

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Défis macroéconomiques et opérationnels inhérents aux pays en situation fragile¹

Préparé par le Département de la stratégie, de l'élaboration et de la revue des politiques

En consultations avec d'autres départements

Approuvé par Reza Moghadam

15 juin 2011

Table des matières	Page
Sigles et abréviations	3
Résumé analytique	5
I. Introduction	7
II. Caractéristiques de la fragilité.....	8
III. Principes et directives pour un engagement effectif en situation précaire.....	12
IV. Engagement du FMI dans des situations précaires.....	17
A. Rôle du FMI dans les États fragiles	18
B. Engagement au titre des programmes en faveur des PFR fragiles.....	19
C. Engagement du FMI dans les PRI fragiles.....	26
D. Assistance technique et formation	28
E. Coordination des donateurs	30
V. Comment le FMI peut-il optimiser son engagement?.....	31

¹ Ce document a été élaboré – sous la direction de Dominique Desruelle – par une équipe conduite par Bhaswar Mukhopadhyay, composée de Nisreen Farhan, Kerstin Gerling, Paul Jenkins et Chris Papageorgiou. Barbara Dabrowska, Song Song et Ke Wang leur ont apporté une précieuse assistance en matière de recherches. Les auteurs remercient Seán Nolan, Domenico Fanizza, Chris Lane et Jean Le Dem (tous du Département Afrique), Patricia Alonso-Gamo et Ron van Rooden (du Département Moyen Orient et Asie centrale) pour les discussions enrichissantes avec eux à différents stades de la rédaction de ce document. L'apport des Départements AFR et MCD aux études de cas nationales a grandement contribué à la réalisation de cette étude. La méthode globale proposée dans ce document a aussi fait l'objet d'un examen approfondi lors d'un séminaire de haut niveau à Paris, avec des représentants des IFI, de la communauté des bailleurs de fonds, des pays et des universitaires.

A. Utilisation de la Facilité de crédit rapide (FCR) et d'une Facilité d'urgence non concessionnelle réformée.....	33
B. Davantage de souplesse et de réalisme dans l'élaboration des politiques	37
C. Autres modalités pour catalyser les ressources des donateurs	39
D. Comprendre le contexte politique.....	41
E. Intensifier la coopération avec les donateurs.....	42
F. Assistance technique.....	43
G. Questions de ressources humaines.....	44
VI. Conclusions, questions à débattre et étapes suivantes.....	44

Tableaux

1. Quelques chiffres de l'aide aux pays à faible revenu, 2000-2009	10
2. Définitions des États fragiles	46
3. Listes des États fragiles.....	47
4. Résultats de l'application de la régression de Probit aux États fragiles	55

Graphiques

1. Croissance moyenne du PIB par habitant.....	10
2. Ruptures de la croissance du PIB, 1960-2009	10
3. Résultats macroéconomiques à long terme des pays à faible revenu	21
4. Revues conclues dans le cadre d'accords de crédits concessionnels du FMI, 2000-10	24
5. Assistance technique par type de prestation, 2005-10.....	29
6. Taux de croissance médian du PIB réel, 1970-2009.....	49
7. Taux de croissance du PIB réel sur la durée (en pourcentage).....	50
8. Ruptures de la croissance du PIB, 1960-2009	50
9. Conditions préalables à la croissance dans les États fragiles.....	53
10. Réaction aux chocs en termes de pertes de production.....	54
11. Chronogramme de l'engagement du FMI au Libéria, 2003-11	61
12. Libéria – Missions d'assistance technique du FMI, 2000-10	63
13. Libéria – Conseillers et Représentants résidents du FMI, 2000-10	63
14. Aide et dépenses publiques.....	76

Encadrés

1. Améliorer la gestion des finances publiques en situation précaire 1/.....	16
2. Expliquer les redressements dans les États fragiles.....	17

Appendices

1. Définitions de la fragilité, indices transversaux et classement des pays.....	46
2. Travail analytique axé sur la fragilité du cadre macroéconomique	49
3. Interventions de la communauté internationale dans les États fragiles	56
4. Études de cas portant sur les pays.....	61

Bibliographie.....	77
--------------------	----

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AC	Accord de confirmation
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
AP	Autorité palestinienne
APD	Aide publique au développement
ARTF	<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>
ARY	Ancienne République de Yougoslavie
AT	Assistance technique
AUCN	Aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle
AUPC	Aide d'urgence post-conflit
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
BRD	Banque régionale de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCP	Commission pour la construction de la paix
CRG	Compte des ressources générales
DCC	Document de cadrage conjoint
DFID	<i>Department for International Development</i> (Coopération britannique)
DSRP	Document stratégique de lutte contre la pauvreté
DTS	Droits de tirages spéciaux
EFC	États fragiles et affectés par un conflit
EPIN	Évaluation des politiques et institutions nationales
FAD	Département des finances publiques
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FCE	Facilité de protection contre les chocs exogènes
FCR	Facilité de crédit rapide
FEC	Facilité élargie de crédit
FFPD	Fonds fiduciaire pluri-donateurs
FIN	Département financier
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GEMAP	Programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance
GFP	Gestion des finances publiques
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA	Association internationale de développement
IDE	Investissement direct étranger
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (Société financière internationale)
IFI	Institutions financières internationales
INCAF	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité
INS	Institut du FMI
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
JSAN	Note d'évaluation conjointe des services du FMI et de la Banque mondiale
LEG	Département juridique
LICUS	Pays pauvres en grande difficulté

MCM	Département des marchés monétaires et de capitaux
MEDC	Mécanisme élargi de crédit
MENA	Région Moyen Orient et Afrique du Nord
MFD	Département des systèmes monétaires et financiers
MONA	Base de données du FMI sur le suivi des accords
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
NSR	Note de stratégie régionale
NTGL	<i>National Transitional Government of Liberia</i>
OBP	Bureau du budget et de la planification
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PAR	Plan d'affectation régional
PCBS	<i>Palestinian Central Bureau of Statistics</i>
PFR	Pays à faible revenu
PNP	Plan national pour la Palestine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PR	Programme de référence
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
RONC	Rapport sur l'observation des normes et codes
RSM	Rapport sur le suivi mondial
SFI	Statistiques financières internationales
SIB	Système d'information budgétaire
SIGIFP	Système informatique de gestion intégrée des finances publiques
SPR	Département de la stratégie, de l'élaboration et de la revue des politiques
STA	Département des statistiques
TRS	<i>Time Reporting System</i>
TSC	Tranche supérieure de crédit
WBG	<i>West Bank and Gaza</i> (Cisjordanie et Bande de Gaza)
WEO	<i>World Economic Outlook</i> (Perspectives de l'économie mondiale)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Il est notoire que les pays en situation fragile sont confrontés à des défis particuliers.

S'il est vrai que ce type de situation peut toucher des pays ayant différents niveaux de développement et de capacités, toute situation de fragilité a des caractéristiques communes, à savoir des institutions qui présentent des carences et manquent de légitimité, ainsi qu'un environnement politique vindicatif/antagonique qui accroît le risque de violence. La fragilité impose des coûts élevés et de lourdes souffrances aux populations locales et peut déborder directement, sur les pays voisins sous la forme de conflits, d'exacerbation de la criminalité et de maladies, mais aussi indirectement, à travers les relations économiques.

Compte tenu du caractère unique de ces défis, la communauté internationale élabore des formes d'engagement qui mettent l'accent sur l'édification de la paix, la cohésion sociale et la mise en place des structures étatiques. Elles conjuguent la nécessité d'un engagement soutenu, de la volonté de prendre des risques calculés dans des environnements incertains, d'accorder une plus grande attention aux réformes de politique économique et aux contraintes de capacités, ainsi que celle de coordonner les efforts des bailleurs de fonds. La Banque mondiale procède à l'adoption de ses modalités d'intervention dans les États fragiles en prenant appui sur les conclusions de l'édition 2011 du *Rapport sur le développement dans le monde : Conflits, sécurité et développement*.

Le FMI s'est résolument engagé aux côtés des États fragiles, par les programmes qu'il appuie, son AT et ses actions de formation.

- *De manière générale, l'engagement du FMI a été bénéfique aux pays à faible revenu fragiles* : les cadres de politique macroéconomique ont été renforcés, la performance économique s'est améliorée avec le temps, les capacités institutionnelles et humaines se sont progressivement accrues et quinze pays à faible revenu en situation précaire ont obtenu un allègement de leur dette au titre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).
- *La mise en œuvre des programmes soutenus par le FMI dans les pays à faible revenu fragiles a toutefois été en dents de scie, reflétant des calendriers de réforme trop hardis ou des évaluations trop optimistes des capacités d'exécution.* L'engagement auprès des pays à faible revenu en situation fragile a très largement consisté en programmes financés sur les ressources de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)/Facilité élargie de crédit (FEC) et la conditionnalité liée aux accords conclus en faveur des États fragiles est apparue relativement ambitieuse. La mise en œuvre de ces accords a connu de fréquentes interruptions.
- *L'engagement avec les États fragiles à revenu intermédiaire a aussi été globalement bénéfique.* En général, les progrès réalisés d'emblée en matière de renforcement des capacités leur ont permis de passer à des accords financés dans la tranche supérieure de crédit, entraînant l'amélioration de leurs perspectives macroéconomiques. Ceci dit, les contraintes de capacités ont été si lourdes dans certains que les revues des programmes ont été parfois considérablement retardées.

Plusieurs aménagements sont proposés concernant les politiques et pratiques du FMI :

- Pour les pays à faible revenu fragiles et conformément à la réforme de 2009 relative aux guichets de financement des pays à faible revenu, *une utilisation plus complète de la Facilité de crédit rapide (FCR)* pour accompagner une approche plus souple de l'ajustement et des réformes en cas de besoin. Selon cette approche, la FCR continuerait de servir de passerelle vers les accords au titre de la FEC.
- Pour les États fragiles à revenu intermédiaire, *création d'un guichet unifié de financement concessionnel, à l'instar de la FCR, pour l'aide d'urgence*, offrant une souplesse accrue par rapport aux guichets de financement d'urgence existants au titre du CRG. Ceci permettrait une approche similaire de l'enchaînement des appuis financiers du FMI aux pays à faible revenu à revenu intermédiaire.
- *Une légère augmentation de la limite d'accès cumulé à la FCR et des limites d'accès comparables à la facilité d'aide d'urgence non concessionnelle* pour permettre une utilisation accrue si nécessaire, assortie de mesures de sauvegarde adéquates.
- *Intégration d'une plus grande souplesse à la conception des programmes*, dans le respect de la conditionnalité normale applicable, pour tenir compte des capacités d'exécution limitées des États fragiles, ainsi que de l'importance d'assurer des prestations «immédiatement bénéfiques» aux populations. Les programmes conclus avec des États fragiles devraient aussi privilégier la création d'emplois, une croissance inclusive et la planification en prévision de situations d'urgence.
- *Promotion de mécanismes de renforcement du rôle de catalyse de l'engagement du FMI.* À moyen et long terme, le besoin de financement des États fragiles devrait être largement couvert par des ressources hautement concessionnelles des bailleurs de fonds, avec une réduction progressive de ceux du FMI. Une formule consisterait à intégrer une composante d'appui budgétaire liée aux programmes soutenus par le FMI (ou un suivi par le FMI) aux Fonds fiduciaires pluri-donateurs (FFPD).
- *Une attention plus précise au contexte politique des pays en situations fragiles.* Les services du FMI expliqueraient comment l'élaboration du programme a été adaptée au contexte politique et social, à partir de l'évaluation de la situation politique.
- *Une collaboration plus étroite avec les bailleurs de fonds, sur le terrain en particulier*, afin de promouvoir la hiérarchisation des objectifs clés, participation au processus d'identification des «bénéfices immédiats» et l'évaluation des incidences financières de ces priorités, y compris l'identification des impasses financières.
- *Poursuite des efforts de planification de l'AT sur un horizon à moyen terme et de prestations «sur le terrain».* Les récentes initiatives comme la création de fonds fiduciaires thématiques et la gestion par programme des projets financés sur ressources extérieures vont dans la bonne direction. La poursuite de la formation des responsables nationaux est aussi essentielle.
- *Attention portée aux moyens en effectifs consacrés aux États fragiles.* Sur l'enveloppe budgétaire globale du FMI, les ressources allouées aux États fragiles et les incitations à travailler sur les États fragiles données à du personnel suffisamment qualifié méritent aussi une plus grande attention.

I. INTRODUCTION

1. **La communauté internationale reconnaît que les problèmes des États fragiles présentent des défis particuliers et nécessitent des approches bien ciblées**². L'on estime généralement que, si certains pays ont pu s'affranchir de la fragilité, beaucoup d'autres n'ont pas réussi à mener une transition soutenue vers une situation moins précaire. Cela met en évidence la nécessité de préserver la paix et la sécurité dans les États fragiles, et le risque pour les pays voisins de souffrir des répercussions d'une dégradation de la situation de sécurité. Compte tenu de ces préoccupations, la communauté internationale a déployé des efforts considérables pour élaborer des mécanismes efficaces d'engagement dans ces pays.
2. **En 2008, le FMI a passé en revue son expérience et envisagé des mesures pour améliorer la qualité de son engagement dans les États fragiles**³. Le Conseil d'administration a constaté que cet engagement avait produit des résultats globalement satisfaisants, malgré quelques lacunes dans certains domaines. À l'avenir, malgré l'absence de consensus sur la proposition de créer une nouvelle facilité vouée aux États fragiles, les administrateurs ont préconisé « une approche programmatique graduelle, souple et à moyen terme » pour améliorer la capacité du FMI à aider les pays à faible revenu (PFR) en situation précaire.
3. **Cette étude vise à déterminer les moyens par lesquels le FMI pourrait renforcer son engagement dans les États fragiles en tenant compte de l'expérience récente et de l'évolution de la réflexion dans la communauté internationale.** Ainsi, la section II passe en revue les caractéristiques de la fragilité, et la section III énonce des principes et des directives pour une action efficace dans les États fragiles. La section IV évalue l'efficacité de l'engagement du FMI et, dans le droit fil des sections précédentes, la section V examine les domaines où l'on peut renforcer la capacité du FMI à appuyer les États fragiles. Enfin, la section VI sert de conclusion et présente des thèmes de discussion. Les trois premiers appendices portent sur les définitions de la fragilité, les caractéristiques de la croissance du PIB réel dans les États fragiles à faible revenu, ainsi que le travail de la communauté internationale dans les États fragiles. L'appendice 4 présente des études de cas illustrant les éléments clés de l'action du FMI : i) une étude de cas détaillée d'un PFR (Libéria) et d'un pays à revenu intermédiaire (PRI) (Irak); ii) un engagement sans appui financier (Soudan, Cisjordanie et Gaza); iii) un engagement à financement limité des donateurs (Yémen et République Centrafricaine).

² Dans cette étude, le terme « État fragile » renvoie à l'existence d'une situation précaire dans un pays, si tant est que ce pays présente les caractéristiques énoncées à la section II. Mais l'on ne saurait en déduire qu'un État donné est en situation de fragilité permanente.

³ Voir FMI (2008).

4. **L'étude reconnaît que des situations de fragilité peuvent exister à la fois dans des PFR et des PRI.** Comme l'indiquent les diverses sections, les principaux éléments de la démarche proposée pour améliorer l'action du FMI dans les États fragiles s'appliquent aux deux types de pays. Toutefois, les situations précaires étant particulièrement courantes dans les PFR, le volet analytique de l'étude (y compris l'analyse détaillée de l'expérience des pays) se limite aux PFR.

II. CARACTÉRISTIQUES DE LA FRAGILITÉ

5. **L'on reconnaît généralement que la fragilité comporte un certain nombre de dimensions qui ont une incidence sur la stratégie d'engagement.** Les États fragiles sont caractérisés par des institutions que l'on considère comme étant déficientes et des gouvernements dont on estime qu'ils manquent de légitimité; ces facteurs augmentent le risque de violence. Ainsi, comme nous l'indiquons ci-après, le mode d'engagement de base dans les États fragiles privilégie le rétablissement de la paix, la cohésion sociale et l'édification de l'État. Du reste, les États fragiles se distinguent par leurs contraintes de financement et de capacités. Alors que nombre d'entre eux font face à des besoins énormes de ressources financières et de capacités qui les tiennent longtemps en déséquilibre, certains regorgent de ressources naturelles et d'autres, surtout parmi les PRI, ont des capacités administratives considérables. En définissant la stratégie d'engagement, il faudrait donc tenir compte des caractéristiques de fragilité propres à chaque pays.

6. **Presque toutes les définitions existantes de la fragilité comportent une mesure de faiblesse institutionnelle.** Cette faiblesse touche la politique, la sécurité et l'économie. Les travaux d'analyse et la recherche fondamentale présentés dans cette étude portent sur le groupe de PFR considérés par la Banque mondiale comme étant fragiles au titre de son Initiative en faveur des pays fragiles et touchés par des conflits (FCS), eu égard à la faible note obtenue dans l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) (qui mesure la qualité des politiques économiques et sectorielles et des institutions) et à l'existence d'un conflit au cours des dernières années⁴. D'autres organisations internationales utilisent des définitions largement similaires (appendice 1)⁵. Toutes les définitions existantes ont des avantages et des inconvénients, et il n'existe pas de liste universellement reconnue d'États fragiles (et cette étude évite d'en établir une propre au FMI). Cela dit, les listes de

⁴ D'après le Rapport sur le développement dans le monde (RDM) 2011, bien que les indicateurs de l'EPIN ne permettent pas une évaluation directe des institutions et des dispositifs politiques et sécuritaires, il existe une corrélation frappante entre «la fragilité» telle que définie dans la notation EPIN et l'incidence des principaux épisodes de violence organisée.

⁵ Par exemple, l'OCDE (2007) définit la fragilité de la manière suivante : «Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population. » Mata et Ziaja (2010) présentent d'autres définitions assez similaires de la fragilité et examinent les principaux indices internationaux de la fragilité.

pays jugés fragiles selon les diverses définitions se chevauchent considérablement. La méthode d'engagement décrite dans cette étude s'applique aux pays qui ne sont pas explicitement visés par l'analyse, mais qui affichent les caractéristiques de fragilité énoncées dans cette section.

7. **Les PFR fragiles sont souvent (mais pas toujours) caractérisés par d'énormes contraintes de ressources intérieures.** Leur PIB par habitant est en moyenne inférieur de 60 % à celui des autres PFR et leurs recettes intérieures sont inférieures d'environ cinq points de PIB⁶. Ces contraintes de ressources peuvent exacerber les dissensions politiques en créant une situation où l'État est incapable de répondre aux besoins les plus pressants de la population.

8. **Pour de nombreux PFR fragiles, les contraintes de ressources – au demeurant lourdes – sont accentuées par l'insuffisance de l'aide.** Il est désormais bien établi que l'aide seule ne peut affranchir un pays de la précarité, certains observateurs estiment du reste qu'une aide financière excessive à un stade précoce peut entraver la transition vers l'élimination de la fragilité⁷. Mais il est tout aussi notoire qu'en raison des graves contraintes de ressources intérieures des PFR fragiles, l'aide publique au développement (APD) demeure un élément crucial de toute intervention réussie. L'aide aux PFR fragiles s'est accrue les dernières années, mais ces pays ont reçu moins d'aide par habitant que les autres PFR sur la dernière décennie (tableau 1). En outre, la répartition de cette aide est très biaisée en faveur de quelques pays.

9. **L'aide fournie aux PFR fragiles est en général plus volatile que celle accordée à d'autres PFR.** D'ordinaire, les PFR sortant d'un conflit reçoivent le plus d'aide dans la période suivant immédiatement un conflit⁸. Pourtant, à ce stade de leur transition, la capacité d'absorption de l'aide n'est pas à son niveau optimal et les progrès dans la mise en œuvre des réformes sont souvent plus lents que prévu par la communauté internationale. La lenteur des réformes, ainsi que l'atténuation des impératifs liés au conflit, entraînent souvent un assèchement des flux d'aide. Ainsi, au fur et à mesure que les pays atteignent un stade où ils sont à même de mieux l'utiliser, l'aide qui leur est fournie diminue.

⁶ D'après les données de 2009, et hormis les PFR producteurs de pétrole, la Somalie et les Îles Salomon.

⁷ Voir Chauvet et Collier (2008) ainsi que l'encadré 2.

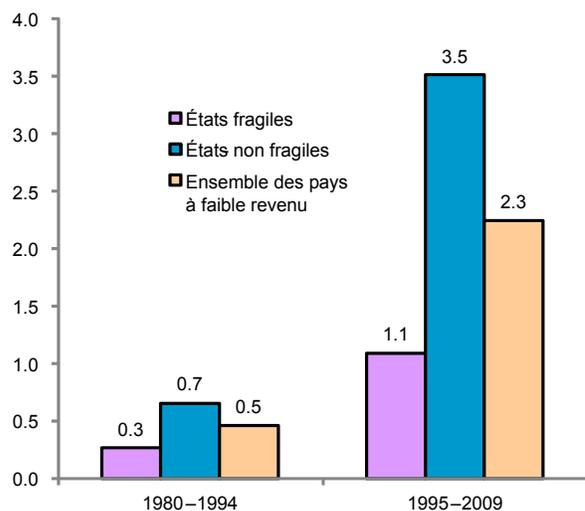
⁸ L'aide semble culminer près de deux ans après la fin du conflit et s'épuiser progressivement au bout de cinq ans environ. Par contre, l'aide budgétaire est très limitée et les pays ont du mal à faire face aux dépenses publiques courantes.

Tableau 1. Quelques chiffres de l'aide aux pays à faible revenu, 2000-2009

	États fragiles	PFR non fragiles
APD nette, en pourcentage du PNB		
Moyenne	16.2	9.8
Maximum	57.7	26.3
Minimum	2.8	0.2
APD nette par habitant		
Montant moyen de dollars EU, 2000-2009 par pays	73.1	86.0
Montant médian de dollars EU	40.7	53.1
Taux de croissance moyen	27.4	16.0
Volatilité de l'aide		
Vol. moyenne - taux de croissance de l'APD nette/hab.	60.9	48.2
Vol. moyenne - APD nette par habitant	34.6	31.5

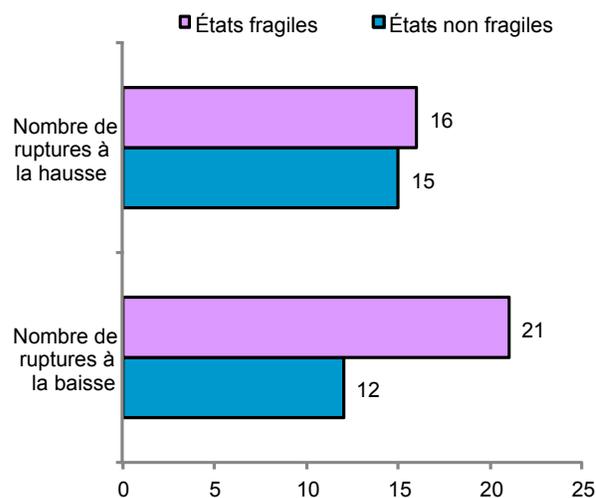
Sources : CAD de l'OCDE; estimations des services du FMI.

Graphique 1. Croissance moyenne du PIB par habitant



Sources : WEO et estimations des services du FMI.

Graphique 2. Ruptures de la croissance du PIB, 1960-2009



Sources : WEO et estimations des services du FMI.

10. Pour les PFR fragiles, la vulnérabilité à des chocs est un obstacle majeur au développement qui entraîne une croissance plus faible et plus volatile⁹.

- Les PFR fragiles ont affiché une croissance du PIB réel inférieure à celle des autres PFR. Ceci est particulièrement évident depuis le milieu des années 1990 (figure 1).
- En moyenne, les PFR fragiles ont connu un nombre globalement similaire d'accélération de la croissance que les PFR non fragiles. Toutefois, le ralentissement

⁹ Voir Appendice 2 pour une analyse détaillée de la croissance du PIB réel dans les PFR en situation précaire.

de la croissance a eu lieu beaucoup plus souvent dans les PFR fragiles que dans les PFR non fragiles (figure 2)¹⁰.

- Le ralentissement de la croissance dans les PFR fragiles est en outre beaucoup plus persistant que dans les PFR non fragiles (appendice 2).

11. **Les États fragiles sont plus enclins à des tensions politiques.** Lorsque l'État, incapable de répondre aux besoins impérieux de la population, perd sa légitimité, ses actions sont constamment remises en question. Cela complique le lancement de mesures initiales visant à sortir d'une situation fragile, car la population n'a guère confiance en la capacité de l'État de produire les avantages promis de la transition¹¹. Mais parfois, et surtout après un conflit majeur, il peut y avoir un «créneau» pour mettre en œuvre des réformes importantes et rétablir la crédibilité de l'État¹².

12. **Bien des États fragiles connaissent des niveaux de violence élevés ou en courent un risque élevé¹³.** Bien que les États fragiles ne soient pas uniquement des pays en conflit ou même post-conflit, les données indiquent que les PFR fragiles courent deux fois plus de risques que d'autres PFR d'être confrontés à des conflits civils¹⁴. Qui plus est, les données suggèrent que les chocs économiques et, en particulier, ceux relatifs aux prix alimentaires et énergétiques, peuvent accroître le risque de conflit¹⁵. Des études récentes suggèrent en outre que lorsque des chocs économiques sont atténués par des institutions politiques appropriées, cela réduit le risque de conflit¹⁶. Les événements survenus récemment au Moyen-Orient suggèrent également que, lorsque les retombées du développement ne sont pas équitablement

¹⁰ Les ruptures à la hausse ou à la baisse sont des périodes de forte ou faible croissance soutenue, identifiées selon la méthodologie économétrique de Berg, Ostry et Zettelmeyer (2008).

¹¹ Le RDM 2011 présente un examen détaillé du piège des anticipations baissières.

¹² Collier (2007) note que la probabilité de lancer une grande initiative de réforme est à son paroxysme dans la période suivant la fin d'un conflit civil. Toutefois, en raison des contraintes de capacités, il est très peu probable que ces réformes se poursuivent et permettent de remédier progressivement à la fragilité. Quand les contraintes de capacités ne sont pas particulièrement aiguës, les situations post-conflit, ou les situations assorties d'un changement de régime, peuvent offrir de bonnes perspectives de progrès sensibles.

¹³ Certes, la violence est souvent associée à la guerre civile, mais le RDM 2011 affirme que l'apparition de crimes violents est aussi préjudiciable aux perspectives de développement d'un pays.

¹⁴ Il n'est pas facile d'obtenir des données comparatives similaires sur la prévalence de la violence au sens plus large, mais l'on constate souvent l'existence de crimes violents dans les PFR fragiles et l'incapacité des institutions de maintien de l'ordre qui manquent de légitimité pour enrayer ces crimes.

¹⁵ Voir Miguel, Satyanath et Sergenti (2004).

¹⁶ Voir Besley et Persson (2010 et 2011).

réparties sur l'ensemble de la population – dans certains cas, en raison du clientélisme ou de la corruption généralisée – le risque de conflit peut s'accroître rapidement.

13. **Dans les États fragiles, le processus de réforme pourrait lui-même accroître passagèrement le risque de violence.** Les réformes, qui sont souvent associées à une évolution du rapport des forces, pourraient faire l'objet d'une résistance violente de la part de puissants intérêts établis. Des études indiquent que, dans plusieurs pays, la rapidité des réformes est associée à une aggravation de l'instabilité politique¹⁷.

14. **Les États fragiles ont souvent des répercussions négatives sur leurs voisins.** En effet, l'effondrement de l'économie, les dysfonctionnements du maintien de l'ordre et les maladies liées aux conflits ne sont généralement pas circonscrits à l'intérieur des frontières. Selon certaines estimations, le coût d'un conflit civil pour un pays et ses voisins est d'environ 64 milliards de dollars. De plus, même quand les États fragiles sont en paix, ils ont une incidence sur leurs voisins à travers leurs politiques et leur gouvernance. D'ordinaire, le coût pour un État fragile et ses voisins sur toute la durée de la fragilité est estimé à 100 milliards de dollars environ¹⁸.

