



MEILLEURES PRATIQUES POUR L'ETABLISSEMENT DE PREVISIONS MACRO-ECONOMIQUES : PRINCIPALES QUESTIONS A EXAMINER

Matthew Martin
Directeur, Debt Relief International
Octobre 1999

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	1
II.	POURQUOI FAUT-IL QUE LES PREVISIONS ETABLIES SOIENT BONNES ?	1
III.	LES PROBLEMES ET LES MEILLEURES PRATIQUES	3
3.1	Problèmes techniques : modèles et données	3
3.2	Méthodes de prévisions.....	5
3.2.1	Les principes	5
3.2.2	Les hypothèses pour différents secteurs.....	6
3.2.2.1	La balance des paiements	7
3.2.2.2	Le budget	8
3.2.2.3	Les secteurs monétaires et financiers	11
3.2.2.4	Les secteurs réels.....	12
3.2.2.5	Projections de la réduction de la pauvreté.....	13
3.2.3	Vérification de cohérence, essais de sensibilité et scénarii de remplacement	13
3.3	Problèmes de renforcement institutionnel et de renforcement des capacités	15
Encadré 1		
Vérefications de la cohérence des scénarii macro-économiques		14
Références		18

I. INTRODUCTION

Le présent document a été élaboré pour un atelier mixte DRI/MEFMI sur les meilleures pratiques en matière de prévisions macro-économiques, qui s'est tenu à Dar es Salaam du 15 au 26 novembre 1999¹. Son objectif est d'exposer d'une part les raisons pour lesquelles les prévisions sont d'une importance aussi vitale pour la politique économique, et d'autre part les questions clés qui sont importantes pour établir ces prévisions, le tout afin d'axer le programme du reste de cet atelier.

Le reste du document est structuré comme suit. La section 2 examine les raisons principales pour lesquelles il est essentiel de faire les prévisions les plus exactes possibles, notamment leur importance pour un développement soutenu. La section 3 analyse les problèmes des méthodes de prévision et fait des recommandations sur la façon d'améliorer les techniques de prévision dans des pays à faible revenu. Elles sont basées sur les meilleures pratiques internationales et régionales employées par beaucoup de pays, et sont à leur tour focalisées sur les problèmes techniques concernant la modélisation et les données, sur les méthodes de prévision elles-mêmes, et sur des questions liées aux structures institutionnelles, à l'assistance technique et au renforcement des capacités.

Il est sans doute inutile de dire que si quelqu'un avait inventé un système de prévisions exactes, celui-ci serait employé partout et la croissance mondiale serait élevée et soutenue - il n'y aurait pas lieu de tenir cet atelier. Comme dans beaucoup d'autres domaines de politique économique dans le nouvel environnement libéralisé, les gouvernements africains se trouvent face exactement aux mêmes problèmes que les pays développés et les organisations internationales, et les solutions faciles n'existent pas.

II. POURQUOI FAUT-IL QUE LES PREVISIONS ETABLIES SOIENT BONNES ?

La raison fondamentale pour laquelle il faut établir des prévisions des tendances de toute économie est de faire en sorte que le gouvernement (et dans la mesure du possible également la société civile) s'en tienne à une orientation propre à assurer le développement durable à long terme de l'économie et la réduction la pauvreté, sans réagir de manière excessive aux pressions courantes. Ces pressions entrent dans trois catégories :

- **les facteurs politiques intérieurs.** L'exemple classique de ces facteurs, que l'on retrouve communément aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, est celui de pressions antérieures à des élections, qui visent à augmenter les dépenses du gouvernement, à réduire les impôts ou les taux d'intérêt - mais il existe beaucoup d'autres exemples de telles pressions visant à faire opérer des changements dans les domaines fiscal, tarifaire, ou salarial ;
- **les facteurs politiques externes.** Pour beaucoup de pays représentés ici, les plus importants de ces facteurs sont les conditionnalités des institutions financières internationales ou autres donateurs ; mais tous les gouvernements sont soumis aux disciplines d'accords internationaux ou régionaux (par ex. sur la politique commerciale par l'intermédiaire de l'OMC, sur la convergence

1. Il est fondé sur dix ans de travail pendant lesquelles j'ai aidé 25 gouvernements de pays africains et latino-américains à faible revenu à renforcer leurs propres capacités de faire des projections macro-économiques, et à analyser l'impact de prévisions exactes sur la durabilité du développement. Ces travaux ont débuté en 1990 lorsque j'ai géré un important projet dirigé par Percy Mistry au Centre pour le développement international de l'université d'Oxford. Je suis éminemment reconnaissant à Percy pour l'inspiration qu'il m'a donné au début, ainsi qu'aux nombreux collègues de gouvernements de pays en développement (dont nombreux sont présents ici) et de gouvernements donateurs (notamment l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni) et d'organisations internationales, pour toutes les idées et contributions qu'ils m'ont apportées au fil des années.

de critères au sein de l'UE ou de l'UEMOA, ou sur des questions environnementales) ;

- **les « chocs » à l'économie d'origine intérieure ou extérieure.** Ce sont des événements inattendus qui font déraiser la politique et peuvent la faire dévier définitivement de son orientation optimale. Les exemples sur le plan intérieur sont la sécheresse ou les inondations; les exemples sur le plan extérieur sont les fluctuations des prix des produits de base. Comme je l'expliquerai plus en détail ci-dessous, tous ces événements ne sont véritablement des « chocs ».

Bien évidemment, à un degré considérable, ces trois groupes sont liés les uns aux autres — les chocs provoqueront, de la part de groupes intérieurs et de donateurs extérieurs, des réactions rapides, et ces réactions peuvent être excessives, inadéquates ou mal conçues, à moins que le gouvernement ne soit capable d'en prévoir l'impact. Il est tout aussi évident que l'objectif du gouvernement n'est pas d'éliminer de tels facteurs (ce qui est impossible dans n'importe quel pays) — mais de les prévoir lorsque c'est possible et de surmonter toute distorsion qu'ils risquent d'entraîner.

Il est également vital de savoir que — surtout dans des pays qui sont confrontés à des pressions extrêmes de tous ces trois types (tels que les pays à faible revenu qui dépendent des produits de base et qui sont en cours de libéralisation politique et soumis à des programmes d'ajustement) — de bonnes projections peuvent avoir des incidences majeures sur la viabilité de la politique économique et, tôt ou tard, même sur la stabilité politique. En particulier, ces projections peuvent :

- consolider les perspectives de stabilisation / ajustement économique, de croissance et de réduction de la pauvreté à long terme, en fixant des cibles (par ex. balance des paiements, fiscalité, domaine monétaire, PIB et investissement/épargne) qui sont réalistes quant aux réactions en matière d'offre, en parant à des pénuries de ressources prévisibles, et en prévoyant une protection systématique contre des chocs négatifs. Elles ont donc pour effet :
 - ✓ de renforcer l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'ajustement axé sur une croissance et l'atténuation de la pauvreté à long terme, en évitant les pénuries de ressources qui déterminent une constante « gestion de crise » ;
 - ✓ d'encourager l'engagement de donateurs intérieurs et extérieurs/créanciers/contribuables/investisseurs de financer les besoins du gouvernement en matière de ressources du fait qu'ils perçoivent, de la part du gouvernement, une politique crédible et cohérente, une bonne gouvernance et une capacité administrative de haut niveau ;
 - ✓ de réduire les déséquilibres macro-économiques à long terme et, par conséquent, la dépendance de l'allègement de la dette, de l'apport d'aide et des importations, étant plus réalistes quant aux perspectives de réduction à court terme ;
 - ✓ de garantir que le gouvernement se focalise sur les problèmes de développement à plus long terme, tels que réduction de la pauvreté, emploi, plus faible dépendance de l'aide, protection de l'environnement, participation de la population et structures destinées au financement intérieur durable de la croissance grâce à l'épargne et aux investissements — et sur les problèmes à plus long terme, tels que reconstruction après des guerres, sécheresses ou inondations, mesures contre la désertification ou le déboisement, diversification des exportations, etc.

Par conséquent, il y a déjà sept ans, un grand nombre de responsables politiques africains travaillant en coopération avec du personnel du FMI et de la Banque mondiale concluaient que l'établissement de prévisions était beaucoup trop important pour être traité comme un « jeu » dans lequel les décideurs de haut niveau et le personnel technique des gouvernements africains et des donateurs, le FMI et la Banque mondiale passaient beaucoup de temps à envisager des mesures « d'appoint » à court terme et des progrès et à court terme vers un « équilibre » macro-économique, plutôt qu'à concevoir et contrôler la politique économique à long terme axée sur la croissance et la réduction de la pauvreté (Mistry, Martin *et al.* 1992).

