

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

**Le FMI et l'aide à l'Afrique
subsaharienne — Évaluation**

12 mars 2007

Ce rapport a été préparé par une équipe dirigée par Joanne Salop, et qui comprenait Martin Kaufman, Markus Berndt, Steve Kayizzi-Mugerwa, Scott Standley et Tim de Vaan. Des contributions supplémentaires ont été reçues de Thomas Reichmann, Luis Alvaro Sanchez Baracaldo et Misa Takebe. David Bevan, Kwesi Botchwey, David Peretz ont fourni des commentaires utiles. Le rapport a été approuvé par Thomas Bernes, Directeur du bureau indépendant d'évaluation (BIE). Le BIE est responsable pour tous les jugements—et toutes les erreurs—contenus dans le rapport.

La version officielle de ce rapport est publiée en anglais, disponible à www.imf.org/ieo.

Abréviations et sigles.....	v
Résumé analytique.....	vii
I. Introduction.....	1
II. Programmes et politiques des pays.....	3
A. Place accordée à l'aide.....	6
B. Analyse de l'aide.....	13
C. Liste des principales caractéristiques.....	18
III. Gestion des relations du FMI en Afrique subsaharienne.....	26
A. Les autorités.....	27
B. Donateurs.....	31
C. Partenaires multilatéraux.....	33
D. Société civile.....	37
IV. Facteurs institutionnels du comportement du FMI.....	38
A. Administrateurs.....	38
B. Direction.....	41
C. Services opérationnels.....	44
V. Constatations et recommandations.....	48
A. Constatations.....	48
B. Recommandations.....	50
Encadrés	
1. Tendances de l'aide, politiques et résultats en Afrique subsaharienne.....	5
2. Dépense et absorption de l'aide additionnelle.....	6
3. Différentes conceptions des scénarios d'aide.....	16
4. Principales caractéristiques de la FRPC.....	19
5. Lieu des activités.....	27
6. Fondements du dialogue FRPC avec les autorités.....	28
7. Dialogue du FMI avec les donateurs: différents rôles possibles.....	40
8. Perspective des représentants résidents sur la coordination des donateurs.....	47
Graphiques	
1. Réactions programmées du compte extérieur courant aux augmentations de l'aide.....	7
2. Réactions budgétaires programmées aux augmentations de l'aide.....	8
3. Objectifs d'inflation des programmes FRPC et FASR d'Afrique subsaharienne.....	10
4. Réponses à l'enquête sur l'analyse de la capacité d'absorption par la FRPC.....	12
5. Flux d'aide programmés et flux réalisés: la FRPC sous-prévoit les flux à moyen terme.....	15

6. Part de la dépense publique affectée à la l'éducation, à la santé et aux DRP.....	20
7. Opinions exprimées sur les relations entre les missions du FMI et les Autorités : <i>Concordance</i>	31
8. Opinions exprimées sur les relations FMI/donateurs : <i>Désaccord</i>	33
9. Opinions des sondés sur la place faite à l'aide affectée.....	34
10. Opinions des sondés sur la collaboration entres services du FMI et de la Banque mondiale: <i>Déception</i>	35
11. Opinions des sondés sur les relations entre missions du FMI et société civile locale : <i>Profond désaccord</i>	37
12. Avec qui les missions passent-elles leur temps?.....	38
13. Opinions des sondés sur la pertinence du DSRP pour la FRPC et vice-versa.....	44
14. Opinions des sondés sur la pertinence des programmes FRPC pour la macroéconomie, la croissance, la réduction de la pauvreté et les autres OMD.....	44
15. Opinions des chefs de mission sur les déficits budgétaires, l'inflation et la dette intérieure.....	45
16. Opinions sur la disposition du FMI à discuter les besoins de financement avec les donateurs.....	46
 Annexes	
A. Perspective du Conseil d'administration.....	54
B. Analyse quantitative.....	61
C. Revues par pays : Méthodologie et synthèse des conclusions.....	73
D. Études de cas : Changements dans les programmes des principaux bénéficiaires d'aide.....	87
E. Enquête d'évaluation.....	94
 Bibliographie.....	 100

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
CGD	Center for Global Development
CMFI	Comité monétaire et financier international
CR	Critères de réalisation
DB	Déficit budgétaire
DCC	Déficit du compte courant
DCPE	Document-cadre de politique économique
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DRP	Dépenses de réduction de la pauvreté
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EEP	Évaluation ex-post
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
MONA	Suivi des accords du FMI
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMD	Objectifs de développement du millénaire
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
PPTE	Pays pauvre très endetté
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RIN	Réserves internationales nettes
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

I. INTRODUCTION

- i. **Ce rapport expose les principales constatations et recommandations d'une évaluation indépendante du rôle et des résultats du FMI dans la détermination et l'emploi de l'aide aux pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne (ASS).** L'évaluation porte sur la période 1999–2005. À cette époque une grande partie de l'Afrique subsaharienne a vu s'améliorer ses résultats macroéconomiques, avec une accélération de la croissance et une chute de l'inflation. C'est l'époque où l'aide à l'Afrique subsaharienne se relevait de ses baisses antérieures, où l'allègement de la dette prenait de l'élan et où les donateurs ont commencé à passer à l'appui budgétaire multi-donateurs. C'est l'époque où le DSRP a été introduit — fin 1999 — et où le FMI a transformé sa facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC).
- ii. **Tandis que se déroulaient les changements mentionnés ci-dessus, de nouvelles versions de critiques de longue date des activités du FMI en Afrique subsaharienne sont apparues, dont trois fournissent un point de référence pour l'évaluation.** La première est que les programmes macroéconomiques excessivement conservateurs appuyés par le FMI ont bloqué l'emploi de l'aide disponible pour l'Afrique subsaharienne. 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 dans les pays d'Afrique subsaharienne, ce qui pourrait avoir modéré en retour l'aide effectivement fournie par les donateurs. La troisième est que contrairement à toute la rhétorique institutionnelle à ce sujet, les programmes appuyés par le FMI n'ont guère fait avancer la réduction de la pauvreté et de l'inégalité des revenus.
- iii. **Le cadre d'évaluation utilisé par l'équipe d'évaluation pour examiner les résultats des services du FMI reposent sur les politiques approuvées par le Conseil d'administration.** L'interprétation par la direction des décisions du Conseil d'administration en orientations opérationnelles à l'intention des services a aussi été prise en compte. La communication du FMI, réalisée par les discours de ses dirigeants, ses communiqués de presse, ses articles et ses lettres aux journaux est également pertinente. Cette communication constitue un canal important d'exposition des positions du FMI et d'information des publics extérieurs à l'institution sur ce que le FMI a entrepris de faire; elles suscitent des attentes à l'aune desquelles le public juge les résultats du FMI.
- iv. **Un des thèmes récurrents de l'évaluation porte sur la distance entre la rhétorique du FMI sur l'aide et la réduction de la pauvreté et ce qu'il pratique effectivement au niveau des pays.** Dans un certain nombre de cas, le partenariat du FMI avec la Banque mondiale dans le processus de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), avec Global Monitoring et d'autres initiatives — ainsi que la communication y afférente — a 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 travail du FMI de celui

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 faits constatés relatifs aux programmes appuyés par la FRPC, dans laquelle le FMI est un des principaux intéressés et à laquelle 29 pays d'Afrique subsaharienne ont fait appel pendant la période de 1999 à 2005 sur laquelle porte l'évaluation.

II. CONSTATATIONS

v. **Le thème de la discordance recouvre le problème plus vaste d'une tentative — en définitive infructueuse — de changement institutionnel.** L'introduction de la FRPC était destinée à être davantage qu'un simple changement de nom. Elle établissait de nouvelles manières de travailler, ancrées dans le processus de la SRP, avec des programmes d'initiative nationale fondés sur des mesures spécifiques orientées vers la réduction de la pauvreté et la croissance, et une vision ambitieuse du rôle du FMI dans l'analyse et la mobilisation de l'aide, travaillant en partenariat étroit avec la Banque mondiale. Mais face au fléchissement du consensus au sein du Conseil d'administration et à des services dont la culture professionnelle est fortement centrée sur la stabilité macroéconomique — et surtout à des changements au niveau de la haute direction avec pour conséquence l'absence d'une volonté institutionnelle ciblée et le manque de persévérance — le FMI est retombé dans sa routine habituelle.

vi. **La bonne nouvelle est qu'un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont vu leurs résultats s'améliorer sur la période — grâce en partie aux conseils et aux actions du FMI, notamment dans le cadre de l'initiative PPTE et de l'IADM, et plus encore aux actions des autorités nationales — et que les résultats des donateurs se sont également améliorés.** Dans ces cas, la conception des programmes macroéconomiques appuyés par la FRPC s'est assouplie et est devenue plus réceptive à l'aide. L'amélioration des résultats des pays et des donateurs, jointe à l'adaptation concomitante de la conception des programmes de la FRPC ont considérablement amélioré les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté de l'Afrique subsaharienne.

vii. Les constatations spécifiques de l'évaluation sont les suivantes:

- **Les politiques macroéconomiques appuyées par la FRPC ont en général fait une place à l'emploi d'aide additionnelle dans les pays dont les politiques récentes ont conduit à des stocks de réserves élevés et à une inflation faible; d'autres pays ont programmé l'épargne de l'aide additionnelle pour accroître les réserves ou pour éliminer la dette intérieure.** Il a été constaté qu'un niveau de réserves équivalent à 2 ou 3 mois d'importations représente le seuil qui détermine si l'accroissement de l'aide doit servir à étendre le déficit extérieur courant ou à accroître 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 relative à l'absorption de l'aide, les orientations et commentaires communiqués par la direction aux services, et les vues des services. Cependant, elles permettent aussi d'expliquer l'impression qu'ont les observateurs extérieurs que le FMI « bloque » l'emploi de l'aide: dans les pays dont l'inflation est supérieure au

seuil, la FRPC a tendance à programmer l'épargne d'au moins une partie de l'aide supplémentaire.

- **Les programmes de la FRPC n'ont pas fixé d'objectifs d'aide ambitieux ni identifié de possibilités d'aide supplémentaires — lorsque la capacité d'absorption excède les apports d'aide projetés.** Ils ont catalysé indirectement l'aide — par leur évaluation macroéconomique et leur appui aux efforts des pays pour améliorer leur environnement macroéconomique et leur gouvernance budgétaire. Leurs prévisions d'aide à moyen terme présentent des signes d'adaptation à la persistance accrue de l'aide à l'Afrique subsaharienne — après avoir été excessivement prudentes au départ. Mais les services du FMI ont peu fait pour analyser des scénarios supplémentaires de politiques et d'aide, et pour communiquer leurs constatations 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 la politique du FMI — et l'orientation opérationnelle donnée aux services — demeure confuse.
- **Parmi les principaux traits qui distinguent la FRPC de la FASR, la gouvernance budgétaire est traitée beaucoup plus systématiquement que les autres éléments, comme l'emploi de l'analyse d'impact social ou les dispositions budgétaires favorables aux pauvres et à la croissance.** Les efforts énergiques de la FRPC relatifs à la *gouvernance budgétaire* reflètent l'appui clair, ferme et continu du Conseil d'administration; le caractère central de cette question, par ses liens avec l'exécution du budget, pour les principaux objectifs macroéconomiques du FMI; et l'effectivité de la collaboration FMI/Banque mondiale, qui bénéficie de capacités professionnelles dans les deux institutions. L'appui des administrateurs à l'analyse d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS), quoique ferme, est plus mesuré; l'analyse sociale ne fait pas précisément partie des missions fondamentales du FMI; et l'ajustement de l'AIPS aux besoins de la FRPC a été initialement entravé par des attentes irréalistes quant à la façon dont la collaboration FMI/Banque mondiale pourrait fonctionner sur cette question, les efforts se recentrant récemment sur l'analyse effectuée en interne. La mauvaise collaboration FMI/Banque mondiale est aussi une des raisons pour lesquelles le FMI n'a pas prêté davantage d'attention au rôle de l'infrastructure dans la croissance et la compétitivité et à ses conséquences macroéconomiques éventuelles pour les dépenses programmées et l'absorption d'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 en matière de 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. Cette impression était particulièrement forte dans les premières années de la période d'évaluation, lorsque les déclarations de la direction insistaient sur le couplage bidirectionnel entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Mais ce sujet reste une préoccupation encore aujourd'hui, étant donné les déclarations publiques au sujet de l'appui du FMI à des scénarios de croissance alternatifs, aux stratégies des OMD,

et 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 a créé un réseau de représentants résidents en Afrique subsaharienne. Leur charge de travail a augmenté ces dernières années avec les changements survenus dans l'environnement de l'aide, la décentralisation et l'emploi croissants d'instruments d'appui budgétaire par les donateurs. Mais les ressources en personnels et en compétences disponibles ont restreint leurs possibilités de dialoguer pleinement avec des partenaires locaux dans cet environnement en mutation. Pendant ce temps, ils demeurent une source d'information largement inexploitée sur ce qui se passe sur le terrain parmi les donateurs et la société civile; les positions institutionnelles ne sont pas systématiquement informées par leurs observations.

III. RECOMMANDATIONS

viii. **Pour l'avenir, l'évaluation fait ressortir trois recommandations pour améliorer la cohérence — réelle et perçue — des politiques et actions de l'institution en ce qui concerne l'aide à l'Afrique subsaharienne.** Elles peuvent être également pertinentes pour plusieurs éléments de la stratégie à moyen terme (SMT).

- **Le Conseil d'administration devrait réaffirmer et/ou clarifier les politiques du FMI relatives aux seuils de résultats déterminant la dépense et l'absorption d'aide additionnelle, à la mobilisation de l'aide, aux scénarios alternatifs, à l'AIPS et aux cadres budgétaires favorables aux pauvres et à la croissance.** À partir de ces réaffirmations et/ou clarifications, la direction devrait fournir des orientations claires aux services quant à ce qui est exigé, encouragé, permis et/ou interdit — notamment dans les collaborations avec la Banque mondiale et d'autres partenaires — et s'assurer qu'elles sont effectivement appliquées et portent leurs fruits. Le département des relations extérieures devrait assurer la cohérence de la communication institutionnelle 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 de la mise en œuvre de ces orientations de politique 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 au sujet de la responsabilité des services du FMI en Afrique subsaharienne, un exercice plus transparent et périodique d'évaluation de tous les programmes pays est nécessaire, peut-être dans le cadre des revues des programmes de la FRPC par le Conseil d'administration — ou des revues à venir de la SMT.
- **La direction devrait clarifier ce qui est attendu — et les disponibilités en ressources — des interactions des représentants résidents et des chefs de mission avec les groupes de donateurs et la société civile sur le terrain.** Il conviendrait

qu'elle se tienne au courant des tendances de l'environnement opérationnel de l'institution au niveau des pays, notamment pour l'aide, en évaluant périodiquement leurs conséquences pour les politiques et les stratégies du FMI au niveau international.

I. INTRODUCTION

- 1. 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 s'est concentrée 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 dans la mise en forme 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 attachée aux 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.
- 2. 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 de développement du millénaire (ODM), 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 des baisses enregistrées au début des années 1990, 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.
- 3. Au sein du FMI, la période d'évaluation commence avec l'introduction de la FRPC — au cours de la dernière année de l'ère Camdessus — 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 pauvreté. Les principaux thèmes des réunions annuelles de septembre 1999 furent l'initiative PPTTE 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 le(s) Conseil(s) d'administration avant la fin de 1999, les rôles du FMI et de la Banque mondiale s'interpénétraient étroitement par l'intermédiaire des processus du DSRP et de l'initiative PPTTE. 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.
- 4. 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.

5. Le cadre d'évaluation utilisé par l'équipe d'évaluation pour examiner les résultats des services du FMI dans ces domaines reposent 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 mandat de leur activité.¹ L'interprétation des décisions du 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 d'exposition des positions du FMI et d'information des publics extérieurs à l'institution sur ce que le FMI a entrepris de faire.

6. 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 stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), avec Global Monitoring 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 faits constatés 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.

7. Tout ceci constitue l'arrière-plan sur lequel 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 II examine les constatations empiriques et documentaires sur la façon dont les programmes de la FRPC en Afrique subsaharienne ont traité i) la place faite à l'aide dans la conception des politiques macroéconomiques; ii) la prévision et l'analyse de l'aide; et iii)

¹ À titre de référence pour cet exposé, l'annexe A 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 A, tableau A1.

les objectifs de la FRPC en faveur des pauvres et de la croissance. Le chapitre III 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 IV examine les moteurs du comportement du Fonds — les politiques approuvées par le Conseil d'administration, le commandement, l'orientation et les déclarations de la direction, et les vues des services. Le chapitre V expose les constatations et les recommandations de l'évaluation. L'annexe A résume les conclusions pertinentes du Conseil d'administration. L'annexe B décrit l'analyse quantitative de l'évaluation. L'annexe C donne le profil des 29 pays de l'échantillon évalué et étudie les constatations des revues des économistes chargés des pays. L'annexe D examine les résultats des études de cas. L'annexe E résume la méthodologie et les résultats de l'enquête d'évaluation.

II. PROGRAMMES ET POLITIQUES DES PAYS

8. **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: i) les liens entre l'aide et l'ajustement du compte extérieur courant et du budget dans les programmes FRPC; ii) l'analyse de l'aide dans les programmes FRPC; et iii) les objectifs de la FRPC en faveur des pauvres et de la croissance.² 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.

9. **L'encadré 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 graphique i) résume les tendances récentes de l'aide. Comme on peut le voir, l'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 graphique i) montre également les tendances des dons d'allègement de dette, en croissance rapide à partir de 2002.

10. **Trois facteurs méritent d'être relevés dans la mutation du profil 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 graphique ii)).³ Troisièmement, l'aide présentée dans le graphique i) inclut les dons et les prêts concessionnels comportant un élément de don

² Voir FMI (2000a).

³ L'augmentation de la volatilité en fin de période indiquée par le graphique de la volatilité de l'encadré 1 reflète l'augmentation de l'aide à l'Afrique subsaharienne mentionnée au paragraphe 9.

d'au moins 35 %. Conformément aux directives du FMI, tous les programmes FRPC limitent strictement — et souvent excluent totalement — les emprunts extérieurs publics ou à garantie publique non concessionnels, et placent des limites spécifiques au degré minimal de concessionnalité acceptable.⁴

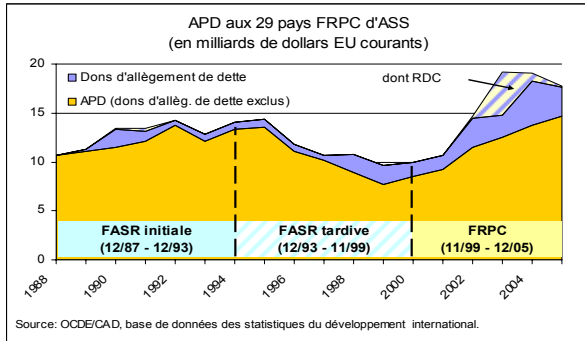
11. **L'encadré 1 illustre aussi l'amélioration des politiques et des résultats macroéconomiques des 29 pays d'Afrique subsaharienne participant à la FRPC.** Comme le montrent les graphiques iii) et iv), tant les déficits publics que l'inflation ont fortement diminué depuis le milieu des années 1990. La croissance du revenu par habitant, bien qu'encore basse, est devenue beaucoup plus régulièrement positive, et les revenus par habitant ont commencé de se relever de leurs points bas du milieu des années 1990. 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 gens vivant avec moins de 1 dollar EU par jour n'ayant pas encore enregistré de diminution significative.

⁴ 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.