III. PRINCIPES ET DIRECTIVES POUR UN ENGAGEMENT EFFECTIF EN SITUATION PRÉCAIRE

15. **Ces dernières années, la communauté internationale a largement convenu que les conflits persistants et la précarité sont des obstacles majeurs au développement dans de nombreux pays.** Afin de trouver des solutions pour réduire le risque de tels conflits et remédier à l'état de fragilité, plusieurs forums regroupant des bailleurs de fonds, des organismes internationaux et des États fragiles ou affectés par des conflits ont vu le jour (appendice 3).

16. **Dans ces forums, un large consensus s'est dégagé sur le fait que le rétablissement de la paix et l'édification de l'État sont essentiels à un engagement effectif dans les États fragiles.** Par conséquent, une action multidimensionnelle est nécessaire et consiste notamment à déployer des efforts pour améliorer la sécurité et établir des institutions politiques appropriées, à améliorer leur gouvernance, à effectuer des investissements considérables pour rebâtir des infrastructures et le capital humain, et établir des institutions permettant d'assurer une bonne gestion macroéconomique et une croissance économique

¹⁷ Le RDM 2011 suggère que, du fait de la rapidité des réformes, il est difficile pour les acteurs de la société post-conflit de prendre des « engagements crédibles » les uns avec les autres, car ils ne savent pas comment les réformes influenceront sur « le rapport des forces ».

¹⁸ Pour une analyse des coûts cités dans ce paragraphe, voir Collier (2007), chapitres 2 (p. 32) et 5 (p. 74), ainsi que Chauvet et Collier (2005). Collier (2007) appelle ces pays « État faillis » et utilise une définition basée sur l'indice EPIN de la Banque mondiale, qui est similaire aux critères de capacité dans l'initiative FCS de la Banque.

soutenue. Ainsi, plusieurs études ont mis au point les principaux éléments d'une démarche d'engagement effectif dans des situations de fragilité, regroupés par l'OCDE dans ses «Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires» (appendice 3). Ces études ont été complétées au niveau national par des consultations dans de nombreux pays fragiles ou touchés par des conflits, sous l'égide du Dialogue international sur le rétablissement de la paix et l'édification de l'État¹⁹. Des principes et des axes de réflexion similaires sont énoncés dans le rapport exhaustif sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (RDM 2011). La présente étude s'inspire du rapport et des autres études susmentionnées.

17. Parce qu'elle implique un tel renforcement des institutions, la sortie de situations de fragilité bien établies est généralement un processus de longue haleine. Le RDM 2011 signale que, même pour les pays qui se transforment le plus rapidement, l'amélioration de la qualité des institutions à partir du niveau d'un pays comme Haïti ou le Ghana, a duré de 15 à 30 ans²⁰. Collier (2010) estime que la probabilité d'un changement soutenu débutant en n'importe quelle année est de 1,6 % seulement, ce qui implique qu'il faut en moyenne 59 ans pour sortir d'une situation précaire. Dans les pays dotés de meilleures capacités et ressources, la transition peut être plus rapide, mais la résolution de tensions sociales de manière à établir la légitimité de l'État peut encore présenter des difficultés.

18. Compte tenu de ces faits stylisés, le rythme de la réforme doit être adapté aux capacités du pays. L'adoption d'une stratégie de réforme trop ambitieuse risque de susciter des attentes irréalistes pouvant miner davantage la légitimité de l'État. En outre, eu égard au cadre de conditionnalité mis en place par les bailleurs de fonds, elle pourrait interrompre l'engagement et entraver la sortie d'une situation de fragilité. De plus, comme le signalent certains auteurs, le fait de forcer le rythme de la réforme crée une situation dans laquelle les changements de politiques *de jure* n'ont guère d'impact sur la performance effective²¹. Enfin,

¹⁹ Voir par exemple INCAF (2010), OCDE (2010b) et UN (2010). En outre, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni a élaboré ses directives pour l'engagement dans les situations précaires en s'inspirant des principes de l'OCDE.

²⁰ À partir de l'étude de Pritchett et de Weijer (2010), qui utilisent les indicateurs de gouvernance de la banque mondiale, le rapport présente des données sur les 36 sciences dans six catégories de capacité d'États et d'institutions pour un échantillon de pays en situation précaire. Dans cet échantillon, le temps minimum dont un pays a besoin pour rétablir l'État de droit est de 17 ans. À la vitesse moyenne des 20 pays les plus rapides, il a fallu en moyenne 36 ans pour assurer l'efficacité du gouvernement et 41 ans pour rétablir l'État de droit.

²¹ Empruntant à la théorie de l'évolution, Pritchett et de Weijer (2010) baptisent ce phénomène « imitation isomorphe »-- les nouvelles institutions adoptent le camouflage d'organisation capable, mais sont dénuées de la volonté d'obtenir des résultats. Manuel, Gupta et Ackroyd (2011) donnent un exemple de ce phénomène : le temps consacré à des changements législatifs lorsque les objectifs peuvent être atteints plus rapidement et plus facilement par des changements administratifs, surtout quand on sait que la capacité de mise en œuvre n'existe pas pour appuyer la législation.

des changements trop rapides compliquent la mise en œuvre des mesures visant à remédier aux facteurs qui incitent les perdants à revenir au conflit.

19. **La communauté internationale doit être prête à un engagement continu durant la longue période nécessaire pour rétablir la légitimité de l'État.** Cela requiert des progrès soutenus en matière de réforme et des preuves tangibles que l'État honore ses obligations pendant toute la période de transition. Chaque phase de la transition comporte des difficultés particulières qu'il faudrait surmonter. Pour ces raisons, et parce que les États en situation précaire sont particulièrement vulnérables à des chocs — macroéconomiques et/ou politiques — un désengagement trop précoce nuit à l'efficacité de l'engagement.

20. **Une hiérarchisation rigoureuse des objectifs pour obtenir des résultats rapides constitue un élément crucial d'un engagement effectif dans les États fragiles.** Dans ces États, il est très important d'obtenir rapidement des résultats positifs afin de mobiliser un appui au processus de réforme²². Dans les PFR en particulier, compte tenu des besoins énormes de capacités, il faudrait procéder à une hiérarchisation très stricte des objectifs. Les études privilégient l'emploi, la sécurité et la justice comme domaines d'intervention précoce. En particulier, des initiatives précoces mettant l'accent sur la création d'emplois (par exemple, des programmes de travaux publics) ou la démobilisation des soldats pourraient être éminemment bénéfiques. Les avantages de réformes précoces doivent revenir non seulement aux pauvres, mais également à la classe moyenne et aux élites qui contribuent souvent à forger une opinion publique favorable aux réformes²³.

21. **Travailler par l'intermédiaire de l'État revêt une importance cruciale.** Pour permettre à l'État d'asseoir sa légitimité, il faudrait renforcer sa capacité de répondre aux besoins de la population afin de soutenir le processus de transition. Cela dit, l'État pourrait ne pas disposer à court terme de la capacité de satisfaire tous les besoins pressants. De plus, les institutions budgétaires pourraient ne pas assurer le niveau de responsabilisation requis. Dans ces circonstances, les bailleurs de fonds pourraient être obligés de mener certaines de leurs activités en dehors du secteur public (notamment par le biais des organisations de la société civile — OSC).

22. **Une aide extérieure visant à améliorer la gouvernance est importante pour gérer le risque lié à l'engagement dans des États fragiles.** Pour les partenaires au développement — y compris le FMI — il importe de reconnaître que l'engagement dans les États fragiles

²² D'après les praticiens, le moment propice pour commencer à changer les perceptions de la population sur la performance de l'État en matière de réforme se situe à six mois environ après le lancement des réformes. Ainsi, au Libéria, les réformes promises et adoptées dans les 150 premiers jours ont été perçues comme ayant joué un rôle important pour signaler les intentions du gouvernement (appendice 4).

²³ Par exemple, les informations relatives au Moyen-Orient semblent indiquer que la classe moyenne mécontente a joué un rôle crucial dans la mobilisation des appuis lors des événements récents.

comporte un degré élevé de risques sécuritaires, programmatiques et fiduciaires. Ces risques doivent être compris et gérés pour que l'assistance soit efficace. Les efforts axés sur le renforcement de la gouvernance et la gestion des finances publiques (GFP) revêtent une importance particulière à cet égard (encadré 1)²⁴.

23. Les études et l'expérience récentes fournissent également des informations utiles sur le contenu et l'enchaînement des interventions extérieures dans les États fragiles (encadré 2). Même si les expériences varient considérablement selon la situation particulière des pays, ces études suggèrent que l'assistance technique, les concours financiers et un environnement macroéconomique relativement stable contribuent à la réussite des réformes. Pour ce qui est de l'enchaînement des actions, les données font ressortir la nécessité d'une participation massive et précoce de la communauté internationale à la prestation de l'assistance technique et d'une emphase sur des politiques macroéconomiques saines. En outre, une aide financière peut être utile en début de période pour mobiliser un appui initial à la transition en vue de mettre fin à la précarité²⁵. Un surcroît d'assistance financière est particulièrement utile dès lors que les capacités de base ont été renforcées et qu'un minimum de stabilisation macroéconomique a été réalisé.

²⁴ Ces efforts pourraient porter sur une assistance technique au renforcement des capacités et à la mise en place effective d'un meilleur régime de gouvernance.

²⁵ Par exemple, le concours des donateurs est nécessaire pour obtenir des «gains rapides» dans les programmes de lutte contre le chômage ou de démobilisation des soldats. De plus, une aide financière est probablement nécessaire pour régler en temps utile les dépenses courantes de l'État, et notamment les salaires de la fonction publique. Si ces concours ne sont pas suffisants, le pays pourrait être confronté à des arbitrages difficiles quant au rythme de stabilisation macroéconomique nécessaire pour une croissance à long terme.

Encadré 1. Améliorer la gestion des finances publiques en situation précaire 1/

Il n'existe pas de meilleure manière d'échelonner les réformes de la GFP — tout dépend du contexte. Néanmoins, les capacités de nombreux États fragiles étant limitées, la réforme de l'assiette doit être simple et doit privilégier les aspects fondamentaux. L'expérience antérieure permet de dégager les principaux enseignements suivants :

- Au départ, l'accent doit être mis sur l'exécution du budget afin d'en établir la crédibilité, d'assurer l'exécution des programmes de développement et de garantir la fluidité des concours financiers. Par exemple, après le conflit du Kosovo, des progrès rapides ont été réalisés en privilégiant des objectifs fondamentaux tels que la mise en place d'un compte unique du trésor sans ressources extrabudgétaires et d'un système intégré de gestion financière assorti d'un plan comptable commun à tous les organismes dépensiers et à tous les niveaux de l'administration publique. En temps utile, pour permettre aux autorités nationales d'assumer pleinement la maîtrise de leur stratégie de développement, on peut passer au développement du processus de planification budgétaire comme instrument de politique et à l'introduction de la budgétisation axée sur la performance pour établir un lien entre les allocations et les résultats.
- Les méthodes de substitution et de "supplémentation" des capacités (par exemple, lorsque des experts de l'assistance technique assument des fonctions de routine dans la fonction publique) appuyées par les bailleurs de fonds ont joué un rôle crucial dans la mise en œuvre des réformes de la GFP. Non seulement la substitution des capacités a-elle servi à combler un manque de compétences, elle a également constitué une mesure fiduciaire, surtout en Afghanistan, au Kosovo et au Libéria.
- Les réformes axées sur la transparence et l'obligation de rendre compte doivent intervenir au début du processus, notamment parce qu'elles prennent du temps pour être efficaces. À cet égard, on a noté que des institutions idoines de vérification des comptes publics et de responsabilisation des parlements sont indispensables dans un système de GFP. Pour renforcer l'obligation de rendre compte, il est essentiel de publier en toute transparence les données budgétaires. Dans les pays très riches en ressources naturelles, la participation à des initiatives internationales certifiant les recettes publiques est très utile.
- La réforme de la GFP doit cibler non seulement le Ministère des finances, mais aussi les ministères hiérarchiques et les administrations infranationales chargées de la prestation des services. Bien des commentateurs ont indiqué que la délégation de la mise en œuvre des projets aux administrations locales entraîne une prestation efficace des services. Il est nécessaire de mettre en place de simples mécanismes de GFP permettant de suivre l'argent dépensé au niveau local.
- Une étude récente constate que la réforme du cadre juridique de la GFP ne constitue pas un point de départ essentiel pour le redressement de la GFP. Le plus souvent, les réformes d'ordre juridique surviennent trois ou quatre ans après le lancement des réformes et durent au moins deux ans. Bien qu'il soit important, un cadre juridique approprié n'est utile que lorsqu'on a établi un respect fondamental des procédures légales et des capacités suffisantes de mise en œuvre des dispositions juridiques. Bien des problèmes peuvent être réglés sans recours à la réforme juridique, en tablant sur les procédures administratives.
- Enfin, il existe des liens étroits entre la réforme de la GFP et les salaires de la fonction publique. En l'absence de salaires compétitifs, il est très difficile de retenir un personnel qualifié.

1/ Encadré largement inspiré de Manuel, Gupta et Ackroyd (2011) et de Fritz, Hedger et Fialho Lopez (2011).

Encadré 2. Expliquer les redressements dans les États fragiles

Chauvet et Collier (2008) ont testé de façon empirique les facteurs qui permettent aux pays d'échapper à la précarité. D'après les données empiriques, l'assistance technique fournie pendant les premières années du redressement a un effet statistiquement positif et considérable sur la probabilité de sortie de la précarité. Par contre, une assistance technique intense avant le début du redressement n'influe guère sur la probabilité de la transition. De même, l'assistance des bailleurs de fonds est utile quand le pays dispose d'un niveau minimum de capital humain, économique et politique — il existe peu de preuves d'un impact négatif d'un financement extérieur précoce sur le redressement. 1/

À partir de la méthode d'estimation PROBIT, la recherche de base pour cette étude a testé des facteurs qui influent sur la probabilité d'affaiblissement de la trajectoire de croissance — comme on l'a déjà indiqué, dans les situations de précarité, la forte hausse du nombre de ces affaiblissements met fin aux épisodes de croissance. Conformément aux études existantes, il est démontré que l'incidence de l'aide financière est insignifiante, tandis que l'assistance technique réduit sensiblement la probabilité de ralentissement de la croissance dans les États fragiles. Ce résultat se confirme avec l'ajout d'autres variables structurelles comme l'éducation, et de variables macroéconomiques telles que l'inflation, qui sont également significatives dans l'estimation.

1/ Il ne s'agit pas ici de contester l'importance de l'aide au financement de dépenses budgétaires cruciales, mais d'indiquer que de grands projets de développement peuvent ne pas produire les avantages escomptés s'il n'y a pas amélioration des capacités.

24. Pour mener à bien l'engagement dans les États fragiles, il faudrait que tous les bailleurs de fonds coordonnent efficacement leur appui aux réformes. À cet égard, il existe un large consensus sur la nécessité de renforcer cette coordination dans certains domaines. L'un des problèmes majeurs réside dans l'absence de hiérarchisation des initiatives, ce qui pousse les bailleurs de fonds à faire cavaliers seuls. Compte tenu des contraintes de capacités des PFR, il s'ensuit que l'on progresse moins vite vers des objectifs concrets que s'il y avait une meilleure hiérarchisation²⁶. Qui plus est, la prolifération des accords de financement qui sont signés lorsque les bailleurs de fonds distribuent l'aide de façon désagrégée à diverses administrations publiques risque de fausser les processus politiques et de créer des tensions entre les partenaires nationaux. Le fait d'appliquer les modalités d'assistance propres à chaque bailleur de fonds impose un fardeau administratif considérable aux autorités des pays bénéficiaires. Ces facteurs empêchent les gouvernements des États fragiles de bénéficier pleinement de l'assistance des bailleurs de fonds²⁷.

IV. ENGAGEMENT DU FMI DANS DES SITUATIONS PRÉCAIRES

25. Le FMI intervient considérablement dans des situations précaires à travers les conseils de politique macroéconomique, l'assistance financière et technique et la formation. Cette section examine brièvement le rôle que le FMI peut jouer pour aider ses pays

²⁶ Ainsi, la synthèse des consultations nationales dans OCDE (2010b) cite «l'absence d'une évaluation réaliste des capacités et des politiques — surtout de la part des bailleurs de fonds» comme l'une des principales raisons du faible taux d'exécution des plans stratégiques nationaux.

²⁷ Voir par exemple OCDE (2010c) qui, en plus des facteurs examinés plus haut, exprime des préoccupations concernant les niveaux constamment élevés des allocations en situation de conflit et de précarité, ce qui limite largement la souplesse des financements des bailleurs.

membres à s'affranchir de la précarité; puis, elle fait le point sur les modalités d'engagement du FMI dans les PFR fragiles, en mettant l'accent sur les programmes et l'assistance technique financés par l'institution. Ensuite, elle tente d'évaluer la mesure dans laquelle cet engagement a été conforme aux principes énoncés ci-dessus²⁸. Par ailleurs, le FMI s'est employé à contribuer à la résolution des situations précaires lorsqu'elles se sont produites. Il en est brièvement question dans la sous-section C ci-dessous.

A. Rôle du FMI dans les États fragiles

26. **Le FMI est bien placé pour jouer un rôle important dans le cadre des efforts consentis à l'échelle internationale pour aider les pays à s'affranchir de la précarité.** Ce rôle est largement reconnu par la communauté internationale (voir par exemple les références au FMI dans le projet de directives de l'INCAF (appendice 3) et comporte plusieurs éléments:

- *Promouvoir la stabilité macroéconomique.* Le développement économique est un élément crucial de la lutte contre la précarité. Les possibilités d'emplois durables créés par le secteur privé sont vitales à cet égard. D'où la nécessité d'un environnement macroéconomique stable²⁹. À cet égard, l'appui du FMI aux programmes est un complément essentiel des efforts nationaux dans ce domaine.
- *Renforcer les capacités.* Le FMI fournit une assistance technique pour l'amélioration des capacités institutionnelles des États fragiles. En particulier, l'assistance technique en matière de GFP, de mobilisation des recettes, d'opérations de la banque centrale et des systèmes de paiement, et de statistiques macroéconomiques de base – domaines de compétence directe du FMI – est essentielle aux efforts de transition. Le FMI assure en outre la formation dans les domaines macroéconomique, budgétaire et financier afin de rehausser les avantages du renforcement des capacités institutionnelles.
- *Catalyser l'appui des bailleurs de fonds.* L'engagement du FMI dans les États fragiles contribue à catalyser l'assistance des bailleurs. D'ordinaire, l'aide budgétaire est décaissée à la suite d'une évaluation du FMI attestant d'une bonne performance macroéconomique. En outre, l'allègement de la dette multilatérale et bilatérale, qui a

²⁸ La priorité accordée aux PFR tient aux facteurs suivants: la plupart des États fragiles sont des PFR; l'application aux PRI de la méthodologie adoptée dans cette étude, qui consiste à comparer la performance des programmes appuyés par le FMI dans les pays fragiles et non fragiles, ne serait pas possible compte tenu de la petite taille de l'échantillon. En outre, le FMI a beaucoup travaillé avec certains pays dans le cadre de programmes de référence. Mais, les informations sur la nature et l'ampleur de la conditionnalité de ces programmes n'est pas facilement disponible.

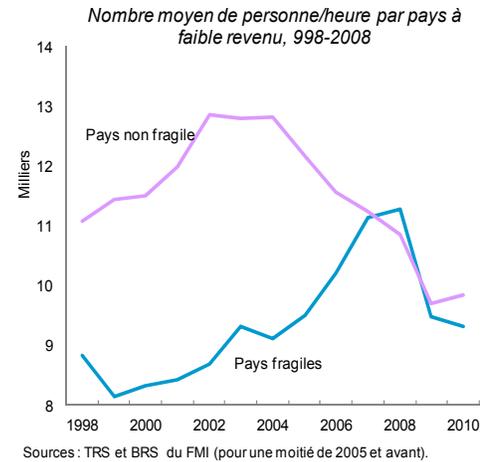
²⁹ Selon le PNUD (2008), l'analyse d'un vaste échantillon de pays sortant d'un conflit montre que le rythme de progression vers la stabilité macroéconomique était assez souple pendant les premières années de la transition, mais, par la suite, il a fallu établir la stabilité. En particulier, les taux d'inflation étaient effectivement plus élevés, et ils ont baissé plus lentement dans les pays ayant connu une croissance plus rapide à long terme. Cependant, dans les trois à quatre ans suivant la fin du conflit, les taux d'inflation ont baissé et ont été maintenus à un niveau faible.

largement contribué à améliorer la position financière à long terme des PFR, est étroitement lié à une bonne performance dans le cadre d'un programme avec le FMI.

- *Fournir une assistance financière.* Le concours financier du FMI permet aux pays de répondre à des besoins de balance des paiements et peut rehausser rapidement l'appui en cas de chocs. Le FMI a fourni également un allégement de dette aux PFR admissibles, et notamment à de nombreux États fragiles.

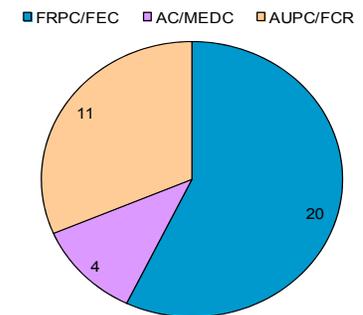
B. Engagement au titre des programmes en faveur des PFR fragiles

27. **Le FMI s'est fortement engagé auprès des PFR fragiles.** Durant la dernière décennie, il a conclu quelque 37 accords d'assistance avec 21 de ces pays. Le FMI a également fourni une aide d'urgence à 11 reprises, ainsi qu'un appui à la mise en œuvre de la politique macroéconomique dans le cadre des PR; d'autres accords informels ont été conclus quand un accord d'emprunt n'était pas possible³⁰. Le FMI a affecté des ressources humaines considérables à ses travaux sur les PFR fragiles. L'augmentation de ces ressources jusqu'en 2008 (voir graphique) est une évolution favorable qui témoigne du rôle accru du FMI en matière de promotion de la stabilité macroéconomique et de renforcement des capacités dans les PFR fragiles³¹.



28. **L'action du FMI dans le cadre des programmes avec les PFR fragiles a pris, pour l'essentiel, la forme d'un appui au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté ou la croissance (FRPC)/Facilité élargie de crédit (FCE).** Même si le FMI disposait à l'époque d'un instrument de prestation d'une aide d'urgence post-conflit (AUPC), le recours à cet instrument a été généralement limité à un ou deux décaissements dans la période immédiatement consécutive au conflit. Ensuite, les mécanismes d'assistance adoptés ont été la FRPC pour les PFR, puis le Compte des ressources générales (CRG) pour les non-PFR. Par ailleurs, l'utilisation de l'AUPC a

Assistance financière du FMI aux PFR, 2005-2010



Source : estimations des services du FMI.

³⁰ Par exemple, le FMI a eu pendant longtemps des programmes de référence avec le Soudan et le Libéria (voir ci-dessous) et, dans le cas spécial de la Cisjordanie et Gaza, dispense des conseils sur le cadrage macro-économique, assortis de décaissements des bailleurs de fonds (annexes 4 et 5).

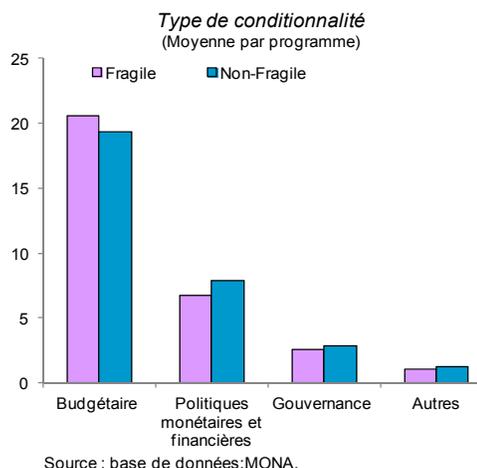
³¹ La baisse enregistrée depuis 2008 tient sans doute à la compression des effectifs au FMI et à la crise financière mondiale. Le temps consacré aux PFR fragiles en proportion des ressources allouées à tous les PFR reste largement inchangé.

été également limitée à des situations post-conflit, alors que, comme on l'a indiqué plus haut, la précarité persiste longtemps après la fin du conflit ou même en l'absence de conflit véritable.

29. **Les programmes de référence ont aussi joué un rôle important dans l'action du FMI en faveur des PFR fragiles.** Dans deux cas importants — Soudan et Libéria — les arriérés envers le FMI ont empêché que l'engagement soit appuyé par les instruments financiers de l'institution. En revanche, les programmes de référence mis en œuvre sur une longue période ont été des mécanismes efficaces pour donner des conseils de politique économique et organiser l'assistance technique de grande envergure accordée à ces pays. Ils ont également préparé le terrain pour que le Libéria puisse atteindre le point de décision au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTTE). En outre, les programmes de référence ont permis à maintes reprises aux pays d'établir des antécédents positifs pour le passage à des programmes financés par le FMI.

30. **Les programmes appuyés par le FMI dans les PFR fragiles ont été associés à l'amélioration des résultats macroéconomiques.** Durant les deux dernières décennies, de nettes améliorations ont été enregistrées à cet égard, comme en témoigne l'évolution de la croissance du PIB réel, de l'inflation, du solde global des administrations publiques, des exportations et du compte courant, des réserves extérieures et des investissements directs étrangers (IDE) (figure 3). Dans ce groupe, les pays engagés de la manière la plus soutenue dans un programme ont connu les améliorations les plus rapides^{32 33}.

31. **Les programmes ont été également associés à l'amélioration graduelle des capacités des États dans les domaines de compétence du FMI.** Afin de répondre aux besoins des PFR fragiles, les programmes appuyés par le FMI ont accordé une attention considérable aux réformes budgétaires (GFP et mobilisation des recettes), comme en témoigne la composition des conditions structurelles. Comme il se doit, les réformes visant à améliorer les activités de la banque centrale ont également bénéficié d'une grande attention. Les études récentes ont attesté de l'amélioration des capacités en matière de GFP³⁴.

