachide.	Réforme de la filière arachidière était engagée avant l'AIPS. Mais entreprise parapublique a été privatisée après l'AIPS (avait échoué auparavant), en dépit des faibles changements dans les politiques des prix des huiles comestibles (entreprise privée continue d'être un monopole protégé). Ceci a été examiné lors des 3 ^e et 4 ^e revues (décembre 2005).	Pas de mesures compensatoires dans programme FRPC (mesures de l'AIPS pas mises en œuvre).

¹Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

²Voir Newhouse (2006).

³Voir Newhouse and Simone (2005).

⁴Voir Coady and Newhouse (2005).

⁵Voir Coady (2006).

⁶Voir Gillingham and Mishra (2006).

⁷Voir Kpodar (2006).

⁸Voir Simone (2004).

⁹Voir Gillingham and Newhouse (2005).

¹⁰Voir El-Said and Gillingham (2005).

Tableau A3.7. Gestion des dépenses publiques et responsabilisation financière¹

Pays	Conditionnalité structurelle ²	Assistance technique
Burkina Faso (1999, 2003)	Suivi informatisé de l'exécution des dépenses d'investissement (OI). Codes spécifiques pour identifier les dépenses sociales et les dépenses financées sur l'initiative PPTE (OI).	Renforcement de la préparation du budget et du contrôle des dépenses. Renforcement du système de suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté.
Cameroun (2000)	Rendre opérationnel le système intérimaire de marchés publics (CR). Publication de rapports trimestriels sur l'exécution du budget (R).	Revue de la gestion des dépenses publiques.
Congo, Rép. dém. du (2002)	Adoption du code de déontologie pour la fonction publique (CR).	Gestion des dépenses.
Éthiopie (2001)	Pas de conditionnalité liée à la GDP.	Pas d'AT type PEFA.
Ghana (2003)	Publication du rapport budgétaire du mois écoulé (MP). Système informatique de la solde (CR). Rapport budgétaire mensuel (R).	Cinq cas d'AT en gestion des dépenses publiques.
Guinée-Bissau (2000)	Pas de conditionnalité structurelle spécifiée.	Renforcement des contrôles budgétaires; évaluation de la gestion budgétaire et du système fiscal.
Malawi (2000)	Mise en œuvre effective du suivi et du contrôle des dépenses (MP). Rapports mensuels sur les niveaux d'engagement (CR). Lancement de l'unité du Ministère des finances chargée du suivi des dépenses parapubliques (CR). Contrôle des engagements; rapports PPE; lutte contre la corruption; emprunts parapublics (R).	Gestion budgétaire, contrôle des dépenses et gestion des dépenses.
Mozambique (2004)	Information budgétaire trimestrielle (MP). Mise en œuvre du système intégré de gestion financière (R).	Sept cas d'AT en gestion des dépenses publiques.
Ouganda (2002)	Présentation au cabinet du plan pour la mise en œuvre du rapport sur la budgétisation de l'administration publique (CR).	Budget des collectivités locales; contrôle de la budgétisation et des engagements; gestion des dépenses publiques.
République Centrafricaine (1998)	Achèvement du processus de validation de la dette intérieure (R).	Pas d'AT type PEFA.
Rwanda (2002)	Inclure dans le budget les projets et transactions extrabudgétaires dans la mesure recommandable (CR).	Exécution budgétaire; gestion des dépenses; politique fiscale; évaluation du suivi des dépenses de réduction de la pauvreté.
Sénégal (2003)	Adoption des directives de gestion des dépenses de l'UEMOA (MP). Entreprendre pilote sur les comptes mensuels du Trésor (CR). Audit des comptes du Trésor (R).	Capacité de suivi des PPE.
Tanzanie (2003)	Établissement des codes budgétaires pour les PPE (CR). Rapports trimestriels des organismes dépensiers (R).	Gestion des dépenses publiques et décentralisation budgétaire.
Zambie (2004)	Approbation du programme de gestion des dépenses publiques et de responsabilisation financière (MP). Publication de plans d'exécution budgétaire trimestriels, mise en place d'un système d'information financière (CR).	Six cas d'AT en gestion des dépenses publiques.

¹Les données présentées dans le tableau sont tirées des documents des programmes FRPC, hormis lorsque des informations additionnelles étaient nécessaires comme indiqué, y compris commentaires des revues internes. L'année entre parenthèses correspond au programme (et revues ultérieures) analysé. Le cas échéant, les revues sont spécifiquement mentionnées.

²R= repère, OI= objectif indicatif, CR= critère de réalisation, MP= mesure préalable.

ont souvent rendu compte de la répartition des tâches entre la Banque et le FMI, en précisant le chef de file ainsi que les domaines exigeant un travail conjoint (Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie). En général les programmes FRPC définissaient les questions macroéconomiques comme relevant de la compétence du FMI et les questions sectorielles et sociales, de celle de la Banque. Comme signalé plus haut, le FMI et la Banque mondiale partageaient la responsabilité des questions de PEFA et de secteur financier. Parfois les contributions respectives de chacune des organisations étaient indiquées de manière plus précise. Par exemple, dans certains programmes le FMI se centrait sur les systèmes d'information à l'appui de la gestion financière ou sur les cadres de dépenses à moyen terme, et la Banque sur les autres domaines de PEFA (Mozambique et Zambie). S'agissant des différents scénarios possibles, et à l'exception de l'Éthiopie, les documents des programmes manquaient de clarté quant au rôle que jouait la collaboration avec la Banque.

L'essor du secteur privé et sa contribution au développement et à la croissance étaient des thèmes fréquents

des programmes appuyés par la FRPC. Il s'agissait notamment de lever les obstacles à la croissance du secteur privé en améliorant le climat des affaires, y compris l'environnement légal et réglementaire, et l'infrastructure de base. Mais les programmes confiaient les tâches concrètes à la Banque mondiale. Les programmes FRPC appliquaient rarement une conditionnalité structurelle à ces domaines et le FMI n'apportait pas d'assistance technique. Le principal mécanisme par lequel le FMI intervenait sur les questions de développement du secteur privé dans la conception des programmes était celui de la définition des objectifs budgétaires lorsqu'il était question de prévenir les effets d'éviction du secteur privé (voir plus haut), et dans quelque cas, celui de la conditionnalité structurelle dans le secteur financier (Mozambique, Tanzanie et Zambie). Ce dernier aspect se rapportait particulièrement à l'infrastructure de réglementation et de contrôle — y compris pour la microfinance. Le FMI a également apporté une assistance technique soutenue à l'appui du secteur financier, y compris par le biais des PESF (Ghana, Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Zambie).

Changements dans les programmes des principaux bénéficiaires d'aide

La présente annexe décrit le contexte et l'évolution de la conception de programmes dans cinq grands pays bénéficiaires d'aide : Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Rwanda et Tanzanie¹. Elle complète l'analyse monographique dont ont fait l'objet plusieurs pays et dont il est rendu compte à l'annexe 3. Elle commence par une description du cadre de l'analyse de l'évolution de la conception des programmes FRPC et présente en guise de conclusion des exemples de changements dans chacun des cinq cas.

Cadre général

La présente section met en évidence les principales causes de changement dans la conception des programmes. Ces changements s'inscrivaient dans un contexte d'amélioration de la politique et de la situation macroéconomiques.

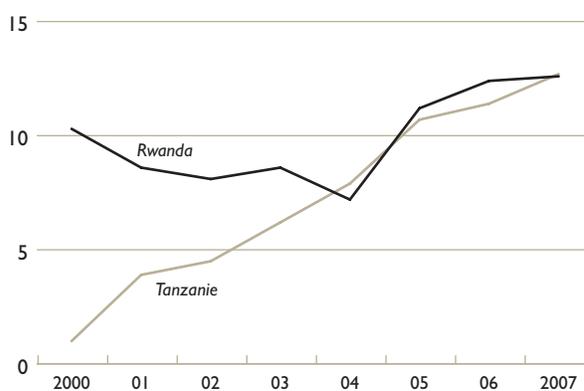
La première est l'assouplissement de la politique budgétaire au Rwanda et en Tanzanie pour permettre une plus grande utilisation de l'aide disponible. Dans ces deux pays l'assouplissement s'est produit au moment où la situation macroéconomique s'améliorait, et dans le contexte des discussions avec les donateurs et les autorités. Le déficit budgétaire programmé a augmenté par rapport au PIB (graphique A4.1) et par rapport à l'aide totale escomptée (graphique A4.2).

La deuxième cause est une variation dans les projections d'aide et de déficit budgétaire à moyen terme². Comme on le signale dans le corps du document, au début de la FRPC, le FMI projetait le tassement de l'aide au-delà de l'année programme, conformément à l'expérience acquise avec les flux d'aide réels. Cependant, cela a commencé à changer, avec les cas récents

¹Chacune des cinq études de cas comprenait une visite sur le terrain.

²Cet aspect du changement de la conception des programmes n'a pas été constaté dans les autres pays dont on a examiné les documents, y compris ceux qui présentaient des difficultés plus pressantes au plan macroéconomique (par exemple, Cameroun, République Centrafricaine ou Zambie) et dans les pays à stabilisation plus avancée où les programmes projetaient déjà une aide et des dépenses plus stables (par exemple, Ouganda et Sénégal).

Graphique A4.1. Déficit budgétaire programmé
(En pourcentage du PIB)



Source : estimations des services du BIE sur la base de rapports du FMI.

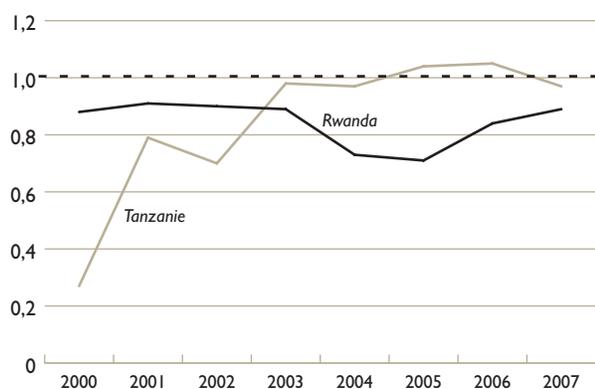
Note : Déficit budgétaire défini comme différence entre dépenses (paiements d'intérêts exclus) et recettes (dons exclus). Les dates sont celles des objectifs du programme.

où les prévisions d'aide à moyen terme ont commencé à s'adapter à l'évolution de l'environnement de l'aide. Le graphique A4.3 montre la différence entre les prévisions à moyen terme de l'aide ($t+1$) et la projection de l'aide pour l'année programme ($t0$). Comme nous l'avons vu, avant 2005 les programmes prévoyaient un tassement des flux d'aide à moyen terme, et en 2006 l'on commençait à projeter une diminution plus faible, voire pas de diminution du tout. Par ailleurs, les programmes ont commencé à prévoir une moindre diminution du déficit budgétaire. Le graphique A4.4 illustre la tendance des déficits budgétaires à moyen terme. Avant 2005 les programmes prévoyaient en règle générale une diminution du déficit budgétaire à moyen terme par rapport à l'année programme, mais à partir de 2006 ils prévoyaient une moindre diminution au-delà de l'année programme³.

³Ce changement dans les deux graphiques se manifeste par une différence de projection entre $t+1$ et $t0$, négative au début et qui tend vers zéro.

Graphique A4.2. Ratio programmé déficit budgétaire/aide

(Déficit budgétaire/aide)



Source : estimations de services du BIE sur la base de rapports du FMI.

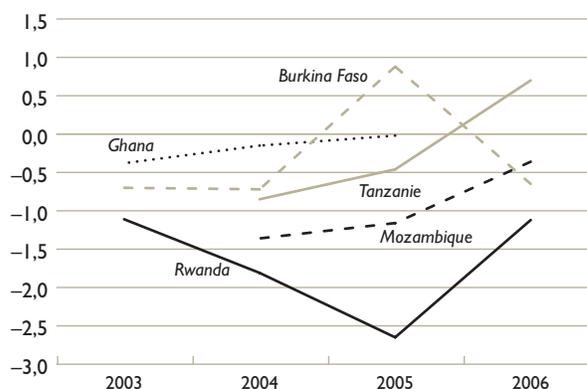
Note : Déficit budgétaire défini comme différence entre dépenses (paiements d'intérêts exclus) et recettes (dons exclus). Aide définie comme la somme des dons, financements extérieurs nets, écart de financement et variation nette des arriérés extérieurs, moins paiements d'intérêts extérieurs. Dates sont celles des objectifs du programme.

La troisième cause est un changement dans les clauses d'ajustement, afin de donner aux pays plus de latitude pour réagir à des variations imprévues des flux d'aide. Le graphique A4.5 illustre la réaction programmée, au moyen de clauses d'ajustement du programme, à une diminution de l'aide avant ou après un changement de conception de programme⁴. Avant les changements, trois des cinq programmes ne permettaient aucun financement intérieur du déficit d'aide. Après les changements, tous les programmes, excepté celui du Ghana, donnaient une certaine latitude pour financer ce déficit, tout au moins partiellement. Le graphique A4.5 présente également des clauses d'ajustement pour s'adapter à toute augmentation imprévue de l'aide; là aussi on constate une plus grande souplesse dans les programmes plus récents. Avant les changements aux programmes, aucun des cinq pays ne pouvait dépenser l'intégralité de l'aide exceptionnelle avant la revue suivante. Après les changements, trois des cinq pays pouvaient la dépenser intégralement, le Rwanda faisant figure d'exception en ce sens qu'il ne pouvait rien dépenser de cette aide.

Expériences nationales

La présente section donne des exemples concrets de la manière dont la conception des programmes a évolué

⁴Le changement de conception de programme ne s'est pas produit en même temps dans les cinq pays. Le changement de l'année programme pour chacun de ces pays figure dans la partie inférieure du graphique A4.5.

Graphique A4.3. Variation des prévisions d'aide à moyen terme par rapport à l'année programme(Aide/PIB à $(t+1) - (t0)$)

Source : estimations des services du BIE sur la base de rapports du FMI.

Note : Différence entre prévisions de l'aide (en pourcentage du PIB) à $t+1$ et $t0$ (l'année programme).

dans chacun des cinq pays examinés. (Dans chaque cas, l'année du changement de la conception du programme est donnée entre parenthèses.)

Tanzanie (2000 et 2005)

Avant le programme FRPC de 2000, l'orientation budgétaire de la Tanzanie se fondait sur une réduction substantielle du crédit intérieur net à l'État, ce qui signifiait qu'une part considérable de l'aide disponible ne pouvait pas être dépensée. Les programmes justifiaient cette orientation en arguant qu'elle était nécessaire pour corriger les dérapages budgétaires de la fin du programme FASR précédent et étoffer les réserves, ce à quoi s'ajoutaient le souci de la stabilité macroéconomique et les préoccupations relatives au syndrome hollandais. La compression persistante des dépenses publiques, même après avoir atteint un certain degré de stabilité macroéconomique en 2000-01, a donné lieu à un débat entre le FMI et les autorités, les bailleurs de fonds et la société civile⁵. Comme le signalait une précédente évaluation du processus DSRP/FRPC par le BIE, ce débat s'inscrivait dans le cadre des revues des dépenses publiques engagées par la Banque mondiale et auxquelles ont contribué les études financées par les donateurs et réalisées par un universitaire indépendant⁶.

Dans un contexte d'aide plus prévisible et de stabilité macroéconomique soutenue, les programmes FRPC ont commencé à assouplir la politique budgétaire en 2001, permettant ainsi de programmer un niveau de

⁵Voir BIE (2004).

⁶Bevan (2000 et 2001).

dépenses plus élevées à partir de l'aide projetée⁷ (voir graphique A4.2). À la fin 2001, les revues internes du FMI préconisaient des dépenses publiques plus ambitieuses, et les programmes ont également commencé à tabler sur une moindre diminution des dépenses après la première année. Bien que les discussions avec les donateurs et les autorités qui précèdent les changements d'orientation du FMI n'aient pas été clairement mises en évidence dans les rapports des missions ni dans le processus de revues internes, la correspondance interne entre les services du FMI et de la Banque mondiale montre que le débat sur la politique budgétaire a été très animé.

Les clauses d'ajustement des programmes ont également été modifiées en 2001 pour permettre de profiter pleinement des apports d'aide imprévus et de financer intégralement les déficits d'aide (graphique A4.5). Avant ce changement, la Tanzanie n'avait pas pu financer les déficits d'aide ni dépenser partiellement l'aide excédentaire imprévue.

Les programmes FRPC ont commencé à projeter une moindre diminution de l'aide à moyen terme dans la troisième revue FRPC en 2005 (voir graphique A4.3). Ce changement s'appuyait sur les solides résultats enregistrés par la Tanzanie dans certains domaines structurels essentiels en 2003 et 2004, l'achèvement du DSRP de deuxième génération en 2005, et la stabilité des flux d'aide entre 2003 et 2004. Les craintes relatives au syndrome hollandais, qui avaient existé durant les années précédentes, n'étaient plus jugées de mise, en dépit d'une aide soutenue.