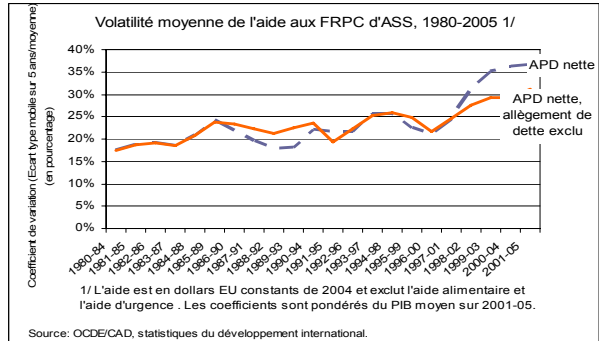
Encadré 1. Tendances de l'aide, politiques et résultats en Afrique subsaharienne

I. Aide

(i) Flux

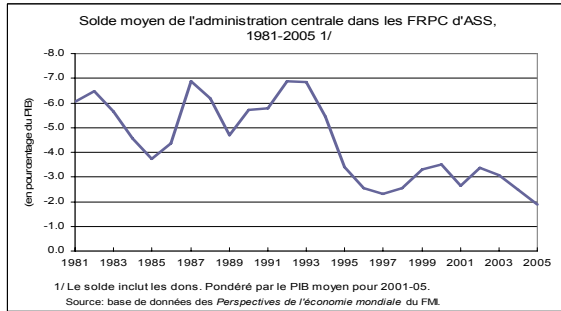


(ii) Volatilité

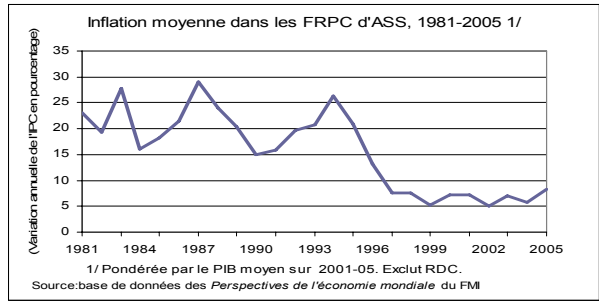


II. Résultats macroéconomiques

(iii) Déficit budgétaire

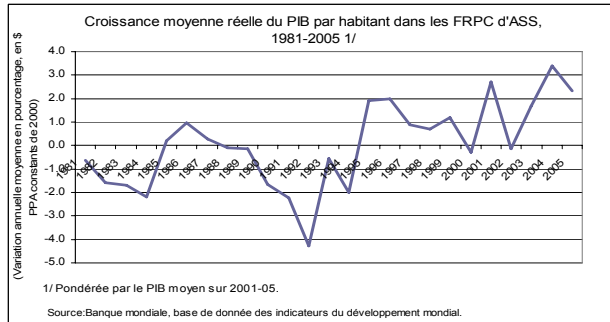


(iv) Inflation

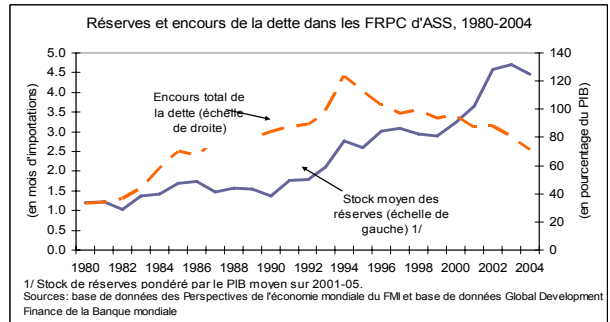


III. Résultats économiques

(v) Croissance du revenu par habitant

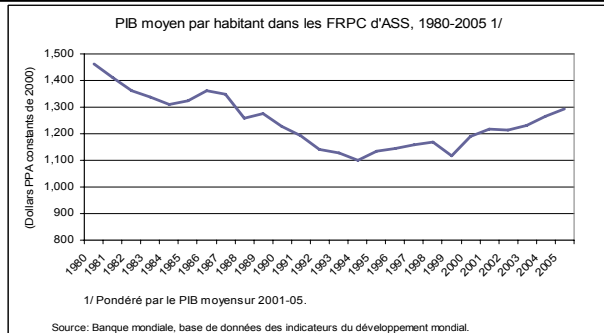


(vi) Réserves et dette

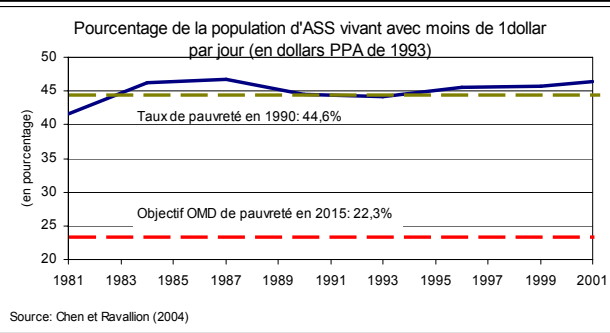


IV. Résultats sur le plan de la pauvreté

(vii) Revenu par habitant



(viii) Pauvreté



A. Place accordée à l'aide

12. Cette section expose 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 courant.⁵ Dans le jargon du cadre « dépense-absorption » défini par le FMI en 2005 (voir encadré 2), cette section du rapport cherche à déterminer: i) quelle part de l'accroissement de l'aide était programmée pour être absorbée (par des importations nettes plus élevées); et ii) quelle part de l'accroissement de l'aide était programmée pour être dépensée (en dépenses publiques nettes plus élevées). Elle étudie aussi iii) comment les programmes FRPC analysaient la capacité d'absorption de l'aide et iv) les « clauses d'ajustement » des programmes FRPC déterminant si les aubaines de l'aide pouvaient être dépensées et absorbées, et dans quelle mesure.

Encadré 2. 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, la Tanzanie et l'Ouganda — 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.

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

i) Ajustement du compte extérieur courant

13. L'analyse empirique de l'évaluation constate que la situation des pays, mesurée en utilisant le niveau des réserves internationales 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

⁵ Plus 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 /FRPC, couvrant la période 1993 à 2005. On trouvera davantage de détails à l'annexe B.

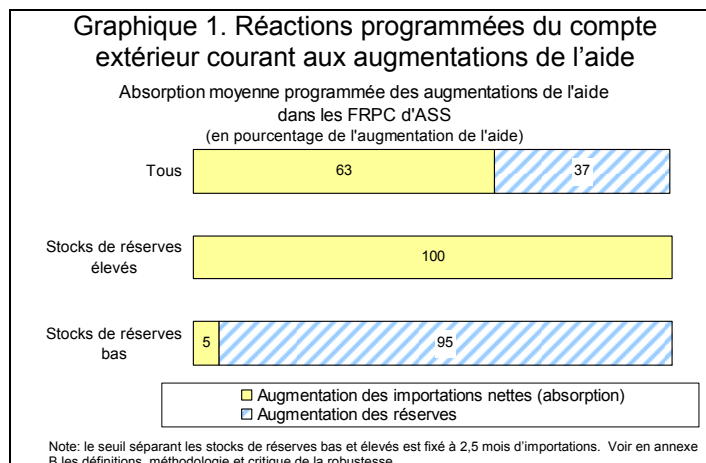
là une différence avec les programmes FASR de l'Afrique subsaharienne, qui appelaient habituellement à un ajustement considérable du solde extérieur courant au cours de la première année du programme. Les faits constatés indiquent que cette modification de l'orientation des programmes était motivée par 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.

14. 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 1, les augmentations attendues d'aide dans les programmes FRPC d'Afrique subsaharienne sont en moyenne corrélés à un creusement du solde extérieur courant⁶ de 63 % de l'augmentation attendue. Les 37 % restants sont affectés à

l'augmentation des réserves internationales.⁷ Cette relation est sensiblement influencée par le stock initial de réserves mesuré en mois d'importations.



15. 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 1, 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 C). Pour les pays dont les niveaux de réserves étaient supérieurs au seuil, l'absorption programmée représente en moyenne 100 % de l'aide additionnelle.⁸ L'analyse des études de cas indique que les préoccupations de viabilité de la dette pourraient constituer un facteur supplémentaire de réduction du niveau d'absorption

⁶ Transferts officiels et paiements d'intérêts exclus.

⁷ Dans 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.

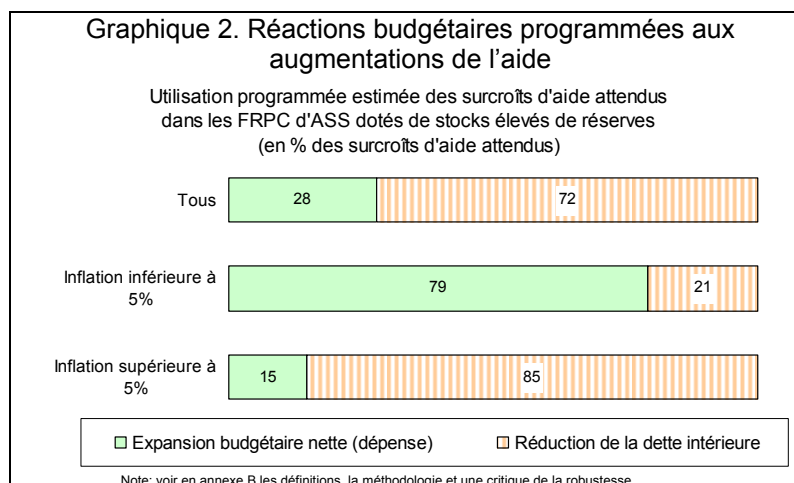
⁸ Dans les cas de diminution de l'aide, la relation empirique estimée entre les niveaux programmés d'absorption et les stocks de réserves est lisse — des niveaux de réserves plus élevés étant associés à un financement plus élevé des déficits d'aide par les réserves. Ceci contraste avec la relation estimée pour les augmentations de l'aide, où le seuil de 2,5 mois de réserves s'applique (voir annexe B).

programmé — et d'augmentation de l'accumulation programmée de réserves — en réaction à une augmentation de l'aide⁹ (voir annexe D).

ii) Ajustement budgétaire

16. **L'analyse empirique constate que la situation macroéconomique du pays, telle que 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 mesure.**¹⁰ 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.

17. **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 subsaharienne ont programmé la dépense immédiate d'environ 30 % des augmentations d'aide attendues.** Le graphique 2 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 budgétaire¹¹ représentant 28 % de l'augmentation attendue. Les 72 % restants sont programmés comme épargne publique, souvent par remboursement anticipé de la dette publique intérieure.

18. **À l'intérieur de la moyenne, les faits constatés indiquent que les préoccupations d'inflation représentaient un moteur essentiel des différences entre**

⁹ Naturellement, 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.

¹⁰ L'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 paragraphe 20).

¹¹ Dons et paiements d'intérêts non compris.

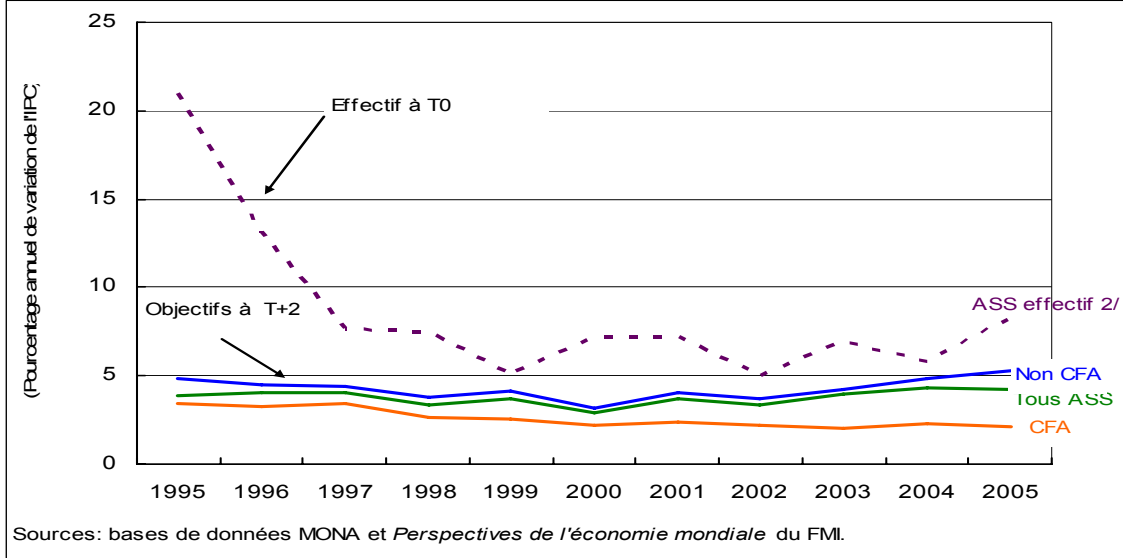
pays dans la programmation de la dépense de l'aide additionnelle.¹² Comme le montre le graphique 2, les différences entre les niveaux programmés de dépense des augmentations d'aide attendues sont fortement corrélés aux niveaux d'inflation initiaux. Selon cette estimation, les pays dont les taux d'inflation étaient inférieurs à 5 %¹³ 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 moyenne.¹⁴ L'analyse de l'échantillon de pays montre, conformément à cette constatation et au graphique 3, 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 de la zone 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 CFA.

¹² L'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 du 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.

¹³ En 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 B.

¹⁴ Les 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 3. Objectifs d'inflation des programmes FRPC et FASR d'Afrique subsaharienne 1/



1/ Les données 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.

2/ Les données effectives concernent les conditions initiales au moment où les objectifs ont été fixés (T0) pondérées par le PIB moyen sur la période 2001-05.

19. 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'inspirant 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 source supplémentaire d'espace budgétaire pour les programmes prioritaires.¹⁵ 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 ceux qui affichent de mauvais résultats.¹⁶ 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 collaborateurs 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 l'espace budgétaire au moyen d'un impôt de l'inflation plus élevé est probablement limitée »¹⁷ Ceci est

¹⁵ Voir par exemple Action Aid International (2005).

¹⁶ Voir le graphique du milieu de la figure 15. 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.

¹⁷ Voir FMI (2005g).

conforme à la politique du Conseil d'administration du FMI qui vise des taux d'inflation à un seul chiffre.¹⁸

20. 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 dans 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 de la 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 C). Parmi les cas étudiés par l'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.

iii) Capacité d'absorption de l'aide

21. 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 envisagés.¹⁹ Étant donné la prépondérance de PPTTE 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 revenu.²⁰ En ce qui concerne la gouvernance budgétaire, les programmes FRPC comportaient une conditionnalité structurelle portant sur la gestion et la responsabilité financière des finances publiques, souvent appuyée par une assistance technique.²¹ 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 intégrer les diverses dimensions en une appréciation globale qui tienne compte des synergies et des arbitrages entre elles.

¹⁸ FMI (2005k)

¹⁹ Voir aussi FMI (2005g).

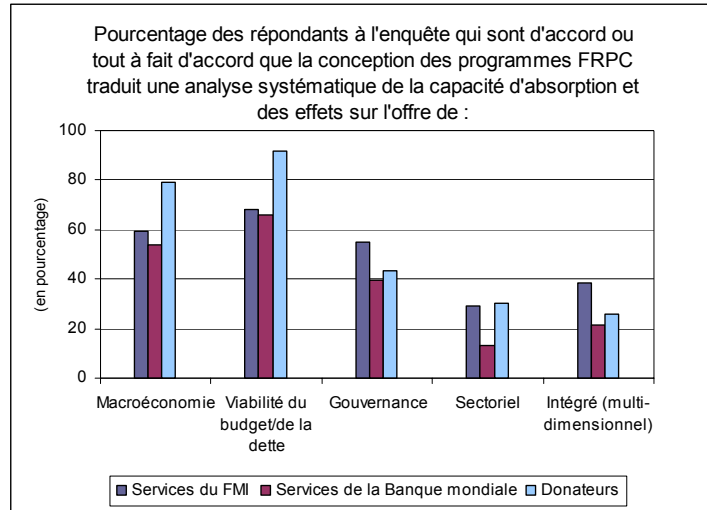
²⁰ Voir FMI (2005a) et FMI (2006i).

²¹ Voir le passage sur la gouvernance budgétaire plus loin dans ce chapitre à la section C (iv).

22. **Ces constatations confirment d'une façon générale les réponses aux questions de l'enquête d'évaluation sur la capacité d'absorption** (voir graphique 4).

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

Graphique 4. Réponses à l'enquête sur l'analyse de la capacité d'absorption par la FRPC



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/viabilité macroéconomique, 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.

iv) Clauses d'ajustement

23. **Presque tous les programmes FRPC en Afrique subsaharienne comportent des clauses d'ajustement automatique en cas de déficits ou de surcroûts d'aide imprévus.**²² 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 suivante.²³

²² Voir à l'annexe B une comparaison avec les facteurs d'ajustement des pays extérieurs à l'Afrique subsaharienne.

²³ Voir FMI (2006g).

24. **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 de la 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 suivante.²⁴ 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 ».²⁵

25. **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 D, 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 Rwanda.²⁶

26. **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 pauvreté.²⁷

B. Analyse de l'aide

27. **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 — i) la base des prévisions d'aide de la FRPC; ii) la manière dont les alternatives éventuelles ont été prises en compte; et iii) la transparence des prévisions de l'aide.**

²⁴ Voir annexe B.

²⁵ Voir FMI (2006g).

²⁶ Voir annexe D.

²⁷ Voir Perone (2006) et Hanlon (2006).

i) Prédiction des apports d'aide

28. **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 moyen terme et des plans d'aide des donateurs.**²⁸ 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 de programme et sensiblement pessimistes pour les années ultérieures.

29. **L'analyse comparative entre pays indique que les prévisions d'aide de la FRPC sont exactes pour l'année suivante, à l'intérieur 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 l'analyse de l'évaluation.²⁹ Ce qui *est* nouveau est la découverte par l'évaluation d'une sous-prévision considérable pour les années suivantes des périodes de programme de la FRPC en Afrique subsaharienne.

30. **L'aide prévue par la FRPC s'amenuise habituellement sur le moyen terme — ce qui reflète une longue expérience des apports d'aide réels.**³⁰ 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 5, plutôt que de diminuer progressivement, les montants d'aide sont demeurés pratiquement constants sur le moyen terme — conformément aux tendances actuelles illustrées par l'encadré 1. Cette mutation de l'environnement 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 terme.³¹

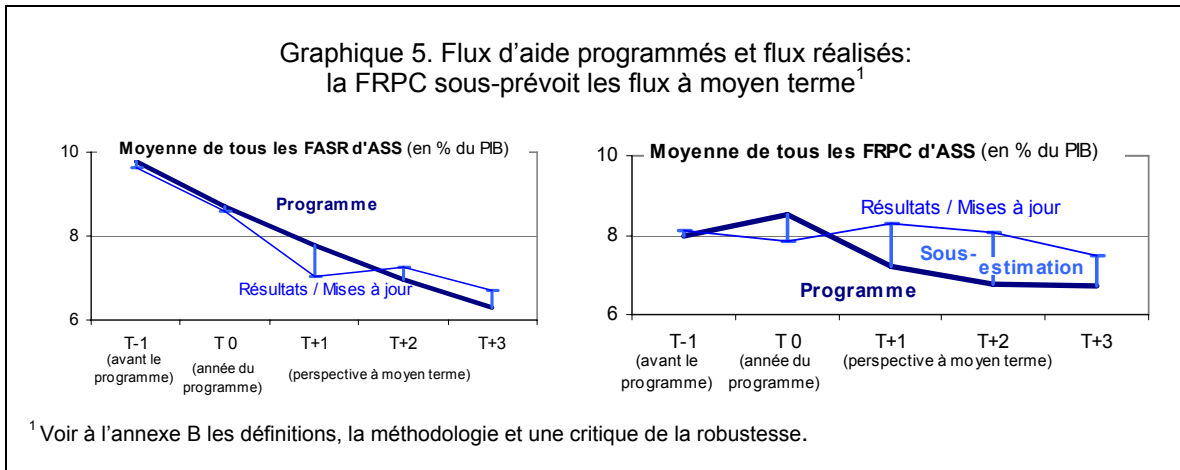
31. **Une analyse complémentaire donne à penser que les projections d'aide à moyen terme de la FRPC ont commencé à se mettre à jour de leur retard sur la modification des tendances à la diminution de l'aide** (voir annexe B). Cette tendance semble être impulsée par l'évolution des attentes concernant 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 figure ii) de l'encadré 1.)

²⁸ Voir par exemple Oxfam (2003).

²⁹ Voir OCDE /DAC (2005).

³⁰ Ceci est vrai de l'expérience en Afrique subsaharienne et ailleurs, y-compris ou non compris l'allègement de dette. Voir l'annexe B.

³¹ La 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.



32. **Les constatations tirées des études de cas de l'évaluation confirment ce résultat** (voir annexe D). 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 FRPC.³² 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 de la situation macroéconomique et des perspectives d'aide des pays.

ii) Évaluation des besoins d'aide

33. **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 3 définit quatre concepts différents, tels qu'il sont utilisés par divers membres de la communauté financière internationale et de la communauté du développement.

34. **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.

³² Mesurée par la variation des projections d'aide à T+1 et de la prévision pour T0, l'année de programme immédiate.

Encadré 3. 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 :

- i) 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;
- ii) 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;
- iii) 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; et
- iv) 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).

¹ Voir Sachs (2005, 2006).

35. **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 simple.³³ Mais même 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.

iii) **Transparence de la prévision de l'aide**

36. **Les documents de la FRPC ne disent pas grand chose 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 avait 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 courante.³⁴

37. **Pendant les entretiens d'évaluation les membres des services ont déclaré qu'ils portaient 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 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.

38. **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

³³ Voir FMI (2006f); voir aussi Mattina (2006). Outre l'Éthiopie, d'autres scénarios ont été préparés pour la RCA (FMI, 2005n), le Ghana (FMI, 2006n), le Mali (FMI, 2005p), le Rwanda (FMI, 2004f) et la Zambie (FMI, 2005q). Voir Gupta et al. (2006) pour un exposé des difficultés macroéconomiques de la montée en volume de l'aide.

³⁴ Voir annexe C.

FRPC.³⁵ En répondant sur ce point, certains au FMI 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'autres,³⁶ de sorte qu'une plus grande transparence des informations sur lesquelles ils reposent pourrait être un investissement utile et d'un bon rapport coût/efficacité.³⁷

C. Liste des principales caractéristiques

39. **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 FRPC³⁸ (voir encadré 4). Elles ont été discutées par les administrateurs lors d'un séminaire informel en 2000 et avalisées de nouveau à titre de résumé utile et de document d'orientation pendant la revue de la FRPC par le Conseil d'administration en 2002.³⁹ Elles ont été prises en considération par une évaluation faite en 2004 par le BIE du rôle du FMI dans le DSRP et la FRPC.⁴⁰ 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 subsaharienne.⁴¹**

³⁵ Voir par exemple le programme récent de la Tanzanie dans FMI (2006d).

³⁶ Voir par exemple la déclaration du Directeur général au Comité du développement — FMI (2006i).

³⁷ En particulier dans la mesure où les documents FRPC fondamentaux pour les 29 pays de l'échantillon d'évaluation sont déjà disponibles sur le site du FMI sur Internet à www.imf.org.

³⁸ Voir FMI (2000a).

³⁹ Voir FMI (2002b).

⁴⁰ Voir BIE (2004).

⁴¹ Comme précisé dans l'encadré 4, cette évaluation n'inclut pas la sélectivité de la conditionnalité structurelle, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte par le BIE.