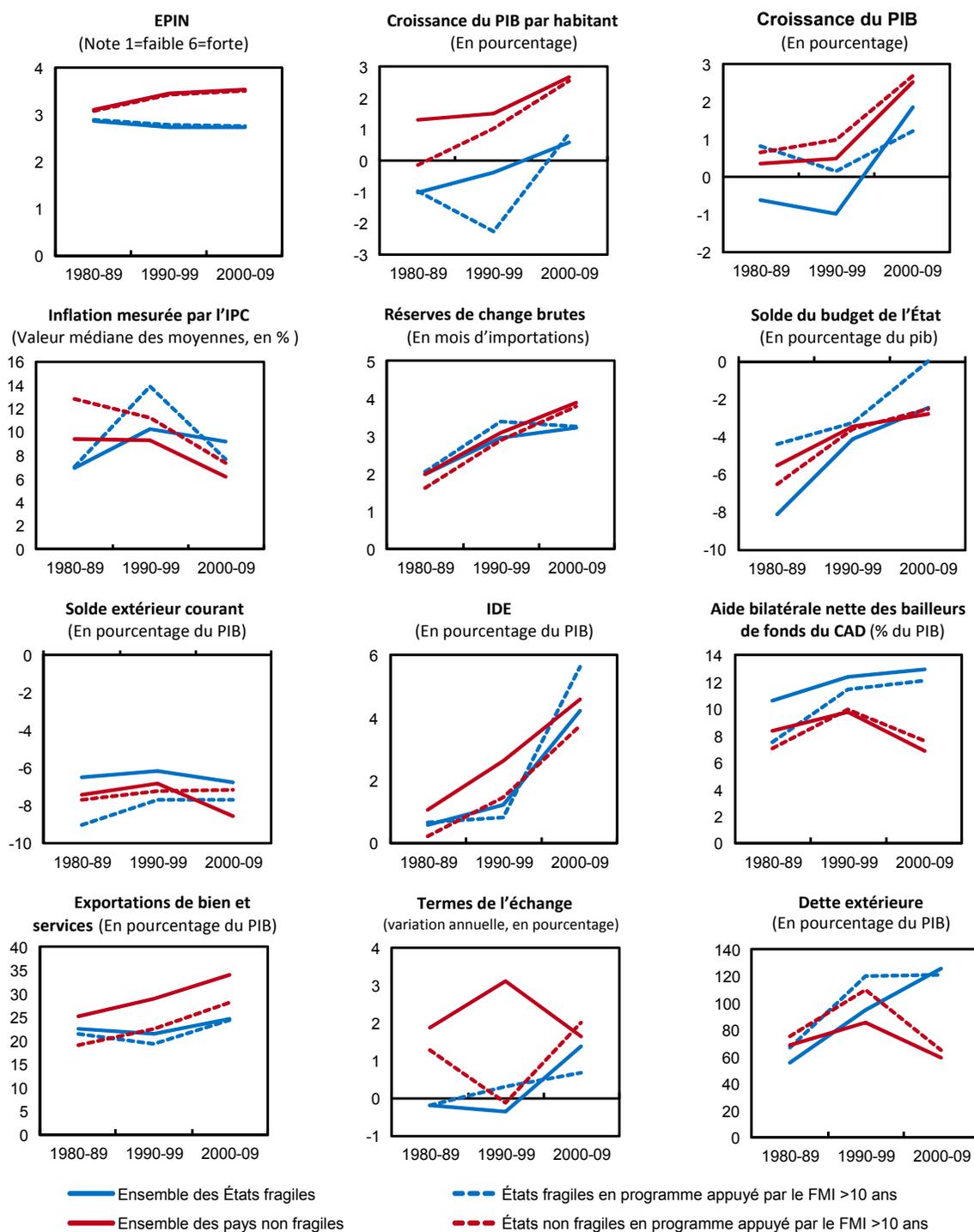


³² Ces résultats sont semblables à ceux publiés dans FMI (2009c), même si l'échantillon de pays et la période visée diffèrent légèrement.

³³ L'engagement soutenu dans un programme est défini comme étant un engagement total supérieur à 10 ans pendant la période 1988-2010.

³⁴ Par exemple, Manuel, Gupta et Ackroyd (2011) ainsi que Fritz, Hedger et Fialho Lopes (2011) ont constaté des progrès considérables en ce qui concerne l'amélioration des systèmes de GFP dans certains États fragiles, notamment en Afghanistan, au Kosovo et en Sierra Leone, et des progrès modestes au Cambodge et au Libéria. De concert avec d'autres bailleurs de fonds, le FMI a participé à la prestation de l'assistance technique à ces pays, et a mis l'accent sur ces réformes dans la conditionnalité de ses programmes.

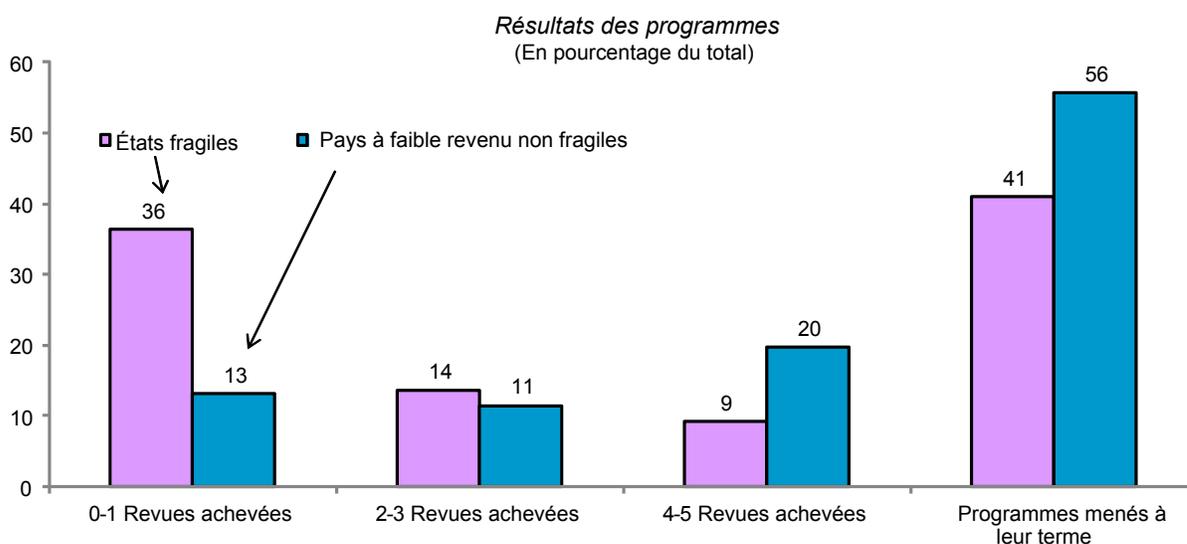
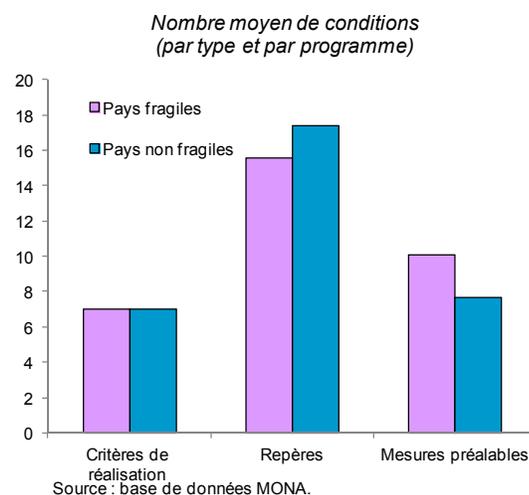
Graphique 3. Résultats macroéconomiques à long terme des pays à faible revenu



Sources : FMI, *WEO*, *SFI*, bases de données de la Banque mondiale et estimations des services du FMI.

Note : Moyennes non pondérées y compris pour les pays ayant conclu des accords financiers avec le FMI pendant plus de 10 ans depuis 1988. Hors pays exportateurs de pétrole (Angola, Azerbaïdjan, Congo, Nigéria, Soudan et Yémen) et pays ne disposant pas de séries de données historiques adéquates (Afghanistan, Albanie, Arménie, Géorgie, Rép. Kyrghize, Moldova, Mongolie, Somalie, Tadjikistan, Timor Leste et Ouzbékistan).

32. **La mise en œuvre d'un programme a permis à quelque quinze PFR en situation précaire d'obtenir un allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).** Ce processus a été facilité par la souplesse accrue dont le FMI et la Banque mondiale ont fait preuve dans le cadre de ces initiatives, grâce notamment aux modifications apportées par le FMI dans ce sens (pour inclure par exemple les programmes de référence de qualité financés dans la tranche supérieure de crédit (TSC) dans les programmes pris en compte pour l'atteinte du point de décision)³⁵.



Source : Base de données sur le suivi des accords du FMI (MONA).

33. **Le nombre de conditions par programme du FMI est similaire pour les PFR fragiles et non fragiles**³⁶. Toutes formes de conditionnalité comprises – mesures préalables, critères de réalisation et repères structurels) – les programmes du FMI dans les PFR sont soumis en moyenne à 30 conditions structurelles. Compte tenu du nombre légèrement inférieur

³⁵ En effet, les éventuelles retombées considérables de l'allègement de la dette ont été probablement une forte incitation pour amener les pays à conclure tôt des accords dans la tranche supérieure de crédit.

³⁶ Idéalement, l'ambition dans les programmes du FMI serait évaluée selon la difficulté des conditions. Cependant, une telle évaluation dépend largement du contexte et ne se prête pas à un exercice de comparaison internationale.

de revues achevées dans les PFR fragiles, le nombre moyen de conditions pour chaque revue a été plus élevé pour ces pays³⁷.

34. Toutefois, la mise en œuvre des programmes a été difficile dans les PFR fragiles.

- La réalisation des objectifs structurels dans les PFR fragiles a été difficile, comme en témoigne le fait qu'environ 33 % seulement des repères structurels ont été respectés (à temps, en retard ou en partie). Dans les PFR non fragiles, près de 39 % des repères ont été atteints.
- Moins de la moitié des programmes de la TSC avec les PFR fragiles ont été achevés avec succès, c'est-à-dire avec achèvement des six revues, contre 56 % environ pour les PFR non fragiles.
- Plus du tiers des programmes ont dérapé presque immédiatement (autrement dit, une revue de programme ou moins a été achevée) dans les PFR fragiles, contre 13 % seulement dans les PFR non fragiles).
- Dans les programmes qui ont enregistré les résultats les plus médiocres, c'est-à-dire ceux dont moins de la moitié des revues ont été achevées, les interruptions de programmes sont surtout attribuables à des dérapages de la politique économique. Ces dérapages peuvent s'expliquer par l'incapacité des autorités de mener à bien les réformes programmées dans un contexte politique précis, mais un programme bien engagé a été interrompu pour cause d'instabilité politique dans un quart seulement de ces cas. Les chocs économiques exogènes ne semblent pas avoir été une raison importante d'interruption de programmes dans ces cas.
- Au cours de la dernière décennie, deux PFR fragiles seulement ont réalisé deux programmes FRPC successifs sans interruption. En outre, les revues de programmes au titre d'accords en vigueur ont souvent été retardés (figure 4)³⁸.

³⁷ Les PFR fragiles étaient tenus d'observer 8,8 conditions structurelles en moyenne, contre 6,8 pour les autres PFR.

³⁸ Ici, on considère qu'une revue n'a pas été achevée quand sept mois se sont écoulés depuis la date butoir de cette revue.

Graphique 4. Revues conclues dans le cadre d'accords de crédits concessionnels du FMI, 2000-2010 1/

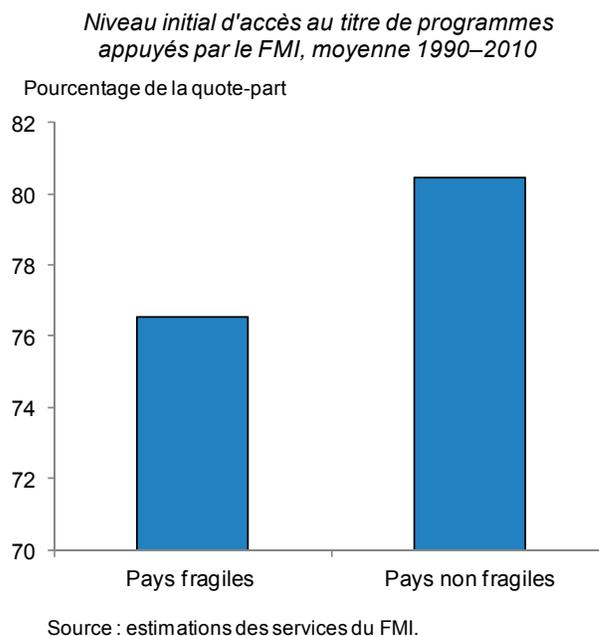


Source : Base de données sur le suivi des accords du FMI (MONA).

1/ Les données fournies concernent uniquement les accords au titre de la FRPC et de la FEC conclus avec les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des États fragiles ou affectés par un conflit. Les PR ont aussi été un important mode d'engagement dans certains pays à faible revenu, notamment au Libéria (2006-08) et au Soudan (en continu depuis 1997); la notion de revue formelle ne s'applique toutefois pas dans ces cas.

35. Suite à des interruptions fréquentes, les décaissements du FMI au titre des programmes avec les PFR fragiles ont été en moyenne plus faibles qu'au titre de programmes avec d'autres PFR.

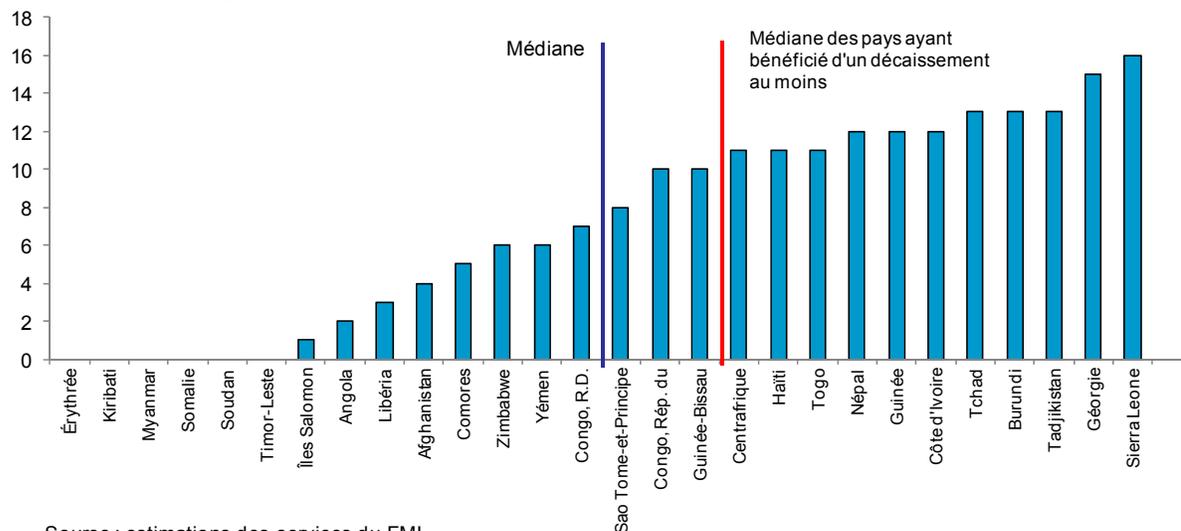
- L'accès initial accordé aux PFR fragiles dans le cadre des programmes appuyés par la FRPC correspondait à celui consenti au titre de programmes similaires avec les PFR non fragiles. Cet accès reposait sur les normes indicatives d'utilisation des ressources de la FRPC, fixées à 90 % de la quote-part pour ceux qui l'utilisent pour la première fois et à 65 % pour ceux qui l'utilisent pour la deuxième fois, en place pendant la plus grande partie de cette période³⁹.
- Toutefois, les PFR fragiles ont reçu moins de décaissements que les PFR non fragiles. Entre 1988 et 2010, le nombre médian d'années pendant lesquelles un PFR fragile a bénéficié d'un décaissement au titre d'un programme appuyé par le FMI était de 8 ans, contre 15 ans pour les PFR non fragiles⁴⁰.



³⁹ En 2004, les normes d'accès dégressif ont été étendues aux pays accédant à la FRPC pour la troisième fois et plus. Voir les détails dans FMI (2004b).

⁴⁰ Les résultats présentés ici concernent l'appui accordé au titre des programmes appuyés par le FMI dans le cadre de la TSC, de l'AUPC ou de la Facilité de crédit rapide (FCR). Plusieurs PFR fragiles n'ont jamais eu de programme appuyé par le FMI parce qu'ils n'en sont pas membres, parce qu'ils ont des arriérés envers l'institution, parce que leurs ressources naturelles rendaient inutile le recours à l'assistance financière du FMI, ou parce qu'ils ne souhaitent pas procéder à l'ajustement inhérent aux programmes du FMI. Mais l'exclusion de ces pays de l'échantillon ne change pas le résultat de base: le nombre médian d'années pendant lesquelles un PFR fragile reçoit un décaissement du FMI augmente légèrement pour s'établir à 10 ans.

États fragiles – Nombre d'années d'appui financier du FMI sur la période 1988–2010



Source : estimations des services du FMI.

36. **Ces résultats suggèrent que l'engagement du FMI dans des programmes en faveur des PFR fragiles a été bénéfique, mais que les formes d'engagement n'ont sans doute pas suffisamment tenu compte des caractéristiques spécifiques des situations précaires.** Dans les PFR fragiles, le FMI a essentiellement tablé sur ses mécanismes de prédilection, à savoir les accords FRPC/FEC, qui nécessitent — conformément au niveau de financement prévu — un seuil de politiques correspondant à la norme de conditionnalité de la TSC⁴¹. Le FMI a reconnu les risques inhérents à l'engagement dans les États fragiles, mais s'est employé à les gérer avec des programmes ambitieux. En raison des capacités limitées de ces États, les programmes ont souvent été interrompus et, par conséquent, l'engagement en matière de politique a été moins continu qu'on ne l'a souhaité⁴². L'incidence de ce phénomène pour les opérations futures sera examinée dans la section V.

C. Engagement du FMI dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) fragiles

37. **Le FMI s'est également engagé dans les PRI fragiles.** Les clivages ethniques, les régimes perçus comme manquant de légitimité et la marginalisation économique de la population sont autant de raisons qui expliquent l'instabilité des PRI. Dans certains États fragiles, il a été possible de remédier assez rapidement aux causes sous-jacentes des épisodes soudains et aigus d'instabilité ou de violence politique. Dans d'autres cas, il a été difficile de

⁴¹ Telle est l'approche classique. En 1999 par exemple, tout en étant favorable à une démarche permettant le remplacement anticipé de l'AUPC par la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR précurseur de la FRPC), les administrateurs ont «souligné que cette procédure ne devrait pas entraîner un affaiblissement de la conditionnalité de la FASR...» (C'est l'approche classique du FMI).

⁴² Cela ne signifie pas que les revues de programmes devraient être achevées à tout prix, mais que le fait d'aider les autorités nationales à élaborer des programmes tenant compte des contraintes politiques et de capacités, tout en respectant les normes de conditionnalité applicables, revêt une importance particulière pour les États fragiles.

s'attaquer aux causes de la précarité et le risque de violence est resté élevé pendant plus longtemps (voir par exemple l'appendice 4). Dans tous les cas, comme pour les PFR, le développement économique a été perçu comme un élément déterminant du processus menant à l'élimination de la fragilité.

38. La performance des États fragiles à revenu intermédiaire appuyés par le FMI a été globalement satisfaisante⁴³. Les programmes conclus dans ce type de cas ont notamment concerné la Bosnie et Herzégovine (depuis 1995), la République fédérative de Yougoslavie (2000), l'Irak (2004) et le Liban (2007-2008). L'engagement initial du FMI avec les pays membres a pris la forme d'un ou de plusieurs décaissements au titre de l'AUPC. En général, les progrès accomplis dans le cadre du renforcement des capacités en matière de politique économique ont permis au FMI de passer à un appui au titre d'un accord TSC⁴⁴. De manière générale, la performance dans le cadre de ces accords consécutifs a été satisfaisante, jetant les bases d'une amélioration des perspectives macroéconomiques et, dans certains cas, contribuant à stabiliser davantage le contexte politique. Toutefois, dans certains cas, les revues de programmes ont été achevées avec des retards considérables, et dans d'autres, il a fallu adapter la conception des programmes aux contraintes de capacités existantes.

39. Par ailleurs, le FMI a pu fournir des conseils de politique économique et de l'AT à des pays non membres et à des cas spéciaux comme la Cisjordanie et Gaza, épaulant ainsi les efforts de la communauté internationale. En Cisjordanie et à Gaza, le FMI a aidé les autorités à établir et améliorer les capacités de l'Autorité monétaire palestinienne en ce qui concerne la réforme de l'administration des recettes et de la GFP et la mise en place du cadre macroéconomique. Les rapports des services du FMI passant en revue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes, et mettant l'accent sur les domaines macroéconomique et budgétaire, ont été pris en compte par les donateurs dans leurs décisions relatives aux décaissements. De 2000 à 2008, le FMI a participé à un effort international visant à aider le Kosovo à surmonter sa crise en lui fournissant des conseils de politique économique et de l'assistance technique⁴⁵.

40. Dans certains cas, les contraintes de capacités sont énormes. Comme l'indique l'appendice 4, le renforcement des capacités institutionnelles et humaines a été un objectif particulièrement important de l'engagement du FMI en Irak et en Cisjordanie et Gaza. Tel a été également le cas en Bosnie et Herzégovine. Il a été particulièrement important d'assurer une

⁴³ À l'époque, la Bosnie-Herzégovine était admissible à une aide concessionnelle (en tant que PFR), car il était aux prises avec un conflit qui a temporairement déprimé son PIB par habitant. Peu après, le PIB a dépassé la norme établie par l'IDA et, à la longue, les deux pays se sont affranchis du statut de PFR.

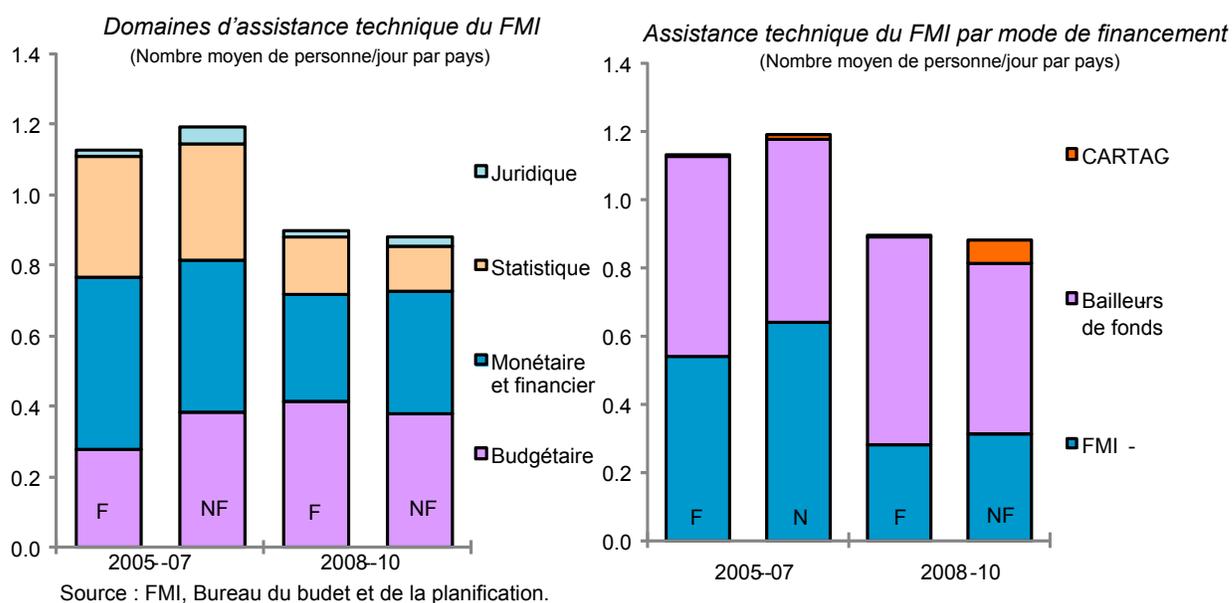
⁴⁴ La Bosnie Herzégovine est passée à un accord FASR (précurseur de la FEC). Sur ces quatre cas, le Liban est le seul pour lequel l'appui du FMI n'a pas été suivi par un accord TSC consécutif. La République fédérative de Yougoslavie et l'Irak sont passés à un accord de confirmation (AC).

⁴⁵ Le Kosovo est devenu membre du FMI en 2009. Son premier accord de confirmation a été approuvé en 2010.

bonne coordination entre les départements géographiques et fonctionnels et avec d'autres donateurs. Une démarche plus souple en matière de conception des programmes a été également utile. Le processus a sans doute été facilité par la reconnaissance que, dans un climat de sécurité particulièrement difficile, il importe de limiter l'ampleur des réformes.

D. Assistance technique et formation

41. **La contribution au renforcement des capacités institutionnelles de l'État est l'un des éléments clés de l'engagement du FMI dans les États fragiles.** En effet, le FMI a joué un rôle crucial en déployant une assistance technique qui a permis aux pays de renforcer leurs capacités de gestion macroéconomique, surtout en ce qui concerne les activités de la banque centrale et les opérations budgétaires dans les États fragiles à faible revenu et à revenu intermédiaire. Son assistance en matière de GFP est particulièrement importante pour remédier aux problèmes de gouvernance qui minent la légitimité de l'État.

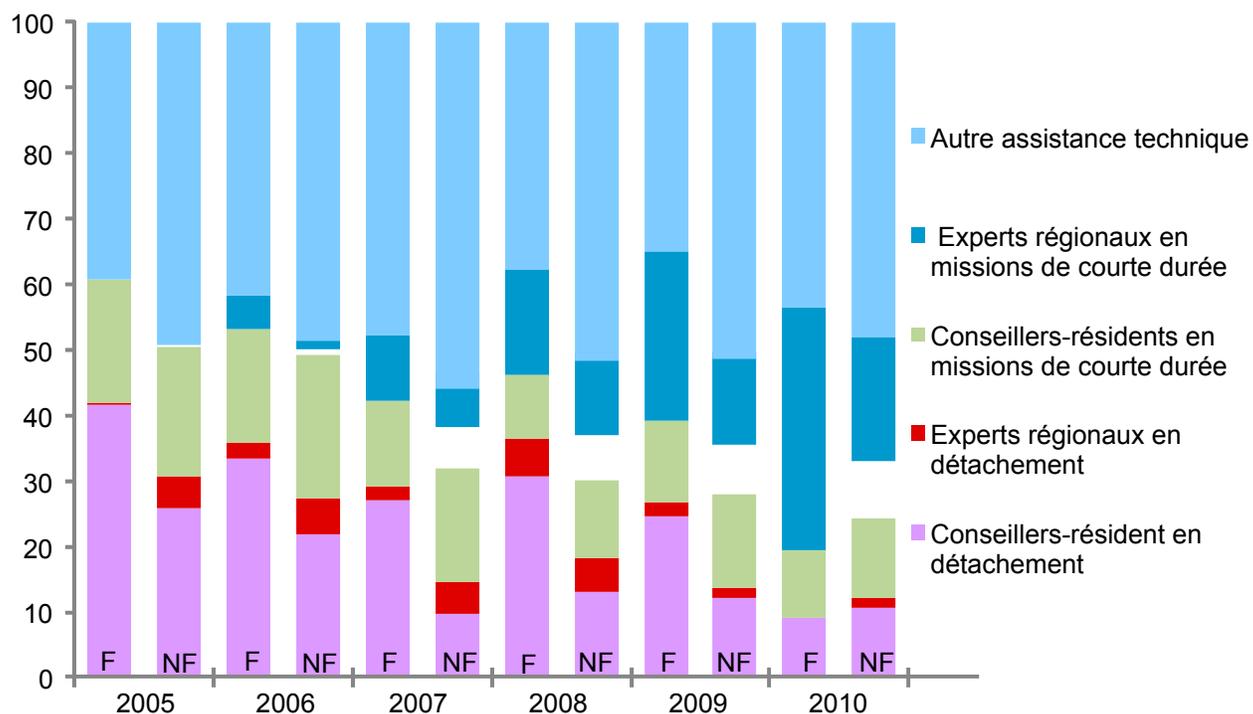


42. **L'assistance technique du FMI s'inscrit dans le cadre d'un vaste effort international.** En particulier, son assistance technique post-conflit est généralement plus réduite et plus ciblée que les interventions de grande envergure des donateurs bilatéraux et multilatéraux. En effet, l'efficacité de l'assistance technique du FMI dépend souvent des concours supplémentaires des autres bailleurs de fonds et de la formation offerte. Une proportion considérable de cette assistance technique est également financée par les principaux donateurs.

43. **Au cours des dernières années, les PFR en situation précaire ont reçu peu près les mêmes niveaux d'assistance technique que les autres PFR,** soit en moyenne une année-personne environ par pays. Cette assistance a été judicieusement axée sur les lacunes observées dans des situations précaires. S'il est vrai que, selon les données empiriques, l'assistance technique est un important indicateur de redressement soutenu et réduit la probabilité de

ruptures à la baisse de la croissance, il n'en demeure pas moins que les États fragiles ont également des contraintes de capacité d'absorption. À l'évidence, par rapport aux autres PFR, une plus forte proportion de l'assistance technique aux PFR fragiles est assurée par des conseillers résidents (figure 5).