Au cours des sept dernières années, et plus particulièrement depuis le lancement de l'Initiative en

faveur des pays pauvres lourdement endettés, la communauté internationale a lentement fait beaucoup de chemin vers l'adoption d'une attitude à plus long terme et plus large au sujet de l'établissement de prévisions. A la suite des réunions annuelles de 1999, tous les pays à faible revenu s'orienteront graduellement sur un Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (devant remplacer le DCPE), au centre duquel se trouvera l'analyse des perspectives sur 15 ans concernant la croissance soutenue et la réduction de la pauvreté, l'objectif étant d'atteindre les Cibles de développement international et de réduire la pauvreté de 50% d'ici 2015.

Comme l'examine le reste du présent document, les outils sont déjà disponibles en vue d'établir de telles prévisions. Les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été utilisés résident ailleurs, dans les problèmes relatifs aux données, aux hypothèses et aux institutions.

III. LES PROBLEMES ET MEILLEURES PRATIQUES

3.1. Problèmes techniques : modèles et données

De toute évidence, il est souhaitable (plutôt que de projeter des lignes de référence ou des secteurs individuels) de s'assurer que les prévisions sont cohérentes pour tous les secteurs de l'économie. Cela peut se faire par des essais fondamentaux de cohérence, mais il vaut beaucoup mieux le faire à l'aide d'un modèle, qui exige des essais de cohérence et de clôture entre ou à l'intérieur de différents secteurs de l'économie et affiche des messages d'erreur, si ceux-ci ne sont pas prévus. La question est de savoir quel est le modèle (s'il existe) que les pays à faible revenu devraient utiliser ?

Il existe essentiellement cinq types de modèles de l'économie, qui sont souvent discutés :

- le cadre de programmation financière du FMI utilisé (moyennant des adaptations par chaque équipe FMI) pour les discussions avec les pays (voir Bolnick 1999 ; Mikkelsen 1999) ;
- le modèle RMSM de la Banque mondiale et ses variantes RMSM-X/XX et MACOR, plus perfectionnées et complexes (Holsen 1989 ; Khadr *et al* 1989 ; Whalley 1984 ; Banque mondiale 1980) ;
- le modèle « trois-écarts » et divers modèles structuralistes (voir Bacha; Taylor 1988) ;
- les modèles CGE et autres modèles plus complexes des flux financiers (Stewart *et al* 1999 ; Sahn 1999) ;
- les modèles économétriques dynamiques de grande échelle (par ex. NIESR 1999 ; Trésor britannique 1999).

Il existe également un grand nombre de modèles sectoriels et sous-sectoriels et des modèles de l'économie mondiale. En outre, les récents progrès les plus positifs ont consisté à fusionner ces modèles et à les appliquer aux économies à revenus faibles et moyens pour générer des modèles d'ajustement axés sur la croissance (Khan *et al* 1990/1991 ; Reinhart 1991 ; Tarp 1993/1996²) - quoique même ces efforts aient leurs critiques (par ex. Polak 1990).

Tous les modèles de ce genre ont leurs critiques et ces critiques sont généralement bien fondées. Pour chaque modèle, il y aura ceux qui critiquent le modèle à cause d'une simplification excessive de ses hypothèses, pour avoir omis ou mal interprété des éléments essentiels des liens économiques dans les économies à faible revenu, ou du fait qu'il se polarise excessivement sur des secteurs ou des sous-

2. Tarp et ses collègues ont même mis au point une étude basée sur la fusion des quatre cadres, qu'ils ont appliquée à l'économie de l'Afrique du Sud.

secteurs individuels ; il y aura aussi des critiques qui décrivent le modèle comme étant trop complexe vu les données disponibles dans le pays ou la capacité/le temps dont disposent les techniciens. Pourtant, la valeur de tous modèles dépend davantage de la façon dont ils sont employés et des hypothèses qui sont posées (voir la section 3.2. ci-dessous, et aussi Bolnick 1999 et Tarp 1996). La plupart des modèles cités plus haut — surtout les trois premiers types — peuvent aussi être assez facilement adaptés pour tenir compte des réalités de l'économie examinée (par ex. en incorporant des caractéristiques et des contraintes de structure dans les modèles de programmation financière et RMSM) et de la capacité du pays (en les rendant plus ou moins complexes selon les données ou les aptitudes/le temps à disposition).

Pratiquement tous les pays à faible revenu ont un grand nombre de techniciens qui ont suivi des cours sur la programmation financière ou le RMSM à l'Institut du FMI ou à l'EDI — ou, mieux encore, des cours plus spécialement adaptés aux besoins du pays et organisés par des institutions comme le MEFMI, la BCEAO, le CEMLA. Un nombre croissant d'entre eux utilisent de tels outils pour analyser leurs économies, mais beaucoup ont des problèmes :

- les cours offerts sont habituellement dispensés sur la base d'une étude de cas de pays plutôt qu'en utilisant des données réelles et courantes concernant les pays participants ;
- les pays participants ou les individus responsables de ce type de travail n'ont pas accès immédiat aux exemplaires des outils employés, s'ils veulent les remporter avec eux dans leurs pays ;
- là où (comme toujours) il est nécessaire d'adapter les modèles ou les paramètres aux spécificités d'économies individuelles, il y a peu d'assistance disponible pour ce faire ;
- s'ils ont accès aux outils, ils peuvent se trouver face à des problèmes d'incompatibilité de matériel ou de logiciel ;
- les structures institutionnelles dans leurs propres pays risquent de ne pas leur permettre d'utiliser les modèles régulièrement pour préparer les visites de missions des Institutions de Bretton Woods [IBW] (dans l'idéal, ils auraient aussi avantage à bénéficier d'un certain suivi de leur formation à ces outils, sinon ils risquent de perdre leur familiarité à les employer.

Néanmoins, certains pays (généralement après une assistance considérable en matière de renforcement des capacités, ou s'ils ont eux-mêmes la capacité d'élaborer des tableurs/modèles comparables à ceux des IBW) en sont arrivés au stade où ils sont capables d'exploiter des modèles comparables à ceux des IBW avant chaque mission.

Un autre problème vient du fait que les pays utilisent souvent des modèles multiples. Fréquemment, les pays ont un modèle dans la banque centrale, un autre dans le secteur financier et un autre dans le secteur de planification. Parfois on peut même trouver deux ou trois projets dans la même institution destinés à créer des modèles. Ces problèmes peuvent résulter de rivalités institutionnelles (voir 3.3 ci-dessous) mais ils reflètent souvent aussi des divergences réelles d'approche ou des exigences d'analyse différentes entre le personnel professionnel d'agences différentes. La question clé est de savoir si les pays devraient essayer de concilier tous les modèles ou non. D'une part, dans presque toutes les économies développées on procède facilement à l'établissement de prévisions multiples, par des agences gouvernementales et non gouvernementales, à l'aide de modèles de structures et de paramètres très différents, et on analyse ensuite le « consensus » des institutions les plus fiables pour contribuer à l'analyse des politiques. Ce serait évidemment le but ultime et optimal pour les pays en développement. Mais étant donné le manque potentiel de ressources humaines et de temps dans beaucoup de pays à faible revenu - et le besoin critique de parvenir à une position de consensus avec le gouvernement sur les prévisions, afin de préparer les discussions avec des organisations internationales et des donateurs, la priorité la plus urgente est de s'accorder sur les manières de s'assurer que les structures et les paramètres de modèles différents sont cohérents et que les résultats concernant les différents secteurs sont en définitive intégrés en un modèle unique dont les résultats seront approuvés par toutes les institutions; la seconde priorité consiste à construire un modèle

relativement simple qui alliera le consensus de toutes les agences quant à sa structure, et qui pourra être employé par tous.

Cependant, un problème plus fondamental sous-tend le débat sur le choix des modèles à employer: le manque de données opportunes et fiables à utiliser pour faire tourner les modèles. Pratiquement tous les pays disposent maintenant de données suffisantes pour exploiter un modèle fondamental de programmation financière (même s'ils ne sont pas entièrement sûrs de la qualité des données, particulièrement sur les flux des importations ou des capitaux), mais les éléments supplémentaires nécessaires pour un RMSM (et en particulier pour un CGE ou un autre modèle exhaustif sur les flux financiers) font souvent défaut. C'est particulièrement le cas des données concernant l'épargne et les investissements, mais c'est aussi le cas dans beaucoup de pays pour les données relatives aux flux de capitaux privés, aux importations, à la FBCF, à l'utilisation des capacités et à beaucoup d'autres variables nécessaires.

Dans ce contexte, que devraient faire les pays à faible revenu ? Les principaux facteurs à garder présents à l'esprit sont les suivants :

- il n'est ni nécessaire ni souhaitable de choisir un modèle particulier ;
- il est rarement souhaitable de choisir un modèle tout fait, sans prévoir comment l'adapter aux circonstances du pays ;
- le modèle devrait être approprié dans sa complexité de manière à refléter les réalités du pays ;
- le modèle devrait aussi être approprié au degré de capacités pour l'analyse économique déjà existantes dans le pays ;
- le modèle devrait être celui (ou la combinaison) qui serait le plus susceptible d'aider le pays dans ses processus clés de formulation de la politique économique et de négociation avec des institutions extérieures.