Encadré 4. 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 FRPC.¹ 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 FMI.²

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. »

¹ Voir FMI (2000a, 2006g).

² Voir BIE (2005a).

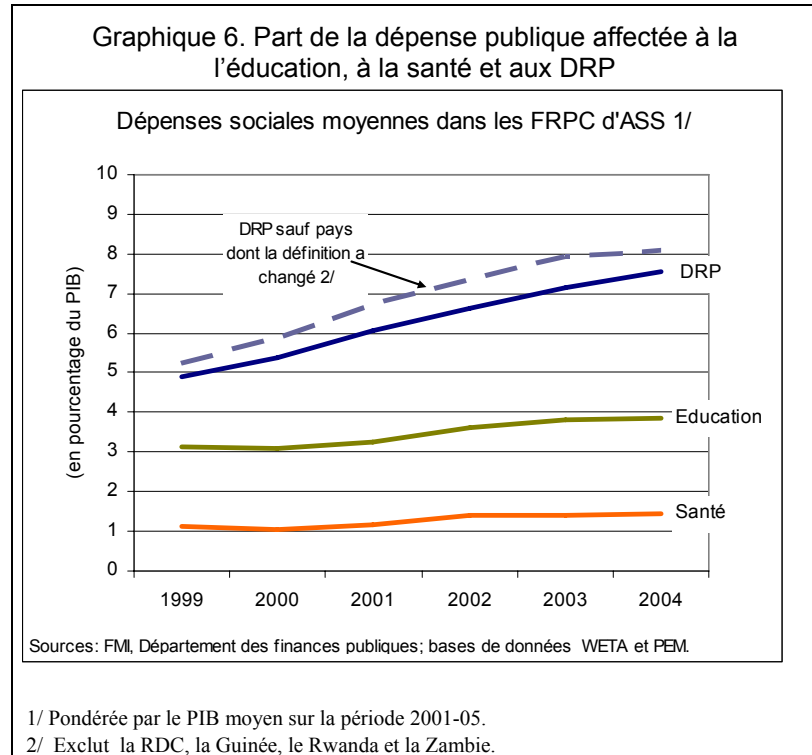
i) Budgets favorables aux pauvres et à la croissance

40. **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 4 — l'importance relative de l'infrastructure dans l'équation budgétaire en faveur des pauvres et de la croissance a implicitement augmenté.

41. **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 PPTE ont augmenté plus vite**⁴² (voir graphique 6). 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 PPTE.⁴³ En outre, un certain nombre de programmes FRPC d'Afrique subsaharienne comportent une conditionnalité portant sur ces dépenses, exprimée sous forme de niveaux plancher.⁴⁴ 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'évaluation,⁴⁵ contrairement à la manière dont sont employés les facteurs d'ajustement



⁴² Les 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 6 montre la relation en excluant les pays dont les définitions ont changé.

⁴³ Voir par exemple FMI (2006i).

⁴⁴ Avec 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.

⁴⁵ Tant pour l'emploi des surcroûts (au Burkina Faso, en RCA, en RDC, en Éthiopie, et au Mozambique) que pour le financement des déficits (en RDC, au Mozambique, au Sénégal et en Ouganda).

habituellement, qui appelle en général à épargner ces entrées jusqu'à la revue suivante du programme.⁴⁶

42. **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 fournis.⁴⁷ Après des consultations et des débats extensifs entre les missions du FMI et leurs critiques, un consensus commence à se dégager que, à quelques exceptions près,⁴⁸ les plafonnements 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 pauvres.⁴⁹ Ils ont habituellement été inclus dans les programmes en raison de préoccupations au sujet de la stabilité macroéconomique et de capacités administratives restreintes à maintenir la masse salariale dans les limites budgétaires fixées (voir annexe C). 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 prévu dans le programme sectoriel multi-donateurs de lutte contre le SIDA.⁵⁰

43. **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'évaluation.**⁵¹ 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

⁴⁶ Naturellement, 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, 2006a-d).

⁴⁷ Voir Ooms et Schreker (2005); et Physicians for Human Rights (2004).

⁴⁸ Voir par exemple FMI (2005f, 2005p).

⁴⁹ Voir par exemple Fedelino *et al.* (2006) et Wood (2006).

⁵⁰ Voir FMI (2005e).

⁵¹ Voir Comité du développement (2005), et Estache (2006).

secteur privé, la croissance de la productivité, la compétitivité extérieure, et la création d'emplois — et par là pour une réduction durable de la pauvreté.⁵² 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.

44. 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 d'envisager d'employer l'aide à améliorer la compétitivité et/ou à éliminer les contraintes de l'offre sur le marché intérieur ».⁵³

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

45. Le domaine dans lequel le travail des missions du FMI sur les principales caractéristiques mérite des compliments est l'élargissement de l'espace budgétaire qui a ouvert la voie à l'expansion des 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 période.⁵⁴ Globalement, le financement a été fourni par des augmentations de l'aide et des recettes intérieures et d'une baisse du service de la dette extérieure, compensée en partie par le remboursement de la dette intérieure et d'autres opérations.⁵⁵

46. 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 envers d'ambitieuses mesures de mobilisation des ressources intérieures. Comme il est exposé dans l'annexe C, 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

⁵² Voir Bevan (2005) et Foster et Killick (2006).

⁵³ Voir FMI (2005k).

⁵⁴ Par rapport à une augmentation de 1 point de pourcentage au cours des six années précédentes (c'est à dire pendant la période FASR).

⁵⁵ Voir l'annexe B.

FRPC à l'élargissement de l'espace budgétaire au profit des dépenses prioritaires plus récemment. En outre, comme il est indiqué à l'annexe B, les objectifs de mobilisation des recettes des programmes FRPC ont à la fois augmenté par rapport aux programmes de la FASR, et ont été plus fréquemment atteints ou dépassés.

47. 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 augmentées en faveur des pauvres et de la croissance, comme le préconisaient les Principales caractéristiques et le Manuel de la FRPC.⁵⁶ 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 projetés.⁵⁷ 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: i) la Banque est l'institution compétente dans ces domaines sectoriels et ii) 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 paragraphe 69 ci-après sur la collaboration FMI/Banque mondiale).

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

48. 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 contreponds pour compenser les impacts défavorables⁵⁸. 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 programmes.⁵⁹ Ainsi qu'il est résumé dans l'annexe A, 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 FRPC.⁶⁰ 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 pauvreté.⁶¹

49. Les AIPS effectuées par les services de la Banque mondiale, DFID et d'autres organisations n'ont pas systématiquement informé la conception des programmes FRPC. Au cours des entretiens, le personnel du FMI nous a déclaré que la plupart des

⁵⁶ Ou la checklist jointe au rapport des services du FMI. Voir FMI (2006h).

⁵⁷ Voir paragraphes 21 et 22 ci-dessus et le graphique 4.

⁵⁸ Voir Inchauste (2002); Robb (2003); et Kpodar (2006).

⁵⁹ Voir FMI (2000a).

⁶⁰ Voir FMI (2003b et 2004d).

⁶¹ Voir FMI (2004e).

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. Le personnel de la Banque mondiale impliqué dans la production d'AIPS a 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.

50. 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. 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).⁶² 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 l'espace budgétaire créé 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.

51. Dans l'intervalle, l'AIPS demeure clairement le lieu 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 questions « macroéconomiques », telles que la réduction de l'inflation ou du déficit budgétaire.⁶³ 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 TVA, pour lesquels il est possible de construire des contre-épreuves claires.⁶⁴ 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 réalignement du taux de change) ou aux grandes

⁶² Sur les neuf AIPS effectuées par FAD, six portaient sur l'élimination/réduction des subventions (électricité, pétrole, agriculture, engrais) et les autres sur la dévaluation, les chocs extérieurs, et la fiscalité.

⁶³ Voir, par exemple, Griesgraber (2006) et Hayes (2005).

⁶⁴ Voir Gillingham (2005).

réformes structurelles (par exemple une réduction des effectifs de la fonction publique ou la libération des prix) ». ⁶⁵ 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 coût. ⁶⁶

iv) Gouvernance budgétaire

52. **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 PPTE 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 commentaires 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 PPTE, 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 demeurent. ⁶⁷

53. **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 i) des préoccupations traditionnelles au sujet de la stabilité macroéconomique et des processus et des systèmes sous-jacents d'exécution et de communication budgétaires; ii) 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 PPTE, et plus récemment par l'IADM; (iii) de l'intérêt des donateurs à améliorer les systèmes fiduciaires nationaux en contrepartie de leur propre passage aux instruments d'appui budgétaire; et iv) d'une collaboration FMI/Banque mondiale effective sur ces questions, avec des équipes pays appuyées par des spécialistes techniques dans les deux institutions.

54. **La transparence et la responsabilité financière du budget reçoivent une attention considérable 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

⁶⁵ Voir FMI (2000a).

⁶⁶ Voir Bird *et al* (2005) et Coudel, Dani et Paternostro (2006).

⁶⁷ Voir par exemple FMI (2005c).

budgétaire des ministères dépensiers est devenu courant,⁶⁸ notamment le suivi de l'emploi et des rémunérations du secteur public.⁶⁹ 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 dépenses.⁷⁰ Les questions de 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.

III. GESTION DES RELATIONS DU FMI EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

55. **Ce chapitre présente les constatations pertinentes relatives aux relations du FMI avec les autorités, les donateurs, les partenaires multilatéraux et les groupes locaux de la société civile.** Il s'inspire d'entretiens individuels et de l'enquête d'évaluation.⁷¹ La mutation de l'environnement opérationnel de l'aide en 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 5). 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 actions.⁷²

⁶⁸ Par exemple au Cameroun, au Mozambique, au Rwanda, au Sénégal, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie.

⁶⁹ Comme au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie. Voir l'annexe C.

⁷⁰ Par exemple au Burkina Faso, en RDC, au Ghana, au Mozambique, au Rwanda, au Sénégal, en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. Les activités d'assistance technique 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).

⁷¹ Les principaux éléments en sont : i) 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; ii) 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 iii) les réponses à l'enquête d'évaluation fournies par les autorités, les donateurs, les représentants locaux de la société civile et le personnel de la Banque africaine de développement, du FMI, du PNUD et de la Banque mondiale. Voir à l'annexe E les détails de l'enquête.

⁷² FMI (2004g).

Encadré 5. 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 davantage 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.

A. Les autorités

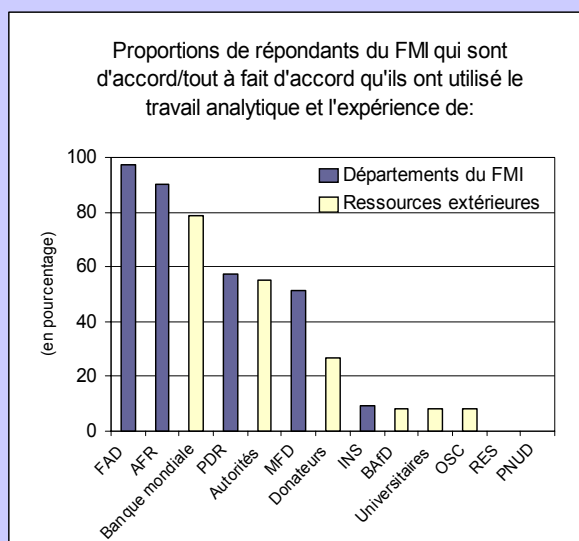
56. **L'équipe d'évaluation a rencontré et sondé des représentants des ministères des finances et des banques centrales, et des collègues de secteur dans les ministères de la santé, de l'éducation, ainsi que dans l'infrastructure et les ministères associés.** Trois aspects émergents méritent d'être soulignés: i) l'importance que les autorités attachent à la relation; ii) 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 iii) 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 6).

Encadré 6. 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 au personnel du FMI dans l'enquête d'évaluation, et leurs réponses sont résumées dans le graphique de droite.

Comme on peut le voir, de fortes majorités du personnel opérationnel répondant à l'enquête d'évaluation 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 FMI.¹ Des minorités ont dit utiliser des analyses d'autres sources, notamment de donateurs, de l'institut du FMI (INS), de la BAfD, d'universitaires et de la société civile. Aucun répondant n'a cité les analyses du département des études (RES) du FMI ou du PNUD.



Ces résultats soulèvent à leur tour d'autres questions à approfondir. Premièrement, quelle est la pertinence des 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 sont convenablement informés par des analyses et des études à jour ?

¹ MFD a été récemment fusionné avec le département des marchés financiers internationaux pour former le Monetary and Capital Markets Department.

57. 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 interlocuteurs 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 rappelés 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 personnels du FMI.⁷³ En revanche les autorités ont fait l'éloge du travail d'AFRITAC, dont le style de formation du type « cours particulier » est très apprécié, et des cours de programmation financière de l'institut du FMI.

58. 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 : i) 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 ce qu'il est nécessaire d'investir dans l'adduction d'eau et le réseau routier pour réaliser les OMD du secteur de la santé; et ii) ils souhaitent le desserrement des contraintes imposées par le FMI sur les emprunts extérieurs afin de financer des investissements d'infrastructure à haut rendement.⁷⁴ 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

⁷³ Une analyse empirique menée 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.

⁷⁴ Voir Comité du développement (2006a) et CMFI (2006a).

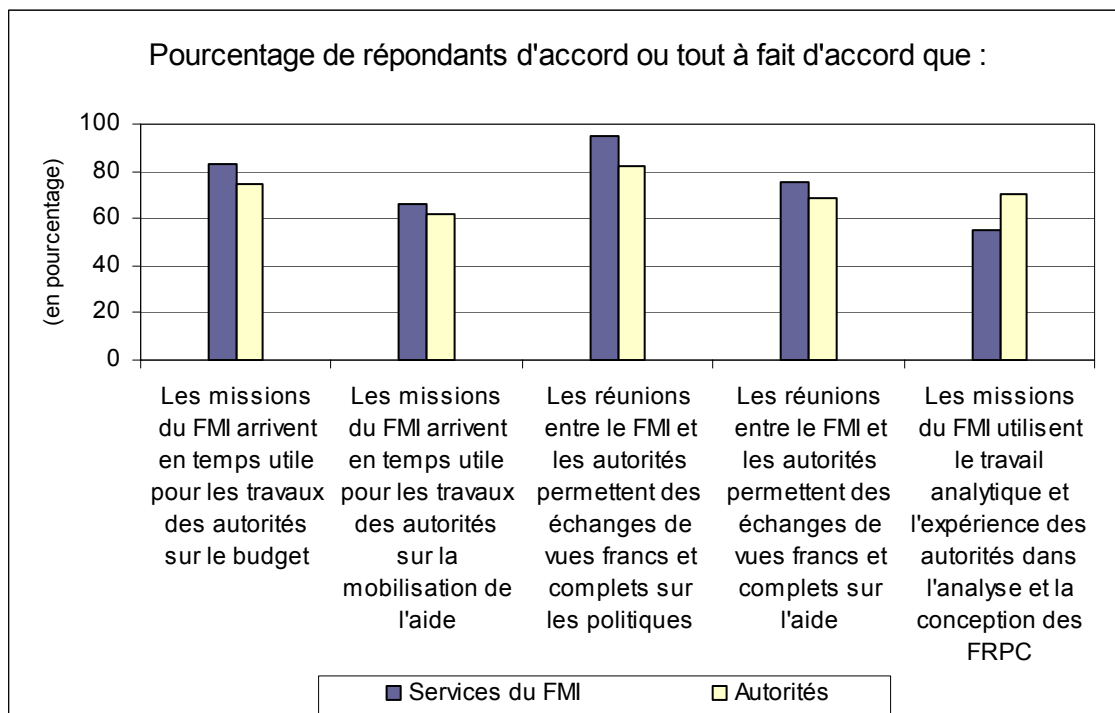
répétées des autorités pendant les entretiens que l'équipe d'évaluation a eus sur place avec elles.

59. Les réponses des autorités à l'enquête d'évaluation sont plus positives dans l'ensemble que celles des autres 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/ou une réticence à critiquer le personnel du FMI par peur de conséquences défavorables, malgré les assurances de confidentialité. Comme le montre le graphique 7, les autorités et les personnels 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'infrastructure;⁷⁵ 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 le personnel 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 bas.⁷⁶

⁷⁵ Voir graphique 9 ci-après.

⁷⁶ Étant 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.

Graphique 7. Opinions exprimées sur les relations
entre les missions du FMI et les Autorités : *Concordance*



B. Donateurs

60. **Trois constatations émergent des faits constatés 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 macroéconomiques.⁷⁷ 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 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 donateurs-FMI 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 5.

61. **Les discussions particulières 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 la relation**

⁷⁷ Voir aussi l'enquête dans FMI (2005m).

donateur – FMI. 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 et 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.

62. 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 l'enquête 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 réponses positives se situent dans une fourchette de 85-100 %, sauf chez les donateurs, où elles tournent autour de 60 %.⁷⁸

63. 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, tel que la conception des programmes FRPC, et beaucoup moins positives que celles des services du FMI, comme le montre le graphique 8. 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'accord.⁷⁹ Réponses également négatives à la question de savoir si le FMI attache davantage d'importance aux scénarios d'aide et de politiques additionnelles.

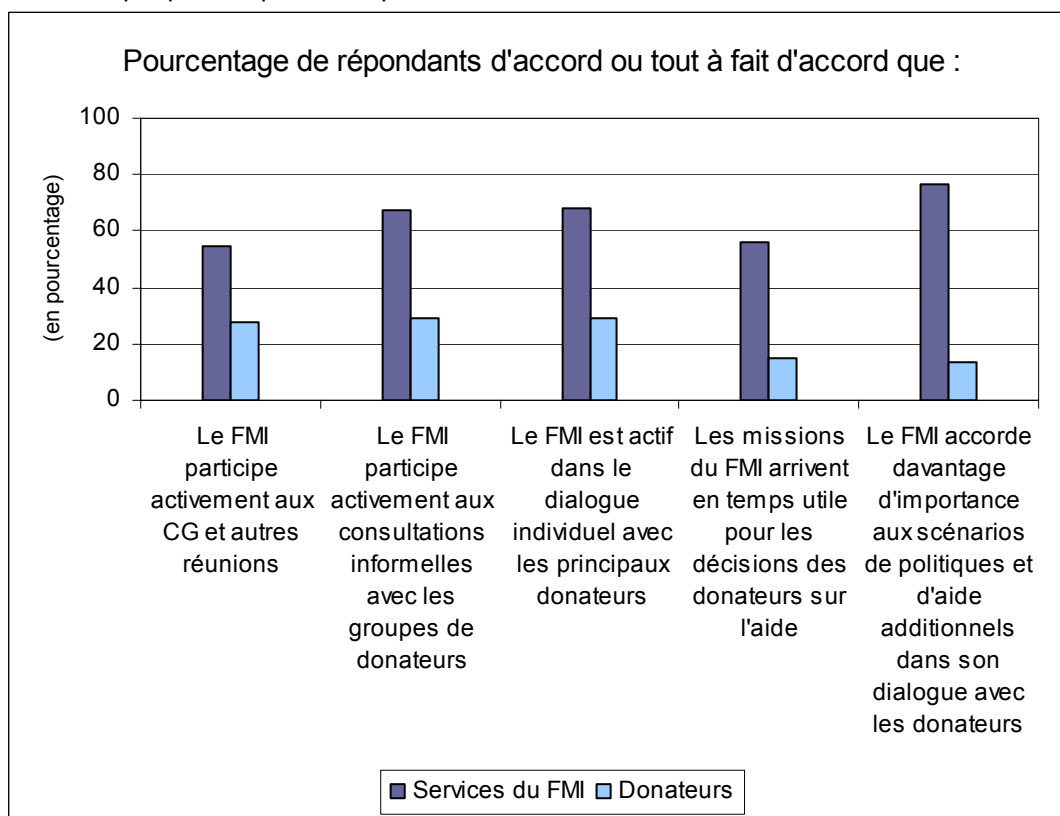
64. Les donateurs se montrent un peu plus positifs dans leurs réponses aux questions portant sur la qualité de leur dialogue avec le FMI. Une forte minorité (quelque 40 %) des répondants caractérise les discussions comme des échanges de vues approfondis et honnêtes de part et d'autre. En outre, la majorité des donateurs répondants

⁷⁸ Voir annexe E, tableau E2, ligne 13.

⁷⁹ Le reste des réponses se répartit entre « sans opinion » et « ne sait pas ».

reconnaissent un changement au FMI au cours des cinq dernières années vers une plus grande attention portée à la réduction de la pauvreté et à la gestion de la dépense publique — deux domaines dont ils souhaitent qu'ils reçoivent 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.

Graphique 8. Opinions exprimées sur les relations FMI/donateurs : *Désaccord*



C. Partenaires multilatéraux

65. 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'une enquête d'évaluation.

i) Services de la Banque mondiale

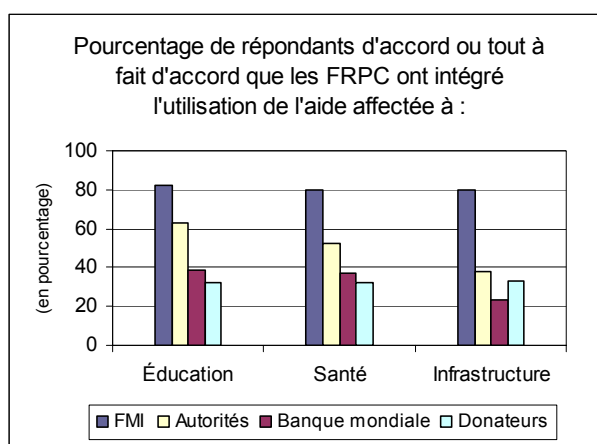
66. **La complexité de la relation entre les services du FMI et de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne apparaît dans les résultats de l'enquête d'évaluation.** Dans certains contextes, la relation FMI/Banque mondiale est celle de deux partenaires, par exemple dans les activités des missions du 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 gens du FMI, tandis que pour d'autres elles sont plus proches de celles des donateurs.