Graphique 5. Assistance technique par type de prestation, 2005-2010



Source : FMI, Bureau du budget et de la planification (OBP).

44. **Des consultations *ad hoc* avec les donateurs extérieurs et les États fragiles ont indiqué que l'assistance technique du FMI était extrêmement appréciée, mais ont aussi souligné la nécessité d'une assistance additionnelle « sur le terrain ».** Notamment, dans les phases initiales de transition après une période de fragilité, un soutien à la mise en œuvre était considéré comme particulièrement important, outre les avis stratégiques habituels. L'expérience a montré que ce type d'assistance technique (et de fait le besoin d'assistance technique de manière plus générale) était aussi important dans les pays à revenu intermédiaire. Par exemple, dans les premières années de la transition en Bosnie-Herzégovine, la désignation d'un expert international en tant que gouverneur de la banque centrale a été cruciale pour la réussite de l'introduction de la nouvelle monnaie nationale.

45. **Le FMI a pris contact avec les donateurs pour affecter des conseillers résidents qu'ils prennent en charge dans les États fragiles.** Plus précisément, le Département britannique du développement international (DFID) finance l'une de ces initiatives en vue de placer des conseillers dans les pays de la région Moyen-Orient et Asie centrale. À ce jour, quelque cinq conseillers sont en poste. Le rôle de ces experts, essentiellement des macroéconomistes, consiste à travailler avec les équipes des missions et les représentants

résidents en vue de coordonner et de suivre l'assistance technique fournie par les départements fonctionnels et les autres donateurs, contribuant ainsi à renforcer les capacités.

46. **Le FMI a également offert une formation approfondie aux responsables des États fragiles afin de renforcer les capacités institutionnelles.** Par exemple, ces cinq dernières années, plus de 2500 responsables ont participé aux cours de formation de l'Institut du FMI (INS), du Département des finances publiques, du Département des marchés monétaires et de capitaux et du Département des statistiques. L'Institut a été particulièrement actif dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) où, de 2005 à avril 2011, près de 1800 responsables ont assisté à des cours offerts par l'Institut du FMI. Au cours de la même période, 12 cours nationaux, offerts à des responsables venant de pays tels que l'Afghanistan, l'Irak, la Cisjordanie et la bande de Gaza ont attiré près de 350 responsables.

E. Coordination des donateurs

47. **Les modalités de la collaboration entre le FMI et les donateurs dans les États fragiles sont dans l'ensemble similaires, bien que plus intenses, à celles qui sont appliquées dans d'autres pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire.** Comme on le verra plus loin, on entend essentiellement par collaboration le partage d'informations plutôt que la formulation conjointe d'une stratégie intégrée. Cela reflète globalement la manière dont les donateurs travaillent ensemble — une démarche que les donateurs et les États fragiles eux-mêmes ont reconnue comme étant mal adaptée à ces environnements. Dans les enquêtes informelles, les chefs de mission du FMI ont indiqué qu'ils passaient nettement plus de temps à collaborer avec les donateurs dans les États fragiles. Cela est particulièrement vrai dans le contexte d'une AUPC (mode d'intervention extrêmement important dans les pays à revenu intermédiaire) qui exige une action concertée de la communauté internationale.

48. **C'est avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement (BRD) que la collaboration du FMI est la plus étroite.** Avec la Banque mondiale, il s'agit d'une interaction étroite aux sièges entre les équipes respectives des pays en vue de produire un travail conjoint (Notes consultatives conjointes (JSAN) des Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), analyses de viabilité de la dette (AVD) et travaux liés à l'initiative PPTE), mais il s'agit aussi de la formulation d'une stratégie globale et du partage d'informations sur les progrès dans leurs domaines fonctionnels respectifs. Dans certains cas, les représentants des BRD participent aux missions du FMI mais elles se concentrent sur des questions très spécifiques⁴⁶. Bien que le FMI ne produise pas régulièrement de travail conjointement avec d'autres BRD, il y a des échanges d'informations. En particulier, avant d'approuver de nouvelles opérations, la Banque mondiale et les BRD demandent au FMI d'évaluer

⁴⁶ Par exemple, les services de la Banque asiatique de développement participent souvent aux missions où une AVD est préparée.

officiellement si les politiques macroéconomiques préconisées ont été mises en œuvre de manière satisfaisante⁴⁷.

49. **Les contacts avec les donateurs bilatéraux sont plus informels.** Les missions du FMI rendent régulièrement visite aux donateurs pour recueillir des informations sur leurs plans de décaissements et les chefs de mission présentent généralement aux donateurs un rapport à la fin de la mission. Le FMI participe aussi à des réunions de groupes consultatifs où il présente une évaluation de la situation macroéconomique; certains donateurs bilatéraux demandent aussi ces évaluations avant d'approuver des décaissements (spécialement en vue d'un appui budgétaire). Dans quelques cas, les chefs de mission du FMI prennent directement contact avec les donateurs bilatéraux à leur siège pour les mettre au courant des travaux du FMI.

50. **Les représentants résidents jouent un rôle particulièrement important dans la coordination des donateurs.** En général en contact étroit avec leurs homologues des agences multilatérales et des donateurs dans le cadre de réunions régulières locales de donateurs, les représentants résidents fournissent des informations d'actualité sur les activités des donateurs et sur tout changement d'orientation qui pourrait intervenir. Grâce à ces relations, on recueille aussi des renseignements précieux sur la situation politique locale, notamment lorsque les représentants résidents ont des contacts avec des personnes qui participent à des activités autres que le développement.

V. COMMENT LE FMI PEUT-IL OPTIMISER SON ENGAGEMENT ?

51. **Les enseignements que le FMI tire de sa propre expérience ou, plus largement, de celle de la communauté internationale, font apparaître certains éléments-clés qui sont indispensables à une présence fructueuse dans les États fragiles.** Brièvement, offrir un soutien efficace signifie être présent dès le début et être prêt à rester présent à long terme, adopter une philosophie de réformes soigneusement ordonnées adaptées au renforcement des capacités, et aider les autorités du pays à offrir des «résultats rapides» à la population et en ce faisant, renforcer la légitimité de l'État^{48,49}. Cette démarche n'est pas sans risques : il est possible que les autorités ne soient pas en mesure d'accomplir les réformes et que les

⁴⁷ C'est une des manières dont le FMI contribue à catalyser le financement d'autres donateurs.

⁴⁸ Bien que la démarche décrite ci-après soit adaptée aux défis que présentent les cas les plus graves de fragilité dans des pays à faible revenu disposant de peu de ressources, nombre de conclusions sont suffisamment solides pour être prises en compte par les équipes des pays qui rencontrent un éventail plus large de situations fragiles, à savoir des cas de fragilité qui prévalent dans des pays dont les contraintes de capacités et de ressources sont moins graves.

⁴⁹ L'expression «renforcer la légitimité de l'État» aujourd'hui et demain ne signifie pas que le FMI est, ou devrait être appelé à appuyer et renforcer la légitimité d'un gouvernement quel qu'il soit. Au lieu de cela, pour utiliser la terminologie couramment utilisée dans la littérature sur les États fragiles, on parle de renforcement de la confiance des citoyens dans la capacité des institutions et des structures de l'État à fournir les services que l'on attend d'eux.

programmes détaillent. Il convient de gérer ces risques de manière à prendre en compte ce que peut accomplir un État fragile de manière réaliste dans un délai donné, tout en respectant les normes de conditionnalité applicables ainsi que les autres exigences habituelles du FMI. Il convient aussi de peser les risques d'un soutien international trop timide et qui peut donc échouer à aider les pays à émerger progressivement de leur situation de fragilité, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour les pays fragiles eux-mêmes et pour les autres pays touchés par les retombées négatives. En outre, une présence fructueuse dans des situations de fragilité fait intervenir des efforts pluridimensionnels (qui englobent par exemple la sécurité, la stabilité politique et le développement économique). Chaque partenaire international, y compris FMI, doit alors agir dans un cadre cohérent d'initiatives lancées par la communauté internationale.

52. La communauté internationale a engagé un certain nombre d'initiatives en vue de mettre en œuvre cette démarche (appendice 3). Le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) met actuellement la dernière main à des principes de nature à favoriser une réponse bien coordonnée de la communauté internationale dans les États fragiles; quant à la Banque mondiale, elle a mis au point une série de propositions en vue d'appliquer les conclusions du RDM 2011. La Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD) ont préparé un Document de cadrage conjoint (DCC) sur l'efficacité et les modalités de l'appui budgétaire. Dans le cadre des efforts d'ensemble de la communauté internationale, la présente section aborde les changements éventuels dans un certain nombre de domaines qui pourraient rendre l'engagement du FMI dans les États fragiles plus efficace. La plupart de ces changements n'exigeraient aucune modification des politiques du FMI, mais tendraient plutôt à mieux tirer parti de la souplesse qu'autorisent déjà les politiques existantes.

53. Pour contribuer de manière efficace à cet effort concerté, le FMI devrait mettre l'accent sur ses compétences fondamentales et utiliser ses outils en reconnaissant les enjeux uniques des États fragiles. Comme on l'a dit plus haut, l'engagement habituel du FMI dans les États fragiles pour les aider à élaborer des programmes macroéconomiques bien conçus peut jouer un rôle important pour réduire les vulnérabilités économiques à plus long terme. À cet égard, un soutien fiable aux programmes et une assistance technique sont des composantes cruciales de cet effort. Le FMI peut aussi jouer un rôle majeur lorsqu'il s'attache à satisfaire des besoins urgents de balance des paiements. En même temps, le FMI devrait utiliser ses outils judicieusement et avec souplesse pour tenir compte des défis uniques que doivent relever les États fragiles, notamment la faiblesse des capacités, le risque d'instabilité intérieure ainsi que des besoins de financement importants et souvent de longue date. L'institution n'étant à même ni de renforcer le fonctionnement de l'État ni de satisfaire les besoins de financement du développement à plus long terme, il sera particulièrement important qu'il envisage des moyens qui lui permettent de démultiplier les outils qui lui sont propres dans

ses domaines d'expertise, tout en collaborant avec efficacité avec les autres institutions et donateurs⁵⁰.

54. La démarche proposée qui est décrite plus loin s'appliquerait aux pays membres du FMI qui satisfont aux critères suivants. Premièrement, un pays membre affiche la plupart des caractéristiques de la fragilité abordées dans la Section II, plus précisément : a) de graves insuffisances au niveau des institutions et de la mise en œuvre des politiques, relevées dans l'Évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIN) de la Banque mondiale ou à l'aide d'autres informations pertinentes⁵¹; b) un climat politique divisé, illustré par une instabilité ou des conflits politiques récents ou la probabilité d'un risque important d'instabilité politique attestée par des informations crédibles; c) de graves contraintes au niveau des ressources; d) une vulnérabilité aux chocs. Deuxièmement, une intervention effective peut effectivement être envisagée sous réserve que : a) les autorités sont fermement résolues à procéder à des réformes et à renforcer les capacités et, plus précisément, les autorités ont la maîtrise du train de réformes et b) la communauté internationale offre un soutien concerté.

55. Il convient avec ce type d'évaluation de faire preuve de discernement. À tout moment, les situations des plus au moins fragiles présentent des qualités homogènes et les caractéristiques individuelles de la fragilité se manifestent à différents degrés dans les États fragiles. Qui plus est, pour chaque pays, les caractéristiques de la fragilité évoluent dans le temps et dans les pays fragiles, comme dans tous les pays, il est difficile de mesurer le degré de volonté politique des autorités ainsi que l'intérêt de la communauté internationale.

A. Utilisation de la Facilité de crédit rapide (FCR) et d'une Facilité d'urgence non concessionnelle réformée

56. Pour la catégorie des pays à faible revenu, dans laquelle se classent la plupart des États fragiles, la récente refonte de la panoplie d'instruments de prêts concessionnels du FMI et les changements apportés au cadre de conditionnalité ont accru la capacité du FMI à intervenir de manière plus souple dans les situations fragiles. En particulier, la

⁵⁰ Ce type de démarche correspond aux vues exprimées par les administrateurs lors de la discussion de mars 2008 sur les États fragiles (Note d'information au public 08/43). Plus précisément, les administrateurs ont relevé que « l'appui du FMI aux États fragiles devrait être adapté à l'évolution de leurs perspectives macroéconomiques et à leurs capacités de mise en œuvre, contribuer à l'effort international concerté en vue de satisfaire leurs besoins et adhérer strictement au mandat du FMI ».

⁵¹ Alors que la Banque mondiale classe un État comme fragile s'il a une note moyenne de 3,2 ou en-deçà des note du cadre EPIN qu'elle-même ou la BAD produisent pour, les équipes pourraient dans certains cas présenter la nécessité d'une démarche plus souple, même si le pays a une note EPIN plus élevée. Lorsque ce score n'est pas disponible, comme pour les pays à revenu intermédiaire, il conviendra de décider au cas par cas si la capacité au niveau des institutions et de la mise en œuvre des politiques est insuffisante.

récente création de la FCR permet d'offrir un soutien sur mesure lorsqu'un dispositif à moyen terme traditionnel de type FEC n'est pas encore d'actualité⁵².

- La FCR a été conçue, entre autres, pour des circonstances dans lesquelles la conditionnalité relative à l'accès aux tranches supérieures de crédit (TSC) «est inapplicable, par exemple dans les cas où les capacités institutionnelles et politiques sont très limitées (comme ce peut être le cas de pays qui sortent d'un conflit ou d'autres épisodes de fragilité ou d'instabilité)». Dans ces cas, on attend des pays membres «qu'ils déploient des efforts pour passer à un programme qui donne accès aux TSC (en général dans le cadre de la FEC), auquel cas la transition pourrait être appuyée moyennant le recours répété à la FCR»⁵³.
- Conformément à cette politique, mais contrairement aux pratiques passées (caractérisées par le passage rapide d'un soutien bonifié au titre de l'AUPC à des accords au titre de la FRPC), on pourrait davantage faire appel à la FCR afin de satisfaire les besoins urgents de balance des paiements pendant les phases initiales de la transition dans les nombreux cas de fragilité persistante d'un pays à faible revenu⁵⁴.
- Un recours plus fréquent à la FCR pourrait adapter plus étroitement la conditionnalité et la capacité de mise en œuvre des pays membres fragiles. En favorisant le renforcement des capacités avant une transition à des accords assortis d'une conditionnalité relative à l'accès aux TSC, on réduirait la probabilité d'interruptions des programmes qui sont particulièrement néfastes à un dialogue efficace avec les pays dans des situations de fragilité. Une plus grande utilisation de la FCR serait aussi être utile dans des situations où les efforts déployés pour sortir de la situation de fragilité ont échoué et où de nouvelles tentatives sont faites avec un appui concerté de la communauté internationale.
- Comme c'était le cas auparavant avec l'AUPC, les décaissements de la FCR peuvent être effectués dans certains cas appropriés, même dans le contexte d'arriérés envers les créanciers bilatéraux⁵⁵. Il serait préférable que ces arriérés n'entravent pas l'assistance des donateurs sous forme de dons, la forme de financement la plus appropriée pour les

⁵² Pour de plus en plus informations sur la FCR, voir FMI (2009a et 2009b).

⁵³ Voir FMI (2009a), paragraphe 62.

⁵⁴ Comme on l'a noté dans l'appendice 3, il s'agit là d'un domaine dans lequel l'INCAF estime que le FMI peut satisfaire un besoin important que les ressources des donateurs ne sont souvent pas à même de satisfaire avec des montants suffisants.

⁵⁵ Dans certains cas, l'approbation tacite d'un créancier bilatéral officiel a été suffisante pour que la politique du FMI en matière d'arriérés soit respectée. Ces cas se sont le plus souvent présentés dans le contexte d'une action concertée du secteur officiel, à défaut d'un procès-verbal officiel du Club de Paris, où l'on a compté sur les «programmes» au titre de la FCR et de l'AUPC pour faire progresser la normalisation des relations avec les créanciers officiels à temps pour permettre un traitement régulier dans le cadre d'un accord avec le FMI. Dans les cas où l'on n'attend pas de procès-verbal du Club de Paris, le FMI a adopté la pratique qui consiste à informer à l'avance le Club de Paris des demandes de décaissements au titre de la FCR.

pays à faible revenu fragiles. Le Conseil peut aussi approuver, au cas par cas, la mise en œuvre d'un programme appuyé par la FCR qui compterait comme antécédent pour un pays membres aux fins du point de décision de l'initiative PTTE.

57. Dans le cadre de cette démarche, la FCR continuerait de servir de transition vers une FEC qui resterait l'instrument privilégié de l'engagement du FMI dans les États fragiles. La durée de l'utilisation d'une FCR dépendrait des circonstances du pays. Les services du FMI devront être vigilants et reconnaître les situations dans lesquelles de sérieuses contraintes de mise en œuvre des politiques pourraient imposer la nécessité d'une série de FCR⁵⁶; en permettant un passage plus progressif vers une FEC, cette série donnerait à l'accord de meilleures chances d'être mis en œuvre avec succès⁵⁷. Par la suite, lorsque la transition vers la FEC aura été effectuée, les États fragiles peuvent encore être gênés par des contraintes de capacité qui sont plus graves que dans les pays à faible revenu non fragiles. De ce fait, tout en reconnaissant qu'il est impératif de mener des politiques qui ont la qualité exigée pour l'accès à la TSC, le programme devra être élaboré en tenant compte des réalités spécifiques aux pays.

58. Dans le cas des pays autres que les pays à faible revenu, la mise en place d'une facilité similaire à la FCR aux fins d'une assistance générale d'urgence renforcerait les mécanismes d'urgence du CRG et permettrait d'aborder de la même manière le séquençage du soutien financier du FMI. Même si en général les pays à faible revenu ne devraient plus avoir besoin de l'AUPC, compte tenu de la plus grande souplesse de la FCR, elle a été conservée (sous une forme non bonifiée) principalement pour les pays membres qui ne sont pas admissibles aux facilités concessionnelles du FMI (par exemple, les pays autres que les pays à faible revenu)⁵⁸. Pour autant, son utilité est limitée car il est stipulé qu'elle ne peut être utilisée que dans des situations post-conflit. Les pays autres que les pays à faible revenu qui sont dans des situations fragiles mais qui ne sortent pas d'un conflit et qui ont besoin d'une assistance financière du FMI devraient donc normalement rechercher dès le départ un soutien sous la forme d'un accord de confirmation (TSC)⁵⁹. Dans certains cas, cela pourrait entraîner des engagements difficiles à tenir compte tenu des capacités courantes de mise en œuvre du pays membre, ce qui accroît le risque que le programme puisse ne pas être couronné de succès.

⁵⁶ Même si dans de nombreux cas, la nécessité d'une série de FCR n'apparaîtrait que si les améliorations de capacités attendues ne se concrétisaient pas, dans certains cas on sait dès le départ que le renforcement requis des capacités prendra du temps.

⁵⁷ Conformément à la politique en vigueur, l'utilisation de la FCR ne serait autorisée que si les ressources du FMI étaient requises pour satisfaire un besoin urgent de balance des paiements qui n'est pas causé par le retrait du soutien des donateurs. Le pays membre devra aussi établir de bons antécédents de politiques macroéconomiques.

⁵⁸ Bien que l'AUPC, comme d'autres financements du CRG, reste à la disposition des pays à faible revenu, la FCR est une option de financement plus attrayante pour les pays admissibles au compte de fiducie FRPC.

⁵⁹ Si le pays membre n'a pas d'encours de crédit du CRG, il pourrait au départ tirer sur la première tranche de crédit (qui n'exige pas de politiques donnant accès aux TSC), sous réserve que le pays membres déploie des efforts raisonnables pour résoudre ses problèmes.

La mise en place d'une telle facilité a été pressentie dans le document sur la réforme des facilités en faveur des pays à faible revenu qui indiquait qu'il faudrait envisager de supprimer l'AUPC et l'Assistance d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle (ENDA) pour les remplacer par un mécanisme du CRG similaire à la FCR qui offrirait un financement pour un large éventail de besoins urgents⁶⁰. Ce type de facilité non concessionnelle pourrait présenter les caractéristiques suivantes : i) une gamme plus large de circonstances conduisant à l'admissibilité; ii) un accès plus élevé (comme on l'examine plus loin); iii) un nouveau «label» pour préciser ses objectifs; iv) des décaissements directs assortis de sauvegardes pour atténuer les préoccupations relatives aux capacités ou à la politique économique et v) des conditions standard des prêts financés par le CRG.

Conséquences pour la politique d'accès

59. **Afin de permettre une utilisation plus large de la FCR, on pourrait envisager un relèvement modeste du plafond cumulatif de son accès.** Comme on l'a vu plus haut, sortir de la fragilité peut être un long processus, les améliorations de la capacité peuvent n'apparaître que progressivement et il peut y avoir des rechutes (causées par des facteurs extérieurs ou intérieurs). Pour les pays membres qui sortent d'une situation de fragilité, l'aide annuelle étant plafonnée à 25 % de la quote-part et le total cumulé à 75% de la quote-part, un appui au titre de la FCR serait limité à trois ans. Même si, dans la plupart des cas, cette période pourrait sembler de prime abord suffisante pour améliorer les capacités et développer les institutions, ce qui permettrait à un pays de mettre en œuvre un programme avec accès standard aux TSC, il peut y avoir des cas *ex post* — notamment lorsque les États fragiles sont frappés par de forts chocs extérieurs ou connaissent des perturbations intérieures inattendues — dans lesquels la transition peut prendre plus longtemps. Un modeste relèvement du plafond cumulatif de l'accès de la FCR à, disons, 100 ou 125 % de la quote-part, donnerait davantage de temps à un pays membre pour faire la transition vers un soutien au titre de la FEC, sans pour autant modifier le plafond annuel de l'accès.

60. **Cette proposition de modification est conforme aux principes qui régissent le soutien financier du FMI aux pays à faible revenu, tels qu'abordés pendant la réforme de 2009 des facilités en faveur des pays à faible revenu.** Le recours à une série d'achats au titre de la FCR puis à des accords au titre de la FEC aiderait les pays à faible revenu fragiles à se placer dans une situation macroéconomique stable et durable allant de pair avec la réduction de la pauvreté et une croissance solide et soutenable. La politique d'accès modifiée continuerait d'établir un équilibre entre la satisfaction des besoins de financement des pays membres et la préservation du peu de ressources concessionnelles dont dispose le FMI. En particulier, les sous-limites d'accès qui s'appliquent à la FCR seraient toujours nettement inférieures aux limites globales annuelles et cumulées dans le cadre des facilités du compte de fiducie FRPC, compte tenu de l'absence d'un programme permettant d'accéder aux TSC.

⁶⁰ Voir FMI (2009a).

61. **Avec les modifications proposées, le financement total du FMI ne devrait pas augmenter, mais son échelonnement serait mieux aligné sur la capacité de mise en œuvre.** L'accès annuel autorisé dans une FCR est généralement inférieur à celui de la FEC⁶¹. En outre, en cas d'utilisation de l'accès complet (plus élevé) de la FCR, la norme d'accès de l'accord ultérieur au titre de la FEC serait équivalente à 75 % de la quote-part (au lieu des 120% de la quote-part qui pourrait s'appliquer avec des encours inférieurs dans le cadre de la FCR).

62. **Pour les pays autres que les pays à faible revenu, il vaudrait la peine d'étudier un plafond cumulatif comparable pour une facilité non concessionnelle similaire à la FCR.** Par exemple, doubler le plafond cumulé actuel de l'AUPC à 100 % de la quote-part offrirait aux pays membres une plus grande souplesse pour entreprendre les réformes nécessaires en vue de passer à un accord assorti d'un accès à la TSC. Il serait aussi intéressant d'envisager de modifier les plafonds d'accès annuels qui tiennent compte, entre autres, des facteurs spécifiques qui sont à l'origine des besoins de balance des paiements des pays à revenu intermédiaire.

63. **L'augmentation proposée des plafonds cumulatifs pour la FCR et la nouvelle facilité proposée ne devraient pas beaucoup accroître les risques pour le FMI⁶².** Bien que la conditionnalité standard qui accompagne la FCR soit inférieure à la norme TSC de la FCE, le séquençage plus approprié du financement du FMI et le faible relèvement proposé des plafonds d'accès cumulés sont des facteurs atténuants. De plus, on peut réitérer les sauvegardes habituelles, notamment la nécessité que le FMI agisse dans le cadre d'une réponse internationale concertée aux besoins du pays (ce qui signifie que les risques sont partagés de manière adéquate entre les créanciers et les donateurs), la nécessité pour les pays membres qui cherchent à utiliser de manière répétée la FCR ou la nouvelle facilité d'établir des antécédents de politiques macroéconomiques adéquates et la nécessité de démontrer qu'un accès supérieur au financement du FMI ne présente pas de risque sérieux pour la viabilité de la dette.

B. Davantage de souplesse et de réalisme dans l'élaboration des politiques

64. **Il convient d'effectuer un arbitrage entre les nécessités associées aux situations fragiles avant de mettre au point des programmes appuyés par le FMI (ou de prodiguer des avis de politique économique).** À moyen terme, la stabilité macroéconomique est de toute évidence vitale pour sortir d'une situation de fragilité. Pour autant, à court terme, il peut être urgent de faire face à des dépenses liées à la sécurité (par exemple, démobilisation de soldats, programme d'emplois pour les hommes jeunes) ou d'offrir à la population des avantages tangibles (que l'on appelle des « résultats rapides »). Les avis de politique économique doivent pleinement tenir compte de ces besoins lorsqu'on décide à quel rythme on peut atteindre la

⁶¹ L'accès annuel dans le cadre de la FCR est plafonné à 25 % de la quote-part, comparé à un accès annuel moyen de 40 % de la quote-part avec la FEC sur la base de la norme de 120 % qui s'applique aux accords avec les pays membres dont l'accès cumulé dans le cadre de toutes les facilités est inférieur à 100 % de la quote-part.

⁶² Des travaux ultérieurs, dans lesquels les décisions spécifiques relatives aux limites d'accès seraient soumises à l'approbation du Conseil d'administration, donneront une évaluation plus complète des risques pour le FMI.

stabilité macroéconomique⁶³. Ces arbitrages peuvent être plus faciles à gérer dans le cadre d'une FCR ou d'une facilité d'urgence du CRG qui ne requièrent pas de conditionnalité relative aux TSC. Ceci étant dit, même après une transition vers un accord au titre de la FEC (le parcours le plus vraisemblable pour un pays membre à faible revenu), il convient d'adopter une démarche de réforme progressive et réaliste qui corresponde aux capacités du pays, sans pour autant négliger la nécessité d'adhérer à la norme standard de conditionnalité relative aux TSC. Dans les pays à revenu intermédiaire, où les circonstances permettent dans certains cas de surmonter plus rapidement la fragilité et où la stabilité macroéconomique n'a pas été gravement compromise, les programmes devraient tout particulièrement veiller à identifier et offrir des « résultats rapides ». Dans d'autres cas, lorsque les capacités ont été sérieusement entamées, il conviendra de privilégier une stratégie d'engagement qui se rapproche davantage de celle qui est adoptée dans les pays à faible revenu.

65. Les programmes dans les États fragiles doivent aussi faire particulièrement attention aux questions qui suivent :

- *Création d'emplois et nécessité d'une croissance solidaire.* Dans les États fragiles, la qualité, les sources et la répartition de la croissance et de l'emploi sont particulièrement importants et peuvent même être cruciaux pour étayer la stabilité politique. En tirant le meilleur parti de l'expertise d'autres institutions, particulièrement de la Banque mondiale, dans ces domaines, les services du FMI devraient s'efforcer dans leur analyse et leurs avis de politique économique d'accorder de l'importance à ces questions.
- *Dispositifs pour imprévus.* Dans les États fragiles, où les chocs économiques et politiques ainsi que les dérapages stratégiques sont monnaie courante, les programmes appuyés par le FMI doivent prévoir des dispositifs explicites pour les principaux imprévus.

