

**A quoi bon l'Instrument de Soutien à la Politique  
Economique ?**

**Les points de vue des décideurs africains**

**Une étude pour Oxfam**

**Par Matthew Martin, Alison Johnson et Gideon Rabinowitz**

**Development Finance International**

**Mai 2009**



© Development Finance International Ltd, 2009. La réimpression, la nouvelle publication, la photocopie ou tout autre usage de cet ouvrage est interdit sans autorisation préalable.

*Publié par :*

Development Finance International  
4th Floor, Lector Court  
151-153 Farringdon Road  
London EC1R 3AF, United Kingdom  
Tel: 44 (0)20 7278 0022; Fax: 44 (0)20 7278 8622; Email: publications @dri.org.uk

*Traduction :* Aminata Sow

**Avertissement**

Cette recherche a été commanditée par Oxfam GB Afrique de l'Ouest, au nom d'Oxfam International, pour contribuer au débat public et inviter l'information en retour sur les questions de développement et de politiques. Les points de vue exprimés dans le texte, ainsi que les recommandations qui y sont formulées, sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux d'Oxfam International.



## **Avant-propos**

Lorsque cette recherche a été développée, en 2008, la possibilité d'une crise financière globale n'était reconnue que par quelques-uns, et il était impensable que des mille milliards de dollars soient consacrés aux sauvetages de banques. Le but initial de la recherche était donc simple : évaluer si oui ou non l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE), une des facilités du Fonds Monétaire International (FMI) en faveur des pays à faible revenu, répondait à son objectif déclaré et aux attentes des décideurs.

Le projet visant à présenter les points de vue francs des décideurs et des praticiens africains sur leurs expériences et leurs attentes, et sur ce qu'ils estimaient être la façon la plus utile d'entrer en interaction avec le FMI.

Depuis 2008, le monde a connu des transformations profondes. La communauté globale est à présent confrontée à la pire récession économique depuis la Seconde guerre mondiale. Alors que des plans de sauvetage sont établis pour les banques et pour les pays considérés comme étant d'une importance systémique pour l'économie mondiale, les engagements d'aide en faveur de l'Afrique courent un risque réel de ne pas être tenus. Et comme la croissance économique récente en Afrique semble devoir s'inverser, les progrès réalisés par les gouvernements africains dans la garantie des droits fondamentaux à l'éducation, à la santé, à l'emploi, à des moyens d'existence adéquats, ainsi que dans la lutte contre la pauvreté, sont à présent menacés. Il est tragique que ceci arrive alors que la fin du délai fixé pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement est proche.

Le rôle du FMI s'est également transformé de manière spectaculaire : l'organisation qui était considérée comme de plus en plus insignifiante s'est vue attribuer un rôle majeur dans la réponse à la crise. Le FMI est en train de réviser ses facilités en faveur des pays à faible revenu. L'Instrument du soutien à la politique économique est une de ces facilités.

Ceci rend la présente recherche encore plus pertinente. Les enseignements qui peuvent en être tirés ne se limitent pas uniquement à l'ISPE. Elle donne des éclairages précieux sur les interactions des décideurs des pays à faible revenu avec le FMI et sur les liens intimes qui existent entre la perception et les processus politiques et les décisions prises par les pays, les donateurs et le FMI.

Oxfam souhaiterait remercier Development Finance International pour le travail acharné et soutenu qu'il a effectué. La recherche pose la question vitale de l'utilité ou non de l'ISPE dans la gamme des facilités de soutien du FMI destinées aux pays à faible revenu et est donc d'une lecture essentielle pour toute personne impliquée dans l'évaluation des futures interactions du FMI avec les pays à faible revenu.

J'espère que les décideurs, les praticiens, et d'autres, notamment les parlementaires, les communautés d'affaires et la société civile, trouveront largement matière à réfléchir dans cette recherche, lors des discussions sur les ISPEs et sur la forme que devrait prendre l'engagement du Fonds envers les pays à faible revenu.

Irungu Houghton  
**Directeur Pan-Afrique**  
**Oxfam International**



A quoi bon l'ISPE?

## CONTENU

<b>Avant-propos</b>	<b>page 3</b>
<b>Contenu</b>	<b>page 5</b>
<b>Glossaire</b>	<b>page 6</b>
<b>Résumé</b>	<b>page 8</b>
<b>1. Contexte et méthodologie</b>	<b>page 12</b>
<b>2. Le processus des négociations</b>	<b>page 15</b>
<b>3. Conditionnalité</b>	<b>page 19</b>
<b>4. Les signaux donnés par l'ISPE</b>	<b>page 26</b>
<b>5. L'impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté</b>	<b>page 32</b>
<b>6. L'assistance technique et les conseils</b>	<b>page 36</b>
<b>7 Recommandations</b>	<b>page 37</b>
Annexes	page 40
Références	page 43
Notes	Page 43

## GLOSSAIRE

**Article IV** Article IV des Statuts du Fonds monétaire international (FMI) déclare que le FMI exerce “une ferme surveillance” sur les politiques de change des Etats membres. Par conséquent, le personnel du FMI mène une revue, normalement annuelle, de la situation économique et les politiques économiques et financières du chacun des membres. Cette revue comprend aussi les conseils sur les politiques. Pour les pays qui n'ont pas un programme avec le FMI, cette surveillance au titre de l'article IV est le moyen principal d'engagement avec le FMI.

**Assistance technique** un soutien dispensé par les bailleurs gouvernementaux, les institutions multilatérales (tel que le FMI) ou les autres organisations, qui prend la forme de conseil ou assistance experte.

**Conditionnalité** chaque prêt accordé par le FMI à un pays membre fait partie d'un programme qui exige la mise en œuvre des politiques économiques et financières spécifiées. Ces dispositions sont connues sous le nom de « conditionnalité ». Les conditions peuvent être quantitatives (objectifs par rapport à la monnaie, les budgets, etc), ou structurelles (qui exigent des politiques sur, par exemple, la structure des impôts, la réglementation du secteur financier, les privatisations, ou les réformes des institutions). Leur adoption peut être requise avant ou pendant la mise en œuvre du programme (voir au-dessous sur les conditions structurelles, les critères de réalisation, et les repères).

**Conditions structurelles** sont les conditions liées à la programme économique. Ces mesures varient beaucoup, et peuvent inclure, par exemples, des mesures institutionnels ou législatives liés au fonctionnement du secteur financier, aux systèmes de sécurité sociale ou à la structure du secteur de l'énergie.

**Critères de réalisation** sont un type de condition dans les programmes du FMI. Ils sont les conditions macroéconomiques, tels que les objectifs budgétaires, qui doivent être remplis pendant la mise en œuvre d'un programme du FMI pour permettre le décaissement du montant convenu. Depuis mai 2009, les programmes du FMI ne comprennent plus les critères de réalisation structurels.

**Dérogation** un accord par le Conseil d'administration du FMI selon lequel le Conseil n'exige pas qu'un pays emprunteur respecte une condition spécifiée dans un programme du FMI, parce que le pays a une justification ou des circonstances atténuantes pour ne pas la respecter.

**Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)** le document dans lequel un pays à faible revenu présente sa stratégie de réduction de la pauvreté, et décrit et analyse ses politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux. Un DSRP est requis pour qualifier pour les initiatives multilatérales de l'allégement de la dette, et pour quelques autres programmes d'aide. En théorie, ils sont produits à travers un processus participatif qui implique la société civile et les gouvernements, et sont ensuite approuvés par les institutions multilatérales.

**Examens des effets sociaux (EES)** évaluent les conséquences des interventions ou politiques – avant, pendant et après – sur le bien-être des divers groupes sociaux, en mettant l'accent sur les couches les plus démunis et vulnérables.

**Facilité de protection contre les chocs exogènes (Facilité PCE)** une facilité qui accorde des prêts, avec les conditions politiques, aux pays à faible revenu dont les balances des paiements sont menacées par les effets des perturbations externes. Elle s'adresse aux pays admissibles à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC – principal guichet par lequel le FMI apporte son aide financier aux pays à faible revenu) mais qui n'appliquent pas de programme au titre de la FRPC. Les conditions de financement sont équivalentes à celles d'un accord FRPC et plus avantageuses que celles des autres prêts d'urgence du FMI.

**Facilité de réduction de la pauvreté et croissance (FRPC)** un programme financier introduit par le FMI en septembre 1999, pour remplacer la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). A

travers la FRPC, le FMI accorde des prêts assortis de faibles taux d'intérêt aux pays à faible revenu, liés aux conditions quantitatives et structurelles. En théorie, ces conditions sont établies sur la base de Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

**Instrument du soutien a la politique économique (ISPE)** un nouveau programme introduit par le FMI en 2005 pour les pays à faible revenu qui ne désirent pas ou qui n'ont pas besoin d'un concours financier du FMI a travers la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). Ceci inclut les conseils et conditions par rapport aux politiques économiques, mais aucun financement.

**Lettres d'intention** sont les documents qui accompagnent un accord de programme ou requête d'emprunt du FMI, et qui décrivent le programme des politiques économiques et financières du pays membre. Les lettres d'intention sont soumises sous le nom du gouvernement, mais sont écrites par le personnel du FMI.

**Mesures préalables** sont un type de condition du FMI. Ils sont des mesures qui doivent être pris avant l'approbation du prêt par le Conseil d'administration du FMI ou l'achèvement d'une revue du déroulement du programme.

**Objectifs quantitatifs** sont des conditions des prêts du FMI qui indiquent des objectifs précis. Ils se réfèrent habituellement a des variables de politique macroéconomique telles que les agrégats de la monnaie et du crédit, les réserves internationales, et l'emprunt extérieur.

**Pays a faible revenu** les pays avec Revenu National par habitant en 2007 égal ou inférieur a \$935. Actuellement, cette catégorie inclut 78 pays membres du FMI. Les pays à faible revenu ont droit aux facilités et mesures spécifiques, y compris souvent les conditions de financement plus avantageuses.

**Réexamen de programme** évaluation régulière par le Conseil d'administration du FMI, dans laquelle le Conseil décide si la mise en œuvre d'un programme appuyé par le FMI est plutôt satisfaisant, et si les modifications sont requises afin d'atteindre les objectifs du programme.

**Repères** sont un type de condition du FMI pour les pays emprunteurs. Atteindre aux repères n'est pas requis pour le décaissement des prêts; ils sont plutôt les critères quantitatifs ou structurels selon lesquels le FMI évalue la performance d'un pays par rapport à son programme avec le FMI.

**Stabilisation avancée** un terme du FMI pour designer ces pays a faible revenu qui ont typiquement eu un programme avec le FMI dans le passé, et qui maintenant affichent une croissance raisonnable, un faible taux d'inflation de base et un niveau de réserves internationales adéquat, et qui donc n'ont plus besoin du concours financier du FMI.

## RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

### 1. CONTEXTE ET STRUCTURE DE CETTE ETUDE

La présente étude a été commanditée par Oxfam, en parallèle avec, et afin d'enrichir, ses contributions au réexamen mené par le Fonds monétaire international (FMI) sur son Instrument de soutien à la politique économique (ISPE). Le FMI lançait l'ISPE en 2005, en vue d'apporter un soutien aux pays à faible revenu qui n'ont ni le besoin, ni le souhait d'emprunter auprès du FMI au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). L'étude cherchait essentiellement à tester de manière indépendante les opinions des décideurs africains sur l'ISPE. Il s'agissait essentiellement des pays ayant mis ou mettant en œuvre un programme ISPE, mais aussi celles des pays qui continuent sous un programme FRPC et (afin d'avoir une base de comparaison) ceux qui n'ont pas de programme FMI, dont certains avaient discuté des ISPE mais avaient décidé de ne pas les adopter. Les pays suivants étaient ciblés par l'étude : Cap-Vert, Éthiopie, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie. L'étude avait été organisée en deux phases : une analyse documentaire de la conception et de l'impact de l'ISPE, suivie d'une collecte des opinions de 40 décideurs africains, de responsables des donateurs et du personnel du FMI. L'accent avait été mis sur le suivi du processus pour chaque pays, afin d'évaluer dans quelle mesure un ISPE avait changé l'expérience d'un pays.

Les questions visées par l'étude et les conclusions principales comprenaient :

- **Le processus des négociations** : Les pays ont choisi les ISPE essentiellement parce que ceci représentait un signal de sortie (graduation) de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), parce qu'ils estimaient que c'était nécessaire pour maintenir les niveaux d'aide, et parce que (à compter de fin 2008), ils souhaitaient garder ouverte la possibilité d'accéder à des crédits de la Facilité de protection contre les chocs exogènes (Facilité PCE) aux moments de crise comme celui de la hausse des prix alimentaires ou la crise économique. Ils estimaient que les négociations en vue des ISPE étaient un peu plus menées sous la direction des pays que celles de la Facilité FRPC, mais n'impliquaient pas plus de consultation ou d'évaluation des effets sociaux (EES). Pratiquement tous les décideurs souhaitent une durée limitée pour les relations ISPE.
- **Conditionnalité** : examination du degré et de la nature de la conditionnalité macroéconomique et structurelle dans les ISPE, ainsi que le degré d'espace fiscal offert par le programme. Il y avait très peu de différences par rapport aux tendances observées dans les FRPC – une tendance très légère, mais nullement constante, à rationaliser les conditions et à accroître l'espace fiscal.
- **Signalisation** : dans quelle mesure l'ISPE envoyait des signaux clairs aux donateurs, aux investisseurs externes ou nationaux, aux dirigeants politiques nationaux, ou à l'opinion publique. Ici, il n'y avait pas d'impact significatif par rapport à la période antérieure à l'ISPE, ou par rapport aux pays ayant un programme de la Facilité FRPC ou n'ayant aucun programme FMI.
- **Croissance et réduction de la pauvreté** : l'impact de l'ISPE sur les niveaux escomptés ou effectifs de croissance ou de réduction de la pauvreté. Il y a eu des taux de croissance légèrement plus élevés dans les pays avec un programme ISPE que dans les autres pays, mais ceci ne reflétait que la continuation de la situation antérieure à l'ISPE dans ces pays.

Dans l'ensemble, il y a un considérable malentendu sur les intentions de l'ISPE au sein des décideurs africains. Pour le Conseil d'administration ou la direction du FMI, il ne devait pas y avoir de grandes différences entre l'ISPE et la FRPC (sauf qu'il ne fournissait pas de

financement), mais ce message n'avait pas nécessairement été clairement transmis aux dirigeants africains. En conséquence, l'ISPE a, de manière significative, suscité chez les décideurs africains l'espoir selon lequel les pays qui sont déjà entrés dans une phase de stabilisation macroéconomique avancée pourraient bénéficier d'une plus grande flexibilité dans les négociations, de moins de conditionnalités et d'une signalisation plus claire, et d'une croissance plus rapide. En conséquence, de nombreux décideurs ont été déçus par l'ISPE et ont apporté de nombreuses suggestions à cette étude concernant les changements à apporter à l'ISPE. Ce rapport reflète leurs points de vue, et une note d'information d'accompagnement expose les points de vue d'Oxfam.