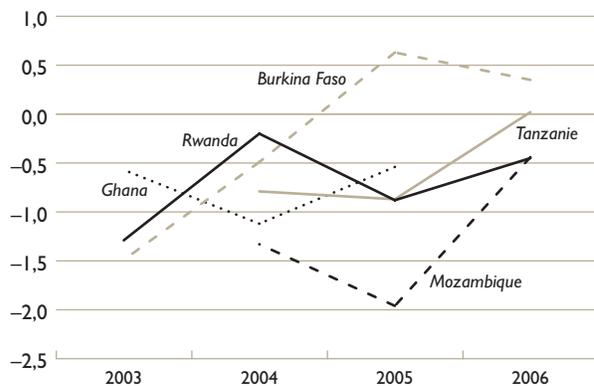
Rwanda (2005)

La demande de programme FRPC de 2002 et les revues ultérieures avaient pour toile de fond les doutes quant à la soutenabilité de la dette extérieure, ce qui a abouti à une réduction des dépenses programmées de l'aide en 2003 et 2004 (voir graphique A4.2). Comme en Tanzanie, cette orientation budgétaire allait susciter un débat particulièrement intense entre le FMI, les autorités, les bailleurs de fonds et les autres organisations multilatérales. Une AIPS financée par les donateurs a été réalisée en 2003, avec pour souci principal la soutenabilité d'un déficit budgétaire beaucoup plus élevé qui serait financé par des emprunts extérieurs additionnels⁸. Selon cette évaluation, le Rwanda pouvait accroître ses dépenses et laisser le déficit se

⁷L'évaluation *ex post* de 2006 ne traitait pas des discussions relatives à l'orientation budgétaire des premiers programmes ni des changements ultérieurs de conception (voir FMI, 2006c). Elle signalait que la conception des programmes avait été globalement appropriée : ils se fondaient correctement sur le renforcement des résultats budgétaires, en accordant une souplesse suffisante pour parer à d'importants flux d'aide, et s'adaptaient pour faciliter une meilleure absorption.

⁸Mackinnon *et al.* (2003).

Graphique A4.4. Variation des prévisions de déficit budgétaire à moyen terme par rapport à l'année programme
(Déficit budgétaire à $t+1$ - $t0$)



Source : estimations des services du BIE sur la base de rapports du FMI.
Note : Différence entre prévisions du déficit budgétaire (en pourcentage du PIB) à $t+1$ et $t0$ (l'année programme).

creuser s'il était financé à des conditions concessionnelles. L'influence de l'AIPS durant les délibérations sur l'orientation budgétaire est elle-même sujette à controverse. Les services du FMI avancent qu'elle n'a joué aucun rôle dans l'évaluation des conditions sous-jacentes (car ils estimaient que la qualité de l'analyse n'était pas à la hauteur)⁹, alors que de nombreux donateurs ont estimé que l'analyse de l'AIPS était pertinente et a eu de l'influence¹⁰.

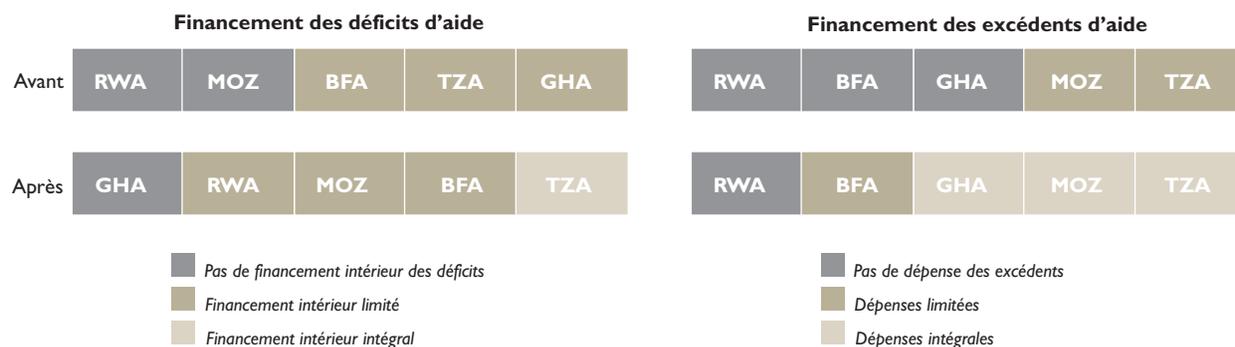
Le programme FRPC du Rwanda avait commencé par programmer une plus grande absorption et dépense de l'aide lors de la quatrième revue de 2005, dans un contexte de préoccupations à l'égard de la viabilité de la dette¹¹. Le changement du programme a coïncidé avec les discussions sur l'allègement complémentaire au titre de l'initiative PPTE en 2004 avant que le pays n'atteigne le point d'achèvement au début 2005. Par ailleurs, les programmes ont commencé à projeter une moindre diminution de l'aide, du déficit budgé-

⁹Les services du FMI ont informé la Direction des résultats de l'AIPS et de leur désaccord avec les bailleurs de fonds; les commentaires des revues internes appuyaient la prudence budgétaire que préconisaient les services du FMI, mettant en lumière les préoccupations quant à la soutenabilité de la dette.

¹⁰Une récente revue d'ODI sur l'AIPS du DFID signale que «le résultat immédiat n'était pas convaincant au point de pousser le FMI à modifier la politique sur la limite du déficit budgétaire du Rwanda... Cependant, il apparaît rétrospectivement que l'AIPS a influé sur l'attitude du FMI, ou en tout cas sur ses propos.» Voir Bird *et al.* (2005).

¹¹FMI (2005b).

Graphique A4.5. Clauses d'ajustement applicables aux dépenses liées aux déficits/excédents d'aide imprévus



Note : Année du changement : Tanzanie (TZA) : 2001/02; Rwanda (RWA) : 2003; Burkina Faso (BFA) : 2005; Ghana (GHA) : 2005; et Mozambique (MOZ) : 2006.

taire et de l'absorption après la première année¹². (Ces changements ont été précédés d'une modification des clauses d'ajustement lors de la première revue en 2003 pour permettre un financement intérieur partiel des déficits d'aide¹³.)

La viabilité de la dette suscitant moins de préoccupations, les évaluations de programme FRPC en 2005 se sont centrées sur la sous-utilisation de l'aide. Alors que les services du FMI avaient craint les effets du syndrome hollandais durant les années précédentes, dans le programme de 2005 ils s'intéressaient davantage à la sous-utilisation de l'aide. Mais, dans la pratique, l'absorption de l'aide était limitée par la banque centrale, qui craignait une appréciation du taux de change. Dans les documents du programme, les services du FMI plaidaient pour une limitation de l'accumulation des réserves pour permettre une plus grande absorption de l'aide (sans pour autant aller jusqu'à imposer une conditionnalité). Cette nouvelle orientation a été appuyée par le processus de revue interne du FMI.

Burkina Faso (2005)

Vu les solides antécédents de stabilité macroéconomique, les programmes FRPC avaient depuis longtemps permis l'utilisation de l'aide escomptée au Bur-

kina Faso. Cet aspect avait été signalé dans l'évaluation *ex post* de 2006, qui soulignait la solidité des résultats économiques et l'expérience dans la mise en œuvre du programme¹⁴.

Suite aux deuxième et troisième revues du programme FRPC en 2005, la conception du programme a été modifiée pour modérer les prévisions de diminution de l'aide et du déficit budgétaire à moyen terme. Le programme a également commencé à corriger les surestimations passées de l'aide à la première année¹⁵. Avec les changements de prévisions d'aide à moyen terme, les prévisions de recettes sont également devenues plus stables en prévoyant une moindre diminution.

Les clauses d'ajustement ont été également modifiées en 2005 pour donner plus de latitude en matière de dépense de l'aide exceptionnelle. Les projections d'aide sont devenues plus exactes pour la première année dès lors que les clauses d'ajustement du programme ont été modifiées. À la différence des programmes précédents où l'aide imprévue devait systématiquement être épargnée en attendant la revue suivante, les clauses d'ajustement permettaient maintenant une utilisation limitée de l'aide imprévue à l'appui des dépenses prioritaires. Comme par le passé, les clauses d'ajustement continuaient de permettre un financement limité des déficits d'aide.

¹²L'évaluation *ex post* de 2006 du Rwanda ne faisait pas état du débat sur la rigueur budgétaire ni des changements de conceptions ultérieurs (voir FMI, 2006b). Notant que la conception était globalement appropriée pour assurer la stabilité macroéconomique, avec une latitude suffisante au regard de l'aide et de la conditionnalité grâce aux clauses d'ajustement et à la définition d'objectifs, elle a constaté que la mise en œuvre (ou en tout cas leur revue) permettait une orientation budgétaire qui était «probablement plus tolérante que nécessaire pour accroître les dépenses prioritaires». De plus, les programmes n'abordaient pas de manière suffisante la détérioration persistante de la soutenabilité de la dette.

¹³Il n'était toujours pas permis d'employer l'aide imprévue — à la différence du cas tanzanien.

¹⁴L'évaluation *ex post* passait toutefois sous silence les changements de conception de programme qui s'en sont suivis, mettant en lumière la solide mise en œuvre du programme et l'observation «exemplaire» de la conditionnalité. On a estimé que la conception du programme était globalement adéquate, y compris en soulignant les contraintes de capacité d'absorption (en signalant toutefois qu'il fallait accorder plus d'attention au recouvrement des impôts). Voir FMI (2006j).

¹⁵Par manque de documentation, il est impossible d'expliquer pourquoi les flux d'aide effectifs ont constamment été en deçà des projections jusqu'à ce changement, hormis la simple observation que les programmes projetaient en général des augmentations de l'aide pour la première année alors qu'en fait son niveau restait stable.

Ghana (2005)

L'objectif du programme FRPC de 2003 était de rétablir la stabilité macroéconomique, par le biais d'une maîtrise de la dette intérieure et d'une expansion rapide des dépenses publiques. L'orientation du programme avait été influencée par la gravité des dérapages budgétaires et quasi budgétaires en 2002, lesquels avaient empêché la conclusion de la cinquième et dernière revue de l'accord FRPC de 1999–2002. Les dérapages budgétaires étaient notamment attribuables aux considérables dépassements de la masse salariale du secteur public, au fait que les mesures relatives aux dépenses n'avaient pas été prises, aux retards dans le programme de désengagement de l'État des entreprises publiques et aux déficits dans le financement des donateurs du fait des résultats enregistrés par le pays¹⁶.

La troisième revue du programme FRPC en 2005 avait commencé par projeter une moindre diminution de l'aide et du déficit budgétaire à moyen terme. Ce changement s'expliquait par une amélioration des résultats macroéconomiques en 2003/04, y compris dans la maîtrise de l'endettement de l'État.

Les clauses d'ajustement ont également été modifiées en 2005 pour permettre l'utilisation intégrale de l'aide imprévue. Mais, comme par le passé, il n'était pas permis de financer les déficits d'aide, du fait des inquiétudes persistantes relatives à la dette intérieure.

Les restrictions aux possibilités d'endettement à des conditions non concessionnelles avaient fait l'objet d'un débat continu entre les autorités, le FMI et les donateurs. Durant cette période, le programme avait maintenu des limites quant aux emprunts non concessionnels, et les autorités les jugeaient exagérément restrictives au regard de leurs plans d'investissements en infrastructure. Le débat sur les prêts non concessionnels a eu lieu par exemple dans le contexte des réunions du Groupe consultatif. Une dérogation avait été accordée aux critères de réalisation à l'occasion de la troisième revue en 2005, car la conditionnalité n'avait pas été observée de façon non intentionnelle. Les autorités avaient compté sur un financement concessionnel qui ne s'est finalement pas concrétisé, et pour éviter de fortes pénalités au regard des engagements que les autorités avaient pris en matière d'investissement, des modalités de financement différentes ont été finalement adoptées¹⁷.

¹⁶Un document de référence pour la revue de 2005 du programme FRPC examinait la dimension macroéconomique de la gestion de l'augmentation des flux d'aide, en insistant sur l'utilisation effective de l'aide complémentaire sur la période 2001–03. Il apparaissait que dans la pratique au Ghana il n'y avait ni dépense ni absorption de l'aide complémentaire durant l'ensemble de la période. De plus, la conception du programme permettait l'absorption mais uniquement la dépense partielle de l'aide complémentaire escomptée. Voir FMI (2005h).

¹⁷Le Ghana a reçu un prêt de 40 millions de dollars du Nigéria pour financer sa participation au gazoduc d'Afrique de l'Ouest.

Mozambique (2006)

Conformément aux programmes précédents, la demande de programme FRPC de 2004 concernait la stabilité macroéconomique, le rééquilibrage des finances publiques et les réformes structurelles propices à la croissance¹⁸. Le programme accordait une importance toute particulière au renforcement des recettes publiques et à l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Par ailleurs, compte tenu de la diminution projetée des flux d'aide, ces considérations ont abouti à la programmation d'une réduction du déficit budgétaire primaire (qui se transforme progressivement en excédent à moyen terme). L'orientation budgétaire obéissait à la volonté de détendre les taux d'intérêt intérieurs¹⁹.

Lors de la quatrième revue en 2006, le programme tablait sur des niveaux supérieurs d'aide et de dépenses pour l'année programme, et une moindre diminution de l'aide et des dépenses au-delà de l'horizon du programme. Ces changements tenaient au fait que le programme reconnaissait explicitement que les résultats macroéconomiques et budgétaires avaient été meilleurs que prévu, et ce en dépit du déficit de recettes. En outre, le programme notait également la récente augmentation de l'aide et le fait que l'on s'attendait à ce qu'elle se poursuive. C'est d'ailleurs ce que l'évaluation du programme avait mis en évidence, les flux d'aide n'étant plus considérés comme un risque majeur pour le programme à la différence des années précédentes.

Les clauses d'ajustement ont également été modifiées en 2006 pour permettre l'utilisation intégrale de l'aide imprévue et le financement partiel de tout déficit en la matière. Avant ces changements, en 2005, la conception du programme avait fait l'objet de controverses, des ONG ayant avancé que les objectifs et les clauses d'ajustement du programme avaient pour effet de limiter l'utilisation de l'aide complémentaire²⁰. En 2006, le FMI a réagi publiquement sur la question de l'emploi des clauses d'ajustement et des revues du programme au regard de l'aide²¹. La quatrième revue du programme FRPC en 2006 allait ajuster la définition des objectifs budgétaires pour viser le financement intérieur plutôt que le déficit primaire, comme cela avait été le cas lors de programmes et de revues précédents.

¹⁸L'évaluation *ex post* du Mozambique a eu lieu en décembre 2003 (FMI, 2003h). Elle préconisait une poursuite des efforts pour consolider la stabilité macroéconomique et renforcer les réformes structurelles. Le document de référence susmentionné préparé pour la revue de 2005 constatait que dans la pratique le Mozambique pour l'essentiel dépensait et absorbait l'aide additionnelle pour l'ensemble de la période. FMI (2005h).

¹⁹Mais le programme faisait également référence de manière générale au fait que pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de développement une expansion considérable de l'aide serait nécessaire. L'on notait par ailleurs qu'il fallait améliorer la capacité d'absorption.

²⁰Hanlon (2006).

²¹Perone (2006).

Questionnaire d'enquête

Cette dernière annexe précise le contexte du questionnaire d'enquête. La section I décrit la démarche qui a été suivie pour préparer le questionnaire et identifier les destinataires. Les sections II et III exposent, respectivement, les profils des destinataires et de ceux qui ont répondu. La section IV présente une synthèse des résultats et des conclusions.

Démarche

L'enquête visait à recueillir des opinions sur les activités du FMI en Afrique subsaharienne auprès des autorités des 29 pays qui ont mené des programmes FRPC, des représentants locaux des bailleurs de fonds, des représentants locaux de la société civile, et des services de la BAfD, de la Banque mondiale, du FMI et du PNUD. Un cabinet d'études basé à Washington, Fusion Analytics (Fusion), a aidé à la préparation du questionnaire et géré le déroulement de l'enquête. Pour préserver le caractère anonyme des réponses, toutes les réponses ont été dépouillées par Fusion et les participants au questionnaire ont été informés du caractère confidentiel de leurs réponses. Le questionnaire a été initialement rédigé en anglais, puis traduit en français et en portugais.

Le questionnaire s'articulait en quatre sections. L'introduction demandait des informations générales sur les participants, y compris sur la nature et le calendrier de tout engagement dans le cadre d'un programme appuyé par la FRPC. La deuxième partie regroupait des questions sur la conception des programmes FRPC et leur impact sur les résultats économiques et la mobilisation de l'aide. La troisième section traitait des aspects

spécifiques de la préparation des programmes FRPC, et demandait notamment dans quelle mesure ils s'inscrivaient dans des processus nationaux et s'ils tenaient compte du travail d'analyse et de l'expérience des autres parties prenantes. Cette section contenait également des questions relatives aux missions du FMI et à la qualité du dialogue avec les autorités et les autres parties prenantes, dont la société civile. Enfin, la quatrième partie demandait aux participants leur opinion sur l'évolution de la démarche du FMI à l'égard de toute une série de questions telles que la stabilité macroéconomique ou les OMD.

Destinataires du questionnaire

L'équipe chargée de l'enquête a fait appel à plusieurs méthodes pour obtenir la liste initiale de destinataires et pour assurer un taux de réponse suffisant. De par sa conception, le questionnaire visait des groupes qui en principe connaissaient le FMI et son fonctionnement.

Le questionnaire a été envoyé à 100 représentants des pouvoirs publics des 29 pays ayant mis en œuvre des programmes FRPC. Les participants représentaient principalement les ministères des finances (50) et les banques centrales (30). Vingt autres participants représentaient les ministères de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure. Les représentants des autorités avaient été sélectionnés à partir des listes fournies par les trois administrateurs du FMI qui représentent les pays d'Afrique subsaharienne et par les services du FMI et de la Banque mondiale (à la fois des départements opérationnels et des départements chargés des relations extérieures). Ont répondu au questionnaire

Tableau A5.1. Réponses au questionnaire d'enquête

	Autorités	Donateurs	BAfD	FMI	PNUD	Banque mondiale	Société civile	Total
Nombre de destinataires	100	92	26	71	22	71	87	469
Nombre de réponses	50	52	20	44	11	44	46	266
Taux de réponse	50	57	77	62	50	62	53	57

Note : Dans le cas des autorités, les 50 réponses couvraient 25 des 29 pays examinés, soit 86 %.

