

Département Afrique

Accroître la résilience dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne

*Préparé par une équipe des services du FMI
dirigée par Enrique Gelbard et composée
de Corinne Deléchat, Ulrich Jacoby, Marco
Pani, Mumtaz Hussain, Gustavo Ramirez,
Rui Xu, Ejona Fuli et Dafina Mulaj*

DÉPARTEMENT AFRIQUE

Accroître la résilience dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne

Préparé par une équipe des services du FMI dirigée par
Enrique Gelbard et composée de Corinne Deléchat,
Ulrich Jacoby, Marco Pani, Mumtaz Hussain, Gustavo
Ramirez, Rui Xu, Ejona Fuli et Dafina Mulaj

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Remerciements

Ce document approfondit l'analyse des États fragiles étudiés dans le chapitre 2 du rapport sur les *Perspectives économiques régionales* pour l'Afrique subsaharienne. Les travaux ont été effectués sous la direction de David Robinson; Margaret Attey et Felicite Adjahouinou ont fourni un précieux concours administratif. Les auteurs tiennent à remercier Celine Allard, Serpil Bouza, Punam Chuhan-Pole, David Dunn, Richard Erlebach, Chris Lane, Jules Leichter, Nicolas Million, Paul Mathieu, Aiko Mineshima, Montfort Mlachila, Rafael Portillo, Marc Quintyn, Antoinette M. Sayeh, Abe Selassie, Abdelhak Senhadji, Wasima Rahman-Garrett, Michael Tharkur et Yorbol Yakhshilikov pour leurs commentaires et suggestions de grand intérêt.

Tous droits réservés © 2015

Fonds monétaire international

Cataloging-in-Publication Data Joint Bank-Fund Library

Building Resilience in Sub-Saharan Africa's Fragile States / Enrique Gelbard ... [et al.]. — Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2015.
pages; cm.

At head of title: African Department.

1. Fragile states — Africa, Sub-Saharan. 2. Africa, Sub-Saharan — Economic policy. I. Gelbard, Enrique. II. International Monetary Fund. III. International Monetary Fund. African Department.

HG1325.D64 2015

ISBN (paper): 978-1-51357-977-1

ISBN (PDF): 978-1-51359-822-2

Les documents du Département Afrique présentent les travaux de recherche menés par les services du FMI sur des sujets d'intérêt régional ou international. Les opinions exprimées dans ce livre n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribuées au Fonds monétaire international, à son Conseil d'administration, ou à la direction de l'institution.

Les commandes doivent être effectuées en ligne,
ou adressées par télécopieur ou par courrier à:
International Monetary Fund, Publication Services
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org
www.imfbookstore.org
www.elibrary.imf.org

Table des matières

Chapitre 1 : Introduction	7
Chapitre 2 : Analyse de la fragilité	10
Origines de la fragilité	10
Les facteurs qui peuvent contribuer à la résilience	13
Chapitre 3 : Mesure de la fragilité, performance économique et conséquences sociales	22
Conflits et instabilité politique	26
Performance macroéconomique	28
Performances sociales	31
Chapitre 4 : Rôle des institutions et des politiques budgétaires	33
Vue d'ensemble	33
Spécification empirique	39
Méthodologie et résultats	42
Chapitre 5 : Trajectoires de croissance	55
Accélération et ralentissements de la croissance	55
Comment expliquer ces trajectoires de croissance divergentes?	58
Chapitre 6 : Études de cas	67
Rwanda, Mozambique, République démocratique du Congo et République centrafricaine	67
Éthiopie, Mali et Sierra Leone	76
Chapitre 7 : Chronologie des progrès et ordre des réformes	83
Chapitre 8 : Conclusions	97

ENCADRÉS

2.1. Aperçu des études consacrées aux guerres civiles _____	11
2.2. Principes de l'implication des acteurs internationaux _____	20
3.1. Évaluer la fragilité des pays d'Afrique subsaharienne _____	23
7.1. Identifier la période la plus fragile _____	84
7.2. Exemple de deux pays : moment des réformes budgétaires _____	91
7.3. Ouganda : Ordre des réformes monétaires _____	93

GRAPHIQUES

1.1. Facteurs qui sous-tendent la fragilité _____	8
3.1 Progrès de la résilience en Afrique subsaharienne _____	24
3.2. Incidence des conflits par groupe de pays _____	28
3.3. Corrélations entre l'existence de conflits, la résilience, la stabilité politique et la croissance du PIB _____	28
3.4. Indicateurs macroéconomiques _____	29
3.5. Indicateurs budgétaires _____	31
3.6. Indicateurs sociaux _____	32
4.1. Qualité des institutions budgétaires et espace budgétaire _____	34
4.2. Indicateurs de l'espace budgétaire _____	36
4.3. Composition et évolution des recettes fiscales _____	37
4.4. Composition et évolution des dépenses sociales et militaires _____	39
4.5. Contribution des variables budgétaires à la probabilité d'atteinte de la résilience _____	48
4.6. Contribution des variables budgétaires à la variation des notes ÉPIN _____	50
5.1. Croissance du PIB réel dans les pays d'Afrique subsaharienne, 1991–2013 _____	56
5.2. Valeur et volatilité de la croissance du PIB réel par habitant des pays d'Afrique subsaharienne _____	56
5.3. Afrique subsaharienne : accélérations et ralentissement de la croissance du PIB réel par habitant, 1990–2011 _____	57
6.1. Évaluation globale des politiques et institutions nationales _____	67
6.2. Facteurs de gains de résilience _____	68
6.3. Instabilité politique/absence de conflit _____	69
6.4. ÉPIN — Gestion et institutions du secteur public _____	69
6.5. Recettes publiques _____	71
6.6. Indicateurs de gouvernance _____	74
6.7. PIB réel par habitant _____	74
6.8. Évaluation globale de la politique et des institutions nationales _____	76
6.9. Facteurs renforçant la résilience _____	76
6.10. Éthiopie, Mali et Sierra Leone : sélection d'indicateurs _____	79
6.11. Maîtrise de la corruption et primauté du droit _____	81
7.1. Note EPIN globale _____	83
7.2. Indicateurs macroéconomiques sélectionnés _____	86

7.3. Indicateurs institutionnels	87
7.4. Indicateurs de l'espace budgétaire	88
7.5. Assistance technique fournie par le département des finances publiques du FMI	90
7.6. Assistance technique apportée par le département des marchés monétaires et de capitaux du FMI	92
7.7. Compétitivité commerciale	93
7.8. Évolution du régime des changes	94
7.9. Réserves	94

TABLEAUX

3.1. Variation moyenne des notes ÉPIN, par groupe de pays	26
4.1. Régression logit à effets aléatoires : institutions/espace budgétaires et résilience (1990–2013)	46
4.2. Régression logit à effets aléatoires : composition des dépenses publiques, fiscalité et résilience (1990–2013)	47
5.1. Expliquer les accélérations de la croissance des pays d'AfSS, 1989–2013	59
5.2. Expliquer les ralentissements de la croissance des pays d'AfSS, 1989–2013	60
5.3. Expliquer la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013	63
5.4. Expliquer la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013	64
6.1. Indicateurs sociaux : République centrafricaine, République démocratique du Congo, Mozambique et Rwanda	75
6.2. Indicateurs sociaux : Éthiopie, Mali et Sierra Leone	80
7.1. Évolution des variables institutionnelles (moyenne)	87
7.2. Évolution des indicateurs budgétaires (moyenne)	89

TABLEAUX DES APPENDICES

4.1. Tableau 4.1.1. Variables employées pour l'analyse empirique	52
4.2. Tableau 4.1.2. Statistiques descriptives de comparaison des périodes 1990–2000 et 2001–13	53
4.1.3. Tableau 4.1.3. Estimation selon un système de calcul par la méthode des moments généralisés (1990–2013)	54