## 2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR L'ISPE

Dans l'ensemble, 43% des décideurs estiment que l'ISPE tel qu'il est actuellement structuré présente peu d'intérêt car, comme quelqu'un l'a souligné, « *Nous aurions pu tout aussi bien passer directement à l'article IV de la FRPC.* » Toutefois, pour que cela soit réalisable, il faudrait garantir que la réaction des bailleurs ne serait pas négative (confirmant les expériences de l'Éthiopie et du Ghana, qui n'ont pas un programme ISPE) et que les pays pourraient rapidement « réintégrer » une combinaison ISPE/Facilité PCE si, à la suite d'un choc, un pays qui est stable au niveau macroéconomique avait besoin de financement. Les pays sont également soucieux de garantir que ceux d'entre eux qui ne sont pas liés par des programmes avec le FMI soient en mesure de bénéficier d'assistance technique et d'aide aux diagnostics à des niveaux comparables à celles des pays disposant d'un programme.

Le point de vue majoritaire qui prévalait chez les décideurs (57%) était que l'ISPE pourrait être utile s'il était profondément réformé, pour être plus adapté aux besoins des pays à faible revenu qui sont en phase de stabilisation avancée – et donc s'il était très différent de la FRPC. Les principales réformes suggérées par les décideurs étaient les suivantes :

- **Un processus de négociation mené par les pays**, où le gouvernement suggère ses propres conditions, rédige ses propres lettres d'intention et consulte pleinement le parlement et la société civile sur la décision de passer à l'ISPE, ainsi que sur la teneur du programme. Pour faciliter une telle consultation, les informations ayant trait à l'ISPE doivent être plus transparentes ex ante, et les parties prenantes ont besoin de renforcement des capacités dans l'analyse du contenu de l'ISPE. Le processus devrait également incorporer une évaluation des effets sociaux (EES) des conditions de l'ISPE, ainsi qu'un calendrier (beaucoup ont suggéré 3 ans) et des critères clairs pour qu'un pays cesse ses programmes qui le lie au FMI et poursuive sa collaboration au titre de l'article IV.
- **Des conditions considérablement rationalisées par rapport à celles des programmes FRPC.** En particulier, du fait que les utilisateurs de l'ISPE ont depuis longtemps fait leurs preuves en matière de politiques qui s'assurent la stabilité macroéconomique, et de réforme structurelle, les critères de réalisation quantitative macroéconomique devraient être remplacés par une appréciation générale des progrès, et les conditions structurelles devraient être pratiquement abolies (à travers l'application d'un plafond numérique extrêmement faible sur les conditions et leur limitation aux domaines fondamentaux relevant de la compétence du FMI).
- **Des programmes beaucoup plus axés sur la croissance.** Il faut cibler et atteindre des taux de croissance plus élevés et une réduction plus rapide de la pauvreté. Ceci implique mettre davantage l'accent sur l'analyse des facteurs qui contribuent à la hausse de la croissance, et permettre davantage d'espace fiscal, et une hausse des niveaux de dépenses liées à la croissance et à l'atteinte des OMD.

- **Une distinction plus nette du rôle de signalisation de l'ISPE.** Les suggestions ci-dessus sont toutes essentielles pour permettre aux pays ISPE, qui sont en « phase de stabilisation avancée », de réduire le « stigmate » qui vient des programmes du FMI vis à vis des marchés et des investisseurs privés (ainsi que des parties prenantes nationales). Toutefois, les donateurs doivent en outre convenir d'une position claire sur le mode de fonctionnement de la signalisation de l'ISPE (durée, transition à l'article IV et circonstances pour la « réintégration »).

### 3. ENSEIGNEMENTS POUR LE RÉEXAMEN PAR LE FMI DE SON ENGAGEMENT AVEC LES PAYS À FAIBLE REVENU

L'étude fournit également des enseignements importants pour le réexamen de toutes les facilités du FMI pour les pays à faible revenu, actuellement mené par le personnel du FMI.

En premier lieu, et c'est peut-être le point le plus important, l'étude indique que pour refléter de manière précise les opinions des diverses parties prenantes sur l'engagement du FMI, toutes les enquêtes devraient être menées de manière indépendante et confidentielle, par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI, ou par des tierces parties, et ne devraient pas identifier des individus ou des autorités de pays.

En second lieu, le document initial sur le réexamen des facilités pour les pays à faible revenu, écrit par le personnel du FMI en février 2009<sup>1</sup>, considère que l'ISPE devrait appuyer les pays qui ont besoin de peu ou d'aucun ajustement, et d'aucun financement de la part du FMI. L'aspect le plus important de cette condition est que les pays disposent déjà d'un cadre de politique solide et qu'ils ont fait leurs preuves en matière de stabilisation et de réforme structurelle (c'est-à-dire qu'ils sont « en phase de stabilisation avancée »). En conséquence, pour de tels pays, les conditionnalités devraient être minimales, s'ils ont besoin soit de financement de précaution, soit de financement à court terme pour combattre un choc exogène, soit d'aucun financement. Plus que jamais, ceci suppose d'adapter de manière beaucoup plus profonde la conditionnalité aux besoins du pays, pour que l'on puisse prendre le FMI au sérieux dans la modernisation de la conditionnalité et, *in fine*, « stopper la stigmatisation » de ses programmes.

Toutefois, comme un décideur africain l'a déclaré, « *le changement le plus fondamental nécessaire, c'est dans le mode d'engagement du FMI avec les pays à faible revenu.* » L'engagement du FMI dans les pays à faible revenu devrait :

- **Se concentrer sur les efforts visant à renforcer la croissance, la réduction de la pauvreté et les dépenses publiques.** Ceci implique, d'abord, travailler avec les gouvernements et les bailleurs de fonds à l'élaboration de cadres macro-économiques avec des scénarios différents pour accroître l'aide et l'investissement en vue de la réalisation des OMD. Deuxièmement, il faut accélérer la croissance, et hausser les dépenses et l'espace fiscal. Ceci implique aussi travailler avec les gouvernements en vue de mobiliser des ressources pour financer les OMD et mettre l'accent sur les lacunes ou les problèmes de qualité dans l'aide des bailleurs.
- **Appuyer une réelle appropriation démocratique des politiques,** en tirant toutes les conditions du propre programme économique du gouvernement, en limitant le nombre de cibles quantitatives et de conditions structurelles (même de façon plus rigoureuse dans les pays en phase de stabilisation avancée) et en les limitant aux domaines fondamentaux du FMI. De plus, les gouvernements doivent rédiger leurs propres lettres d'intention, et soumettre la décision d'adopter un programme du FMI, ainsi que sa forme et sa teneur, à une consultation avec toutes les parties prenantes nationales.
- **Fonder la disponibilité de l'assistance technique du FMI et des services de diagnostic et autres services conseils sur le besoin des pays.** Ceci impliquerait que l'on renonce à la pratique actuelle, où un tel soutien est concentré sur les pays qui ont un programme avec le FMI.

A terme, le rôle du FMI dans les pays à faible revenu devrait être aussi bref que possible et la meilleure façon de garantir ceci, c'est de permettre aux pays de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement. Comme l'a noté un décideur :

*« Il est illusoire de penser que les programmes appuyés par le FMI résoudront les problèmes de notre pays et lui permettront de développer son économie. Notre gouvernement doit élaborer ses propres politiques et être comptable devant son peuple pour leur mise en œuvre. Tout ce que fait le FMI devrait être jugé sur une évaluation de si, ou non, il renforce ces processus nationaux »*

## 1. CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE

En 2005, le Fonds monétaire international (FMI) lançait l'Instrument pour le soutien de la politique économique (ISPE) en vue d'apporter un soutien aux pays à faible revenu qui n'ont ni le besoin, ni le souhait d'emprunter auprès du FMI au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). Le Fonds décrit ainsi le but de l'ISPE : « L'ISPE aide ces pays à élaborer des programmes économiques efficaces et, une fois ceux-ci approuvés par le Conseil d'administration [du FMI], il informe les donateurs, les banques multilatérales de développement et les marchés que le FMI a approuvé le plan d'action des membres ». <sup>2</sup> L'Annexe 1 résume les aspects clés de l'ISPE sur la base des documents du FMI. Les principales différences entre une FRPC et un ISPE sont les suivantes : l'ISPE ne fournit pas de ressources financières ; il a un calendrier fixe plutôt qu'un calendrier flexible pour les réexamens destinés à évaluer la mise en œuvre du programme ; et il peut être de plus courte durée qu'une FRPC (qui a une durée de 3 ans).

L'ISPE est actuellement utilisé par six pays africains : trois en Afrique de l'Ouest (Cap Vert, Nigeria et Sénégal) et trois en Afrique orientale et australe (Mozambique, Tanzanie et Ouganda). Le premier ISPE a été signé par le Nigeria en 2005, et le plus récent par le Sénégal, en novembre 2007. Le FMI est en train de présenter l'ISPE comme prochaine étape du soutien à la politique économique et de la signalisation pour les pays qui sortent de la FRPC. Il a discuté des ISPE dans un certain nombre d'autres pays, dont certains ont choisi soit de poursuivre une FRPC, soit de cesser toute relation de programme avec le FMI. <sup>3</sup>

L'idée de considérer l'ISPE comme prochaine étape naturelle pour les pays ayant atteint un niveau avancé de stabilisation macro-économique à la suite d'une FRPC, et de faire accéder davantage de pays à ce programme, suscite un certain enthousiasme au sein du FMI. À présent que l'ISPE est en place depuis presque quatre ans, il est possible de collecter suffisamment d'évidence au niveau pays pour mieux évaluer s'il est à la hauteur de ses intentions et des attentes de la communauté du développement plus large.

Oxfam a donc commandité cette étude à Development Finance International afin d'évaluer l'ISPE. Cette étude visait particulièrement à collecter les opinions franches des décideurs des pays à faible revenu sur leur expérience en matière d'ISPE. L'étude se proposait de déterminer à la fois si l'ISPE avait rempli ses propres objectifs, et s'il avait répondu aux attentes des autres parties prenantes (notamment par rapport à un changement de comportement de la part du FMI qu'ils ont critiqué dans le passé). Il essaye aussi de générer des suggestions sur le rôle futur de l'ISPE. Les questions suivantes ont donc été posées :

### 1) LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

- Pourquoi des ISPE sont-ils actuellement convenus (au lieu des arrangements successeurs de la FRPC ou du passage à la surveillance, comme les consultations au titre de l'article IV) ?
- Quels sont les avantages et les désavantages perçus d'un ISPE, par rapport aux alternatives (par exemple sur les négociations, la conditionnalité, les dérogations, la signalisation aux bailleurs, le maintien de politiques responsables, etc.) ?
- Les négociations menant à un ISPE sont-elles de nature différente de celles d'une FRPC ? Le gouvernement dirige-t-il davantage les négociations, avec un plus haut niveau d'appropriation ?
- A quel point les parties prenantes non-gouvernementales sont-elles consultées sur la décision de négocier un ISPE et sur son contenu ? Qui est consulté et comment ? Comment comparer ceci avec le niveau de consultation pour une FRPC (par exemple plus ou moins de consultation, des parties prenantes différentes) ?

- Une analyse est-elle menée, avant la signature de l'ISPE, sur ses avantages et désavantages potentiels pour les effets sociaux et sur la pauvreté, par rapport aux alternatives ? Comment comparer ceci à l'analyse menée dans le cadre de la FRPC ?
- Quelles sont les perspectives d'avenir pour un ISPE en matière de négociation ? Combien de temps est-ce que les gouvernements s'attendent à demeurer dans un programme ISPE ?

## 2) CONDITIONNALITE

- Quelles différences y a-t-il (le cas échéant) entre les conditionnalités ISPE et FRPC, en termes de nombre de conditions ; de types de conditions (quantitatives/macroéconomiques ou structurelles) ; et de contenu des conditions (par exemple en mettant l'accent sur le mandat essentiel du FMI dans les secteurs fiscaux, monétaires, externes et financiers, et étant crucial pour la stabilité macroéconomique) ?
- Quels sont les exemples pratiques qui montrent les différences notoires entre la conditionnalité ISPE et celle de la FRPC, où l'ISPE offre davantage de flexibilité au gouvernement pour l'exécution de la politique en conformité avec ses propres priorités de développement ?
- L'ISPE offre-t-il davantage « d'espace fiscal » pour dépenser les financements apportés par les bailleurs en appui aux objectifs de développement (c'est-à-dire un déficit budgétaire plus important avant les prêts ou les subventions) ? Ceci reflète-t-il la nature de l'ISPE même, une tendance plus générale à la flexibilité accordée dans ce domaine par le FMI, ou la mise à disposition, par les bailleurs, de montants de financements plus importants ?
- Le processus des missions de réexamen et des demandes de dérogations pour les conditions découlant de l'ISPE est-il différent de celui de la FRPC ? Si oui, est-il plus ou moins flexible ?

## 3) SIGNALISATION

- Quel est le rôle de signalisation de l'ISPE ?
- Le passage d'une FRPC à un ISPE (ou à la surveillance au titre de l'article IV) a-t-il eu des effets quelconques sur les flux d'aide vers les pays (en termes de montants ou de types d'aide – soutien budgétaire ou aide aux projets, par exemple) ? Des donateurs particuliers ou des groupes de donateurs ont-ils indiqué qu'ils réduisaient ou augmentaient leur soutien (en particulier le soutien budgétaire) à la suite de ce changement d'orientation ? Les donateurs insistent-ils sur un programme formel (au lieu d'un simple rapport positif sur l'article IV) comme condition du soutien budgétaire ?
- Le passage d'une FRPC à un ISPE (ou à la surveillance au titre de l'article IV) a-t-il eu des effets significatifs sur les niveaux de flux privés étrangers ou d'investissement privé ? Quels sont les exemples pratiques montrant qu'un ISPE a été cité comme influençant de manière spécifique les décisions sur l'investissement externe ou national ?
- Quels signaux un ISPE envoie-t-il sur les réalisations antérieures d'un pays en matière de stabilisation macroéconomique ?
- Quels signaux un ISPE envoie-t-il aux décideurs et aux politiciens nationaux sur la nécessité d'élaborer les politiques de manière responsable ?
- L'un quelconque ou l'ensemble de ces signaux pourraient-ils être envoyés par la FRPC ou par l'article IV ? Si non, pourquoi ?

## 4) EFFETS SUR LA CROISSANCE ET LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

- L'ISPE a-t-il aidé les gouvernements à dépenser davantage sur des mesures de lutte contre la pauvreté et/ou pour la croissance économique qu'au titre d'une FRPC (ou de la surveillance dans le cadre de l'article IV) ?
- Les dépenses supplémentaires ont-elles entraîné une croissance économique, une réduction de la pauvreté, ou des progrès en vue de la réalisation des OMD plus rapides

que cela n'avait été le cas dans le cadre d'une FRPC (ou de la surveillance au titre de l'article IV) ?

## 5) TRANSFORMER L'ISPE

- Si vous deviez apporter des suggestions sur les voies et moyens de transformer l'ISPE pour le rendre plus à même de répondre aux besoins des pays en développement, quelles suggestions feriez-vous en ce qui concerne les processus de négociation ; la conditionnalité ; la signalisation ; les effets sur la croissance et la réduction de la pauvreté ; ou toute autre question ?
- Comment l'ISPE devrait-il s'intégrer dans toute future architecture des facilités et des instruments du FMI pour aider les pays à faible revenu ?