Tableau A5.2. Synthèse des résultats de l'enquête

	Pourcentage «d'accord» ou «tout à fait»			
	FMI	Autorités	Banque mondiale	Donateurs
I. Conception des programmes FRPC				
1 La conception des programmes FRPC s'est centrée sur la stabilité macroéconomique	100	98	98	97
2 La conception des programmes FRPC s'est centrée sur la croissance économique	55	57	20	53
3 La conception des programmes FRPC s'est centrée sur la réduction de la pauvreté	38	36	12	23
4 La conception des programmes FRPC s'est centrée sur les OMD	13	26	3	13
5 Le DSRP a servi de base à l'analyse et à la conception des programmes FRPC	37	62	28	48
6 Les programmes FRPC ont donné un cadre à la mise en œuvre du DSRP en termes de politiques macroéco.	78	59	59	76
7 La conception des programmes FRPC traduit une évaluation intégrée des contraintes d'absorption de l'aide	38	58	22	26
8 Le FMI a donné plus d'importance aux AIPS dans la conception des programmes FRPC	74	50	37	41
9 Le FMI a donné plus d'importance aux scénarios de rechange de pol. éco. dans la conception des progr. FRPC	59	50	24	33
10 Le FMI a donné plus d'importance aux scénarios de rechange d'aide dans la conception des progr. FRPC	88	47	32	33
11 Le FMI devrait attacher plus d'importance aux AIPS durant les 5 années à venir	74	92	87	86
12 Le FMI devrait attacher plus d'importance aux scénarios de rechange de pol. éco. durant les 5 années à venir	88	89	87	83
13 Le FMI devrait attacher plus d'importance aux scénarios de rechange d'aide durant les 5 années à venir	85	89	90	59
II. Efficacité et influence				
14 Les programmes FRPC ont influencé les politiques touchant la stabilité macroéconomique	95	93	85	91
15 Les programmes FRPC ont influencé les politiques touchant la croissance économique	61	49	23	50
16 Les programmes FRPC ont influencé les politiques touchant la réduction de la pauvreté	40	28	21	9
17 Les programmes FRPC ont influencé les politiques touchant les OMD	29	15	11	7
18 Lors des dérapages des programmes FRPC, les flux d'aide ont diminué	77	74	73	46
III. Rôle dans la mobilisation et l'utilisation de l'aide				
19 Le FMI a suffisamment bien anticipé les besoins de financement	76	66	32	24
20 Le FMI a eu un effet catalyseur sur la disponibilité d'aide additionnelle	73	75	46	39
21 Le FMI s'est impliqué avec dynamisme dans les réunions formelles (CG et autres)	54	69	18	28
22 Le FMI s'est impliqué avec dynamisme dans les consultations informelles avec les groupes locaux de donateurs	68	65	24	29
23 Le FMI s'est impliqué avec dynamisme dans les consultations bilatérales avec les principaux donateurs	68	48	28	29
24 Les politiques monétaire et budgétaire des programmes FRPC mettaient en valeur l'aide disponible	90	60	42	61
25 Les politiques monétaire et budgétaire des programmes FRPC mettaient en valeur l'aide affectée à la santé	80	53	37	32
26 Les politiques monétaire et budgétaire des programmes FRPC mettaient en valeur l'aide affectée à l'éducation	83	63	38	32
27 Les politiques mon. et budg. des programmes FRPC mettaient en valeur l'aide affectée à l'infrastructure	79	38	24	33
IV. Communications et relations				
A) Autorités				
28 Les missions du FMI ont eu lieu à un moment opportun au regard des activités budg. du gouvernement	83	74	61	72
29 Les missions du FMI ont eu lieu à un moment opportun au regard des activités de mobilisation d'aide du gouv.	66	62	43	41
30 Les réunions entre le FMI et les autorités permettaient un échange de vues franc et complet sur les politiques	95	82	56	71
31 Les réunions entre le FMI et les autorités permettaient un échange de vues franc et complet sur la mobilisation de l'aide	76	68	30	65
B) Donateurs				
32 Les missions du FMI ont eu lieu à un moment opportun au regard des décisions des donateurs en matière d'aide	56	51	20	15
33 Le FMI a débattu avec les donateurs des déficits de financement extérieur	90	92	59	32
34 Le FMI a débattu avec les donateurs de la capacité d'absorption des flux d'aide du pays	61	64	24	22
35 Le FMI a débattu avec les donateurs des déficits de financement extérieur, en soulignant les cas où la capacité d'absorption nationale des flux d'aide est supérieure au montant de l'aide décaissée	50	39	22	4
36 Les réunions entre le FMI et les donateurs permettaient un échange de vues franc et complet sur la mobilisation de l'aide	73	75	37	43
C) Société civile				
37 Les missions du FMI ont eu lieu à un moment opportun pour le dialogue national avec société civile, autorités et donateurs	47	37	13	22
38 Les réunions entre le FMI et la société civile ont permis un échange de vues franc et complet	30	38	9	17
39 Le FMI attache une plus grande importance aux vues de la société civile	82	44	50	43
40 Le FMI attache une plus grande importance à expliquer ses vues à la société civile	85	48	52	48
41 Le FMI s'efforce davantage d'accroître la transparence de ses politiques	79	52	48	48
42 Durant les 5 années à venir, le FMI devrait attacher plus d'importance aux vues de la société civile	77	86	72	65
43 Durant les 5 années à venir, le FMI devrait attacher une plus grande importance à expliquer ses vues à la société civile	83	92	88	74
44 Durant les 5 années à venir, le FMI devrait s'efforcer davantage d'accroître la transparence de ses politiques	74	100	88	87

Notes : * significatif à l'intervalle de 10 %; ... question pas incluse dans le questionnaire adressé à la société civile.

¹ Il n'y a pas eu suffisamment de réponses de la BAfD pour effectuer des tests de signification parlants.

d'accord» (4 ou 5)			Différence moyennes tests t ¹									
			FMI				Autorités			Banque mondiale		Donateurs
Société civile	BAfD	PNUD	Autorités	Banque mondiale	Donateurs	Société civile	Banque mondiale	Donateurs	Société civile	Donateurs	Société civile	Société civile
71	89	75	1,01	1,01	1,17	4,13*	0,00	0,20	3,51*	0,20	3,51*	2,95*
49	78	75	-0,22	3,43*	0,14	0,54	3,68*	0,34	0,74	-3,08*	-2,71*	0,37
14	22	25	0,20	2,81*	1,41	2,46*	2,56*	1,20	2,23*	-1,17	-0,22	0,92
13	0	0	-1,49	1,68*	-0,10	0,00	3,06*	1,26	1,38	-1,72*	-1,64	0,10
50	56	25	-2,28*	0,87	-0,94	-1,15	3,20*	1,07	0,97	-1,74*	-1,99*	-0,14
66	78	50	1,86*	1,86*	0,21	1,18	0,00	-1,46	-0,57	-1,46	-0,57	0,87
33	44	25	-1,73*	1,60	0,99	0,45	3,41*	2,51*	2,12*	-0,39	-1,09	-0,57
...	29	67	2,12*	3,25*	2,63*	...	1,07	0,66	...	-0,30	...	...
...	43	33	0,72	2,91*	1,86*	...	2,15*	1,20	...	-0,70	...	...
...	29	33	3,98*	5,48*	5,03*	...	1,19	0,99	...	-0,09	...	...
...	100	100	-2,04*	-1,30	-1,23	...	0,65	0,70	...	0,05	...	...
...	86	100	-0,08	0,19	0,61	...	0,27	0,70	...	0,41	...	...
...	100	100	-0,40	-0,56	2,45*	...	-0,18	2,89*	...	2,92*	...	...
69	90	75	0,48	1,53	0,78	3,20*	1,05	0,31	2,73*	-0,67	1,69*	2,20*
41	60	0	1,10	3,76*	0,93	1,80*	2,53*	-0,10	0,69	-2,51*	-1,78*	0,75
13	10	25	1,24	1,89*	3,14*	2,83*	0,66	1,96*	1,57	1,34	0,91	-0,49
9	29	0	1,44	2,05*	2,38*	2,26*	0,63	1,12	0,89	0,55	0,28	-0,28
...	100	0	0,26	0,34	1,92*	...	0,07	1,59	...	1,58	...	...
36	75	50	0,96	4,39*	4,88*	3,65*	3,25*	3,72*	2,61*	0,68	-0,42	-1,03
24	63	25	-0,19	2,54*	3,09*	4,86*	2,72*	3,27*	5,07*	0,64	2,08*	1,32
...	80	50	-1,32	3,49*	2,20*	...	5,27*	3,67*	...	-0,94	...	...
...	80	75	0,24	4,27*	3,48*	...	3,89*	3,15*	...	-0,48	...	...
...	50	50	1,74*	3,86*	3,53*	...	1,79*	1,60	...	-0,07	...	...
21	75	50	3,26*	5,14*	3,11*	8,34*	1,59	-0,05	3,68*	-1,56	1,98*	3,60*
29	50	25	2,64*	4,25*	4,46*	5,02*	1,38	1,67*	2,02*	0,39	0,66	0,23
29	50	33	1,95*	4,43*	4,82*	5,54*	2,21*	2,58*	3,11*	0,53	0,89	0,30
33	38	0	4,02*	5,83*	4,20*	4,41*	1,33	0,37	0,39	-0,85	-0,89	0,00
48	100	75	0,93	2,26*	1,05	3,26*	1,29	0,18	2,26*	-1,01	0,99	1,91*
37	71	25	0,32	1,99*	2,03*	2,46*	1,65*	1,71*	2,11*	0,16	0,50	0,31
52	83	50	1,87*	4,51*	2,75*	4,82*	2,52*	0,94	2,73*	-1,13	0,36	1,37
44	83	0	0,71	4,51*	0,84	2,69*	3,59*	0,27	1,95*	-2,53*	-1,15	1,31
54	63	50	0,37	3,26*	3,56*	0,18	2,86*	3,18*	-0,17	0,52	-2,92*	-3,25*
...	25	25	-0,28	3,35*	6,12*	...	3,53*	6,36*	...	2,22*	...	...
...	25	25	-0,21	3,38*	3,28*	...	3,56*	3,47*	...	0,19	...	...
...	14	0	0,81	2,51*	4,35*	...	1,56	3,39*	...	2,02*	...	...
61	86	0	-0,17	3,44*	2,63*	1,01	3,40*	2,64*	1,11	-0,54	-1,85*	-1,26
10	29	25	0,85	3,20*	2,08*	3,61*	2,30*	1,26	2,70*	-0,93	0,40	1,31
21	33	0	-0,68	2,25*	1,06	0,84	2,84*	1,56	1,45	-0,79	-1,37	-0,38
21	0	50	3,41*	2,80*	3,19*	6,10*	-0,46	0,05	2,03*	0,46	2,47*	1,80*
24	17	0	3,43*	3,11*	3,25*	6,27*	-0,25	0,05	2,08*	0,27	2,32*	1,86*
25	14	0	2,39*	2,63*	2,50*	5,07*	0,25	0,27	2,25*	0,04	1,96*	1,77*
91	75	100	-0,97	0,49	1,12	-1,55	1,45	2,10*	-0,61	0,62	-2,01*	-2,65*
91	88	100	-1,15	-0,58	0,85	-0,97	0,55	2,00*	0,14	1,40	-0,39	-1,79*
91	88	100	-3,53*	-1,42	-1,30	-1,81*	2,23*	2,31*	1,90*	0,09	-0,39	-0,48

une cinquantaine de destinataires représentant 25 (soit 86 %) des 29 pays. Sur ce total, 25 des réponses provenaient de ministères des finances, 20 de banques centrales et 5 de ministères sectoriels — ce qui semblerait traduire un biais de sélection en faveur des ministères des finances.

L'équipe chargée de l'enquête s'est efforcée d'atteindre les représentants des bailleurs de fonds basés dans les pays d'Afrique subsaharienne, dont les coordonnées ont été obtenues auprès du siège des diverses organisations, de leurs sites Internet et auprès du FMI et de la Banque mondiale, y compris les bureaux des administrateurs. L'échantillon de donateurs (92 destinataires) comprenait des organismes d'aide de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Finlande, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Japon, de la Norvège, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni, de la Suède, de la Suisse et de l'Union européenne. Pour chaque pays d'Afrique subsaharienne, le choix des donateurs inclus tenait compte de leur importance relative en termes de flux d'aide vers ce pays¹. Cinquante-deux représentants de donateurs (soit 57 %) ont répondu.

La liste des destinataires de la BAfD comprenait les 26 économistes chargés des pays d'Afrique subsaharienne (économistes-pays) ayant mené un programme FRPC. Le taux de réponse de la BAfD a été élevé, 20 économistes (soit 77 %) ayant répondu.

La liste des destinataires des services du FMI a été constituée à partir d'une base de données du FMI sur les représentants résidents, les chefs de mission et les économistes chargés des pays ayant mené des programmes FASR et FRPC depuis 1998. L'échantillon des services du FMI a été fixé à 71 participants, et comprenait uniquement les membres de mission actuels ou passés ayant à leur actif au moins trois missions et les représentants résidents du FMI. Les membres des services du FMI ont rempli le questionnaire en ligne, avec au total 44 réponses (soit 62 % de l'échantillon) : un peu plus de la moitié étaient des chefs de mission et 40 % des représentants résidents.

La liste des membres des services du PNUD a été constituée à partir des sites Internet du PNUD dans les pays, puis validée à la faveur de contacts avec les services du Bureau du PNUD en Afrique. Au total, 22 antennes du PNUD ont été incluses dans l'échantillon et 11 réponses ont été reçues.

La liste des 71 destinataires de la Banque mondiale a été établie à partir des listes des équipes chargées des différents pays depuis 1998, et complétée par des contacts informels avec des interlocuteurs de la Banque mondiale. Sur les 44 réponses (soit 62 %) des services

¹En règle générale, les donateurs destinataires figuraient parmi les cinq principaux fournisseurs d'aide du pays en question. Les décaissements d'aide ont été calculés à partir des données les plus récentes de l'OCDE/CAD. Voir OCDE/CAD (2006).

de la Banque mondiale, près de la moitié étaient des responsables ou des directeurs-pays et l'autre moitié des économistes-pays ou secteur.

L'équipe chargée de l'enquête a fait appel à des informations et des interlocuteurs de diverses sources pour constituer la liste de destinataires représentant la société civile. On citera notamment les départements des relations extérieures du FMI et de la Banque mondiale; les représentants résidents du FMI et les représentants des services de la Banque mondiale intervenant dans la région Afrique; et les services des organisations de la société civile internationales, dont ActionAid, Christian Aid, EURODAD, Save the Children, Trocaire, et VSO International. Au total 87 destinataires ont été choisis et 46 réponses reçues, soit un taux de réponse de 53 %. Parmi les représentants de la société civile, 23 ont rempli le questionnaire en anglais, 18 en français et 5 en portugais.

Profil des répondants

L'équipe chargée de l'enquête a adressé le questionnaire à 469 personnes. Sur ce total, 266 personnes ont répondu, soit un taux de réponse global de 57 % (tableau A5.1, page 75).

L'échantillon total de réponses était réparti de façon relativement homogène entre autorités, donateurs, société civile et services du FMI et de la Banque mondiale. Les réponses du PNUD et de la BAfD représentaient une faible part du total. Le taux de réponse pour chacune des sept catégories de destinataires était d'au moins 50 %. Ces taux de réponse sont globalement comparables à ceux obtenus dans le cadre d'autres rapports ou enquête du FMI².

Les réponses des groupes autres que le FMI traduisaient une bonne connaissance des activités du FMI en Afrique subsaharienne, y compris du processus de la FRPC. À l'exclusion des représentants de la société civile (qui n'étaient pas censés répondre spécifiquement à des questions sur la FRPC), la majorité des participants étaient activement impliqués dans le processus FRPC; plus de la moitié avaient participé au travail de conception et 68 % avaient pris part à la mise en œuvre des programmes. Vingt-trois pour cent des participants ont signalé qu'ils n'avaient pas participé au processus FRPC.

Les représentants de la société civile n'ont pas été directement interrogés sur leur participation aux programmes FRPC, mais il leur était demandé s'ils étaient familiarisés avec les activités du FMI. Il était concrètement demandé de préciser les principales sources d'information sur le FMI. La source d'information la plus courante était la participation aux processus na-

²Voir, par exemple, FMI (2005m) et FMI-Banque mondiale (2004), et BIE (2006a).

tionaux de consultation (près d'un tiers des réponses). Le graphique A5.1 indique également les principaux secteurs d'activité des représentants de la société civile. Il apparaît que les domaines relatifs au développement humain (y compris santé, éducation et genre) étaient les plus représentés.

Autres questions

Le corps du document présente les résultats de l'enquête sous forme de simples tableaux. La présente section offre des détails sur les tests de signification ainsi qu'un tableau synoptique des résultats.

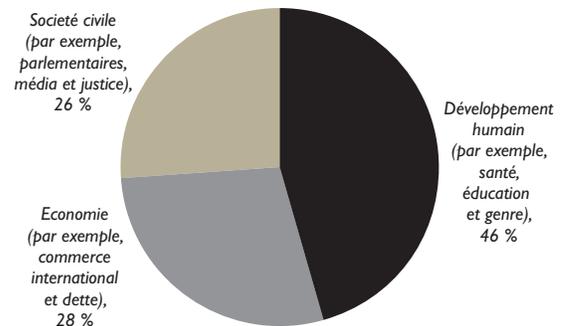
Bien que les tests statistiques appuient la signification d'un certain nombre de questions, les résultats de l'enquête doivent être interprétés avec prudence et considérés comme indicatifs des opinions des divers groupes de participants. Bien entendu, il est impossible de supprimer entièrement le biais de sélection dans le choix des destinataires, ou dans les réponses reçues, en ce sens qu'elles auront plus de chances de provenir de personnes familiarisées avec les activités du FMI et de celles qui ont une opinion clairement marquée à l'égard de ces activités en Afrique subsaharienne, qu'elle soit positive ou négative.

Pour permettre de mieux interpréter les résultats, des tests ont porté sur la signification de la répartition des réponses au sein de chacun des groupes et entre groupes. L'équipe chargée de l'enquête a utilisé pour ce faire : 1) un test de type *t* pour la différence des moyennes — afin de comparer deux réponses de groupe —, avec l'hypothèse nulle que la différence entre les deux moyennes est égale à zéro, et 2) la constitution d'intervalles de confiance à partir des réponses de chacun des groupes.

