



INTERNATIONAL MONETARY FUND



BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

Communiqué de presse n° 04/01 (F)
POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
Le 27 juillet 2004

Fonds monétaire international
Washington, D.C. 20431 USA

Le Bureau indépendant d'évaluation annonce la publication d'un rapport sur les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)

Le BIE mène des évaluations objectives sur tout sujet pertinent par rapport au mandat du FMI. Le BIE opère de manière totalement indépendante de la direction générale du FMI et dispose d'une grande autonomie par rapport au Conseil d'Administration.

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Fonds monétaire international (FMI) a publié aujourd'hui le rapport d'évaluation des *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)*.

En 1999, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont adopté une nouvelle démarche d'aide aux pays à faibles revenus, afin de renforcer l'appropriation par ces pays des politiques, de faire une place plus importante à la lutte contre la pauvreté dans les programmes d'aide, et de renforcer la collaboration entre les institutions de Bretton Woods et entre les partenaires au développement. Les deux institutions devaient désormais définir leurs opérations de prêts et d'allègement de la dette d'après les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) préparés par les pays eux-mêmes¹. À cette nouvelle approche s'ajoutait la transformation de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) – le mécanisme de prêts concessionnels du FMI – en Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), dans l'objectif de faire de la croissance favorable aux pauvres un élément plus central de l'élaboration des programmes financés par le FMI dans les pays à faible revenu².

Le rapport s'appuie sur des analyses transversales détaillées, des études de documents internes du FMI, des enquêtes auprès des parties prenantes et des études de cas sur la Guinée, le Vietnam, le Nicaragua, le Mozambique, le Tadjikistan et la Tanzanie, dont les quatre dernières ont été conduites conjointement avec le département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale.³

¹ L'initiative DSRP est présentée en détail sur le site <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

² On trouvera une description détaillée de la FRPC sur le site <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>

³ L'OED a conduit une évaluation parallèle des DSRP, qui est disponible sur le site <http://www.worldbank.org/oed/prsp/>

Principaux constats

L'approche SRP présente un potentiel considérable, mais ses réalisations se situent à ce stade en deçà des possibilités, surtout dans les domaines de compétence du FMI.

La plupart des DSRP n'ont pas réussi à fournir une feuille de route stratégique pour orienter l'élaboration des politiques, notamment la politique macroéconomique et les mesures structurelles s'y rapportant. L'incapacité à résoudre les problèmes controversés, l'absence de repères précis permettant de mesurer les progrès accomplis en direction des objectifs intermédiaires définis par les pays, et l'inaptitude à mieux intégrer les analyses spécifiques à chaque pays (par exemple en matière d'interactions micro-macroéconomiques) aux cadres d'action sont en grande partie responsables de cet échec.

Si l'élaboration des DSRP a dans l'ensemble mobilisé une plus vaste participation que les stratégies de développement autochtones antérieures, *le nouveau dispositif n'a guère réussi à susciter de grands débats ou à internaliser les politiques, notamment macroéconomiques, en dehors de milieux officiels restreints.* Les résultats ont été plus probants dans les pays où le mécanisme a été intégré dans des structures et procédures institutionnelles nationales. Par ailleurs, dans la plupart des cas, le processus de DSRP n'a pas tenu les promesses d'une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds.

La contribution du FMI a considérablement varié selon les pays et les thèmes, mais elle n'a généralement pas été à la hauteur des visées ambitieuses énoncées dans les documents originaux.

Le champ du débat sur les politiques économiques s'est quelque peu élargi, tout au moins dans les pays où la stabilité macroéconomique n'est pas un souci pressant, mais la contribution du FMI à une plus vaste participation à l'élaboration de la politique macroéconomique a été limitée, et son concours pour combler l'absence de données spécifiques sur les interactions micro et macroéconomiques de chaque pays a été modeste. *Pour atteindre les objectifs, il faudrait que le FMI apporte plus de modifications à son modus operandi qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.* Cela dit, les visées initiales étaient probablement irréalistes étant donné les contraintes de ressources du FMI et son avantage comparatif.

Des améliorations conformes à ce qui avait été envisagé⁴ sont observables dans les programmes appuyés par le FMI au titre de la FRPC dans les pays à faible revenu, mais les programmes sont loin d'être pleinement intégrés à une stratégie locale de croissance et de réduction de la pauvreté.

- Les programmes font preuve d'une *plus grande souplesse budgétaire* pour absorber des flux d'aide supérieurs;

⁴ Décrites dans «Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs», <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

- *L'existence d'un pessimisme généralisé envers l'aide, ou d'un biais excessif envers la désinflation n'est pas corroborée par les données disponibles;*
- *Le nombre de conditions structurelles dans les programmes du FMI a diminué, mais il est difficile d'établir ce qu'il est advenu de la conditionnalité conjuguée de la Banque mondiale et du FMI ; et*
- *Les dépenses consacrées à la lutte contre la pauvreté ont augmenté (même si des doutes persistent quant au caractère «pro-pauvres» d'une partie d'entre elles) et l'amélioration de la gestion des dépenses publiques a fait l'objet d'une attention plus soutenue, même si elle est encore jugée trop insuffisante pour permettre aux DSRP de jouer un rôle central dans la mise en application des priorités de dépenses.*