L'étude a été menée en deux phases :

- La Phase 1 était une analyse documentaire, qui a utilisé les éléments figurant dans des documents à la disposition du public sur les programmes et réexamens les plus récents de la FRPC et de l'ISPE, ainsi que les rapports des consultations au titre de l'article IV, pour examiner nombre des questions d'un point de vue objectif, sur la base des données. Une liste complète des pays et des programmes pour lesquels des documents ont été consultés figure dans l'Annexe 2. Pour comparer la situation d'un pays qui a un programme ISPE à d'autres circonstances, la liste de pays comprenait tous les utilisateurs africains de l'ISPE, ainsi que certains pays ayant des FRPC en cours (Mali et Zambie) ou n'ayant pas de programme FMI (Éthiopie, Ghana et Vietnam).
- La phase 2 était un processus de consultation de 30 décideurs clés des mêmes pays africains à faible revenu. Il leur a été demandé d'énoncer leurs points de vue en remplissant des questionnaires, lors d'entretiens face à face ou d'entretiens téléphoniques. Pour maximiser la franchise de leurs réponses, la confidentialité a été garantie, de sorte qu'aucun enquêté n'est cité nommément dans ce texte. Ceci a permis à l'étude de collecter beaucoup plus de réponses aux questions « pourquoi » ayant trait à la motivation et aux attentes, et sur le point de savoir si elles avaient été satisfaites, et également de comparer les perceptions des parties prenantes aux données « objectives ». Des entretiens ont également été menés avec plusieurs membres du personnel du Fonds et avec les bureaux des Directeurs exécutifs, ainsi qu'avec plusieurs responsables des bailleurs qui traitent avec le FMI, soit dans les pays ISPE, soit au Siège.
- Dans l'ensemble, l'enquête sur les décideurs a produit des résultats fascinants, qui sont en contradiction avec ceux d'une enquête similaire menée par le FMI. Cette contradiction indique deux enseignements importants : 1) pour garantir que les opinions des parties prenantes sur le futur engagement du FMI sont fidèlement reflétées, toutes les enquêtes devraient être menées de manière indépendante par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) ou par des tierces parties ; 2) elles devraient traduire les points de vue de décideurs particuliers, plutôt que les points de vue généraux des gouvernements de pays, et ne pas citer de gouvernement ou d'individu, pour éviter que les gouvernements africains ne disent « ce le FMI souhaite entendre. »

## 2. LE PROCESSUS DE NÉGOTIATION

### 2.1. Pourquoi des négociations pour l'ISPE ?

*Pourquoi des ISPE sont-ils convenus (au lieu d'arrangements successeurs à la FRPC ou d'un passage à la surveillance, comme les consultations au titre de l'article IV) ? Quels étaient les avantages et les inconvénients perçus d'un ISPE par rapport à d'autres alternatives (par exemple sur les négociations, la conditionnalité, les dérogations, la signalisation aux bailleurs, le maintien de politiques responsables, etc.) ?*

Sur la base des réponses des décideurs, la principale raison qui incite les pays à faible revenu à choisir un ISPE au lieu de continuer avec la FRPC semble être le souhait d'amener la communauté internationale à reconnaître leur mérite pour être passé de la FRPC à l'ISPE. Ceci renvoyait au fait qu'un pays auparavant « en crise » avec un problème de balance des paiements et ayant donc besoin d'un prêt du FMI, est entré dans une phase de « stabilisation avancée ». Ça signifie que le pays avait adopté, sur un certain nombre d'années, des politiques destinées à réaliser la stabilité macroéconomique, la croissance, et la réduction de la pauvreté de manière constante, et était donc arrivé à une croissance constante, à une inflation à un chiffre, à des déficits budgétaires et de comptes courants faibles et à des niveaux sains de réserves (et n'ayant donc plus besoin d'un prêt du FMI). Ceci avait été mentionné comme première motivation par tous les décideurs adoptant l'ISPE. Près de 33% des décideurs ont également cité la perception selon laquelle les relations de négociation avec le FMI pourraient être plus flexibles dans le cadre d'un ISPE et près de 23% attendaient moins de conditionnalités.

D'autre part, trois raisons principales ressortent pour le choix d'un ISPE au lieu de mettre un terme à des relations « programme » avec le FMI et de passer à la surveillance annuelle à travers des consultations au titre de l'article IV :

- 1) 63% des décideurs sont préoccupés par le fait que les bailleurs exigeraient la poursuite d'un programme afin de maintenir les niveaux d'aide (toutefois, ceci, dans la plupart des cas, n'a pas été vérifié en posant la question aux bailleurs) ;
- 2) 37% des responsables sont préoccupés par le fait que sans « ancrage extérieur », les politiques de stabilisation pourraient ne pas rester en place ; et
- 3) 77% des décideurs souhaitent laisser la porte ouverte à l'option d'un accès rapide au financement du FMI pour combattre les chocs exogènes, en cas de survenue de tels chocs.

Les deux premiers points étaient parfois perçus comme liés, en particulier en cas de crise temporaire – tel que le scandale des arriérés de paiements extérieurs en Tanzanie, ou les arriérés intérieurs en Ouganda. Comme l'a déclaré un décideur : « Vous pouvez avoir besoin d'un ISPE lorsque vous traversez une crise mais que vous n'avez pas besoin d'argent du FMI, pour empêcher les bailleurs de geler leurs flux. » Toutefois, le souhait de maintenir l'option de l'accès au financement du FMI contre les chocs (par exemple les hausses des prix des produits alimentaires et du pétrole en 2007-08, ou la crise financière mondiale de 2008-09) primait de manière substantielle sur les autres critères de choix pour un ISPE. Les rares décideurs (23%) qui étaient sceptiques sur ce besoin ont fait état du niveau minimal de ressources du FMI par rapport aux chocs, de la lenteur de leur décaissement, et de leur coût relatif par rapport aux subventions et aux ressources des banques multilatérales de développement (BMD) comme raisons pour ne pas être intéressés par le financement FMI.

Pour les pays qui ont choisi de conserver une FRPC au lieu d'opter pour un ISPE, la principale raison énoncée, surtout dans les pays moins avancés dans l'établissement de relations de soutien budgétaire avec les bailleurs (mesuré par la proportion de support budgétaire dans leurs flux totaux d'aide, ou par l'existence de cadres de soutien budgétaire multi-bailleurs bien établis), était (67%) qu'elles pourraient saper les relations avec les bailleurs, car l'ISPE envoyait un signal de soutien FMI potentiellement plus faible que celui

de la FRPC. Dans certains cas, des préoccupations ayant trait au calendrier inflexible des réexamens de programme, et le fait que le réexamen d'un ISPE puisse produire un signal « mitigé » (c'est-à-dire de respect partiel des conditions) aux bailleurs et à la communauté plus large étaient des facteurs importants pour conserver une FRPC. Dans quelques cas, ceci l'on est même allé plus loin, jusqu'à la perception (fausse) selon laquelle des dérogations n'étaient « pas possibles » dans le cadre d'un ISPE et qu'il serait donc plus susceptible d'envoyer un signal « off » aux bailleurs si un programme était suspendu en raison du non-respect des obligations. De telles perceptions montraient que certains décideurs africains de haut niveau étaient assez mal informés sur le fonctionnement de l'ISPE et sur la taille ou le type relatifs du signal qu'il était supposé envoyer aux bailleurs.

Pour les pays qui passent à l'article IV plutôt qu'à un ISPE, quatre facteurs étaient vitaux pour les décideurs. Ceux-ci ne percevaient :

- 1) Aucune différence significative entre le processus de négociation d'une FRPC et celui d'un ISPE, alors qu'avec l'article IV, il y avait des discussions moins fréquentes et pas de négociations ;
- 2) Aucune différence entre le niveau de conditionnalité dans une FRPC et un ISPE, alors que l'article IV ne prévoyait aucune conditionnalité ;
- 3) Pas de risque pour les flux des bailleurs ou l'investissement privé à la suite de la décision de ne pas avoir de programme FMI ; et
- 4) Peu ou pas de risque que les politiques deviennent moins « responsables » sans l'ancrage d'un programme avec le FMI.

Dans une certaine mesure, les deux premières de ces perceptions contribuaient, ensemble, à convaincre le gouvernement concerné que pour leur espace politique, le coût de la poursuite d'un programme FMI était trop élevé, et en cela, ils étaient parfois influencés par des questions de politique difficiles sur lesquelles il y avait des discussions intenses, tel que l'émission d'une obligation internationale au Ghana.

## **2.2. Nature des négociations ISPE**

*Les négociations menant à un ISPE sont-elle différentes en nature de celles menant à une FRPC ? Le gouvernement a-t-il dirigé davantage les négociations ou a-t-il eu un plus haut niveau d'appropriation ?*

Les décideurs des pays qui choisissent un ISPE estiment en général (57%) que les gouvernements avaient davantage d'ascendant dans les négociations (bien qu'une minorité de 43% n'ait pas perçu de différence par rapport à une FRPC). Ceci était dû en partie à une attitude plus ouverte de certaines missions FMI envers les suggestions formulées par les autorités des pays, ce qui assurait aux gouvernements davantage de marge pour suggérer des politiques particulières, et moins « d'élaboration préalable des politiques par le FMI avant l'arrivée de la mission dans notre pays ». Néanmoins, seulement 10% aient indiqué que ceci avait permis aux gouvernements d'avoir davantage leur mot à dire dans leurs propres lettres d'intention. Il y avait également une corrélation plus forte entre la conception préalable de son propre programme de développement par le gouvernement, au-delà du stratégie de réduction de la pauvreté (SRP – le Mkukuta en Tanzanie, par exemple) et l'appropriation des politiques comprises dans l'ISPE. Ils estimaient que ceci avait mené à une plus grande appropriation par rapport aux FRPC – bien que certains aient suggéré que ceci avait disparu à terme, lorsque la nature et l'application de la conditionnalité avaient fini par être perçues comme très similaires à celles de la FRPC. Toutefois, comme cela a déjà été indiqué, ceux qui ne passaient pas à un ISPE (mais qui démarraient des discussions dans cette direction) ne percevaient aucune différence claire entre les deux types de négociations (100%).

### **2.3. Consultation des parties prenantes non-gouvernementales**

*Quel était le niveau de consultation des parties prenantes non-gouvernementales sur la décision de négocier un ISPE et sur son contenu ? Qui avait été consulté et comment ? Comment comparer ceci au niveau de consultation dans le cadre d'une FRPC (par exemple plus ou moins de consultation, ou avec des parties prenantes différentes) ?*

Il n'y avait, en principe, aucune différence entre le niveau de consultation sur les politiques impliquées dans une FRPC et sur celles impliquées dans un ISPE. La consultation qui était faite portait essentiellement sur la stratégie réduction de la pauvreté / DSRP ou stratégie de développement du pays. Dans ce contexte, les parties prenantes ont noté de nombreuses insuffisances dans ce processus, notamment :

- Le manque de consultation suffisamment large en termes de parties prenantes, de questions ciblées et de temps ;
- La consultation portait sur la conception initiale, mais était insuffisante sur la mise en œuvre ; et
- Un cadre macroéconomique tiré essentiellement par les discussions ISPE, plutôt que par un DSRP (en partie parce que souvent les DSRP n'ont pas de cadres macroéconomiques détaillés).

Ces caractéristiques n'étaient nullement perçues comme ayant changé dans le processus ISPE par rapport à la FRPC. De nombreuses parties prenantes s'attendaient à davantage de consultation dans le cadre d'un ISPE, mais ceci n'avait jamais été un but ou une intention ni du Conseil d'administration / direction du FMI, ni des autorités des pays concernés.

Toutefois, plus spécifiquement, il y avait généralement très peu de consultation sur la décision de passer d'une FRPC à un ISPE et sur les implications potentielles pour les politiques du pays, la signalisation, etc. Là où l'ISPE lui-même était effectivement devenu une question suscitant un débat public (comme au Nigeria/Bangladesh), ceci était lié davantage au fait qu'il impliquait la continuation d'une relation « programme-conditionnalité » avec le FMI, plutôt qu'à la nature de l'ISPE par rapport à la FRPC.

### **2.4. Évaluation des effets sociaux**

*Une analyse avait-elle été menée, préalablement à la signature de l'ISPE, sur ses avantages et inconvénients potentiels pour les effets sociaux, par rapport aux alternatives ? Comment comparer ceci à l'analyse menée dans le cadre de la FRPC ?*

Il y avait généralement très peu d'évaluation des effets sociaux de l'ISPE, en particulier de son cadre macroéconomique – sauf sur le point de savoir dans quelle mesure il générerait la croissance et était donc supposé réduire la pauvreté. Quelques analyses ont été menées sur des politiques controversées particulières, telles que les privatisations, ou sur des questions spécifiques telles que le montant des dépenses dans des secteurs sociaux ou des programmes spécifiques (par exemple les plafonds salariaux). C'était, bien sûr, une situation similaire à celle de la FRPC, où seule une « évaluation des effets sociaux macroéconomiques » avait jamais été menée, au Rwanda, sur un financement DfID (Department for International Development de la Grande Bretagne). Il y avait une certaine expansion de l'analyse liée à la croissance, notamment dans les documents récents sur le développement économique et dans l'analyse de l'article IV, mais selon les explications du personnel du FMI, ceci faisait partie d'un courant plus large de travaux effectués par le FMI pour examiner les facteurs ayant un impact sur la croissance, et non spécifiquement liés à l'ISPE. Là encore, ni le Conseil d'administration/direction du FMI, ni les pays ISPE ne s'attendaient à ce qu'il y ait davantage d'analyse des effets sociaux dans le cadre de l'ISPE que dans celui de la FRPC.

## **2.5. Perspectives d'avenir et durée des ISPE**

*Quelles sont les perspectives de négociation futures pour un ISPE ? Combien de temps les gouvernements s'attendent-ils à rester dans un arrangement ISPE ?*

La plupart des décideurs consultés (83%) estimaient initialement qu'une relation ISPE durerait au maximum trois ans (la plupart des pays avaient choisi dès le départ un ISPE d'une durée de trois ans, à l'exception du Nigeria et de l'Ouganda). La plupart des pays sont arrivés à mi-parcours ou à la dernière année des programmes en cours. De nombreux décideurs (37%) se disent assez frustrés par le fait que l'hypothèse courante chez certains membres du personnel du FMI et certains bailleurs semble être que le premier programme ISPE sera suivi d'un second d'une durée de trois ans, bien que le Cap-Vert (le premier à avoir terminé un ISPE pluriannuel), soit en train de prolonger son programme d'une seule année. Beaucoup (57%) se disent fortement convaincus qu'à moins d'un besoin continu de concentration forte sur la stabilisation et la viabilité macroéconomique à la fin du programme, il y aurait lieu de mettre davantage l'accent sur l'ISPE comme mécanisme de transition vers la surveillance au titre de l'article IV. Comme cela a été souligné, « Il y aurait lieu de présumer, de manière claire, qu'un seul ISPE est suffisant, à moins que le gouvernement n'ait des problèmes persistants de stabilisation macroéconomique. » Ceux qui font part du besoin persistant potentiel d'un ISPE au-delà du programme en cours (33%) ont mentionné « l'incertitude concernant les chocs exogènes » comme principale raison, en particulier en renvoyant au fait que les pays ayant des ISPE peuvent emprunter des ressources de la facilité PCE à accès élevé.<sup>4</sup> Certains s'étaient montrés plus pessimistes, en indiquant que leur pays pourrait avoir besoin d'une relation ISPE ou d'une relation similaire jusqu'au moment où il pourrait sortir de la dépendance vis-à-vis de l'aide, et financer son développement à partir de sources sur le marché – « Nous aurons besoin d'un ISPE tant que les bailleurs l'exigeront, à moins que nous ne devenions un marché émergent. »

### 3. CONDITIONNALITES

#### 3.1. Différences entre la FRPC et l'ISPE

*Quelles sont les différences (le cas échéant), entre la conditionnalité de l'ISPE et celle de la FRPC, en termes de nombre de conditions ; de types de conditions (quantitatives/macroéconomiques ou structurelles ; mesures préalables, critères de réalisation ou repères) ; et du contenu des conditions (par exemple, concentration sur le mandat essentiel du FMI dans les secteurs fiscaux/monétaires/extérieurs/financiers, et cruciaux pour la stabilité macroéconomique) ?*

On ne s'attendait pas généralement à ce que l'ISPE ait un niveau de conditionnalité plus faible que la FRPC. Ceci avait fait l'objet de discussions considérables durant la conception de l'ISPE, mais les membres du Conseil qui préconisent une conditionnalité plus faible ont été supplantés par ceux qui insistent sur « la conditionnalité de tranches supérieures de crédit »<sup>5</sup>, la même que pour la FRPC. Il est intéressant de noter que quelques responsables dans les pays (20%) se sont engagés dans l'ISPE en ayant l'impression qu'il pourrait y avoir moins de conditionnalités qu'avec la FRPC. Toutefois, l'écrasante majorité des décideurs (83%) estimaient qu'il n'y avait pas de différence pratique en termes de conditionnalité entre l'ISPE et la FRPC, que ce soit en nombre de conditions, en types ou en contenu.