BIBLIOGRAPHIE	101
----------------------	-----

1

Introduction

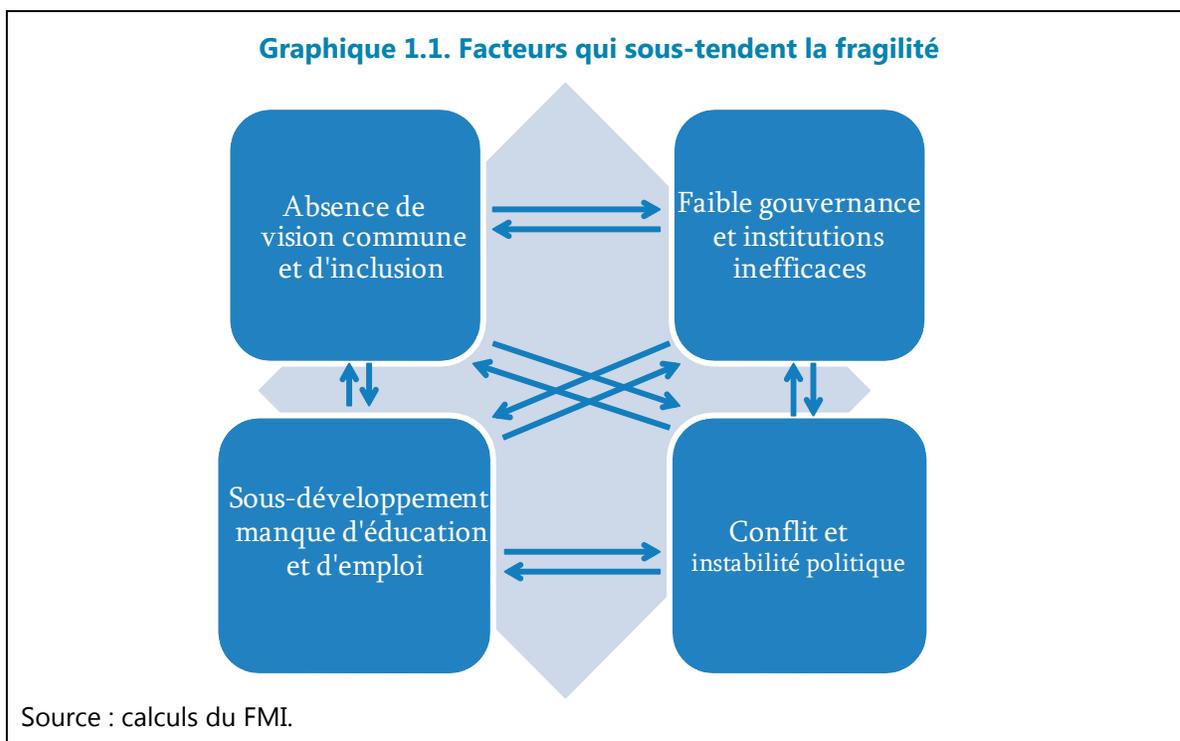
Le développement économique et humain des États «fragiles», c'est-à-dire ceux dont les pouvoirs publics ne sont pas en mesure d'assurer les services de base et la sécurité nécessaires à la population, est entravé par des obstacles sérieux et profondément enracinés. Même si la définition de la fragilité et le contexte national varient, les États fragiles se caractérisent généralement à la fois par des institutions faibles et ne servant pas l'intérêt général, par une gouvernance déficiente et par des difficultés à poursuivre des objectifs d'intérêt commun au niveau national. Il s'ensuit que ces pays présentent généralement un risque élevé d'instabilité tant politique (guerre civile incluse) qu'économique (en raison d'un manque de services publics, d'une gestion économique inadaptée et d'une difficulté à absorber les chocs ou à y riposter). Les crises dans ces pays peuvent également avoir des répercussions négatives sur d'autres nations. À l'inverse, la capacité de résilience peut être définie comme la coexistence d'institutions puissantes et de moyens et d'une cohésion sociale suffisamment solides pour que l'État puisse faire progresser la sécurité et le développement, et réagir efficacement aux chocs.

Compte tenu des multiples facteurs à l'origine de la fragilité et de leurs interactions et renforcements mutuels, les pays fragiles ont les plus grandes difficultés à acquérir de la résilience, et nombre d'entre eux semblent piégés dans une «trappe à fragilité», soit un cercle vicieux implacable de sous-développement, instabilité politique ou conflit et inefficacité des moyens de l'État (graphique 1.1). De ce fait, s'affranchir de l'état de fragilité n'est ni simple, ni rapide; on estime ainsi par exemple que sur les 26 pays d'Afrique subsaharienne considérés comme «fragiles», 12 seulement seraient susceptibles de se montrer plus résilients à l'horizon de 2039 (Cilliers et Sisk 2013). Le processus de transition passerait apparemment par un certain nombre de phases intermédiaires, de la défaillance de l'État et du conflit à des symptômes moins extrêmes de faiblesse de la gouvernance et des institutions, chacune de ces phases supposant des défis différents¹.

Au début des années 90, une grande partie de l'Afrique subsaharienne (20 pays sur 44) pouvaient être considérée comme «fragile». La situation a cependant fortement évolué depuis : dans certains pays, les populations et les dirigeants ont opté pour un programme fondé sur la paix et sur le développement; la fin de la Guerre froide a mis un terme aux conflits par alliés

¹ D'après le G7+ (2013), ces phases pourraient être : la crise, la reconstruction, la transition, le transformation et la résilience.

interposés, donnant naissance à un «dividende de paix» mondial; l'économie internationale et la demande de ressources naturelles ont enregistré une forte croissance; la communauté internationale a annulé l'essentiel de la dette des pays les plus pauvres par le biais des initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'allègement de la dette multilatérale (IADM); enfin, différents projets se sont fixé comme but d'accroître et de réaffecter les aides afin de mieux répondre aux besoins des pays destinataires et de leur permettre de se constituer leurs propres moyens d'action.



Sept pays en particulier (le Cameroun, l'Éthiopie, le Mozambique, le Niger, le Nigeria, le Rwanda et l'Ouganda) ont plus progressé que les autres en matière de résilience. Ces pays, dont deux bénéficient de la manne des ressources naturelles, ont su mettre en place des structures politiques plus inclusives, mais aussi renforcer leurs institutions et encourager l'investissement. Ils se sont également révélés capables de maintenir une stabilité macroéconomique et d'accroître les recettes intérieures afin de financer une hausse des investissements publics et une amélioration des services sociaux. Il n'en reste pas moins que plusieurs autres pays ont échoué à enclencher de telles transitions, et que certains (comme la Côte d'Ivoire, le Malawi ou le Zimbabwe) ont même régressé.

Même si l'on sait depuis longtemps que la transition depuis l'état de fragilité est longue et compliquée, que pouvons-nous déduire de l'expérience des pays fragiles d'Afrique subsaharienne? Quels ont été les principaux moteurs de progrès pour ceux qui ont pu atteindre la résilience? Pourquoi davantage de pays n'ont-ils pas tiré profit de conditions exogènes favorables, de la moindre incidence de conflits majeurs ou, dans certains cas, de l'essor considérable du marché des matières premières, qui a tiré le PIB à la hausse et apporté une plus

grande marge de manœuvre budgétaire, même en l'absence d'une administration fiscale efficace?

La présente étude vise à analyser les difficultés que peuvent rencontrer les États fragiles d'Afrique subsaharienne à accroître leur résilience en s'intéressant précisément à ces questions. Elle met l'accent sur la persistance de la fragilité et sur la coexistence de multiples dimensions de la faiblesse de l'État, un constat qui s'applique également à un certain nombre de pays riches en ressources naturelles et qui, malgré la manne des exportations et les entrées budgétaires correspondantes, n'ont pas pu traduire ces gains en progrès de développement ni bâtir des sociétés plus inclusives.

L'étude commence par passer en revue les caractéristiques de la fragilité, ses liens avec les conflits et l'action internationale en faveur des États fragiles (chapitre 2). Cela étant posé, il devient possible d'évaluer le degré de fragilité en Afrique subsaharienne ainsi que les progrès de la résilience (chapitre 3). Le chapitre 4 s'intéresse au rôle des politiques et des institutions budgétaires, tandis que le chapitre 5 se penche sur les phases d'accélération et de ralentissement de la croissance. Le chapitre 6 analyse le cas de sept pays, dont trois ont été capables d'accroître leur résilience, en précisant certains des facteurs en jeu, ainsi que la diversité des voies suivies. Le chapitre 7 tire des conclusions similaires des exemples de transition les plus réussies, en mettant l'accent sur les étapes successives du processus de réforme. Enfin, le chapitre 8 conclut en présentant une synthèse des principaux résultats et conséquences pratiques.

2

Analyse de la fragilité

ORIGINES DE LA FRAGILITÉ

Pourquoi certains pays sont-ils fragiles? De très nombreuses études théoriques et empiriques ont mis en avant plusieurs facteurs à l'origine (ou, plus généralement, qui participent) de la fragilité. Si, initialement, la fragilité était considérée comme une fâcheuse tendance au conflit interne, ou comme l'impossibilité d'en sortir, des travaux plus récents font ressortir d'autres aspects de la fragilité qui ne sont pas directement liés à la violence, voire qui n'ont plus aucun rapport avec elle, et qui peuvent s'expliquer par la faiblesse (ou par l'absence de légitimité) des institutions d'État, par un contexte économique insuffisant et instable et par une situation politique qui divise et favorise l'exclusion. C'est ainsi que de nombreux facteurs de fragilité se renforcent mutuellement et piègent les États fragiles dans le cercle vicieux du sous-développement.

Avidité et ressentiment

Les premiers travaux sur la fragilité se concentraient sur les causes de guerres civiles et sur les facteurs susceptibles d'accroître les probabilités de conflit. Ces études se sont penchées sur les motivations et sur les lacunes institutionnelles qui poussent des groupes opposés à recourir à la violence pour améliorer leur bien-être (c'est l'avidité) ou pour combattre les injustices (c'est le ressentiment), en vue d'identifier différents facteurs importants susceptibles de faire qu'un pays sera plus enclin au conflit ou à favoriser une paix durable (encadré 2.1).