Par contre :

- *L'alignement des DSRP et des programmes financés au titre de la FRPC a été compromis par les lacunes des DSRP eux-mêmes, surtout dans le domaine de la politique macroéconomique et des mesures structurelles associées. De ce fait, des problèmes que des stratégies définies par les pays auraient dû guider ont souvent dû être traités dans les programmes appuyés par le FMI.*
- *Les programmes ne se sont pas nettement inspirés d'analyses des interactions micro et macroéconomiques de chaque pays, les rapports des services du FMI ayant rarement exposé intégralement le raisonnement et les hypothèses implicites à l'origine de l'élaboration des programmes; et*
- *Malgré une sensibilisation croissante à l'importance des analyses préalables d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (AIPS) des grandes réformes économiques, leur intégration dans la formulation des programmes a déçu les attentes, ce qui tient essentiellement à la pénurie de ressources et d'expertise, au manque de clarté de la division du travail entre institutions et à l'incapacité à donner un degré de priorité suffisamment élevé à ces analyses assez tôt dans le processus.*

Leçons et recommandations

La mise en œuvre de l'approche SRP à ce jour indique qu'une meilleure concordance entre les incitations et les objectifs intermédiaires s'impose. Les incitations actuelles ont abouti à donner une importance excessive aux documents et aux processus pilotés par les deux institutions, à une marge de manœuvre trop étroite pour traiter des pays différents de manière différente, à l'insuffisance des repères pour suivre les progrès (d'où le flou des critères régissant les décisions de financement) et à un manque de clarté quant à ce que les institutions de Bretton Woods elles-mêmes sont censées apporter. Le BIE préconise donc les mesures suivantes :

- *Une plus grande souplesse d'exécution afin de tenir compte de la diversité des régimes politiques et administratifs et de leurs contraintes.*
- *Une démarche davantage axée sur les résultats pour permettre aux pays de définir (dans un cadre public) leurs propres repères et objectifs afin d'améliorer les processus d'élaboration des politiques.*

- Une évaluation claire et franche des progrès accomplis par chaque pays, de la part des services des deux institutions. Ces derniers devraient en outre aider à recenser les obstacles aux progrès et soutenir les efforts visant à les surmonter. Les évaluations conjointes actuellement préparées par les services du FMI et ceux de la Banque mondiale ne remplissent pas cet objectif.
- Un cadre procédural plus clair pour élaborer les cadrages macroéconomiques et mobiliser l'aide des bailleurs de fonds. Pour réconcilier ambition et réalisme dans les prévisions de ressources extérieures disponibles, la meilleure méthode consisterait éventuellement à présenter différents scénarios, mais c'est au pays que reviendrait l'initiative.

L'initiative ne définit pas clairement le rôle du FMI, ce qui contribue au décalage entre ses engagements au titre de l'approche SRP et ses disponibilités en ressources humaines. Le rapport formule plusieurs recommandations sur la façon dont le FMI peut adapter son *modus operandi* de manière à atteindre les objectifs du dispositif SRP, notamment les suivantes :

- Accorder une plus grande priorité aux interventions qui contribuent à élargir le débat sur les politiques dans les domaines de compétence du FMI.
- Plutôt que d'établir des standards uniformes en ce qui concerne le rôle, les attentes et les priorités du FMI, le concours de l'institution devrait être adapté aux conditions de chaque pays (notamment aux souhaits des autorités) et être rendu public.
- Être plus explicite quant à la motivation des recommandations du FMI, de manière à soumettre ses avis à un examen et à un débat plus vastes.
- Définir précisément la démarche qu'adoptera le FMI dans les cas où la SRP aura ajouté de la valeur mais n'aura pas encore établi de feuille de route opérationnelle ou le cadre institutionnel nécessaire à l'exécution du programme.
- Adapter les instruments existants (les évaluations conjointes par exemple) de manière à donner aux bailleurs de fonds des signaux plus nuancés sur les résultats macroéconomiques et à ne pas se contenter de donner le feu vert ou le feu rouge aux financements.
- Clarifier – en concertation avec la Banque mondiale – ce que les deux institutions s'efforcent de réaliser **ensemble** au travers de la simplification de la conditionnalité et en quoi cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une internalisation accrue des programmes.

À sa réunion du 21 juillet 2004, le Conseil d'administration du FMI a bien accueilli le rapport ainsi que les recommandations de nature constructive qui y sont formulées. Ils ont indiqué qu'il convient de leur consacrer soigneusement un suivi et une mise en œuvre, notamment dans le cadre du travail du comité dirigé par la direction générale du FMI qui réfléchit sur le rôle du FMI dans les pays à faible revenu.

L'intégralité du rapport incluant les études de cas détaillées et le résumé des débats du Conseil d'administration sont disponibles sur le site internet du BIE à l'adresse suivante

www.imf.org/ieo.

Personnes à contacter au BIE : M. David Goldsbrough, (202) 623-4735
M. Tsidi Tsikata, (202) 623-9601
M^{me} Isabelle Mateos y Lago, (202) 623-7219