67. 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 9 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 gens du FMI, cela signifie conforme à la politique du FMI sur la place à faire à l'aide, ce qui, comme on l'a vu au graphique 2 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 gens 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 clé (éducation, santé et infrastructure) à la Banque.

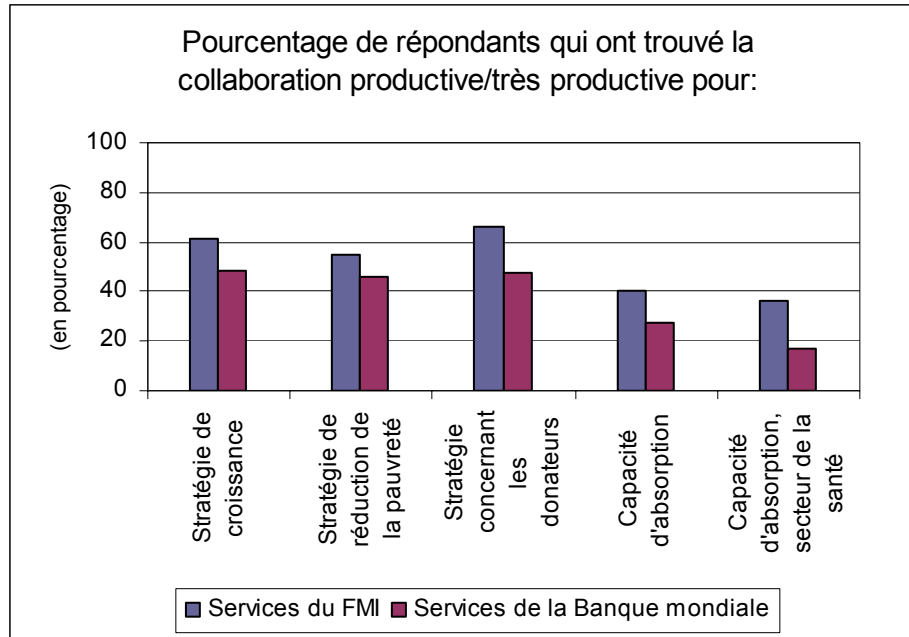
Graphique 9. Opinions des sondés sur la place faite à l'aide affectée



68. 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 10 donne à penser qu'environ la moitié des personnels sondés 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.

Graphique 10. Opinions des sondés sur la collaboration entres services du FMI et de la Banque mondiale: *Déception*



69. **Les pourcentages positifs sont encore plus bas pour les réponses des services du FMI et de la Banque mondiale 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 collaborateurs de la Banque mondiale ont répondu que les gens du FMI ne demandaient pas à connaître leur avis et la plupart des collaborateurs 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. Quoi qu'il en soit, le bilan est le même — il faut passer d'un *accord général entre institutions chef 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 — au paragraphe 49 — 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.

ii) Services de la BAfD

70. **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 personnels 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 gens 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 menés conjointement par les donateurs au niveau local.

iii) Services du PNUD

71. **Les représentants résidents du 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 OMD.⁸⁰ 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 pauvreté.⁸¹ Son étude de cas sur la Zambie s'attache à ce qu'elle considère comme une ingérence excessive du FMI et d'autres IFI, 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 pauvreté.⁸²

⁸⁰ Les 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.

⁸¹ Voir Weeks et McKinley (2006).

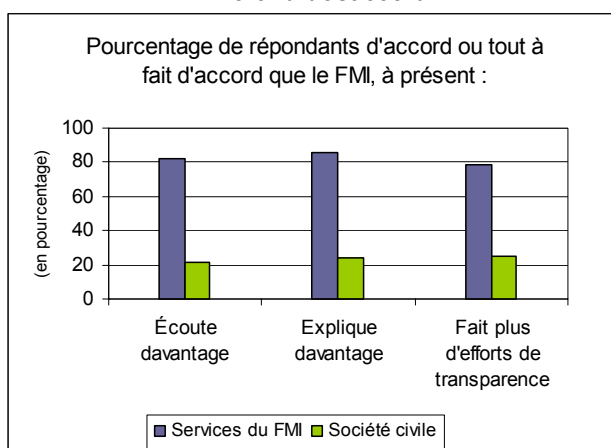
⁸² Voir Epstein et Heintz (2006).

D. Société civile

72. **Les réponses à l'enquête d'évaluation 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 civile.⁸³

73. **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 sur l'opinion des collaborateurs du FMI. Comme le montre le graphique 11, 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.

Graphique 11. Opinions des sondés sur les relations entre missions du FMI et société civile locale:
Profond désaccord



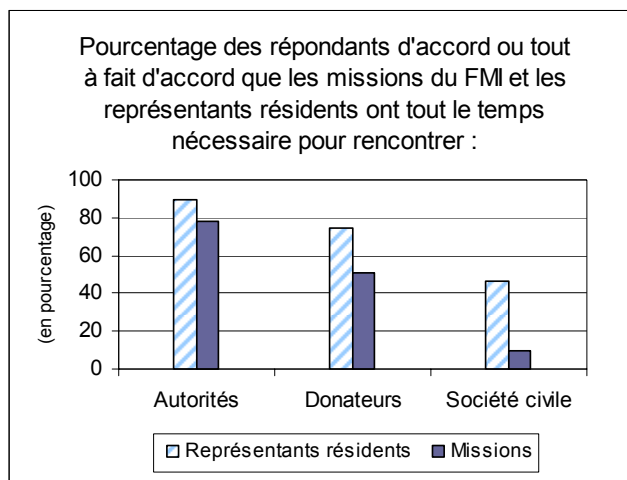
⁸³ Voir FMI (2002b).

74. **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 ont critiqué la conception des clauses d'ajustement du programme FRPC, qu'elles disent bloquer 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 — où les différences d'opinion entre la société civile et les politiques publiques rendent le dialogue particulièrement sensible. Il convient aussi de prendre en considération les contraintes de temps et d'autres ressources, comme le suggère le graphique 12, 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 d'évaluation 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.

Graphique 12. Avec qui les missions passent-elles leur temps?



IV. FACTEURS INSTITUTIONNELS DU COMPORTEMENT DU FMI

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

A. Administrateurs

76. **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 A, qui présente le contenu des Résumés et des Conclusions du Président qui intéresse ces questions.

77. 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 inflationniste.⁸⁴ 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 natures suffisamment concessionnelle et ne mette pas en danger la stabilité macroéconomique.⁸⁵ 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 extérieure, 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 concerné.⁸⁶ 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 *dépense-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 ».

78. La politique du FMI concernant la mobilisation de l'aide dans le contexte de la FRPC n'est pas claire. La politique du FMI exige 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 7 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

⁸⁴ Voir FMI (1999e).

⁸⁵ Voir FMI (2003b).

⁸⁶ Voir FMI (2005k).

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 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 de développement pour le Millénaire. 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 objectifs de développement pour le Millénaire ». ⁸⁷

Encadré 7. Dialogue du FMI avec les donateurs: différents rôles possibles

- ✓ **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.

79. 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

⁸⁷ Voir FMI (2004d).

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.

B. Direction

80. **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.

i) Déclarations

81. **Introduite en 1999 vers la fin de l'ère Camdessus, 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 efficace 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 financés. »⁸⁸

82. **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 services.**⁸⁹ Elle était encore en vigueur en 2003, quand un responsable de FAD a caractérisé la « nouvelle conception du FMI » ainsi: « la croissance est considérée comme

⁸⁸ Voir FMI (1999d).

⁸⁹ Voir FMI (2000a).

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 ». ⁹⁰ Mais cette conception — soulignant les liens bidirectionnels entre la réduction de la pauvreté et la croissance que la direction avait mise en relief en 1999⁹¹ — avait alors déjà perdu beaucoup de terrain au sein du FMI.

83. 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 donateurs.⁹²

84. 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'administration.⁹³ 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 dans la *mobilisation* de l'appui des donateurs ». ⁹⁴ On y déclare 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 de 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 EXR 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* ». ⁹⁵ 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.

ii) Orientations à l'intention des services

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

⁹⁰ Voir Heller (2003).

⁹¹ Voir FMI (1999d).

⁹² Voir de Rato (2006).

⁹³ Les italiques de ce paragraphe ne sont pas dans l'original; ils ont été ajoutés pour accentuer.

⁹⁴ Voir <http://www.imf.org/exeternal/np/exr/facts/mdg.htm>.

⁹⁵ See Dawson (2006).

impacts sur le social et des questions de réduction de la pauvreté, mais moins claires sur ce qui constitue un budget favorable à la croissance.

86. **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 de PDR et/ou FAD 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 sur les questions macroéconomiques fondamentales, bien qu'elles se soient élargies depuis quelques mois aux problèmes relatifs à l'aide.⁹⁶

87. **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 4, les principales caractéristiques (incluses 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 ». ⁹⁷ 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.

88. **La liste de contrôle des rapports des programmes de la FRPC augmente encore la confusion.** ⁹⁸ 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 pauvreté et de 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 ».

89. **Quant aux impacts sur le social, comme on l'a vu précédemment au chapitre II, 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

⁹⁶ See, for example, the Uganda EPA at FMI (2005d).

⁹⁷ Voir FMI (2006g).

⁹⁸ Voir FMI (2006h).

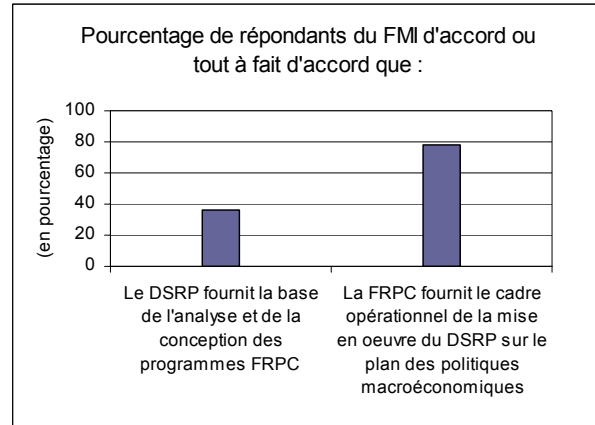
qui concerne les AIPS, l'orientation est claire — l'AIPS doit être effectuée et informer les mesures de rééquilibrage nécessaires.

C. Services opérationnels

90. **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* lorsque une analyse pertinente leur était fournie en temps utile par d'autres sources, en particulier la Banque mondiale. Par ailleurs, moins de 40 % du personnel sondé se dit d'accord avec l'idée que le DSRP fournit la base du programme FRPC, tandis que plus du double pensent que le programme FRPC fournit la base macroéconomique pour la mise en œuvre du DSRP. (voir graphique 13.)

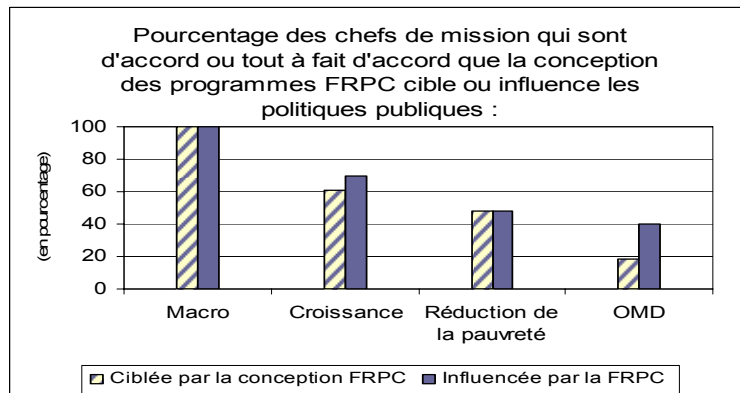
Graphique 13. Opinions des sondés sur la pertinence du DSRP pour la FRPC et vice-versa



91. **Tous les chefs de mission qui ont répondu à l'enquête d'évaluation 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 politiques publiques de croissance et qu'ils les influencent (voir graphique 14). 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,

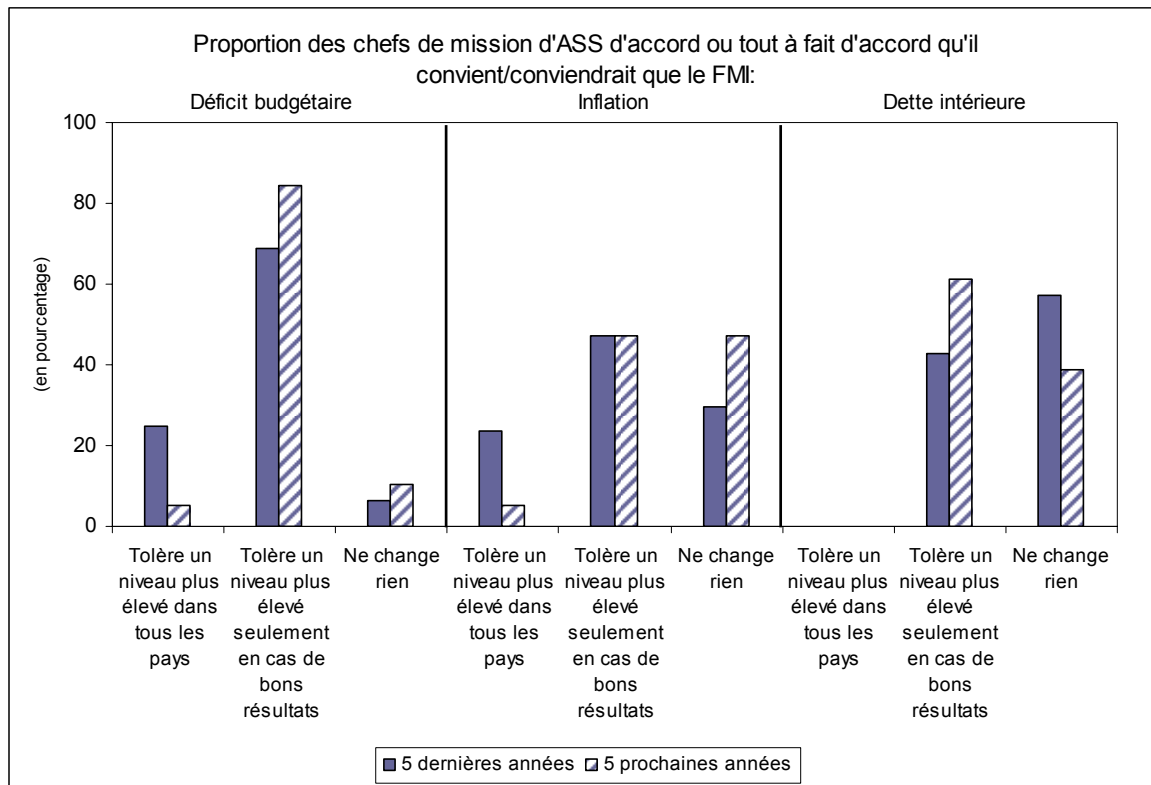
Graphique 14. Opinions des sondés sur la pertinence des programmes FRPC pour la macroéconomie, la croissance, la réduction de la pauvreté et les autres OMD



quoiqu'un nombre deux fois plus élevé pense que les programmes FRPC influencent effectivement les politiques appropriées.

92. **Le graphique 15 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 résultats.⁹⁹ 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.

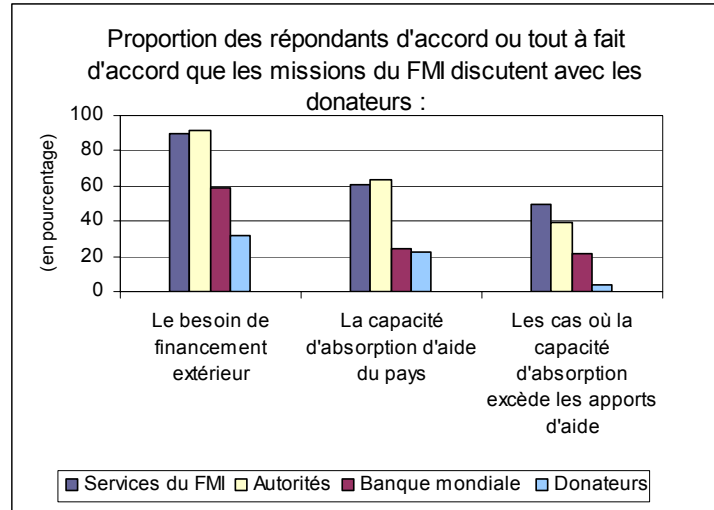
Graphique 15. Opinions des chefs de mission sur les déficits budgétaires, l'inflation et la dette intérieure



⁹⁹ Les réponses des chefs de mission au sujet du déficit du compte extérieur courant et la stratégie « dépense-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.

93. **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 16, 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 moitié autant 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

Graphique 16. Opinions sur la disposition du FMI à discuter les besoins de financement avec les donateurs



excédait les disponibilités. Depuis, comme il a été indiqué au paragraphe 34, 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 16 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.

94. **L'encadré 8 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 II ainsi qu'à de futurs problèmes encore non identifiés.

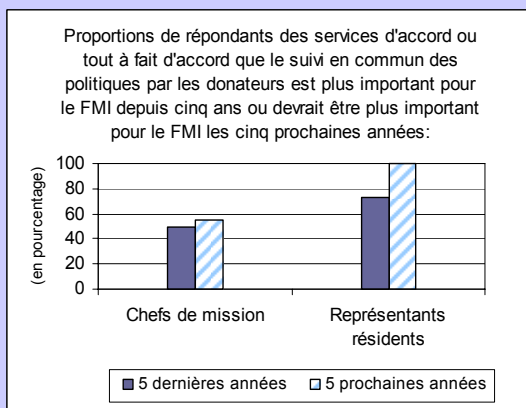
Encadré 8. Perspective des représentants résidents sur la coordination des donateurs

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’aide.¹

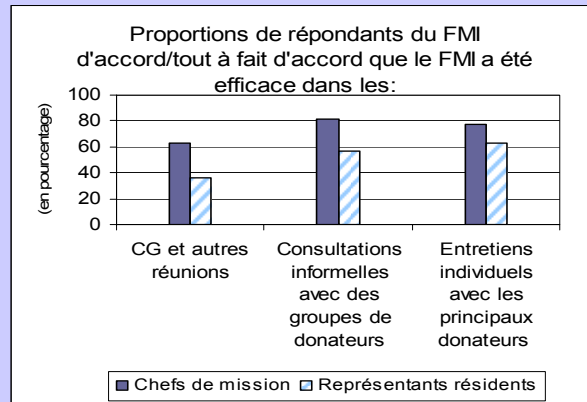
Les représentants résidents se montrent aussi plus conscients des efforts communs des donateurs dans le suivi des politiques que les chefs de mission, et montrent une

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



prochaines années.

Opinions des services sur l’efficacité de leurs efforts dans le dialogue avec les donateurs



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

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.

V. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

95. Les chapitres II-IV 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.

96. **L'enseignement primordial de l'évaluation est qu'il importe de façon cruciale de rendre les stratégies de changement institutionnel opérationnelles au moyen de mécanismes et d'incitations crédibles — et d'une volonté politique durable.** Pour les activités macroéconomiques et autres étroitement apparentées, la culture institutionnelle et les compétences fortes 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 rendent la mission fondamentale de l'institution relativement aisée à gérer, rendent tout écart par rapport à eux *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 forte persévérance — avec un suivi étroit et l'attention de la haute direction — pour assurer la mise en œuvre et la responsabilité de l'initiative. 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, l'énergie de l'institution investie dans l'initiative s'est dissipée, sauf dans les déclarations des responsables de FAD et d'EXR, et — à quelques importantes exceptions près — le FMI est retombé dans sa routine habituelle.

97. **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 conception des programmes macroéconomiques appuyés par la FRPC s'est détendue et a fait une place de manière plus flexible à l'aide. Les résultats améliorés des pays, conjugués et des donateurs conjugués à l'adaptation concomitante de la conception des programmes FRPC ont considérablement amélioré les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté de l'Afrique subsaharienne.

A. CONSTATATIONS

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

- **Les politiques macroéconomiques appuyées par la FRPC ont en général pu accueillir une aide additionnelle dans les pays dont les politiques récentes ont conduit à des stocks de réserves élevés et à une inflation basse; dans d'autres pays, il a été programmé 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 2 à 3 mois d'importations constituaient le seuil approprié pour

déterminer s'il convenait d'utiliser l'aide additionnelle à l'expansion du déficit du compte 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 sont compatibles 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 des services. 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 est 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 de la 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. Les demandes sur leur temps disponible ont augmenté 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 n'informent pas systématiquement les positions de l'institution.

B. RECOMMANDATIONS

99. **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 cadres budgétaires favorables aux pauvres et à 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 d'une mise en œuvre et de 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 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.

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne

Annexes et bibliographie

12 mars 2007

ANNEXE A. PERSPECTIVE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

1. La présente offre un rappel sur 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 II (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 A1 qui figure à la fin de l'annexe offre une chronologie des principaux débats du Conseil d'administration.

I. AIDE ET ORIENTATION MACROÉCONOMIQUE

2. 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/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 ».

3. 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 que « qu'il faut fournir des apports d'aide supplémentaires 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

4. 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 *dépense-absorption* qui serait la stratégie appropriée... administrateurs estim[ai]ent que, dans ce scénario, les programmes devraient comporter des clauses

¹ Voir FMI (2000a).