Les pays qui ont déjà conçu un modèle (ou divers modèles) doivent réfléchir activement à son développement plus poussé (ou s'assurer que les modèles sont compatibles et employés de façon coopérative).

3.2 Méthodes de prévisions

3.2.1. Les principes

Dans une certaine mesure, le choix du modèle a peu d'importance. Ce qui est véritablement crucial c'est ce que l'on y inclura. Nous avons déjà discuté des données de base, mais l'élément le plus vital c'est l'emploi de ces données pour établir les valeurs des paramètres, les hypothèses et les objectifs de politique économique qui détermineront les projections endogènes, et comment elles s'associent aux hypothèses concernant les variables exogènes pour produire des prévisions exactes. Celles-ci seront toujours déterminées largement en fonction d'un jugement, mais ce jugement doit être bien informé grâce à une analyse supplémentaire et en consultant l'éventail le plus large possible de sources de données et d'information. Comme l'ont fort bien démontré Bolnick (1999) et Tarp (1996), en changeant ce qui apparaît comme un paramètre relativement insignifiant, un même modèle peut produire des prévisions extrêmement divergentes, ce qui peut être la cause d'un dérapage de la politique gouvernementale.

En outre, dans beaucoup de pays, les techniciens sont peu disposés à prévoir à plus long terme. Les modélistes veulent être certains que leurs modèles se ferment à chacune des années projetées — ce qui demande exponentiellement plus de temps à cause des itérations supplémentaires nécessaires pour chaque année ajoutée à la période de projection, et occasionne souvent des pannes lorsque les modèles sont exploités sur des ordinateurs trop vieux ou avec des logiciels insuffisants. Ici encore il

faut être réaliste et tirer des enseignements des pratiques de certaines institutions internationales : le FMI, par exemple, n'a pas tenté la clôture même avec le modèle de programmation financière sur une période de 15 à 20 ans pour ses projections d'AVD. Au contraire, il a projeté le seul secteur de la balance des paiements (même dans les pays de la zone franc CFA où sa programmation financière porte essentiellement sur la clôture de l'écart dans le budget TOFE) en s'assurant que les tendances en termes de compte courant, réserves et balance générales sont satisfaisantes, et en vérifiant la cohérence fondamentale avec les cibles monétaires et la croissance du PIB. Plus récemment, il a commencé à établir des projections similaires pour le budget et à les vérifier au niveau des mêmes éléments de cohérence. Bien entendu, il serait souhaitable qu'un pays puisse faire des prévisions sur 20 ans avec un modèle totalement clos, mais ce n'est pas absolument essentiel pour penser rationnellement à la viabilité à long terme de la dette pour le secteur extérieur.

Qui plus est, ceux qui conçoivent les hypothèses ne croient pas qu'une hypothèse puisse être maintenue avec un degré quelconque de confiance au-delà d'une période d'environ 5 années. C'est un point de vue parfaitement justifié, partagé par les prévisionnistes de nombreuses économies développées : mais il faut faire la distinction entre différentes raisons pour différents types de projections. Les projections sur une période de 5 ans peuvent être examinées en utilisant des techniques de probabilité et des tests de sensibilité pour examiner de près leur marge potentielle d'erreur, et peuvent être employées comme indication raisonnablement exacte des politiques en fonction de scénarii différents. Les projections à plus long terme ont davantage intérêt à être employées comme indication des résultats extrêmes potentiels que risque d'entraîner ce qui peut sembler être, à court terme, des changements d'orientation marginaux (par ex. une réduction des recettes budgétaires de 0,1 % du PIB par an, ou une hausse de 5 % de la concessionnalité moyenne des emprunts à l'étranger). Elles sont, les unes et les autres, nécessaires pour guider les orientations selon des perspectives différentes. C'est pourquoi les Institutions de Bretton Woods n'ont aucune hésitation à établir ces deux types de projections — même si bien souvent elles en savent moins sur les détails de l'économie objet des prévisions que n'en savent les techniciens du pays.

3.2.2. Les hypothèses pour différents secteurs

Par conséquent, durant la seconde semaine du présent atelier nous allons passer la plupart de notre temps à examiner les meilleures pratiques pour concevoir les hypothèses qui peuvent entrer dans les modèles concernant les quatre principaux secteurs de l'économie: la balance des paiements, la budgétisation, les questions monétaires et financières, et les secteurs réels. Chaque pays aura ses particularités, et donc ses propres préférences quant aux méthodes de projection.

Ce qui suit est une présentation schématique de méthodes de projection possibles pour diverses composantes de chaque secteur. Préablement, il y a lieu de signaler quelques principes applicables à toutes les lignes de référence. Toutes les projections devraient :

- être basées sur des données réelles du pays avec des estimations réalistes pour l'année de base, plutôt que des estimations internationales basées sur des données de plusieurs pays ;
- faire l'objet d'une vérification avec autant de sources de données que possible ;
- pécher par pessimisme (défini comme les tendances qui produisent les plus grands besoins financiers), tout en restant compatibles avec le potentiel de financement disponible ;
- être basées sur une analyse détaillée et une explication des différences entre des projections antérieures et les résultats réels ;
- être autant que possible désagrégées pour toutes les variables ;
- analyser les tendances passées et la volatilité, y compris les variations saisonnières pendant l'année ;

- tenir compte de changements d'orientation ou de circonstances qui influent sur les perspectives de répétition des tendances passées ;
- construire des scénarii fondés sur des probabilités de répétition des tendances antérieures.

3.2.2.1. La balance des paiements

- **Exportations** : au lieu d'employer les simples ratios exportation / PIB ou les taux de croissance, désagrégez les prix et volumes de tous les produits de base importants ; soyez extrêmement réaliste en ce qui concerne les perspectives de poursuite des hausses initiales en réponse à la libéralisation, de répétition des antécédents de production maximale (tenez compte de l'épuisement de réserves ou des sols), ou de diversification vers de nouveaux produits non traditionnels (la bonne règle veut qu'il ne faille pas faire entrer de nouveaux produits dans les projections tant qu'ils ne commencent pas à être exportés) ; citez des prix réels à l'exportation (et non les prix des marchés mondiaux) pour faire la part de primes ou de réductions liées à qualité des biens exportés ; utilisez des sources multiples pour les projections des prix mondiaux des produits de base ; prenez en considération les politiques des pays avoisinants qui pourraient détourner des exportations par leurs territoires en offrant des prix plus élevés aux producteurs ; restez réaliste quant à l'influence généralement très limitée d'alliances de pays producteurs sur les prix mondiaux.
- **Importations** : au lieu d'équations simplistes basées sur des hypothèses erronées concernant des rapports solides avec le PIB et les taux de change, fondez les projections sur les exigences de croissance et de réduction de la pauvreté, plutôt que sur les disponibilités financières extérieures ; désagrégez les tendances des volumes et des prix de toutes les catégories significatives d'importations, si elles sont disponibles (par secteur, catégorie de la CTCI ou produit majeur, utilisateur final ou pays source), plutôt qu'en utilisant un index MUV général ou les tendances des valeurs ; calculez les élasticités du PIB désagrégé par secteur et catégorie de la CTCI (voir Martin *et al*, 1995) ; tenez pleinement compte des besoins d'importation pour tous les projets liés à l'exportation ou FBI, afin d'évaluer leur effet net. Si de telles désagrégrations ne sont pas disponibles, il peut être nécessaire d'avoir recours aux élasticités des valeurs d'importation mondiales, en les ajustant vers le haut ou le bas pour des facteurs tels que des projets majeurs liés aux importations ou au climat influant sur les importations de produits alimentaires.
- **Services (anciennement services non facteurs)** : fondez les projections sur une analyse des tendances influençant le rapport entre fret et assurance et exportations ou importations de biens, en ajustant ce rapport en fonction de changements d'orientation prévus, de détérioration/amélioration de l'infrastructure ou de l'effondrement/expansion des industries locales d'assurance, lesquels augmenteront/réduiront les coûts et profits du fret et de l'assurance ; de préférence, procédez à une désagrégration plus poussée pour examiner les coûts et profits des services de divers secteurs.
- **Revenus et rémunération des facteurs** : désagrégez en intérêt (voir ci-dessous pour la dette), autre revenu d'investissement (voir flux de capitaux privés), voyage et tourisme, envois de fonds des travailleurs et autres revenus des facteurs ; analysez les tendances des politiques du pays d'hôte en matière d'envois de fonds des travailleurs (par ex. politiques d'immigration et niveaux de chômage) et du nombre potentiel de travailleurs et de leurs revenus *per capita* ; soyez réaliste au sujet de l'expansion possible du tourisme calculée sur la base d'une analyse de la concurrence sur les marchés mondiaux, particulièrement dans les pays avoisinants, et en fonction des tendances de la demande et des dépenses mondiales par habitant.
- **Revenus et paiements de transfert** : examinez, à l'aide de sondages qualitatifs réguliers de bureaux de change, la composition des revenus privés de transfert afin de les réallouer à d'autres lignes de projection ; procédez à des sondages réguliers des donateurs pour évaluer les transferts officiels éventuels, notamment au niveau de groupes consultatifs mais aussi par des sondages au niveau des pays, et ajustez les résultats vers le bas en fonction de leurs antécédents de

déboursement révélés par l'analyse des bases de données sur les dons.