66. Pour les États fragiles, le manque de capacités de mise en œuvre rend impérative la hiérarchisation systématique des réformes structurelles. Un programme simplifié axé sur les principaux domaines du renforcement de l'État sera susceptible d'améliorer les chances que les réformes essentielles soient mises en œuvre⁶⁴. Normalement, cette hiérarchisation ferait intervenir moins de repères structurels dans les programmes correspondants appuyés par le FMI que dans les cas de pays non fragiles, au moins pendant la phase initiale de transition. Cependant, il peut y avoir parfois des « créneaux d'opportunité » où la volonté politique des

⁶³ Cela ne signifie pas que l'on peut se passer de mesures structurelles à long terme, mais plutôt qu'il est important de démontrer les avantages de la réforme, même à court terme. De fait, les réformes ambitieuses et concentrées en début de parcours, telles que les réformes réussies de la GFP en Afghanistan, peuvent donner naissance à un cercle vertueux de réformes institutionnelles.

⁶⁴ Par exemple, les améliorations immédiates de la gouvernance économique sont importantes pour assurer le financement des donateurs.

autorités, le fait que la population accepte la nécessité d'un changement et un effort concerté des donateurs rendent les réformes plus ambitieuses faisables.

C. Autres modalités de catalyse des ressources des donateurs

67. **Le contexte difficile de nombreux pays fragiles se traduit par des niveaux d'aide financière qui dans certains cas sont insuffisants pour satisfaire leurs besoins.** Les États fragiles ont souvent de plus gros besoins de financement que les autres pays dont le revenu est comparable, car leurs déséquilibres macroéconomiques sont généralement prolongés et ils sont plus vulnérables aux chocs. En même temps, les donateurs doivent surmonter d'importants obstacles pour fournir un niveau substantiel d'aide en rapport avec les risques élevés associés aux pays, la faiblesse des institutions et les difficultés de dialogue. De plus, dans bien des États fragiles, le soutien des donateurs a tendance à être fragmenté avec une présence souvent limitée sur le terrain. C'est la raison pour laquelle l'aide dans son ensemble, et en particulier l'appui budgétaire, n'arrive souvent pas à satisfaire les besoins des pays⁶⁵.

68. **Le FMI pourrait s'efforcer de rehausser son rôle catalyseur dans les États fragiles, notamment s'agissant du soutien budgétaire des donateurs.** Les programmes du FMI peuvent jouer un rôle crucial pour débloquer le soutien budgétaire des donateurs en aidant les pays à éviter les écueils de la mauvaise gestion macroéconomique et en prêtant son concours au suivi et à l'amélioration de la GFP. Si apportaient Le soutien étroit de quelques donateurs bilatéraux aux programmes appuyés par le FMI permettrait de minimiser les «coûts de transaction» associés à la fourniture d'aide dans des situations fragiles car le fardeau fiduciaire pour un donateur individuel qui agit seul peut être élevé par rapport au montant de l'aide. Pour les autorités du pays bénéficiaire, il serait aussi intéressant de remplacer un cadre qui fait intervenir de nombreux donateurs dont les conditionnalités se chevauchent tout en étant différentes par un train uniforme de mesures de politique économique, notamment compte tenu des graves insuffisances en matière de capacités.

69. **Une option pourrait consister à relier dans le cadre de Fonds fiduciaires pluri-donateurs (FFPD), la composante du soutien budgétaire aux programmes appuyés par le FMI⁶⁶.** Ces FFPD, qui sont presque exclusivement axés sur le développement, ont été créés

⁶⁵ Voir *Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts*, OCDE, 2011.

⁶⁶ Cela serait similaire au Fonds fiduciaire de reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) qui a les deux, un guichet récurrent et un guichet d'investissement. Le guichet récurrent finance les dépenses budgétaires récurrentes sur la base du cadre macroéconomique budgétaire du gouvernement afghan, qui est revu par le FMI et la Banque mondiale. Les décaissements couvrent les coûts relatifs aux opérations essentielles de l'État, y compris des postes tels que la fourniture de services de base (par exemple, santé et éducation) et le paiement des traitements des fonctionnaires. Les décaissements reposent sur des critères d'éligibilité qui ont été convenus avec le gouvernement conformément au cadre fiduciaire plus général pour les dépenses de l'État, y compris la mise en œuvre globalement réussie du programme du gouvernement afghan. L'expérience qui consiste à relier les décaissements du guichet récurrent de l'ARTF aux programmes du FMI pourrait être utile pour comprendre comment ces mécanismes pourraient fonctionner à l'avenir.

dans un petit nombre de pays. Les donateurs sont conscients des nombreux problèmes que rencontre le déploiement des FFPD⁶⁷. Ils ont néanmoins conclu que dans les situations fragiles, les FFPD étaient sans doute le véhicule à privilégier pour assurer une réponse bien coordonnée et leur utilisation plus large est actuellement à l'étude. Incorporer une composante de soutien budgétaire dans ces FFPD, qui seraient gérée par la Banque mondiale ou une autre organisation internationale mais liée aux résultats dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI, permettrait de mieux intégrer l'engagement du FMI dans les efforts des autres donateurs. Lorsque les pays sont en train de sortir d'un conflit, de l'instabilité et/ou de l'isolement au niveau international, les donateurs (et éventuellement le FMI) devraient au départ mettre l'accent sur l'assistance d'urgence. Le soutien budgétaire émanant des FFPD serait vraisemblablement déclenché ultérieurement, spécifiquement une fois que le pays aura fait des progrès suffisants pour stabiliser l'économie et améliorer la GFP pour que les ressources additionnelles des donateurs soient utilisées à bon escient. À mesure que la situation économique continue de s'améliorer, le soutien budgétaire des FFPD compléterait généralement l'assistance financière du FMI qui se poursuivrait. Avec la diminution des besoins en financement du FMI, le soutien budgétaire des FFPD serait assujéti au soutien qu'offre le FMI avec les accords de précaution ou assortis d'un faible accès aux ressources du FMI. Pour finir, lorsque le pays sort de la situation de fragilité, le soutien des FFPD pourrait se poursuivre dans le contexte d'une surveillance, ou conjointement à un instrument de soutien à la politique économique (ISPE). Afin d'éviter toute perturbation inutile dans les flux d'aide en cas de dérapage de la mise en œuvre du programme, les fonds des FFPD alloués initialement au soutien budgétaire pourraient être décaissés par d'autres circuits (peut-être avec un retard)⁶⁸. Les FFPD spécifiques à un pays englobent un large éventail d'activités financées par les donateurs et il devrait donc être possible de modifier les modes de fourniture de l'aide⁶⁹.

70. Lorsqu'il n'y a pas de FFPD spécifique au pays, il faut davantage compter sur les options habituelles, à savoir associer de manière diffuse les financements des donateurs aux programmes du FMI. La démarche adoptée dans le cas de la Cisjordanie et la bande de Gaza (annexe 5), dans laquelle FMI fournit le cadre de politique macroéconomique appuyé par

⁶⁷ La mise en place des FFPD pose un certain nombre de problèmes bien connus : (a) les intérêts des donateurs sont souvent conflictuels; (b) dans la pratique, les FFPD ont été longs à mettre en place et (c) les décaissements sur les FFPD ont fréquemment été soumis à des conditions de GFP draconiennes.

⁶⁸ Par exemple, les fonds pourraient être décaissés sous la forme d'un soutien sectoriel ou à un programme ou en faveur d'une organisation non-gouvernementale (NGO) qui se verrait chargée de fournir un service qui l'aurait autrement été par l'État. L'objection éventuelle au fait qu'un lien entre une part importante du soutien des donateurs et un programme appuyé par le FMI est susceptible d'aggraver la volatilité de l'aide pourrait ainsi être levée.

⁶⁹ Cela pourrait être un mécanisme de mise en œuvre de la recommandation du Rapport sur le développement dans le monde de 2011 à savoir que les donateurs modulent leur mode de fourniture d'aide afin de préserver les incitations à utiliser l'aide de manière efficace, tout en maintenant le volume global d'assistance pour éviter de mettre en danger les objectifs de réduction de la pauvreté.

les décaissements des donateurs, pourrait servir de modèle. Ces mécanismes de financement exigent une mise au point méticuleuse afin d'éviter d'induire une trop grande volatilité de l'aide. L'un des inconvénients, par rapport au soutien plus officiel que peut offrir un FFPD, c'est que certains pays membres ne sont peut-être pas en mesure d'attirer des dons ou des ressources hautement concessionnelles dans les volumes requis, ou que les décaissements des donateurs sont retardés, ce qui peut avoir des effets négatifs particulièrement sérieux dans les États fragiles⁷⁰. Il serait donc nécessaire que les services du FMI, en coordination avec la Banque mondiale, attirent davantage l'attention des donateurs sur les risques d'un ajustement imputable à un financement insuffisant.

D. Comprendre le contexte politique

71. **Il est nécessaire de bien comprendre le contexte politique pour juger les risques de l'engagement.** Cela est vrai pour tout engagement auprès de n'importe quel pays membre, mais il est particulièrement important que les responsables de la transition dans les États fragiles soient d'accord avec le processus de changement car cela réduit le risque de conflit et accroît les chances de réussite de l'engagement. Pour évaluer les risques d'un engagement, il est donc crucial de mesurer l'ampleur de ce soutien ainsi que son évolution éventuelle, y compris par le biais du travail d'autres donateurs. Avant de s'engager, le FMI devrait aussi bien saisir les risques et les nuances politiques d'une situation fragile, notamment connaître l'histoire récente du pays et tenir compte des exigences particulières de ces situations lors de l'élaboration de ses propres programmes.

72. **À cet égard, il pourrait être utile de suivre les progrès des indicateurs de fragilité dans les rapports des services du FMI.** Par exemple, ces indicateurs pourraient inclure des indicateurs de violence ou les conclusions d'enquêtes sur la perception de l'État, puisque ceux-ci sont de plus en plus fréquemment disponibles. Le FMI pourrait aussi collaborer avec l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres institutions qui produisent des statistiques sur le marché du travail afin d'aider les pays à communiquer des données plus fiables sur l'emploi. Outre la croissance globale du PIB, un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer qu'il était important de suivre l'emploi.

73. **Les rapports des services du FMI doivent clairement expliquer comment les programmes ont été mis au point pour s'adapter au contexte politique et social.** Ils doivent donc expliquer comment le contexte politique, les principales lignes de fracture de la société, les grandes attentes sociales et les capacités de l'État ont influé sur les principales mesures structurelles du programme et sur le panachage du financement et de l'ajustement. À cet égard, il conviendrait que les services du FMI s'inspirent des analyses publiées par les donateurs dans le contexte de leurs propres travaux. Les services du FMI, notamment les représentants résidents, devraient aussi être encouragés à faire leur propre évaluation de la situation politique

⁷⁰ En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, ce dernier inconvénient s'est traduit par l'apparition d'arriérés.

et à en rendre régulièrement compte au siège⁷¹. Ces analyses permettraient aux services du FMI de mieux apprécier les questions politiques, mais toutes ces informations ne peuvent figurer sur les documents du Conseil car elles sont trop sensibles.

E. Intensifier la coopération avec les donateurs

74. **Le modèle d'engagement proposé décrit dans le présent document exigera une coordination très étroite avec la communauté des donateurs.** Les donateurs, eux-mêmes déçus par leurs propres efforts de collaboration à ce jour, examinent un nouveau modèle de coordination dans lequel ils envisagent la participation du FMI (appendice 3). Dans ce cadre, le FMI, connaissant l'enveloppe des ressources, peut utilement jouer les rôles suivants :

- *Hiérarchisation* : les services du FMI peuvent rappeler aux donateurs quelle est l'enveloppe des ressources et aider à hiérarchiser les quelques objectifs clés afin d'en faciliter la réalisation⁷².
- *Résultats rapides* : il est vraisemblable que nombre de ces initiatives ne feront pas partie des domaines de compétences fondamentales du FMI et devront être mises en œuvre par d'autres partenaires. Le FMI peut néanmoins participer au processus de prise de décisions sur la nécessité des mesures clés afin de veiller à ce que les conséquences financières soient prises en compte.

75. **Une coordination plus étroite avec les donateurs aiderait le FMI à mieux comprendre le contexte politique.** Certes, les représentants résidents jouent déjà un rôle crucial pour tenir le FMI au courant de la situation politique, mais un débat plus structuré sur la nécessité d'initiatives clés pour alléger les préoccupations au niveau de la politique économique permettront au FMI de mieux comprendre les contraintes politiques.

76. **Les modalités d'une coordination plus efficace devront être définies par les donateurs eux-mêmes.** Il est encourageant que l'INCAF, où sont représentés la plupart des grands donateurs, examine cette question et ait proposé un mécanisme pour améliorer la coordination au niveau du pays.

77. **Pour collaborer étroitement avec les donateurs dans le cadre de leurs nouvelles modalités d'intervention dans les États fragiles, le FMI devra avoir une plus grande présence sur le terrain,** ce qui peut exiger des chefs de mission qu'ils se rendent sur place plus fréquemment que tous les trimestres ou tous les six mois. Cela peut aussi exiger que les

⁷¹ Un certain nombre de départements géographiques ont de temps à autres demandé à leurs représentants résidents de préparer des rapports mensuels à l'intention de leur directeur de département; ils étaient encouragés à aborder un large éventail de sujets, notamment la situation politique dans le pays.

⁷² Une meilleure hiérarchisation incitera aussi les autorités du pays à s'impliquer davantage dans le programme et leur permettra de jouer un rôle plus actif dans la coordination du programme de réformes.

représentants résidents travaillent plus activement avec les donateurs pour mettre au point des solutions créatives aux problèmes des États fragiles.

F. Assistance technique

78. **Dans les États fragiles, des plans de renforcement des capacités cohérents et suffisamment financés sont essentiels pour appuyer les actions de politique économique dans le cadre de programmes appuyés par FMI ou pour faciliter l'adoption des recommandations du FMI dans le cadre de la surveillance.** Ces plans doivent reconnaître que compte tenu des graves lacunes en matière de capacités, le rythme d'adoption des recommandations peut-être plus lent que dans les autres pays membres.

79. **L'évaluation des besoins en assistance technique doit s'efforcer de distinguer les cas où une présence sur le terrain peut être nécessaire pour mettre en œuvre les principales recommandations de bonnes pratiques** (bien adaptées aux conditions locales) au début de la transition. Les conseillers résidents peuvent non seulement aider les responsables du pays dans la mise en œuvre au jour le jour, mais aussi transférer des connaissances et renforcer les capacités de manière plus intense que dans le cadre d'une mission. Comment on l'a vu plus haut, le FMI a détaché des conseillers résidents financés par les donateurs dans les États fragiles pour aider les autorités du pays à mettre en œuvre les avis de politique économique, ainsi que pour coordonner et suivre les recommandations d'assistance technique. Il convient de poursuivre ces efforts pour encourager le recours à ces conseillers financés par les donateurs.

80. **Il convient de poursuivre les récentes initiatives en vue d'adopter pour l'assistance technique du FMI une perspective à moyen terme afin de satisfaire les besoins à long terme de renforcement des capacités des États fragiles.** Les récentes initiatives nouvelles en ce sens incluent les Fonds de fiducie spécialisés et la gestion par le Département des finances publiques de tous les projets financés par l'extérieur selon une démarche programmatique à moyen terme. Il serait aussi utile d'envisager l'adoption sur plusieurs années d'un Plan régional d'allocation (PRA) et d'une Note de stratégie régionale (NSR)⁷³. Parallèlement, avec la réduction des ressources internes destinées à l'assistance technique, le financement souple se fait plus rare pour les États fragiles lorsque la dynamique politique change et des opportunités d'engagement se présentent. Un nouveau Fonds de fiducie spécialisé pour les États fragiles pourrait combler cette lacune. On pourrait aussi envisager une nouvelle expansion des fonds de fiducie aux fins de l'assistance technique spécifique à un pays.

⁷³ Lorsqu'on élabore des plans de renforcement des capacités et pour améliorer l'efficacité de l'assistance technique, il est important d'obtenir la participation des centres d'assistance technique régionaux et de faire participer les principaux donateurs au processus dès le départ.

G. Questions de ressources humaines

81. **Il pourrait aussi être utile de procéder à un certain nombre de changements dans les procédures fonctionnelles internes pour renforcer les capacités du FMI à aider les États fragiles à la fois dans le contexte d'un programme et dans celui de la surveillance.**

Dans l'enveloppe budgétaire globale du FMI, un certain nombre de mesures pourraient être envisagées : i) renforcer les équipes des services du FMI affectées à des États fragiles; ii) établir la priorité des détachements des représentants résidents dans les États fragiles, notamment s'agissant de la fourniture de conseils pratiques pour aider à la mise en œuvre des politiques et iii) attirer des candidats de haute qualité pour travailler sur les pays qui sont dans des situations fragiles ou pour y être détachés. Pour ce qui est de ce dernier point, il est important de reconnaître que les compétences requises pour travailler avec efficacité dans les situations fragiles peuvent aller au-delà des compétences habituelles macroéconomiques et humaines privilégiées par le FMI. Ces compétences devront notamment être complétées par une connaissance et une appréciation du contexte local ainsi que par une capacité à saisir les subtilités et les nuances des différents contextes politiques. Le FMI devrait aussi envisager de mettre au point des principes et des modules de formation pour préparer les membres de ses services à travailler dans des contextes de fragilité.

82. **Il conviendra peut-être de modifier les incitations pour attirer des personnes compétentes pour travailler sur des pays fragiles⁷⁴.** Une revue de la gamme des prestations du FMI pourrait se justifier afin d'assurer que les personnes qui acceptent d'être détachées dans des conditions de vie et de travail difficiles, fréquentes dans nombre de pays fragiles, se voient accorder les incitations qui conviennent. On pourrait aussi envisager des incitations additionnelles pour le personnel basé au siège, telles que des congés de compensation supplémentaires pour ceux qui se rendent dans des pays moins sûrs, ou encore des incitations liées à leur carrière. Il est aussi essentiel de faire clairement savoir que l'institution accorde une grande valeur au travail réalisé sur les États fragiles, et que ce travail est pris en compte lorsque sont prises les décisions de promotions.

VI. CONCLUSIONS, QUESTIONS À DÉBATTRE ET ÉTAPES SUIVANTES

83. **Pour faire évoluer le travail du FMI dans les situations de fragilité, l'institution devra voir l'engagement dans ce type de contexte sous un autre angle.** En tant qu'institution, le FMI n'a jamais hésité à se lancer dans des situations très difficiles, mais il a cherché à gérer les risques en préconisant des réformes audacieuses. Dans les États fragiles, le FMI devra faire face à la réalité qu'un engagement effectif est un processus de longue haleine, que les risques ne peuvent être facilement éliminés, mais que l'institution a un rôle important à jouer pour concrétiser les avantages très tangibles d'une transition réussie. De même, le FMI a

⁷⁴ Les environnements dangereux, les conditions de travail ardues, les niveaux de stress élevés et la perception d'une absence de reconnaissance et de perspectives de carrière sont autant d'obstacles cités lorsqu'il s'agit d'attirer des candidats pour travailler sur des États fragiles.

traditionnellement axé ses travaux sur la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles jugées cruciales au niveau macroéconomique. Bien que cette définition étroite des questions macroéconomiques puisse se prêter à un contexte non fragile qui autorise ce type de cloisonnement, il ne faut pas ignorer l'économie politique des réformes dans les situations de fragilité.

84. **Il sera indispensable de rallier le soutien institutionnel pour faire évoluer les opérations du FMI.** À cet égard, il sera aussi important de se souvenir que les erreurs sont inévitables et que plus que dans les autres domaines d'intervention, le processus d'engagement dans les situations de fragilité se fera par tâtonnements.

85. **Que pensent les administrateurs des questions suivantes :**

- l'évaluation de l'engagement du FMI dans les états fragiles présenté dans la Section IV, et
- les propositions du présent document visant à renforcer l'efficacité de l'engagement du FMI dans les États fragiles, tel que décrit dans la Section V, qui prévoit un recours plus fréquent à la FCR et à une facilité de financement d'urgence non concessionnelle réformée, des modifications des limites d'accès au titre de la FCR et de la facilité réformée du CRG pour l'assistance d'urgence, la souplesse accrue de l'élaboration des programmes, une utilisation plus efficace des FFPD pour catalyser les ressources des donateurs, une plus grande importance accordée aux contextes politiques, une coordination plus étroite entre les donateurs et les services et FMI, la fourniture d'une assistance technique et les questions relatives aux ressources humaines?

86. En fonction des vues des administrateurs, les étapes qui suivent pourraient inclure la préparation : i) de documents du Conseil présentant des positions spécifiques et des décisions relatives à l'accès dans le cadre de la FCR et d'une facilité de financement d'urgence non concessionnelle réformée; ii) d'une note d'orientation sur les propositions avalisées par le Conseil et iii) d'un travail interne plus approfondi sur les incitations à travailler sur des États fragiles.

Appendice 1. Définitions de la fragilité, indices transversaux et classement des pays

87. Notion complexe et multidimensionnelle, la fragilité a donné lieu à diverses définitions qui diffèrent sensiblement (Tableau 2) mais qui ont un point commun. Il se reflète dans le consensus de base au sein de la communauté des bailleurs de fonds résumée par l'OCDE (2007) dans les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires : *«un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme»*.

Tableau 2. Définitions des États fragiles

Source	Définition
Banque mondiale (2011b)	«État fragile» est le terme utilisé pour décrire les pays aux prises avec des difficultés de développement particulièrement graves : faible capacités institutionnelles, mauvaise gouvernance et instabilité politique. Souvent ces pays sont en proie à des violences constantes, réminiscences de graves conflits antérieurs.
OCDE (2008)	Un État fragile [est] dans l'incapacité de répondre aux attentes ou de gérer les mutations des attentes de la population, par le processus politique [...]. Les questions relatives à la légitimité de l'État (que celle-ci soit considérée comme une valeur intrinsèque ou issue d'un processus historique), auront une incidence sur ces attentes, tandis que les résultats, mesurés à l'aune des besoins de la population, ainsi que la qualité de la participation/du processus politique, renforceront (ou affaibliront) cette légitimité.
CE (2007)	Le concept de fragilité s'applique à des structures faibles ou défaillantes et à des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens.
DFID (2005)	Le DFID définit les États fragiles, à des fins pratiques, comme ceux dont les gouvernements ne peuvent ou ne veulent fournir les prestations essentielles de l'État à la majorité de leur population, y compris aux plus démunis. [...] le DFID ne limite pas sa définition des États fragiles à ceux qui sont touchés par un conflit.
USAID (2005)	L'USAID emploie l'expression « État fragile » pour désigner un large éventail de situations où les structures étatiques sont déstructurées, défaillantes ou en recomposition [...] La stratégie de l'USAID fait la distinction entre les États fragiles vulnérables et ceux qui sont déjà en crise.

88. **Les indices de fragilité communs à tous les pays transposent ces définitions en termes opérationnels de différentes manières.** Ils se fondent en général sur l'exercice des fonctions essentielles de l'État selon les critères suivants : i) *accomplissement effectif* (des fonctions de l'État); ii) *exercice de l'autorité* (monopole de l'usage légitime de la force); et iii) *légitimité* (libre acceptation par le public de l'exercice des prérogatives de l'État). Mais plusieurs indices se fondent sur différentes séries d'indicateurs mesurables des prérogatives d'un État, surtout en raison de différentes orientations normatives⁷⁵. Cela aboutit à intégrer différentes dimensions conceptuelles (sécuritaires, politiques, économiques, sociales et environnementales) et à utiliser différentes méthodes d'agrégation (moyennes simples ou moyennes pondérées).

89. Mais malgré ces différences de définition et de méthodologie, les classifications des États fragiles s'apparentent globalement les unes avec les autres. En fait, les listes des États fragiles reposant sur les notes attribuées aux indicateurs, sont largement convergentes (Tableau 3).

Tableau 3. Listes des États fragiles

	Liste des États fragiles et en conflit de la Banque mondiale, 2011 ^{3/}	Liste du CAD de l'OCDE ^{4/}	Liste des pays subsahariens de la CE, 2009 ^{5/}
Nombre total de pays	33	43	29
Afghanistan	X	X	
Angola	X	X	X
Bosnie-Herzégovine 1/	X		
Burundi	X	X	X
Cameroun		X	X
République Centrafricaine	X	X	X
Tchad	X	X	X
Comores	X	X	X
Congo, R.D.	X	X	X
Congo, Rép. Du	X	X	X
Côte d'Ivoire	X	X	X
Djibouti		X	X
Guinée équatoriale 1/		X	X
Érythrée	X	X	X

⁷⁵ Cf. Mata et Ziaja (2010), qui présentent aussi une analyse des indicateurs croisés de fragilité les plus marquants tels que : *Bertelsmann Transformation Index State Weakness Index* de Bertelsmann Stiftung; *Country Indicators for Foreign Policy Fragility Index (CIFP)*, de la Carleton University, l'*Évaluation des institutions et politiques nationales (EPIN)* de la Banque mondiale; l'*Indice des États défailants* de la Fondation pour la paix; *Global Peace Index* de l'Institute for Economics and Peace; le *Harvard Kennedy School Index of African Governance* de Harvard University; *Index of State Weakness in the Developing World*, de la Brookings Institution; *Peace and Conflict Instability Ledger*, University of Maryland; *Political Instability Index* The Economist Group; *State Fragility Index*, George Mason University; et les *Indicateurs de gouvernance, de stabilité politique et d'absence de violence dans le monde* de la Banque mondiale.

	Liste des États fragiles et en conflit de la Banque mondiale, 2011 ^{3/}	Liste du CAD de l'OCDE ^{4/}	Liste des pays subsahariens de la CE, 2009 ^{5/}
Éthiopie		X	X
Gambie		X	X
Géorgie	X		
Guinée	X	X	X
Guinée-Bissau	X	X	X
Haïti	X	X	
Iraq 1/	X	X	
Kenya		X	X
Kiribati	X	X	
Corée, R.D. 2/		X	
Kosovo 1/	X		
Libéria	X	x	X
Mauritanie			X
Myanmar	X	x	
Népal	X	x	
Niger		x	X
Nigéria		x	X
Pakistan		x	
Papouasie-Nouvelle-Guinée		x	
Rwanda		x	X
São Tomé-et-Principe	X	x	X
Sierra Leone	X	x	X
Salomon, Îles	X	x	
Somalie	X	x	X
Soudan	X	x	X
Tadjikistan	X	x	
Timor-Leste	X	x	
Togo	X	x	X
Tonga		x	
Ouganda		x	X
Cisjordanie et Bande de Gaza 2/	X	x	
Sahara occidental 2/	X		
Yémen	X	x	
Zimbabwe	X	x	X

1/ Non admis au Fonds fiduciaire PPTE.

2/ Ne fait pas partie des États membres du FMI.

3/ Les critères de la Banque mondiale sont : a) une note moyenne harmonisée EPIN de 3,2 ou moins; b) la présence d'une mission de construction de la paix de l'ONU et/ou d'instances régionales durant les trois années précédentes (voir Banque mondiale 2011c).

4/ Établie à partir des deux quintiles inférieurs de l'EPIN 2008 de la Banque mondiale, de l'ISWDW 2008 de la Brookings Institution et des listes CIFP 2008 (voir OCDE 2010).