Le tableau A5.2, pages 76–77, donne des précisions sur les réponses des sept groupes à un grand nombre de questions, y compris sur les résultats des tests *t* sur la différence des moyennes évoqués ci-dessus. Les questions retenues sont regroupées par thème et portent no-

Graphique A5.1. Profil des représentants de la société civile

(*n* = 46)



tamment sur l'influence et l'efficacité du FMI, son rôle dans la mobilisation et l'utilisation de l'aide, la conception de programmes FRPC, et la communication et les relations avec les autres parties prenantes. Comme le montre le tableau, il y a des différences statistiquement significatives entre les réponses des services du FMI et celles de la société civile dans la plupart des questions, notamment en ce qui concerne la mobilisation de l'aide, le travail de sensibilisation du FMI, et les questions relatives à la pauvreté. Il y a également des différences statistiquement significatives entre les services du FMI et ceux de la Banque mondiale et entre les services du FMI et les donateurs sur plusieurs réponses, notamment celles qui ont trait à la mobilisation de l'aide, l'influence des programmes FRPC, et l'efficacité du travail de communication du FMI. Les réponses des services du FMI sont statistiquement plus proches de celles des autorités que des autres groupes sur de nombreuses questions, encore qu'elles présentent des différences notables sur les questions liées à la mobilisation et à l'utilisation de l'aide. Les réponses des services du PNUD et de la BAfD n'étaient pas suffisamment élevées pour obtenir des tests de signification parlants.

Bibliographie

- ActionAid International, 2004, "Blocking Progress: How the Fight Against HIV/AIDS Is Being Undermined by the World Bank and International Monetary Fund." Disponible sur Internet : www.actionaidusa.org/blocking_progress.php.
- , 2005, "Contradictory Commitments: How the Achievements of Education for All Is Being Undermined by the International Monetary Fund," September. Disponible sur Internet : www.actionaidusa.org/pdf/ContradictingCommit8663C.pdf.
- African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), 2005, "The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Ethiopia," Study Report. Disponible sur Internet : www.afrodad.org/downloads/publications/Ethiopian%20Study.pdf.
- , 2006a, "Assessing the Impact of the PRGF on Social Services: The Case of Malawi," Study Report. Disponible sur Internet : www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Case%20Study%20Malawi.pdf.
- , 2006b, "Assessing the Impact of the PRGF on Social Services: The Case of Tanzania," Study Report. Disponible sur Internet : www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Case%20Study%20Tanzania.pdf.
- , 2006c, "Assessing the Impact of the PRGF on Social Services: The Case of Zambia," Study Report. Disponible sur Internet : www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Study%20Zambia.pdf.
- , 2006d, "Assessing the Impact of the PRGF on Social Services in Selected African Countries": A Synthesis Report on Ethiopia, Malawi, Zambia and Tanzania, March. Disponible sur Internet : www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Synthesis.pdf.
- Aiyar, Shekhar, Andrew Berg et Mumtaz Hussain, 2005, «Le défi macroéconomique de la croissance de l'aide». *Finances & Développement*, volume 42, n° 3 (septembre), pages 28–31.
- Banque mondiale, 2004, Country Policy and Institutional Assessment Database. Disponible sur Internet : <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/2004CPIAweb1.pdf>.
- Bevan, David, 2000, "Public Expenditure Review: Tanzania 1999/2000—Fiscal Policy and the Macroeconomic Context," Department of Economics (Oxford: Oxford University).
- , 2001, "Public Expenditure Review: Tanzania 2000/2001—The Fiscal Deficit and the Sustainability of Fiscal Policy," Department of Economics (Oxford: Oxford University).
- , 2005, «Analyse synoptique de l'absorption de l'aide : identification et prévention des risques macroéconomiques», document présenté lors du Séminaire sur l'aide étrangère et la gestion macroéconomique, Maputo, mars.
- Bird, Kate, Zaza Curran, Alison Evans, and Sophie Plageron, 2005, "What Has DFID Learned from the PSIA Process?" Poverty and Public Policy Group (London: Overseas Development Institute).
- Bureau indépendant d'évaluation (BIE), 2004, "Evaluation of the IMF's Role in PRSPs and the PRGF" (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/ieo/2004/prsp/prgf/eng/index.htm.
- , 2005a, «Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI», Issues Paper (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/ieo/2005/sc/051805.pdf.
- , 2005b, "Evaluation of IMF Technical Assistance" (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/ieo/2005/ta/eng/013105.htm.
- , 2006a, "Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program" (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/ieo/2006/fsap/eng/index.htm.
- , 2006b, Issues Paper : «Rôle du FMI dans la détermination de l'enveloppe des ressources extérieures des pays de l'Afrique subsaharienne», mai (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/External/NP/ieo/2005/ssa/eng/121305.pdf.
- Center for Global Development, 2006, "CGD Working Group to Examine Whether IMF-Supported Programs Unduly Constrain Health Spending." Disponible sur Internet : http://blogs.cgdev.org/globalhealth/2006/08/cgd_working_group.php.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion, 2004, "How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?" *World Bank Research Observer*, Vol. 19, No. 2, p. 141–69.
- Coady, David, 2006, "Evaluating Alternative Approaches to Social Assistance in Madagascar: Rice Trade Liberalization Versus Targeted Transfers," September (Washington: International Monetary Fund).
- , and David Newhouse, 2005, "Ghana: Evaluation of the Distributional Impacts of Petroleum Price Reforms (Technical Assistance Report)," April (Washington: International Monetary Fund).

- Comité du développement, 2005, «L'infrastructure et la Banque mondiale», document présenté au Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, septembre (Washington : Banque mondiale et Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015\(E\)-Infrastructure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015(E)-Infrastructure.pdf).
- , 2006a, «Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement», Communiqué du Comité du développement, avril (Washington : Banque mondiale et Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898432/Apr_2006_DC_Communique_E.pdf.
- , 2006b, «Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement», Communiqué du Comité du développement, septembre (Washington : Banque mondiale et Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898379/Sept_2006_DC_Communique_E.pdf.
- Comité monétaire et financier international (CMFI), 2006a, «Communiqué du Comité monétaire et financier international du Conseil des Gouverneurs du Fonds monétaire international», avril (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr0681.htm.
- , 2006b, «Communiqué du Comité monétaire et financier international du Conseil des Gouverneurs du Fonds monétaire international», septembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.international-monetaryfund.org/external/np/cmi/2006/091706.htm.
- Coudouel, Aline, Anis A. Dani, and Stefano Paternostro, eds., 2006, *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation* (Washington: World Bank).
- Dawson, Thomas, C., 2006, "IMF Focus Is to Help Nations Grow Even When Aid Promises Fall Short," Letter to the Editor, January 3, *Financial Times* (London).
- de Rato, Rodrigo, 2006, «Renouveler l'engagement du FMI envers les pays à faible revenu», allocution du Directeur général du FMI au Center for Global Development, juillet. Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/speeches/2006/073106.htm.
- Easterly, William, 2005, "How to Assess the Needs for Aid? The Answer: Don't Ask," paper prepared for the Third ADF/EUDN Conference; Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows? Paris, December 14. Disponible sur Internet : www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/How%20to%20assess%20the%20needs%20for%20aid%20Bill%20Easterly.pdf.
- Epstein, Gerald, and James Heintz, 2006, "Monetary Policy and Financial Sector Reform for Employment Creation and Poverty Reduction in Ghana," Country Study No. 2 (New York: International Poverty Center, United Nations Development Program).
- Estache, Antonio, 2006, "Infrastructure: A Survey of Recent and Upcoming Issues," paper presented at the World Bank ABCDE Conference, Tokyo.
- European Network on Debt and Development, 2005, "EURODAD Submission to the World Bank/IMF 2005 PRS Review" (Brussels: EURODAD).
- Fedolino, Annalisa, Gerd Schwartz, and Marijn Verhoeven, 2006, "Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?" IMF Working Paper No. 06/106 (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9868.pdf.
- Fonds monétaire international (FMI), 1998a, "External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts," June (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM.
- , 1998b, «Rapport du Directeur général au Comité intérimaire sur les enseignements des évaluations de la FASR», ICMS/Doc/51/98/6, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 1999a, "Chairman's Summing Up on Modifications to the Heavily Indebted Poor Countries Initiative," FO/DIS/99/109, August (Washington: International Monetary Fund).
- , 1999b, "Report of the Managing Director to the Interim Committee on Reform of the ESAF," ICMS/Doc/53/99/5, September (Washington: International Monetary Fund).
- , 1999c, «Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté — Questions d'ordre opérationnel», SM/99/290, décembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm.
- , 1999d, «Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) — Questions d'ordre opérationnel», SM/99/293, décembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm.
- , 1999e, «Conclusions du Président — Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté — Questions d'ordre opérationnel, Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance — Questions d'ordre opérationnel», BUFF/99/154, décembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2000a, "Key Features of IMF PRGF-Supported Programs," SM/00/193, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm.
- , 2000b, "Key Features of PRGF Arrangements— Checklist," Memorandum from Jack Boorman to Heads of Area Departments, October (Washington: International Monetary Fund).
- , 2002a, «Examen de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance : questions et solutions possibles», SM/02/51, février (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/prgf/2002/021402.pdf.
- , 2002b, «Résumé du Président par intérim — Examen de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance — Questions et solutions possibles», BUFF/02/40, mars (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2002c, «Examen de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance : questions et solutions possibles», SM/02/51, mars (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/hipc/2002/status/092302.pdf.

- , 2002d, “HIPC Initiative—Status of Implementation,” SM/02/94, March (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/External/Np/prgf/2002/031502.htm.
- , 2002e, «Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté — Rapport d’activité», SM/02/250, septembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/prspgen/2002/eng/091102.pdf.
- , 2002f, “Concluding Remarks by the Chairman—Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation,” BUFF/02/144, September (Washington: International Monetary Fund).
- , 2002g, «Résumé du Président par intérim — État d’avancement de l’initiative en faveur des PPTE, bilan du financement des opérations de la FRPC et de l’initiative, et des bonifications d’intérêt dans le cadre de l’aide d’urgence aux pays sortant d’un conflit», BUFF/02/147, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2003a, “Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility and the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Approach—Issues and Options,” SM/03/94, April (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/prsp/2003/end/042503.htm.
- , 2003b, “Concluding Remarks by the Acting Chair—Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility and the Poverty Reduction Strategy papers (PRSP) Approach—Issues and Options,” BUFF/03/55, April (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003c, “Mali—Sixth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/03/92, June (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03246.pdf.
- , 2003d, “Benin—Fifth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria,” EBS/03/126, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03322.pdf.
- , 2003e, “Summary of Key Issues in Implementing the PRSP Approach and Suggestions for Staff,” Office Memorandum, August (Washington: International Monetary Fund).
- , 2003f, «Résumé du Président — Rôle du FMI à moyen terme dans les pays à faible revenu et l’assistance du FMI aux confrontés à des chocs exogènes», BUFF/03/164, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2003g, «Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile», octobre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/cso/eng/2003/101003.htm.
- , 2003h, “Republic of Mozambique—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/03/382/ December, (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0453.pdf.
- , 2004a “Technical Assistance Evaluation Program—Findings of Evaluations and Updated Program,” SM/04/67, March (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/ta/2004/eng/03104.htm.
- , 2004b, “Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation,” SM/04/292, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf.
- , 2004c, “The Role of the Fund in Low-Income Member Countries,” SM/04/285, September (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/081304.htm.
- , 2004d, «Résumé du Président par intérim — Le rôle du FMI dans les pays membres à faible revenu», BUFF/04/170, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2004e, «Résumé du Président par intérim — Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté — État d’avancement de la mise en œuvre», BUFF/04/175, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2004f, “Rwanda—Staff Report for the 2004 Article IV Consultation,” September (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04382.pdf.
- , 2004g, “AFR External Communications Report,” Memorandum from Aboulaye Bio-Tchané, Director of the IMF African Department to the IMF Managing Director, November (Washington: International Monetary Fund).
- , 2005a, «Cadre opérationnel d’évaluation de la viabilité de la dette dans les pays à faible revenu — Considérations supplémentaires», SM/05/109, mars (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/end/2005/032805.pdf.
- , 2005b, “Rwanda—Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and for Extension of the Arrangement,” EBS/05/55, March (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05171.pdf.
- , 2005c, “Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPCs to Track Poverty-Reducing Public Spending,” SM/05/134, April (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205a.pdf.
- , 2005d, “Uganda—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/05/223, June (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0624.pdf.
- , 2005e, “Malawi—Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/05/113, July (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05285.pdf.
- , 2005f, “Benin—Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/05/114, July (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05288.pdf.
- , 2005g, “Review of PRGF Program Design,” SM/05/304, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm.

- , 2005h, “The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications,” SM/05/306, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf.
- , 2005i, “IMF Technical Assistance Evaluation—Public Expenditure Management Reform in Selected African Countries,” SM/05/313, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0667.pdf.
- , 2005j, “2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach—Balancing Accountabilities and Scaling Up Results,” SM/05/331, Supplement 1, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905s.htm.
- , 2005k, «Résumé du Président par intérim — Examen de la conception des programmes FRPC», BUFF/05/148, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2005l, «Résumé du Président par intérim — Revue 2005 du processus de stratégie de réduction de la pauvreté — Équilibrage des responsabilités et accroissement des résultats — Synthèse», BUFF/05/154, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2005m, «Mise en œuvre des programmes sans financement», Rapport préparé par le Département de l’élaboration et de l’examen des politiques et le Département juridique, septembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/061005.htm.
- , 2005n, «République Centrafricaine — Rapport des services du FMI pour les consultations de 2005 au titre de l’article IV», SM/05/368, octobre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/scr/2005/cr05424.pdf.
- , 2005o, «Résumé du Président — Mise en œuvre des programmes sans financement», Buff/05/161, octobre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2005p, «Mali — Rapport des services du FMI pour les consultations de 2005 au titre de l’article IV. Deuxième et troisième revues au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance», et demande de dérogation pour non-respect des critères de réalisation, EBS/05/172, décembre (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0673.pdf.
- , 2005q, “Zambia—Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Request for Waiver and Modification of Performance Criterion, and Financing Assurances Review,” EBS/05/199, December (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0639.pdf.
- , 2005r, «Résumé du Président par intérim — Initiative d’allègement de la dette multilatérale et facilité de protection contre les chocs exogènes — Projets de décision», BUFF/05/194, décembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2006a, «Guide du dialogue des services du FMI avec les parlementaires», Département des relations extérieures, janvier (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2006b, “Rwanda—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/5, January (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006c, “United Republic of Tanzania—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/117, March (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06198.pdf.
- , 2006d, “United Republic of Tanzania—Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/06/41, March (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06138.pdf.
- , 2006e, «Revue du cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu et incidences de la mise en œuvre de l’Initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM)», SM/06/123, mars (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2006f, “The Federal Democratic Republic of Ethiopia—Selected Issues and Statistical Appendix,” April (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06122.pdf.
- , 2006g, “A Handbook for the Staff on PRGF Arrangements,” Policy Development and Review Department document updated in May 2006 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006h, “Staff Report Checklist—POD Review Work,” Policy Development and Review Department document revised in May 2006 (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006i, “Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation,” SM/06/289, August (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf.
- , 2006j, “Burkina Faso—Ex Post Assessment of Longer-Term Engagement,” SM/06/294, August (Washington: International Monetary Fund).
- , 2006k, *African Times: News, Views, and Events in the IMF’s African Department*, Vol. 3, No. 5 (May).
- , 2006l, “Development Committee: The Managing Director’s Written Statement,” September (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/091506d.pdf.
- , 2006m, «L’ABC du FMI», Supplément au *Bulletin du FMI*, Volume 35, septembre (Washington : Fonds monétaire international).
- , 2006n, “Ghana—Sixth and Final Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion,” EBS/06/132, October (Washington: International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international (FMI), et Banque mondiale, 2003, “Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues,” Prepared by IMF’s Fiscal Affairs Department and the World Bank’s Poverty Reduction and Economic Management Network, February (Washington: World Bank and International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/fad/pubexpen/2003/021403.htm.