² Voir FMI (1999e).

³ Voir FMI (2003a, b).

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 la conception des programmes pourrait 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 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 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 »⁴.

II. AIDE : RÔLE DU FMI DANS LA MOBILISATION DE L'AIDE ET SCENARIOS ENVISAGEABLES

A. Mobilisation de l'aide

5. 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.

6. 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 d'éclaircir 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 ses pays 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

⁴ Voir FMI (2005k).

⁵ Voir FMI (1999c, d, e).

⁶ Voir FMI (2004c, d).

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 liés 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.

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 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 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 de développement pour le Millénaire. 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 objectifs de développement pour le Millénaire⁸ ».

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 additionnelle. 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 le cadre macroéconomique de manière à pouvoir absorber un volume d'aide supérieur »⁹.

B. Scénarios envisageables

9. Les administrateurs ont à plusieurs reprises débattu de divers scénarios envisageables 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

⁷ Voir FMI (2004b).

⁸ Voir FMI (2004c, d).

⁹ Voir FMI (2005l).

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 leur DSRP, le FMI accordant une aide *là où la demande en est faite* et ce en étroite collaboration avec la Banque.

10. Par exemple, au terme de son débat 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 leur DSRP, des scénarios macroéconomiques de rechange leur permettant de parer à diverses éventualités »¹⁰.

11. 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 des scénarios de rechange. 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.

12. 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 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 du DSRP »¹².

13. Lors de la revue de 2005 des DSRP, le Président a formulé la conclusion suivante : « Les administrateurs ont estimé que le recours à des scénarios alternatifs 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 scénarios »¹³.

¹⁰ Voir FMI (2002e, f).

¹¹ Voir FMI (2003a, b).

¹² Voir FMI (2004b, e).

¹³ Voir FMI (2005j, l).

III. IMPACT SUR LA CROISSANCE ET LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

A. Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social

14. L'analyse d'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) a été incluse comme l'une des composantes fondamentales des programmes appuyés par la FRPC¹⁴. Au terme de l'examen des 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 négatif »¹⁵

15. 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 réaliser des AIPS de manière plus généralisée et systématique. Ils rappellent que la conception et la documentation des programmes appuyés par la FRPC doit tenir compte des AIPS disponibles »¹⁶.

16. 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 reconnaissent 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 des 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 AIPS ».¹⁷

17. 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 appuyer la conception des SRP. Ils [reconnaissent] la nécessité d'avoir des

¹⁴ Voir FMI (2000a).

¹⁵ Voir FMI (2002a, b).

¹⁶ Voir FMI (2002e, f).

¹⁷ Voir FMI (2003a, b).

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 rapports »¹⁸.

B. Budgets favorables aux pauvres et propices à la croissance

18. 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 appuyer 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 Banque »¹⁹.

19. En 2002, à l'occasion des débats sur l'état d'avancement 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 leur dette. 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 pauvreté »²⁰.

20. 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 sauraient atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (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 évincé »²¹.

¹⁸ Voir FMI (2004b, e).

¹⁹ Voir FMI (1999e).

²⁰ Voir FMI (2002d, g).

²¹ Voir FMI (2005l).

Tableau A1 : chronologie des principales étapes et décisions du Conseil

Date	Événement	Documents
Août 1999	FMI/Banque avalisent Initiative PPTTE renforcée	Résumé du Président — FMI (1999a).
Septembre 1999	Rapport au Comité intérimaire sur la réforme 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 avale DSRP/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, b).
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, b).
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 DSRP/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, d).
Septembre 2004	Le Conseil examine les DSRP	Résumé du Président par intérim — FMI (2004b, e).
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, l).
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).

ANNEXE B. ANALYSE QUANTITATIVE

1. **La présente annexe développe et approfondit l'analyse empirique dont rendent compte les sections IIA et IIB du rapport.** 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.

I. CONCLUSIONS

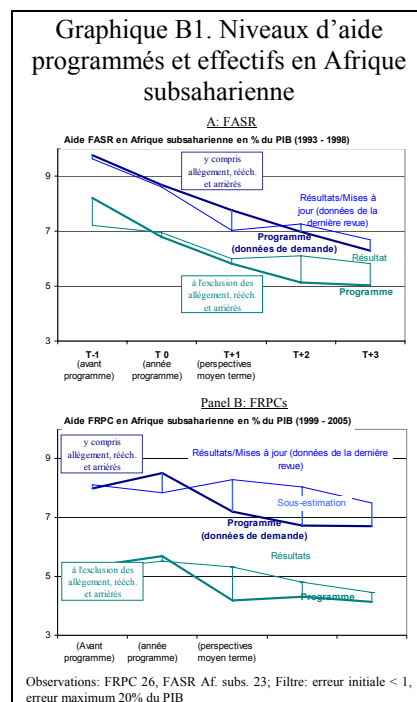
2. **La présente section est structurée comme suit :** la partie A examine les tendances des prévisions relatives à l'aide à l'appui des programmes; la partie B traite des tendances de la conception des programmes en ce qui a trait aux déficits du budget et du solde des transactions courantes. La partie C analyse en guise de conclusion la relation entre l'aide programmée et les déficits (budget et solde des transactions courantes) prévus.

A. Prévision de l'aide FRPC

3. **Les projections d'aide FRPC en Afrique subsaharienne pour l'année initiale des programmes étaient relativement optimistes** (voir paragraphes 28–29 du corps du document). En Afrique subsaharienne, les niveaux d'aide effectifs, y compris allègement de la dette, ont été inférieurs aux prévisions pour l'année initiale des programmes (T0) (voir section B du graphique B1)²². Cela peut s'expliquer par un excès d'optimisme quant aux dates de l'allègement puisque l'aide à T0, déduction faite de l'allègement de la dette et des mesures y afférentes, ne semble pas être systématiquement surestimée. En dehors de l'Afrique subsaharienne l'aide n'est pas non plus surestimée pour l'année initiale des programmes.

4. **En revanche, le FMI a sous-estimé les flux d'aide à moyen terme dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne** (voir paragraphe 30 du corps du document). Cela se vérifie que l'on exclut ou non l'allègement de la dette (voir partie B du graphique B1).

5. **Les programmes FASR et FRPC ont systématiquement prévu un tassement à moyen terme des flux d'aide** (parties A et B du graphique B1). Cependant durant la période FRPC les flux d'aide effectifs moyens (ou les



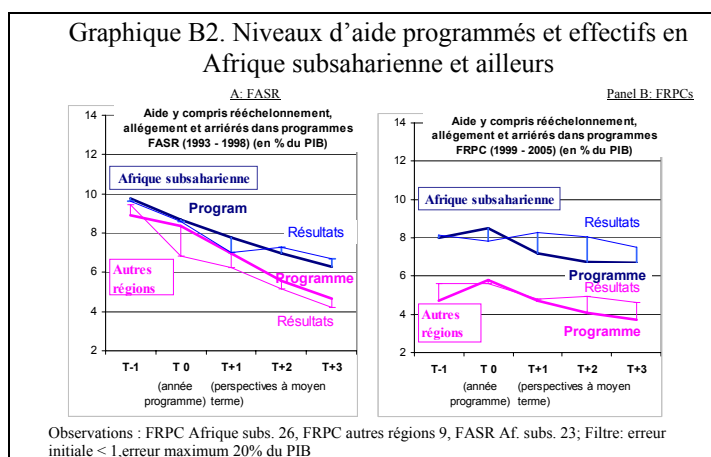
²² Les différences entre chiffres effectifs (ou mis à jours) et projections pour l'année T0 dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne sont sensiblement inférieures à zéro dans l'intervalle de confiance de 5 %, même après avoir fait la part des erreurs de prévision de croissance optimistes.

projections actualisées) durant les trois années suivant l'année initiale du programme (année programme) ont en fait été sensiblement supérieurs aux prévisions²³. Cela n'a pas été le cas de la FASR lorsque l'allègement de la dette était pris en considération.

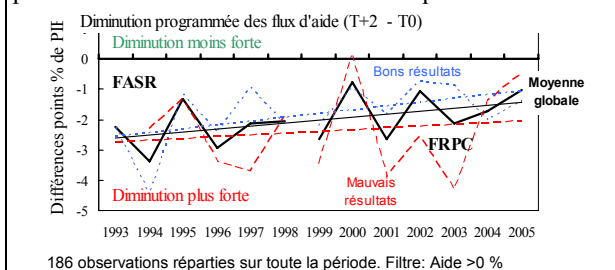
6. **En dehors de l'Afrique subsaharienne, l'aide à moyen terme n'a pas été sous-estimée.** Le graphique B2 montre que dans d'autres régions, les résultats moyens s'alignaient davantage sur les prévisions FRPC durant les années ultérieures²⁴.

7. **La conception des programmes appuyés par le FMI semble avoir rattrapé la plus forte persistance des flux d'aide en**

Afrique en modérant la diminution projetée durant ces dernières années. Le graphique B3 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 macroéconomiques²⁵. On constate que la diminution à 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.



Graphique B3. Tendances de programmation de la persistance des flux d'aide vers l'Afrique subsaharienne



B. Conception des programmes

8. **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 publiques. Pour chacune de ces dimensions, l'exposé couvre leur évolution dans le temps ainsi que les résultats par rapport à la conception des programmes.

²³ Toutes 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.

²⁴ Les 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 et dans les autres régions dans l'intervalle de confiance de 5 % même après avoir fait la part des erreurs de prévisions attribuables à un excès d'optimisme.

²⁵ Par bon résultats il faut entendre une inflation initiale inférieure à 10 %, un taux de croissance positif et un financement intérieur inférieur à 1 % du PIB.

(i) Solde des transactions courantes

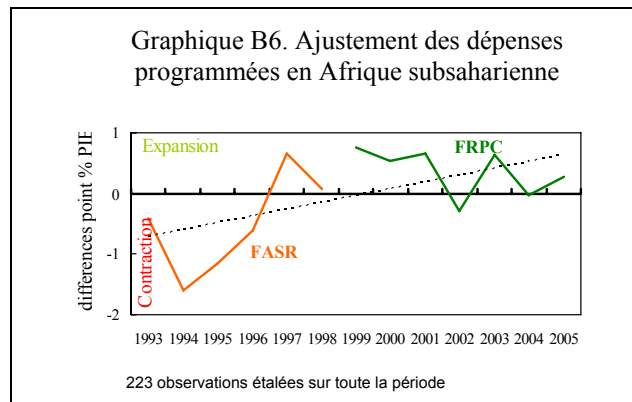
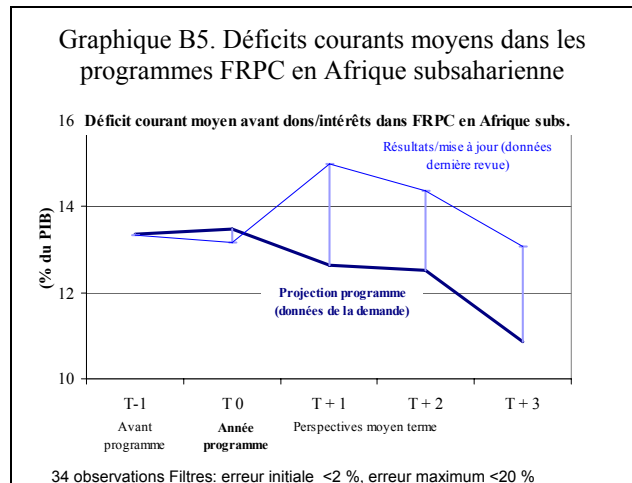
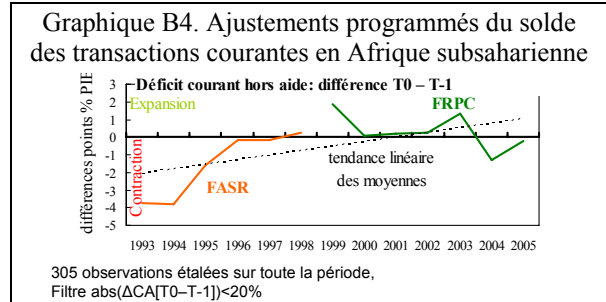
9. **Le FMI a assoupli sa position à l'égard des ajustements relatifs au solde des transactions courantes.** Le graphique B4 illustre la variation moyenne programmée du solde des transactions courantes hors aide durant l'année programme en Afrique subsaharienne. Avec les premiers programmes FASR il était 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.

10. **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 B5 montre cependant qu'à moyen terme les déficits courants ont en moyenne dépassé les niveaux programmés — financés qu'ils étaient par des apports plus importants que prévu comme signalé plus haut.

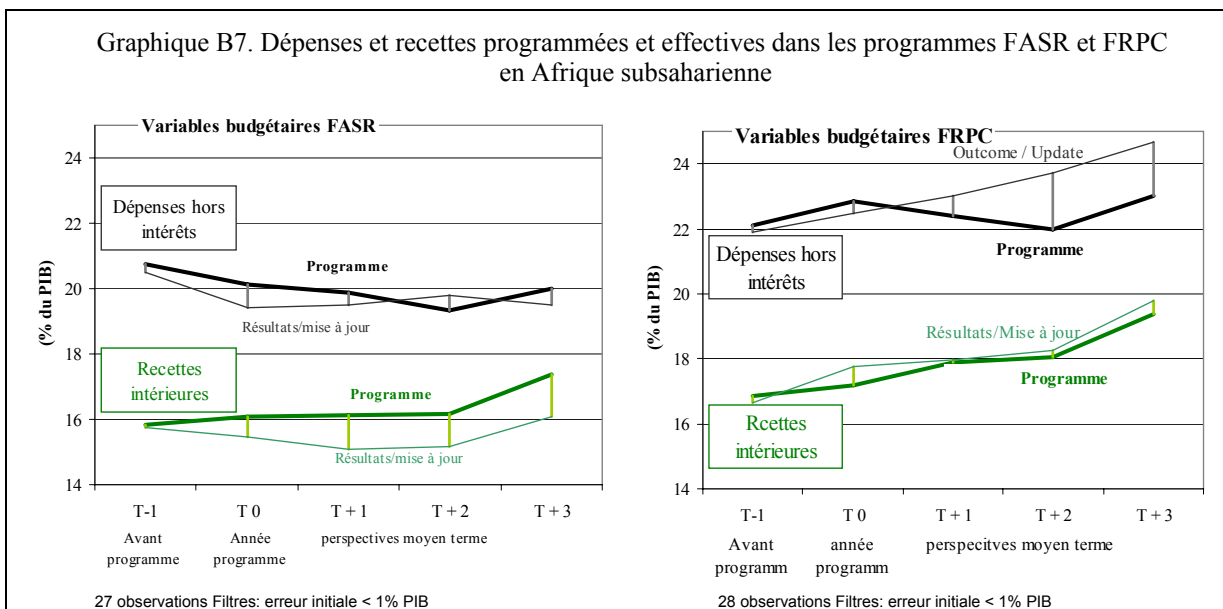
(ii) Solde budgétaire

11. **À la différence des programmes FASR, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne ont permis des augmentations de dépenses durant l'année programme.** Le graphique B6 montre un relâchement des conditions relatives à la maîtrise des dépenses²⁶ programmées entre l'année qui précède l'année programme et l'année programme proprement dite lorsque l'on passe des programmes FSAR aux programmes FRPC.

12. **Mais tout comme les programmes FASR, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne misaient sur un rééquilibrage des dépenses à moyen terme** (voir graphique B7). Cependant les résultats montrent que ce rééquilibrage ne s'est pas produit et que bien au contraire les dépenses 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.

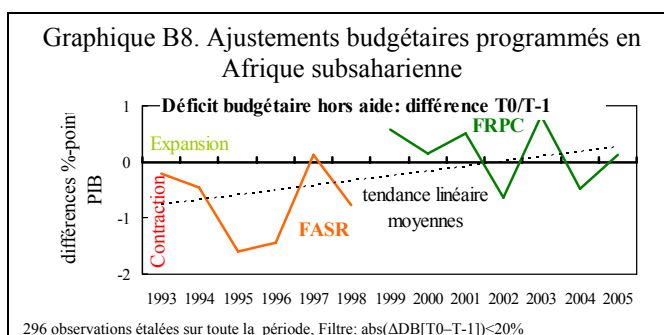


²⁶ Dépenses à l'exclusion des paiements d'intérêts.



13. **Les projections de mobilisation des recettes dans les programmes FRPC en Afrique subsaharienne étaient plus ambitieuses et plus exactes que dans les programmes FASR** (voir la deuxième partie du graphique B7). Le programme FRPC moyen prévoyait une augmentation de 2 % de 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.

14. **En moyenne, les programmes FRPC en Afrique subsaharienne envisageait de légères augmentations du déficit primaire hors dons durant l'année programme.** Comme le montre le graphique B8, les programmes FRPC ont permis un certain degré de relance budgétaire durant l'année programme, mais ce type de relance était rare dans les programmes FASR.



C. Emploi programmé de l'augmentation de l'aide

15. **La présente section se penche sur la corrélation entre l'augmentation projetée de l'aide examinée à la section A et l'évolution du déficit du solde des transactions courants hors aide et le déficit budgétaire hors aide examinés à la section B.** Elle expose tout d'abord le cadre conceptuel à la base de la démarche et passe ensuite aux conclusions.

(i) **Cadre conceptuel : Estimation des ratios de « dépense » et d'« absorption »**

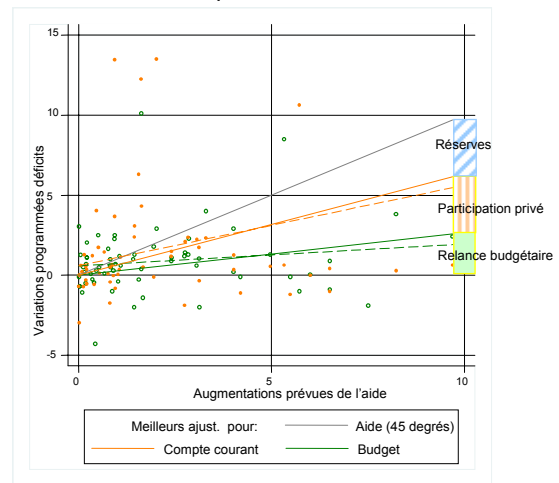
16. **La présente section d’inspire du cadre analytique de « la dépense et de l’absorption des augmentations de l’aide » proposé par Berg et al²⁷ et examiné à l’encadré 2 du corps du document.** L’analyse part du principe que du point de vue de la balance des paiements (BDP) et en supposant des flux nets de capitaux hors aide nuls, l’augmentation de l’aide peut avoir pour effet a) 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), b) 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 a) soit de creuser le déficit budgétaire primaire hors dons (dans le jargon du FMI on parlera alors de « dépense » de l’aide), b) soit se substituer au financement intérieur net.

17. **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.

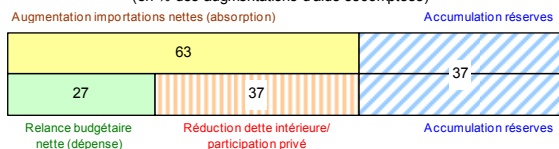
²⁷ Voir FMI 2005h.

18. **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 B9 représente les ajustements programmés du budget et du solde des transactions courantes²⁸ 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 de l'aide (tableau B1).²⁹ Elles représentent la base des estimations de dépense ou d'absorption, respectivement, présentées dans le rapport³⁰. 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.

Graphique B9. Calcul des estimations de dépense et d'absorption de l'aide projetée dans les FRPC d'Afrique subsaharienne



Utilisation programmée moyenne estimée des augmentations d'aide dans tous les programmes FRPC en Afrique subsaharienne (en % des augmentations d'aide escomptées)



	Unconstrained		Suppressed Constant	
	DCC	DB	DCC	DB
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

P valeurs entre parenthèses. + significatif à 10%; * significatif à 5%; ** significatif à 1%. Filtre : $0 < \Delta \text{Aid}(T_0 - T_1) < 10\%$

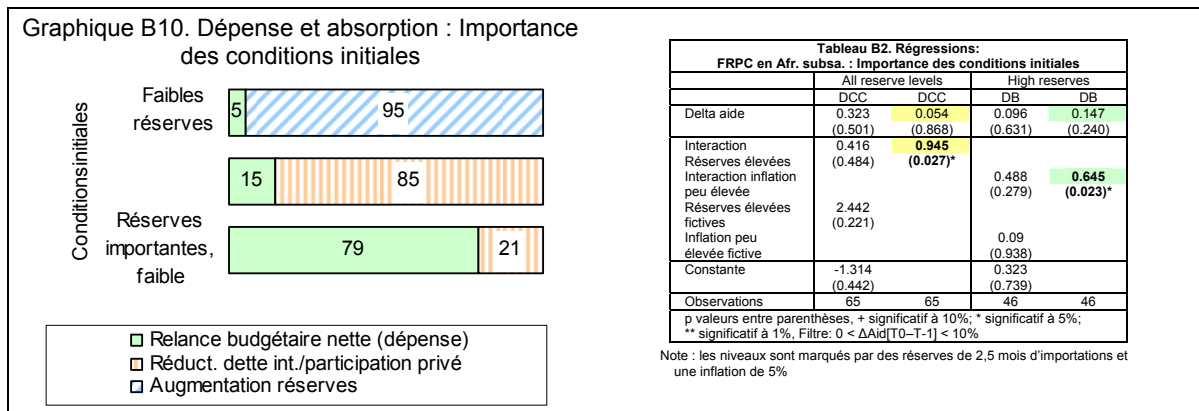
²⁸ Variation projetée entre l'année qui précède le programme et l'année programme

²⁹ À 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.