Lié au point antérieur selon lequel près de 10% des décideurs ont indiqué qu'un climat de négociation plus flexible aurait pu avoir un impact pratique sur la conditionnalité, le même pourcentage de décideurs a indiqué que ceci aurait pu réduire la conditionnalité. Toutefois, un seul pays avait été en mesure de citer des exemples pratiques montrant que des changements significatifs dans la conditionnalité avaient fourni davantage de flexibilité - l'Ouganda, qui avait été autorisé à emprunter à des conditions moins favorables pour des projets d'énergie et de route.

Une analyse documentaire du nombre et des types de conditions dans les accords ISPE et FRPC du Cap-Vert, du Mozambique, du Sénégal, de la Tanzanie et de l'Ouganda aurait suggéré que la situation était assez mitigée, comme le montre le Tableau 1 ci-dessous.

- Si l'on compare le nombre de conditions au démarrage des programmes, le Cap-Vert et le Sénégal en avaient plus que dans les FRPC antérieures, l'Ouganda et le Mozambique en avaient moins (l'Ouganda en partie parce son programme initial était très bref) et la Tanzanie avait pratiquement le même nombre. Le Nigeria n'avait pas de FRPC antérieure, mais avait un nombre relativement élevé de conditions structurelles (14).
- Si l'on compare le nombre de conditions dans les réexamens finaux des programmes, le Cap-Vert comptait le même nombre dans sa FRPC et dans son ISPE, et le Mozambique, le Sénégal et l'Ouganda en avaient davantage. Le Nigeria avait un nombre raisonnablement moyen de 9 pour l'ISPE.

Il est extrêmement difficile de tirer des enseignements des tendances en matière de nombre de conditions dans le temps, durant les ISPE. Si le Tableau 1 montre une augmentation pour 2 pays, une réduction pour 2 pays et le même nombre pour 2 pays, une analyse plus approfondie du nombre de conditions dans chaque réexamen de programme pour chaque pays indique des tendances relativement fréquentes au renforcement des conditions dans les réexamens précoces. (Selon les parties prenantes, ceci est dû au fait que l'exécution des conditions ayant trait aux études ou aux définitions des conditions a tendance à mener à des conditions supplémentaires sur une mise en œuvre plus détaillée). Les réductions générales de conditions vers la fin des programmes reflètent l'exécution de conditions antérieures, et la réalisation du fait qu'il ne reste pas assez de temps de programme pour faire respecter de nouvelles conditions.

A quoi bon l'ISPE?

Pays ayant un ISPE		Conditions structurelles, FRPC		Dérogations, FRPC	Conditions structurelles, ISPE		Dérogations, ISPE
		Au départ	Réexamen final	Total	Au départ	Réexamen final	Total
<b>Cap Vert</b>	FRPC : 2001-04 (5 réexamens) ISPE : 2006 – (4 réexamens)	2 mesures préalables 2 critères de réalisation 2 repères	5 critères de réalisation 10 repères	5 critères quantitatifs 2 critères de réalisation	1 critère de réalisation 7 repères	3 critères de réalisation 11 repères	7 critères quantitatifs
<b>Mozambique</b>	FRPC : 2004-7 (6 réexamens) ISPE : 2006- (2 réexamens)	4 mesures préalables 4 critères de réalisation 7 repères	1 critère de réalisation 3 repères	1 critère quantitatif 1 critère de réalisation 3 repères	1 critère de réalisation 3 repères	1 critère de réalisation 5 repères	3 critères quantitatifs
<b>Nigeria</b>	ISPE : 2005-07 (4 réexamens)	<i>aucun FRPC</i>			6 critères de réalisation 8 repères	5 critères de réalisation 4 repères	2 critères quantitatifs 8 critères de réalisation
<b>Sénégal</b>	FRPC : 2003-05 (4 réexamens) ISPE : 2007- (1 réexamen)	3 critères de réalisation 3 repères	2 critères de réalisation 5 repères	1 critère quantitatif 7 critères de réalisation	3 mesures préalables 3 critères de réalisation 6 repères	1 mesure préalable 4 critères de réalisation 6 repères	
<b>Tanzanie</b>	FRPC : 2002/03-06/07 (6 réexamens) ISPE : 2007- (2 réexamens)	2 critères de réalisation 6 repères	1 critère de réalisation 6 repères	3 critères de réalisation	1 critère de réalisation 6 repères	1 critère de réalisation 6 repères	2 critères de réalisation
<b>Ouganda</b>	FRPC : 2002/03-05/06 (6 réexamens) ISPE : 2005/06 (3 réexamens)	4 critères de réalisation 12 repères	1 critère de réalisation 4 repères	7 critères quantitatifs 9 critères de réalisation	3 critères de réalisation 5 repères	3 critères de réalisation 5 repères	6 critères de réalisation
Pays ayant une FRPC							
<b>Mali</b>	FRPC : 2004-07 (4 réexamens) FRPC : 2008- (0 réexamen)	2 mesures préalables 4 critères de réalisation 1 repère	2 critères de réalisation 9 repères	1 critère quantitatif 9 critères de réalisation	2 critères de réalisation 2 repères	<i>aucun réexamen jusqu'au présent</i>	
<b>Zambie</b>	FRPC : 2004-07 (4 réexamens) FRPC : 2008- (0 réexamen)	2 mesures préalables 3 critères de réalisation 6 repères	8 critères de réalisation 12 repères	5 critères quantitatifs 3 critères de réalisation	2 critères de réalisation 7 repères	<i>aucun réexamen jusqu'au présent</i>	

En termes de type de condition, certaines tendances plus claires se dégagent. En premier lieu, deux pays avaient des mesures préalables au titre de la FRPC et seulement un au titre de l'ISPE. Tous les pays, sauf le Sénégal, avaient moins de critères de réalisation au démarrage de leur ISPE qu'au titre de leur FRPC, bien que seul le Cap-Vert en ait eu moins à la fin de l'ISPE que de la FRPC. Par ailleurs, il y avait souvent davantage de repères à la fin des ISPE qu'il n'y en avait eu dans les FRPC. Toutefois, dans les cas du Mali et de la Zambie, qui ont récemment signé un autre programme FRPC, il y a moins de conditions structurelles dans la nouvelle FRPC, aucune mesure préalable, et moins de critères de réalisation, mais davantage de benchmarks.

Quant au contenu des conditions, il semble y avoir un passage marginal vers les domaines fondamentaux d'intervention du FMI (macroéconomie et secteur financier) et une réduction des conditions dans les autres domaines, tels que la réforme des entreprises publiques et la politique commerciale détaillée. Toutefois, rien ne prouve que les conditions structurelles deviennent substantiellement plus cruciales de point de vue macroéconomique pendant la durée des ISPE, ou dans des ISPE par rapport aux FRPC. Ces constatations semblent également aller dans le sens de celles d'analystes antérieurs (IEO 2007 ; Martin et Bargawi).

Selon le personnel du FMI et des bailleurs, les réductions marginales mais parcellaires du nombre global de conditions ISPE, la réduction des mesures préalables, le transfert des conditions structurelles des critères de réalisation aux repères, et la légère tendance à accroître les conditions dans les domaines « fondamentaux » font partie de tendances plus larges dans tous les programmes FMI à l'intention des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu. Celles-ci ont résulté en partie des réexamens antérieurs de la conditionnalité structurelle qui concluaient qu'il n'y avait eu pratiquement aucune « rationalisation » de ces conditions (IEO 2007). La troisième de ces tendances a été consolidée, en 2009, par la réforme des cadres de prêts et de conditionnalité, qui a supprimé les critères structurels de réalisation et qui sera bientôt appliquée aux pays à faible revenu.<sup>6</sup>

### **3.2. Différences dans les réexamens et les dérogations**

*Le processus des missions de réexamen et des demandes de dérogation aux conditions dans le cadre de l'ISPE est-il différent de celui de la FRPC ? Si oui, est-il plus ou moins flexible ?*

Contrairement au contenu de la conditionnalité, le processus des réexamens (missions et rapports lorsque le Fonds évalue la mise en oeuvre du programme) et des dérogations (une demande de dérogation à une condition, adressée au Conseil du FMI, parce que le pays a de bonnes raisons de ne pas respecter cette condition) était destiné, par les concepteurs de l'ISPE, à être très différent de celui de la FRPC, sur deux aspects :

- Les missions de réexamen de l'ISPE se tiennent à des intervalles de temps fixe (6 mois), sans flexibilité pour retarder les missions de réexamen ou les rapports au Conseil jusqu'à ce que certaines conditions ont été mises en oeuvre, comme cela est possible dans le cadre de la FRPC. La logique étant que ceci donnerait une période de temps régulière et comparable pour la « signalisation » aux bailleurs et aux investisseurs sur le progrès des pays, et donc en particulier pour des décaissements réguliers de l'aide au soutien budgétaire (au lieu de retarder les décaissements pendant que les négociations sont finalisées). Les opinions diffèrent entre parties prenantes sur le point de savoir si ce système de réexamen inflexible a été positif ou négatif. Les décideurs qui voient moins de nécessité « d'influer » sur les décisions, en retardant légèrement les réexamens (67%), ne semblent pas se soucier du calendrier fixé, mais ceux qui estiment qu'ils ont souvent besoin de plus de temps pour mettre en oeuvre ou reconcevoir les conditions préfèrent la flexibilité de la FRPC (33%).

On s'attendait également à ce que l'ISPE modifie la nature du signal. Au lieu de demander des dérogations pour garantir à la communauté internationale (une fois octroyées) qu'un pays est « au vert » avec le FMI pour ce qui est de son programme (ou de retarder ou de suspendre des programmes, parce qu'un pays n'a pas satisfait aux critères du programme), on s'attendait à ce que la Direction face rapport au Conseil de manière plus « nuancée » ou plus « mitigée » et à ce que le Conseil fasse des déclarations en conséquence, indiquant dans quels domaines un pays se comportait correctement et également dans quels domaines il avait une performance plus faible. Pour diverses raisons liées au fait que le Conseil et les pays ISPE ne souhaitent pas risquer d'avoir un rapport « moins que positif », ceci ne s'est pas fait. En pratique, le processus de signalisation et de dérogation a été presque exactement comme celui d'une FRPC, sauf qu'aucun programme n'a été suspendu à cause d'exécution insatisfaisante. Comme le montre le Tableau 1 ci-dessus, dans l'ensemble, (calcul du nombre de dérogations par réexamen de programme), il y a eu une légère hausse du nombre de dérogations accordées dans les ISPE, ainsi qu'une légère hausse du pourcentage de dérogations ayant trait à des critères quantitatifs. Quelques décideurs (13%) ont laissé entendre qu'il y avait davantage de dérogations sur les politiques structurelles, car le Fonds estimait que pour les pays ISPE, les politiques macroéconomiques et quantitatives étaient satisfaisantes, mais il n'y a pas d'éléments de preuve pour appuyer cette affirmation.

### 3.3. Marge de manœuvre fiscale

*L'ISPE a-t-il fourni davantage de « marge de manœuvre fiscale » pour dépenser les financements offerts par les donateurs afin d'appuyer les objectifs de développement (c'est-à-dire un déficit budgétaire plus important avant les subventions) ? Ceci reflète-t-il la nature de l'ISPE lui-même ou une tendance plus générale à la flexibilité dans ce domaine de la part du FMI, ou la disponibilité de montants de financements plus importants offerts par les bailleurs ?*

En principe, une plus grande appropriation des politiques par les pays pourrait comprendre une hausse des dépenses en vue de la réalisation des objectifs de développement national et la hausse des dépenses en matière de réduction de la pauvreté. L'évaluation de l'ISPE effectuée par ActionAid en 2007 contenait comme principale critique le fait que ceci ne se réalisait pas, suscitant un débat qui s'était poursuivi par téléconférence (FMI 2007).

**Tableau 2: Dépenses publiques**

Dépenses publiques en % du PIB, 2004-09						
	2004	2005	2006	2007 (estimées ou effectives)	2008 (proj)	2009 (proj)
<b>Pays ayant un ISPE</b>						
Cap-Vert	34,1	30,9	34,3	30,9	34,0	34,2
Mozambique	23,7	22,5	27,0	32,8	34,5	33,3
Nigeria	27,2	28,7	26,4	27,8	24,9	25,9
Sénégal	23,0	23,8	26,9	27,2	28,5	27,3
Tanzanie*	22,0	24,5	25,6	28,2	27,9	28,0
Ouganda *	22,9	20,8	17,4	17,5	20,3	20,6
<b>Pays ayant une FRPC</b>						
Mali	22,7	22,8	24,0	25,3	23,8	23,5
Zambie	26,7	25,7	23,1	24,6	27,4	26,7
<b>Pays n'ayant pas de programme FMI en cours</b>						
Éthiopie*	24,7	23,3	22,3	20,8	21,7	20,6
Ghana	33,3	30,7	34,4	37,0	37,7	38,1
Viet Nam	25,8	27,1	27,4	29,0	28,0	27,7
* Exercice budgétaire prenant fin en juin			= Année signature ISPE / dernière année FRPC			
Source: FMI						

Quelle est la dernière situation ? Comme le montre le Tableau 2 ci-dessus, si l'on mesure par dépenses en pourcentage du PIB, il n'y a pas de différence substantielle dans les tendances pour les pays passant aux ISPE par rapport à ceux qui s'en tiennent aux FRPC ou ceux qui mettent un terme à une relation de programme avec le FMI. Du premier groupe, 3 sur 6 ont enregistré une certaine hausse des niveaux de dépenses en pourcentage du PIB ; alors que 3 sur 5 du second groupe ont enregistré une hausse.