- **Flux liés à la dette** : fondez les projections du service de la dette et des déboursements sur les données de base produites par les systèmes d'enregistrement (de préférence les systèmes internationaux normalisés tels que CS-DRMS du Secrétariat du Commonwealth ou SYGADE de la CNUCED) ; mais ajustez-les en fonction d'échéanciers de déboursement réalistes pour les nouveaux prêts, de nouveaux prêts envisagés, d'une analyse des perspectives d'allègement de la dette, et de risques potentiels de taux de change et d'intérêt (tous ces calculs sont possibles à l'aide d'outils d'analyse tels que Debt-Pro utilisé par le FMI et DSM+ utilisé par la Banque mondiale). Inclure toute l'information recueillie lors de sondages exhaustifs auprès d'entreprises, en ce qui concerne le service et les déboursements relatifs à la dette para-étatique, la dette privée non garantie et les prêts intra-société.
- **Flux de capitaux non liés à la dette** : recueillez le maximum d'information sur de tels flux en procédant à des sondages exhaustifs des flux de capitaux privés par l'intermédiaire de banques, entreprises, bourses des valeurs et bureaux de change (Bhinda *et al*, à publier) ; complétez cette information par des sondages sur les fonds d'investissement internationaux pour dégager le portefeuille des fonds d'investissement; faites le maximum d'efforts pour dépister les rapatriements de fonds dissimulés par des prêts intra-société et l'établissement de prix de transfert ; fondez les projections sur de telles informations et en établissant le rapport entre rapatriement de capitaux et paiement de dividendes d'une part et rémunérations prévues d'investissements dans différents secteurs d'autre part (par ex. LIBOR plus primes de risque différentes) ; tenez compte de tendances changeantes (par ex. baisse du rapatriement de capitaux mais hausse du rapatriement de dividendes serait conforme à une stabilité économique) ; procédez à des sondages par échantillonnage auprès d'investisseurs sur leurs motivations, afin d'aider à prévoir les tendances futures vraisemblables des flux dans les secteurs clés ; restez extrêmement réaliste quant aux perspectives de nouveaux projets FBI (insérez-les dans les projections quand les déboursements ont effectivement commencé) — et faites attention de bien distinguer entre prêts FBI authentiques et prêts associés ; soyez réaliste aussi au sujet des perspectives de développement des marchés financiers locaux quant à leur capacité d'attirer des flux, et tenez compte de la concurrence des tendances sur les marchés voisins de la région et d'autres parties du monde.
- **Réserves** : chaque fois que possible et conforme aux cibles monétaires, ciblez la réalisation la plus rapide possible de niveaux de réserves suffisantes pour protéger contre des chocs extérieurs ou intérieurs. En règle générale au niveau international, on table sur 4 à 6 mois d'importations — la plupart des règles recommandant que l'on se réfère aux importations de biens *et de services*, et de nombreuses autres suggérant des niveaux plus élevés pour couvrir les dépôts en dollars des Etats-Unis dans des comptes bancaires en monnaies étrangères. Analysez l'ampleur de l'épuisement des réserves lors de chocs précédents et porter les réserves à des niveaux suffisants pour protéger contre de tels événements. Les réserves sont bien évidemment liées à l'avoir extérieur net, lequel devrait être projeté sur une base désagrégée, en séparant les réserves brutes et le passif brut, ainsi que la situation nette du FMI et tout compte de séquestre pour le service de la dette.
- **Taux de change** : il existe plusieurs méthodes normalisées que l'on peut utiliser pour projeter les taux de change. La moins utile consiste à garder un taux de change fixe et stable. Les méthodes des tendances (de caractère aléatoire) sont en général considérées comme étant bien moins fiables que les méthodes liées à l'inflation telles que la méthode PPA. Dans l'idéal, une somme considérable de travail économétrique est nécessaire pour cerner les principaux éléments déterminants du taux de change et les projeter selon leurs variations projetées.

3.2.2.2. Le budget

- **Recettes** : comme ailleurs, la règle devrait être le maximum de désagrégation par type de recette budgétaire et non budgétaire. Les projections mondiales des ratios revenus/PIB en tant que mesures de « l'effort de recettes » individuel des pays sont extrêmement trompeuses, et les

projections de hausses rapides se sont presque toujours révélées trop optimistes. Par-dessus tout, il est nécessaire de tenir compte de la « culture du contribuable » du pays. Dans les pays où la confiance en l'aptitude de l'Etat à employer judicieusement les ressources (ou bien où il existe une tradition ou une coercition pour le paiement des impôts) s'est désintégrée, à cause d'une guerre civile prolongée ou d'autres problèmes internes ou de gouvernance, il peut falloir des décennies pour restaurer une culture où les revenus/niveaux de PIB peuvent recouvrer leurs maximums historiques (ou cela peut être impossible). Dans les pays qui décentralisent leur gouvernement, il existe un autre facteur important, celui du chevauchement potentiel des impôts locaux et centraux, et de la capacité relative de collectes aux différents niveaux — ainsi que toute redistribution potentielle des flux résultant de tels impôts vers ou (en général) à partir du gouvernement central. Une troisième règle générale, c'est que les calculs de l'élasticité récente des taxes (à savoir la capacité de réaction aux changements des taux d'imposition) et leur fermeté (capacité de réaction aux changements de l'assiette de l'impôt, par ex. niveaux de revenu) sont utiles essentiellement lorsqu'ils sont faits pour des taxes et des secteurs individuels et lorsqu'ils portent sur des périodes comparables quant à leur degré de libéralisation économique. Enfin, toutes les projections de recettes budgétaires doivent tenir compte d'améliorations potentielles dans l'administration et la mise en application des mesures — mais elles ne doivent pas être trop optimistes quant à leurs effets, car l'expérience dans le monde entier a démontré que les réformes institutionnelles n'offrent pas de solutions magiques.

Une analyse plus désagrégée indique que les projections de **taxes commerciales** doivent être étroitement liées aux exportations et importations (que l'on sait inconstantes) et ajustées de manière à tenir compte des politiques de libéralisation du commerce mondiales ou régionales. Vu les tendances internationales actuelles, elles sont donc susceptibles de baisser considérablement. La plupart des pays en développement ont aussi récemment abaissé les **impôts directs sur les revenus personnels et ceux des sociétés** en les rendant moins progressifs. Cependant, rien ne prouve avec évidence que des impôts moins élevés et moins progressifs entraîneront davantage d'investissements, une plus forte production et une plus grande obédience de la part du contribuable (et par conséquent des recettes à moyen terme plus importantes), et les projections devraient se méfier de toute hypothèse de ce genre en exigeant des preuves fondées sur une analyse régulièrement actualisée des effets réels de telles mesures avant de projeter des hausses à moyen terme. Les tendances des impôts de sécurité sociale et des cotisations de retraite ont marqué des variations spectaculaires, et les projections devraient tenir compte des politiques gouvernementales relatives aux mécanismes de contribution et du degré souhaitable (ainsi que des effets du marché du travail) des différents taux et barèmes de progressivité. Pour compenser un déclin des recettes à court terme, les pays ont instauré de nouveaux types d'impôts afin d'élargir la base de leurs revenus. Toutefois, l'expérience indique que l'introduction de telles mesures (TVA, impôts fonciers, impôts immobiliers, taxe routière, impôts sur le secteur non structuré) peut souvent demander beaucoup de temps et qu'elle est susceptible d'être révoquée à cause de pressions politiques. Leurs niveaux de recettes se sont révélés extrêmement difficiles à prévoir — la prudence est donc essentielle. Les impôts indirects sur la consommation (tabac, alcool, essence) sont des sources plus fiables de revenus, encore qu'il faille tenir compte des élasticités et de la fermeté de la consommation de produits qui peuvent être touchés par d'autres mesures gouvernementales sur la santé, la sécurité routière, l'accord de licences ou les politiques environnementales. Les impôts sur l'épargne et les dividendes ne sont pas chose courante dans les pays à faible revenu, mais ils devraient eux aussi être soumis à une analyse prudente des effets potentiels d'élasticité sur l'épargne et l'investissement, de même qu'il faudrait analyser s'il est souhaitable de cibler de tels impôts sur l'épargne et les investissements spéculatifs à plus court terme.