- , 2004 “Strengthening IMF–World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report,” SM/04/57, February (Washington: World Bank and International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/eng/022404.pdf.
- , 2006 «Revue du cadre de viabilité de la dette des pays à faible revenu et incidences de la mise en œuvre de l’Initiative d’allègement de la dette multilatérale (IADM)», SM/06/123, mars (Washington : Banque mondiale et Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032406.pdf.
- Foster, Mick, and Tony Killick, 2006, “What Would Doubling Aid Do for Macroeconomic Management in Africa?” ODI Working Paper No. 264 (London: Overseas Development Institute).
- Gillingham, Robert, 2005, “Letter to Ms. Lucy Hayes, Poverty Impact Project Manager, EURODAD” (Washington: International Monetary Fund).
- , et David Newhouse, 2004, «Sénégal : Effets distributifs de la réforme du secteur de l’arachide (Aide-Mémoire)», novembre (Washington : Fonds monétaire international).
- Gillingham, Robert, and Moataz El-Said, 2005, “Uganda: Distributional Effects of Alternative Indirect Tax Reforms” (Aide-Mémoire) (Washington: International Monetary Fund).
- Gillingham, Robert, and Prachi Mishra, 2006, “Malawi: Distributional Effects of Agricultural Input Subsidies” (Aide-Mémoire) (Washington: International Monetary Fund).
- Global Campaign for Education and others, 2004, “Undervaluing Teachers—IMF Policies Squeeze Zambia’s Education System,” September. Disponible sur Internet : www.campaignforeducation.org/resources/Sep2004/Zambia_IMF.doc.
- Goldsbrough, David, 2006, “The Nature of the Debate Between the IMF and Its Critics,” Background Note for the Working Group on IMF-Supported Programs and Health Expenditures, August (Washington: Center for Global Development).
- , and Ehui Adovar, 2006, “What Has Happened to Health Spending and Fiscal Flexibility in Low-Income Countries with IMF-Supported Programs?” Background Note for the Working Group on IMF-Supported Programs and Health Expenditures, August (Washington: Center for Global Development).
- Griesgraber, Jo Marie, 2006, “On Poverty and Social Impact Assessment,” letter to Ngozi Okonjo-Iweala, in her capacity as member of the World Bank–IMF Review Panel, July 20.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell et Yongzheng Yang, 2005, «Les enjeux macroéconomiques associés à l’expansion de l’aide en Afrique», document de travail du FMI n° 05/179 (Washington : Fonds monétaire international). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05179.pdf.
- Hanlon, Joseph, 2006, “Donor Concern over IMF Cap on Aid Increases.” Disponible sur Internet : www.open.ac.uk/technology/mozambique.
- Hayes, Lucy, 2005, “Joint Letter to IMF from Christian Aid, Eurodad, Oxfam G.B., and Save the Children UK, on the Lack of Progress to Date in Poverty and Social Impact Analysis” (Brussels: EURODAD).
- Heller, Peter S., 2003, “Wealth Creation and Social Justice: An IMF Perspective,” speaking notes prepared for World Council of Churches’ meeting with World Bank and IMF, February (Geneva).
- Inchauste, Gabriela, 2002, “Poverty and Social Impact Analysis in PRGF-Supported Programs,” IMF Policy Discussion Paper No. 02/11 (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16147.0.
- Köhler, Horst, 2002, «Au-delà du Consensus de Monterrey — Traduire une vision en actions», Remarques liminaires du Directeur général du FMI, mars. Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/speeches/2002/032102.htm.
- Kpodar, Kangni, 2006, “Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Expenditures: Evidence from Mali,” IMF Working Paper No. 06/91 (Washington, International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0691.pdf.
- Mackinnon, John, and others 2003, “Poverty and Social Impact Assessment: The Impact of Increases in Public Expenditure on Poverty in Rwanda,” study commissioned by the Department for International Development (Oxford: Oxford Policy Management).
- Mattina, Todd, D., 2006, “Money Isn’t Everything: The Challenge of Scaling Up Aid to Achieve the Millennium Development Goals in Ethiopia,” IMF Working Paper No. 06/192 (Washington, International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06192.pdf.
- Newhouse, David, 2006, “Evaluating the Distributional Effects of Electricity Subsidies in Burkina Faso,” May (Washington: International Monetary Fund).
- , and Alejandro Simone, 2005, “Djibouti: The Distributional Impact of Devaluation,” August (Washington: International Monetary Fund).
- Ooms, Gorik, and Ted Schrecker, 2005, “Expenditure Ceilings, Multilateral Financial Institutions, and the Health of Poor Populations,” *The Lancet*, Vol. 365, Issue 9473, May 21, p. 1821–23.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2005, «Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide», mars (Paris : OCDE). Disponible sur Internet : www.mfdr.org/sourcebook/2-1Paris.pdf.
- , et Comité d’aide au développement (CAD), 2005, “Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress—Paris Declaration on Aid Effectiveness,” August (Paris: OECD). Disponible sur Internet : www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230756.pdf.
- , 2006, «Apports d’aide des membres du CAD» (Paris : OCDE). Disponible sur Internet : www.oecd.org.
- Oxfam International, 2003, “The IMF and the Millennium Goals: Failing to Deliver for Low Income Countries,” Oxfam Briefing Paper No. 54.
- , 2005, “Beyond HIPC—Debt Cancellation and the Millennium Development Goals,” Oxfam Briefing Paper No. 78.
- , 2006, “Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF Are Still Addicted to Attaching Economic Conditions to Aid,” Oxfam Briefing Paper No. 96.
- Perone, Perry, 2006, “A Response to Joseph Hanlon’s Recent Article, Donor Concern over IMF Cap on Aid Increases,” letter from IMF’s resident representative to Mozam-

- bique. Disponible sur Internet : www.imf.org/external/np/vc/2006/020706.htm.
- Physicians for Human Rights, 2004, "An Action Plan to Prevent Brain Drain: Building Equitable Health Systems in Africa." Disponible sur Internet : www.phrusa.org/publications/aids.html.
- Radelet, Steven, 2006, "IMF Facilities for Poststabilization Low-Income Countries," Chapter 20 in *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, ed. by Edwin M. Truman (Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics).
- Robb, Caroline M., 2003, "Poverty and Social Impact Analysis—Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences," IMF Working Paper No. 03/43 (Washington: International Monetary Fund). Disponible sur Internet : www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0343.pdf.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The End of Poverty: Economic Possibilities in Our Time* (New York: Penguin Press).
- , 2006, "IMF Can Help to End Shortfalls in Aid That Threaten Death to the Poor," Letter to the Editor in *Financial Times*, January 5.
- Simone, Alejandro, 2004, "Mali: Assessing the Poverty Impact of Macroeconomic Shocks" (Aide-Mémoire), November (Washington: International Monetary Fund).
- Weeks, John, and Terry McKinley, 2006, "Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications," Country Study No. 5 (New York: International Poverty Center, United Nations Development Programme).
- Wood, Angela, 2005, "Back to Square One. IMF Wage Freeze Leaves Zambian Teachers out in the Cold. Again," Briefing Paper, Global Campaign for Education. Disponible sur Internet : www.campaignforeducation.org/resources/Jun2005/back_to_square_one_tcm8-4743.pdf.
- , 2006, "IMF Macroeconomic Policies and Health Sector Budgets." Disponible sur Internet : www.bothends.org/politiekcafe/polcaf27-Synthesis_Report.pdf.

Déclaration du Directeur général
Réponse des services du FMI
Observations du BIE sur les réponses
de la Direction et des services du FMI

Résumé du Président par intérim

**DÉCLARATION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DU FMI
SUR LE RAPPORT DU BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION
SUR LE FMI ET L'AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

**Réunion du Conseil d'administration
5 mars 2007**

Nous prenons note avec satisfaction du rapport du BIE sur le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne, qui contribuera de façon importante à rendre plus efficace l'engagement du FMI aux côtés des pays à faible revenu. L'évaluation franche et les recommandations utiles que ce rapport contient aideront la Direction et le Conseil d'administration à préciser encore la mission et les politiques de l'institution tendant à aider les pays d'Afrique subsaharienne à se développer et à réduire la pauvreté. Ce rapport doit être considéré dans le contexte de la stratégie à moyen terme du FMI, qui réaffirme l'engagement du Fonds à l'égard des pays à faible revenu et fixe le cadre d'un recentrage de ses activités dans ces pays.

Il est encourageant que le rapport du BIE confirme l'amélioration des performances macroéconomiques qui s'est produite ces dernières années dans les pays d'Afrique subsaharienne, en notant que ce résultat est attribuable en partie aux conseils et aux actions du FMI. Le rapport constate que l'Afrique subsaharienne a connu une période sans précédent de croissance vigoureuse et de faible inflation, ce qui a contribué au recul de la pauvreté. Certes, plusieurs facteurs sont intervenus, mais les conseils de politique générale fournis par le FMI ont joué un rôle important en encourageant la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines et en accordant une plus grande place à l'utilisation de l'aide. En outre, l'initiative PPTTE et l'IADM ont sensiblement réduit les facteurs de vulnérabilités liés à l'endettement ainsi que le coût du service de la dette, ce qui a permis de faire un usage plus efficace du surcroît d'aide.

Le rapport reconnaît que, par le biais de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), le FMI a dûment rempli son rôle dans les domaines qui sont au cœur de sa mission, à savoir la promotion de la stabilité macroéconomique et d'une croissance de qualité. Le passage de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) à la FRPC a permis d'apporter de nombreuses améliorations à l'aide que le FMI fournit aux pays à faible revenu. À cet égard, le rapport cite, par exemple, la promotion d'une meilleure

mobilisation des ressources intérieures et l'augmentation des dépenses sociales, notamment par l'introduction dans les programmes de planchers pour cette catégorie de dépenses. Il souligne en particulier que le FMI a redoublé d'efforts pour encourager la bonne gouvernance budgétaire. Le rapport note aussi que le FMI adapte continuellement ses conseils de politique générale en fonction de l'évolution des circonstances, notamment en aidant les pays à faible revenu à utiliser l'aide de façon aussi efficace que possible en affrontant les défis macroéconomiques que cela implique. Compte tenu de tous ces progrès, nous contestons l'évaluation du rapport selon laquelle, au vu des pratiques suivies dans le cadre de la FRPC, le FMI «est retombé dans sa routine habituelle».

L'engagement du FMI dans les pays à faible revenu est et restera centré sur sa mission première, qui consiste à fournir des conseils de politique générale et à soutenir l'application de politiques macroéconomiques saines, sans quoi il ne peut y avoir de réduction durable de la pauvreté. On aurait pu s'attendre à ce que les résultats obtenus par le FMI soient évalués par rapport à la mission qui est la sienne en Afrique subsaharienne; pourtant, dans certains cas, ils sont évalués par rapport aux attentes de parties prenantes extérieures, ce qui complique l'interprétation de certaines constatations. Ainsi, le rapport estime que les programmes appuyés par le FMI n'ont guère progressé dans la prise en compte des inégalités de revenu. Or, les politiques concernant la répartition du revenu ne font généralement pas partie de la mission première du FMI. De fait, son rôle dans ce domaine ne consiste pas à agir directement, mais à être un partenaire agissant en coopération avec ceux qui sont spécialistes de la lutte contre la pauvreté, au premier desquels figure la Banque mondiale. Cela est aussi conforme aux engagements du FMI dans le cadre du Consensus de Monterrey. Il a toujours été entendu, par exemple, que l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social (AIPS) serait réalisée par d'autres organismes dans le cadre du processus d'établissement du DSRP (et utilisée ensuite par les services du FMI lors de l'élaboration des programmes). Nous acceptons toutefois l'avis

exprimé dans le rapport selon lequel il serait souhaitable d'apporter de nouvelles précisions sur ce point, en particulier dans nos déclarations publiques.

Le rapport estime aussi que le FMI a joué un rôle limité dans l'effort international de mobilisation de l'aide, en partie à cause du manque de cohérence des orientations données par le Conseil d'administration. Cette constatation met en relief l'importance que le Conseil d'administration définisse plus clairement la mission et les politiques du FMI pour les questions qui ont trait à l'aide.

Comme le rapport, nous estimons qu'il importe de faire une place au surcroît d'aide par la hausse des dépenses et des importations nettes, tout en soulignant que cela ne doit pas compromettre la stabilité macroéconomique. Le rapport estime que, conformément aux politiques approuvées par le Conseil d'administration, les programmes appuyés par la FRPC font généralement une place à l'utilisation de l'aide nouvelle dans les pays où les réserves sont suffisantes et l'inflation modérée. En revanche, le rapport constate que, dans les pays où les réserves de change étaient faibles et l'inflation élevée, une partie de l'aide a été épargnée. La résolution des problèmes d'instabilité macroéconomique, d'insuffisance des réserves ou d'endettement insoutenable est au cœur des activités du FMI. Dans certains cas, les réserves étaient auparavant tellement basses qu'elles ne pouvaient pas fournir de protection contre un choc; dans d'autres cas, l'accumulation de réserves était de nature plus temporaire, ce qui ne permettait pas d'utiliser les ressources efficacement sur longue durée. La stratégie du FMI continuera donc d'être appliquée cas par cas, l'objectif général consistant à amener tous les pays membres à faible revenu à une situation dans laquelle l'aide puisse être entièrement absorbée et dépensée efficacement.

Nous prenons acte de la suggestion du rapport selon laquelle il devrait y avoir davantage de cohérence entre les communications institutionnelles et les politiques approuvées par le Conseil d'administration. Des initiatives ont été prises pour apporter des améliorations substantielles dans ce domaine. Ainsi, le Département Afrique a mis en place une stratégie renforcée de déclarations publiques, qui concerne à la fois les messages destinés spécifiquement aux pays et les messages à caractère général. De façon plus générale, des efforts accrus ont été déployés dans toute l'institution pour améliorer la communication interne afin que les services du FMI aient une meilleure compréhension des priorités institutionnelles.

À l'avenir, nous conforterons notre engagement d'aider les pays à faible revenu, comme cela est prévu dans la stratégie à moyen terme. En particulier, le rapport 2006 sur la mise en œuvre de cette stratégie note : *«Les conseils de politique générale, l'aide au renforcement des capacités et les concours financiers du FMI doivent être centrés sur les domaines cruciaux du point*

de vue macroéconomique, ce qui comprend les institutions vitales pour la stabilité financière et la croissance économique. Il est vrai que les politiques et institutions macroéconomiques ne sont qu'une partie de l'équation et ne se traduisent pas nécessairement par des avancées sur le front de la croissance et de la lutte contre la pauvreté à moins que l'on adopte une démarche de développement plus pluridisciplinaire. Cela dit, une institution internationale de relativement petite taille telle que le FMI ne peut pas agir sur tous les fronts sans que son efficacité en pâtisse — y compris dans son domaine de compétence macroéconomique.»

Dans ce contexte, la Direction du FMI souscrit pour l'essentiel aux trois recommandations spécifiques du BIE.

- Premièrement, le rapport recommande que le Conseil d'administration clarifie les politiques du FMI en ce qui concerne plusieurs questions liées à l'aide, notamment la mobilisation de l'aide, les scénarios alternatifs, les AIPS et les cadres budgétaires favorables aux pauvres et à la croissance. Nous attendons avec intérêt que le Conseil d'administration formule des orientations dans tous ces domaines lorsqu'il examinera le rapport du BIE et les documents à paraître des services du FMI sur les sujets connexes.
 - Deuxièmement, le rapport recommande que la Direction établisse des mécanismes transparents pour permettre le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des orientations clarifiées. Bien qu'il existe déjà un processus d'examen interne bien rodé destiné à garantir que les directives du Conseil d'administration soient appliquées de manière cohérente dans tous les pays, nous convenons que les mécanismes de suivi pourraient être renforcés, par exemple les évaluations *ex post* des accords passés du FMI et l'établissement d'un bilan plus général à l'occasion des revues périodiques de la FRPC par le Conseil d'administration.
 - Troisièmement, le rapport recommande que la Direction clarifie les attentes — et les disponibilités en ressources — concernant les rapports des représentants résidents et des chefs de mission avec les groupes de donateurs et la société civile sur le terrain. L'évaluation généralement positive que les autorités nationales font de leurs relations de travail avec le FMI est encourageante. Cependant, les réactions plus contrastées de la part des donateurs appellent en effet des améliorations sur le plan de la coordination et de la communication. Nous devons aussi mieux communiquer avec les autres parties prenantes extérieures, notamment les organisations de la société civile et les parlementaires. Compte tenu de la disponibilité limitée des services du FMI et des contraintes budgétaires, cela doit être fait selon une démarche ordonnée.
- Après l'examen par le Conseil d'administration du rapport du BIE, et conformément aux nouvelles politiques régissant les travaux des services du FMI après

la publication des rapports du BIE, nous reviendrons devant le Conseil d'administration pour lui soumettre un plan de travail détaillé assorti des coûts à prévoir pour le réaliser. Compte tenu du programme de travail du FMI, il est déjà prévu que le Conseil d'administration examine au cours des mois à venir plusieurs documents des services de l'institution, qui porteront sur la plupart des questions soulevées dans le rapport du BIE, notamment le rôle du FMI dans le processus d'établissement des DSRP, la collaboration avec les donateurs et la gestion des flux d'aide ainsi que les questions touchant à l'élaboration des programmes dans les pays à faible revenu. Nous comptons que ces

discussions, outre les leçons tirées du rapport du BIE, aideront à améliorer l'efficacité de l'action du FMI dans les pays à faible revenu. Nous étudierons toute modification nécessaire de notre programme de travail, en en référant au Conseil d'administration, pour résoudre les questions soulevées dans ce rapport et à la lumière des orientations fournies par le Conseil d'administration.

Une fois encore, la Direction du FMI prend note avec satisfaction du rapport du BIE et a la ferme intention de mettre à profit les leçons qu'il contient. On trouvera ci-joint des commentaires plus détaillés des services du FMI au sujet des constatations et recommandations figurant dans le rapport du BIE.

RÉPONSE DES SERVICES DU FMI AU RAPPORT DU BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION SUR LE FMI ET L'AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Réunion du Conseil d'administration
5 mars 2007

Le rapport du BIE souligne les défis relevés par le FMI et la complexité du travail qu'il a accompli pour que les pays africains bénéficient d'une aide et que celle-ci soit utilisée de manière efficace. Il propose des analyses pertinentes, et les services du FMI souscrivent à bon nombre de ses constatations, conclusions et recommandations, qui nous aideront à préciser le mandat de l'institution et à renforcer l'efficacité de son action. Les recommandations devraient être considérées dans le cadre de la stratégie à moyen terme (SMT) du FMI, qui définit le cadre d'un engagement plus ciblé sur les pays à faible revenu. La SMT a amorcé un processus qui permettra de traiter des questions de fond évoquées dans les recommandations du rapport du BIE, et ces constatations seront utiles pour assurer que les travaux conduits dans le cadre de cette stratégie se concentrent sur les véritables problèmes.

Le rapport reconnaît que l'Afrique subsaharienne (ASS) a connu une période de forte croissance et de faible inflation sans précédent qui a contribué au recul de la pauvreté. Il présente pour l'essentiel l'amélioration des performances de l'ASS comme un élément du «contexte extérieur» dans lequel s'inscrit le travail du FMI auprès des pays à faible revenu, plutôt qu'il n'analyse dans quelle mesure les programmes appuyés par la FRPC ou d'autres formes d'aide du FMI expliquent ce résultat. Si plusieurs facteurs ont joué, les avis de politique économique du FMI ont contribué à la promotion de politiques macroéconomiques avisées et à l'utilisation efficace de l'aide. Les conseils du FMI ont été complétés par un vaste effort d'assistance technique couvrant un éventail de questions budgétaires, monétaires et financières. En outre, l'initiative en faveur des PPTE et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) ont considérablement diminué les facteurs de vulnérabilité liés à l'endettement et abaissé le coût du service de la dette, élargissant par là même la marge de manœuvre budgétaire. Le rapport reconnaît aussi que le FMI a amélioré ses projections d'afflux de l'aide dans un environnement changeant et parfois incertain en la matière, et a catalysé celle-ci via les évaluations macroéconomiques effectuées dans le cadre de la FRPC.