³⁰ Les 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.

i) Conclusions

19. Comme le signale le paragraphe 15 du corps 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 B10 ci-dessous 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 moyenne³¹) 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 B2 montrent que cette différence tient à des différences dans les deux ajustements indépendantes 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.



20. Comme on l'indique le paragraphe 18 du corps du document, le niveau initial d'inflation était un facteur déterminant pour la dépense du complément d'aide. Le graphique B10 montre que les niveaux d'inflation constatés au début d'un programme exercent une influence sur les dépenses moyennes programmées dans les pays dotés d'importantes réserves. Dans les pays où l'inflation était inférieure à 5 %³² la quasi-totalité de l'aide additionnelle prévue pouvait être dépensée (79 % en moyenne³³), alors que dans les pays où l'inflation était plus élevée presque toute l'aide additionnelle (85 % en moyenne³⁴) devait servir à réduire le financement intérieur.

³¹ Pas significativement différent de 100 %.

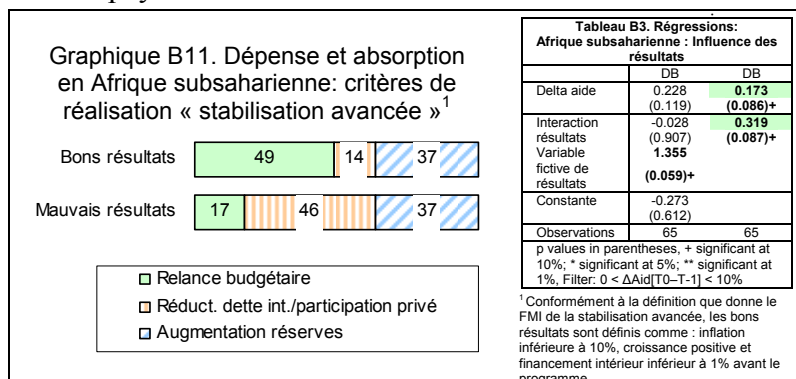
³² Le niveau de 5% était défini comme le seuil d'inflation initial à partir duquel les différences étaient les plus significatives. Sans faire la part des autres conditions initiales, telles que le financement intérieur ou la croissance, le seuil d'inflation le plus élevé entraînant des différences significatives 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 les programmes où l'inflation initiale était inférieure à 7 %, le ratio de dépenses estimé n'est pas significativement différent de 100 %.

³³ Pas significativement différent de 100 %.

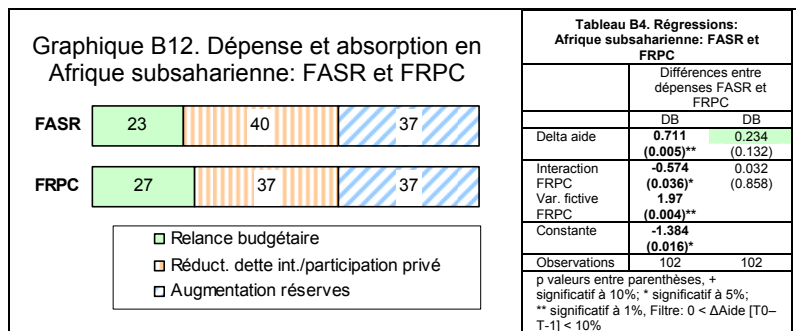
³⁴ Le coefficient pour le déficit budgétaire de 15 % n'est pas significativement distinct de 0 %.

21. **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 titre de comparaison, dans les pays qui ne remplissaient pas ces conditions (voir graphique B11) il n'y avait presque pas de dépense du complément d'aide (17 % en moyenne³⁵).



22. **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.** La constante négative et le coefficient positif de la



variable fictive FRPC au tableau B4 semble traduire une diminution des ajustements budgétaires dans le cas de la FRPC, par rapport aux programmes FASR étaient rigoureux, indépendamment des flux d'aide projetés. Cela dit, les différences de réaction programmé à l'augmentation de l'aide tend 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 programmées (voir graphique B12)³⁶. Par ailleurs, il n'y a pas de différence sensible entre programmes FASR et FRPC en ce qui a trait à l'absorption.

³⁵ Significativement distinct de zéro.

³⁶ Seule 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 %.

23. **En moyenne, les programmes 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 grande réaction à l'augmentation de l'aide³⁷. Comme le montre le graphique B13, 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.

24. **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 général financer les réductions d'aide pour éviter les ajustements budgétaires, principalement en épuisant les réserves (voir tableau B6). 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.

25. **Près de 80 % des programmes FRPC en Afrique subsaharienne limitaient la possibilité de dépenser pleinement les augmentations non programmées d'aide ou de financer pleinement les réductions non programmées.** Comme le montre le graphique B14, cette démarche est comparable à ce que préconise le FMI dans d'autres régions face à des variations imprévues des niveaux d'aide.

Graphique B13. Dépense et absorption dans programmes FRPC: Afrique subsaharienne et autres régions

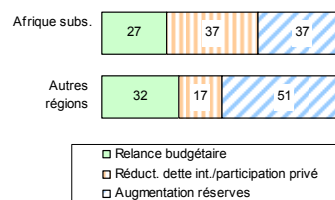


Tableau B5. Régressions: FRPC: Afrique subsaharienne et autres régions

	DCC	DB
Delta aide	1.062 (0.024)*	0.488 (0.164)
Interaction Afrique sub.	-0.56 (0.303)	0.147 (0.718)
Var. fictive Afrique sub.	3.03 (0.056)+	-0.402 (0.049)*
Constante	-2.43 (0.065)+	0.315 (0.019)
Observations	93	93

p valeurs entre parenthèses, + significatif à 10%; * significatif à 5%; ** significatif à 1%. Filtre: $0 < \Delta \text{Aide} | T_0 - T_1 | < 10\%$

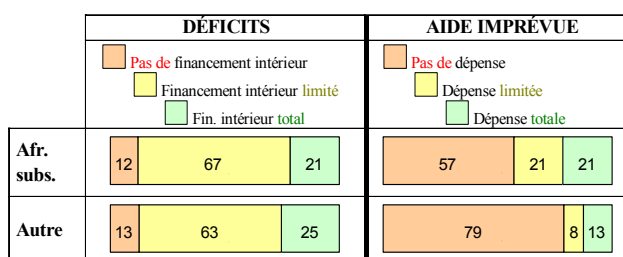
Tableau B6. Régressions: FRPCs en ASS: Augmentation vs. Diminution

	Augmentation aide		Diminution aide	
	DCC	DB	DCC	DB
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

p valeurs entre parenthèses, + significatif à 10%; * significatif à 5%; ** significatif à 1%. Filtre: $0 < \Delta \text{Aide} | T_0 - T_1 | < 10\%$

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

Graphique B14. Traitement des flux d'aide imprévus dans les programmes FRPC (en % des programmes)



II. MÉTHODOLOGIE ET DONNÉES

26. **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.** Les séries de

³⁷ La 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.

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

27. 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 de capital, déduction faite des paiements d'intérêts extérieurs et —le cas échéant — en ajoutant l'écart de financement programmé et les arriérés extérieurs (tableau B7)³⁸. Les variables « nouveaux rééchelonnements projetés » et « soutien BDP » étaient souvent indisponibles dans la base de données.

Dans ces cas-là l'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.

Tableau B7. Variables représentatives de l'aide nette/PIB

MONA I	MONA II
(Transferts officiels, net +Autre soutien BDP - Paiements d'intérêts nets programmés + Emprunts officiels multilatéraux et bilatéraux (à l'excl. du FMI) - Paiements principal programmés (à l'excl. du FMI) + Rééchelonnement avant programme + Nouveaux rééch. projetés + Augmentation des arriérés extérieurs + écart de financement programmé) / PIB	(Transferts courants officiels, net - Paiements d'intérêts + Solde du compte de capital + [Variation des] Engagements auprès des créanciers officiels - [dont:] Crédit et prêts du FMI (à l'exclusion de la position de réserve au FMI) + Arriérés, variation nette (compte d'opérations financières) (+augmentation) + Écart de financement programmé) / PIB

28. Le déficit budgétaire hors aide a été calculé à partir de la différence entre les dépenses à l'exclusion des paiements d'intérêt et les recettes intérieures

(tableau B8). 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 de capital (telles qu'elles apparaissent dans le solde du compte de capital).

Tableau B8. Variables représentatives du déficit budgétaire hors aide/PIB

MONA I	MONA II
- Solde budgétaire y compris dons (% du PIB) + Dons (% du PIB) - Paiements d'intérêts (% du PIB)	(Dépenses totales et prêts nets - Recettes totales et dons + Dons - Paiements d'intérêts) / PIB

29. 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 B9). De toutes les variables, c'est celle qui compte le plus de données dans la base MONA.

Tableau B9. Variables représentatives pour le déficit du solde des transactions courantes hors aide/PIB

MONA I	MONA II
(-Solde transactions courantes, à l'excl. des transferts officiels - Paiements n'intérêts nets) / PIB)	(-Solde des transactions courantes + Transferts courants officiels (net) - Paiements d'intérêts) / PIB

³⁸ Pour 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.

30. **La variable fictive « bons résultats macroéconomiques » était définie comme 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 exprimer des estimations des sur 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.

31. **L'année programme (T0) était définie comme l'année civile couvrant la majeure partie de l'année de 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.

32. **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, ont eu pour effet d'omettre certaines observations. Dans la mesure du possible, certaines variables omises ont été reconstituées à partir d'autres observations. On a supposé que les erreurs résiduelles n'étaient pas systématiques et que donc elles n'auraient pas de répercussions notables sur les résultats, hormis qu'elles les rendraient moins robustes.

33. **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 donc permis de réduire dans toute la mesure du possible les erreurs attribuables à des différences de définition.

ANNEXE C. REVUES PAR PAYS : MÉTHODOLOGIE ET SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS

1. **La présente annexe rend compte des résultats obtenus 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 dotés de programmes appuyés par la FRPC. Il s'est appuyé sur l'examen de documents relatifs aux programmes FRPC, complété par la suite par des entretiens et des visites dans six pays (tableau C1). 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.

I. RAPPEL MÉTHODOLOGIQUE ET SOURCES D'INFORMATION

2. **Plusieurs critères ont permis de choisir les 14 pays à étudier plus 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 d'acheminement de l'aide (tableau C1).** Dix des 14 pays menaient depuis longtemps des programmes appuyés par le FMI, sans interruptions graves (Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Mozambique, Ouganda, RDC, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Zambie); dans les quatre autres pays les programmes avaient récemment connu de graves interruptions (Cameroun, Guinée-Bissau, Malawi, RCA).

Tableau C1. Pays ayant fait l'objet d'une étude plus approfondie

Pays ayant un programme FRPC	Étude spécifique	Visite sur le terrain	Programme ¹	Quintile CPIA, 2004	Population, 2005 (millions d'hab.)	PIB réel par hab., 2002–05 (dollars ÉU constants 2000)
Bénin			N	2	8,4	324,4
Burkina Faso	X	X	N	1	13,2	246,5
Cameroun	X		I	3	16,3	727,9
Cap Vert			N	1	0,5	1277,8
République Centrafricaine	X		I	5	4,0	231,1
Tchad			N	4	9,8	230,8
Congo, République dém.	X		N	5	57,6	86,8
Côte d'Ivoire			I	5	18,2	575,8
Djibouti			N	4	0,8	786,0
Éthiopie	X		N	3	71,3	129,5
Gambie			I	4	1,5	322,7
Ghana	X	X	N	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			N	2	1,8	532,3
Madagascar			N	2	18,6	223,8
Malawi	X		I	3	12,9	148,8
Mali			N	1	13,5	236,5
Mauritanie			I	4	3,1	428,6
Mozambique	X	X	N	3	19,8	269,2
Niger			N	3	14,0	157,1
Rwanda	X	X	N	3	9,0	249,1
Sao Tome & Principe			I	4	0,2	350,7
Sénégal	X		N	1	11,7	453,0
Sierra Leone			N	4	5,5	206,5
Tanzanie	X	X	N	1	38,3	307,5
Ouganda	X		N	1	28,8	260,5
Zambie	X	X	N	3	11,7	332,9

¹ "I" dénote une grave interruption de programme FRPC, mesurée par un non décaissement; "N" dénote l'absence d'interruption de programme.

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

3. **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 : i) prévision de l'aide; ii) dépenses budgétaires; iii) absorption au niveau du solde des transactions courantes; iv) considérations relatives à la stabilité (inflation, financement intérieur); v) plafonnement de la masse salariale; vi) dépenses prioritaires; et vii) mobilisation de ressources intérieures.

4. **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 dits sur les « 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 des programmes elle-même avaient changé durant la mise en œuvre. Les périodes

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

retenues n'étaient pas les mêmes pour tous les pays, et certaines revues ont porté sur deux programmes FRPC proprement dits.

II. SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS

5. **La présentation des conclusions suit celle du corps du document : contexte de l'aide, orientation des politiques macroéconomiques et impact social.** Ces conclusions complètent la section II du rapport.

A. Questions relatives à l'aide

6. **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, Tanzanie) et soulignaient parallèlement la nécessité de mieux mobiliser les ressources internes. La prudence devant guider l'aide des programmes s'appuyait sur les discussions 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 (RDC, Éthiopie, Mozambique, Sénégal). Les questions liées à l'aide sont examinées à la section IIB du corps du document.

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

8. **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 servant à projeter l'aide. Seule la moitié des cas examinés (Burkina Faso, RDC, Ghana, Malawi, Mozambique, Tanzanie, Zambie) faisaient référence explicitement aux erreurs de prévision passées. Les discussions sur les répercussions pour les prévisions du moment n'étaient pas explicites ou se limitaient à des généralités.

B. Questions liées au solde des transactions courantes

9. **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.** Ces questions sont examinées à la section IIA du corps du document.

10. **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 RIN afin de réduire les vulnérabilités aux chocs exogènes — y compris 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, RDC, Éthiopie, Ghana, Malawi, Zambie) les programmes soulignaient la nécessité de relever 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, 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.

11. **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 C2 montre qu'au début il y a eu des inquiétudes à l'égard d'une appréciation du taux de change et d'un éventuel syndrome hollandais, ce qui a abouti à des préoccupations quant à une sous-utilisation de l'aide en Tanzanie. Les discussions sur les taux de change s'appuyaient sur des indicateurs de compétitivité et les taux de change réels (Ghana, Mozambique, 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, Zambie).

C. Questions budgétaires

12. **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 IIA et IIC du corps du document.

13. **Le financement intérieure 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 financement intérieur servait de critère de réalisation (Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Malawi, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Zambie). Les documents FRPC justifiaient cela à partir des considérations suivantes : i) 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, Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Malawi, Mozambique, Ouganda, RCA, RDC, Rwanda, Tanzanie, Zambie); ii) pression de la demande intérieure (Éthiopie, Guinée-Bissau, Mozambique); iii) nécessité de réduire la dette intérieure et les lourdes obligations de service de la dette (Ghana, Malawi, Rwanda, Sénégal).

14. **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, RCA, Sénégal, 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, Mozambique) à la nécessité de créer un espace budgétaire pour les dépenses prioritaires (Ghana, Mozambique, Ouganda, RCA) et à la création d'une capacité suffisante

pour les opérations des administrations publiques (Ouganda, Tanzanie) durant ces dernières années.

15. 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 liée 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 C4). Dans certains cas, des dérapages successifs ont entraîné un durcissement de la conditionnalité (objectifs indicatifs qui sont devenus des CR au Malawi), alors que dans d'autres où les résultats étaient satisfaisants l'inverse s'est produit (CR qui sont devenus des repères dans le cas de la RCA). Dans deux cas, l'objectif de masse salariale fut tout simplement supprimé (Mozambique en 2006 du fait de résultats budgétaires meilleurs que prévus, et Tanzanie en 2003 où l'accent fut 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, 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, RCA). Le plafonnement de la masse salariale allait parfois également de pair avec l'examen de réformes de la fonction publique (Ghana, Mozambique, Ouganda, RDC, Sénégal, Tanzanie). Ceci a été particulièrement important au Mozambique et en Tanzanie, du fait de la suppression des objectifs de masse salariale évoquée ci-dessus.

16. La gouvernance et la transparence budgétaires, 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, Ghana, Malawi, Mozambique, Ouganda, RCA, RDC, Rwanda, Tanzanie, Zambie), et couvrait l'exécution des dépenses, le suivi et le contrôle (y compris sur les engagements), la couverture et le calendrier de l'information budgétaire, les systèmes d'information (y compris pour la solde du 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, Ghana, Mozambique, Ouganda, RDC, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Zambie), y compris la préparation et l'exécution du budget, le suivi et le contrôle des dépenses, et les systèmes d'information (y compris pour le suivi des dépenses pour lutter contre la pauvreté)².

² Les 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, 2005i)). Les pays les plus avancés dans le processus de réforme (par exemple, Cameroun, Ouganda, Tanzanie, Rwanda) ont affiché des progrès plus marqués en PEFA par rapport aux pays où les réformes étaient plus lentes (par exemple, Côte d'Ivoire, Malawi, RCA, Zambie). S'agissant de l'efficacité de la fourniture de l'assistance

D. Impact social

17. **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 en matière de dépenses prioritaires (CR au Rwanda et en Ouganda, objectifs indicatifs au Ghana et au Malawi) (tableau C5). 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, Zambie). Comme le signale la section IIC 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 14 pays examinés. Toutefois, hormis dans quelques cas (Guinée-Bissau, Ouganda, RDC) où l’on a noté des besoins sociaux pressants la protection des engagements des autorités, il y avait peu d’arguments explicites pour relier les clauses d’ajustement aux dépenses prioritaires.

18. **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, RCA) 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 sinon récemment comme dans le cas 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.

19. **Les résultats des analyses de l’impact sur la pauvreté et le social (PSIA) ont été fréquemment signalés mais ils ont rarement contribué aux programmes FRPC.** Depuis la création du groupe PSIA au sein du Département des Finances publiques (FAD) en 2004, le FMI a réalisé 9 évaluations (tableau C6); six portaient sur les subventions (électricité, produits pétroliers, agriculture, engrais) et les autres sur des domaines macroéconomiques (fiscalité, dévaluation et chocs exogènes). Les résultats des PSIA 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 au PSIA, dans certains cas parce que les recommandations n’avaient pas été adoptées (Malawi, Ouganda). Dans deux pays, les programmes avaient noté que l’espace budgétaire créé serait utilisé par les autorités pour accroître les dépenses prioritaires (Ghana, Mali).

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’une meilleur accès au savoir-faire et aux possibilités de formation.

E. Autres questions

20. **La collaboration entre la Banque et le FMI était le plus souvent remarquée dans les travaux liés aux PEFA et au secteur financier.** Les documents des programmes 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, Zambie). En général les programmes FRPC définissaient les questions macroéconomiques comme relevant des sphères de compétence primordiales du FMI et les questions sectorielles et sociales, de celles de la Banque mondiale. 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 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, Zambie). S'agissant des scénarios de rechange, et à l'exception de l'Éthiopie, les documents des programmes manquaient de clarté quant au rôle que jouait la collaboration avec la Banque.

21. **Le développement du secteur privé et sa contribution au développement et à la croissance étaient de 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 réglementaire et légal, 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 traitait 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 sur le secteur privé (voir plus haut), et dans quelque cas, celui de la conditionnalité structurelle dans le secteur financier (Mozambique, Tanzanie, 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, Zambie).

Tableau C2. Dépenses et absorption¹

Pays	Dépenses		Syndrome hollandais
	Micro	Macro	
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 PPT. FAD 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 FCFA de 1994.
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.	
RDC (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 (PDR 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 ^{ème} 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).
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 par la 4 ^{ème} revue (2005) encore persistants mais éclipsées par des craintes de sous-absorption.
Sénégal (1998, 2003)	Contraintes de capacité au Ministère des finances et dans les ministères dépensiers, malgré des plans de dépenses ambitieux.	Objectifs de programme à l'appui du rééquilibrage budgétaire.	Pas de préoccupations aux niveaux d'aide en vigueur, analyse nécessaire du risque de syndrome hollandais avec une aide plus importante (programme de 2003).
Tanzanie (2000, 2003)	Inefficacité 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.
Ouganda (1997, 2002)	Efficacité limitée en matière de dépenses — questions de capacité et de gouvernance en matière de dépenses sociales, notamment pour l'éducation primaire universelle.	Objectifs du programme maintiennent une faible inflation (5 %) et 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).
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.

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.