- **Recettes non budgétaires** : elles sont exceptionnellement difficiles à prédire et sont généralement la source d'un optimisme phénoménal. Les recettes de la privatisation ne devraient pas être programmées tant que les contrats de vente ne sont pas signés avec l'adjudicataire, car elles peuvent aisément être compensées par des transferts de dettes d'entreprises para-étatiques et autres passifs en faveur du gouvernement, ou bien les adjudicataires manquent à leur engagement

de produire les montants convenus. Les recettes de permis de pêche et autres dons (autres que d'aide) ou royalties ne devraient pas non plus être programmées tant que ceux-ci n'auront pas été signés, et les projections devraient tenir compte des tendances sur des marchés mondiaux des produits de base. Les redevances des usagers de services sont aussi une source peu fiable de recettes, étant donné qu'elles sont en général extrêmement élastiques en fonction de changements de niveaux: du fait que la réduction du recours ou de l'accès aux services publics qui en résulte pénalise en particulier les plus démunis, elles sont susceptibles d'être à l'avenir réduites ou progressivement supprimées dans beaucoup des pays les plus pauvres.

- **Dépenses** : dans l'idéal, les articles de dépense devraient (comme pour les projections des importations) être basés sur le calcul des dépenses qui seraient nécessaires pour produire des taux de croissance élevés — et notamment, dans le contexte des programmes pour les pays à faible revenu du FMI et de la Banque mondiale qui passent maintenant de la FASR à la **Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance** (FRPC), les dépenses dont le coût peut être prouvé et qui sont liées à la réduction de la pauvreté selon les cibles de développement humain fixées par les institutions de Bretton Woods conduisant à la réalisation des « Objectifs internationaux de développement » d'ici 2015 (pour plus de précision, voir 3.2.2.5 ci-dessous). Auparavant, il était normal de parler de dépenses « d'investissement » et « courantes », et de dépenses « financées de l'intérieur » et « financées de l'extérieur », et de considérer des lignes telles que celles représentant l'offre, etc. Cependant, il arrivait ainsi souvent que les cibles de dépenses étaient fonction des perspectives de déboursements par les donateurs au titre de projets multiples, ou que des fonds de contrepartie étaient mobilisés pour les contributions du gouvernement, plutôt qu'en fonction des besoins, les ministères s'empressant alors de chercher à obtenir des augmentations nominales ou réelles des dépenses. En conséquence, il est désormais universellement considéré plus approprié d'analyser les dépenses selon un schéma global connu sous l'appellation Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), grâce auquel les ministères des gouvernements se fixent eux-mêmes des objectifs (« programmation budgétaire ») et calculent le coût des mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs, incluant tous les types de dépenses.

Dans l'idéal, les donateurs et le gouvernement mettraient en commun tous leurs fonds, les donateurs prévoyant un soutien budgétaire non lié de déboursement rapide, et le gouvernement serait alors à même de projeter les dépenses purement sur la base des besoins, sans avoir à distinguer entre dépenses d'investissement, courantes, financées par des donateurs/de l'intérieur et sans avoir à les ajuster en fonction des caprices de divisions arbitraires entre types de dépenses ou sources de financement.

Néanmoins, il est impossible d'oublier, lorsque vous faites des projections, que certains donateurs n'ont pas soutenu ce système, et que d'autres n'ont pas procédé aux déboursements promis — et que les revenus ne répondent pas toujours aux espérances. Par conséquent, les sources de financement influent sur la rapidité avec laquelle les dépenses peuvent être mises en œuvre et sur les projections de telles dépenses. A l'extrême, les projections portent sur des échéances extrêmement courtes et sont basées sur des budgets mensuels de trésorerie liés à des recettes et à des fonds provenant de donateurs.

- **Dépenses d'investissement** : elles sont particulièrement vulnérables à de tels caprices, en partie parce qu'elles ont tendance à être liées à des projets de donateurs individuels avec des perspectives de déboursement imprévisibles, et en partie parce que si le gouvernement est à court de fonds en monnaie locale, il opérera presque certainement des coupures dans les dépenses d'investissement (à cause, dans une large mesure, de plus fortes pressions politiques destinées au maintien des dépenses courantes telles que les salaires). Ainsi, les projections doivent être basées sur le profil le plus réaliste possible de financement par les donateurs.
- **Dépenses courantes**: Par le passé, les projections ont souvent supposé une stabilisation nominale ou des coupures réelles, notamment de salaires, afin de rejoindre les cibles budgétaires et sur la base de programmes de réforme de la fonction publique destinés à réduire le niveau des effectifs. Toutefois, de telles coupures se sont révélées très difficiles à réaliser, les indemnités de licenciement occasionnant souvent une augmentation initiale des dépenses, et les augmentations

de salaire pour le restant des fonctionnaires (en vue de renforcer leurs incitations) absorbant (voire dépassant) souvent la plus grande partie des économies réalisées par les coupures de personnel. Il est donc vital de rester réaliste et de projeter les effets de tels programmes dans le détail — et de ne pas établir des projections dans l'espoir d'économies considérables.

- **Subventions et transferts** : ils supposeront en général des coupures importantes à cause de la commercialisation ou de la privatisation de biens para-étatiques non rentables, de « l'indépendance financière » pour la banque centrale, ou de la privatisation des caisses de retraite ou d'assurance sociale du gouvernement. Cependant, les retards de la privatisation de biens para-étatiques, la privatisation réussie de biens para-étatiques rentables, les paiements visant à éponger les dettes des biens para-étatiques qui sont privatisés, et les restructurations du capital de banques centrales, ont ramené les économies nettes à des niveaux négligeables ou ont même entraîné d'énormes coûts budgétaires nets.
- **Financement extérieur** : il devrait être projeté de la même façon réaliste que dans le secteur extérieur, afin d'assurer la cohérence (bien qu'en excluant évidemment du budget les dons et les prêts qui sont destinés à des sources non budgétaires).
- **Financement intérieur** : ses besoins sont en général projetés en tant qu'objectifs, sur une base tendant à réduire au minimum l'emprunt du gouvernement et la dette intérieure. Il est évident que cet objectif ne sera pas atteint si les projections pour d'autres variables fiscales ne sont pas réalistes (ou s'il est atteint, cela peut être à condition d'accumuler des arriérés de paiement ailleurs, ou de ne pas payer les obligations émises pour restructurer les finances des banques centrales ou commerciales ou les caisses de retraite). Si un emprunt intérieur est envisagé, il est essentiel de maintenir constamment le contact avec les principaux prêteurs (acheteurs des effets publics) par des sondages réguliers, pour découvrir leurs intentions quant aux taux d'intérêt, courbes de rendement et calendriers d'échéances.
- Enfin, il est important de rappeler que les hypothèses en matière de **taux de change** seront cruciales pour évaluer l'impact des rubriques influencées de l'extérieur (service de la dette extérieure, déboursements d'aide/dons et taxes sur le commerce).

3.2.2.3. Les secteurs monétaires et financiers

Ici la question principale est de savoir si les mécanismes couramment utilisés pour recueillir des données — largement liés à la supervision des banques et à l'élaboration de la politique monétaire — fournissent une information suffisante par rapport aux intentions permettant d'établir des projections ayant un sens. Bien que les projections puissent être basées sur une analyse des facteurs influençant les tendances récentes, il est normalement essentiel de les compléter par des sondages du système bancaire et de ses clients, lesquels fournissent des idées sur leurs réponses aux mesures prises par les pouvoirs publics.

- **Avoirs extérieurs nets** : ils sont en partie liés aux projections des réserves du secteur extérieur. Cependant, il est vital également de prévoir les actifs et passifs étrangers des banques commerciales, et leurs profits, qui dépendront de leurs préférences pour la liquidité et de la compétence avec laquelle elles investissent leurs actifs. Dans l'idéal, surtout si le secteur bancaire est limité, cela devrait être fait banque par banque, et sur une base brute.
- **Avoirs intérieurs/masse monétaire** : ceux-ci doivent aussi être désagrégés selon toutes les composantes de la masse monétaire, y compris la monnaie en circulation, les encaisses des banques et les dépôts de réserve en banque, afin de cerner les tendances qui influent sur chaque élément. Il est particulièrement vital de tenir compte des changements de la vitesse de circulation et des coefficients d'expansion monétaire en réponse aux changements des perspectives d'inflation pendant une période de stabilisation rapide; et de distinguer les dépôts de monnaies intérieures et étrangères qui peuvent répondre à des motivations différentes et exiger des projections distinctes.
- **Secteur bancaire** : l'analyse détaillée de la supervision du secteur bancaire et des déclarations de

politique monétaire devrait être exécutée régulièrement pour voir quels sont les facteurs qui influencent les changements dans la politique des banques sur la durée et la rémunération des dépôts, les courbes d'échéances et de rendement des prêts, et les changements dans les capitaux et la nature des actifs et des passifs (par ex. le passage de bons du Trésor à des biens immobiliers); les données bancaires doivent aussi être examinées et complétées par des entretiens pour déterminer ce qui provoque ces tendances ainsi que pour empêcher le secteur privé d'obtenir l'accès à des crédits « économisés » par le gouvernement.