Le rapport fait état à maintes reprises du processus d'adaptation empirique observé dans un grand nombre de domaines, et cite notamment l'approche flexible adoptée en ce qui concerne l'utilisation du surcroît d'aide et le recentrage de celle-ci sur les plus démunis. De nombreuses améliorations spécifiques sont analysées (promotion de la mobilisation des ressources intérieures, fixation de planchers des dépenses sociales, soutien à la gouvernance budgétaire, emploi de clauses d'ajustement moins rigoureuses pour les programmes, par exemple). Dans ce contexte, le constat selon lequel, au terme de la période examinée, le FMI «est retourné à sa routine habituelle» paraît être en porte-à-faux avec les réflexions présentées dans le corps du document.

En règle générale, l'interprétation de certaines constatations est compliquée par l'ambiguïté qui entoure la norme d'évaluation utilisée. On s'attendrait à ce que les performances du FMI soient mesurées à l'aune du mandat confié par son Conseil d'administration ou défini par la Direction. Or, si le rapport recourt parfois à cette mesure comme norme d'évaluation, il juge souvent des résultats obtenus par le FMI en fonction des attentes de certaines parties prenantes extérieures. Nous reconnaissons que quelques-unes des critiques contenues dans le rapport ont trait à des domaines dans lesquels le mandat de l'institution est ambigu, mais le rapport aurait pu être plus explicite sur bien des points, et indiquer les attentes de quelles parties prenantes avaient été ou non satisfaites.

D'autre part, si le mandat du FMI défini par le Conseil sert de point de repère pour une partie des évaluations, l'interprétation de ce mandat par le BIE ne coïncide pas toujours avec celle des directives du Conseil par les services du FMI. Les programmes appuyés par la FRPC mettent l'accent sur la stabilité macroéconomique et la croissance, qui favorisent à leur tour la réalisation des objectifs souhaités, à savoir le relèvement des niveaux de vie et la réduction de la pauvreté. L'orientation de la FRPC en faveur du recul de la pauvreté, et les choix opérés par la Direction et les services du FMI pour aider les pays à réduire celle-ci doivent être compris en ayant à l'esprit ces directives primordiales, et les

critiques spécifiques faites par le BIE devraient être évaluées sous cet angle :

- Le rôle joué par le FMI pour favoriser l'augmentation de l'aide et mobiliser celle-ci est un thème central du rapport. Le BIE observe que le FMI a peu fait pour la mobilisation de l'aide, non sans reconnaître que le Conseil n'a pas donné aux services du FMI un mandat précis dans ce domaine. Parallèlement, on attend des services du FMI qu'ils s'assurent que chaque programme approuvé par le Conseil est «intégralement financé». Nous reconnaissons qu'il importera de préciser la signification de l'expression «intégralement financé» dans le cadre des stratégies de développement axées sur la croissance.
- D'autre part, l'analyse développée dans le rapport suppose implicitement que le FMI devrait aider plus activement les pays confrontés à des problèmes de redistribution liés à leur programme d'accélération de la croissance. Mais, là encore, les orientations données par le Conseil ont bien indiqué que, si le FMI doit garder à l'esprit les conséquences distributives des programmes qu'il appuie, il n'a pas vocation à être le chef de file pour toute une série de politiques influant sur cette question — ce mandat est celui de la Banque mondiale et d'autres donateurs.
- Enfin, les services du FMI devraient incorporer aussi souvent que possible une analyse de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) de bonne qualité dans leurs avis et programmes. Cependant, ils ne sont pas chargés de conduire ces AIPS — même s'ils l'ont fait, dans un nombre limité de cas, en interne et au coup par coup lorsque les ressources disponibles le permettaient, en mettant largement l'accent sur la réduction des transferts ou subventions coûteux et inefficaces ou l'atténuation de l'impact de la hausse des prix pétroliers sur les groupes vulnérables. Nous acceptons cependant l'assertion du rapport selon laquelle il devrait être possible d'améliorer la coordination avec la Banque mondiale pour ce qui concerne l'utilisation de l'AIPS dans la mise au point des programmes. Nous notons à cet égard que le rapport constate que les services du FMI estiment que la Banque mondiale n'a pas toujours fourni en temps utile une AIPS de qualité, il met en avant le flou initial sur le rôle de la Banque mondiale plutôt que la teneur même de son travail. Nous pourrions aussi citer des exemples de collaboration réussie entre la Banque mondiale et le FMI, comme dans le cas du Ghana (réforme du secteur de l'électricité) ou du Burkina Faso (réforme de la filière coton), par exemple.

Accorder une place au surcroît d'aide

Nous nous félicitons que l'accent soit mis sur l'utilisation du surcroît d'aide en augmentant les dépenses et les importations nettes. De fait, comme il est indiqué

dans le rapport, les orientations données par le Conseil vont tout à fait dans le sens d'une stratégie de «dépense et absorption» là où celle-ci est compatible avec le maintien de la stabilité macroéconomique. Toutefois, lorsque le rapport laisse entendre que le FMI avait promis le «passage à ... des programmes prenant en compte l'absorption programmée du surcroît d'aide» (page 7, premier paragraphe), cette suggestion doit être nuancée car, sous le régime de la FRPC, assurer la stabilité macroéconomique et limiter les facteurs de vulnérabilité financière continueront à figurer parmi les objectifs majeurs des programmes prévoyant notamment la constitution d'un volant de réserves à titre de précaution. Lorsque les pays s'efforcent de parvenir à cette stabilité, l'absorption n'est pas forcément le meilleur moyen d'assurer une croissance soutenue et un recul de la pauvreté. Le FMI a en fait modifié la teneur de ces programmes dans les pays en phase de stabilisation avancée, pour lesquels l'objectif est passé de la stabilisation à l'accélération de la croissance.

La question est alors de savoir si le FMI est allé assez loin, et assez vite, dans son approche de l'utilisation du surcroît d'aide. On pourrait, à la lecture de ce rapport, conclure que ses auteurs font valoir que la dépense et l'absorption immédiates sont toujours la meilleure stratégie à suivre; par exemple, ils laissent entendre que le FMI aurait bloqué sans raison l'aide dans certains pays qui affichaient des réserves peu élevées. Nous préférons quant à nous parler d'une stratégie qui pourrait prévoir, pendant que les pays concernés s'appliquent à sortir de l'instabilité, l'épargne d'une partie des flux d'aide à titre de précaution tout à fait justifiée — pour constituer par exemple un volant de réserves extérieures, alléger le fardeau d'un endettement excessif, lisser les dépenses dans un contexte de volatilité de l'aide et limiter la capacité d'absorption, ou accompagner un processus de désinflation¹.

Sur un plan plus technique, l'analyse quantitative de l'utilisation programmée de l'aide est innovante et stimulante, sa méthodologie et le champ qu'elle couvre ne permettent pas d'évaluer si les programmes du FMI font une place à l'aide dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle. En particulier :

- L'analyse du lien entre l'aide et le couple dépense-absorption est statique. Il suggère que, dans les pays qui ont des problèmes d'instabilité macroéconomique, la mise en réserve d'une partie de l'aide est programmée. Cette politique est bonne lorsqu'elle débouche finalement sur une situation dans laquelle l'aide peut être totalement absorbée et dépensée — mais l'analyse ne nous donne aucune indication à ce sujet.

¹Dans ce contexte, le fait que l'on considère à plusieurs reprises comme «élevé» un minimum de réserves équivalant à deux ou trois mois d'importations (ce qui est peu, en regard de la prévalence des chocs) donne l'impression que les équipes du FMI se sont montrées trop zélées.

- L'accent mis sur l'utilisation immédiate (c'est-à-dire la même année) du surcroît d'aide implique que toute tentative de lissage des dépenses apparaîtra comme une combinaison de dépense et d'absorption partielle².

Projections des flux d'aide

Il nous paraît très utile que le rapport appelle à une plus grande transparence des modalités selon lesquelles le FMI établit ses prévisions d'aide. Celles-ci ont dans l'ensemble reflété l'évolution de l'environnement de l'aide, s'adaptant à l'augmentation avérée de celle-ci dans certains pays depuis quelques années. Nous jugeons encourageant aussi que le rapport constate que les prévisions d'aide sont exactes à l'horizon d'un an, qui est le plus important sur le plan opérationnel. Quoi qu'il en soit, lorsque le rapport conclut qu'il est difficile pour les lecteurs de comprendre la nature des projections des programmes appuyés par le FMI, cela demande selon nous une meilleure explication de la stratégie du programme. Plus particulièrement, en l'absence d'engagement à plus long terme des donateurs, les projections du FMI pour l'année suivant le programme tendent à être prudentes. Ceci étant posé, les programmes appuyés par le FMI sont mis à jour fréquemment (d'ordinaire tous les six mois au moins), alors que les projections pour l'année qui suit un programme ont moins d'impact sur le plan opérationnel. En outre, vu l'incertitude qui entoure l'aide, les autorités préfèrent souvent des projections prudentes, qui évitent les perturbations coûteuses du processus budgétaire (dues par exemple aux alternances d'arrêts et de reprise des projets).

Nous reconnaissons qu'il est important que les autorités mettent au point, avec le concours du FMI et de leurs autres partenaires, différents cadres macroéconomiques reposant sur différents scénarios d'aide. Les programmes appuyés par la FRPC se fondent nécessairement sur un scénario de référence unique qui guide les autorités dans leurs décisions économiques immédiates, mais qui peuvent faire l'objet de fréquentes révisions à mesure que l'environnement extérieur, et en particulier l'allocation de l'aide, évolue. Parallèlement, nous avons vu se développer le recours aux scénarios multiples dans les DSRP, les analyses de viabilité de la dette et les rapports établis par le FMI dans le cadre de la surveillance, conformément aux encouragements donnés par le Conseil, et il faut aller plus loin dans ce sens.

²Pour un examen des autres problèmes liés à la méthode d'estimation, voir appendice 1.

Liste des «principales caractéristiques» et DSRP³

Les préoccupations légitimes exprimées dans le BIE quant à l'impact social des politiques économiques conduites dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC doivent être prises en considération dans les DSRP, où ces questions sont examinées par les autorités nationales, en consultation avec les autres parties prenantes. On s'attendait à ce que la FRPC s'inspire largement des DSRP pour des questions telles que l'identification des dépenses favorables aux pauvres, l'établissement de priorités en la matière, les AIPS, la capacité d'absorption et les différents scénarios de dépenses possibles. L'origine des faiblesses observées dans ces domaines se trouve donc souvent dans le processus des DSRP eux-mêmes (dans lequel chacun convient que le FMI doit jouer un rôle clé) et, dans certains cas, le problème peut être d'assurer une collaboration plus efficace du pays concerné, de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre d'un DSRP.

- La nécessité d'entreprendre une analyse des contraintes qui limitent la capacité d'absorption dans le cas des programmes sectoriels met en lumière une tension dans la division du travail convenue entre le FMI et la Banque mondiale. Le rapport note d'abord que le relatif manque d'attention du FMI pour les contraintes de capacité d'absorption de l'aide dans les domaines de l'éducation, de la santé ou des infrastructures (où la Banque mondiale joue le rôle de chef de file) s'inscrit dans cette division du travail, mais il y voit ensuite une occasion manquée d'analyser les synergies entre des domaines où la Banque mondiale joue ce rôle moteur sur un point, et le FMI sur un autre. Le lien étroit entre les politiques microéconomique et macroéconomique dans ce domaine suppose une coopération institutionnelle plus étroite que celle qui existe à l'heure actuelle, comme le relève aussi la SMT. Les suggestions du rapport visant à améliorer cette coopération sont utiles à cet égard.
- Il faudra aussi répondre aux préoccupations que soulèvent les définitions trop contraignantes des priorités de dépense par le biais des DSRP, dans lesquels sont définies ces dépenses. On notera que le FMI, de même que la communauté des bailleurs de fonds, a fait preuve de souplesse dans la définition des priorités de dépense dans les pays où le point de vue des autorités sur ce point a évolué. Dans le domaine des infrastructures, en particulier, le FMI doit suivre l'avis des autres experts pour déterminer si telle ou telle dépense peut être considérée comme prioritaire ou favorable aux pauvres. Il semble aussi y avoir une

³Le rapport du BIE prend pour repère la liste des principaux éléments des programmes appuyés par la FRPC qui supportent leurs objectifs spécifiques de croissance et de réduction de la pauvreté, lesquels sont aussi ancrés par le DSRP.

certaine tension entre les déclarations du rapport du BIE selon lesquelles i) les services du FMI n'ont pas systématiquement encouragé les mesures budgétaires en faveur des pauvres, et ii) les autorités ont considéré que les services du FMI mettaient trop l'accent sur ce type de dépenses.

- En résumé, l'assertion selon laquelle le FMI a peu fait pour prendre en compte les questions liées à la composition des dépenses doit être nuancée. Dans la répartition des compétences entre la Banque mondiale et le FMI, la première joue le rôle de chef de file pour les questions relatives à la composition des dépenses. Dans ce cadre, toutefois, le FMI a répondu activement aux préoccupations touchant à l'allocation des dépenses⁴. En fait, comme l'observe le rapport, les efforts déployés par le FMI ont aidé à assurer que les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté augmentent rapidement durant la période d'évaluation (les autorités ont même considéré que les services du FMI insistaient trop sur les dépenses en faveur des pauvres). Enfin, le recours au plafonnement de la masse salariale répondait en partie au souci d'assurer que des ressources suffisantes soient affectées directement aux dépenses non salariales prioritaires ou aux dépenses en capital. Parallèlement, le FMI a donné récemment comme directive à ses chefs de mission en ASS de décourager le plafonnement de la masse salariale, étant donné son caractère brutal⁵.

Stratégie de communication et de coordination avec les donateurs

Le constat global du rapport, qui met en lumière le décalage ressenti, dans le grand public, entre la rhétorique du FMI sur l'aide et le travail qu'il accomplit effectivement dans les pays membres, doit inciter l'institution à améliorer sa communication. Les efforts devraient viser maintenant à préciser le mandat du FMI dans le cadre de la SMT et à améliorer la communication institutionnelle sur les discussions organisées et les politiques conduites au niveau de chaque pays membre. Ces mesures pourraient faire fond sur les travaux consacrés récemment au renforcement des actions de sensibilisation extérieure. En particulier, le Département Afrique a lancé en 2004 une stratégie de communication externe combinant des messages à portée spécifiquement nationale et d'autres de caractère plus général. Une équipe de communication externe regroupant des membres du

⁴Le rapport aurait pu mentionner les travaux analytiques et les études pilotes du FMI sur les investissements publics (notamment pour l'Éthiopie et le Ghana) et sur les partenariats public-privé.

⁵En outre, les autorités nationales ont estimé parfois que le plafonnement de la masse salariale aidait à désamorcer les pressions sur les salaires et à répondre aux questions posées par les sureffectifs dans la fonction publique, la vigueur des organisations syndicales ou les groupes de pressions sectoriels.

Département Afrique et du Département des relations extérieures a été créée et des stratégies spécifiques ont été élaborées pour huit pays membres.

Dans ce contexte, le jugement relativement positif que les autorités portent sur leurs relations de travail avec le FMI est important. Les autorités nationales sont le premier partenaire du FMI, puisque l'institution a pour rôle de promouvoir la stabilité macroéconomique et la croissance en proposant des avis de politique économique et un appui financier et en travaillant au renforcement des capacités des pays membres. Il est essentiel d'établir une solide relation de travail avec les autorités, et il semble que le FMI ait su nouer de telles relations avec ses interlocuteurs privilégiés dans les gouvernements nationaux (le ministère des finances et la banque centrale, habituellement). Ces dernières années, cependant, les missions du FMI ont en général pris contact avec un plus large éventail de ministres (ceux de la santé et de l'éducation, notamment) ainsi qu'avec d'autres organismes officiels.

La nécessité d'améliorer la coordination avec les bailleurs de fonds soulève aussi des préoccupations particulières. Il est primordial d'établir une communication suivie entre les équipes du FMI sur le terrain et les bailleurs de fonds si l'on veut que les deux parties apportent une aide efficace aux pays à faible revenu. Ces relations sont par définition complexes, étant donné la diversité des opérations conduites par les donateurs. Le FMI et ces derniers sont conscients des difficultés que soulève cette coordination, et l'institution continuera de participer activement aux efforts déployés au plan international pour progresser dans ce sens, conformément à la Déclaration de Paris de 2005.

Enfin, il importe de reconnaître que l'amélioration des relations avec les ONG locales pose elle aussi des problèmes complexes. Comme le rappelle le rapport, le calendrier chargé de chaque mission ne leur permet pas toujours de toutes les rencontrer, et il faut tenir compte du point de vue des autorités. Étant donné la multiplicité et la diversité des ONG, il faut que l'effort de sensibilisation obéisse à des priorités. Il sera utile, à cet égard, d'établir une communication régulière entre les équipes du FMI et les représentations parlementaires des pays membres.

Recommandations

Ces observations étant faites, et compte tenu de ces évaluations, les services du FMI souscrivent aux diverses recommandations du rapport du BIE.