Sans surprise, il ressort de ces études que la pauvreté peut inciter au conflit en abaissant le coût d'opportunité du combat. Une autre conclusion moins évidente montre qu'une abondance de ressources naturelles peut avoir le même effet en produisant des rentes, que les individus pourront s'approprier par les armes, et une source de revenus, qui peut servir à financer des insurrections. Bien que le conflit puisse, en principe, être évité si les pouvoirs publics réussissent à s'engager de manière crédible à redistribuer le pouvoir et les richesses, un tel engagement ne sera pas nécessairement possible dans des sociétés dotées d'institutions déficientes et d'obstacles majeurs au respect des contrats. En se focalisant sur les conflits, toutefois, ces travaux ont accordé moins de place aux facteurs économiques et institutionnels qui influent sur la fragilité, et négligé le poids potentiel des valeurs morales et des normes éthiques sur la fragilité d'un pays (même si certaines études ont analysé le rôle joué par l'éducation, comme Breidlid 2013 ou Østby et Urdal 2011).

Encadré 2.1. Aperçu des études consacrées aux guerres civiles

Constats

Les premières études sur la fragilité se concentraient sur les causes, sur les facteurs favorables et sur la résolution des conflits, en supposant que les parties en présence agissaient de manière raisonnée. Le conflit était considéré comme le produit de décisions rationnelles, même si celles-ci découlaient fréquemment d'informations imparfaites et de «déficiences du marché» et qu'elles étaient souvent moralement critiquables. Les études ont examiné à la fois les considérations rationnelles incitant les acteurs à recourir à la violence et les défaillances institutionnelles qui empêchaient d'aboutir à un résultat pacifique moins coûteux.

Dans la perspective de la théorie des jeux (comme chez Hirschleifer 1991 ou Walter 1997), le conflit peut être décrit comme le produit d'une interaction entre groupes opposés désireux de recourir à la violence pour s'approprier des ressources («le prix»). Comme le conflit est coûteux et que son issue peut, en principe, être reproduite à moindre coût en négociant un accord, son existence dénote la présence de défaillances institutionnelles qui empêchent un règlement pacifique dont on peut penser qu'il serait respecté. En particulier, l'asymétrie de l'information peut biaiser la perception de la force et de la capacité de combat de l'adversaire, et des problèmes d'implication ou de respect des engagements peuvent empêcher une partie de croire que son adversaire honorera les termes d'un accord proposé ou existant.

Plus précisément, les motivations des parties à prendre les armes ont été rattachées à «l'avidité» (recourir à la violence pour améliorer son niveau de vie) ou au «ressentiment» (recourir à la violence pour combattre une injustice effective ou présumée). Ces explications sont complémentaires dans une large mesure et ces deux types de facteurs peuvent intervenir dans un conflit donné, même si leur influence est susceptible de fluctuer en fonction des différents stades de l'affrontement. En outre, certaines variables, telles que l'inégalité ou un manque d'éducation, peuvent être liées à la fois à l'avidité et au ressentiment.

Citons comme autre constat intéressant le fait que la plupart des facteurs qui mènent au conflit tendent à dénoter un faible niveau de développement économique et institutionnel, et qu'ils tendent à s'affaiblir au fur et à mesure que le développement s'installe, en particulier si la croissance économique est inclusive. En effet, le développement tire le coût d'opportunité de la violence à la hausse et fait naître de meilleurs moyens d'améliorer le niveau de vie; avec la croissance des revenus, le besoin d'extérioriser son ressentiment par la violence diminue aussi, tandis que les progrès des institutions apportent de nouvelles voies de résolution pacifique des problèmes.

Conclusions empiriques

Plusieurs études microéconomiques transnationales ont tenté d'identifier les facteurs qui contribuent au déclenchement, à la poursuite ou à l'intensité d'un conflit. Malgré certains écueils méthodologiques relatifs à l'identification, à l'orientation de la causalité ou aux différences infranationales (Blattman et Miguel 2010), ces études ont mis l'accent sur les constats suivants :

Le conflit tend à perdurer. Les pays qui connaissent des conflits sont plus exposés à une rechute des hostilités, même si ce risque diminue dans le temps (Collier et Hoeffler 2004; Banque mondiale 2011b). Cette persistance s'explique par l'avidité et/ou le ressentiment dans une économie dévastée par la guerre, où les anciens combattants et les civils dépossédés de leurs biens ont peu de perspectives de trouver une source de revenus fiable et paisible (par ex. Walter 2004), et où plusieurs victimes de violences et d'injustices cherchent à obtenir une réparation et — bien souvent — à se venger.

La probabilité d'un conflit est plus élevée dans les pays où la pauvreté ou le chômage sont très répandus, à la fois parce que les individus ont peu à perdre en déclenchant ou en rejoignant une rébellion, et parce qu'ils sont plus susceptibles d'éprouver un ressentiment à partir d'attentes irréalistes ou de sentiments d'injustice. La pauvreté et l'inégalité interagissent avec le conflit et peuvent contribuer à définir la fragilité : un taux de chômage élevé, une faible croissance, un faible revenu par habitant, une explosion démographique des jeunes que le marché du travail peine à absorber (Cincotta, Engelman, et Anastasion 2003; Mesquida et Wiener 1999) et des indicateurs de développement mal orientés. Les inégalités «horizontales» (inégalité de l'accès des citoyens aux ressources économiques et politiques en fonction de leur appartenance ethnique, religieuse ou à un autre type de groupe, ou du lieu où ils vivent) qui ne font pas l'objet d'un traitement approprié peuvent aussi entraîner des conflits motivés par le ressentiment (Stewart 2002; Østby 2008; Østby et de Soysa 2008).

L'abondance de ressources naturelles tend à favoriser les conflits. Elle constitue à la fois un «butin» qui peut être ravi par la violence et une source de revenus qui servira à financer la rébellion. Les pays riches en ressources naturelles sont également plus exposés aux chocs causés par des chutes inattendues des prix des matières premières, ce qui accentue la fragilité.

Un accès insuffisant à l'éducation peut aussi être une cause de conflit, car les individus manquant d'instruction risquent de ne pas avoir les compétences requises pour régler pacifiquement leurs différends et de nourrir un ressentiment pouvant aller jusqu'à l'affrontement (Dupuy 2008). La qualité de l'instruction importe également : si elle est mauvaise, elle pourra faire naître des attentes irréalistes génératrices de frustrations et de ressentiment (INEE 2011) et certaines formes d'éducation, peut-être mieux qualifiées d'«endoctrinement», risquent d'encourager la haine et la violence (Østby et Urdal 2011).

Une société non inclusive peut également favoriser le conflit (et la fragilité). Dans de telles situations, les parties peuvent même avoir le droit de manifester leur mécontentement, mais en restant exclues du processus politique (Hegre *et al.* 2001; Staveteig 2005). Cette situation peut se traduire par l'échec de la création d'un «ordre sociopolitique à même de protéger [les citoyens] contre la corruption et l'expropriation» (Wantchekon et Neeman 2002).

Le rôle de la diversité ethnique et religieuse est moins clair. Tandis que la fragmentation ethnique présente une corrélation inverse avec la croissance à long terme (Alesina *et al.* 2003), il est difficile d'établir un lien entre fragmentation ethnique et guerres civiles, et celui-ci pourra même disparaître si l'on fait la part d'autres variables, comme le revenu par habitant (Fearon et Laitin 2003). Il existe néanmoins des signes patents selon lesquels l'incidence des guerres civiles tend à croître en présence de niveaux de fragmentation ethnique intermédiaires, lorsque les revenus moyens sont faibles et que la fragmentation d'un groupe ethnique est supérieure en nombre ou sur le plan politique, ce qui risque d'exclure les membres des autres groupes de l'accès aux ressources (Elbadawi et Sambanis 2002; Collier, Hoeffler, et Söderbom, 2004).

La fragilité, un état multidimensionnel

Dans les études les plus récentes, l'attention s'est détournée des causes du conflit vers les dimensions multiples de la fragilité (le conflit représente un aboutissement possible, avec boucle de rétroaction vers d'autres aspects de la fragilité), en s'intéressant au mode d'interaction et au renforcement mutuel des faiblesses de ces différents aspects, qui alimentent un cercle vicieux. Cette approche est aujourd'hui intégrée dans les travaux de la Banque mondiale et d'autres organismes qui qualifient de «fragile» tel ou tel pays à l'aune d'un grand nombre d'indicateurs différents associant mesure de la performance économique, gouvernance, stabilité politique et qualité des institutions.

Cette analyse vise à comprendre les motivations et les processus qui amènent les groupes sociaux à investir dans l'État, notamment la légitimité des processus politiques ou encore les moyens, l'autorité et la légitimité de l'État. La dimension essentielle de ce travail réside dans la relation dynamique entre politiques, institutions et gouvernance.