Le Tableau 3 montre également que, mesurée par le déficit budgétaire du pays avant subventions, en pourcentage du PIB, l'expérience des pays est mitigée :

- Pour le Mozambique et l'Ouganda, il y a davantage de marge de manœuvre fiscale prévue au titre de l'ISPE que durant les dernières années du programme FRPC antérieur.
- Pour le Sénégal et la Tanzanie, la situation dans le cadre de l'ISPE n'est pas significativement différente de celle dans le cadre de la FRPC, et pour le Cap-Vert, le déficit fiscal est plus faible, bien qu'il soit en hausse en 2008-09.
- Le Sénégal a l'écart fiscal le plus faible, alors que celui du Mozambique est le plus large. Le Nigeria a un excédent budgétaire en raison de ses fortes recettes pétrolières.
- Au nombre des pays ayant de nouvelles FRPC, le Mali a vu s'élargir sa marge de manœuvre fiscale au cours des dernières années, alors que pour la Zambie, les projections suggèrent la réduction du déficit budgétaire au cours des années à venir.
- Pour les pays sans programme FMI en cours, le Ghana et le Vietnam ont certainement élargi leurs déficits fiscaux avant subventions de manière significative depuis la fin de leur programme FMI, en 2006 et 2004 respectivement. En Éthiopie, la marge de manœuvre fiscale est plus faible qu'en 2004, dernière année de son dernier programme FRPC, mais ne s'est pas réduite de manière significative et reste plus élevée qu'au Sénégal (avec un ISPE) et en Zambie (avec un FRPC).

**Tableau 3 : Marge de manœuvre fiscale**

Déficit fiscal avant subventions en pourcentage du PIB, 2004-09						
	2004	2005	2006	2007 (Est ou effectif)	2008 (proj)	2009 (proj)
<b>Pays ayant un ISPI</b>						
Cap-Vert	8,0	12,2	10,4	5,5	9,9	9,7
Mozambique	12,1	8,9	12,5	13,5	18,3	17,0
Nigeria* ( <i>excédent</i> )	(6,3)	(8,1)	(7,7)	(0,9)	(6,2)	(4,8)
Sénégal	5,2	4,6	7,3	6,0	7,1	6,2
Tanzanie**	9,3	11,1	10,4	9,1	11,2	10,3
Ouganda **	11,1	8,5	5,3	5,6	7,7	8,1
<b>Pays ayant une FRPC</b>						
Mali	6,6	7,3	7,7	8,4	8,7	6,8
Zambie	7,2	8,3	7,4	4,9	6,5	4,5
<b>Pays n'ayant pas de programme FMI en cours</b>						
Éthiopie**	9,4	7,4	8,1	8,6	7,6	8,1
Ghana	9,5	6,9	12,5	14,5	14,7	14,5
Vietnam***	4,6	4,8	8,8	8,4	7,9	nd
* Budget consolidé du gouvernement			= Année signature ISPE ou dernière année FRPC			
** Exercice budgétaire prenant fin en juin			nd = non disponible		<i>(ital)</i> = Excédent	
*** Comprend les dépenses hors budget moins le financement APD						
Source: FMI						

Les décideurs sont divisés de manière égale entre ceux (53%) qui estiment que l'ISPE offre un peu plus de marge de manœuvre fiscale que la FRPC, et ceux (47%) qui ne voient aucune différence – reflétant largement les variations de données effectives sur les variations, discutées ci-dessus. Une exception intéressante est celle de l'Ouganda, où – étant donné l'impact négatif perçu sur l'inflation d'avoir épongé les excédents des liquidités résultants des entrées d'aide – il n'y avait, en 2005-06, aucun souhait particulier d'élargir la marge de manœuvre fiscale.

Ils sont toutefois unanimes pour convenir du fait que le facteur primordial qui détermine le degré de marge de manœuvre est une hausse des montants des subventions fournis par les bailleurs. Il leur semble que ceci entraîne dans une certaine mesure une hausse de la flexibilité accordée par les missions du FMI, tant pour les pays FRPC que pour les pays ISPE. Certains (13%) suggèrent que la confiance que le FMI accorde aux politiques de stabilisation macroéconomique dans les pays avec un programme ISPE l'a aidé à se montrer légèrement plus flexible à leur égard, mais rien n'indique une tendance générale dans ce domaine. Le personnel du FMI et les responsables des bailleurs indiquent également qu'il peut y avoir une tendance générale marginale à permettre davantage de marge de manœuvre tant dans les FRPC que dans les pays ISPE, mais ceci ne résulte pas de la nature de l'ISPE lui-même.

## 4. RÔLE DE SIGNALISATION DE L'ISPE

### 4.1. Quel est le rôle de signalisation primordial de l'ISPE ?

Peut-être que le but primordial de l'ISPE est d'avoir un rôle de 'signalisation' qui permet d'utiliser « l'information que les activités du FMI peuvent indirectement fournir sur la situation et les perspectives économiques de ses pays membres »<sup>7</sup> pour :

- Informer les créanciers privés et les détenteurs d'obligations sur les perspectives de remboursement des prêts ; et
- Rassurer les bailleurs et les créanciers officiels sur la situation économique et sur les politiques auxquelles ils fournissent un soutien.<sup>8</sup>

Les décideurs des pays à faible revenu ont confirmé presque à l'unanimité (97%) que l'intérêt de l'ISPE devait résider dans la signalisation aux bailleurs et aux investisseurs. Certains ont ajouté que l'analyse de deux autres types de signalisation potentielle – le signal politique à l'électorat, indiquant la reconnaissance par le FMI de réalisations du pays en matière de stabilité macroéconomique et de croissance (30%) ; et le signal aux décideurs et aux politiciens nationaux, au-delà de l'équipe économique, sur la nécessité de maintenir des politiques « responsables » (33%).

### 4.2. Effets de signalisation sur l'aide

*Le passage d'une FRPC à un ISPE (ou à la surveillance au titre de l'article IV) a-t-il eu un effet quelconque sur les flux d'aide vers les pays (en termes de montant ou de type d'aide – par exemple, soutien budgétaire contre aide aux projets) ? Des bailleurs particuliers ou des groupes de bailleurs ont-ils indiqué qu'ils réduisaient ou qu'ils rehaussaient leur soutien (en particulier le soutien budgétaire) à la suite de ce transfert ? Les bailleurs insistent-ils sur un programme formel (au lieu d'un simple rapport positif au titre de l'article IV) comme condition pour l'octroi de soutien budgétaire ?*

Il est loin d'être prouvé que les programmes du FMI, notamment les ISPE, ont une influence majeure sur les créanciers et les bailleurs, en partie parce que les bailleurs ont souvent des programmes substantiels dans certains pays, qu'ils ont intérêt à maintenir, indépendamment de la performance et des perspectives du pays. En conséquence, même si un pays n'a plus de programme convenu avec le FMI, comme cela est le cas pour le Bangladesh, l'Éthiopie, le Ghana et le Vietnam, les bailleurs sont toujours disposés à octroyer de nouveaux financements, parce qu'ils se sont déjà engagés dans un vaste programme de soutien pays et/ou parce que le pays est perçu comme un des pays prioritaires du bailleur.

Par exemple, sur les dix premiers emprunteurs de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (IDA<sup>9</sup>) pour l'exercice budgétaire 2007, six des pays (Vietnam, Inde, Bangladesh, Éthiopie, Ghana<sup>10</sup> et Népal), y compris les quatre plus grands pays, comme le montre le Tableau 4 ci-dessous, n'ont pas de programme FMI en place. Le Nigeria et la Tanzanie ont eu ou ont des ISPE, alors que la Côte d'Ivoire a récemment signé un programme d'Aide d'urgence à la sortie d'un conflit (EPCA) et que le Liberia a un Programme suivi par le FMI. Pour les donateurs DAC de l'OCDE, 5 (la moitié) des 10 premiers pays bénéficiaires en 2006 n'avaient pas de programme avec le FMI en place. Il en est de même pour le programme d'aide de la Grande-Bretagne. Toutefois, une part considérable de cette aide est bien sûr allouée à des fins humanitaires ou sur la base d'intérêts stratégiques.

**Tableau 4: Bénéficiaires majeurs de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'aide britannique**

10 premiers emprunteurs des ressources IDA, 2007 *			10 premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale nette, 2006 **			10 premiers bénéficiaires de l'aide britannique, 2006/07 ***		
Pays	Programme avec le FMI	Million \$ US	Pays	Programme avec le FMI	Million \$ US	Pays	Programme avec le FMI	Million \$ US
Viet Nam	Aucun en cours	1,193	Irak	Accord de confirmation	5,143	Inde	Aucun en cours	234
Inde	Aucun en cours	837	Afghanistan	FRPC	2,405	Tanzanie	ISPE	112
Bangladesh	Aucun en cours	743	Soudan	Programme suivi par le FMI	1,518	Soudan^	Aucun en cours	110
Ethiopie	Aucun en cours	711	Viet Nam	Aucun en cours	1,289	Bangladesh	Aucun en cours	109
Nigeria	ISPE	572	Chine	Aucun en cours	1,174	Pakistan	Aucun en cours	101
Côte D'Ivoire	Aide d'urgence a la sortie du conflit	555	Pakistan	Aucun en cours	1,140	Afghanistan	FRPC	99
Tanzanie	ISPE	499	Ethiopie	Aucun en cours	996	Ethiopie	Aucun en cours	90
Liberia	Programme suivi par le FMI	478	Tanzanie	ISPE	988	Nigeria	ISPE	82
Ghana	Aucun en cours	387	Ouganda	ISPE	934	Ouganda	ISPE	78
Népal	Aucun en cours	380	Colombie	Aucun en cours	917	Congo, RD^	Programme suivi par le FMI	75
* y compris les projets régionaux ; exclut l'allègement de la dette. Année jusqu'au 30 juin 2007			** exclut l'allègement de la dette ; comprend l'assistance humanitaire			*** comprend l'allègement de la dette et l'assistance humanitaire. ^ essentiellement l'assistance humanitaire		
ISPE = Instrument de soutien politique économique ; FRPC = Facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance								
Source = Banque mondiale			Source = OCDE			Source = DFID		

Il est donc nécessaire d'examiner de plus près l'expérience des pays ISPE et des pays avec lesquels ils peuvent être comparés. Comme le montre le Tableau 5, il ne semble pas y avoir de hausse générale majeure de l'aide à la suite du passage d'une FRPC à un ISPE. Dans le cas du Mozambique, selon les projections, les flux d'aide sont supérieurs en 2008 et 2009, mais ceci est dû à une forte hausse des flux américains du MCC et du PEPFAR, à une amélioration de l'enregistrement de l'aide budgétaire et à une hausse de la valeur de l'aide libellée en euros, plutôt qu'à un effet ISPE quelconque. Ce panorama – d'autres facteurs étant beaucoup plus influents sur le dialogue avec les bailleurs – est confirmé par l'expérience du Cap-Vert, qui est en train de perdre une partie de son aide en raison de la sortie du statut de pays moins avancé ; et de la Tanzanie et de l'Ouganda, qui souhaitent maintenir les flux d'aide à des niveaux plus faibles pour éviter une dépendance excessive vis-à-vis de l'aide. Tous les décideurs des pays ISPE ont fait savoir qu'aucun bailleur particulier ou groupe de bailleurs n'avait explicitement indiqué une augmentation ou un maintien des niveaux d'aide à la suite de l'adoption d'un ISPE, et que d'autres facteurs déterminaient les flux d'aide. Même pour des pays comme le Sénégal ou la Tanzanie, qui se sont dits préoccupés par une réduction des flux d'aide des bailleurs dans le contexte des problèmes de politiques macroéconomiques- comme raison de continuer le recours à un ISPE, aucun donateur n'avait explicitement indiqué que le passage à l'article IV entraînerait une réduction de l'aide. Toutefois, les décideurs sénégalais ont estimé que l'adoption d'un ISPE fin de 2007 était un élément important pour convaincre les bailleurs de convenir d'un accord de soutien budgétaire multi-bailleurs, qui rehausserait la quantité et la qualité de l'aide.

**Tableau 5 : Aide antérieure et projetée**

Aide* en pourcentage du PIB, 2004-10							
	2004	2005	2006	2007 (estimée ou effective)	2008 (proj)	2009 (proj)	2010 (proj)
<b>Pays ayant un ISPE</b>							
Cap-Vert	8,6	11,5	9,6	9,5	9,6	9,0	9,0
Mozambique	12,7	9,6	16,1	13,7	18,5	17,6	15,5
Nigeria	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Sénégal	5,3	4,7	4,4	4,5	6,0	5,2	4,8
Tanzanie**	11,2	11,6	9,5	8,7	11,2	9,3	10,0
Ouganda **	11,4	9,7	6,3	7,5	8,2	7,7	nd
<b>Pays ayant une FRPC</b>							
Mali	4,0	4,7	6,4	5,4	5,8	nd	nd
Zambie	7,1	7,9	4,6	5,4	7,0	6,3	6,0
<b>Pays n'ayant pas de programme FMI en cours</b>							
Éthiopie**	8,2	8,0	7,9	6,8	7,9	8,0	8,0
Ghana	9,4	10,7	7,7	7,7	7,4	6,8	na
Viet Nam	3,5	3,0	2,7	2,6	2,4	2,3	2,1
* Pour le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Ghana, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie, les données sont sur la base de la balance des paiements. Pour le Mozambique, les données fiscales sont utilisées. Pour le Mali, les données sont les subventions et les prêts budgétaires uniquement (pas de données sur les prêts projet). Pour le Vietnam, données balance des paiements, pour les subventions et les décaissements de prêts APD.							
** Exercice budgétaire prenant fin en juin				= année signature ISPE ou dernière année FRPC			
Source: FMI				nd= non disponible			

Au Mali et en Zambie, qui ont toujours des programmes FRPC, les flux d'aide projetés sont plus faibles en pourcentage du PIB que dans quatre des pays ISPE (Cap-Vert, Mozambique, Tanzanie et Ouganda), et en Zambie, les flux d'aide en pourcentage du PIB sont projetés à

la baisse dans les années à venir. Bien que les décideurs des deux pays aient cité l'envoi d'un signal plus positif comme raison pour s'en tenir à une FRPC, il ne semble qu'il y ait cet effet – en fait, là encore, les facteurs qui influent sur les bailleurs semblent être l'élargissement du dialogue avec le pays sur ses besoins en dépenses et la capacité d'absorption pour les OMD.

Pour les pays n'ayant pas de programme avec le FMI, le niveau d'aide en Ethiopie, au Ghana et au Vietnam n'a pas été affecté de manière négative par l'absence de programme FMI. Les décideurs du Ghana et de l'Éthiopie indiquent que les flux d'aide ont augmenté ou sont restés stables durant cette période, tant en termes nominaux qu'en pourcentage du PIB, qu'il n'y a pas eu de fléchissement du soutien budgétaire et qu'aucun donateur n'a indiqué une réduction des flux d'aide (ou des flux de soutien budgétaire) à la suite du passage aux consultations de l'article IV. Les futures baisses projetées dans les futurs flux d'aide du Ghana et du Vietnam relèvent davantage d'une politique claire du gouvernement de réduire la dépendance à l'égard de l'aide et de mobiliser davantage de flux liés au marché pour les dépenses ayant trait aux infrastructures (ainsi que, dans le cas du Ghana, l'application éventuelle d'un accès réduit aux flux IDA et Fonds africain de développement, parce que ce pays a emprunté une obligation sur les marchés internationaux de capitaux).