- **Epargne et investissement** : ces projections sont souvent les plus difficiles à faire, vu le manque de bonnes données de base. Des projections exactes nécessitent des précisions sur la FBCF, l'utilisation de l'appareil de production et les changements dans les inventaires, de même que l'analyse de leurs réactions passées aux politiques. Les changements dans les investissements du secteur privé devraient être projetés sur la base des motivations les plus détaillés possibles, plutôt que traités comme une variable endogène.
- **Inflation** : elle est souvent posée comme une cible, puis appliquée de façon simpliste aux cibles de la masse monétaire par un coefficient. Cependant, les projections devraient être basées sur l'analyse de tous les facteurs de l'offre et de la demande influençant l'inflation, y compris fournitures alimentaires, dévaluation, prix d'importation, etc. Doivent aussi entrer en ligne de compte les délais d'adaptation de l'inflation prévue aux réalités changeantes, et leurs effets sur la demande monétaire, la vitesse de circulation et les coefficients d'expansion monétaire.

3.2.2.4. Les secteurs réels

Les secteurs réels sont très souvent projetés en utilisant les taux de croissance globaux du PIB et les changements dans les composantes de dépense du PIB, plutôt que la désagrégation par composante de production. Dans l'idéal, ces différentes perspectives devraient être pleinement rapprochées par le modèle à l'aide d'un cadre des flux financiers. Comme pour d'autres secteurs, la désagrégation maximale est nécessaire pour être certain de ce que seront les sources de croissance au sein de l'économie et pour établir comment le secteur réel réagira aux mesures prises par les pouvoirs publics. Un grand nombre des analyses existantes du secteur réel tendent à se concentrer beaucoup trop sur les tendances ou les résultats récents plutôt que sur les perspectives; il est donc essentiel de procéder à des sondages d'échantillonnage plus restreints de secteurs ou de sous-secteurs, y compris sur les attitudes prononcées/perspectives sectorielles:

- **Agriculture** : les méthodes couramment employées pour soutenir les projections incluent des sondages sur les superficies arables et la fertilité, des sondages sur les cultures agricoles, les rendements et la plus-value agricole de différentes récoltes, et le cheptel, l'analyse des réactions aux changements tels que des augmentations des prix des producteurs ou des améliorations/problèmes quant au soutien des moyens de production ou de l'infrastructure et aux progrès réalisés dans le cadre d'importants projets d'agro-traitement qui nécessiteront une production agricole accrue; entrent en ligne de compte également les projections sur les conditions et climatiques et environnementales basées sur la probabilité, la fréquence, et les tendances à long terme. Dans la plupart des pays, les facteurs dominants à moyen terme sont sous-jacents (terres, climat, infrastructure), mais les problèmes de prix et de moyens de production peuvent avoir un impact à court terme considérable.
- **Mines et pétrole** : les méthodes les plus utiles dans ces domaines consistent à s'appuyer sur les résultats de prospection des réserves minérales et pétrolières, mais en opérant une réduction majeure pour tenir compte de l'optimisme excessif des prospecteurs; à projeter les marchés internationaux pour dégager les tendances qui influenceront sur l'analyse coût/avantages par les grands investisseurs et, par conséquent, sur leurs niveaux de production, en mettant l'accent particulièrement sur le seuil de rentabilité et l'éventuel potentiel d'abandon des projets; et à procéder à des sondages auprès des petits prospecteurs (très difficile).
- **Industrie manufacturière** : les sondages industriels réguliers (qui doivent inclure le secteur non structuré chaque fois que possible) doivent être davantage orientés sur les activités futures afin

d'indiquer la confiance de l'industrie et les perspectives de croissance; les principaux sous-secteurs et projets devraient être analysés séparément; les effets positifs d'un bon environnement juridique et régulateur sont importants, comme le sont les conditions du marché du travail et (selon les besoins d'importation du secteur) l'accès aux moyens de production importés ou les effets négatifs de la concurrence de biens importés.

- **Services** : il est essentiel de procéder régulièrement à des sondages orientés sur les activités futures auprès des industries de services du secteur privé, de même qu'à une analyse des effets de la politique gouvernementale (par ex. libéralisation de l'assurance ou des transports). La croissance dans les services du gouvernement sera liée aux dépenses publiques, bien que le rapport ne soit pas linéaire du fait qu'il dépend de la productivité des dépenses.
- **Secteur non structuré** : C'est souvent le domaine le plus difficile à suivre, quoique les sondages auprès d'entreprises de petite échelle soient un bon point de départ. Quelques pays procèdent régulièrement à des analyses exhaustives des tendances dans ce secteur, par l'intermédiaire d'agences non gouvernementales. Beaucoup de pays ont recours à des estimations – notamment des exportations de minéraux, produits manufacturés et services non enregistrés, et de produits agricoles ou minéraux de contrebande. Dans la mesure où ce secteur est aussi suivi grâce à certains impôts de consommation ou qu'il y a passage de fonds par des bureaux de change, certains pays utilisent les tendances dans ces domaines pour indiquer les divergences majeures par rapport aux tendances de croissance du secteur structuré, et pour ajuster les chiffres globaux du PIB en conséquence.

3.2.2.5. Projections de la réduction de la pauvreté

Une nouvelle question vitale est celle des projections de la réduction de la pauvreté et de leur intégration dans les prévisions macro-économiques. Aux termes du nouveau programme FRPC, les pays devront calculer avec autant de précision que possible l'impact de toutes les politiques macro-économiques sur les indicateurs sociaux tels que la répartition du revenu, l'emploi, la santé, l'éducation, et l'équité entre sexes/régions/autres domaines.

Cela nécessitera un accroissement considérable des ressources à consacrer à l'analyse des tendances récentes des indicateurs et de leurs niveaux courants, en procédant à des sondages exhaustifs auprès des ménages et/ou des sondages sur le niveau de vie; à de petits échantillonnages plus fréquents à l'aide de questionnaires sur les indicateurs de bien-être qui incluent des questions plus qualitatives sur la qualité des services et les facteurs susceptibles de réduire l'usage ou l'accès par les plus démunis; et à des sondages sur les indicateurs et l'accès dans les secteurs sociaux.

Cela sous-entendra aussi une analyse plus poussée des effets précis des dépenses publiques et de beaucoup d'autres politiques (par ex. impôts, emploi et salaires, mise en place d'infrastructure) sur la réduction de la pauvreté. Un effort énorme sera nécessaire pour obtenir des projections de la réduction de la pauvreté, même au point atteint par les projections de la balance des paiements et du budget. Mais, étant donné qu'il s'agit là du domaine principal pour les futures négociations avec les institutions de Bretton Woods (et qu'il devrait avoir la priorité absolue pour tous les gouvernements), il doit venir en tête dans l'allocation de ressources supplémentaires par le gouvernement ou les donateurs.

3.2.3. Vérification de cohérence, essais de sensibilité et scénarii de remplacement

Comme le montre l'encadré 1, il existe de nombreuses vérifications fondamentales de la cohérence, qui peuvent être réalisées soit à l'aide d'un modèle soit par des méthodes plus éclectiques/indicatives.

Encadré 1 : Vérifications de la cohérence des scénarii macro-économiques

Il est fondamental de vérifier la cohérence entre les rubriques que vous projetez. Cet exercice est itératif : dès que vous introduisez une nouvelle hypothèse, elle aura plusieurs incidences ailleurs dans l'économie — même avec des liens limités entre les variables macro-économiques considérées ici. Il vous faut donc réfléchir attentivement à tout lien possible chaque fois que vous changez une ligne de données. Dans l'idéal, ces vérifications seraient effectuées à l'aide d'un modèle macro-économique. Toutefois, si votre modèle ne prévoit pas ces vérifications, il faudra y réfléchir ! Les vérifications de cohérence seraient normalement les suivantes :

- *entre PIB et exportations* : il pourrait y avoir une corrélation approximative entre eux, étant donné que la croissance des exportations aurait une influence sur le PIB ;
- *entre PIB et recettes budgétaires générées intérieurement* : une plus forte croissance du PIB pourrait améliorer les perspectives de mobiliser des revenus, de sorte que le ratio recettes / PIB s'élèverait ;
- *entre importations et PIB ou exportations* : par exemple, une plus faible croissance du PIB pourrait coïncider avec de plus grandes élasticités des importations par rapport au PIB (surtout si les importations de produits alimentaires augmentent à cause de la sécheresse). La hausse des exportations pourrait dépendre d'investissements ayant recours à des biens importés ;
- *entre macro-perspectives et couverture des réserves* : l'amélioration des macro-perspectives augmenterait normalement la couverture des réserves en mois d'importations ;
- *entre exportations/importations de biens et services* : il y aurait normalement une étroite corrélation entre eux, parce que les postes les plus importants des services sont le fret et l'assurance pour les biens exportés/importés ;
- *entre exportations et transferts privés* : il pourrait y avoir une corrélation positive entre eux si les transferts privés reflètent essentiellement des exportations non enregistrées plutôt que des envois de fonds des travailleurs ;
- *investissements étrangers directs / flux non liés à la dette* : une perception, par les investisseurs, de bonnes perspectives de croissance pourrait entraîner des entrées de capitaux plus importantes. Ces entrées pourraient entraîner une croissance plus élevée et une plus forte production pour l'exportation, mais elles pourraient aussi être dépensées pour de plus fortes importations, et produire de plus fortes sorties de dividendes ou une dette associée du secteur privé ;
- *dépenses budgétaires* : une dépense budgétaire accrue en faveur de l'infrastructure et du développement du capital humain pourrait renforcer la croissance à moyen terme ; des dépenses non productives pourraient augmenter l'inflation et ralentir la croissance ;
- *inflation* : une dépréciation plus rapide des taux de change pourrait accélérer l'inflation, comme le pourraient aussi des emprunts publics plus importants du fait d'un déficit budgétaire plus élevé ;
- *taux d'intérêt* : une inflation accrue ou une plus forte dépréciation des taux de change pourraient faire monter les taux d'intérêt intérieurs, les prêteurs devant parer aux incertitudes ;
- *taux de change* : normalement, dans une projection de base, vous supposeriez un taux de change stable (ou une dépréciation progressive en rapport avec le différentiel d'inflation entre votre pays et ses partenaires commerciaux). Dans d'autres scénarii, une inflation plus rapide pourrait provoquer une dépréciation plus rapide en sapant la confiance.