La nouvelle approche prend sa source dans le constat que les pays considérés comme fragiles pâtissent de lourdes contraintes non seulement dans une, mais dans plusieurs de ces dimensions, ce qui forme une «grappe de développement» vulnérable qui se caractérise généralement par un faible revenu, par de la violence et par une capacité limitée des pouvoirs publics (Besley et Persson 2014; Maier 2010) :

- Les économies des pays fragiles sont faibles et vulnérables aux chocs, elles présentent d'importantes disparités internes de revenus, de richesse et d'accès aux services, les prix et les taux de change sont souvent très fluctuants ou dirigés, les soldes budgétaires sont déficitaires et une lourde dette assombrit les perspectives de développement économique.
- Les institutions n'ont pas les moyens d'apporter un environnement stable et équitable, tandis que le respect de la légalité et des droits de propriété est de peu de poids face à la corruption et à un système judiciaire inefficace¹.
- Les contrôles du pouvoir exécutif sont sans effet non plus puisque le pouvoir législatif, la presse ou la société civile ont toutes les peines du monde à demander des comptes au gouvernement.
- Dans un environnement post-conflit ou de quasi-conflit, les rebelles peuvent menacer de recourir à la violence ou à l'extorsion, et des milices peuvent tenter d'imposer leur propre «loi».

¹ Au cours des 40 années précédant 2010, la croissance du PIB par habitant des pays fragiles était de 0,6 % par an, soit nettement moins que celle des pays «non fragiles» (1,7 %), et leur taux d'endettement rapporté au PIB était en moyenne trois fois plus important que celui des pays non fragiles (FMI 2011b).

-
- Au niveau social, des divisions ethniques, linguistiques ou religieuses peuvent saper l'émergence d'une conscience nationale et la perception de l'existence d'intérêts communs, tandis que les systèmes d'éducation, de santé et de sécurité sociale pâtissent d'une mauvaise organisation, de financements insuffisants et d'inégalités d'accès.

«Trappes à fragilité»

Dans la lignée de ces considérations, différentes études ont montré comment les défaillances dans ces domaines se renforçaient mutuellement, maintenant les pays concernés dans une «trappe à fragilité». Il existe ainsi un rapport mutuel entre insécurité et violence, manque de respect des contrats et droits de propriété, corruption et accaparement de l'État par des intérêts particuliers (Andrimihaja, Cinyabuguma, et Devarajan 2011). En outre, une insuffisance de moyens institutionnels et techniques peut engendrer ce que l'on appelle un «mimétisme isomorphe» : les États fragiles mettent en place des structures et des institutions qui ressemblent à celles d'un pays fonctionnant correctement, mais qui, en pratique (et dans leur contexte sociopolitique particulier) sont dysfonctionnels et entretiennent leurs faiblesses (Pritchett et de Veijer 2010). Vue sous cet angle, la fragilité amoindrit donc également la résistance d'un pays aux chocs tels que catastrophes naturelles, crises économiques ou explosions de violence. En outre, ces chocs, lorsqu'ils surviennent, ont des répercussions plus durables sur les pays fragiles que sur les autres.

LES FACTEURS QUI PEUVENT CONTRIBUER A LA RESILIENCE

Tandis que les chercheurs s'efforcent encore d'appréhender la totalité des facteurs de fragilité, l'approche centrée sur la paix, sur un système politique inclusif et sur un mode de gouvernance efficace semble apporter une solution viable pour surmonter la fragilité. Comme nous l'avons déjà souligné, le processus est lent et la fragilité tend à perdurer, et le risque de rechute temporaire ou durable reste élevé une fois que les conditions se sont améliorées pendant un certain temps.

Stabilisation post-conflit

Suite à un conflit, les efforts conjugués à l'échelle internationale pour maintenir la paix peuvent jouer un rôle essentiel. Souvent appuyés par une présence militaire sur place (par exemple dans le cas des missions de maintien de la paix de l'ONU), de tels efforts parviennent souvent (mais pas toujours) à préserver la stabilité (Collier, Hoeffler et Söderbom 2008). Une des étapes critiques de la stabilisation post-conflit consiste à réinsérer les combattants dans la vie civile, ce qui peut se révéler particulièrement difficile étant donné que nombre de ces personnes pourront se sentir impuissantes ou marginalisées, sans compter le risque de faire face à la vindicte populaire et à des représailles (Barker et Ricardo

2005). Une deuxième étape critique consiste à obtenir un consensus politique suffisant pour permettre une transition stable et paisible.

Sur le plan économique, il est fondamental de rétablir la stabilité et de trouver des moyens de relancer rapidement l'activité, de manière à faire repartir l'emploi. Pour ce faire, les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics doivent se détourner progressivement de l'aide au retour à la paix, pour se rediriger vers la reconstruction et, de plus en plus, vers le développement. La mise en œuvre de réformes complémentaires destinées à favoriser la stabilité économique peut nécessiter une libéralisation des prix et des taux de change, l'adoption de politiques budgétaires et monétaires prudentes et l'élimination des obstacles aux échanges².

S'accorder sur une vision commune

Avec le temps, le facteur essentiel pour assurer la résilience des pays concernés réside apparemment dans un dispositif politique favorable à l'adoption de principes et de réformes qui encourageront la stabilité économique et amélioreront la gouvernance, ce qui se traduira *in fine* par une progression des moyens et de la légitimité de l'État. En mettant l'accent très tôt sur la stabilité économique, sur les réformes et sur la reconstruction, le pays concerné pourra en récolter les premiers fruits, qui lui serviront à leur tour à préparer la voie à des réformes plus ambitieuses.

Il n'en reste pas moins qu'encourager le développement pour améliorer durablement le niveau de vie à travers une croissance inclusive est une entreprise de longue haleine, qui exige patience et sens de l'anticipation. Avec le temps, il est possible de promouvoir la stabilité et de faire avancer le développement en mobilisant les recettes intérieures pour financer les services et investissements publics³. De plus, d'autres mesures sont souvent nécessaires pour améliorer le respect des contrats. Dans les pays riches en ressources naturelles, la mise en place d'institutions à même de garantir une gestion efficace et transparente de ces richesses doit représenter une priorité absolue, complétée par une meilleure gestion des dépenses publiques.

À plus long terme, il conviendra de se concentrer sur le renforcement des capacités et des institutions, ainsi que sur l'amélioration des conditions d'investissement privé. En effet, ce dernier élément, indispensable à une croissance soutenue, ne peut se passer d'institutions favorables au commerce, efficaces et légitimes. À ce titre, la garantie du respect des droits de propriété et le développement de l'accès au crédit jouent un rôle primordial. Les

² La mise en place d'un solide régime monétaire et de change est fondamentale pour rétablir la compétitivité commerciale (Programme des Nations unies pour le développement 2008).

³ Dans les États fragiles, les réformes fiscales se heurtent souvent à de sérieuses contraintes de capacités, qu'il est toutefois possible de surmonter dans une certaine mesure en se concentrant sur des procédures efficaces et progressives relativement faciles à administrer, telles qu'une simplification du barème fiscal et un renforcement du système douanier (OCDE 2014) ou la création de services spécialisés dans les gros contribuables.

échanges internationaux (nécessaires à la croissance également) peuvent bénéficier d'un renforcement des liens avec les partenaires commerciaux existants et potentiels, ainsi que d'une collaboration avec ces derniers en vue de tirer parti des projets multilatéraux et des accords commerciaux en place, notamment les accords préférentiels bilatéraux⁴.

Institutions et capacités de l'État

Les faiblesses institutionnelles constituant un facteur fondamental de fragilité, toute stratégie visant à s'extraire de cette situation doit prévoir la mise en place ou le développement d'institutions propices à une bonne gouvernance et à la croissance économique⁵. North, Wallis et Weingast (2006) conceptualisent le développement comme le passage d'un «ordre social en accès limité» à un «ordre social en accès libre». Les ordres sociaux en accès limité (les plus fréquents, que les auteurs appellent également «État naturel») se caractérisent par des institutions non inclusives, génératrices de rentes et qui laissent à l'élite toute latitude quant à la distribution de ces dernières, ce qui lui donne les moyens de conserver ses privilèges. À l'inverse, les ordres sociaux en accès libre sont synonymes de concurrence et d'institutions plus inclusives, qui encouragent la formation de structures plus complexes et l'installation d'un État de droit tout en garantissant les droits de propriété. Dans cette optique, les ordres sociaux en accès libre présentent des conditions plus favorables à une croissance économique durable, à l'accumulation du capital humain et à la stabilité politique.

Précisons en outre que les ordres sociaux et les institutions (au sens large, c'est-à-dire en incluant les accords constitutionnels durables et les normes et habitudes sociales pérennes) évoluent lentement, alors que les besoins de résilience des États fragiles exigent une approche plus ciblée. Les institutions et leur transformation dépendent de processus à long terme qui impliquent plusieurs acteurs et souvent des facteurs impersonnels, et d'importants groupes sociaux, d'où la lenteur du changement et son exposition à différentes influences, dont certaines ne peuvent être contrôlées aisément, même par une autorité nationale éclairée.