La première recommandation appelle à préciser davantage le mandat du Conseil d'administration du FMI et les politiques qu'il mène dans plusieurs domaines liés à l'aide. Le rapport du BIE montre dans quelle mesure il est possible de définir plus clairement les engagements du FMI vis-à-vis des parties prenantes

extérieures à l'institution. Sur plusieurs points, les services du FMI gagneraient par ailleurs à ce que l'on précise leur mandat en s'appuyant sur la SMT, notamment au sujet du rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide. Le BIE propose en outre que les orientations portent aussi sur les seuils de dépenses et d'absorption du surcroît d'aide, mais des seuils généraux ne peuvent pas prendre correctement en compte les multiples spécificités (capacité d'absorption, facteurs de vulnérabilité macroéconomique, système monétaire et régime de change, cadre budgétaire, etc.) de chaque pays. Aussi les directives données devraient-elles viser avant tout à préciser le cadre conceptuel adopté et les meilleures pratiques reconnues, en vue de leur application dans chaque pays. Les prochains rapports au Conseil sur le processus des DSRP, l'afflux d'aide et la conception des programmes, les cadres budgétaires appropriés pour gérer le surcroît d'aide et la gestion des finances publiques dans un contexte d'augmentation de l'aide, devraient permettre de commencer à appliquer cette recommandation.

Nous accueillons favorablement aussi la recommandation selon laquelle il faut veiller à la cohérence de la communication institutionnelle avec les politiques opérationnelles approuvées par le Conseil. Le Département des relations extérieures du FMI a lancé un processus de ce type en mettant sur pied de nouvelles procédures destinées à mieux intégrer les opérations et la communication du FMI.

La seconde recommandation vise à établir des mécanismes transparents de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des directives qui auront été précisées. Nous observons à cet égard qu'un processus d'examen interne approfondi est en place pour assurer une exécution cohérente des directives du Conseil dans les différents pays membres. Toutefois, nous reconnaissons que des mécanismes supplémentaires sont nécessaires pour répondre en particulier aux préoccupations formulées en dehors de l'institution. Nous estimons aussi qu'il pourrait être utile d'effectuer des évaluations *ex post* des accords passés antérieurement par le FMI avec certains pays membres et de procéder à un plus large examen de ces questions lors des revues périodiques de la FRPC par le Conseil.

La recommandation finale du rapport est de préciser les résultats escomptés de l'interaction des représentants résidents et chefs de mission du FMI avec les bailleurs de fonds et la société civile au plan local — ainsi que les ressources disponibles à cette fin. Comme il est indiqué plus haut, les réponses mitigées des bailleurs de fonds sont particulièrement préoccupantes et justifient que l'on redouble d'efforts pour améliorer la communication et la coordination. Le FMI s'efforcera de relever les défis importants et complexes que l'évolution des modalités de l'aide et la décentralisation des opérations des bailleurs de fonds lancent à ses missions et à ses représentants résidents, tout en tenant compte des con-

traintes budgétaires et des effectifs disponibles. Nous observons, à cet égard, que le rapport du BIE n'envisage pas la nécessité de déterminer des priorités dans l'environnement budgétaire actuel.

Appendice I. Observations sur l'analyse quantitative de l'utilisation du surcroît d'aide

Outre les problèmes recensés dans le corps du texte, plusieurs difficultés supplémentaires compliquent aussi l'estimation et l'interprétation de la place effectivement accordée, via l'augmentation des dépenses budgétaires et des déficits extérieurs courants, à un afflux d'aide supérieur au volume programmé. En particulier :

- L'accent mis sur les moyennes et les résultats de la régression dans l'analyse du degré de dépense et d'absorption de l'aide prévu dans les programmes pourrait être trompeur. À titre d'exemple, si tous les pays «dépensent et absorbent» ou «ne dépensent pas et n'absorbent pas», on obtiendra en moyenne des dépenses et une absorption partielles. Ce cas de figure sera alors présenté comme l'exemple type, même si aucun pays n'affiche effectivement ce type de comportement.
- Les régressions qui étayent les résultats mis en avant dans le rapport excluent le terme constant, au risque de biaiser les estimations et de fausser les conclusions.
- Le rapport semble indiquer que les dépenses programmées sur la base de l'aide sont limitées si l'inflation dépasse une fourchette de 5 à 7 %, mais il se peut que, dans les faits, ce soit les efforts déployés pour abaisser un niveau d'emprunt public élevé qui aboutissent à ce résultat. Dans l'estimation économétrique, c'est toujours l'inflation que l'on utilise pour donner une idée approximative des conditions macroéconomiques. Cela revient cependant à faire abstraction du rôle potentiellement important des emprunts public intérieurs qui, lorsqu'ils sont élevés, entraînent souvent une forte inflation. Nous estimons que cette omission est suffisamment importante pour jeter un doute sérieux sur toute conclusion qui pourrait être tirée de ces résultats.
- Le rapport ne tient pas toujours compte de l'interaction des décisions d'absorption et de dépense. Dans l'annexe 2, par exemple, les équations de l'absorption et des dépenses sont estimées séparément. Du point de vue opérationnel, toutefois, les degrés d'absorption et de dépenses sont codéterminés (l'inflation peut être élevée parce que le pays a montré dans le passé une certaine réticence à absorber les flux d'aide, entraînant des injections de liquidité excessives à mesure que l'aide était dépensée. Dans cette situation, il serait judicieux de programmer des dépenses moins élevées, mais parce que l'absorption anticipée est faible, et non parce que l'inflation est élevée.)

- L'approche retenue, qui consiste à mesurer les projections d'aide au regard des résultats en utilisant le ratio aide/PIB, soulève une question : l'analyse ne précise pas d'où viennent les écarts entre prévisions et résultats. Sont-ils dus à une sous-estimation de l'aide nominale, ou à une surestimation de la croissance du PIB réel?

Il aurait été utile, dans cette analyse, de faire une distinction entre les différents types de fourniture d'aide (soutien budgétaire ou soutien de projets) et d'analyser comment ils sont traités dans des programmes appuyés par le FMI. En général, les cibles des programmes permettent le décaissement *intégral* des financements des *projets*, puisqu'elles sont directement liées aux dépenses affectées spécifiquement à ces projets — qui ont d'ordinaire un fort contenu d'importations — et peuvent être soumises à des procédures spécifiques pour chaque bailleur de fonds. En revanche, les cibles budgétaires et les clauses d'ajustement des programmes s'appliquent en général au soutien *budgétaire*, qui n'est *pas* lié à des dépenses spécifiques et peut être moins prévisible dans son calendrier et ses montants, en particulier pour les années suivantes (étant donné les cycles budgétaires des bailleurs de fonds). Cette distinction — décaissement intégral possible pour les projets, combinaison de cibles et de facteurs d'ajustement pour le soutien budgétaire — aurait pu aider aussi à corriger certains des «déséquilibres perçus dans le public». Elle pourrait aussi expliquer en partie le «biais» apparent contre les dépenses d'infrastructure, puisque celles-ci tendent à être liées aux décaissements relatifs aux projets, qui ne sont pas compensés lorsqu'ils sont retardés ou n'ont tout simplement pas lieu.

Appendice 2. Corrections factuelles et erreurs typographiques

- L'assertion de la note 3 de la page 6, selon laquelle les limitations (généralement égales à zéro) imposées aux prêts non concessionnels n'ont en général pas été contraignantes (et étaient donc superflues), est fragile. Le caractère contraignant de ces limitations ne peut pas être observé directement, et elles ont été enfreintes dans plusieurs cas.
- À la page 6, le quatrième paragraphe du rapport laisse entendre qu'il n'y a pas eu de recul significatif de la pauvreté dans les 29 pays d'ASS qui ont bénéficié de la FRPC entre 2000 et 2005, c'est-à-dire durant la période sur laquelle porte l'essentiel du rapport. Cette assertion repose sur Chen et Ravallion (2004), qui utilisent des données de la fin 2001 (voir tableau H du graphique 2.1 du rapport). Les pays d'ASS qui ont bénéficié de la FRPC devraient avoir enregistré un certain recul de la pauvreté sur la période 2001–05, puisque le revenu par habitant a très sensiblement augmenté (voir panneau G du graphique 2.1).

- Les analyses de la viabilité de la dette utilisant le cadre type mis en place par le FMI pour suivre la dynamique de la dette des pays à faible revenu sont obligatoires pour tous les pays classés dans cette catégorie et ne se limitent donc pas aux seuls PPTE (page 11, dernier paragraphe).
- Il y a une incohérence dans les termes utilisés au troisième point de la page 2 et au troisième point de la page 32. Rendant compte de l'expérience du FMI en matière d'AIPS, comme ils le font aussi pages 16 et 17, à la section consacrée aux «analyses de l'impact sur la pauvreté et le social», les auteurs signalent les contraintes qui pèsent sur l'implication du FMI dans ce domaine, et ne blâment personne. Cependant, quand on lit la phrase qui clôt le dernier de ces points, l'emploi du terme «aussi» implique que cette expérience serait à l'exemple de carence de la collaboration Banque mondiale–FMI, ce qui n'est pas vraiment le cas. Il conviendrait donc de supprimer «aussi».

Observations relatives à certains pays

Bénin

- Page 16, note 43 : pour le Bénin, aucune conditionnalité formelle (sous forme de plancher) n'a été prévue en matière de dépenses de lutte contre la pauvreté dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC aujourd'hui ou dans le passé. Cependant, les dépenses affectées aux secteurs prioritaires (éducation et santé, agriculture, travaux publics et énergie, gestion de l'eau) dans le DSRP pour 2002–05 ont été ciblées à 28 % des dépenses totales.

Cameroun

- Page 60, premier paragraphe : pour le Cameroun, il n'a pas été prévu de plafonner la masse salariale, mais les dépenses consacrées aux biens et services. La référence faite dans ce paragraphe devrait être nuancée, de façon à cadrer avec le tableau A3.4 (page 64).

Ghana

- Page 13, dernier paragraphe : les données des services du FMI ne font pas apparaître d'augmentation projetée de l'aide à moyen terme.
- Page 23 : s'agissant des emprunts non concessionnels, la formulation correcte est que les autorités ne s'intéressent à ce type d'emprunt qu'après avoir épuisé toutes les sources de financement concessionnel et seulement pour des projets d'investissement à forte rentabilité.
- Page 59, début de la première colonne : le Ghana appartient également au groupe de pays où la discussion du taux de change portait aussi sur la pro-

ductivité et l'efficacité des réformes engagées pour rehausser celle-ci.

- Page 59 : la taille du déficit budgétaire ne figurait pas parmi les critères de réalisation de l'accord FRPC du Ghana pour 2003–06. Le critère de réalisation concernait le financement intérieur net de l'État.
- Page 59, cinquième paragraphe : le rapport indique que le ratio de recettes faisait partie de la conditionnalité du programme, ce qui n'était pas le cas.
- Page 73, quatrième paragraphe : même révision qu'à la page 23 pour les emprunts non concessionnels. La question a été évoquée non seulement par le Groupe consultatif, mais aussi dans le cadre de certaines missions de revue des accords.
- Tableau A3.6. Dans le cas du Ghana, il faut noter que l'AIPS a été réalisée *ex ante* (avant la réforme de la tarification des produits pétroliers en février 2005) et non pas *ex post*. De fait, les mesures compensatoires adoptées par les autorités s'inspiraient largement des conclusions de l'AIPS conduites par le Département des finances publiques.

Malawi

- Page 15, note 43 : aucune conditionnalité formelle (sous forme de plancher) n'a été appliquée aux dépenses de lutte contre la pauvreté dans le programme FRPC en cours (celui de 2005). Pour l'accord FRPC de 2000, le programme initial n'incluait pas de conditionnalité formelle (sous forme de plancher) pour les dépenses de lutte contre la pauvreté, la première revue de 2003 non plus.
- Page 17, premier paragraphe, dernière phrase : sous le régime de l'accord FRPC 2005, les clauses d'ajustement permettaient une augmentation des dépenses discrétionnaires de l'État dans le cas où d'autres dépenses courantes de santé (financées dans le cadre du programme sectoriel de lutte contre le SIDA) seraient plus élevées que prévu, et une augmentation des dépenses salariales de l'État au cas où les dépenses salariales dans le secteur de la santé (financées dans le cadre du même programme sectoriel) seraient elles aussi plus élevées que prévu. Les dépenses de lutte contre la pauvreté n'étaient pas une cible quantitative dans l'accord FRPC pour 2000, et il n'y avait donc pas de clauses d'ajustement.
- Page 19, premier paragraphe : le rapport précise à juste titre que les documents du programme ne font pas état (à ce jour) de mesures compensatoires liées aux AIPS. Cependant, cela est dû en grande partie au fait que l'AIPS sur les engrais a été engagée en février 2006, tandis que le dernier rapport des services du FMI date d'août 2006. À l'heure actuelle, toutefois, le gouvernement n'a pas fait savoir qu'il entendait adopter les recommandations de l'AIPS.
- Page 59, quatrième paragraphe : aucune conditionnalité n'a été prévue en ce qui concerne la taille du déficit

budgétaire dans l'accord FRPC en vigueur (approuvé en 2005) ou dans l'accord précédent, approuvé en 2000. Dans les deux cas, le critère de résultat retenu visait les emprunts intérieurs de l'État.

- Page 61, premier paragraphe : aucune conditionnalité n'a été appliquée aux dépenses prioritaires dans l'accord FRPC approuvé en 2005 ou dans l'accord précédent, approuvé en 2000. L'accord FRPC en vigueur (celui de 2005) plafonne les dépenses discrétionnaires de l'État.
- Page 61, premier paragraphe : l'accord FRPC actuel ne prévoit qu'une clause d'ajustement autorisant des dépenses salariales plus élevées si elles sont financées dans le cadre d'un programme sectoriel s'appliquant à la santé, et non pas aux domaines prioritaires d'une façon générale.
- Page 65, tableau A3.5 : l'accord FRPC de 2000 a expiré alors que seule la première revue avait été achevée en octobre 2003. Il n'y a pas eu de seconde revue, et il n'y a eu en aucun cas de conditionnalité chiffrée concernant la masse salariale. Cette conditionnalité existe en revanche dans l'accord FRPC de 2005.
- Page 65, tableau A3.5 : l'accord FRPC de 2000 a expiré alors que seule la première revue avait été achevée en octobre 2003. Dans les deux cas, il n'y a pas eu d'objectif indicatif pour les dépenses de lutte contre la pauvreté. Pourquoi est-il fait référence au programme de 2002?

Mali

- Page 66, le tableau A3.6 (qui porte sur l'utilisation de l'AIPS) devrait citer le document consacré aux questions générales publiées en mars 2006, qui évalue les effets distributifs d'une hausse des prix pétroliers au Mali.

Ouganda

- Le critère de réalisation pour les dépenses de lutte contre la pauvreté (page 15, troisième paragraphe; page 15, note 43; annexe 3, page 61, premier paragraphe; et tableau A3.5) est devenu un objectif indicatif dans le cadre du dernier accord FRPC (2002).

Rwanda

- Le rapport indique que le syndrome hollandais n'était pas une occupation majeure (page 59, haut de la première colonne, annexes 3 et 4). Cela ne correspond pas exactement au point de vue des services du FMI présenté dans le document EBS/05/55 (4^e revue de la FRPC, paragraphe 11) : «Comme un afflux massif de financements extérieurs pourrait pousser le taux de change réel à la hausse et pénaliser les exportations nettes, il est essentiel de relever la productivité du secteur des exportations...». La promotion des exportations

tations a été un volet essentiel des revues du programme qui ont suivi ainsi que de la nouvelle FRPC, en reconnaissance du fait que l'on pouvait s'attendre à une nouvelle appréciation du taux de change réel avec l'augmentation de l'aide.

- Nous estimons que l'on insiste trop sur l'AIPS, compte tenu de la qualité discutable de ce document (page 71, troisième paragraphe, annexe 4).

Tanzanie

- Page 59, quatrième paragraphe : les programmes de la Tanzanie utilisaient comme critère de réalisation le financement intérieur net, et non pas la taille du déficit budgétaire; le passage devrait être modifié dans ce sens.
- Page 72, graphique A4.5 : à la ligne «Avant» de la colonne consacrée au «Financement des déficits d'aide», la case correspondant à la Tanzanie devrait apparaître en grisé; la Tanzanie a autorisé un financement intérieur limité des déficits d'aide avant 2001/02.

Zambie

- Page 17, premier paragraphe : le rapport rend compte d'une manière inexacte de la modification de l'objectif indicatif concernant le plafond de la masse salariale en Zambie en 2004. Le programme a été modifié à la demande des autorités, et non pas en réaction à la publicité négative et à la controverse déclenchées par

ce plafonnement. En d'autres termes, lorsqu'il aurait pu empêcher le recrutement d'enseignants, le plafond de la masse salariale a été modifié en conséquence. Les allégations persistantes selon lesquelles les programmes appuyés par le FMI en Zambie ont freiné le recrutement d'enseignants et de professionnels de la santé ont été réfutés à maintes reprises (voir le lien ci-dessous pour la période postérieure à novembre 2004), et il aurait été utile que le rapport du BIE souligne ce point. Voir l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/np/vc/2004/111804.htm>.

- Annexe 3, page 59, haut de la première colonne : nous classerions la Zambie dans les pays disposant d'un faible niveau de réserves internationales. Le programme appuyé par la FRPC visait une reconstitution progressive des réserves à moyen terme.
- Annexe 3, page 59, troisième paragraphe : «La taille du déficit budgétaire a été utilisée en général comme critère de réalisation (... en Zambie)». Dans le programme de la Zambie, ce critère était un plafond du financement intérieur net. L'adoption d'une clause d'ajustement pour soutien budgétaire excessif impose implicitement un plafond temporaire au déficit budgétaire, mais le programme autorise à dépenser cet excédent lors des étapes suivantes (par tirage sur les dépôts de l'État) après identification et budgétisation des dépenses appropriées.
- Annexe 3, page 59, quatrième paragraphe : les recettes fiscales n'étaient pas un objectif indicatif de l'accord FRPC avec la Zambie approuvé par le Conseil en juin 2004.

OBSERVATIONS DU BIE SUR LES RÉPONSES DE LA DIRECTION ET DES SERVICES DU FMI À L'ÉVALUATION DU FMI ET DE L'AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Réunion du Conseil d'administration
5 mars 2007

Nous nous félicitons que la Direction et les services du FMI aient fait savoir qu'ils souscrivaient aux recommandations du rapport et à bon nombre de ses constatations. Cependant, leurs réponses appellent aussi des éclaircissements dans certains domaines, qui sont apportés ci-après.