Il est très intéressant de noter que c'est seulement les pays qui ont décidé de passer aux consultations de l'article IV et de ne pas continuer un programme formel du Fonds, qui avaient d'abord « testé » leurs bailleurs pour savoir quelles seraient leurs réactions – en constatant qu'à condition de s'en tenir à des politiques macroéconomiques raisonnablement stables, et d'avoir des mécanismes locaux solides pour poursuivre avec les donateurs le dialogue sur les politiques et la gestion financière publique, le soutien budgétaire et l'aide plus large se poursuivraient et même enregistreraient des hausses. La plupart des pays qui sont passés à un ISPE ou qui restaient fidèles à une FRPC n'avaient pas eu de discussions explicites avec leurs bailleurs sur leurs réactions potentielles. Ils avaient plutôt supposé (sans preuves concrètes) que le signal le plus fort serait envoyé par une FRPC, un ISPE envoyant un signal légèrement plus faible (bien que quelques-uns aient laissé entendre que ce signal était plus fort étant donné qu'il montrait que le pays était entré dans une phase de stabilisation avancée), et que l'article IV lançait un signal plus faible (bien que selon certains, en suivant la même logique que pour l'ISPE, il pourrait lancer un signal encore plus fort en indiquant que le pays n'avait plus besoin d'un ancrage FMI pour maintenir une croissance forte et des politiques macro stables).

Dans l'ensemble, alors que la signalisation aux bailleurs était la raison la plus souvent citée par les décideurs pays (87%) pour expliquer leur choix de politique, il y avait une très grande confusion sur le point de savoir quel signal était réellement lancé, et il n'y avait pratiquement aucune preuve qu'il existait un signal effectif.

#### **4.3. Effets de signalisation sur les flux privés**

*Le passage d'une FRPC à un ISPE (ou à la surveillance au titre de l'article IV) a-t-il eu un impact significatif sur les flux privés étrangers ou sur les niveaux d'investissement privé intérieur ? Quels ont été les exemples pratiques où un ISPE a été cité comme influant de manière spécifique sur les décisions en matière d'investissement extérieur ou intérieur ?*

En ce qui concerne la signalisation aux créanciers privés, il y a encore moins de preuve de l'impact qu'un programme FMI peut avoir sur l'investissement étranger ou intérieur. Le Ghana était le premier pays sortant de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)<sup>11</sup> à émettre une obligation souveraine sur les marchés de capitaux internationaux, en 2007, et il l'a fait sans aucun accord FMI en place. Les décideurs ghanéens indiquent clairement que l'existence ou l'absence d'un programme avec le FMI ne s'était pas posée comme question durant leur tournée en quête de l'obligation, et ceci cadre avec d'autres évaluations (et avec celles des agences d'informations financières, qui parfois incluent même

l'existence d'un programme FMI comme facteur de risque négatif, montrant que le gouvernement a besoin d'une assistance extérieure). En effet, le Ghana aurait pu ne pas être en mesure d'émettre une telle obligation si un programme avec le FMI avait été en place, car cette obligation aurait enfreint à toute limite sur l'emprunt non-concessionnel.

Les décideurs ghanéens et ceux des autres pays ISPE indiquent généralement que l'existence d'un programme avec le FMI n'est pas soulevée comme un facteur influent dans toute décision d'investissement prise par les investisseurs de capitaux ou de portefeuilles étrangers. Dans des enquêtes menées sur plus de 3.000 investisseurs dans 16 pays ayant soit des FRPC, soit des ISPE, menées depuis 2002 par le programme Foreign Private Capital Capacity-Building (voir [www.fpc-cbp.org](http://www.fpc-cbp.org)), aucun investisseur n'a mentionné un programme FMI comme facteur important. Rien ne prouve que le signal « nuancé » du passage de la FRPC à l'ISPE a un impact quelconque sur les niveaux de flux privés. Aucun décideur dans l'enquête n'a été en mesure de citer un exemple d'investisseur privé mentionnant qu'un ISPE avait influé sur sa décision.

Le seul impact possible d'un programme FMI est indirect, dans la mesure où une croissance forte et des niveaux raisonnables de stabilité macro-économique sont des facteurs importants qui influent sur les niveaux d'investissement étranger et direct : dans la mesure où les programmes du FMI favorisent l'accélération de la croissance et modèrent les variations brusques de l'inflation et du taux de change (notamment la protection contre les chocs exogènes), ils peuvent aider à signaler des conditions économiques raisonnables pour l'investissement. D'autres facteurs non-macro-économiques (en particulier la hausse de l'investissement dans les infrastructures, la santé et l'éducation) sont également très importants pour les investisseurs, et il est intéressant que les programmes du FMI aient commencé, au cours des 4 à 5 dernières années, à débattre du climat des affaires et de l'investissement dans le cadre de leurs négociations. Toutefois, les décideurs des pays à faible revenu en faveur du passage à l'article IV ont fait valoir qu'ils pourraient maintenir des politiques macroéconomiques stables et une croissance forte sans « tutelle du FMI », et que ceci serait un signal encore plus fort en direction des investisseurs pour susciter la confiance dans le gouvernement national. Ceci confirme une analyse antérieure selon laquelle il était difficile de cerner l'influence d'un programme du FMI sur les flux privés (Martin et Bargawi 2004).

#### **4.4. Signaux aux décideurs et aux électeurs**

*Quels signaux un ISPE envoie-t-il (par rapport aux alternatives) aux décideurs et aux politiciens nationaux sur le besoin d'élaboration de politique responsable ? Quels signaux un ISPE envoie-t-il sur les réalisations antérieures d'un pays en matière de stabilisation macroéconomique ?*

Selon certains décideurs, deux messages forts étaient que l'ISPE pouvait : a) envoyer à l'électorat et à la nation le message fort selon lequel le pays avait réalisé des avancées majeures en matière de croissance et de stabilisation, et qu'il n'avait donc plus besoin d'un prêt du FMI (par rapport à une FRPC) (30%) ; et b) rappeler aux décideurs potentiellement « irresponsables » à l'extérieur (et parfois à l'intérieur) de l'équipe économique de base la nécessité de continuer de mener des politiques « responsables » (33%) au lieu, comme le dit un décideur « d'emprunter ou de dépenser à tour de bras ». En effet, comme cela a déjà été débattu dans la section 2, tout ceci était souvent cité comme constituant raisons pour lesquelles un ISPE a été adopté au lieu d'un passage à la surveillance.

Toutefois, un nombre beaucoup plus élevé de décideurs estimaient que : a) le signal à l'électorat et à la nation était au mieux faible et rapidement oublié, en particulier dans un contexte où il y avait peu ou pas d'avantages concrets en termes d'accroissement des flux d'aide ou d'investissement (70%) ; et b) que leurs systèmes politiques devraient être suffisamment « matures » pour débattre et convenir du besoin de politiques responsables

(ou pour apprendre à vivre avec les conséquences des cycles de dépenses liées aux élections) sans avoir besoin de contrainte du FMI (67%).

L'argument le plus décisif à cet égard a été avancé par un décideur ayant d'excellentes références en matière de lutte contre l'inflation sur une période de 15 ans, qui déclarait : « Qu'est-ce que cela indique sur le degré « d'appropriation », par nos politiciens et notre société, des politiques que nous avons suivies avec l'aide du FMI, si, après 15 ans, nous avons toujours peur de lâcher la main de notre nounou pour traverser la rue par nous-mêmes ? » En effet, les décideurs qui étaient aux commandes pour la réalisation d'économies stables, axées sur la croissance, pendant plus d'une décennie ont fait valoir avec force qu'il était temps que leurs pays aient suffisamment de confiance (avec l'appui des bailleurs) pour passer à la surveillance par le FMI et « mener leurs propres luttes internes » sur les politiques.

#### **4.5. Signaux des voies alternatives**

*L'un ou l'ensemble de ces signaux pourraient-ils être réalisés par la FRPC ou l'article IV ? Si non, pourquoi pas ?*

Dans l'ensemble, de nombreux décideurs (70%) avaient initialement laissé entendre que l'ISPE était un « mécanisme de transition » qui envoyait aux bailleurs, aux investisseurs, aux politiciens et à l'électorat des signaux sur la nécessité de poursuivre des politiques stables. Toutefois, dans des discussions plus détaillées, une forte majorité (77%) a indiqué, comme un responsable l'a laissé entendre, qu'ils avaient « juste supposé » que l'ISPE fonctionnait ainsi, mais que ceci n'avait pas été effectivement testé sur des preuves. Dans l'ensemble, la plupart (73%) supposaient que les bailleurs accepteraient probablement un rapport au titre de l'article IV comme signal raisonnable pour continuer à fournir un soutien, que le choix entre la FRPC, l'ISPE et l'article IV aurait peu ou pas d'impact sur le secteur privé, et qu'ils pourraient (à l'exception possible de certaines élections vivement contestées) continuer à maintenir la croissance et la stabilité macroéconomique sans la conditionnalité du FMI. Les exceptions (27%) ont été formulées par ceux qui étaient moins confiants dans les relations de leur pays avec les bailleurs, ou de l'engagement de leurs décideurs, et très souvent, ceci reflétait une crise récente dans l'élaboration des politiques qui avait révélé des relations moins cordiales entre les bailleurs et le gouvernement. Toutefois, même ceux-ci ont indiqué que sous des pressions électorales majeures, une FRPC ou un ISPE ne serait « que marginalement plus susceptible » de maintenir leur gouvernement sur la voie « directe et étroite ». Plusieurs ont donc fait état du fait que les coûts de transaction et le temps investi dans les négociations avec le FMI auraient été beaucoup plus rentables à long terme s'ils avaient été consacrés au dialogue avec le Parlement et la société civile sur les questions de politique, afin de maximiser l'appropriation des politiques les plus susceptibles de générer la croissance et la réduction de la pauvreté.

## 5. IMPACT SUR LA CROISSANCE ET LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

### 5.1. Dépenses favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté

*L'ISPE a-t-il aidé les gouvernements à dépenser davantage sur les mesures de lutte contre la pauvreté et/ou favorables à la croissance que dans le cadre d'une FRPC (ou de la surveillance au titre de l'article IV) ?*

Il est important de prendre conscience du fait qu'un ISPE n'était pas destiné de manière explicite à rehausser les dépenses prioritaires sur les mesures de lutte contre la pauvreté et pour la croissance. En conséquence, comme cela a déjà été débattu dans la section 3, la mesure dans laquelle chaque pays s'est aménagé une marge de manœuvre fiscale plus large pour les dépenses sur ces priorités dépendait d'autres facteurs qui, au mieux, étaient indirectement (ou pas du tout) liés à l'ISPE.

Comme le montre le tableau 6, on pourrait penser, à première vue, que les programmes ISPE ont eu un impact positif sur les dépenses en matière de lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires ; ces dépenses ont enregistré une hausse au cours des dernières années et on s'attend à ce qu'elles restent à des niveaux élevés. Toutefois, il n'y a pas de lien de cause à effet net entre un ISPE et la hausse des dépenses en matière de réduction de la pauvreté, en raison de trois facteurs :

- 1) L'incohérence des données sur les dépenses en matière de lutte contre la pauvreté. Certains ensembles de données ne prennent en considération que les secteurs sociaux, tandis que d'autres ont récemment élargi leurs DSRP pour couvrir les dépenses pour la croissance dans les domaines des infrastructures, de l'énergie, de l'agriculture, etc. En effet, pour des pays tels que la Tanzanie et la Zambie, les reclassements des dépenses pour la lutte contre la pauvreté pour y inclure davantage de secteurs de croissance rendent pratiquement impossible l'interprétation des séries temporelles.
- 2) L'impact d'autres facteurs tels que l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTTE<sup>12</sup> (Pays pauvres très endettés) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), et le classement prioritaire de l'aide pour les secteurs affectés par la pauvreté. En particulier, l'allègement de la dette au titre de la IADM<sup>13</sup> par la Banque africaine de développement, le FMI et la Banque mondiale a été mis en œuvre à compter de 2006 et 2007, de sorte que les pays PPTTE ont été en mesure d'affecter des ressources supplémentaires aux dépenses pour la lutte contre la pauvreté, à partir de ces années-là. La principale exception est celle de la Zambie où les dépenses pour la lutte contre la pauvreté en pourcentage du PIB ont enregistré une hausse en 2005, année de son Point d'achèvement PPTTE, puis chuté en 2006, bien qu'à un niveau significativement plus élevé que dans la période avant 2005.
- 3) L'accroissement progressif des flux d'aide, en particulier de la concentration gouvernementale sur les dépenses pour les mesures de lutte contre la pauvreté. (C'est-à-dire que certains pays projettent de dépenser un pourcentage plus élevé de ressources mobilisées au niveau national à travers l'impôt sur les mesures de lutte contre la pauvreté). Ceci résulte peut-être des processus des DSRP et d'allègement de la dette menés au cours de la dernière décennie, mais on ne peut dire (en particulier à la lumière de la discussion antérieure sur la signalisation) qu'il résulte des ISPE.

**Tableau 6 : Dépenses pour la lutte contre la pauvreté<sup>14</sup>**

Dépenses pauvreté des PPTTE en % du PIB, 2002 - 2010									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
						Prél.	Projections		
<b>Pays ayant un ISPE</b>									
Mozambique	15,3	16,3	17,7	13,7	16,1	18,0	21,2	21,7	21,5
Sénégal	5,9	6,6	8,1	8,4	8,6	9,0	9,5	10,0	10,7
Tanzanie	7,4	8,1	8,8	9,3	11,9	16,8	19,8	19,7	20,0
Ouganda*	5,8	5,5	5,2	4,9	4,8	5,2	5,3	4,6	4,5
<b>Pays ayant une FRPC</b>									
Mali	5,7	7,3	7,0	7,4	7,2	8,1	8,3	8,5	8,9
Zambie	0,9	1,1	2,0	16,5	8,3	9,8	11,7	11,7	10,4
<b>Pays sans programme FMI en cours</b>									
Ethiopie*	9,0	11,3	11,7	11,7	13,2	13,9	13,1	13,8	13,8
Ghana*	4,8	6,5	7,7	8,5	10,6	9,3	9,6	9,0	9,0
Les données renvoient aux dépenses pour l'éducation et les services de santé Données comparables ne sont pas disponibles pour le Cap Vert, le Nigeria et le Viet Nam Source = FMI									
= année du commencement du ISPE									

Les réponses des décideurs aux questionnaires et aux entretiens ont confirmé cette évidence. Ils ont été unanimes à ne voir aucun impact particulier de l'ISPE sur les niveaux de dépenses pour la lutte contre la pauvreté, en l'attribuant plutôt à l'allègement de la dette au titre de l'IADM, à la mobilisation de recettes plus fortes ou à l'élargissement de ce que l'on considérait comme des dépenses pour la lutte contre la pauvreté dans leurs pays. Une minorité importante a effectivement noté qu'« il y avait davantage d'ouverture pour débattre de dépenses en faveur de la croissance, en plus des dépenses pour la lutte contre la pauvreté. » Toutefois, le point de savoir si cela avait quoi que ce soit à voir avec l'ISPE n'était pas clair pour les décideurs. Certains ont estimé, comme l'un l'a déclaré, que « le changement d'appellation, de Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance à Instrument de soutien aux politiques économiques, avait peut-être réduit le degré d'obsession sur les secteurs sociaux, » mais beaucoup l'ont attribué à un « élargissement de l'agenda de la lutte contre la pauvreté, » à la suite de la seconde génération de DSRP dans de nombreux pays, qui identifiaient les dépenses en faveur de la croissance comme une première priorité, et de l'ensemble du processus d'apprentissage (et d'une orientation plus forte sur la promotion de la croissance) au FMI. Ceci est confirmé par les réponses des pays FRPC, qui ont également indiqué une plus grande ouverture aux dépenses en faveur de la croissance, en conformité avec les DSRP (voir également Martin et Vencatachellum 2009).