Les États fragiles cherchant à accroître leur résilience pourraient donc avoir tout intérêt à concentrer leurs efforts à court terme sur des institutions au sens plus étroit, susceptibles d'être réformées à l'horizon d'une dizaine d'années par une instance bien définie. Soulignons le cas particulier des institutions budgétaires, qui englobent le code des impôts ainsi que la

⁴ Les accords commerciaux peuvent aider les pays à accroître leur compétitivité, à augmenter leur retour sur investissement et à attirer des investissements directs étrangers (Rapport européen sur le développement 2009).

⁵ Dans une perspective de long terme, Acemoglu, Robinson et d'autres ont fait valoir que les institutions économiques étaient façonnées par les groupes détenteurs du pouvoir politique, lesquels sont à leur tour le produit des institutions politiques et de la distribution des ressources. Si les institutions politiques ont une forte durabilité, c'est parce qu'elles sont elles aussi façonnées par les groupes au pouvoir, mais elles peuvent changer lorsque de nouveaux groupes s'y substituent *de facto* en accumulant de la richesse (Acemoglu, Johnson et Diamond 2004).

structure, l'organisation et les prérogatives des organes de collecte fiscale, ainsi que les dépenses de l'État.

L'efficacité des institutions budgétaires est liée, dans les faits, aux capacités de l'État. Alors qu'à l'origine celui-ci était considéré avant tout comme un pourvoyeur de capital public devant être financé par l'impôt, les travaux plus récents montrent comment la dépense publique (hors défense) peut contribuer à la stabilité en réduisant l'insécurité et la pauvreté, et en attestant que l'État est déterminé à améliorer le bien-être des citoyens.

L'interaction entre la fiscalité, les dépenses publiques et le développement (stabilité incluse) est un phénomène complexe. Dans une série d'études⁶, qui ont finalement abouti à leur ouvrage publié en 2014, Besley et Persson (2014) ont contribué à mettre en lumière les interactions entre les institutions politiques, le développement économique et la capacité de l'État à lever l'impôt ainsi qu'à accompagner et à étendre le rôle du marché (désignée plus généralement comme «les capacités de l'État») :

- Les capacités de l'État encouragent le développement par différents mécanismes : en augmentant les ressources financières disponibles pour les biens et services publics (tels que la sécurité, la justice et le respect des lois, la santé, l'éducation et les infrastructures), en renforçant l'intérêt de l'État dans le développement économique du pays (il en tire des revenus fiscaux plus importants), en l'incitant à se détourner des formes de redistribution inefficaces fondées sur la création et l'attribution de rentes, au profit de mécanismes plus efficaces reposant sur l'impôt et sur la dépense publique, et en l'encourageant à développer d'autres formes de capacités, telles que le respect des droits (les «capacités juridiques») ou la fourniture de biens publics affectés par la pénurie (les «capacités collectives») (Besley et Persson 2011). En outre, un système de recouvrement fiscal plus solide et plus transparent incite les contribuables à demander des comptes à l'État sur la manière dont il utilise ces recettes, ce qui encourage le développement à travers une meilleure gouvernance et le respect de l'État de droit (OCDE 2014).
- Les capacités de l'État représentent une forme immatérielle de capital public, accumulé du fait des moyens investis dans son développement. Les dépenses engagées et les incitations à faire de tels investissements dépendent de facteurs politiques, ainsi que du stade de développement économique et institutionnel. Améliorer la capacité de l'État élargit la palette d'actions réalisables par ce dernier (par exemple le niveau de dépenses publiques pouvant bénéficier d'un financement durable) et augmente leur impact sur l'économie (Besley et Persson 2009). Il s'ensuit que les pouvoirs publics peuvent piloter le processus de développement et de

⁶ Voir également Besley et Persson (2011) ainsi que Besley, Ilzetzki, et Persson (2013).

stabilisation non seulement en investissant dans le capital physique (tel que les infrastructures), mais aussi en renforçant les capacités de l'État.

Améliorer la gestion des finances publiques

Les réformes de la gestion des finances publiques (qui englobe la gestion des recettes dans les pays riches en ressources naturelles) sont absolument essentielles en cela qu'elles peuvent établir la légitimité de l'État en améliorant la transparence, la responsabilisation et l'efficacité. Manuel, Gupta et Ackroyd (2011) ainsi que Fritz, Hedger et Fialho Lopes (2011) ont souligné que le mode d'enchaînement des réformes de la gestion des finances publiques dépendait des conditions propres à chaque pays et de l'alignement de ces réformes sur ses capacités.

Quels sont les domaines prioritaires d'amélioration des finances publiques dans des pays fragiles aux capacités limitées? Les principaux objectifs visent généralement (1) une meilleure exécution du budget, de manière à crédibiliser ce dernier et à exécuter effectivement les programmes de développement; (2) une amélioration de la transparence et de la responsabilisation, en particulier à travers la publication régulière des recettes budgétaires et des dépenses de l'État, y compris au niveau local de prestation des services publics, et (3) un renforcement de la gestion financière des ministères dépensiers et des collectivités locales. Dans certains contextes, il sera envisageable de proposer une double approche, dans laquelle les services publics seraient financés par l'État mais contrôlés ou assurés dans un premier temps par des instances qualifiées non rattachées à l'administration publique, telles que des groupes de citoyens voire, dans certains cas, le secteur privé, tandis que les réformes de la gestion des dépenses et des recettes seraient mises en œuvre progressivement, parallèlement à d'autres renforcements des capacités de l'État (c'est cette stratégie qui a été adoptée, notamment, au Soudan du Sud, où des donateurs ont financé des agents du secteur privé et des organisations non gouvernementales pour apporter des services sanitaires et éducatifs de base dans certaines régions rurales éloignées).

Les mesures et les réformes qui précèdent doivent toutefois être adaptées aux particularités de chaque pays, en s'appuyant sur une analyse des causes de la fragilité et des besoins prioritaires de ce dernier, ainsi qu'à sa capacité à mettre en œuvre de telles réformes. Pour savoir comment les réformes pouvaient être adaptées aux besoins spécifiques d'un pays, Prati, Onorato et Papageorgiou (2013) ont analysé en détail l'efficacité de différents types de mesures appliquées dans des pays au lendemain d'un conflit. Ils sont arrivés à la conclusion que, même si les réformes «réelles» et les réformes financières étaient bien associées à une accélération de la croissance, ce lien de cause à effet était «extrêmement irrégulier et dépend(ait) des contraintes qui pèsent sur le pouvoir exécutif d'un pays et de son éloignement de la frontière technologique».

Quel rôle pour les intervenants extérieurs?

De nombreux chercheurs se sont également penchés sur la mesure dans laquelle les intervenants extérieurs (gouvernements étrangers, organismes d'aide, institutions financières internationales) pouvaient contribuer au processus de formation de la résilience. Au-delà des réflexions de longue date sur le rôle politique et économique des intervenants extérieurs dans le développement national et dans l'efficacité de l'aide, l'implication des donateurs dans les États fragiles est synonyme de dilemme quasiment par définition : en effet, ces pays ont un grand besoin d'aide extérieure, mais ils sont moins à même de l'utiliser efficacement, du moins selon les normes de suivi et de contrôle exigées par de nombreux bailleurs de fonds. Lorsque des donateurs accordent une aide en fonction des résultats d'un pays, alors les États fragiles se trouvent dans une situation de désavantage (par ex. Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner 2010).

Dans une perspective de long terme, on peut faire valoir qu'accorder une aide à des États fragiles peut engendrer des gains élevés, sinon certains, puisqu'elle leur permet de sortir de la trappe à fragilité et de les mettre sur la voie d'une croissance durable (Andrimihaja, Cinyabuguma et Devarajan 2011). Sachant qu'une limitation des capacités d'absorption peut entraver l'efficacité de l'aide, plusieurs auteurs ont suggéré que les donateurs se concentrent, dans un premier temps, sur le renforcement des capacités de l'État (Feeny et McGillivray 2009), en particulier en apportant une assistance technique (Chauvet et Collier 2008). Ensuite, puisque la capacité d'absorption semble s'améliorer fortement cinq ans à peu près après la fin des hostilités, c'est à ce moment-là plutôt que les donateurs devraient augmenter progressivement leur contribution, plutôt que l'apporter immédiatement après la fin du conflit pour la réduire par la suite (Collier et Hoeffler 2002)⁷.

Les organisations internationales et les organismes d'aide impliqués dans le développement et dans la stabilisation des États fragiles ont accumulé une riche expérience, qui a alimenté plusieurs publications spécifiquement consacrées aux problèmes de ces pays. De tels documents — tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (2008), Banque mondiale (2011b), FMI (2011a) et OCDE (2013, 2014, 2015) — visent généralement à identifier les ingrédients de la réussite des efforts internationaux («l'implication») à promouvoir la stabilité et le développement des pays concernés.