Tableau C3. 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.
République Centrafricaine (1998)	Financement limité.	Pas d'argumentaire explicite.	Montant équivalent déduit des emprunts de l'État. Clauses d'ajustement en 2004 et 2006. L'EPCA permettait des dépenses prioritaires/réduction de la dette — pas de proportions précisées.	Pas d'argumentaire explicite.
RDC (2002)	Pas de financement jusqu'à la 3 ^{ème} revue, qui prévoyait que 50 % de tout manque à percevoir d'aide extérieure pouvait être financé. À la 5 ^{ème} revue le financement total était permis.	Pas d'argumentaire explicite.	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 PPTTE 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 ^{ème} 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 ^{ème} revue financement limité. Financement limité maintenu dans le programme de 2003, mais à partir de la 3 ^{ème} revue pas de financement permis.	Pas d'argumentaire explicite.	Montant équivalent déduit du plafond des emprunts de l'État. À partir de la 3 ^{ème} 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)	Initialement financement limité à 50 millions de dollars mais réduit à zéro au moment de l'aide d'urgence (2002) et de la 1 ^{ère} revue (2003).	Nécessité de réduire dette intérieure pour réduire 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.
Mozambique (2004)	Initialement pas de financement partiel. 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 ^{ème} 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 ^{ème} revue utilisation totale (dépenses prioritaires) et absorption.	Initialement justifié par la forte volatilité annuelle de l'aide.
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 FCFA.	Niveau d'ajustement devait être conforme au protocole régional sur la politique monétaire et taux de change fixe.	Utilisation de fonds excédentaires non permise.	Niveau d'ajustement devait être conforme au protocole régional sur la politique monétaire et taux de change fixe.
Tanzanie (2000, 2003)	Initialement limité (à 60 millions). À la 3 ^e revue (2000) financement total permis et maintenu dans le programme suivant.	Initialement pour sauvegarder 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 ^{ème} revue (2000), utilisation totale permise, maintenue dans le programme de 2003.	Initialement pour constituer réserves internationales, mais utilisation de ressources excédentaires ultérieurement laissée à la discrétion du gouvernement.
Ouganda (1997, 2002)	Financement total permis (à l'exception de R2 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.
Zambie (2004)	Financement partiel (d'abord 14 millions dollars puis 20 millions)		Épargne totale des ressources exceptionnelles, excepté pour réduire la dette intérieure.	

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.

Tableau C4. 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.
République Centrafricaine (1998)	CR. En outre, les effectifs de la fonction publique (y compris armée et forces de sécurité) ne devaient pas augmenter (MP).	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.	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 ^{ème} programme annuel, avec salaires et traitements réels des secteurs de 1998 programmés.
RDC (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 ^{ème} revue, et CR utilisé à partir de la 3 ^{ème} 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 ^{ème} 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 ^{ère} 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 ^{ème} 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 ^{ème} 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.	
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 aurait 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.	
Ouganda (2002)	Pas de plafonnement des salaires.			
Zambie (2004)	Repère	Limiter les récentes augmentations salariales.		Programme modifié durant la 1 ^{ère} 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 CR = critère de réalisation, MP = mesure préalable.

Tableau C5. Dépenses prioritaires de lutte contre la pauvreté¹

Pays	Instrument	Facteur 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.	Facteur 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.		
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.
RDC (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.	Excédents de financement extérieur à concurrence de 50 millions de dollars (y compris allègement PPTE) serait consacrés à combattre la pauvreté, et montant similaire pour les « programmes spéciaux » (4 ^{ème} 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 ^{ère} revue, 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 ^{ème} 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 ^{ème} revue, montant total à affecter aux dépenses prioritaires définies dans le budget.
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 facteur d'ajustement pour financement excédentaire—emploi laissé aux soins des autorités.
Ouganda (2002)	Un CR sur les dépenses minimum au titre de fonds d'action contre la pauvreté (y compris enseignement primaire universel). Un facteur 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.
Zambie (2004)	Pas d'objectif programmatique.		

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 CR = critère de réalisation.

Tableau C6. Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social (PSIA) menées par FAD¹

Pays (date d'achèvement des PSIA)	Secteur/thème	Analyse dans documents FRPC	Mesures compensatoires
Burkina Faso ² (2006)	Réforme du barème des tarifs d'électricité	Recommandation de la PSIA sur les tarifs prise en considération dans la 6 ^{ème} 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 la PSIA signalait que peu de ménages pauvres étaient raccordés au réseau.
Djibouti ³ (2005)	Dévaluation	Conclusion de la PSIA que la dévaluation serait perturbatrice du fait de la dépendance à l'égard des importations, a été soulignée dans le rapport article IV de 2005 et programme de référence. Le Conseil a également fait allusion aux conclusions de la PSIA.	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	PSIA réalisé « ex post » après plusieurs réformes tarifaires en février 2005, en particulier mise en œuvre d'un nouveau mécanisme d'ajustement automatique des prix (voir rapport article IV de 2005).	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 article IV de 2005).
Madagascar ⁵ (2006)	Subventions au riz	Néant.	
Malawi ⁶ (2006)	Subventions aux engrais	Réformes tarifaires de la PSIA pas prises explicitement en considération dans le 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 PSIA 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 ^{ème} revue du programme FRPC (juin 2006) mentionne que des études « extérieures » ont été déterminantes 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 transports pour lutter contre la pauvreté.
Mali ⁸ (2005)	Impact des chocs exogènes et réactions macroéconomiques sur pauvreté	Pas de référence explicite à la PSIA dans les rapports article IV suivants, mais référence générale aux stratégies de réduction de la pauvreté (voir 4 ^{ème} revue, juin 2006).	
Sénégal ⁹ (2005)	Réformer de la commercialisation de l'arachide	Réforme de la filière arachidière était engagée avant la PSIA. Mais entreprise parapublique a été privatisée après la PSIA (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 ^{ème} et 4 ^{ème} revues (décembre 2005).	Pas de mesures compensatoires dans programme FRPC (mesures de la PSIA pas mises en œuvre).
Ouganda ¹⁰ (2005)	TVA	PSIA utilisée dans rapport 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.

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 Voir Newhouse (2006).

³ Voir Newhouse and Simone (2005).

⁴ Voir Coady and Newhouse (2005).

⁵ Voir Coady (2006).

⁶ Voir Gillingham and Mishra (2006).

⁷ Voir Kpodar (2006).

⁸ Voir Simone (2005).

⁹ Voir Gillingham and Newhouse (2005).

¹⁰ Voir El-Said and Gillingham (2005).

Tableau C7. 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 (IT).	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.
République Centrafricaine (1998)	Achèvement du processus de validation de la dette intérieure (R).	Pas d'AT type PEFA.
RDC (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.
Rwanda (2002)	Inclure dans le budget les projets et transactions extrabudgétaire 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.
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.
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.

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, R= repère, OI= objectif indicatif.

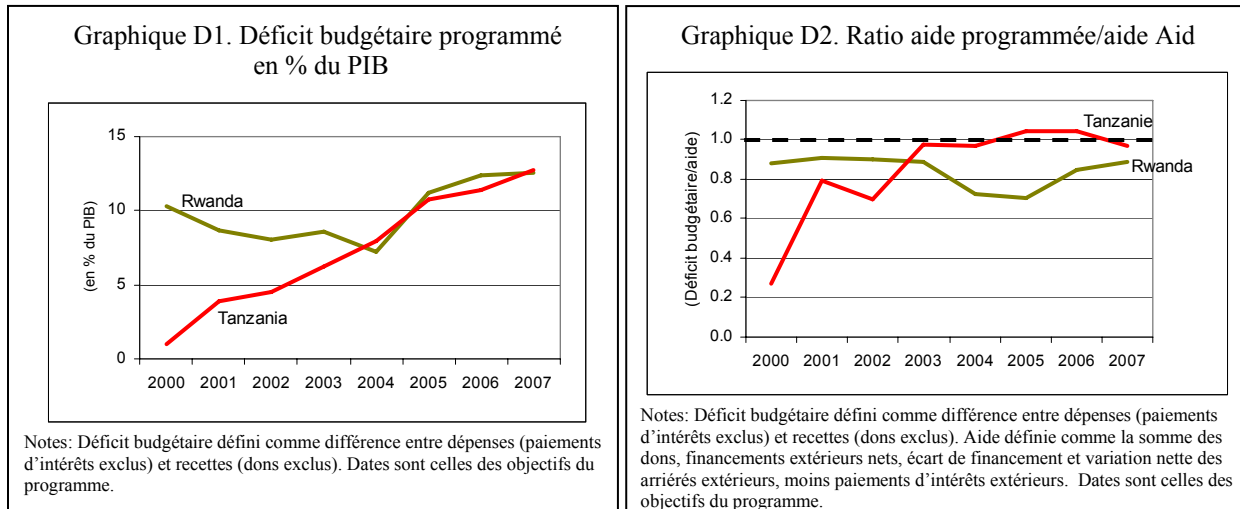
Annexe D: ÉTUDES DE CAS : CHANGEMENTS DANS LES PROGRAMMES DES PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES D'AIDE

1. **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 C. 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.

I. CADRE GÉNÉRAL

2. **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.

3. **La première est le relâchement de la politique budgétaire en Tanzanie et au Rwanda pour permettre une plus grande utilisation de l'aide disponible.** Dans ces deux pays le relâchement s'est produit au même moment que s'améliorait la situation macroéconomique, et dans le contexte des discussions avec les donateurs et les autorités. Le déficit budgétaire programmé a augmenté par rapport au PIB (graphique D1) et par rapport à l'aide totale escomptée (graphique D2).

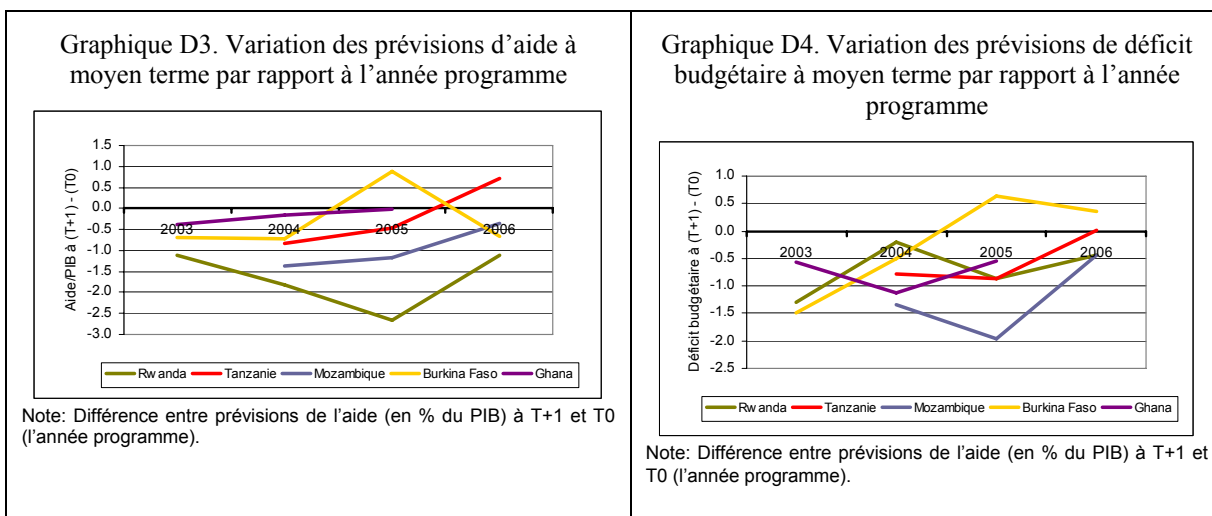


4. **La deuxième est une variation dans les projections d'aide et de déficit budgétaire à moyen terme².** Comme on le signale dans le corps du document, au début de la FRPC, le FMI projetait le tassement de l'aide au-delà de l'année programme, conformément à

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

² Cet 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 ex., Cameroun, RCA ou Zambie) et dans les pays à stabilisation plus avancée où les programmes projetaient déjà une aide et des dépenses plus stables (par ex., Sénégal et Ouganda).

l'expérience acquise avec les flux d'aide réels. Cependant, cela a commencé à changer, avec les cas récents où les prévisions d'aide à moyen terme ont commencé à s'adapter à l'évolution de l'environnement de l'aide. Le graphique D3 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 D4 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.



5. La troisième 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 D5 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 D5 présente également des clauses d'ajustement pour parer 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. Cependant, 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.

³ Ce 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.

⁴ Le 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 D5.

Graphique D5. Clauses d'ajustement applicables aux dépenses liées aux déficit/excédents d'aide imprévus

	Financement des déficits d'aide	Financement des excédents d'aide
Avant	MOZ RWA TZA BFA GHA	RWA BFA GHA MOZ TZA
Après	GHA RWA MOZ BFA TZA	RWA BFA GHA MOZ TZA
	Pas de financement intérieur des déficits Financement intérieur limité Financement intérieur intégral	Pas de dépense des excédents Dépenses limitées Dépenses intégrales
Année du changement : Tanzanie (TZA): 2001/02; Rwanda (RWA): 2003; Burkina Faso (BFA): 2005; Ghana (GHA): 2005; Mozambique (MOZ): 2006		

II. EXPÉRIENCE DES PAYS

6. **La présente section donne des exemples concrets de la manière dont la conception des programmes a évolué dans chacun des cinq pays examinés.** (Dans chaque cas, l'année du changement de la conception du programme est donnée entre parenthèses)

A. Tanzanie (2000, 2005)

7. **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 budgétaire comme un moyen nécessaire pour corriger les dérapages budgétaires de la fin du programme FASR précédent et pour 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 que le BIE a faite du processus DSRP/FRPC, 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.

8. **Dans un contexte d'aide plus prévisible et de stabilité macroéconomique soutenue, les programmes FRPC ont commencé à relâcher la politique budgétaire en 2001, permettant ainsi de programmer un niveau de dépenses plus élevées à partir de l'aide projetée⁷** (voir graphique D2). À la fin 2001, les revues internes du FMI préconisaient

⁵ Voir BIE (2004).

⁶ Bevan (2000, 2001).

⁷ L'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.

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'étaient pas clairement mis en évidence dans les rapports des missions ni dans le processus de revues internes, la correspondance interne entre services du FMI et de la Banque mondiale montre que le débat sur la politique budgétaire était très animé.

9. **Les clauses d'ajustement des programmes ont également été modifiées en 2001 pour permettre de mettre pleinement à profit les apports d'aide imprévus et de financer pleinement les déficits d'aide (graphique D5).** Avant ce changement, la Tanzanie n'avait pas pu financer les déficits d'aide ni dépenser partiellement l'aide excédentaire imprévue.

10. **Les programmes FRPC ont commencé à projeter une moindre diminution de l'aide à moyen terme dans la troisième revue FRPC en 2005 (graphique D3).** 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 à syndrome hollandais, qui avaient existé durant les années précédentes, n'étaient plus jugées de mise, en dépit d'une aide soutenue.

B. Rwanda (2005)

11. **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 D2).** 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 PSIA financée par les donateurs fut 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 le déficit pouvait se creuser s'ils étaient financés à des conditions concessionnelles. L'influence de la PSIA 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 la PSIA était pertinente et influente¹⁰.

12. **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**

⁸ Mackinnon, et al. (2003).

⁹ Les services du FMI ont informé la Direction des résultats de la PSIA 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.

¹⁰ Une récente revue d'ODI sur la PSIA 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 la PSIA a influé sur l'attitude du FMI, ou en tout cas sur ses propos ». Voir Bird et al. (2005).

contexte de préoccupations à l'égard de la soutenabilité de l'aide¹¹. Le changement du programme a coïncidé avec les discussions sur l'allègement complémentaire au titre de l'initiative PPTE en 2004 avant d'atteindre le point d'achèvement au début 2005. Par ailleurs, les programmes ont commencé à projeter une moindre diminution de l'aide, du déficit budgétaire et de l'absorption après la première année¹². (ces changements furent précédés d'un changements des clauses d'ajustement lors de la première revue en 2003 pour permettre un financement intérieur partiel des déficits d'aide)¹³.

13. **La soutenabilité de l'aide suscitant moins de préoccupations, les évaluations de programme FRPC en 2005 se sont centrées sur la sous-utilisation de l'aide.** Dans le programme de 2005 les services du FMI 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.

C. Burkina Faso (2005)

14. **Vu les solides antécédents de stabilité macroéconomique, les programmes FRPC avaient depuis longtemps permis l'utilisation de l'aide escomptée au Burkina 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.

15. **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.

¹¹ FMI (2005b).

¹² L'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 l'aide.

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

¹⁴ L'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). FMI (2006j).

¹⁵ Par 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.

16. **Les clauses d'ajustement furent également modifiées en 2005 pour donner plus de latitude en matière de dépenses de l'aide exceptionnelle.** Les projections d'aide sont devenues plus exactes pour la première année au même moment que furent modifiées les clauses d'ajustement du programme. 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.

D. Ghana (2005)

17. **La demande de programme FRPC de 2003 concernait la stabilité macroéconomique, par le biais d'une maîtrise de la dette intérieure et de la rapide expansion 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 mises en œuvre, aux retards dans le programme de désengagement de l'État dans les entreprises publiques et aux déficits dans le financement des donateurs du fait des résultats enregistrés par le pays¹⁶.

18. **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.

19. **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.

20. **Les restrictions d'endettement dans des conditions non concessionnelles avaient fait continuellement l'objet d'un débat 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. Les discussions entre les autorités, les donateurs et le FMI sur les prêts non concessionnels avaient eu lieu par exemple dans le contexte des réunions du Group consultatif. Une dérogation avait été accordée aux critères de réalisation à l'occasion de la troisième revue en 2005, la conditionnalité n'ayant pas été observée de façon non intentionnelle. Les autorités avaient compté sur un financement concessionnel qui ne

¹⁶ Un 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).

s'est finalement pas matérialisé, et pour éviter de fortes pénalités au regard des engagements que les autorités avaient pris en matière d'investissement, des modalités de financement différentes furent finalement adoptées¹⁷.

E. Mozambique (2006)

21. **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 croissance**¹⁸. 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 réduire les pressions sur les taux d'intérêt intérieurs¹⁹.

22. **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 les récentes augmentations de l'aide et le fait que l'on s'attendait à ce qu'elles soient soutenues. 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.

23. **Les clauses d'ajustement ont également été modifiées en 2006 pour permettre l'utilisation intégrale de l'aide imprévue et le financement partiel des déficits d'aide.** 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.

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

¹⁸ L'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).

¹⁹ Mais 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.

²⁰ Hanlon (2006).

²¹ Perone (2006).

ANNEXE E. ENQUÊTE D'ÉVALUATION

1. **La présente annexe précise le contexte de l'enquête d'évaluation.** La section I décrit globalement la démarche qui a été suivie pour préparer le questionnaire et identifier les destinataires. Les sections II et III, décrivent, respectivement, le profil des destinataires et le profil de ceux qui ont répondu. La section IV présente un synthèse des résultats et des conclusions.

I. DÉMARCHE

2. **L'enquête visait à recueillir des opinions sur les activités du FMI en Afrique subsaharienne auprès des autorités des pays ayant mené des programmes FRPC, des représentants locaux des bailleurs de fonds, des représentants locaux de la société civile, et des services de la Banque africaine de développement (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.

3. **Le questionnaire comprenait quatre sections principales.** 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 contenait 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, y compris la question de savoir 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. 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.

II. DESTINATAIRES DU QUESTIONNAIRE

4. **L'équipe chargée de l'évaluation 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.

5. **Le questionnaire a été envoyé à 100 représentants des pouvoirs publics des 29 pays ayant mis en œuvre des programmes FRPC.** Les participants provenaient principalement des ministères des finances (50) et des banques centrales (30). Vingt autres participants provenaient de 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 une cinquantaine de destinataires représentant 25 (soit 86 %) des 29 pays. Sur ce total, 25 des réponses provenaient de ministères des finances, 20 des banques centrales et 5 de ministères sectoriels — ce qui semblerait traduire un biais dans la sélection en faveur des ministères des finances.

6. **L'équipe chargée de l'évaluation s'est efforcée d'atteindre les représentants des bailleurs de fonds basés dans les pays d'Afrique subsaharienne.** Leur coordonnées furent 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 les 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, de la Suède, de la Suisse, du Royaume-Uni 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.

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

8. **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 pays pour les 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 missions 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 chefs de mission et 40 % des représentants résidents.

9. **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.

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

11. **L'équipe chargée de l'évaluation a fait appel à des informations et des interlocuteurs de diverses sources pour constituer la liste de destinataires représentant**

¹ En 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).

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.

III. PROFIL DES RÉPONSES

12. **L'équipe chargée de l'évaluation a adressé le questionnaire à 469 personnes.** Sur ce total, 266 personnes ont répondu, soit un taux de réponse global de 57 % (Tableau E1).

Tableau E1. Évaluation des réponses au questionnaire

	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

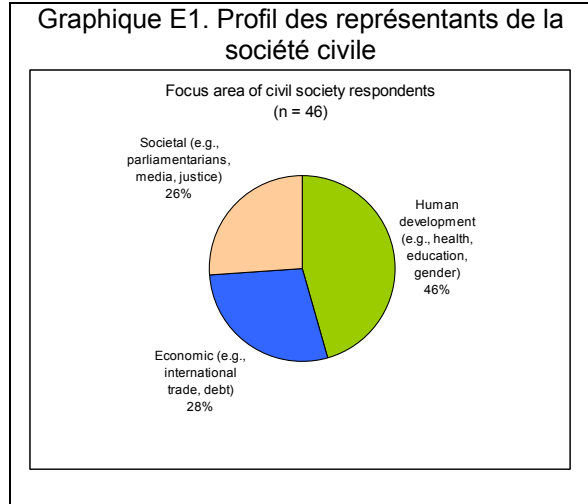
Note : Dans le cas des autorités, les 50 réponses couvraient 25 des 29 pays examinés, soit 86 %.

13. **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 évaluations du FMI².

14. **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.

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

15. **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 nationaux de consultation (près d'un tiers des réponses). Le graphique E1 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.



IV. AUTRES QUESTIONS

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

17. **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 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.

18. **Pour une meilleure interprétation des résultats, les tests ont porté sur la signification de la répartition des réponses au sein de chacun des groupes et entre groupes.** À cette fin, l'équipe chargée de l'évaluation a utilisé deux tests : i) un test de type t pour la différence des moyennes — pour comparer deux réponses de groupe —, avec l'hypothèse nulle que la différence entre les deux moyennes est égale à zéro; et ii) la constitution d'intervalles de confiance à partir des réponses de chacun des groupes.