Observations sur la réponse de la Direction

L'évaluation se fonde sur les politiques approuvées par le Conseil d'administration et les directives données par la Direction pour juger des performances des services du FMI. Le chapitre 4 et l'annexe 1 du rapport rappellent les politiques et directives qui ont été utilisées. Nous n'avons *pas* évalué les performances du FMI à l'aune de critères extérieurs, comme la Direction le laisse entendre dans sa réponse (paragraphe 4). Cependant, la prise en compte de perspectives extérieures — qui découle en partie des carences de la communication du FMI dans le passé — apporte effectivement un éclairage important pour cette évaluation.

Le BIE prend acte des précisions sur la position de la Direction en ce qui concerne la place accordée à l'aide. Le style direct — employé par exemple au paragraphe 6 pour exposer les intentions de la Direction au sujet de la mise en œuvre de la politique approuvée par le Conseil — devrait devenir la norme des communications externes et internes du FMI. Nous exhortons l'institution à formuler plus clairement ses politiques opérationnelles et les directives qu'elle donne à ses services pour tout ce qui se rapporte à la prise en compte de différents scénarios d'aide et au rôle du FMI dans la mobilisation de l'aide, aux analyses d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS), au processus des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement — après éclaircissements par le Conseil, le cas échéant.

Le BIE reconnaît que les services du FMI devraient concentrer leur attention sur les analyses et questions

essentielles au plan macroéconomique, comme il est indiqué au paragraphe 8 de la réponse de la Direction. Cependant, l'adoption de bonnes pratiques suppose qu'ils utilisent les analyses sectorielles élaborées par la Banque mondiale et d'autres partenaires¹. Or, l'évaluation montre que c'est rarement le cas, même si cette utilisation aiderait à mieux prendre en compte la réponse probable de l'offre et à concevoir les programmes appuyés par la FRPC. Il sera essentiel, à l'avenir, que le FMI gère de façon plus *proactive* ses interactions avec la Banque mondiale et ses autres partenaires de façon à ce que ses services puissent disposer des éléments analytiques dont ils ont besoin — dans le cadre d'une approche plus large de la rationalisation des partenariats institutionnels et de la collaboration FMI–Banque mondiale. Sans cela, comme le montre l'évaluation, les services du FMI se cantonneront à nouveau dans la macroéconomie — retournant ainsi à leur routine habituelle — avec les conséquences négatives que l'on sait pour la qualité de leur travail et des conseils aux pays d'Afrique subsaharienne.

Le BIE estime que la résolution des problèmes qui compliquent aujourd'hui l'utilisation des AIPS passe elle aussi, côté FMI, par une gestion plus proactive. Comme l'observe la Direction (paragraphe 4), «on s'est toujours attendu, par exemple, à ce que les AIPS soient conduites par d'autres agences dans le cadre du processus des DSRP (et utilisées ensuite par les services du FMI pour élaborer leurs programmes)». Ainsi qu'il est précisé dans l'évaluation, ces attentes ne se sont pas concrétisées — dans la mesure, sans doute, où elles n'étaient pas les mêmes pour chacun, et notamment pour ceux dont le FMI attendait qu'ils lui livrent ces AIPS. En fait, comme l'indique le rapport du BIE (page 27, premier paragraphe), la collaboration FMI–Banque mondiale n'a pas bien fonctionné dans les

¹Comme le note le rapport du Comité externe d'examen de la collaboration Banque mondiale–FMI daté de février 2007, «Le FMI ne peut pas se concentrer seulement sur la stabilité macroéconomique et les agrégats budgétaires en se désintéressant de ce qui se passe sur le plan sectoriel».

domaines où l'une des deux institutions (la Banque, en général) devait fournir à l'autre (le FMI) des éléments et analyses spécifiques — et où les services de l'institution censée fournir ces éléments considèrent qu'il s'agit là d'obligations pour lesquelles les ressources nécessaires n'ont pas été prévues. Ces considérations militent en faveur d'une gestion proactive des responsabilités du FMI dans ces partenariats — l'institution déterminant et communiquant ses besoins en temps voulu et s'appliquant, le cas échéant, à sensibiliser les instances dirigeantes de ses partenaires — de façon à ce que le travail à effectuer puisse être mené à bien.

Observations sur la réponse des services du FMI

Pour l'essentiel, il ressort du rapport du BIE que le FMI doit se montrer i) plus franc et plus direct dans sa communication extérieure, ii) plus proactif (et non pas réactif) dans son partenariat avec la Banque mondiale, entre autres, et iii) plus responsable dans les deux cas. Nous sommes en désaccord avec la lecture que les services du FMI font de ce message central, car celui-ci s'applique à quatre domaines clés résumés ci-après.

- Le rapport du BIE ne prône pas la dépense et l'absorption immédiates de l'aide dans tous les cas. En revanche, il préconise une communication claire et transparente de la position du FMI dans tous les cas — et de ses justifications —, y compris des arbitrages implicites entre la diminution de l'inflation ou l'augmentation des réserves, d'une part, et la dépense ou l'absorption de l'aide, d'autre part. Il est important que l'on débattenne publiquement de ces questions. Le rapport indique aussi que le FMI devrait communiquer de façon plus proactive aux donateurs et aux autres partenaires son analyse de la capacité des pays bénéficiaires à absorber l'aide.
- Le rapport du BIE n'appelle pas le FMI à jouer le rôle de chef de file dans les domaines de compétence de la Banque mondiale, à savoir la composition des dépenses publiques, les fondements sectoriels de la capacité d'absorption de l'aide et de la croissance ou les problèmes de redistribution. Cependant, il invite le FMI à être un partenaire plus actif et plus engagé de la Banque mondiale et des autres agences concernées — en demandant et en utilisant les analyses qu'elles peuvent lui fournir, notamment — dans les domaines réellement importants pour son propre

travail. Dans ces domaines, le FMI doit opter pour un comportement intermédiaire — ne pas attendre passivement les analyses des autres organismes, mais ne pas se substituer à eux non plus, compte tenu des contraintes de ressources auxquelles il est confronté et du partage des tâches qui a été convenu avec la Banque mondiale et dans un cadre plus général.

- Le rapport du BIE soutient effectivement que les services du FMI n'ont pas assez pris en compte la composition des dépenses dans l'évaluation de la capacité d'absorption de l'aide — sur la base des éléments fournis par la Banque mondiale et les autres partenaires — y compris dans les domaines qui relèvent directement de la compétence de l'institution. On peut lire aux pages 11 (troisième paragraphe) et 12 (premier paragraphe) du rapport que les accords FRPC couvrent rarement les dimensions sectorielles de la capacité d'un pays à absorber et dépenser l'aide, et, à la page 15 (cinquième paragraphe) et 16 (premier paragraphe), que ces accords tendent à négliger les liens unissant, coté offre, les infrastructures à l'évaluation macroéconomique et à la conception des programmes.
- Le rapport du BIE reconnaît que les politiques approuvées par le Conseil d'administration ne prévoient pas que le FMI prépare des AIPS, mais qu'il traduise ces analyses dans ses programmes FRPC. Il apparaît cependant que ce n'est pas le cas. Interrogés, les services du FMI ont indiqué qu'en règle générale, la plupart des AIPS préparées par la Banque mondiale et les autres agences arrivaient trop tard ou ne présentaient pas une pertinence ou une qualité suffisantes pour sous-tendre les accords FRPC. L'évaluation n'a pas fait apparaître non plus que les directives opérationnelles du FMI appelaient ses services à fournir au moins une description précise de l'impact probable des principales réformes prévues dans les domaines de compétence de l'institution, même lorsque l'on ne pouvait pas s'appuyer sur une AIPS.

Le BIE a pris note des observations détaillées présentées dans les deux appendices à la réponse des services du FMI. Nous notons des tensions entre la page XX, où «l'analyse quantitative de l'utilisation programmée de l'aide» est jugée «innovante et stimulante», et les réserves émises à l'appendice 1. La plupart des observations présentées à l'appendice 2 consistent à nuancer ou préciser le point de vue des services du FMI (plutôt qu'à corriger des erreurs factuelles); elles resteront partie intégrante de l'évaluation.

RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT PAR INTÉRIM
BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION — LE FMI
ET L'AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Réunion du Conseil d'administration
5 mars 2007

Les administrateurs accueillent favorablement le rapport du Bureau indépendant d'évaluation sur le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne, qui arrive à point nommé compte tenu de l'intérêt qu'il présente pour les discussions prévues au Conseil d'administration sur le rôle du FMI dans les pays à faible revenu, le rapport du Comité externe d'examen de la collaboration Banque mondiale-FMI et la stratégie de communication externe de l'institution. Ils estiment que les constats francs et les recommandations utiles que propose ce rapport complèteront utilement les efforts déployés par le FMI pour préciser son mandat et les politiques qu'il conduit pour aider l'Afrique subsaharienne, et les pays à faible revenu en général, à renforcer leur croissance et à faire reculer la pauvreté. Les administrateurs soulignent que, même si les perspectives extérieures apportent un éclairage utile, le rapport doit être examiné dans le contexte du mandat actuel du FMI et des priorités envisagées dans la Stratégie à moyen terme (SMT), qui fournissent le cadre d'un engagement davantage axé sur les pays à faible revenu. Ils saisissent cette occasion pour réaffirmer l'engagement de l'institution à donner suite au Consensus de Monterrey et pour rappeler qu'il est primordial qu'elle reste engagée auprès des pays à faible revenu en leur apportant, en particulier, un soutien financier et opérationnel bien conçu dans le cadre de la surveillance, des accords du FMI et de l'assistance technique.

Les administrateurs jugent encourageant que le rapport confirme l'amélioration des performances macroéconomiques des pays d'Afrique subsaharienne au cours de la dernière décennie. Tout en reconnaissant le rôle joué par les autorités nationales elles-mêmes et par les facteurs exogènes, ils prennent acte de la contribution spécifique des avis et des actions du FMI. Les conseils de politique économique donnés par l'institution ont aidé à promouvoir des politiques macroéconomiques saines et à faire une meilleure place à l'aide. En outre, l'initiative en faveur des PPTE et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) ont fortement diminué les facteurs de vulnérabilité liés à l'endettement et abaissé le coût du service de la dette. Les adminis-

trateurs notent aussi que la mise en œuvre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a permis d'améliorer l'aide du FMI aux pays à faible revenu grâce, notamment, aux adaptations qui ont favorisé la mobilisation des ressources intérieures et l'augmentation des dépenses sociales ainsi qu'aux efforts déployés par le FMI à l'appui de la gouvernance budgétaire. De façon plus générale, les administrateurs se disent encouragés que le rapport du BIE constate que les autorités nationales jugent dans l'ensemble positive leur relation de travail avec le FMI.

Nonobstant la contribution positive du FMI à l'utilisation de l'aide en Afrique subsaharienne, les administrateurs souscrivent en général à l'évaluation du rapport selon laquelle il reste encore une marge de progression considérable. Ils estiment que toute amélioration de l'engagement du FMI dans les pays à faible revenu devrait, conformément à la SMT, rester centrée sur le mandat de l'institution, qui consiste à favoriser, par ses avis et son soutien, les politiques macroéconomiques saines dont les pays membres ont besoin pour connaître une croissance soutenue et un recul durable de la pauvreté. Dans ce contexte, la plupart des administrateurs confirment que les politiques de redistribution ne relèvent pas en général du mandat du FMI et que les analyses d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) devraient être conduites par d'autres agences dans le cadre des DSRP, même si certains administrateurs estiment que le FMI continuera d'avoir un rôle à jouer dans ce domaine. Les administrateurs observent que les AIPS n'ont pas étayé de façon systématique l'élaboration des programmes appuyés par la FRPC, et soulignent qu'il importe que le FMI et ses partenaires pour le développement — la Banque mondiale, en particulier — collaborent mieux quand ils prennent en compte ces questions pour aider les pays membres à formuler leur politique macroéconomique.

Les administrateurs confirment qu'il est important de faire une place au surcroît d'aide en augmentant les dépenses et les importations nettes, à condition de ne pas mettre en péril la stabilité macroéconomique. Ils estiment qu'il faut continuer à appliquer cette méthode

au cas par cas et dans l'optique d'une stratégie pluriannuelle — l'objectif général étant de mettre tous les pays membres en situation d'absorber intégralement et de dépenser efficacement l'aide reçue. Les administrateurs s'accordent à reconnaître qu'il convient d'améliorer la transparence et la communication du FMI sur sa position en ce qui concerne l'utilisation de l'aide et les arbitrages que cela suppose.

Sur les autres questions liées à l'aide évoquées dans ce rapport, les administrateurs offrent un éventail de points de vue divers. S'agissant du rôle du FMI dans l'élaboration des différents scénarios d'aide possibles, de nombreux administrateurs font valoir que les services du FMI devraient être en mesure de préparer, dans le cadre des DSRP, des scénarios illustrant les défis macroéconomiques liés à l'augmentation de l'aide, y compris — pour certains d'entre eux — ceux qui reposent sur certaines estimations des ressources additionnelles qui seraient nécessaires pour atteindre les OMD, lorsqu'elles sont disponibles. La plupart des administrateurs soulignent toutefois que le rôle du FMI devrait se limiter à l'évaluation de la compatibilité des flux d'aide additionnels avec la stabilité macroéconomique et la capacité d'absorption des pays bénéficiaires, et estiment que la formulation d'avis plus normatifs et la préparation d'autres scénarios d'aide moins probables ne relèvent pas de son mandat. Quant aux cadres budgétaires, les administrateurs considèrent en général que la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement devraient jouer le rôle de chef de file pour la fourniture de conseils sur la composition des dépenses.

Les administrateurs souscrivent à la recommandation du rapport selon laquelle il convient de préciser davantage la politique du FMI sur plusieurs questions clés telles que la mobilisation de l'aide, la prise en compte de différents scénarios en la matière, l'évaluation de l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté et le social ou les mesures budgétaires en faveur des pauvres et de la croissance. Ils demandent aux services du FMI de leur présenter des propositions spécifiques et chiffrées sur les précisions à apporter aux directives visées et les suites à donner aux recommandations du rapport.

Les administrateurs se félicitent que le rapport recommande la mise en place de mécanismes transparents de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des directives qui auront été précisées, et conviennent que les mécanismes de suivi en vigueur à l'heure actuelle, tels que les évaluations *ex post* des accords antérieurs, doivent être renforcés. Ils estiment aussi qu'il serait utile de faire plus largement le point sur ce sujet lors des revues périodiques des accords FRPC par le Conseil, et invitent les services du FMI à leur soumettre des propositions dans ce sens.

Les administrateurs se réjouissent par ailleurs que, dans sa recommandation finale, le rapport du BIE

demande que l'on précise les résultats attendus de l'interaction des représentants résidents et chefs de mission du FMI avec les bailleurs de fonds et les représentants de la société civile — et les ressources affectées à cette interaction. Ils soulignent en particulier qu'il faut répondre aux préoccupations soulevées par les bailleurs de fonds en améliorant la coordination et la communication, tout en soulignant que le FMI ne doit pas jouer lui-même le rôle de coordinateur ou de facilitateur des activités et de l'assistance des donateurs. Les administrateurs estiment qu'en l'occurrence, il faudra prêter attention à l'évolution des modalités de l'aide et à la décentralisation progressive des opérations des bailleurs de fonds, sans perdre de vue les contraintes liées aux ressources budgétaires du FMI et aux effectifs dont il dispose. La plupart d'entre eux reconnaissent l'importance particulière des représentants résidents à cet égard, mais soulignent que tout examen plus approfondi de leur rôle devrait reposer sur une analyse attentive des coûts et avantages, car ces coûts sont élevés et la situation financière de l'institution est tendue. Les administrateurs reconnaissent que l'engagement du FMI auprès de ses partenaires pour le développement gagnerait à ce que les communications — internes et externes — de l'institution cadrent avec les politiques approuvées par le Conseil d'administration.

De façon plus générale, les administrateurs notent que la nécessité d'améliorer la communication et de lui donner un caractère plus réaliste est un thème récurrent des recommandations du BIE. Ils s'inquiètent du décalage entre la communication du FMI sur les questions d'aide ou de lutte contre la pauvreté et l'expérience des pays à faible revenu sur le terrain; le désenchantement qui peut en résulter risque de mettre en péril la crédibilité de l'institution. Aussi, les administrateurs se félicitent-ils que le rapport appelle à plus de clarté, dans les relations du FMI avec l'extérieur, sur ce que l'institution peut faire ou non dans le cadre de son travail auprès des pays à faible revenu. Ils se félicitent que la Direction ait indiqué qu'elle entendait prendre de nouvelles mesures pour consolider les mesures déjà prises en vue de renforcer la communication. Les administrateurs soulignent aussi qu'il faut redoubler d'efforts, sur le plan de la communication interne, pour mieux aligner le travail des services du FMI sur les priorités institutionnelles. Parallèlement, ils font valoir que, vu les contraintes budgétaires actuelles, les améliorations de la coordination et de la communication doivent être mises en œuvre de façon stratégique.

Les administrateurs attendent avec intérêt les propositions de la Direction sur les suites à donner aux recommandations du BIE. Certains d'entre eux sont d'avis qu'il serait utile aussi que le BIE fasse part au Conseil de ses observations sur ce sujet. Notant qu'une délimitation plus précise des compétences respectives de la Banque mondiale et du FMI aiderait à traiter plusieurs des ques-

tions soulevées dans le rapport du BIE, les administrateurs attendent avec intérêt de pouvoir revenir sur ces différents points dans le cadre du prochain examen du rapport sur la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale. Ils observent en particulier qu'il sera essentiel

de préciser davantage les objectifs respectifs des deux institutions, ainsi que les responsabilités de chacune d'elles dans l'obtention des résultats prévus et la qualité de ceux-ci, pour aider à résoudre plusieurs des questions soulevées par les deux rapports.