⁷ La manière d'adapter l'aide extérieure aux besoins spécifiques des États fragiles a également fait l'objet de différentes propositions : Feeny et McGillivray (2009) soulignent ainsi, par exemple, que l'aide doit être apportée en évitant de disputer des moyens de mise en œuvre rares et précieux aux activités non financées par l'aide. D'autres ont fait valoir que l'aide pouvait gagner en efficacité en se concentrant sur des mesures spécifiques cohérentes avec la structure économique et sociale du pays bénéficiaire, par exemple en apportant une assurance subventionnée aux agriculteurs dont le niveau de vie est très exposé aux chocs climatiques. Dans les situations post-conflit, une meilleure compréhension de la nature et de l'identité des individus impliqués dans des actes de violence peut permettre aux donateurs de cibler leurs contributions d'une manière plus favorable au renforcement de la stabilité (Blattman et Miguel 2010), par exemple en accordant l'aide avant tout aux individus les plus susceptibles d'être recrutés par les rebelles.

Selon ces études, pour aider efficacement les pays fragiles à faire face à leurs difficultés, les acteurs internationaux doivent nécessairement fournir des efforts conjoints à long terme afin d'encourager les progrès dans différents domaines, y compris la situation économique, en s'appuyant sur une analyse des caractéristiques propres à chaque pays.

Les intervenants extérieurs peuvent jouer un rôle essentiel dans la légitimité de l'État en aidant le gouvernement à produire des résultats visibles (les «effets rapides») qui comblent certains besoins immédiats de la population. Des premières réussites dans des domaines tels que la sécurité, la stabilité économique, l'emploi, la disponibilité d'intrants pour l'agriculture, les services sanitaires ou les programmes de formation pour les anciens combattants peuvent consolider la légitimité de l'État et renforcer le soutien à un programme de développement national. Avec le temps, un gouvernement considéré comme légitime est également mieux placé pour mettre en œuvre des politiques à même d'améliorer encore la résilience et d'encourager le développement.

Cependant, l'action internationale auprès des États fragiles s'accompagne de nombreux risques, qui découlent de l'instabilité de la situation politique locale, du manque de capacités, de la remise en cause de la légitimité de différentes institutions ou de l'instabilité économique. S'impliquer efficacement dans le long terme exige donc un degré élevé de tolérance du risque. Dans une certaine mesure, une fois que de tels risques ont été identifiés et compris, ils peuvent être maîtrisés et atténués avec des efforts et des moyens spécifiques, tels qu'une assistance technique au renforcement des capacités de mise en œuvre ou l'aide à un processus interne d'élaboration d'un programme de réformes national (encadré 2.2).

En résumé, une implication efficace des intervenants internationaux auprès des États fragiles passe nécessairement par une approche multidimensionnelle, centrée sur une stratégie de reconstruction des capacités et de promotion de la paix et du développement élaborée par le pays lui-même. Pour réussir, l'aide extérieure doit encourager les progrès dans les domaines qui favorisent la sécurité, augmentent l'offre de services publics et d'infrastructures de base, améliorent les institutions et les pouvoirs publics, mais aussi encourager l'activité du secteur privé et l'investissement étranger.

Encadré 2.2. Principes de l'implication des acteurs internationaux

Un processus qui vient de l'intérieur. Les actions entreprises par les intervenants extérieurs doivent correspondre aux priorités locales et encourager les acteurs nationaux à prendre en main eux-mêmes le processus de redressement.

Un rythme de réformes soigneusement réfléchi. Des réformes excessivement ambitieuses peuvent engendrer des attentes irréalistes susceptibles de nuire à la légitimité de l'État. Les réformes doivent venir d'une volonté politique, laquelle aura éventuellement besoin de temps pour se concrétiser, en fonction de la situation. En outre, le rythme de mise en œuvre des réformes doit être adapté aux contraintes de capacités locales et prévoir suffisamment de temps pour permettre aux actions entreprises de porter leurs fruits.

Un équilibre des objectifs. Même s'il faut agir de manière ciblée pour combler les besoins immédiats, des réformes à long terme doivent traiter les racines de la fragilité.

Une bonne compréhension de l'économie politique. La stratégie d'implication doit s'appuyer sur une bonne connaissance de la situation locale et des principaux acteurs politiques du pays, ainsi que sur une évaluation correcte des risques.

Une approche multidimensionnelle. Il importe d'identifier, dès la phase initiale de l'implication, les liens et les compromis entre les objectifs politiques, de sécurité et de développement.

Conclusions

Quelles leçons peut-on tirer des travaux étudiés en termes de stratégies de sortie de la fragilité? Étant donné que celle-ci n'a pas de cause unique ou commune, du fait de la diversité des situations des différents pays, on ne peut en déduire de modèle unique sur lequel bâtir la résilience. Pourtant, certaines étapes s'inscrivant dans une vision de long terme (car la résilience met du temps à s'installer), avec une adaptation aux particularités de chaque situation, sont généralement nécessaires à la mise en place de la résilience. De telles étapes visent à renforcer la sécurité, à encourager le développement d'un système politique inclusif, à mettre en œuvre des réformes juridiques, économiques et de gouvernance soigneusement sélectionnées et bien structurées dans le temps, et à renforcer les capacités.

À court terme du moins, une structure politique inclusive ne passe pas nécessairement par l'organisation d'élections, qui peuvent se révéler prématurées dans certains cas et engendrer un ressentiment et une instabilité. En revanche, elle suppose la mise en place d'une organisation politique à même de satisfaire les intérêts les plus essentiels des différentes couches de la société et de prévenir la violence. C'est pourquoi les réformes qui portent sur l'amélioration du mode de gouvernance et sur la responsabilisation des dirigeants politiques sont si importantes.

Avec le temps, les réformes destinées à encourager le développement du secteur privé revêtent également un rôle essentiel, en particulier celles qui visent à mieux faire respecter les droits de propriété ou à faciliter l'accès au crédit. Dans bien des situations post-conflit, des politiques ciblées sont généralement nécessaires pour promouvoir l'emploi ou améliorer les conditions sociales. Par exemple, le lancement de projets de reconstruction prioritaires peut jouer un grand rôle dans le redémarrage de l'emploi et dans la reprise de l'économie, et aider les soldats démobilisés à réintégrer des activités civiles une fois les hostilités terminées peut s'avérer décisif pour assurer la paix et la sécurité.

En fin de compte, construire la résilience d'un pays requiert une interaction de renforcement mutuel entre les capacités de l'État, la gouvernance et la croissance. La progression des revenus (et les changements structurels qui la favorisent, tels que le développement des marchés) apporte les ressources et la demande d'amélioration des capacités juridiques et budgétaires de l'État (parmi lesquels fiscalité, contre-pouvoirs, services et investissement publics), qui entretiennent à leur tour un cercle vertueux de changement structurel favorable à la croissance.

3

Mesure de la fragilité, performance économique et conséquences sociales

Le présent chapitre se penche sur l'évolution des 26 pays d'Afrique subsaharienne qui étaient jugés fragiles dans les années 90 et examine leurs résultats dans différents domaines macroéconomiques, budgétaires et sociaux, de manière à faire ressortir des profils de progression.

Les pays sont considérés comme ayant été fragiles dans les années 90 soit s'ils avaient une note ÉPIN (c'est-à-dire accordée selon l'évaluation de la politique et des institutions nationales de la Banque mondiale) inférieure ou égale à 3,2 en moyenne, soit s'ils avaient connu un conflit majeur (encadré 3.1)¹. Cette approche est similaire à celles de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. L'ÉPIN évalue les pays à partir d'un ensemble de critères rattachés à quatre grands domaines : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques d'inclusion et d'égalité sociale, ainsi que la gestion du secteur public.

Évaluer les progrès

Afin d'évaluer les progrès des différents pays, ces derniers sont répartis en deux groupes, selon qu'ils sont restés fragiles ou ont régressé au cours des dernières années, ou qu'ils se sont stabilisés ou ont accru leur résilience. Dans le premier groupe, la note ÉPIN moyenne est toujours inférieure ou égale à 3,2, ou alors le pays a fait l'objet d'une intervention de maintien ou de consolidation de la paix au cours des trois dernières années, tandis que dans le second, la note ÉPIN a dépassé 3,2 et le pays n'a connu aucune intervention de maintien ou de consolidation de la paix. Étant donné que l'échantillon comprend des pays dont la note ÉPIN moyenne est restée au-dessus de 3,2 et qui n'ont connu aucun conflit depuis le début des années 90, un troisième groupe, jugé «non fragile», a été constitué, et on considère qu'il est resté «stable» sur toute la période.