19. **Le tableau E2 donne des précisions sur les réponses des sept groupes à un grand nombre de questions, y compris sur les résultats de la différence entre les tests t évoqués ci-dessus.** Les questions retenues sont regroupées par thème et portent notamment sur l'influence et l'effectivité 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 a trait à 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'effectivité 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.

Tableau E2. Résultats de l'enquête
Tableau A5.2. Synthèse des résultats de l'enquête

	Différence moyennes tests t / % "d'accord" ou "tout à fait d'accord" (4 ou 5)													
	FMI							Banque mondiale						
	FMI	Autorités	Banque mondiale	Donateurs	SC	BAID	PNUD	Autorités	Banque mondiale	Don.	SC	CS	Don.	SC
I. Conception des programmes FRPC														
1	100	98	98	97	71	89	75	1,01	1,01	1,17	4,13*	0,00	0,20	3,51*
2	55	57	20	53	49	78	75	3,43*	3,43*	0,14	0,54	3,68*	0,34	0,74
3	38	36	12	23	14	22	25	2,81*	2,81*	1,41	2,46*	2,56*	1,20	2,23*
4	26	26	3	13	13	0	0	1,68*	1,68*	-0,10	0,00	3,06*	1,26	1,38
5	37	62	28	48	50	56	25	2,28*	2,28*	-0,94	-1,15	3,20*	1,07	0,97
6	78	59	59	76	66	78	50	1,86*	1,86*	0,21	1,18	0,00	-1,46	-0,57
7	58	22	26	33	44	25	25	-1,73*	-1,73*	0,99	0,45	3,41*	2,51*	2,12*
8	74	50	37	41	...	...	67	3,25*	3,25*	2,63*	...	1,07	0,66	...
9	50	33	24	33	43	33	33	2,91*	2,91*	1,86*	...	1,20	...	...
10	88	47	32	33	...	...	29	3,98*	3,98*	5,03*	...	1,19	0,99	...
11	74	92	87	86	...	...	100	-2,04*	-2,04*	-1,23	...	0,65	0,70	...
12	88	89	87	83	...	...	100	0,19	0,19	0,61	...	0,27	0,70	...
13	85	89	90	59	...	...	100	-0,40	-0,40	2,45*	...	-0,18	2,89*	...
II. Efficacité et influence														
14	95	93	85	91	69	90	75	0,48	0,48	0,78	3,20*	1,05	0,31	2,73*
15	61	49	23	50	41	60	0	1,10	1,10	0,93	1,80*	2,53*	-0,10	0,89
16	40	28	21	9	13	10	25	1,24	1,24	3,14*	2,83*	0,66	1,96*	1,34
17	29	15	11	7	9	29	0	1,44	1,44	2,05*	2,38*	0,63	1,12	0,59
18	77	74	73	46	...	...	100	0,26	0,26	1,92*	...	0,07	1,59	...
III. Rôle dans la mobilisation et l'utilisation de l'aide														
19	76	66	32	24	36	75	50	0,96	0,96	4,88*	3,65*	3,25*	3,72*	2,61*
20	73	75	46	39	24	63	25	-0,19	-0,19	3,09*	4,86*	2,72*	3,27*	5,07*
21	54	69	18	28	...	...	50	1,32	1,32	2,20*	...	5,27*	3,67*	...
22	68	65	24	29	...	...	75	0,24	0,24	3,48*	...	3,89*	3,15*	...
23	68	48	28	29	...	...	50	1,74*	1,74*	3,86*	...	1,79*	1,60	...
24	90	60	42	61	21	75	50	3,53*	3,53*	3,11*	...	1,59	1,60	...
25	80	53	32	29	50	25	25	3,26*	3,26*	4,46*	5,02*	1,38	1,67*	...
26	83	63	37	32	29	50	33	1,95*	1,95*	4,82*	5,54*	2,21*	2,58*	...
27	79	38	24	33	33	38	0	4,02*	4,02*	4,20*	4,41*	1,33	0,37	0,39
IV. Communications et relations														
28	83	74	61	72	48	100	75	0,93	0,93	1,05	3,26*	1,29	0,18	2,26*
29	66	62	43	41	37	71	25	0,32	0,32	2,03*	2,46*	1,65*	1,71*	2,11*
30	95	82	56	71	52	83	50	1,87*	1,87*	2,75*	4,82*	2,52*	0,94	2,73*
31	76	68	30	65	44	83	0	0,71	0,71	0,84	2,69*	3,59*	0,27	1,95*
(B) Donateurs														
32	56	51	20	15	54	63	50	0,37	0,37	3,56*	0,18	2,86*	3,18*	-0,17
33	90	92	59	32	...	...	25	-0,28	-0,28	6,12*	...	3,53*	6,36*	2,22*
34	61	64	24	22	...	...	25	-0,21	-0,21	3,38*	...	3,56*	3,47*	...
35	50	39	22	4	...	...	14	0,81	0,81	4,35*	...	1,56	3,39*	...
36	73	75	37	43	61	86	0	-0,17	-0,17	2,63*	1,01	3,40*	2,64*	1,11
(C) Société civile														
37	47	37	13	22	10	29	25	0,85	0,85	2,08*	3,61*	2,30*	1,26	2,70*
38	30	38	9	17	21	33	0	-0,68	-0,68	1,06	0,84	2,84*	1,56	1,45
39	82	44	50	43	21	0	50	3,41*	3,41*	3,19*	6,10*	-0,46	0,05	2,03*
40	85	48	52	48	24	17	0	3,43*	3,43*	3,25*	6,27*	-0,25	0,05	2,08*
41	79	52	48	48	25	14	0	2,39*	2,39*	2,50*	5,07*	0,25	0,27	2,32*
42	88	72	65	91	75	100	100	-0,97	-0,97	1,12	-1,55	1,45	2,10*	-0,61
43	83	92	88	74	91	88	100	-1,15	-1,15	0,85	-0,97	1,45	2,00*	0,14
44	74	100	88	87	91	88	100	-3,53*	-3,53*	-1,30	-1,81*	2,23*	2,31*	1,90*

Notes: * significatif à l'intervalle de 10%.
...question pas incluse dans le questionnaire adressé à la société civile.
1/11 n'y a pas eu suffisamment de réponses de la BAD ou du PNUD pour effectuer 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 the Fonds monétaire international,” (Washington: ActionAid International).
- _____, 2005, “Contradictory Commitments: How the Achievements of Education for All is Being Undermined by the Fonds monétaire international,” Septembre, (Washington: ActionAid International).
- African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), 2005, “The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Ethiopia,” rapport disponible à <http://www.afrodad.org/downloads/publications/Ethiopian%20Study.pdf>.
- _____, 2006a, “Assessing the Impact of the FRPC on Social Services. The Case of Malawi,” rapport disponible à <http://www.afrodad.org/downloads/publications/FRPC%20Case%20Study%20Malawi.pdf>.
- _____, 2006b, “Assessing the Impact of the FRPC on Social Services. The Case of Tanzania,” rapport disponible à <http://www.afrodad.org/downloads/publications/FRPC%20Case%20Study%20Tanzania.pdf>.
- _____, 2006c, “Assessing the Impact of the FRPC on Social Services. The Case of Zambia,” rapport disponible à <http://www.afrodad.org/downloads/publications/FRPC%20Study%20Zambia.pdf>.
- _____, 2006d, “Assessing the Impact of the FRPC on Social Services in Selected African Countries,” rapport de synthèse sur l’Éthiopie, le Malawi, la Zambie et la Tanzanie, mars, disponible à <http://www.afrodad.org/downloads/publications/FRPC%20Synthesis.pdf>.
- Banque mondiale, 2004, Country Policy and Institutional Assessment Database, disponible à <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/2004CPIAweb1.pdf>.
- Berg, Andrew, Mumtaz Hussain, and Aiyar Shekhar, 2005, “The Macroeconomic Challenge of More Aid,” *Finance et développement*, Volume 42, Numéro, septembre.
- 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, “An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognizing and Avoiding Macroeconomic Hazards,” Document présenté à un séminaire sur l’aide extérieure et la gestion macroéconomique, Maputo, mars.
- Bird, Kate, Zaza Curran, Alison Evans and Sophie Plagerson, 2005, “What Has DFID Learned from the PSIA Process,” Policy and Public Policy Group (London: Overseas Development Institute).
- Bureau indépendant d’évaluation, 2004, “Evaluation of the IMF’s Role in PRSPs and the FRPC,” (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/ieo/2004/prspFRPC/eng/index.htm>.
- _____, 2005a, “Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs,” Issues Paper, May, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/ieo/2005/sc/051805.pdf>.
- _____, 2005b, “Evaluation of IMF Technical Assistance,” (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/ieo/2005/ta/eng/013105.htm>.
- _____, 2006a, “Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program,” (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/ieo/2006/fsap/eng/index.htm>.
- _____, 2006b, “Issues Paper: The IMF’s Role in the Determination of the External Resource Envelope in Sub-Saharan African Countries,” May, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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 à http://blogs.cgdev.org/globalhealth/2006/08/cgd_working_gro.php.
- Coady, David, 2006, “Evaluating Alternative Approaches to Social Assistance in Madagascar: Rice Trade Liberalization versus Targeted Transfers,” Septembre, (Washington: Fonds monétaire international).
- Coady, David and David Newhouse, 2005, “Ghana: Evaluation of the Distributional Impacts of Petroleum Price Reforms (rapport d’assistance technique),” avril, (Washington: Fonds monétaire international).
- Chen, Shaohua and Martin Ravallion, 2004, “How Have the World’s Poorest Fared since the Early 1980s?” *The World Bank Research Observer*, Vol.19, No.2.

Comité du développement, 2005, “ Infrastructure and the World Bank: A Report in Progress,” Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement, (Washington: Banque mondiale et Fonds monétaire international), disponible à [http://siteresources.worldbank.org/DECOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015\(E\)-Infrastructure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DECOMMINT/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 à 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 à http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898379/Sept_2006_DC_Communique_E.pdf.

Comité monétaire et financier international, 2006a, “Communiqué du Comité monétaire et financier international du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international,” avril (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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 à <http://www.internationalmonetaryfund.org/external/np/cm/2006/091706.htm>.

Coudel, Aline, Anis A. Dani, and Stefano Paternostro, Editors, (2006), *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation* (Washington: Banque mondiale).

Dawson, Thomas, C., 2006, “IMF Focus is to Help Nations Grow even When Aid Promises Fall Short,” Lettre à la rédaction, 3 janvier, Financial Times, Londres.

de Rato, Rodrigo, 2006, “Renewing the IMF’s Commitment to Low-Income Countries,” Speech by IMF Managing Director at the Center for Global Development, July, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, 14 décembre, disponible à <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/How%20to%20assess%20the%20needs%20for%20aid%20Bill%20Easterly.pdf>.

- El-Said, Moataz and Robert Gillingham, 2005, “Uganda: Distributional Effects of Alternative Indirect Tax Reforms (Aide-Memoire),” Mai, (Washington: Fonds monétaire international).
- Epstein, Gerald and James Heintz, 2006, “Monetary Policy and Financial Sector Reform for Employment Creation and Poverty reduction in Ghana,” Country Study 2, International Poverty Centre, PNUD.
- 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,” (Bruxelles: EURODAD).
- Fedelino, Annalisa, Gerd Schwartz, and Marijn, Verhoeven, 2006, “Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?” Document de travail du FMI 06/106, mai (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9868.pdf>.
- Fonds monétaire international, 1998a, “External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts,” juin, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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: Fonds monétaire international).
- _____, 1999b, “Rapport du Directeur général au Comité intérimaire sur la réforme de la FASR,” ICMS/Doc/53/99/5, septembre, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 1999c, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté -- Questions d’ordre opérationnel », SM/99/290, décembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible sur <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty1.htm>.
- _____, 1999d, “Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) — Questions d’ordre opérationnel ” SM/99/293, décembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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 la croissance — Questions d’ordre opérationnel » BUFF/99/154, décembre, (Washington : Fonds monétaire international).

- _____, 2000a, “Key Features of IMF FRPC-Supported Programs,” SM/00/193, August, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/FRPC/2000/eng/key.htm>.
- _____, 2000b, “Key Features of FRPC Arrangements—Checklist,” Memo from Jack Boorman to Heads of Area Departments, octobre, (Washington: Fonds monétaire international)
- _____, 2002a, “Review of the Poverty Reduction and Growth Facility—Issues and Options,” SM/02/51, février, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/FRPC/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, “Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Analyses,” SM/02/51, mars, (Washington: Fonds monétaire international) <http://www.imf.org/external/np/hipc/2002/status/092302.pdf>.
- _____, 2002d, “HIPC Initiative—Status of Implementation,” SM/02/94, mars, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/External/Np/FRPC/2002/031502.htm>.
- _____, 2002e, “Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation,” SM/02/250, septembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, septembre, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 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, avril, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, avril, (Washington: Fonds monétaire international).

- _____, 2003c, “Mali—Sixth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/03/92, June, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, août, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2003f, “Concluding remarks by chair—The Role of the Fund in Low-Income Countries over the Medium Term and Fund Assistance to Countries Facing Exogenous Shocks,” 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 à <http://www.imf.org/external/np/cso/fra/2003/101003.htm>.
- _____, 2003h, “Republic of Mozambique—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/03/382/ décembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0453.pdf>.
- _____, 2004a “Technical Assistance Evaluation Program—Findings of Evaluations and Updated Program,” SM/04/67, mars, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/ta/2004/eng/03104.htm>.
- _____, 2004b, « Résumé du Président par intérim — Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté — État d’avancement de la mise en œuvre » SM/04/292, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible en anglais à <http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf>.
- _____, 2004c, “The Role of the Fund in Low-Income Member Countries,” SM/04/285, septembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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 — Rapport des services du FMI pour les consultations de 2004 au titre de l’article IV ” septembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible en anglais à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04382.pdf>.
- _____, 2004g, “AFR External Communications Report,” Memorandum from Aboulaye Bio-Tchané, Director AFR to the Managing Director, IMF, novembre, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 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 en anglais à <http://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, mars, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05171.pdf>.
- _____, 2005c, “Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC’s to Track Poverty-Reducing Public Spending,” SM/05/134, avril, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205a.pdf>.
- _____, 2005d, “Uganda—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/05/223, juin, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, juillet, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, juillet, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05288.pdf>.
- _____, 2005g, “Review of FRPC Program Design,” SM/05/304, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, Supplément 1, août, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, “Implementation of the Policy Support Instrument,” Report prepared by the Policy Development and Review and Legal Departments, septembre, disponible à: <http://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 à <http://www.imf.org/external/pubs/scr/2005/cr05424.pdf>.
- _____, 2005o, “The Chairman’s Summing Up—Implementation of the Policy Support Instrument,” Buff/05/161, October, (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 visées dans le cadre de l’accord au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et demande de dérogation pour la non-observation de critères de réalisation ”, EBS/05/172, décembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, décembre, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0639.pdf>.
- _____, 2005r, “The Acting Chair’s Summing Up—Multilateral Debt Relief Initiative and Exogenous Shocks Facility—Proposed Decisions,” BUFF/05/194, décembre, (Washington: Fonds monétaire international).

- _____, 2006a, “Guide for IMF Staff Outreach to Legislators,” External Relations Department, janvier, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006b, “Rwanda—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/5, janvier, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006c, “United Republic of Tanzania—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/117, mars, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://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, mars, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06138.pdf>.
- _____, 2006e, “Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI),” SM/06/123, mars, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006f, “The Federal Democratic Republic of Ethiopia—Selected Issues and Statistical Appendix,” avril (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06122.pdf>.
- _____, 2006g, “A Handbook for the Staff on FRPC Arrangements,” document du PDR actualisé en mai 2006, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006h, “Staff Report Checklist—POD Review Work,” document du PDR révisé en mai 2006, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006i, “Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation,” SM/06/289, août (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf>.
- _____, 2006j, “Burkina Faso—Ex Post Assessment of Long-Term Engagement,” SM/06/294, août, (Washington: Fonds monétaire international).
- _____, 2006k, *African Times: News, Views and Events in the IMF's African Department*, Vol. 3, No.5, mai.
- _____, 2006l, “Development Committee: The Managing Director’s Written Statement,” septembre (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/091506d.pdf>.
- _____, 2006m, “L’ABC du FMI,” Bulletin du FMI, 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, octobre, (Washington: Fonds monétaire international).
- Fonds monétaire international et Banque mondiale, 2003, “Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues,” préparé par le Département des Finances publiques du FMI et le Réseau de gestion économique et de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale, février, (Washington: Banque mondiale et Fonds monétaire international), disponible à <http://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, février, (Washington: Banque mondiale et Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/eng/022404.pdf>
- _____, 2006 “Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI),” SM/06/123, mars, (Washington: Banque mondiale et Fonds monétaire international), disponible à <http://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: A Synthesis Paper,” ODI Working Paper 264, avril.
- Gillingham, Robert, 2005, “Letter to Ms. Lucy Hayes, Poverty Impact Project Manager, EUROADAD,” avril (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.internationalmonetaryfund.org/External/NP/EXR/cs/eng/2005/082605.htm>.
- Gillingham, Robert and Prachi Mishra, 2006, “Malawi: Distributional Effects of Agricultural Input Subsidies,” (PSIA Aide-Memoire), avril, (Washington: Fonds monétaire international).
- Gillingham, Robert and David Newhouse, 2004, “Senegal: Distributional Effects of Reforming the Groundnut Sector (Aide-Memoire),” novembre (Washington: Fonds monétaire international).
- Global Campaign for Education, et al., 2004, “Undervaluing Teachers—IMF Policies Squeeze Zambia's Education System,” septembre, disponible à http://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, août, (Washington: Center for Global Development).
- Goldsbrough, David 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, août, (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, 20 juillet.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell, and Yongzheng Yang, 2006, "Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa," (Washington: Fonds monétaire international), available as IMF Working Paper at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05179.pdf>.
- Hanlon, Joseph, 2006, "Donor Concern over IMF Cap on Aid Increases," disponible à <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique>.
- Hayes, Lucy, 2005, "Joint Letter to IMF from Christian Aid, Eurodad, Oxfam GB, 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—IMF, February (Geneva).
- Inchauste, Gabriela, 2002, "Poverty and Social Impact Analysis in FRPC-Supported Programs," IMF Policy Discussion Papers 02/11, (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://ideas.repec.org/p/imf/imfpdp/02-11.html>.
- Kpodar, Kangni, 2006, "Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Expenditures: Evidence from Mali," Document de travail du FMI No.06/91 (Washington, Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0691.pdf>.
- Köhler, Horst, 2002, "The Monterrey Consensus and Beyond: Moving From Vision to Action," Statement by the Managing Director, IMF, mars, disponible à <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/032102.htm>
- Mackinnon, John, et al., 2003, "Poverty and Social Impact Assessment. The Impact of Increases in Public Expenditure on Poverty in Rwanda," Study commissioned by DFID (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," Document de travail du FMI No.06/192, (Washington, Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06192.pdf>.
- Newhouse, David, 2006, "Evaluating the Distributional Effects of Electricity Subsidies in Burkina Faso, mai (Washington: Fonds monétaire international).
- Newhouse, David and Alejandro Simone, 2005, "Djibouti: The Distributional Impact of Devaluation," août, (Washington: Fonds monétaire international).

- OCDE, 2005, “Paris Declaration on Aid Effectiveness,” mars, (Paris: OECD), disponible à <http://www.mfdr.org/sourcebook/2-1Paris.pdf>.
- OCDE/CAD, 2005, “Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress—Paris Declaration on aid Effectiveness,” août (Paris: OECD), disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230756.pdf>.
- _____, 2006, “Aid from DAC members,” (Paris: OECD), disponible à <http://www.oecd.org>.
- Ooms, Gorik and Ted Schrecker, 2005, “Expenditure Ceilings, Multilateral Financial Institutions, and the Health of Poor Populations,” *The Lancet*, Vol. 365, May 21.
- Oxfam International, 2003, “The IMF and the Millennium Goals. Failing to Deliver for Low Income Countries,” Oxfam Briefing Paper, 54.
- _____, 2005, “Beyond HIPC—Debt Cancellation and the Millennium Development Goals,” Oxfam Briefing Paper, 78.
- _____, 2006, “Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF are Still Addicted to Attaching Economic Conditions to Aid,” Oxfam Briefing Paper, 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 Mozambique, disponible à <http://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 à <http://www.phrusa.org/publications/aids.html>.
- Radelet, Steven, 2006, “IMF Facilities for Post Stabilization in Low-Income Countries,” Chapter 20 in *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, (Washington: Institute for International Economics).
- Robb, Caroline M. Kende, 2003, “Poverty and Social Impact Analysis—Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences,” Document de travail du FMI 03/43 (Washington: Fonds monétaire international), disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0343.pdf>.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The End of Poverty: Economic Possibilities in Our Time*, Penguin Group USA.
- _____, 2006, “IMF can help to end shortfalls in aid that threaten death to the poor,” Letter to the Editor in *Financial Times*, 5 janvier.
- Simone, Alejandro, 2004, “Mali: Assessing the Poverty Impact of Macroeconomic Shocks,” novembre (Washington: Fonds monétaire international).

Weeks, John and Terry McKinley, 2006, "Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications," Country Study 5, International Poverty Centre, UNDP.

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 à http://www.campaignforeducation.org/resources/Jun2005/back_to_square_one_tcm8-4743.pdf.

_____, 2006, "IMF Macroeconomic Policies and Health Sector Budgets," disponible à www.bothends.org/politiekcafe/polcaf27-Synthesis_Report.pdf.