Dans le cadre des vérifications de cohérence, vous devrez également étudier les *influences potentielles de la dette extérieure et des flux d'aide financière* sur les perspectives macro-économiques. Par exemple :

- les nouveaux emprunts sont-ils destinés à être investis dans de grands projets d'exportation ?
- les nouveaux prêts soutiendront-ils les budgets courants ou d'investissement, influant sur les dépenses ?
- soutiendront-ils les réserves ou seront-ils dépensés pour des importations ?

Un autre type de « contrôle de cohérence » consiste à vérifier la cohérence avec les ratios ou d'autres indicateurs qui marquent les progrès vers la stabilisation et l'ajustement. Il est évident que ceux qui sont considérés d'une importance majeure lors de négociations avec les institutions de Bretton Woods sont le déficit budgétaire (mesuré en général comme étant le déficit primaire à l'exclusion des dons ou le déficit global), le déficit de la balance des paiements (en général le compte courant à l'exclusion des dons ou le solde global), et divers indicateurs de dette et de vulnérabilité et liés à

l'Initiative en faveur des PPTE³. Des cibles plus précises pour les domaines monétaire et fiscal et pour l'inflation ont déjà été discutées ci-dessus en rapport avec les projections de rubriques.

Il n'en reste pas moins que les pays peuvent avoir des idées différentes sur les ratios et les cibles clés. Comme indiqué plus haut, ils pourraient éventuellement fixer des cibles pour les réserves en mois d'importations, pour la réduction de la dépendance d'aide ou des importations par rapport au PIB, ou pour la réduction de la « vulnérabilité » du pays de toute autre manière aux chocs extérieurs (par ex. diversification des exportations). Ils pourraient aussi avoir leurs propres idées sur des cibles pour la réduction de la pauvreté, la croissance par tête d'habitants, l'investissement et l'épargne - ou pour les indicateurs de la dette totale (intérieure + extérieure, publique et privée) ou pour des flux de capitaux liés à la masse monétaire ou aux réserves⁴. Il peut fort bien y avoir une très longue liste de cibles qui semblent s'opposer (l'exemple classique est habituellement l'inflation, le taux de change et les taux d'intérêt) et c'est seulement — comme le font aussi les institutions de Bretton Woods — par un procédé d'itération des différentes cibles qu'un pays peut, après avoir défini clairement ce qui est le plus important, décider de ce qu'il considère comme l'ensemble le plus « viable » de projections globales. Si possible, les cibles peuvent même être formellement pondérées en fonction de leur importance, et des essais peuvent être effectués pour la gamme d'indicateurs résultant d'un scénario afin d'évaluer la performance globale du scénario. Bien sûr, en ajustant les paramètres dans un modèle ou les hypothèses pour des articles individuels d'une rubrique, il est possible de faire concorder presque n'importe quelle cible : mais il est vital de commencer avec des hypothèses et des paramètres réalistes et de ne pas les ajuster jusqu'au point où ils défient toute crédibilité.

Une autre manière d'éviter des conflits excessifs entre des cibles différentes consiste à mettre à l'essai de nombreux scénarii de remplacement afin d'indiquer l'impact des changements sur des rubriques différentes ou l'impact de différents scénarii macro-économiques exhaustifs. La seconde option est de loin la meilleure si le modèle n'est pas trop encombrant et ne nécessite le remplacement d'énormes ensembles de données pour chaque scénario différent. Il est vital également — et trop souvent oublié — de justifier le degré de divergence des projections de base en se fondant sur l'analyse spécifique au pays de la volatilité récente des différentes rubriques ou différents secteurs — ou sur l'apparition de chocs portant atteinte à la totalité de l'économie, tels que la sécheresse ou les catastrophes naturelles (voire les cycles politiques tels que ceux susceptibles de résulter en périodes d'élections) et leurs effets de domino sur la macro-économie générale — et certes, en se fondant sur des séries historiques relativement longues, si elles existent, de la probabilité de voir se reproduire de tels événements.

3.3. Problèmes de renforcement institutionnel et de renforcement des capacités

Les prévisions macro-économiques soulèvent de nombreux problèmes institutionnels :

- Au niveau international, il serait souhaitable que les institutions internationales et les donateurs puissent fournir des copies de leurs modèles de prévision pour des pays individuels et des détails documentés sur les hypothèses qu'ils appliquent, à des fins de comparaison avec les modèles nationaux et en vue de dispenser une formation complète au personnel national dans l'exploitation de ces modèles spécifiques des pays et d'obtenir, de la part de responsables nationaux, des réactions dont on pourrait tenir compte pour modifier les modèles. Il serait

3. Bien que le rôle des indicateurs de vulnérabilité ait été pratiquement éliminé dans l'Initiative PPTE renforcée convenue en 1999, ces indicateurs peuvent toutefois être encore utilisés pour mesurer la vulnérabilité d'un pays à des chocs d'origine extérieure ou intérieure portant atteinte à son programme de réforme. En fait, ils devraient être utilisés par tous les pays pour faire des projections.

4. Pour en savoir davantage sur ces indicateurs plus poussés de la viabilité du financement extérieur, voir Martin 1999c.

extrêmement utile de décentraliser l'analyse économique à des missions effectuées dans les pays. Il serait évidemment préférable pour celles-ci qu'elles s'accordent sur des modèles qui seraient cohérents, exhaustifs et intégrés afin d'éviter des différends sur les méthodologies et les équations fondamentales. En outre, il est essentiel qu'elles fournissent régulièrement aux pays à faible revenu, en temps utile et moyennant un minimum de coût sur Internet, des projections de l'économie internationale. Ceux qui fournissent l'information au secteur privé devraient aussi faire davantage d'effort pour atteindre les gouvernements à faible revenu et pour améliorer les relations mutuelles, de sorte que les pays aient davantage confiance dans les projections (bien sûr, les pays devraient s'organiser pour être certains que toutes les informations obtenues soient communiquées aux fonctionnaires intéressés — ceux qui s'occupent effectivement de faire les prévisions).

- Les gouvernements eux-mêmes devraient s'assurer que la structure de leurs équipes techniques et chargées des négociations sur les projections est aussi simple et efficace que possible, afin d'éviter le double emploi et d'améliorer la coordination. Cela signifie la mise en place d'une cellule directrice bien définie, stable et pourvue de ressources adéquates pour mettre au point les projections, cette cellule étant soutenue par d'autres unités coordonnées, par l'intermédiaire de groupes de travail dans chacun des domaines évoqués ci-dessus. Ces groupes de travail se pencheraient sur les problèmes de compilation des données, les méthodes de modélisation et les hypothèses de prévision, et transmettraient leurs conclusions à la cellule centrale de prévision.
- Afin de motiver le travail des prévisionnistes, il est essentiel que leurs résultats soient utilisés par le gouvernement au niveau supérieur lors de ses propres discussions internes sur les moyens d'action et des discussions avec des donateurs et les institutions internationales. Les écarter et donner la préférence au travail d'experts internationaux (de quelque provenance qu'ils soient) aura probablement pour effet de saper toute structure organisationnelle : la volonté politique systématique de défendre les prévisions (de bonne qualité) mises au point localement — par exemple, la présentation régulière aux responsables politiques des résultats généraux — fait souvent défaut.
- Cela implique également - comme c'est le cas pour le renforcement des capacités - une nouvelle attitude à l'égard de l'assistance technique. Les gouvernements doivent définir leurs besoins propres. Par la suite ils doivent procéder à la définition de termes de référence et à l'obtention de l'assistance technique, en s'assurant qu'il s'agit véritablement de renforcement des capacités, avec des objectifs spécifiques en matière de formation sur le tas régulière et complète, des délais pour la transmission de pouvoirs et d'aptitudes, et des assurances que tous les aspects seront documentés.
- Il est évident que les programmes de travail de certaines unités individuelles, ainsi que la formation aux techniques de prévision et le matériel employé, devront parfois être renforcés, restructurés ou modifiés. Il est fort probable que les pays auront besoin individuellement de former une diversité beaucoup plus grande de fonctionnaires que ceux qui participent au présent atelier — en recourant au même modèle d'ateliers nationaux destinés à un éventail plus large de personnel qui a donné de si bons résultats pour l'analyse stratégique sur la dette. La continuité du personnel ou la formation de successeurs sont aussi essentielles, comme l'est aussi un répertoire écrit permanent d'informations sur les techniques de prévision spécifiques à des pays et internationales. DRI est donc extrêmement satisfait que les préparatifs et le suivi de ce séminaire ont inclus la compilation de rapports spécifiques de pays par les membres du MEFMI. Il exhorte les pays à procéder rapidement pour établir ces rapports en s'inspirant des résultats de ce séminaire, et à mettre en place les structures nécessaires pour garantir qu'ils seront mis à jour tous les six mois.
- Il est nécessaire de réfléchir aux structures et capacités sous-jacentes ainsi qu'à celles des agences de première ligne. Par exemple, concernant les importations, les services douaniers disposent-ils de ressources adéquates ? Concernant le PIB, l'Office de statistique a-t-il de bonnes sources de données et applique-t-il de bonnes méthodes ?