¹ Les travaux étudiés qui s'appuient sur la note ÉPIN pour définir la fragilité sont notamment ceux de Bertocchi et Guerzoni (2010) mais aussi de Chauvet et Collier (2005). Il existe plusieurs autres indices de fragilité, qui recourent à des indicateurs et à des méthodes d'agrégation quelque peu différents (Mata et Ziaja 2010). Comme nous le précisons à l'encadré 3.1, l'utilisation d'autres classifications ne se traduirait pas par des résultats fondamentalement différents dans les groupes de pays.

Encadré 3.1. Évaluer la fragilité des pays d'Afrique subsaharienne

Du fait de sa nature complexe et multidimensionnelle, la fragilité peut difficilement se réduire à une mesure simple. Même pour les dimensions prises individuellement, comme la solidité des institutions, l'évaluation requiert une identification des caractéristiques les plus pertinentes pour chaque pays. Difficulté supplémentaire : la plupart des aspects de la fragilité (tels que les fondements économiques, l'instabilité politique ou les contraintes de capacités) sont mesurés sur une échelle continue, ce qui exige de fixer un seuil pour faire ressortir les États fragiles.

Malgré ces écueils, les organismes donateurs et les institutions financières internationales ont mis au point différents critères tangibles qui permettent de mesurer et d'identifier la fragilité. Pour la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, un pays est considéré comme fragile si sa note globale à l'évaluation de la politique et des institutions nationales (ÉPIN) est inférieure ou égale à 3,2, ou s'il a fait l'objet d'opérations de maintien ou de consolidation de la paix de l'ONU ou d'organisations régionales. L'ÉPIN évalue la qualité du cadre économique et institutionnel d'un pays, et le seuil de 3,2 correspond au 40^e centile de la distribution. Le fait d'appuyer l'évaluation sur la note ÉPIN accorde une grande importance au cadre économique et institutionnel du pays, mais ne rend pas compte des aspects politiques de la fragilité. D'autres indicateurs, comme celui de l'OCDE (2013) et l'indice Brookings des défaillances de l'État, accordent plus d'importance aux variables politiques. Cependant, comme la plupart des indices visent à mesurer le degré de déficience des pouvoirs publics, la plupart des pays signalés comme fragile dans une liste le sont également dans d'autres (par exemple, la corrélation entre la note ÉPIN et l'indice Brookings de faiblesse de l'État est d'environ 0,8).

L'analyse menée dans le présent chapitre suit globalement l'approche de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, en recourant aux notes ÉPIN et aux statistiques de conflits pour identifier les États fragiles d'Afrique subsaharienne avant 2001 et durant la période 2011–13 (la décennie 2002–2011 étant considérée comme une période de transition).

- Classification des pays avant 2001. Un pays est jugé fragile si sa note ÉPIN moyenne au cours de la période 1991–2000 était inférieure ou égale à 3,2 ou s'il a connu un «conflit d'envergure», défini comme cinq ans ou plus de conflit de faible intensité (moins de 1.000 victimes par an) ou deux ans ou plus de «conflit grave» (plus de 1.000 victimes par an). La classification s'appuie sur les statistiques de conflits recueillies par l'université d'Uppsala (il n'existe pas de statistiques d'intervention des forces des Nations Unies pour cette période).
- Classification des pays pour la période la plus récente. Un pays est jugé fragile si sa note ÉPIN moyenne était inférieure ou égale à 3,2 au cours des trois années suivant 2010, ou s'il a connu une opération de maintien ou de consolidation de la paix de l'ONU ou d'organisations régionales au cours des trois dernières années (les résultats sont les mêmes avec une moyenne sur cinq ans).
- On dit des pays identifiés comme fragiles dans les années 90 mais pas en 2011–13 qu'ils sont «devenus résilients» et de ceux non identifiés comme fragiles à toutes les périodes qu'ils sont «restés stables».

Tableau 3.1.1. Classification des pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu en 2011–13

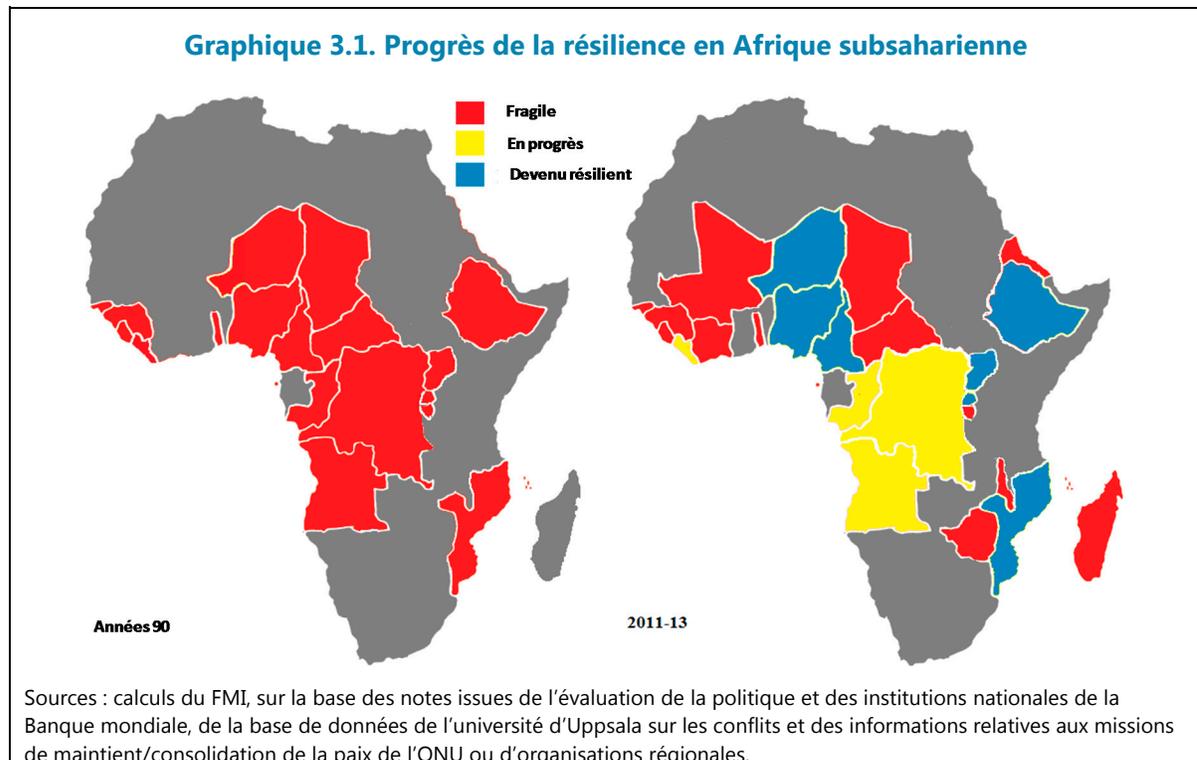
Restés ou devenus fragiles	Fragiles, mais en progrès	Devenus résilients	Restés stables
Burundi +	Angola + ☉	Cameroun + ☉	Bénin
Rép. centrafricaine +	Congo, Rép. dém. du + ☉	Éthiopie +	Burkina Faso +
Tchad + ☉	Congo, République du + ☉	Mozambique	Cabo Verde
Comores +	Libéria + ☉	Niger +	Gambie
Côte d'Ivoire + ☉		Nigéria + ☉	Ghana
Érythrée +		Rwanda	Kenya +
Guinée + ☉		Ouganda +	Lesotho
Guinée Bissau +			Sénégal
Madagascar +			Tanzanie
Malawi +			Zambie ☉
Mali +			
São Tomé-et-Príncipe			
Sierra Leone + ☉			
Togo +			
Zimbabwe +			

Sources : calculs des services du FMI, sur la base des notes EPIN, de la base de données d'Uppsala sur les conflits et des informations sur les missions de maintien ou de consolidation de la paix des Nations Unies ou d'organisations régionales.

+ Pays jugés fragiles par le CAD de l'OCDE en 2014.

☉ Pays riches en ressources naturelles.

À partir de cette méthode, il ressort que sur 26 pays considérés comme fragiles dans les années 90, 11 ont réussi à améliorer leur note ÉPIN moyenne au cours des dix dernières années (graphique 3.1). Sept de ces pays (Cameroun, Éthiopie, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda et Rwanda) ont suffisamment progressé pour être considérés comme «résilients» ou «stabilisés» (encadré 3.1 et tableau 3.1) et quatre autres, quoique présentant toujours des signes de fragilité, font également état d'améliorations (Angola, République démocratique du Congo, Libéria, République du Congo). Cependant, neuf pays n'ont enregistré aucun progrès et six ont régressé (Côte d'Ivoire, Érythrée, Madagascar, Malawi, Mali, Zimbabwe).