## **5.2. Croissance, réduction de la pauvreté et résultats pour les OMD**

*Les dépenses additionnelles ont-elles entraîné une croissance, une réduction de la pauvreté ou des progrès en vue de la réalisation des OMD, plus rapidement qu'au titre d'une FRPC (ou de la surveillance aux fins de l'article IV) ?*

Il est trop tôt pour juger de la plupart des ces impacts à long terme et indirects des dépenses. Néanmoins, comme le montre le tableau 7, il n'y a pas eu de hausse significative cohérente dans les cibles de croissance projetées pour les pays ISPE par rapport à leurs projections antérieures à l'ISPE. Alors que le Cap-Vert et la Tanzanie enregistraient des hausses des projections, le Sénégal et l'Ouganda n'enregistraient aucune hausse et le

Mozambique et le Nigeria affichaient une baisse des projections. Bien sûr, il n'y a pas eu d'intention explicite dans le cadre des programmes ISPE de cibler une hausse des niveaux de croissance plus forte que dans le cadre des FRPC. Toute cible plus élevée (en particulier celles de 2007-08) résultait donc, selon le personnel du FMI et les décideurs africains, davantage de l'environnement extérieur hautement favorable, qui, dans de nombreux cas, « permettait une croissance tirée par les exportations et l'Investissement étranger direct » que d'une hausse des dépenses ou de l'intention délibérée de rehausser les taux de croissance dans le cadre de l'ISPE. Comme l'a déclaré un décideur « nous luttons depuis des années pour convaincre le FMI de nous permettre de cibler des taux de croissance plus élevés de manière crédible : puis l'essor économique mondial nous a permis de mettre des taux de croissance plus élevés dans l'ISPE. » Ceci implique que le vrai critère pour déterminer si l'ISPE peut cibler une croissance plus forte viendra au cours des deux prochaines années, lorsque la crise financière globale touchera les pays à faible revenu, ainsi que leurs sources d'investissement et leurs marchés d'exportation.

**Tableau 7: Croissance projetée du PIB**

<b>Croissance projetée du PIB</b>					
<b>(moyenne de 3 années projetées à la suite de l'année de référence, %)</b>					
<b>Année de référence</b>					
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Pays ayant un ISPE</b>					
Cap-Vert	„	6,7	6,3	7,7	6,9
Mozambique	6,7	6,7	7,0	7,0	6,8
Nigeria	5,3	5,3	5,1	6,2	7,4
Sénégal	5,5	„	5,1	5,8	5,9
Tanzanie**	6,8	7,3		7,7	8,0
Ouganda **	6,3	5,6	6,5	„	8,1
<b>Pays ayant une FRPC</b>					
Mali	6,1	5,6	5,3	„	5,0
Zambie	4,8	5,0	6,0	6,2	6,3
<b>Pays n'ayant pas de programme FMI en cours</b>					
Éthiopie**	5,4	5,4	6,9	7,8	6,5
Ghana	5,0	5,8	6,2	7,3	5,9
Vietnam	7,1	7,4	7,5	8,1	5,9
** Exercice budgétaire prenant fin en juin = année signature ISPE ou dernière année FRPC					
Source: PMI nd = non disponible					

Comme le montre le tableau 8, plusieurs pays ont également enregistré des taux de croissance effective plus élevés qu'au cours des années antérieures : c'était le cas du Nigeria (qui avaient achevé son ISPE), de la Tanzanie et de l'Ouganda. Toutefois, le Cap-Vert et le Sénégal ont enregistré une baisse des taux de croissance et le Mozambique n'a pas eu de hausse des taux de croissance. Comme avec les projections, la hausse des taux de croissance a eu lieu en 2008, en raison de l'essor économique mondial, plutôt que durant la première année de l'ISPE ; ou (dans le cas de la Tanzanie) représentait une continuation des tendances antérieures. Si l'on peut soutenir que les réformes antérieures avaient placé ces pays en meilleure position pour bénéficier de l'essor économique mondial, il n'est pas possible d'établir un lien de cause à effet quelconque entre la hausse des taux de croissance et l'ISPE.

Tableau 8: croissance effective du PIB

Croissance effective du PIB (%)					
	2004	2005	2006	2007	2008 (estimée ou effective)
<b>Pays ayant un ISPE</b>					
Cap-Vert	4,4	6,5	10,8	6,9	6,5
Mozambique	7,5	8,4	8,0	7,0	7,0
Nigeria	10,5	6,5	6,0	6,3	9,0
Sénégal	5,9	5,6	2,3	4,8	3,9
Tanzanie**	6,7	7,4	6,7	7,1	7,5
Ouganda **	5,7	6,7	10,8	7,9	9,8
<b>Pays ayant une FRPC</b>					
Mali	2,2	6,1	5,3	2,8	5,4
Zambie	5,4	5,2	6,2	6,0	6,2
<b>Pays n'ayant pas de programme FMI en cours</b>					
Éthiopie**	11,9	12,6	11,5	11,5	11,6
Ghana	5,6	5,9	6,4	6,3	6,5
Vietnam	7,8	8,4	8,2	8,5	6,2
** Exercice budgétaire prenant fin en juin			= année signature ISPE ou dernière année FRPC		
Source: FMI			nd = non disponible		

Aucune analyse n'a été menée sur les documents du FMI pour déterminer si la hausse des niveaux de dépenses pour la lutte contre la pauvreté et la croissance dans le cadre de l'ISPE (qui, comme on en a déjà discuté, était probablement due à des facteurs autres que l'ISPE et qui était également perçue en même temps dans les programmes FRPC et plans de développement de pays n'ayant que la surveillance au titre de l'article IV) a entraîné des progrès plus rapides sur la réduction de la pauvreté, ou sur les autres OMD. Ceci reflète en grande partie le retard dans les enquêtes sur les ménages et la collecte de données sur des indicateurs OMD, et restera une question à examiner dans de futures études. Toutefois, intuitivement, la hausse des niveaux de dépense aurait dû accélérer les progrès en vue de la réalisation des OMD (à moins d'une baisse spectaculaire de l'efficacité des dépenses). Interrogés sur ce point, les décideurs africains ont indiqué qu'ils attendaient une accélération des progrès sur ces indicateurs, car il n'y avait aucune raison de croire qu'ils avaient atteint « un plateau en termes d'impact potentiel des dépenses. » Comme pour toutes les dépenses pour la lutte contre la pauvreté, l'impact sur des indicateurs des OMD dépendrait beaucoup plus des mécanismes en place qui visent à garantir l'efficacité des dépenses en termes de résultats pour les OMD (voir également Martin et Vencatachellum 2009). Toutefois, les décideurs dans les trois groupes à l'étude (ISPE, FRPC et article IV) attendaient tous l'accélération des progrès, et n'attribuaient pas les progrès à l'ISPE.

## **6. ASSISTANCE TECHNIQUE, NORMES ET CONSEILS DU FMI**

Une question supplémentaire soulevée par plusieurs décideurs durant l'étude était le fait qu'il leur avait été clairement spécifié que l'assistance technique, les missions d'évaluation pour les codes et les normes, ainsi que d'autres conseils du FMI, étaient essentiellement liés à l'existence d'un programme formel, sur la base de l'hypothèse selon laquelle les pays qui n'ont pas besoin de programme n'ont pas besoin de ces services supplémentaires. Ils étaient profondément convaincus du fait que ce lien devait être repensé et que ces services de diagnostic, de conseils et d'assistance technique devraient être fournis aux pays qui avaient établi une stabilité macroéconomique de base, que ces pays aient opté ou non pour un programme du FMI. En effet, dans la mesure où ces services sont dissociés d'un programme du FMI et ne se traduisent donc pas directement en conditionnalité, ils estimaient que les recommandations seraient susceptibles d'être fournies de manière encore plus impartiale, et que les autorités pays seraient en mesure de se les approprier et de les mettre en œuvre de manière plus forte.

## 7. RECOMMANDATIONS

*Si vous pouviez suggérer les voies et moyens de modifier l'ISPE pour qu'il soit plus apte à répondre aux besoins des pays en développement, que suggèreriez-vous par rapport aux processus de négociation, à la conditionnalité, à la signalisation, à la croissance et à l'impact de la réduction de la pauvreté, ou à toute autre question ?*

Il y avait, dans l'ensemble, chez les décideurs africains, deux courants de pensée sur l'avenir de l'ISPE. Le point de vue le plus radical, exprimé par 43% des enquêtés, était que « l'ISPE présente peu d'intérêt. » Comme l'a déclaré un décideur :

*« Il y a marginalement une atmosphère plus positive dans les négociations ISPE, mais ceci ne semble pas se traduire en différences majeures pour ce qui est des conditionnalités. Le signal envoyé par l'ISPE aux bailleurs et aux investisseurs semble inexistant, et nous devrions être en mesure de convaincre nos propres politiciens et nos propres populations de la nécessité d'équilibrer la croissance, la réduction de la pauvreté et la stabilité économique. En effet, c'est ce que nous faisons déjà en mobilisant davantage de recettes et en dépensant davantage sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Alors, **à quoi bon l'ISPE ? Nous pourrions tout aussi bien passer directement de la FRPC à l'article IV.** »*

Dans ce groupe, quelques-uns ont fait part du besoin d'une plus grande clarté sur la réaction possible des bailleurs face à une telle démarche (c'est-à-dire s'ils continueraient de décaisser le soutien budgétaire sur la base d'un article IV, comme ils l'avaient fait dans d'autres pays, en présentant ceci comme démontrant qu'ils n'avaient plus besoin d'un programme du Fonds), ainsi que de la nécessité d'avoir un « Plan B » pour la possibilité d'accès à un ISPE, en cas de « crise ne nécessitant pas l'octroi de crédit par le FMI. » Certains ont également formulé le point de vue selon lequel des missions de diagnostic (RONC, PESF)<sup>15</sup> et d'assistance technique du FMI devraient être disponibles, sur un pied d'égalité, pour les pays qui sont passés à l'article IV, afin de garantir que les pays n'étaient pas pénalisés pour une telle décision.

Le point de vue majoritaire (57%) était que l'ISPE pourrait être utile s'il était substantiellement réformé pour le rendre plus à même de répondre aux besoins des pays et s'il était plus clairement différencié de la FRPC, comme suit :

- 1) Les processus de négociation devraient être plus clairement différenciés de ceux de la FRPC, le gouvernement étant tenu de suggérer les conditions à intégrer dans un ISPE, ou même de rédiger ses propres lettres d'intention (beaucoup plus brèves), avec davantage de transparence et de consultation dans le processus de passage à un ISPE.
- 2) Une évaluation des effets sociaux (EES) des conditions de l'ISPE devrait être menée, au lieu de s'appuyer sur le DSRP pour traiter des questions d'impact sur la réduction de la pauvreté.
- 3) Il devrait y avoir un délai clair (beaucoup ont suggéré un maximum de 3 ans) durant lequel les pays seraient tenus de sortir de l'ISPE pour passer à l'article IV, ainsi qu'un critère large à définir lorsqu'un tel transfert se produira.
- 4) Les conditions devraient être considérablement rationalisées, par rapport à celle d'une FRPC. Un enregistrement préalable de la stabilisation devrait impliquer le remplacement des critères de réalisation quantitatifs macro-économiques par un jugement plus nuancé sur les progrès par rapport aux gammes de cibles, comparable à une surveillance renforcée. Ceci impliquerait également une abolition virtuelle des conditions structurelles, à moins que l'on ne puisse démontrer qu'elles étaient cruciales pour la le maintien de la

stabilité macroéconomique (et même alors, elles devraient avoir un plafond numérique très bas, et être entièrement limitées à des domaines relevant du mandat essentiel du Fonds).

- 5) Il y aurait lieu de supposer que les ISPE viseraient un accroissement des taux de croissance, des dépenses liés aux OMD, et un élargissement de la marge de manœuvre fiscale pour absorber les flux des bailleurs et les recettes fiscales (pris en compte, si nécessaire, par une légère hausse de l'inflation), les pays ISPE étant des dans une phase de « stabilisation avancée ».
- 6) Les périodes de réexamen devraient être plus flexibles pour maximiser les progrès potentiels des réformes et il faudrait renoncer au mythe d'un jugement « nuancé » par le Conseil d'administration.
- 7) Les bailleurs devraient décider d'une position claire par rapport à la signalisation de l'ISPE – c'est-à-dire le point de savoir combien de temps les pays sont tenus de rester dans un ISPE, s'ils seraient satisfaits de l'article IV, dans quelles circonstances (crise/changement de politique) ils entendent repasser de l'article IV à l'ISPE.
- 8) Le passage à la surveillance en passant par l'ISPE, ainsi que son impact potentiel sur l'aide, devraient être clarifiés davantage pour les politiciens et la société civile, afin de faciliter un débat transparent sur le bien-fondé d'un ISPE.
- 9) Toutes les facilités FMI devraient concentrer beaucoup plus d'efforts sur la hausse des dépenses pour les mesures de lutte contre la pauvreté/en faveur de la croissance et sur l'accroissement de l'aide et de l'investissement privé.
- 10) Les services d'assistance technique, de diagnostic et autres services conseils devraient être dissociés des programmes, et être fondés sur les besoins pays.

*Où l'ISPE devrait-il s'intégrer dans l'architecture plus large des facilités et des instruments du FMI pour aider les pays à faible revenu ?*

Le réexamen actuel des facilités du Fonds en faveur des pays à faible revenu (FMI 2009a,b,c) se fonde sur l'hypothèse selon laquelle il y a quatre ensembles de circonstances dans lesquelles les pays à faible revenu pourraient avoir besoin d'un soutien du FMI (voir les colonnes du diagramme de l'Annexe 3). Les pays pourraient avoir besoin :

- d'un faible ajustement ou d'aucun ajustement, d'un faible financement ou d'aucun financement, en raison de la faiblesse des risques immédiats, ou un besoin de financement de précaution en raison de la hausse des risques ;
- d'une combinaison de financement et d'ajustement à court terme, pour combattre des risques exogènes et des facteurs internes tels que les dérapages de politiques ;
- d'une combinaison d'ajustement et de financement à moyen terme pour réaliser la stabilité économique ;
- d'un financement d'urgence (contre les chocs exogènes, des circonstances telles que les catastrophes naturelles et les situations de suite de conflit), sans être en mesure de mettre en œuvre les ajustements de politiques pour les tranches supérieures de crédit.<sup>16</sup>

Comme on peut le voir dans la colonne gauche du diagramme, la première de ces circonstances est celle dans laquelle le FMI recherche une place pour l'ISPE, pour les pays n'ayant pas besoin de financement du FMI. L'aspect le plus important d'une telle circonstance est que les pays disposent déjà d'un cadre de politique solide (c'est-à-dire qu'ils sont dans une phase de « stabilisation avancée »). Ceci est tout à fait cohérent avec les recommandations ci-dessus, à savoir que, pour les pays ayant des politiques solides, les conditionnalités devraient être minimales. Ces mêmes conditionnalités minimales devraient

également s'appliquer aux pays ayant des antécédents solides en matière de politiques, qui ont besoin de financement de précaution, ou de financement à court terme pour combattre un choc exogène. Dans ce contexte, le Fonds doit faire de l'adaptation beaucoup plus fondamentale des conditionnalités un élément important du réexamen des facilités en faveur des pays à faible revenu, s'il veut être pris au sérieux lorsqu'il tente de moderniser les conditionnalités et de « dé-stigmatiser » les programmes du FMI pour les pays stables d'un point de vue macroéconomique.