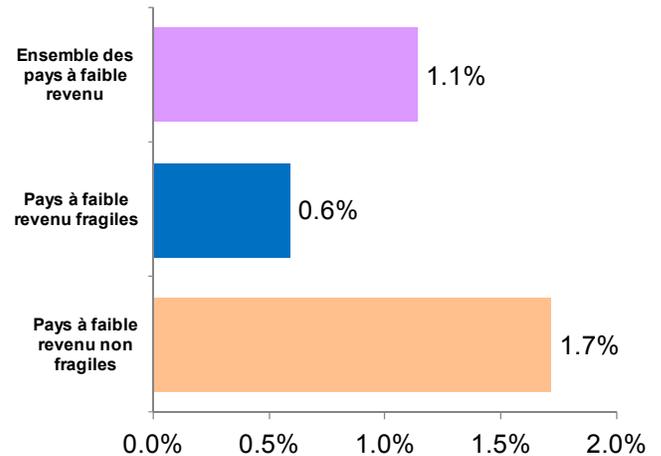
5/ Établie à partir des deux quintiles inférieurs de l'EPIN 2007 de la Banque mondiale, de l'ISWDW 2008 de la Brookings Institution et des listes CIFP 2007 (voir CE 2009). Limitée aux pays de l'Afrique subsaharienne.

Appendice 2. Travail analytique axé sur la fragilité du cadre macroéconomique⁷⁶

90. **Les États fragiles pâtissent d'une fragilité politique et macroéconomique.** Partant d'un échantillon de 72 pays (dont 40 sont des États fragiles) cette analyse conclue que, outre la fragilité politique, les États fragiles se caractérisent par une faible capacité institutionnelle, la mauvaise gouvernance et une situation de conflit, auxquelles s'ajoutent une très grande fragilité macroéconomique qui se manifeste par une croissance lente et en dents de scie.

Graphique 6 – Taux de croissance moyen du PIB réel, 1970-2009

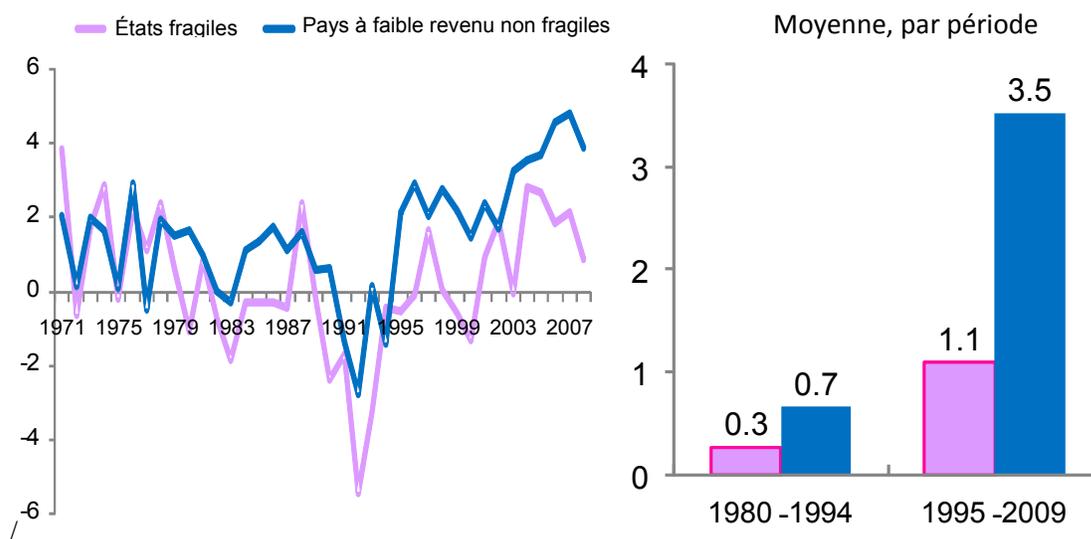
91. **Les États fragiles ont un niveau moyen de croissance beaucoup plus bas que celui des pays à faible revenu (graphiques 6 et 7).** Pour comprendre l'état et les causes de la médiocrité des résultats économiques de ces pays, cette section décrit d'abord les différences entre ces pays et le reste des pays à faible revenu. Alors que sur la période 1970-2009 le taux moyen de croissance du PIB réel par habitant des pays à faible revenu non fragiles a été de 1,7 %, il n'a été que de 0,6 % dans les États fragiles.



92. **L'écart de croissance s'est fortement accru au milieu des années 1990, avec le démarrage du processus de mondialisation commerciale et financière.** L'écart de croissance entre les États fragiles et les États non fragiles, de 0,8 % seulement sur la période 1980-1994, a été porté à 2,4 % durant les quinze années suivantes (1995-2009). Cette évolution spectaculaire montre que, bien que les États non fragiles aient tiré parti du contexte économique favorable lié à la nouvelle vague du processus de mondialisation et de réformes du milieu des années 1990, les États fragiles n'en ont que faiblement profité.

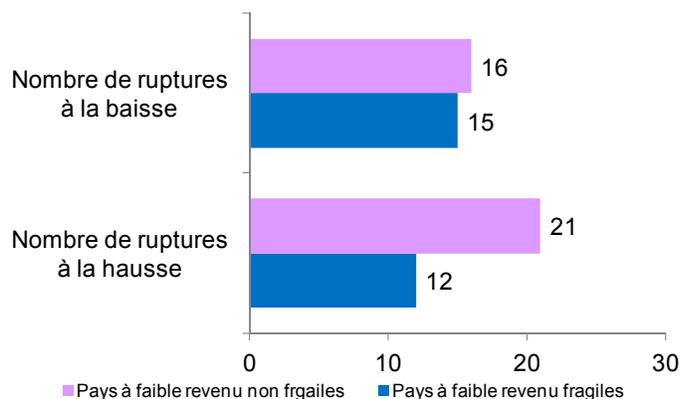
⁷⁶ Cet appendice utilise un échantillon d'États fragiles ayant une note EPIN inférieure ou égale à 3,3 (plutôt que 3,2 dans la définition standard de la Banque mondiale) pour obtenir les degrés de liberté nécessaires aux fins de l'analyse empirique. Cette démarche ne s'écarte pas des définitions utilisées parfois dans le cadre d'autres études. Chauvet et Collier (2008) par exemple définissent les pays durablement en transition comme ceux dont la note EPIN est supérieure à 3,5 durant cinq années consécutives.

Graphique 7 – Taux de croissance du PIB réel sur la durée (en pourcentage)



Graphique 8 – Ruptures de la croissance du PIB, 1960-2009

93. **Les mauvais résultats de croissance des États fragiles se caractérisent par de nombreux épisodes de ralentissement de la croissance.** À partir de la méthodologie de Berg, Ostry et Zettlemeyer (2008), nous décrivons les épisodes de forte croissance et de croissance négative, comme des phases de rupture en hausse et en baisse de la croissance tendancielle des pays. Le graphique 8 montre que les États fragiles et les autres pays à faible revenu ont connu des phases d'accélération et de décélération de la croissance au cours des cinquante dernières années. Il faut toutefois noter que si les États fragiles ont connu en gros le même nombre de ruptures à la hausse (périodes de croissance forte et durable) que les pays non fragiles, ils ont présenté près de deux fois plus de ruptures à la baisse (21 contre 12). Cette étude suggère donc que le faible taux moyen de croissance des États fragiles serait principalement dû à de longues périodes de croissance très décalée voire négative, plutôt qu'à des épisodes prolongés de faible croissance et d'«équilibre précaire».



94. **Une vaste série d'indicateurs montre que les conditions préalables de la croissance dans les États fragiles sont plus contraignantes que dans les autres pays à faible revenu.** Le graphique 9 présente une situation comparative des États fragiles et des pays à faible revenu au regard de leurs situations de départ, de leur niveau de développement économique et de

stabilité macroéconomique. Par définition, les États fragiles présentent un cadre institutionnel moins robuste, illustré par leur note EPIN et leur *Indice de gestion de l'investissement public (IGIP)* plus faibles (Dabla-Norris *et al.*, 2011). Ils pâtissent aussi d'un environnement politique instable, que dénote leur nombre plus élevé de conflits civils. La variable de la situation géographique montre qu'un pourcentage plus élevé d'États fragiles sont côtiers, ce qui – tout en leur conférant un avantage comparatif en matière d'échanges commerciaux, les rend plus vulnérables à des catastrophes naturelles. Enfin, les États fragiles ont une base d'exportation moins diversifiée. Il est évident que les États fragiles ont des situations de départ moins favorables à tous égards et s'agissant en particulier de leur capacité institutionnelle et de la forte probabilité de conflit civil (panneau du haut, graphique 9).

95. **Le panneau du milieu du graphique 9 compare les États fragiles et les pays à faible revenu au regard de trois variables du modèle classique de croissance : le PIB par habitant, l'investissement et le capital humain (nombre d'années de formation et santé).** Les résultats sont particulièrement frappants pour l'investissement, l'éducation et la santé dans lesquels les États fragiles sont très en retard par rapport aux pays à faible revenu. Dans les États fragiles plus précisément, en moyenne 10 % seulement de la population atteint le niveau secondaire et le taux de mortalité infantile est très élevé, à 9,6 %. En considérant que les pays à faible revenu, dans leur ensemble, présentent de très faibles indicateurs quant à ces quatre variables, le très bas niveau des États fragiles est alarmant.

96. **Enfin, le panneau inférieur du graphique 9 montre la situation des deux groupes de pays en termes de variables macroéconomiques, c'est-à-dire, l'inflation, les réserves de change et le ratio dette/PIB.** Il montre que dans les États fragiles, le degré d'instabilité macroéconomique est beaucoup plus élevé que dans les pays à faible revenu. À titre d'exemple, le ratio dette publique/PIB des États fragiles est le triple de celui des autres pays à faible revenu et les réserves de change des États fragiles sont aussi inférieures à celles des pays à faible revenu. L'inflation moyenne sur la période 1970-2007 a toutefois été à peu près égale : 15 % pour les États fragiles contre 14 % dans les autres pays à faible revenu⁷⁷.

97. **L'impact des grands chocs sur les niveaux de production des États fragiles est beaucoup plus marqué.** Notre analyse repose sur une fonction impulsion-réaction utilisant un modèle autorégressif de taux de croissance de la production, augmenté de plusieurs chocs de substitution comme Cerra et Saxena (2008)⁷⁸. À partir de données de panel des pays à faible revenu, nous étudions l'impact d'une large série de chocs, économiques et politiques, assez courants dans les pays à faible revenu. Les fonctions impulsion-réaction d'un seul choc sont

⁷⁷ Ici, le taux d'inflation se situe uniquement dans une bande de trois écarts autour du niveau médian, excluant donc quelques cas extrêmes.

⁷⁸ Cerra et Saxena (2008) en particulier, calculent la relation statistique entre la croissance et plusieurs types de chocs en appliquant un modèle autorégressif à variable unique aux taux de croissance, tenant compte de la non stationnarité de la production et la corrélation des séries de données sur les taux de croissance.

données avec une marge d'erreur d'un écart-type tirée d'un millier de simulations de Monte Carlo (graphique 10).

98. **Les États fragiles ont connu, de tout temps, de fortes pertes de production ayant eu des effets plus durables chez eux que les autres pays à faible revenu.** Quatre ans après un choc des termes de l'échange par exemple, les États fragiles enregistrent une perte de production de 5 % environ alors que les autres pays à faible revenu connaissent une baisse de production de l'ordre de 2 %. En cas de chocs de l'IDE, les États fragiles subissent une baisse plus brutale et prolongée de leur production d'environ 10 %. Un choc politique (accentuation de l'exercice du pouvoir exécutif sans contrôle) entraîne aussi une perte de 15 % dans les États fragiles contre 5 % dans les autres pays à faible revenu. En bref, l'analyse impulsion-réaction montre des pertes de production plus fortes et persistantes liées aux variables politiques et économiques dans les États fragiles, contrairement aux autres pays à faible revenu.

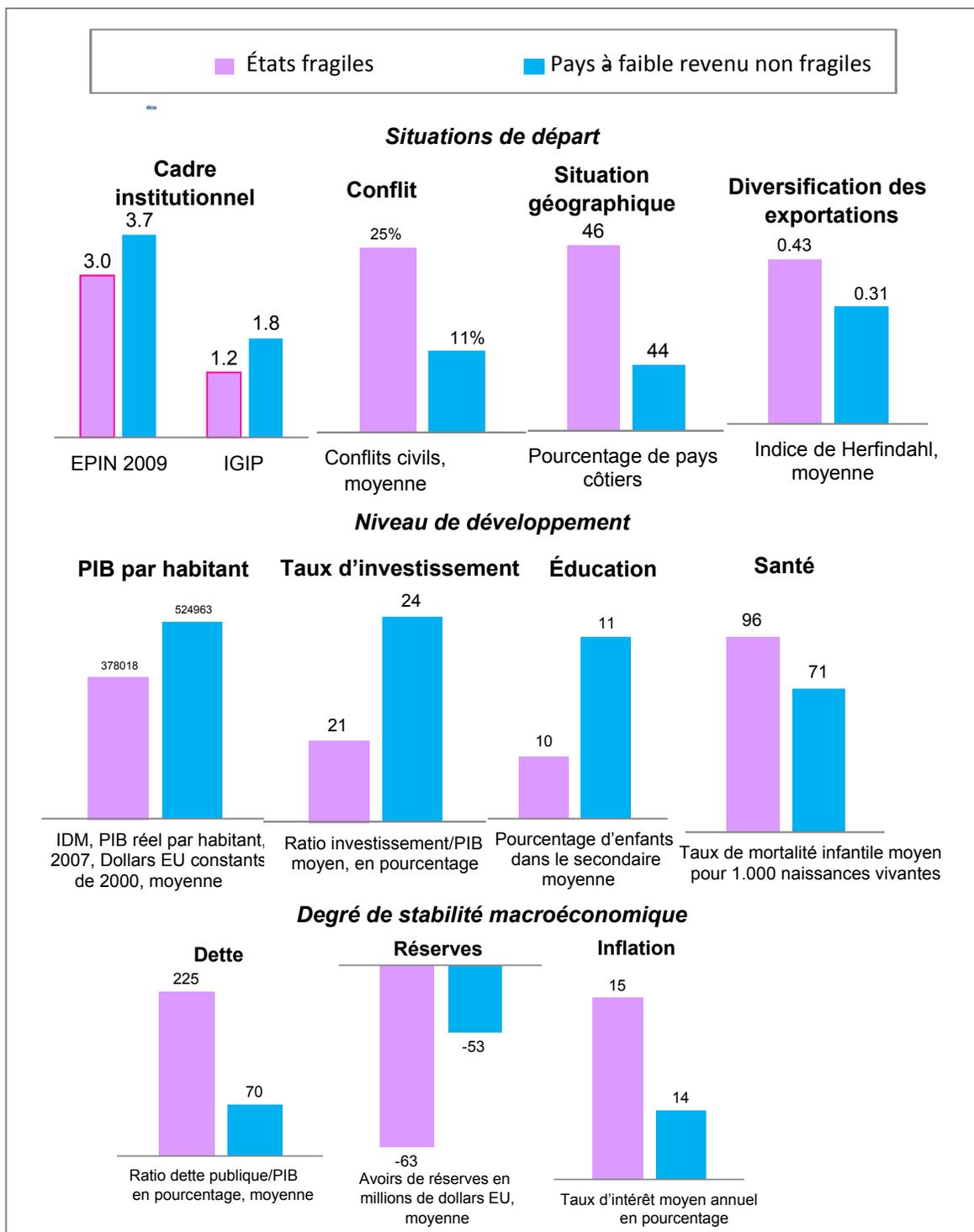
99. **L'AT, l'aide financière et les réformes macroéconomiques peuvent toutes contribuer à des inversions de tendance dans les États fragiles mais elles doivent être convenablement enchaînées.** S'il est vrai que l'aide extérieure aux États fragiles est jugée cruciale, une véritable coordination, c'est-à-dire, la bonne articulation de l'AT, des financements et des réformes, ce qui importerait plus pour renforcer la situation économique et stimuler la croissance⁷⁹. De récents travaux de Chauvet et Collier (2008) ont porté sur les conditions préalables aux inversions de tendance dans une série d'États fragiles (définition basée sur l'EPIN). À partir d'un modèle de régression de Probit où la variable endogène est la probabilité d'une amorce d'inversion, ils constatent que si les prestations d'assistance technique appropriées des bailleurs de fonds peuvent fortement réduire le temps de défaillance d'un État, d'importants volumes d'aide financière peuvent avoir un effet inverse.

100. **Les résultats empiriques signalent donc jusqu'à présent, une forte contribution de l'AT à l'augmentation de la probabilité d'inversion de la fragilité politique et macroéconomique.** Motivés par le constat que les États fragiles présentent plus de ruptures à la baisse que les autres pays à faible revenu, nous avons étendu le modèle régressif de Collier-Chauvet Probit au calcul des déterminants de la probabilité de ruptures à la baisse. Nous avons étudié en particulier, diverses caractéristiques de ces ruptures et leur lien avec l'aide financière et l'AT. La colonne 1 du tableau 4 présente les résultats de base de Chauvet et Collier (2008) où l'AT accroît fortement la probabilité d'échapper à la fragilité politique (mesurée par un saut de la note EPIN). La colonne 2 présente les résultats de notre analyse montrant aussi que l'AT peut réduire la probabilité d'une rupture à la baisse dans les États fragiles. Ces calculs résistent à l'inclusion d'autres variables comme les conflits, l'éducation et la croissance démographique,

⁷⁹ Une précédente étude de Collier et Hoeffler (2004) exclusivement centrées sur les pays sortant d'une guerre civile montre que les bailleurs de fonds devraient étaler progressivement leur aide au cours des quatre premières années qui suivent la fin du conflit. Ils ont toutefois tendance à faire le contraire pour fournir des montants d'aide substantiels dès la fin du conflit, avant de « la réduire au moment où elle devrait au contraire augmenter ».

ce qui tendrait à montrer que l'AT est peut être la plus puissante forme d'aide susceptible d'amorcer une inversion de tendance dans les États fragiles.

Graphique 9 – Conditions préalables à la croissance dans les États fragiles

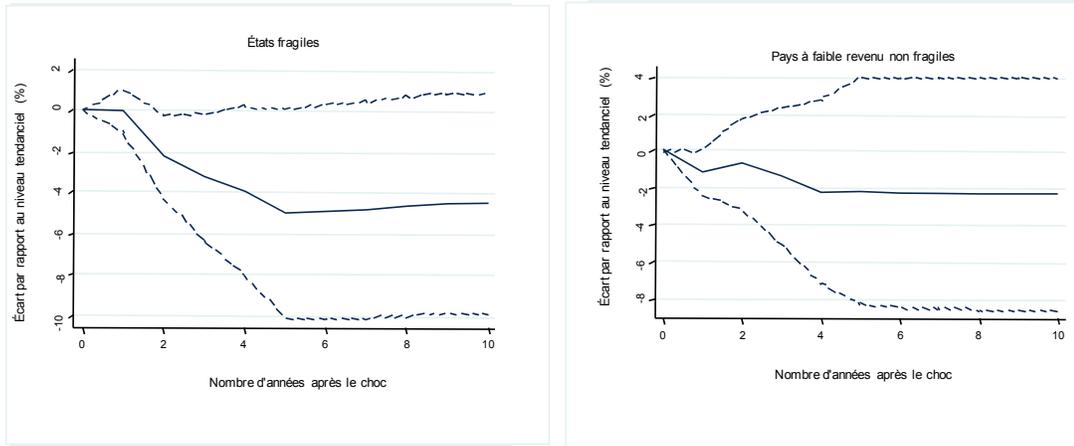


Sources : Base de données des *Perspectives de l'économie mondiale (WEO)*; calculs des services du FMI.

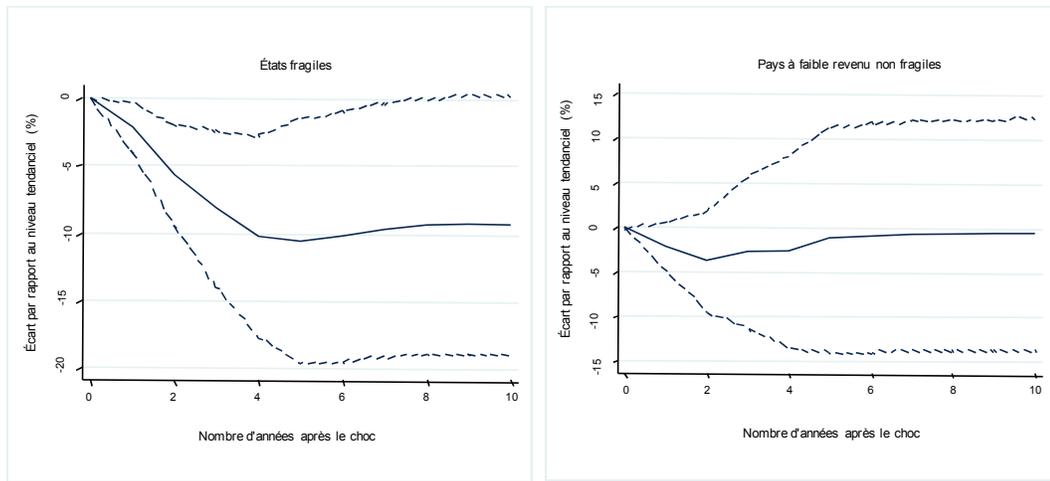
Note : Sauf indication contraire, les données couvrent la période 1970-2008.

Graphique 10. Réaction aux chocs en termes de pertes de production

Chocs afférents aux termes de l'échange



Chocs afférents à l'IDE



Augmentation/Reforcement des régimes autoritaires

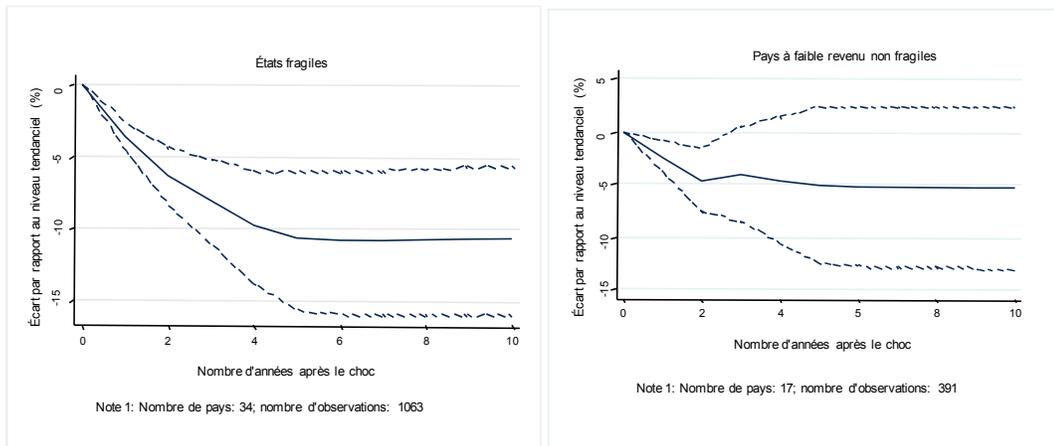


Tableau 4. Résultats de l'application de la régression de Probit aux États fragiles

VARIABLES	Amorce d'une inversion durable (de 2,5 à 3,5)	Ruptures à la baisse
Scolarisation secondaire	0.161*** (0.0645)	-0.0445 (0.0390)
Rente de ressources (% PIB)	-4.565** (2.589)	1.696 (1.320)
<i>Ln</i> de la population	0.298** (0.158)	-0.0491 (0.0914)
Aide (% PIB) décalée	-0.0583* (0.0359)	-0.00495 (0.0217)
Ass. tech. (% PIB) décalée	0.219** (0.127)	-0.225*** (0.0974)
Constant	-4.884**** (1.533)	-1.112 (0.895)
Observations	344	579

Erreur type robuste entre parenthèses

**** p<0.01, *** p<0.05, ** p<0.1, * p<0.15

Appendice 3. Interventions de la communauté internationale dans les États fragiles

Forums internationaux sur les situations de fragilité et de conflit

101. Plusieurs forums ont été créés pour aider la communauté internationale à harmoniser les interventions dans les situations de fragilité. Parmi les plus importants on peut citer :

- *Le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF)*: créé en 2009 par l'OCDE à titre d'organe subsidiaire du Comité d'aide au développement (CAD). En vue de promouvoir une démarche qui intègre l'ensemble des instances gouvernementales, l'INCAF rassemble des experts gouvernementaux et d'institutions internationales de divers horizons sur les thèmes de la paix, de la sécurité, de la gouvernance et de l'efficacité du développement.
- *Comité pour la construction de la paix (CCP)* : créé en 2006, le CCP des Nations Unies soutient les efforts de paix dans les pays sortant d'un conflit. Il a pour mandat de réunir tous les acteurs pertinents afin de canaliser les ressources et de proposer des stratégies intégrées d'édification de la paix et de reconstruction dans les pays sortant d'un conflit. Il vise à rendre les financements prévisibles pour l'exécution immédiate d'actions de reconstruction et la réalisation d'investissements financiers continus à moyen et long terme, et à favoriser l'adoption de bonnes pratiques de collaboration entre les acteurs politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement.
- *Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État* : le Dialogue international rassemble plusieurs parties prenantes dans un échange ouvert et direct qui vise à améliorer les efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État dans les pays en situation de fragilité ou de conflit. Il offre aux participants, une plateforme : 1) d'échange d'expériences sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État; ii) de collecte et d'examen des bonnes pratiques et des contraintes qui pèsent sur l'efficacité des prestations d'aide internationale en faveur de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État; iii) d'établissement d'une liste d'objectifs réalistes de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, susceptible de guider les partenaires nationaux et internationaux; iv) d'instauration de rapports de confiance entre les pays et les organisations participantes. L'une des grandes caractéristiques du Dialogue tient à la participation des États fragiles et en conflit à travers le g7+.
- *g7+* : le g7+ est le premier (et le seul à ce jour) forum indépendant et autonome réunissant des pays et des régions en situation de fragilité ou de conflit afin de parler d'une seule et même voix sur la scène internationale. Il a pour but de : 1) promouvoir la réforme immédiate de la politique mondiale; ii) favoriser de meilleurs partenariats internationaux par la mise en œuvre et l'orientation de la politique mondiale; iii) modifier les modalités de l'engagement international dans les États fragiles et en conflit; iv) obtenir une reconnaissance formelle et devenir partie prenante du dialogue international d'où les pays et les régions du g7+ ont été exclus jusqu'à présent.

Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles ⁸⁰

- **Prendre le contexte comme point de départ.** Une analyse politique approfondie est nécessaire pour adapter les réponses de la communauté internationale aux contextes nationaux et régionaux.
- **Ne pas nuire.** L'impact des décisions internationales de suspension d'activités financées par l'aide extérieure doit être bien soupesé. La transparence accrue des transactions entre les gouvernements et les entreprises partenaires doit être la priorité.
- **Avoir comme axe fondamental le renforcement de l'État** en soutenant la légitimité et la responsabilisation des États, ainsi que le renforcement de la capacité des instances étatiques à s'acquitter de leurs fonctions essentielles.
- **Donner la priorité à la prévention.**
- **Reconnaître les liens existants entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.** Une approche intégrant «toutes les structures gouvernementales » est nécessaire, regroupant les responsables des questions sécuritaires, politiques et économiques, ainsi que de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire.
- **Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés inclusives et stables.** Les interventions internationales dans les États fragiles doivent promouvoir systématiquement l'égalité hommes-femmes, l'inclusion sociale et les droits humains.
- **S'aligner sur les priorités locales** quand un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement. Lorsque ceci n'est pas possible, il convient de consulter un éventail de parties prenantes nationales et s'employer à s'aligner partiellement au niveau sectoriel ou régional.
- **Convenir de mécanismes concrets de coordination des interventions des acteurs internationaux.** Ces initiatives peuvent prendre la forme de bureaux conjoints de bailleurs de fonds, de la répartition des tâches entre ceux-ci, d'accords de délégation des actions de coopération, de FFPD et de critères communs d'information financière.
- **Agir vite, mais rester engagé assez longtemps** et accroître la prévisibilité de l'aide.