- Une fois que de telles structures sont établies, il conviendrait également de multiplier les différentes sources de prévision à l'intérieur et au-delà des pouvoirs publics, à la fois pour fournir davantage de détails sur les secteurs et les effets de mesures individuelles, et pour comparer les résultats en fonction de différentes hypothèses et structures de modèle.
- A un niveau régional et international, il sera essentiel de continuer à échanger des points de vue sur les meilleures pratiques de prévision, afin de garantir que les méthodologies seront mises à jour. Nous espérons que les pays représentés ici, et que le MEFMI et les autres organisations régionales, reprendront le flambeau après le séminaire, et poursuivront le travail de formation et d'échange d'information qui est d'une telle importance pour la prise de décisions dans le domaine économique. Nous nous engageons à les soutenir avec des contacts et des informations au niveau international, où que soient identifiés les besoins.
- Enfin, pour revenir au point de départ de cet exposé, il est vital que les prévisions servent à des fins d'orientation, pour prévoir des chocs ou des pressions extérieurs ou intérieurs et pour éviter des réactions au coup par coup et susceptibles de provoquer des distorsions. Cela renforcera les perspectives à long terme de croissance et de réduction de la pauvreté et l'engagement des gouvernements à poursuivre des politiques à long terme, et encouragera les donateurs/créanciers/contribuables/ investisseurs extérieurs et intérieurs à s'engager à financer et à soutenir les politiques qui seront essentielles pour assurer le succès.

REFERENCES

- Bacha, Edmar, (1990) "A Three-Gap Model of Foreign Transfers and the GDP Growth Rate in Developing Countries" *Journal of Development Economics* 32, p. 279-296.
- Banque asiatique de développement (1999), *Asian Development Outlook 1999 et 2000*, Manille.
- Banque africaine de développement (1998), *African Development Report 1998*, Abidjan.
- Banque mondiale, Washington
(1999a) *Global Commodity Markets*, publication trimestrielle et mises à jour électroniques mensuelles.
(1999b) *Global Economic Prospects*, décembre.
(1980) *The Revised Minimum Standard Model*. Washington : Comparative Analysis and Projections Division, miméo, mai.
- Bhinda, Nils ; Leape, Jonathan ; Martin, Matthew et Griffith-Jones, Stephany (à publier) *Private Capital Flows to Africa: Perceptions and Reality* (FONDAD).
- Bolnick, Bruce (1999), "The Role of Financial Programming in Macroeconomic Policy Management", *HIID Discussion Paper No. 720*, septembre.
- Boughton, James M. (1997), "Modelling the World Economic Outlook at the IMF: A Historical Review", FMI, WP/97/48, avril.
- Brixen, Peter et Tarp, Finn (1996), "South Africa: Macroeconomic Prospects for the Medium Term", *World Development* 24,6: 989-1001.
- Chand, Cheetal K. (1999), "Toward a Growth-Oriented Model of Financial Programming", *World Development* 17,4: 473-490.
- Comboni, Javier; Martin, Matthew et Kasekende, Louis, *Review of the ESAF*.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1999), Rapport sur le commerce et le développement, CNUCED, Genève.
- Consortium pour la recherche économique en Afrique, *Reports on Senior Policy Seminars II and III*.
- De Maio, Lorenzo; Stewart, Frances et Van Der Hoeven, Rolph (1999) "Computable General Equilibrium Models, Adjustment and the Poor in Africa", *World Development*, 27/3, 453-470.
- Economist Intelligence Unit (1999), *World Commodity Forecasts: Food, Feedstuffs and Beverages, and Industrial Raw Materials*.
- Fonds monétaire international (1999), *Perspectives de l'économie mondiale*, éditions de mai et septembre, 1999.
- Holsen, John (1989), *KENYA.MOD: A Simplified Example of RMSM-X*, mimeo, Banque mondiale, Washington, mai.
- Khadr, A.; McKay, L.; Schmidt-Hebbel, K; et Ventura, J. (1989), *A RMSM-X Model Illustration for Zimbabwe*. Banque mondiale : Washington DC, miméo.
- Khan, Mohsin S; Montiel, Peter J. et Ul Haque, Nadeem (1990), "Adjustment with Growth: Relating the Analytical Approaches of the IMF and World Bank," *Journal of Development Economics* 32: 155-179.
- Khan, Mohsin S; Lahiri, Kajal et Montiel, Peter J. (1991), "A Macroeconomic Model for

Developing Countries” in Khan, Mohsin S. et al, eds., *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, Fonds monétaire international, Washington.

Martin, Matthew et al (1996), *Financing Imports for Development in Low Income Africa*, Rapport d'External Finance for Africa à l'ASDI et à Danida, Oxford International Associates, 15 janvier.

Martin, Matthew et Kasekende, Louis (1995), “The Overall Macro Agenda: Interactions and Sequencing”, dans *Forging Links: Economic Research and Policy Making in Sub-Saharan Africa: Report of the 1995 Senior Policy Seminar*, Nairobi: CREA.

Martin, Matthew et Johnson, Alison (1999), *Mise en œuvre de l'Initiative PPTE : questions clés pour les gouvernements des PPTE*, document d'information pour le 1^{er} atelier national sur la stratégie de désendettement du Guyana, Georgetown, 6-15 septembre.

Martin, Matthew

(1999a), *Financing Africa's Development in the 21st Century: The Gilman Rutihinda Memorial Lecture*, Dar-es-Salaam, juin.

(1999b), *HIPC II: Towards Genuine Debt Sustainability?*, exposé présenté au séminaire de l'ODI à l'occasion du départ en retraite de Tony Killick, juin.

Mikkelsen, Jan G. (1998), *A Model for Financial Programming*, document de travail du FMI WP/98/80, Washington.

Mistry, Percy et Martin, Matthew (1992), *How Much Aid Does Africa Need?* Oxford International Associates.

National Institute for Economic and Social Research (1999), *National Institute Economic Review*, juillet, NIESR, Londres.

Organisation de coopération et de développement économiques (1999), *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin. OCDE : Paris.

Organisation des Nations Unies (1999), *World Economic and Social Survey*, ONU : New York

Organisation mondiale du commerce (1999), *WTO Focus*, OMC : Genève.

Page, Sheila (1997), *Prospects for Developing Countries: Trade and Finance for the Least Developed*, Overseas Development Institute: Londres.

Polak, J.J. (1990), “A Marriage Between Fund and Bank Models? Comment on Khan and Montiel”, *IMF Staff Papers* 37,1: 183-186. FMI : Washington.

Programme des Nations Unies pour le développement (1999), *Rapport sur le développement humain*, ONU : New York.

Reinhart, Carmen M. (1991), “A Model of Adjustment and Growth: An Empirical Analysis” in Khan, Mohsin S. et al, eds., *Macroeconomic Models for Adjustment in Developing Countries*, Washington : Fonds monétaire international.

Roe, Alan et Sowa, Nii (1996) “From Direct to Indirect Monetary Control in Sub-Saharan Africa”, *AERC Plenary Paper*. CREA

Sahn (1999) “Reply to de Maio et al (1999)”, *World Development* 27/3.

Tarp, Finn et Brixen, Peter (1996?), *The South African Economy: Macroeconomic Prospects for the Medium Term*, Londres et New York : Routledge.

Tarp, Finn (1993), *Stabilisation and Structural Adjustment - Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*, Londres : Routledge.

Taylor, Lance (1988), *Varieties of Stabilisation Experience: Towards Sensible Macro-economics in the Third World*, Oxford : Clarendon Press.

Trésor britannique, "The New Treasury Model", *Treasury Working Paper No. 70*.

Whalley, John (1984), *A Review of Numerical Modelling Activity at the World Bank*, Washington : Banque mondiale, juin, miméo.