Ceci impliquerait que, quelle que soit l'option large choisie pour la réforme des facilités – c'est-à-dire que le financement soit fourni à travers une facilité de protection contre les chocs exogènes (PCE), une facilité similaire à un accord de confirmation, ou autre mécanisme – le financement devrait avoir une conditionnalité minimale (c'est-à-dire qu'il devrait être accessible sur la base d'un ISPE réformé de manière substantielle ou d'un programme à conditionnalité minimale similaire). De plus, ce financement devrait être d'un montant annuel similaire à celui du financement FRPC, pour éviter que les pays ayant des politiques fortes ne soient attirés vers la FRPC afin de s'assurer un accès à des financements plus élevés. Afin de fournir un financement d'un montant adéquat pour que les discussions sur un programme en valent la peine, la décision récente prise par le FMI de doubler les limites d'accès est une première étape pour les ramener au même pourcentage des échanges pays et du PIB qu'il y a dix ans. Dans ce contexte, il y a lieu de se féliciter de l'engagement récent pris par le G-20 d'accroître le montant des ressources à des conditions favorables disponibles en utilisant les ventes d'or et le revenu excédentaire.

Toutefois, comme l'a dit un décideur africain, « *le changement le plus fondamental nécessaire est de modifier la façon dont le FMI traite avec tous les pays à faible revenu.* » L'engagement du FMI dans les pays à faible revenu devrait :

- **se concentrer sur les efforts visant le renforcement de la croissance, la réduction de la pauvreté et les dépenses gouvernementales pour appuyer ces fins.** Ceci implique un travail avec les gouvernements et les bailleurs à développer des scénarios différents de cadres macroéconomiques pour rehausser l'aide et l'investissement, afin de réaliser les OMD, pour accélérer la croissance, pour rehausser les dépenses et pour élargir la marge de manœuvre fiscale. Il faut aussi travailler avec les gouvernements à mobiliser les ressources pour financer les OMD et mettre en évidence les lacunes et les problèmes de qualité dans l'aide des bailleurs.
- **Soutenir une appropriation démocratique réelle des politiques.** C'est à dire, tirer toutes les conditions du propre programme économique du gouvernement, limiter le nombre de cibles quantitatives et de conditions structurelles (de manière encore plus rigoureuse dans les pays dans une phase de stabilisation avancée) et les restreindre aux domaines essentiels du FMI, en permettant aux pays de rédiger leurs propres lettres d'intention et en soumettant la décision d'adopter un programme du FMI, ainsi que sa forme et son contenu, à une consultation avec les parties prenantes, notamment les parlementaires, les syndicats et les associations de la société civile.

A terme, le rôle du FMI dans les pays à faible revenu devrait être aussi bref que possible, et la meilleure façon de veiller à cela, c'est que les pays conçoivent et mettent en œuvre leurs propres stratégies accélérées de croissance et de développement. Comme l'a dit un décideur :

*« Il est illusoire de penser que les programmes appuyés par le FMI résoudre les problèmes de notre pays et lui permettront de développer son économie. Notre gouvernement doit élaborer ses propres politiques et être comptable devant son peuple pour leur mise en œuvre. Tout ce que fait le FMI devrait être jugé sur une évaluation de si, ou non, il renforce ces processus nationaux »*

## Annexe 1

### Instrument de soutien des politiques : Aspects clés

Pour le FMI, l'ISPE est un instrument facultatif, qui doit être demandé par le pays et destiné à être appuyé par une appropriation pays forte. Il en résume ainsi ses principaux aspects :

- Les objectifs du programme et les réformes structurelles seront fondés sur la stratégie de réduction de la pauvreté du pays afin d'en garantir l'internalisation.
- Les programmes devront satisfaire aux mêmes normes de qualité élevées que les programmes appuyés par un accord financier du FMI.
- L'ISPE aura un calendrier fixe de suivi de la mise en œuvre du programme ; les réexamens auront normalement lieu tous les six mois.
- Il est essentiel que le pays membre communique en temps voulu des informations exactes en vue des évaluations menées par le FMI. Les cas de communication d'informations inexacts seront traités dans le cadre d'un dispositif visant à garantir l'intégrité des évaluations effectuées par le FMI.
- En cas de choc, un ISPE bien engagé permettra un accès rapide aux ressources de la FRPC à travers la facilité PCE.
- La publication des documents relatifs à ISPE est facultative, mais présumée automatique.

Source: FMI (2007) 'L'instrument de soutien à la politique économique', octobre, [www.imf.org](http://www.imf.org)

**Annexe 2: Programmes FMI des pays examinés dans cette étude**

<b>Pays</b>	<b>Accords FRPC/ accords de confirmation antérieurs</b>	<b>Accord le plus récent ISPE ou FRPC</b>
<b>Pays ayant un ISPE</b>		
Cap-Vert	Acc. de confirmation: fév. 1998 – mars 2000 FRPC : avril 2002 – juillet 2005	ISPE : août 2006 – juillet 2009*
Mozambique	FRPC : Juin 1996 – juin 1999 FRPC : Juin 1999 – juin 2003 FRPC : Juillet 2004 – juillet 2007	ISPE : juin 2007 – mai 2010
Nigeria	Acc. de confirmation: fév. 1989 – avril 1990 Acc. de confirmation: janv. 1991 – avril 1992 Acc. de confirmation: août 2000 – oct. 2001	ISPE: oct. 2005–oct. 2007
Sénégal	FRPC : août 1994 – janv.1998 FRPC : avril 1998 – avril 2002 FRPC : avril 2003 – avril 2006	ISPE : nov. 2007 – oct. 2010**
Tanzanie	FRPC : nov. 1996 – fév. 2000 FRPC : avril 2000 – août 2003 FRPC : août 2003 – fév. 2007	ISPE : fév. 2007 –jan 2010
Ouganda	FRPC : sept 1994 – nov. 1997 FRPC : nov. 1997 – mars 2001 FRPC : sept. 2002 – janv. 2006	ISPE : fév. 2006 – nov. 2006 ISPE : déc. 2006 – déc. 2009
<b>Pays ayant une FRPC</b>		
Mali	FRPC : août 1999 – août 2003 FRPC : juin 2004 – nov. 2007	FRPC : mai 2008 – mai 2011
Zambie	FRPC: mars 1999– mars 2003 FRPC : Juin 2004 – Sept 2007	FRPC: janv. 2008 – Juin 2011
<b>Pays sans programme en cours</b>		
Éthiopie	FRPC : oct. 1996 – oct. 1999 FRPC : mars 2001 – oct. 2004	***
Ghana	FRPC : Juin 1995 – mai 1999 FRPC : mai 1999 – nov. 2002 FRPC : mai 2003 – oct. 2006	
Vietnam	Acc. de confirmation: oct. 1993 – nov. 1994 FRPC : nov. 1994 – nov. 1997 FRPC : avril 2001 – avril 2004	

\* - Une prorogation d'un an de l'ISPE est en cours de finalisation

\*\* - En décembre 2009, un prêt au titre de la facilité PCE a été convenu au moment du second réexamen de l'ISPE.

\*\*\* - En décembre 2008, l'Éthiopie avait fait une demande de décaissement au titre de la composante à accès rapide de la facilité PCE

**Annexe 3 : Options de réforme pour les facilités du FMI en faveur des pays à faible revenu <sup>1/</sup>**

Politiques	Pas d'ajustement / ajustement limité		Ajustement à court terme		Ajustement à moyen et long terme		Urgence, pas de politiques comme celles des tranches supérieures de crédit				
Situation	Risques limités	Risques	Choc exogène	Facteurs internes, par ex. dérapages	Pas de choc	Choc, facteurs internes	Choc exogène	Catastrophe naturelle	Post-conflit	Autre	
Financement	Pas de besoin de financement / besoin limité	Besoin de précaution	Besoin à court terme		Besoin à moyen terme	Besoin à moyen et court terme	Besoin d'urgence				
Statu quo	ISPE	FRPC accès faible <sup>2/</sup>	Lacune <sup>3/</sup>	PCE accès rapide <sup>4/</sup>	Lacune <sup>5/</sup>	FRPC	Augmentation	PCE: accès rapide	AUCN <sup>6/</sup>	Urgence	Lacune
Modèle 1	ISPE	Fenêtre FRPC à court terme (1 à 2 ans)				FRPC	Augmentation	PCE: accès rapide	AUCN <sup>6/</sup>	Urgence (fragilité)	
Modèle 2	ISPE	Facilité similaire à un accord de confirmation (1 à 2 ans)				FRPC	Augmentation	Aide d'urgence concessionnelle <sup>7/</sup>			
Modèle 3	ISPE	Facilité de financement concessionnel (durée flexible)				Augmentation	Accès jusqu'à 25% de la quote-part				

1/ Illustration stylisée. Ne comprend pas les recouvrements possibles résultant d'événements multiples (par exemple un pays en situation post-conflit exposé également à un choc).

2/ Arrangement FRPC à accès faible, normalisé à 10% de la quote-part

3/ Options : accord de confirmation, ISPE, FRPC

4/ Facilité de protection contre les chocs exogènes, Volet à accès élevé. Peut être utilisé alors que l'ISPE reste en place.

5/ Options : accord de confirmation, FRPC

6/ Aide d'urgence à la suite de catastrophes naturelles

7/ Comprend une option accès rapide, avec un ajustement limité ou sans ajustement pour des chocs temporaires tels que les catastrophes naturelles

## RÉFÉRENCES

Action Aid (2007), *The IMF's Policy Support Instrument: Expanded Fiscal Space or Continued Belt-Tightening ?*, Novembre.

Independent Evaluation Office of the IMF (2007), *Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*.

Fonds monétaire international

- (2007) *Transcript of IMF staff conference call with ActionAid to discuss the Policy Support Instrument (PSI)*, November 27, disponible à : <http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071127.htm>
- (2009a), *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries*, 25 février.
- (2009b) *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries—Supplementary Information*, 13 mars
- (2009c) *IMF Executive Board Discusses Reforms of Lending Instruments for Low-Income Countries*,
- Public Information Notice (PIN) No. 09/38, 30 mars.

Martin, Matthew and Bargawi, Hannah (2004), *The Role of the IMF in Low-income Countries*, Etude à l'intention des Ministres suédois des Finances et des Affaires étrangères, Affairs, Development Finance Group, Septembre.

Martin, Matthew et Vencatachellum, Desiré (eds.) (2009), *Has Debt Relief Accelerated Progress to the MDGs?*, Banque africaine de développement, Tunis, à paraître. .

Oxfam International (2008), *Oxfam submission to the IMF review of the Policy Support Instrument*, Décembre..

## NOTES

<sup>1</sup> IMF (2009), *The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries*. Voir <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0938.htm> (vérifié par l'auteur le 19 juin 2008).

<sup>2</sup> FMI, (2007) 'L'Instrument du soutien à la politique économique', octobre, [www.imf.org](http://www.imf.org) (vérifié par l'auteur le 29 septembre 2008).

<sup>3</sup> On ne sait pas combien de pays ont eu des discussions sur le choix entre un ISPE, d'autres facilités, ou aucun programme avec le FMI. Le FMI indique (2009b) que près de 15 des 59 pays pouvant prétendre à la FRPC peuvent être classés comme dans une phase de « stabilisation avancée » et qu'encre 9 sont « proches de » cette catégorie. On aurait pu s'attendre à ce qu'un ISPE soit proposé à ces pays (s'ils sont intéressés par une relation avec le FMI). Toutefois, les entretiens avec le FMI et les autorités pays indiquent qu'un ISPE a été proposé à « moins de dix pays ».

<sup>4</sup> Avec la Facilité PCE, les pays peuvent accéder à des ressources jusqu'à 25% de ses quotes-parts avec très peu des conditions (la 'composante à accès rapide'), ou à des ressources jusqu'à 75% de ses quotes-parts avec la conditionnalité similaire a celle d'un programme FRPC (la 'composante à accès élevé'). La conditionnalité pour la composante à accès élevé est « la conditionnalité de tranches supérieures de crédit ».

<sup>5</sup> Voir note 4

<sup>6</sup> Pour davantage de détails sur ces réformes, voir [www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm) et [www.imf.org/external/np/exr/faq/facfaqs.htm#q6](http://www.imf.org/external/np/exr/faq/facfaqs.htm#q6)

---

<sup>7</sup> FMI, (2007) op cit. Pour les pays qui n'ont pas d'accords ISPE ou FRPC avec le FMI, les données et les informations de politique sont disponibles dans les rapports de consultation annuels au titre de l'article IV, qui peuvent généralement être consultés sur le site web du FMI, un certain temps après la mission. Toutefois, dans certains cas, les pays ne sont pas d'accord sur la publication de ces rapports. Le rapport de 2008 sur l'article IV pour le Ghana, par exemple, n'a pas encore été publié bien que la mission ait eu lieu en avril 2008, et la note d'information publique de juin 2008, à la suite de la réunion du Conseil, fournissait certaines données et informations.

<sup>8</sup> L'ISPE du Nigeria a manifestement un rôle de signalisation vital pour l'allègement de la dette du Nigeria – sans programme du FMI, un tel allègement n'aurait pas été possible au Club de Paris, et le Nigeria n'était pas disposé à faire une demande de FRPC. Toutefois, en règle générale, ceci n'est pas supposé être le rôle d'un ISPE, car les pays qui font une demande d'allègement de la dette auraient un FRPC.

<sup>9</sup> L'Association internationale de développement (IDA) est la division de la Banque mondiale qui prête aux pays à faible revenu.

<sup>10</sup> Toutefois, dans le cas du Ghana, les nouveaux prêts de l'IDA à des conditions 'blend', au titre desquelles la maturité des nouveaux prêts sera sur 35 ans au lieu de 40, ce qui abaisse l'élément de subvention. Ceci est en conformité avec la politique de prêts à des conditions non concessionnelles de l'IDA et reflète le fait que le Ghana a emprunté à des conditions non-concessionnelles, avec l'émission d'une obligation de 750 millions de dollars US sur les marchés de capitaux internationaux, et un emprunt d'un montant de 292 millions de dollars US à Exim Bank China en septembre 2007. Pour des renseignements complémentaires, voir Banque mondiale, (2008) IDA's Non-Concessional Borrowing Policy : Review and Update, juin, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (vérifié par l'auteur le 30 septembre 2008).

<sup>11</sup> Au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) le FMI, la Banque mondiale et le Fonds africain de développement ont annulé 100% de la dette éligible pour les pays qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Voir aussi note 12.

<sup>12</sup> Les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) sont environ 40 pays, dont la charge d'endettement est jugée intolérable, et qui donc qualifient pour une initiative d'allègement de la dette (dite l'initiative PPTE), lancée en 1996.

<sup>13</sup> Au titre de la MDRI, le Fonds africain de développement, le FMI et la Banque mondiale ont annulé 100% de la dette éligible, à compter de 2006-07.

<sup>14</sup> Les données sont tirées des rapports de l'Initiative PPTE, car les données sont rarement publiées dans les documents du FMI sur les pays membres, et leurs classements sont encore moins cohérents. En conséquence, des données comparables ne sont pas disponibles pour les pays non-PPTE : le Cap-Vert, le Nigeria et le Vietnam.

<sup>15</sup> Le FMI et la Banque mondiale ont établi un cadre de référence des normes et codes par rapport à l'environnement institutionnel dans lequel les politiques économiques et financières sont conçues et mises en œuvre. Les évaluations du respect de ces normes et codes sont publiées dans les Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) et les rapports du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF).

<sup>16</sup> Voir note 4.