⁸⁰ Voir OCDE (2007).

- **Éviter de créer des poches d'exclusion** (orphelins de l'aide) par la coordination de la présence sur le terrain, la détermination des flux d'aide en rapport avec la capacité d'absorption et la création de mécanismes de réaction à l'évolution positive des pays.

Éléments clés des directives de l'INCAF sur le financement de la transition

102. À la demande du CAD de l'OCDE et du Secrétaire général des Nations Unies, le réseau INCAF a élaboré une vision et une approche communes de l'engagement des acteurs bilatéraux et multilatéraux dans les États fragiles. Il en ressort que la dispersion et le manque de coordination des interventions des bailleurs de fonds ont fait obstacle à l'identification, au signalement et à la réalisation des priorités essentielles. Il apparaît aussi nécessaire de suivre une approche plus déterminée et ouverte à une certaine prise de risque fondée sur la bonne compréhension de ce qui est réalisable dans les contextes de sortie de conflit. Pour ce faire, l'INCAF présente une série de propositions pour la mise en œuvre d'un nouveau concept de prestation de l'aide dans les pays fragiles et en conflit. Il avance en particulier l'idée d'un Pacte de transition (utilité en Afghanistan par exemple) instaurant un partenariat formel entre les différents acteurs (nationaux et internationaux), adossé à un cadre de responsabilisation mutuelle à l'appui des objectifs de renforcement de l'État et de consolidation de la paix.

Les principales propositions qui ont une incidence sur le rôle du FMI sont les suivantes :

- *Ordre de priorité des objectifs* : un ordre de priorité et un enchaînement stricts des objectifs, fondés sur des cycles de planification annuels les premières années ont les meilleures chances de traiter les priorités immédiates avec souplesse.
- *Renforcement de la coordination et de la direction des opérations dans les pays* : eu égard aux capacités limitées des pays, l'amélioration de la coordination des interventions des bailleurs de fonds est nécessaire pour établir cet ordre de priorité. Le processus devrait être piloté par un bailleur de fonds ayant la confiance des instances gouvernementales ou par celui des bailleurs de fonds qui peut jouer le rôle de chef de file dans les relations avec les autorités nationales. Les directives préconisent une étroite coordination avec la Banque mondiale et le FMI en raison du rôle clé de ces deux institutions.
- *Amélioration des instruments de l'aide* : il est reconnu dans les directives que les mécanismes de mutualisation des financements sont particulièrement adaptés à un engagement coordonné et souple. Mais l'expérience montre qu'il faut des années pour créer des FFPD et que d'autres formes d'assistance s'imposeront aussi à diverses étapes du processus de transition et notamment à son point de départ. Reconnaissant que la FCR est à la disposition des pays admissibles au FPTE pour leurs besoins urgents de balance des paiements, les directives considèrent en outre que l'aide financière du FMI peut jouer

un rôle utile pour permettre à de nombreux États fragiles de couvrir les coûts récurrents de la transition⁸¹.

Réformes de la Banque mondiale visant à mettre en œuvre la formule du RDM

103. La Banque mondiale a récemment adopté des procédures de mise en œuvre de la formule d'engagement dans les États fragiles exposée dans le Rapport sur le développement dans le monde - BM (2011). Cette mise en œuvre sera un effort de longue haleine bien que certaines actions puissent être menées à court terme (dans les 12 mois à venir).

- *Gestion des risques* : la Banque entend être plus tolérante au risque inhérent aux interventions dans les États fragiles (notamment en intégrant aux règles de passation des marchés, des normes fiduciaires mieux adaptées au contexte des pays fragiles), veiller à une plus grande sensibilisation au contexte politique et faire en sorte que les risques y afférents soient bien signalés au Conseil, afin de mieux éclairer la prise de décision.
- *Croissance inclusive* : la Banque reconnaît l'importance particulière d'une croissance inclusive et la nécessité de créer de l'emploi. Ainsi, la Société financière internationale (SFI) devrait investir davantage dans les États fragiles et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) élabore un instrument d'assurance contre les risques liés aux situations de fragilité.
- *Ressources humaines* : Pour mettre en œuvre une approche adaptée aux besoins des États fragiles, la Banque reconnaît qu'il est nécessaire de modifier leurs politiques de gestion des ressources humaines. Elle reconnaît la nécessité d'offrir des perspectives de carrière et des possibilités de formation (en économie politique, en diplomatie et en sécurité) aux personnels intervenant dans les États fragiles tout en insistant sur la connaissance du contexte et de l'économie politique locales dans le recrutement de ces agents.
- *Amélioration de la coordination* : la Banque reconnaît la nécessité, pour être efficace, de suivre une approche mieux coordonnée sur tous les secteurs d'engagement. Pour ce faire, elle a amorcé la mise en place d'une plateforme des États fragiles à Nairobi, qui permettra aussi de mieux coordonner les actions de tous les acteurs engagés dans ces pays.
- *Instruments financiers modulables* : la Banque est aussi en train d'adapter et d'élargir le champ des instruments financiers au service des États fragiles et en conflit, et entend instaurer à moyen terme, des règles assouplies de financement des États en situation de fragilité et de conflit.

⁸¹ Bien souvent, les programmes du FMI, par les prêts de la banque centrale à l'État, voire directement, mettent les ressources du FMI à la disposition du budget. Les crédits du FMI doivent cependant se justifier par un besoin de balance des paiements.

Fournir un appui budgétaire dans les situations de fragilité – Document de cadrage conjoint Banque mondiale / Banque africaine de développement

104. Le document (DCC) définit une «approche commune» visant à améliorer la coordination et la mutualisation de la gestion du risque inhérent aux «appuis budgétaires» dans les situations de fragilité pour la Banque mondiale et la BAfD, en collaboration avec l'Union européenne et le FMI. Le but visé est de mieux aider les pays en situation de précarité à s'engager sur la voie de la stabilité et de la résilience. Il repose sur la nécessité de mieux prévoir et cibler les concours budgétaires sur les causes profondes de la fragilité et des conflits.

Les trois principaux messages du DCC sont :

- Plutôt que de considérer les *appuis budgétaires* comme un simple transfert de ressources financières au budget d'un État et ce, dans une optique exclusive de GFP, ils *devraient être considérés comme un élément clé d'un ensemble d'aides* consistant en un dialogue de politique reposant sur des preuves tangibles, un travail d'analyse, une AT, des actions de renforcement des capacités, ainsi que des transferts financiers. Cet ensemble *devrait être plus explicitement axé sur le traitement des causes sous-jacentes de la fragilité et épauler la transition vers la résilience*. Ceci peut être fait en soulignant le rôle que peut jouer l'appui budgétaire : stabiliser le cadre macrobudgétaire et permettre à l'État de remplir ses fonctions essentielles pour asseoir sa légitimité et contribuer au maintien de la stabilité politique; soutenir les efforts à long terme de paix et de renforcement de l'État; et contribuer au renforcement des capacités des pays bénéficiaires en acheminant l'aide à travers des structures nationales.
- *Les éléments de risques qui entourent la fourniture de l'appui budgétaire doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie et être diffusés plus largement entre les trois institutions*. Agir ensemble pour mutualiser le risque est une source essentielle de valeur ajoutée, résultant de la meilleure coordination des méthodes d'intervention. Le risque d'un non engagement devrait être comparé aux avantages potentiels d'une stabilisation réussie du pays, et notamment des possibles externalités positives au plan régional (et mondial).
- *Il importe d'examiner de façon plus systématique le choix et la nature complémentaire des prêts et dons d'appui budgétaire adossés à des politiques ainsi que d'autres instruments de soutien aux dépenses de fonctionnement comme les FFPD*. Les bailleurs de fonds pourraient affiner le dosage des instruments et sources de financement dont ils disposent selon le degré de risque, afin d'éviter les effets néfastes qui peuvent résulter, pour le pays bénéficiaire, du retard ou du retrait des décaissements fournis par un seul mécanisme.

105. Le DCC comporte une série de recommandations visant à : améliorer la coordination entre bailleurs de fonds; renforcer la raison d'être des appuis budgétaires; améliorer la connaissance du contexte politique et économique; procéder à une analyse approfondie du risque; envisager des axes d'intervention non traditionnel comme la réforme du secteur de la sécurité, l'État de droit et la justice; accroître la prévisibilité et l'efficacité de l'aide (par le bon dosage d'instruments et de sources de financement des budgets et veiller à la transition vers des appuis-programmes le cas échéant, avec une série d'opération financées en une seule tranche); et améliorer les systèmes de suivi et d'évaluation.

Appendice 4. Études de cas portant sur les pays

Interventions du FMI au Libéria 2003-2010 – Perspectives et défis

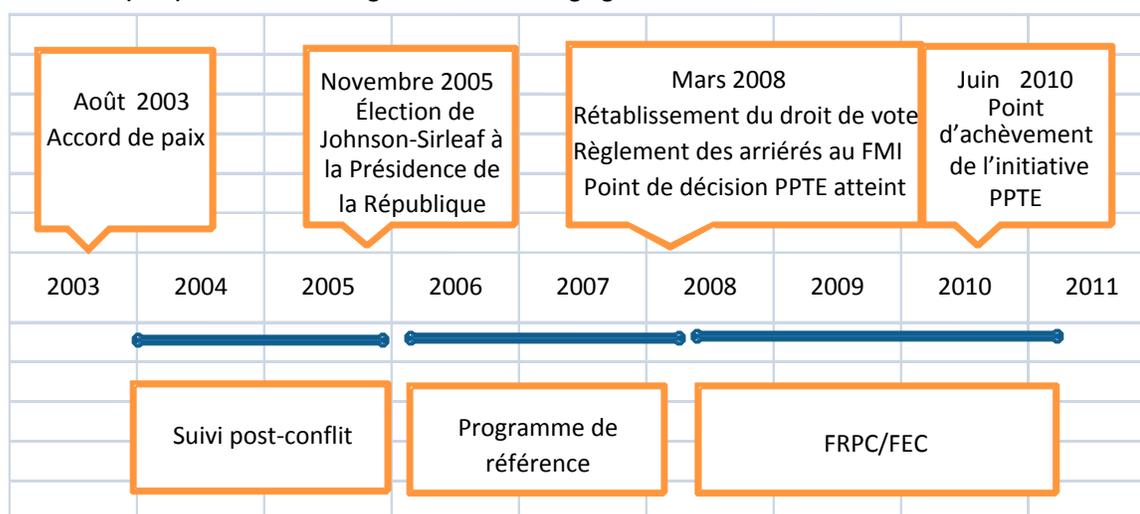
I. Aperçu général

106. **Au terme de profonds clivages politiques, le Libéria a connu des périodes prolongées de guerre civile** entre plusieurs factions obéissant à des réflexes principalement ethnique au cours des deux dernières décennies. Les conflits de 1989-96 et 2000-03 ont presque totalement détruit l'infrastructure économique, commerciale et les bâtiments publics, faisant 250.000 morts – soit plus de 5 % de la population – tandis que le revenu par habitant chutait de près de 80 %. Durant le conflit, le Libéria est passé du statut de pays à revenu intermédiaire, quoiqu'avec de profonds déséquilibres macroéconomiques, à celui de pays à faible revenu avec un ratio dette/PIB colossal de plus de 700 %. À la fin de la guerre civile en 2003, un gouvernement de transition national a été mis en place, regroupement des représentants des factions et d'autres personnalités politiques. Les élections tenues en octobre/novembre 2005 ont porté Ellen Johnson Sirleaf à la Présidence de la république en janvier 2006.

107. **La situation politique est demeurée stable mais fragile, depuis 2006, avec des progrès sur le plan du développement du pays.** Toutefois, effacer les séquelles de la guerre avec des capacités et des ressources très limitées a été une tâche difficile pour les autorités libériennes, malgré une volonté inébranlable de réforme.

II. Chronogrammes des interventions du FMI à partir de 2003

Graphique 11. Chronogramme de l'engagement du FMI au Libéria, 2003-2011



108. **Le FMI a promptement répondu, reprenant vite ses interventions après la signature du Traité de paix de 2003 (graphique 11).** En octobre 2003, le gouvernement de transition national du Libéria a été mis en place à titre de mécanisme de partage du pouvoir pour préparer les élections d'octobre 2005. Le FMI a envoyé une mission d'évaluation de la situation post-

conflit en décembre 2003, parallèlement des missions d'évaluation des besoins en assistance technique des Départements des finances publiques (FAD), des marchés monétaires et de capitaux (MCM) – à l'époque Département des systèmes monétaires et financiers (MFD) – et des statistiques (STA).

109. **L'engagement qui a immédiatement suivi la fin du conflit a été centré sur le recensement des besoins en AT et la fourniture de conseils de politique.** Les services du FMI ont esquissé un programme d'AT et aidé les autorités à élaborer la politique budgétaire pour la période de janvier à juin 2004. Les résultats de la mise en œuvre de cette politique au premier semestre 2004, l'élaboration d'un budget adéquat pour 2004/05 et l'amélioration des données fournies ont constitué, de l'avis des services du FMI, des éléments essentiels pour envisager un PR. Lors de l'examen de la situation post-conflit par le Conseil d'administration en février 2004, quelques administrateurs ont été favorables à un PR au plus tôt tandis que d'autres ont mis en garde contre toute précipitation.

110. **Le PR est finalement intervenu en 2006.** Si le gouvernement de transition a bien mis en place un programme de réforme biennal pour 2004-05 avec l'appui de partenaires extérieurs, une série de dérapages des résultats macroéconomiques et de la gouvernance a été observée à partir du second semestre 2004, empêchant le passage à un PR. Les services du FMI sont en particulier parvenus à la conclusion que l'appui du gouvernement de transition n'était pas unanime et que de nombreux problèmes de gouvernance étaient apparus. Après les élections d'octobre 2005 et la mise en place du nouveau gouvernement, un PR a été engagé en février 2006.

111. **La normalisation des relations et la reprise des financements du FMI ont mené à une amélioration de la coopération avec les autorités à l'assouplissement de l'approche du FMI.** Les résultats obtenus en matière de mise en œuvre des politiques et de remboursement des prêts du FMI se sont beaucoup améliorés avec le nouveau gouvernement⁸². Mais la non viabilité de la dette du Libéria et l'ampleur des arriérés envers le FMI ont empêché l'octroi de nouveaux crédits et la constitution de bons antécédents aux fins des initiatives PPTE et IADM⁸³. Les politiques du FMI ont été aménagées pour permettre l'allègement de la dette. L'assouplissement de ces politiques et la mise en œuvre réussie du PR ont ouvert la voie à l'apurement des arriérés envers le FMI et à son appui financier dans le cadre d'un programme triennal FRPC/FEC en 2008 ainsi qu'au passage du point de décision de l'initiative PPTE. Le Libéria a atteint le point d'achèvement de l'initiative et bénéficié d'un allègement complet de sa dette à la mi-2010.

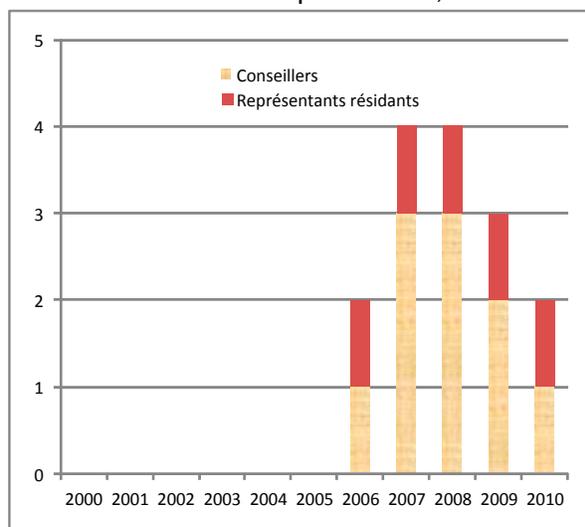
⁸² La stratégie du FMI en cas d'arriérés prolongés d'un État membre exige l'amélioration de la coopération en matière de politique et des paiements au FMI, menant à la désescalade progressive des mesures correctrices prises par le FMI.

⁸³ Pour atteindre le point de décision de l'initiative PPTE, les pays doivent établir de bons antécédents au titre d'un accord de prêt dans la tranche supérieure de crédit, puis de bons antécédents pour le point d'achèvement. Les arriérés du Libéria ont empêché la conclusion d'un tel accord. De plus, le Libéria étant tenu d'apurer ses arriérés envers le FMI avant d'atteindre le point d'achèvement, il n'aurait pas eu de dette pouvant faire l'objet du dispositif de l'IADM.

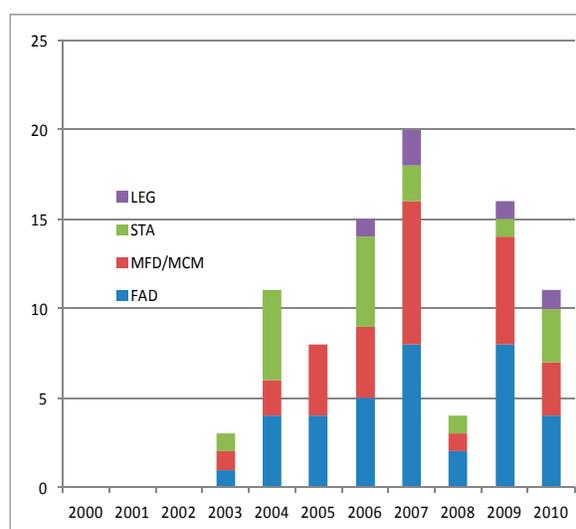
112. **L'amélioration de la mise en œuvre des politiques à partir de 2006 a pris différentes formes.** Le programme appuyé par le FMI prévoyait un budget des administrations centrales en équilibre et des comptes de la banque centrale en équilibre, avec des réformes structurelles de la gestion monétaire et financière, ainsi que des statistiques. Un accent particulier avait été mis sur la gestion budgétaire, grâce au déploiement d'experts internationaux pour suivre les transactions et renforcer les capacités des régies financières et autres organismes publics au titre du programme d'assistance à la gestion économique (GEMAP). Plus généralement, le nouveau gouvernement a pris une série de mesures de rétablissement de la confiance avec le «Plan d'action sur 150 jours» axé sur des mesures liées aux quatre piliers de la stratégie de reconstruction et de développement du Libérai, à savoir, renforcer la paix et la sécurité, relancer l'activité économique, reconstruire l'infrastructure et assurer les services de base, renforcer la gouvernance et l'État de droit. La mise en œuvre du Plan a permis au gouvernement d'asseoir sa crédibilité dans le pays et au sein de la communauté des bailleurs de fonds.

113. **Engagement par l'AT, les représentants et experts résidents du FMI, parallèlement aux pourparlers relatifs au programme et à la normalisation des relations financières** (graphiques 12 et 13). L'évaluation des besoins en AT a été menée de pair avec la première mission de suivi post-conflit en 2003. L'AT a été fournie au gouvernement de transition sur la période 2004-05, mais elle s'est sensiblement accrue en 2006-07 avec la mise en place du nouveau gouvernement et en appui au PR, prenant aussi la forme de l'envoi de conseillers résidents à partir de 2006. Un représentant résident du FMI a pris fonction en avril 2006. L'AT est restée significative durant la mise en œuvre du programme appuyé par la FEC (auparavant FRPC) notamment avec le détachement d'un conseiller résident à la Banque centrale dans le cadre de l'accord de surveillance financière au titre du GEMAP.

Graphique 12. Libéria – Missions d'assistance technique du FMI, 2000-10



Graphique 13. Libéria – Conseillers et Représentants résidents du FMI, 2000-10



III. Facteurs essentiels à l'engagement du FMI

114. **Bien que le FMI ait pris des mesures correctrices envers le Libéria, la première occasion a été saisie pour renouer les conseils de politique et l'AT.** Le bref épisode de paix entre 1997 et 2000 le montre bien, période durant laquelle le dialogue sur les politiques a évolué vers un PR accompagné d'importantes actions d'AT. Les conseils de politique et l'AT du FMI ont également vite repris, à l'issue du conflit, une fois la situation sécuritaire stabilisée au début 2003. Si dans les deux cas, l'engagement n'a pas abouti au démantèlement des mesures correctrices ou à l'établissement de bons antécédents de mise en œuvre des politiques, la concomitance du dialogue et de l'AT a permis de jeter les bases des progrès qui sont intervenus par la suite avec un gouvernement plus déterminé à agir.

115. **L'arrivée du gouvernement Johnson Sirleaf en 2006 a été un facteur essentiel du renforcement de l'engagement du FMI au Libéria.** Le nouveau gouvernement a appliqué l'accord GEMAP de surveillance financière qui a permis de renforcer la gouvernance et de fournir des assurances aux bailleurs de fonds. Ce gouvernement a fait de l'allègement complet de la dette et de la stabilité macroéconomique les objectifs fondamentaux de sa politique, ce qui a aussi permis une mise en œuvre satisfaisante du PR à partir de 2006, d'un accord FRPC/FEC à compter de 2008 et l'activation des déclencheurs de l'initiative PPTE. Bien que l'application des réformes structurelles ait été souvent plus lente que prévu, ce fut principalement dû aux capacités limitées, plutôt qu'à des réticences à mettre en œuvre les réformes ou à un manque de volonté politique.

116. **La fourniture d'une AT de grande envergure a été un facteur éminemment positif de l'engagement du FMI aux côtés du Libéria qui a sans doute accéléré la normalisation des relations financières avec le FMI et, partant, suscité la participation des bailleurs de fonds à l'allègement de la dette libérienne.** Les prestations d'AT ont généralement été assurées en temps voulu, couvrant un large éventail de domaines à traiter d'urgence et consistant en détachements de conseillers résidents pour superviser la mise en œuvre durant l'immédiat après-conflit. Le renforcement de la gouvernance de la Banque centrale, y compris de son dispositif de sauvegarde et l'élaboration des réformes de la GFP, a été déterminant pour la suite du recours aux ressources du FMI. L'AT a aussi accéléré l'activation des déclencheurs PPTE et de l'allègement complet de la dette.

117. **La prise de fonctions du Représentant résidant du FMI dès le début du PR a été très utile à l'établissement de rapports de confiance entre le FMI et les autorités.** Bien que les conditions pratiques sur le terrain aient été difficiles dans un premier temps, le représentant résidant a très vite aidé les autorités à établir la confiance avec les autorités libériennes au plan technique comme au niveau politique, mettant ainsi un terme à une longue période de relations difficiles, voire inexistantes.

IV. Facteurs qui ont freiné l'engagement du FMI

118. **La capacité du Libéria à apurer ses arriérés envers le FMI, à envisager l'allègement de sa dette et à solliciter des prêts du FMI était subordonnée à l'obtention d'assurances de**

ses autres créanciers à consentir à l'allègement de leurs créances ainsi qu'à l'aptitude du pays à établir de bons antécédents de mise en œuvre des politiques et de remboursement des crédits du FMI. Quant au financement intérieur, il s'agissait d'abord de mobiliser 550 millions de DTS auprès de la communauté internationale, l'allègement de dette accordée par le FMI à des pays en situation d'arriérés (Libéria, Somalie et Soudan) n'étant pas inclus dans le dispositif de financement des PPTE. Les assurances d'autres créanciers étaient aussi requises. Les discussions internes et bilatérales sur les options de financement ont duré une bonne partie des années 2006 et 2007, la décision du Conseil d'administration sur les modalités intervenant en septembre 2007 assortie d'un délai supplémentaire de six mois pour confirmer la participation des membres. Pour les bons antécédents, la politique de démantèlement des mesures correctrices du FMI imposait normalement une période d'évaluation de deux ans environ avant le rétablissement du droit de vote et des droits connexes, soit à peu près le temps qu'il a fallu pour obtenir les assurances de financement, bien que cette politique prévoie une certaine marge de manœuvre qui aurait permis de raccourcir la durée d'observation des bons antécédents.

119. Le FMI n'a pas été en mesure de fournir un appui financière au Libériai les deux premières années de son engagement post-conflit, contrairement à d'autres partenaires. Plusieurs facteurs militaient contre des prêts du FMI au Libéria et en particulier l'ampleur des arriérés, le degré élevé de surendettement et le fait que l'allègement de la dette ne pouvait être couvert par les ressources existantes de l'initiative PPTE. Plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et quelques multilatéraux dont la Banque mondiale, ont massivement subventionné le Libéria à partir de 2006, bien que les fonds et leur décaissement aient échappé aux procédures budgétaires à quelques exceptions près. En outre, le besoin de financement du Libéria a été très élevé dans la période qui a immédiatement suivi la crise, les réserves de change ne dépassant guère 5 millions de dollars EU en 2006.

120. De l'avis des autorités, la politique d'équilibre budgétaire appliquée sur la période 2006-10 dans le cadre du PR et du programme FRPC/FEC a constitué une contrainte lourde, notamment durant la récession mondiale de 2009. Au départ, la charge de la dette publique du Libéria excluait tout nouveau prêt. Mais à mesure que l'encours de la dette se réduisait et que les déclencheurs du point d'achèvement PPTE étaient activés, un modeste financement aurait été possible pour faire face aux chocs exogènes, en 2009 en particulier. Le programme a certes été modifié en 2009 pour permettre, le cas échéant, un financement extérieur concessionnel d'investissements d'importance macroéconomique (le port maritime national) mais aucun financement intérieur n'a été envisagé malgré la forte accumulation de liquidité dans le système bancaire et l'augmentation du niveau d'accès au titre de l'accord. Les autorités ont néanmoins appliqué la politique de l'équilibre des comptes publics à titre de mesure nécessaire eu égard au besoin de bénéficier de l'appui du FMI pour traiter avec les différents créanciers et d'instrument de maîtrise des pressions internes sur le budget. Une plus grande souplesse aurait été possible s'il n'avait pas été aussi difficile de mobiliser un appui suffisant à l'allègement de dette.

121. Les conditions de l'appui financier du FMI aux pays très fragiles manque de souplesse. Le Libéria était censé rechercher des sources de financement extérieur hautement

concessionnelles au moment où il recommençait à emprunter après le point d'achèvement PPTE, pour maintenir les facteurs de vulnérabilité de sa dette à de bas niveaux. Il n'empêche que les financements du FMI au titre de l'accord FEC ou d'autres de ses guichets concessionnels ne répondent pas au critère minimum de 35 % d'élément de libéralité prévu pour les financements extérieurs dans le programme appuyé par le FMI, qui est par ailleurs loin des 50 % de dons des financements d'autres institutions multilatérales.

Engagement intensif sans financement – Soudan, Cisjordanie et Bande de Gaza

Soudan

122. **L'engagement dans le cadre du premier PR a été amorcé dans un contexte de crise de l'économie soudanaise lourdement gérée.** Les profonds déficits budgétaire monétisés par la Banque du Soudan ont provoqué une inflation à trois chiffres et accru l'écart entre le taux de change officiel et celui du marché parallèle, ce qui constituait un impôt implicite sur les exportateurs. L'étroitesse de la base d'exportation et de revenus n'a pas permis de répondre aux besoins de balance des paiements et de dépenses du pays, entraînant une très forte accumulation d'arriérés extérieurs.

123. **Les autorités sont parvenues, par la prompte mise en œuvre d'un PR, à inverser rapidement l'évolution économique et à rétablir la stabilité, ce qui a été un important facteur de rétablissement de la confiance.** En maîtrisant le déficit budgétaire en base caisse et en réduisant les crédits aux entreprises publiques, l'expansion de la masse monétaire a été contenue, entraînant la baisse de l'inflation. Les taux d'intérêt réels devenant positifs, la tendance à la désintermédiation et l'accélération de la vitesse de circulation de la monnaie se sont inversées au milieu des années 1990. En outre, le retour de la confiance vis-à-vis de la monnaie, sa dépréciation contrôlée a permis d'éliminer l'écart de taux de change entre le cours officiel et le marché parallèle. Au vu des ressources pétrolières avérées du Soudan, l'aptitude des autorités à stabiliser l'économie a redonné confiance aux investisseurs et ouvert la voie à une reprise rapide de l'investissement et de la croissance.

124. **Le PR a aussi contribué à une modernisation progressive, mais significative, et à l'amélioration des outils de gestion de l'économie soudanaise.**

- Les réformes ont porté sur l'amélioration des recettes, de la GFP et des instruments de gestion monétaire, autant de critères de renforcement des capacités dans les situations de fragilité. Les réformes de la politique fiscale ont corrigé les inégalités et distorsions de la fiscalité tout en élargissant la base d'imposition, et les réformes visant à moderniser l'administration étaient entreprises. D'importants efforts ont aussi porté sur l'amélioration de la GFP. L'efficacité opérationnelle de la Banque du Soudan s'est améliorée de façon spectaculaire grâce au renforcement des capacités et à l'introduction d'instruments de gestion monétaire inspirés de la Sharia. Malgré un calendrier de réforme chargé les premières années – le PR de 1998 comportait par exemple 52 repères structurels – les autorités ont réussi à respecter la plupart des conditions fixées (avec du retard parfois).
- La conditionnalité a été convenablement orientée et étagée, bien soutenue par une AT massive – considérablement supérieure aux 100 missions qui ont séjourné au Soudan entre 1998 et 2010. Mais il a été difficile de trouver des conseillers résidant. L'AT massive a été centrée sur les grandes faiblesses identifiées durant la discussion du programme. Les

prestations visant à élaborer des instruments de gestion monétaire ont été un exemple d'adaptation au contexte local, caractérisé par l'existence de banques islamiques.

125. **Malgré ces progrès, certaines insuffisances de la mise en œuvre des politiques signalent des difficultés à améliorer les capacités et à forger un consensus sur les réformes difficiles en situation de fragilité.** Les autorités ont eu du mal à traiter le problème de la persistance de larges exonérations fiscales qui ont maintenu le ratio recettes pétrolières/PIB bas de même qu'il y a eu des retards dans le traitement décisif de la question des banques publiques. Le renforcement des capacités, en particulier dans le domaine de la GFP, s'est aussi déroulé très lentement et a été caractérisé par des périodes d'immobilité, voire d'inversion. Ainsi, après plus d'une décennie de réformes, il reste beaucoup à faire.

126. **L'incapacité du Soudan à bénéficier de l'allègement de dette a été une grande source de frustration pour les autorités.** Les efforts d'ajustement du Soudan ont été menés sur fond de sanctions économiques et de lourdes contraintes financières. C'est pourquoi le prompt allègement de la dette était un objectif important pour les autorités. Le fait de ne pas y être parvenu ni d'avoir une stratégie viable à cette fin pendant une longue période de mise en œuvre d'un PR a eu un coût social énorme sur la population et entraîné une « saturation de l'ajustement⁸⁴ ». Ceci montre à quel point il importe de perpétuer les avantages de la transition pour épauler la dynamique des réformes.

127. **Vu l'importance du calendrier des actions restants à accomplir, les administrateurs ont clairement exprimé leur préférence pour un engagement du type d'un programme.** En examinant les avantages relatifs d'un engagement futur de type surveillance ou de type PR, les administrateurs ont signalé qu'il serait beaucoup plus bénéfique de poursuivre la série des PR. Ils ont estimé que les PR peuvent assurer le maintien du cadre macroéconomique et des réformes structurelles visant à traiter les vulnérabilités qui subsistent au Soudan ainsi qu'à faciliter l'apurement des arriérés et l'allègement de la dette lorsque les assurances auront été reçues. En revanche, un programme de type surveillance comporterait des risques, s'il n'était pas bien précis, en raison de la situation budgétaire et monétaire encore fragile.

Cisjordanie et Bande de Gaza

Vue d'ensemble et contexte général

128. **Le FMI a d'abord été mandaté pour entrer en relation avec l'Autorité palestinienne (AP) en 1994 dans le cadre des accords d'Oslo.** Le FMI n'a pas pu apporter un soutien financier à la Cisjordanie et à la Bande de Gaza (WBG) qui n'avaient pas le statut d'État membre mais a fourni des conseils de politique macroéconomique, budgétaire et financière à partir de 1994. Il a

⁸⁴ Le Soudan n'a pas pu obtenir les assurances de financement de ses créanciers à lui fournir un allègement, ce qui a aussi entravé les progrès vers la normalisation des relations avec le FMI.

aussi fourni une AT en administration fiscale, en gestion des finances publiques, en supervision et en réglementation bancaire, ainsi qu'en statistiques macroéconomiques. Les services du FMI ont aussi travaillé avec l'AP à l'élaboration du Plan palestinien de réforme et de développement (PPRD) présenté lors de la conférence des bailleurs de fonds tenue en 2007 à Paris et en a suivi la mise en œuvre en 2008, 2009 et 2010. En 2010-11, les services du FMI ont travaillé avec l'AP à l'élaboration d'une suite au PPRD, intitulée Plan national palestinien (PNP) pour 2011-2013.

129. Le conflit israélo-palestinien est l'une des crises les plus inextricables et dommageables de l'histoire mondiale récente. Les accords d'Oslo avaient suscité l'espoir d'un règlement pacifique. Ils confiaient à l'AP, la tâche essentielle de forger des institutions et d'établir un cadre politique et légal susceptible de servir de base à un futur État palestinien. Des progrès considérables ont été accomplis dans ce sens jusqu'à l'éclatement de la deuxième « Intifada » en 2000. Malgré les efforts de relance du processus de paix, la situation économique et politique s'est détériorée en 2006 aboutissant à l'élection du gouvernement dirigé par le Hamas puis au blocus israélien et à la prise du contrôle de Gaza par le Hamas. Depuis 2007, la situation macroéconomique de la Cisjordanie s'est améliorée sous l'effet des réformes de l'AP soutenues par l'assistance des bailleurs de fonds, alors qu'elle s'est détériorée à Gaza jusqu'en 2010, où elle a connu une reprise consécutive à desserrement des contrôles imposés sur les importations.

130. Les services du FMI estiment que l'AP est maintenant capable de mener les politiques économiques saines attendues d'un futur État palestinien fonctionnant bien, eu égard à ses antécédents robustes de réformes et de renforcement des institutions en matière financière. Les réformes ont permis à l'AP de maîtriser fermement les dépenses, de suivre des pratiques rigoureuses d'élaboration et d'exécution budgétaire, et d'établir la transparence et la responsabilisation budgétaires selon les normes internationales. L'Autorité monétaire palestinienne est à même de remplir les fonctions essentielles d'une banque centrale.

Ce qui a bien fonctionné?

- **Internalisation et faisabilité du programme.** Les services du FMI ont travaillé en étroite collaboration avec l'AP pour veiller à ce que les mesures prévues soient réalisables dans le contexte politique et avec les contraintes de capacités existantes.
- **Coordination avec les départements fonctionnels.** Les questions d'élaboration des politiques et des réformes ont bénéficié des discussions avec le Département de la Stratégie, de l'élaboration et de la revue des politiques (SPR). FAD et MCM y ont apporté une précieuse contribution et une AT à la mise place des réformes structurelles.
- **Ferme engagement simultané de toutes les parties prenantes.** L'un des aspects inhabituels de la situation de WBG tient à la forte dépendance de l'économie palestinienne à l'égard des mesures prises par Israël et les bailleurs de fonds, en dehors de l'AP même. Les services du FMI ont maintenu un engagement étroit et constant sur le terrain avec les trois parties.

- **Appui du Conseil d'administration.** Le Conseil a avalisé de manière informelle, le PPRD en 2007. Cet aval en a renforcé la crédibilité aux yeux des bailleurs de fonds.
- **Analyse en temps voulu.** Les rapports semestriels du FMI, largement diffusés notamment via notre site Internet et lors des rencontres des bailleurs de fonds, ont fourni des analyses opportunes et approfondies sur l'évolution, des politiques et des perspectives économiques de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza.
- **Relèvement de la qualité, de la transparence et de l'actualité des statistiques économique de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza.** L'office central palestinien de la statistique (PCBS) a pour but de remplir tous les critères de la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD) en 2011.
- **Coordination avec les bailleurs de fonds.** Les bailleurs de fonds attachent une grande importance aux analyses du FMI et tiennent compte de leurs conclusions lorsqu'ils prennent des engagements ou effectuent des décaissements. Ils considèrent aussi le FMI comme un partenaire valable pour les prestations d'AT. Les services du FMI et du DFID se sont récemment accordés sur un calendrier à moyen terme financé par l'initiative d'assistance du DFID aux états fragiles.
- **Coordination entre la Banque mondiale et le FMI.** Les services du FMI et de la Banque sont étroitement coordonnés leurs efforts pour appuyer la mise en œuvre des réformes structurelles clés, en particulier l'analyse des questions liées à la croissance, à la réforme des régimes de retraite, aux subventions des services publics ainsi que dans les domaines de la GFP et du développement du secteur financier.

Ce qui aurait pu mieux fonctionner?

- **Coordination entre les bailleurs de fonds et l'AP.** Les déficits et les retards de décaissement des appuis aux dépenses de fonctionnement et aux projets de développement ont contribué à accroître les arriérés de paiement intérieurs et le recours au financement des banques commerciales. Ce problème pourrait être traité par le renforcement du cadre de concertation des bailleurs de fonds et un meilleur suivi des promesses de financement.
- **La prompte mise en place d'un système informatisé de gestion financière et de procédures de gestion de trésorerie** aurait pu contenir l'accumulation des arriérés plus tôt. Le retard a été dû au conflit Fatah-Hamas de 2006 et du début 2007 qui a retardé l'AT pour la mise en service du système jusqu'à la mi-2007.
- **Présence sur le terrain d'experts en AT arabophones.** Les autorités ont exprimé une forte préférence pour la présence d'experts arabophones en appui aux réformes du ministère des finances. Le recrutement de tels experts a été rendu difficile, en raison des contraintes politiques et d'établissement des visas.

L'expérience d'un pays à revenu intermédiaire en situation fragile : l'Iraq

Vue d'ensemble et contexte général

131. **Le FMI est étroitement engagé en Iraq depuis 2003.** Les premières interventions ont porté sur les conseils de politique, surtout en matière monétaire et budgétaire, et sur l'AT à la reconstruction des institutions économiques essentielles. En septembre 2004, le FMI a approuvé une AUPC en faveur de l'Iraq, qui – conjuguée à une AVD – a ouvert la voie à un accord avec les créanciers du Club de Paris. Depuis lors, l'Iraq est parvenu à conclure un accord de confirmation (AC) (à titre de précaution) dont les principaux objectifs étaient la stabilité macroéconomique, la promotion de la croissance et la poursuite du processus de réforme structurelle et institutionnelle. L'Iraq a fait des progrès considérables depuis 2003.

132. **Malgré une situation sécuritaire difficile, les autorités ont démontré leur attachement et leur aptitude à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques saines et à progresser dans les réformes structurelles.** L'inflation a été ramenée en dessous de 10 % et les réserves de change se sont considérablement améliorées. Dans le même temps, les prix du carburant sur le marché intérieur ont été relevés pour éliminer les subventions directes des produits pétroliers et l'assise financière du régime de retraite a été renforcée, ce qui a créé une marge de manœuvre pour les dépenses prioritaires d'investissement et les dépenses afférentes aux secteurs sociaux. Des dispositions ont aussi été prises pour renforcer la GFP, accroître la transparence du secteur pétrolier et rétablir les capacités de la banque centrale; les autorités ont en outre engagé la restructuration de deux grandes banques publiques. Des avancées significatives ont aussi été réalisées vers la viabilité de la dette à long terme. En 2004, le Club de Paris a accepté de réduire la dette extérieure de l'Iraq de 80 % en valeur actualisée nette. La troisième et dernière tranche de l'allègement de cette dette a été consenti après l'achèvement de la dernière revue de l'AC en décembre 2008. Des accords bilatéraux ont été conclus avec plusieurs créanciers non membres du Club de Paris mais ce processus doit encore être mené à son terme.

133. **Des défis de taille subsistent.** Il s'agit avant tout de poursuivre le renforcement de la situation sécuritaire. Il importe aussi de maintenir un environnement macroéconomique stable et d'améliorer le climat des affaires, afin de créer un secteur privé viable apte à soutenir la croissance économique et à assurer les créations d'emplois dont l'Iraq a tant besoin pour absorber sa main d'œuvre. En outre, plusieurs réformes structurelles n'ont pas été menées à bien d'autant que la gouvernance a besoin d'être renforcée, notamment en matière de GFP et de développement du secteur financier.

134. **Le programme en cours vise à poursuivre l'appui à la reconstruction de l'Iraq en des temps difficiles.** Après la conclusion satisfaisante du deuxième programme au titre d'un AC de l'Iraq, le Conseil d'administration du FMI a approuvé un nouvel AC le 24 février 2010 qui permet le décaissement de 3,8 milliards de dollars EU environ (2376,8 millions de DTS ou 200 % de la quote-part). Le programme prévoit un cadre macroéconomique de soutien aux efforts de

reconstruction lancés durant la transition politique qui a suivi les élections législatives de mars 2010.

135. **Les principaux objectifs du programme actuel au titre de l'accord de confirmation sont les mêmes que par le passé : préserver la stabilité macroéconomique et appuyer le programme de réformes structurelles des autorités en vue d'assurer une croissance durable et la réduction de la pauvreté.** En outre, le programme donne accès aux ressources du FMI, si nécessaire. Le programme de réformes structurelles repose sur trois piliers principaux : modernisation du système de GFP de l'Irak, développement du secteur financier et renforcement de la gouvernance dans les secteurs budgétaire, financier et pétrolier.

Ce qui a bien fonctionné

- **Internalisation du programme.** Les programmes appuyés par le FMI ont systématiquement réussi à ancrer les politiques macroéconomiques et les progrès des réformes structurelles. Les autorités ont donc mis en œuvre des politiques budgétaires et financières saines, notamment en adoptant des budgets de l'État qui reposaient sur des hypothèses plus réalistes et en sauvegardant l'indépendance de la banque centrale. De même, en dépit de fréquents retards imputables aux graves contraintes en matière de capacités et de sécurité, les autorités ont été en mesure de faire des progrès réguliers dans la reconstruction des principales institutions économiques.
- **Stabilité macroéconomique.** L'inflation a été réduite à moins de 5 %, le taux de change s'est stabilisé et la position de réserve de l'Irak s'est renforcée. La croissance a redémarré, ce qui illustre principalement l'évolution du secteur pétrolier.
- **Souplesse.** En général, la mise en œuvre du programme a été évaluée sur la base des résultats par rapport aux objectifs et non pas du nombre de critères de réalisation ou de repères structurels observés, pour tenir compte des faiblesses de la capacité. De même, les revues du programme dans le cadre de l'accord actuel sont réalisées tous les six mois, aussi en partie pour tenir compte des retards dans la disponibilité des données.
- **Coordination avec les départements fonctionnels.** La conception du programme et les questions majeures de politique économique ont été abordées dès le départ avec les départements fonctionnels, notamment le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques (SPR) et le Département juridique, ce qui a été très utile. Le Département des finances publiques, le Département financier et le Département des marchés monétaires et de capitaux ont apporté une contribution cruciale à la mise au point des programmes de réformes structurelles.
- **Information.** Les programmes du FMI, et tous les documents publiés, ont été une source clé d'informations cohérentes sur l'évolution et les politiques économiques d'Irak.
- **Soutien des donateurs pour financer l'assistance technique du FMI.** Les donateurs ont offert un précieux soutien financier à une assistance technique indispensable à l'Irak par le biais d'un fonds fiduciaire d'assistance technique spécifique au pays.

- **Coordination entre la Banque mondiale et du FMI.** Les services des deux institutions ont travaillé en relation étroite afin de coordonner les efforts destinés à mettre en œuvre les principales réformes structurelles, notamment dans les domaines de la GFP, du développement du secteur financier et de la transparence du secteur pétrolier. En outre, la Banque mondiale a offert un soutien budgétaire parallèlement à l'accord de confirmation en cours; les deux opérations ont été présentées en même temps aux Conseils d'administration des deux institutions.

Ce qui aurait pu mieux fonctionner?

136. La reconstruction des principales institutions économiques et la mise en œuvre des réformes structurelles ont en général été plus lentes que programmé ou que ce que l'on aurait espéré. Bien qu'elle témoigne en large part du très faible niveau de capacité institutionnelle de l'Irak, ainsi que des conditions précaires de la sécurité, cette lenteur est aussi parfois imputable aux contraintes politiques et au fait que l'on n'a pas bien compris la situation sur le terrain et que l'on n'a pas su comment l'améliorer. Cela aurait mieux fonctionné si l'on avait pu assurer :

- **Une assistance (technique) dans le pays.** Les contraintes de sécurité ont interdit aux services du FMI de se rendre en Irak depuis l'attentat à la bombe du siège des Nations Unies en Irak en 2003 et les missions — à la fois les missions des départements géographiques et les missions d'assistance technique — se sont déroulées dans des pays tiers, ce qui était particulièrement gênant pour l'efficacité de la fourniture d'assistance technique. Qui plus est, la situation aurait été bien différente si, compte tenu des importantes lacunes des capacités administratives, il avait été possible de placer des conseillers résidents, notamment à la banque centrale et au Ministère des finances. De même, il aurait été utile que le représentant résident du FMI puisse être localisé à Bagdad. Outre les mauvaises conditions de sécurité, notamment entre 2005 et 2007, cela n'a pas été possible à cause des coûts très élevés de protection, ainsi que de l'absence de prestations compétitives octroyées à ceux qui travaillent dans des situations risquées.
- **Une plus grande importance accordée aux questions de gouvernance.** Les principales institutions économiques étant encore en cours de reconstruction, des problèmes de gouvernance se posent. Même si la reconstruction des institutions est au cœur des programmes et aidera à améliorer la gouvernance, l'absence de présence dans le pays a rendu les questions de gouvernance plus difficiles à détecter.
- **Coordination de l'assistance technique entre donateurs.** La coordination avec les donateurs autres que la Banque mondiale a été moins fréquente que ce qui était souhaitable, ce qui reflète en partie le manque de présence du FMI dans le pays. Cela a parfois entraîné un manque d'information sur les projets et les activités des autres donateurs.
- **Fréquence de l'engagement.** Eu égard aux graves contraintes de capacités et au manque de présence dans le pays, il aurait été souhaitable que les missions soient plus fréquentes, à la fois au niveau du département géographique et de l'assistance technique car des

explications et un soutien plus fréquents auraient permis d'imprimer à la mise en œuvre des réformes structurelles un rythme plus rapide et de maintenir l'élan. La fréquence des missions a néanmoins été gênée par des limites de ressources du côté du FMI, de même que par les contraintes imposées aux autorités qui devaient se rendre dans des pays tiers.

- **Des efforts accrus pour surmonter les insuffisances des données.** La mauvaise qualité des données et les longs retards dans leur disponibilité ont compliqué l'analyse et la formulation des stratégies. Il aurait été utile d'insister davantage sur leur amélioration, à l'aide d'une assistance technique supplémentaire.

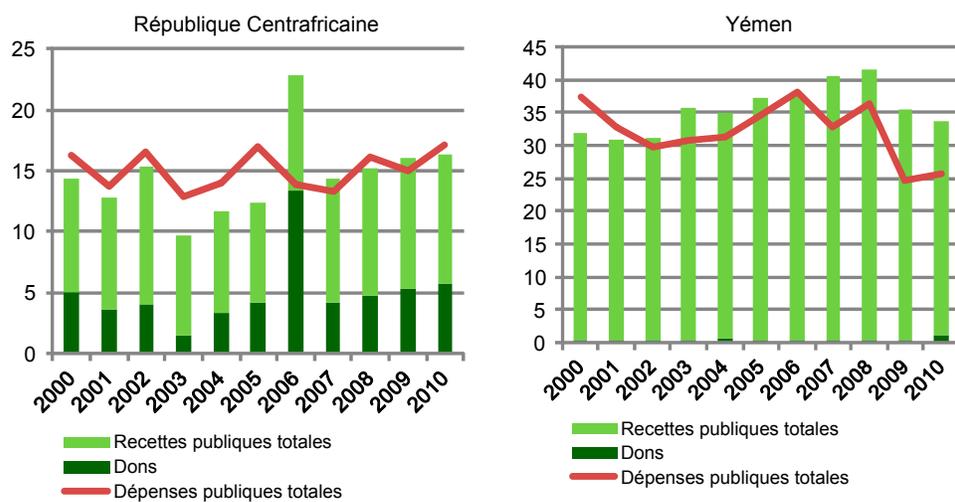
Programmes avec les ressources limitées — République Centrafricaine et Yémen

137. **La nature sporadique et volatile de l'assistance des donateurs a eu un impact considérable sur les stratégies de développement dans nombre de pays à faible revenu dans une situation de fragilité.** Les donateurs, qui sont ultimement responsables devant leurs électeurs, tentent d'atteindre un certain nombre d'objectifs différents avec l'aide allouée aux pays à faible revenu. En général, ces objectifs incluent le développement économique et la réforme politique dans le pays bénéficiaire. Si les repères fixés dans ces domaines ne sont pas atteints, il peut s'ensuivre une réduction de l'aide aux pays. Les grands développements dans d'autres pays bénéficiaires, ou le changement des conditions économiques dans les pays donateurs peuvent aussi influencer sur le volume de l'aide fournie. C'est pour ces raisons qu'un certain nombre de pays doivent compter pour leurs dépenses sur des enveloppes de ressources instables et souvent insuffisantes, ce qui les empêche de satisfaire les besoins de la population, notamment s'agissant des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD); ils ne sont pas non plus à même de gagner en légitimité, ce qui entrave le renforcement de l'État.

138. **Les deux pays étudiés dans la présente section doivent tous les deux faire face à ce type de problèmes (graphique 14).**

- La République Centrafricaine, où l'assistance budgétaire est très restreinte, a dû limiter les dépenses à environ 15 % du PIB. Dans une situation où le PIB par habitant est très faible, les traitements et les salaires représentent tout juste 5 % du PIB et les dépenses de capital sont d'une ampleur similaire; il est donc très difficile de procéder à une véritable transition. Pour cette raison, le rapport du FMI sur le pays n° 10/332 indique qu'une assistance supplémentaire des donateurs est requise en 2010 pour appuyer l'exécution du budget, et plus encore pour faire face aux dépenses cruciales en matière de développement, telles que la reprise de la fourniture des services publics essentiels.
- Au Yémen, l'épuisement des réserves pétrolières à moyen terme exige un ajustement brutal des dépenses. Une assistance extérieure faciliterait cet ajustement, mais il est difficile d'attirer l'assistance des donateurs à cause de facteurs politiques. Le rapport du FMI sur le pays n° 10/300 signale que l'insuffisance du financement extérieur, à savoir 0,7 % du PIB en 2010, s'est traduite par la programmation d'un financement intérieur supérieur (une augmentation du soutien budgétaire de la banque centrale), par une baisse des investissements publics et de plus faibles dépenses prioritaires.

Graphique 14. Aide et dépenses publiques



BIBLIOGRAPHIE

- Berg, Andrew, Jonathan Ostry, and Jeromin Zettelmeyer, 2008, "What Makes Growth Sustained," IMF Working Paper 08/59 (Washington: International Monetary Fund).
- Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2010, "State Capacity, Conflict, and Development," *Econometrica*, Vol. 78 (January), pp. 1–34.
- , 2011 "Fragile States and Development Policy," CEPR Discussion Papers 8285, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Brookings, 2008, Index of State Weakness in the Developing World. Available via the Internet: http://www.brookings.edu/reports/2008/02_weak_states_index.aspx.
- Cerra, Valerie, and Sweta C. Saxena, 2008, "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery," *American Economic Review*, Vol. 98 (1), pp 439–57.
- Chauvet, Lisa, and Paul Collier, 2005, "Policy Turnaround in Failing States," mimeo. Available via the Internet: <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/policy-turnarounds.pdf>.
- , 2008, "What are the Preconditions for Turnaround in Failing States?" *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25, pp. 332–48.
- Country Indicators for Foreign Policy (CIFP), 2007, CIFP Failed and Fragile States. Website FAQs: <http://www.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1172.pdf>.
- Collier, Paul, 2007, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press).
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler, 2004, "Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies," *European Economic Review*, Vol. 48 (October), pp. 1125-45.
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency," IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund).
- European Commission, 2009, "Overcoming Fragility in Africa," *European Report on Development*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (Florence: European University Institute).
- Fritz, Verena, Edward Hedger, and Ana Paula Fialho Lopes, 2011, "Strengthening Public Financial Management in Post-Conflict Countries," *Economic Premise*, Poverty Reduction and Economic Management Network, Number 54 (April), (Washington, World Bank).

- International Monetary Fund, 2004a, *Liberia: Report on Post-Conflict Economic Situation and Prospects for January–June 2004*, IMF Country Report No. 04/84 (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0484.pdf>.
- , 2004b, *The Fund's Support of Low-Income Countries—Considerations of Instruments and Financing*, IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: www.imf.org/external/np/pdr/lic/2004/eng/022404.htm
- , 2008, *The Fund's Engagement in Fragile States and Post-Conflict Countries—A Review of Experience—Issues and Options*, IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/030308.pdf>.
- , 2009a, *A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries*; IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/062609.pdf>.
- , 2009b, *A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries and Reform of the Fund's Concessional Financing Framework—Decision No. 14385*, IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/072309.pdf>
- , 2009c, *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries*, IMF Policy Paper (Washington). Available via the Internet: www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/022509.pdf
- International Network on Conflict and Fragility (INCAF), 2010, *Conflict and Fragility*, Paris.
- Manuel, Marcus, Sanjeev Gupta, and Paul Ackroyd, 2011, “Accelerating the Transition Out of Fragility: The Role of Finance and Public Financial Management Reform,” The 6th Annual CAPE Conference Report, Available via the Internet: <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=5318&title=accelerating-transition-out-fragility-role-finance-public-financial-management-reform>
- Mata, Javier Fabra, and Sebastian Ziaja, 2010, “State Fragility Indices: Potentials, Messages and Limitations,” Briefing Paper 10 (Germany: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/German Development Institute).
- Miguel, Edward, Shanker Satyanath, and Ernest Sergenti, 2004, “Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach,” *Journal of Political Economy*, Vol. 112 (August), pp. 725–753.
- Pritchett, Lant and Frauke de Weijer, 2010, “Fragile States: Stuck in a Capability Trap,” Background paper for *World Development Report 2011*.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2007, *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* (Paris).

- , 2010a, *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind*, Summary Report (Paris).
- , 2010b, *Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges—A Synthesis of Findings from Seven Multi-Stakeholder Consultations*, International Dialogue Peacebuilding Statebuilding (Paris).
- , 2010c, *Transition Financing: Building a Better Response* (Paris).
- , 2011, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance* (Paris).
- United Nations, 2010, *Review of the United Nations Peacebuilding Architecture* (New York).
- United Nations Development Programme, 2008, *Post Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity* (New York). Crisis Prevention and Recovery Report.
- World Bank, 2010, CPIA Economic Management Cluster Average (Washington). Available via the Internet: <http://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.ECON.XQ>.
- , 2011a, Harmonized List of Fragile Situations FY11 (Washington). Available via the Internet: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22230573~pagePK:64171531~menuPK:4448982~piPK:64171507~theSitePK:511778,0,0.html>.
- , 2011b, *World Development Report 2011 on Conflict, Security and Development* (Washington).
- World Bank and African Development Bank, 2011, *Providing Budget Aid in Situations of Fragility: A World Bank – African Development Bank Common Approach Paper*, (Washington).