Quels résultats affichent les pays devenus résilients par rapport à ceux qui sont restés ou devenus fragiles, en termes de solidité des institutions ou d'indicateurs macroéconomiques et sociaux? Étant donné que le classement des pays, qui repose sur l'indice ÉPIN, présente une corrélation avec ces facteurs, l'analyse ci-après vise simplement à étudier de plus près les différents aspects qui auraient permis ou empêché les pays de devenir résilients. Les pays fragiles riches en ressources naturelles sont traités comme un groupe distinct car l'envolée du marché des matières premières qui a concerné de nombreux pays d'Afrique subsaharienne entre 2000 et 2008 incite à se demander si cette manne économique les a

aidés à devenir résilients². Un pays est dit riche en ressources naturelles si la rente tirée des matières premières primaires dépasse 10 % de son PIB³.

L'évolution de l'ÉPIN fait apparaître que les pays devenus résilients avaient connu une certaine volatilité dans les années 90, avant de se distancer très nettement et constamment des autres groupes après 2011. Les pays devenus «résilients» ces dernières années ont fait des progrès réguliers dans toutes les catégories de l'ÉPIN, avec l'atteinte de la stabilité macroéconomique et la mise en place d'institutions (tableau 3.1)⁴. Leur note ÉPIN a suivi une tendance ascendante, pour toujours rester au-dessus du seuil de 3,2.

Certains pays fragiles riches en ressources naturelles affichent également une amélioration constante au cours des dernières années, tandis que d'autres (y compris ceux qui n'ont pas beaucoup de matières premières) n'ont enregistré que des résultats timides après le milieu des années 90. Par ailleurs, plusieurs pays souffrant de capacités insuffisantes et d'autres contraintes sont restés fragiles. Parmi ceux-ci, les pays riches en ressources naturelles ne s'en sortent pas spécialement mieux que les autres : si quatre d'entre eux ont un peu progressé, notamment en matière de stabilité macroéconomique, des progrès supplémentaires restent indispensables du côté des institutions pour pouvoir atteindre une certaine résilience.

² De nombreux auteurs se sont intéressés au lien entre abondance des ressources naturelles et résultats économiques médiocres («syndrome néerlandais» et volatilité), faiblesse des institutions et de la gouvernance (rattachée aux perspectives de maximisation de la rente) et bas niveau des indicateurs sociaux (Crivelli et Gupta 2014; Collier et Hoeffler 1998; Sachs et Warner 2001).

³ Voir les *Perspectives économiques régionales – Afrique subsaharienne* (FMI 2011c).

⁴ La méthodologie de l'ÉPIN a évolué dans le temps. Après 1997, sa couverture a été étendue afin d'englober les aspects de la gouvernance et des politiques sociales, tandis que l'échelle d'évaluation passait de cinq à six niveaux. En 2004, une nouvelle révision a simplifié les critères d'évaluation. Aux fins de l'analyse menée dans le présent chapitre, et afin d'obtenir des données comparables dans le temps, les notes ÉPIN ont été recalculées sur une échelle à six niveaux pour toute la période étudiée.

Tableau 3.1. Variation moyenne des notes ÉPIN, par groupe de pays (unités)

	Note ÉPIN globale ¹	Gestion économique ²	Politiques structurelles ³	Politiques d'inclusion/égalité sociale ⁴	Gestion du secteur public et institutions ⁵
			(unités)		
États résilients	0,41	0,43	0,26	0,37	0,23
États fragiles riches en ress.	0,40	0,29	0,17	0,33	0,31
En amélioration	1,01	1,24	0,85	0,76	0,71
Autres	-0,21	-0,42	-0,33	0,00	0,01
États fragiles pauvres en ress.	-0,33	-0,20	-0,28	0,12	0,00

Sources : Banque mondiale ; calculs des services du FMI.

¹ Les variations mesurent l'écart entre les scores moyens pour 2011–13 et 1991–2001.

² L'ensemble «gestion économique» comprend la politique monétaire et de change, la politique budgétaire et la politique en matière d'endettement.

³ L'ensemble «politiques structurelles» comprend le commerce international, le secteur financier et l'environnement réglementaire pour les entreprises.

⁴ L'ensemble «politiques d'inclusion/égalité sociale » comprend l'égalité hommes–femmes, l'équité dans l'accès aux ressources publiques, la valorisation des ressources humaines, la protection sociale et le travail, et les politiques de protection de l'environnement.

⁵ L'ensemble « gestion du secteur public et institutions » comprend les droits de propriété et la gouvernance fondée sur des règles, la qualité de la gestion budgétaire et financière, l'efficacité de la mobilisation des recettes, la qualité de l'administration publique, ainsi que la transparence, l'obligation de rendre des comptes et le degré de corruption dans le secteur public.

CONFLITS ET INSTABILITÉ POLITIQUE

L'incidence et la gravité des conflits en Afrique subsaharienne diminuent progressivement depuis le début des années 90. Tandis qu'une dizaine de pays ont connu la guerre à un moment ou à un autre de la décennie 1990, ils n'étaient plus que sept après 2000.

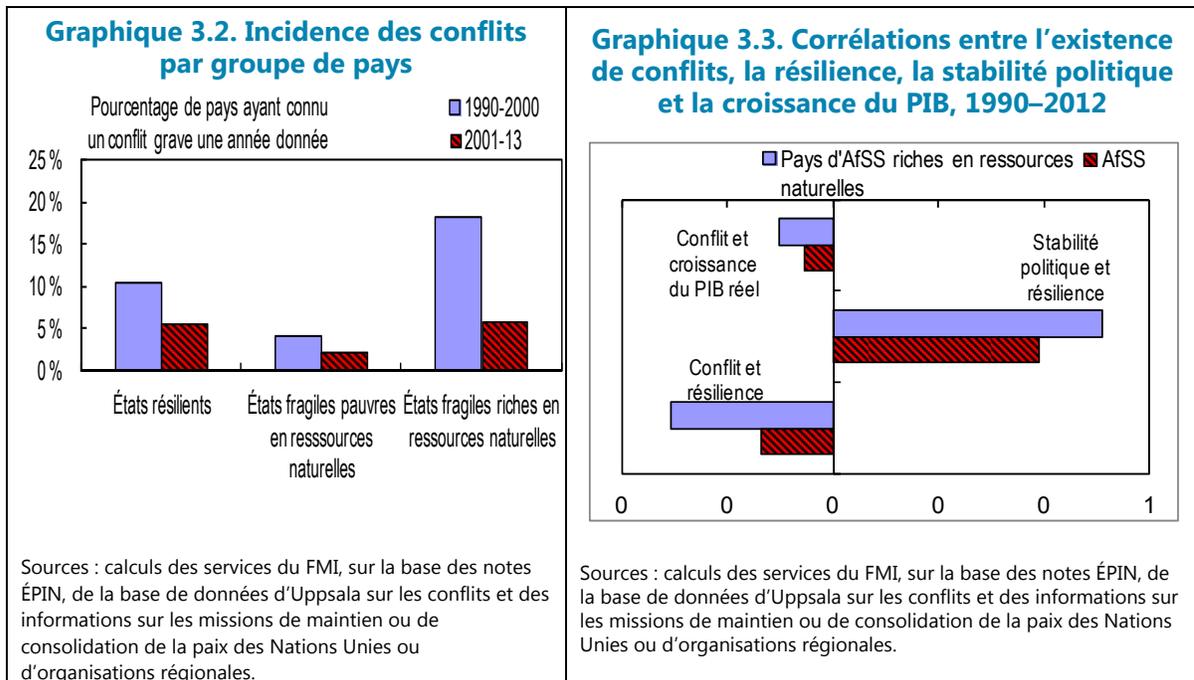
L'incidence des conflits graves (plus de 1.000 morts par an) a également reculé, pour passer de trois pays en moyenne pour chaque année précédant 2000 à un au plus par la suite. Les plus grands progrès dans ce domaine sont observés parmi les pays riches en ressources naturelles et parmi les pays devenus «résilients» (graphique 3.2)⁵. Malgré cette tendance générale à la pacification et à une sécurité accrue, des menaces localisées mais perturbatrices se sont manifestées ces dernières années avec l'apparition de groupes violents, parfois extérieurs aux pays concernés, qui menacent la stabilité d'un certain nombre d'États, en particulier au Mali, en République Centrafricaine, au Nigéria, au Soudan du Sud et, dans une moindre mesure, au Kenya et au Mozambique. Ces menaces pour la sécurité ont des répercussions de plus en plus marquées sur les pays limitrophes.

Parallèlement à l'amélioration progressive de la sécurité, la stabilité politique a elle aussi progressé, en particulier dans les pays devenus résilients et dans les pays fragiles riches en ressources naturelles. Ainsi, entre 1996 et 2012, l'indice de stabilité politique de la Banque mondiale a progressé en moyenne de respectivement 14 et 42 % pour les groupes de pays

⁵ Sauf mention contraire, les graphiques et tableaux de ce chapitre ont été établis à partir de moyennes arithmétiques pour les différents groupes de pays.

résilients et fragiles/riches en ressources naturelles, alors qu'il reculait de 47 % en moyenne pour les pays fragiles sans ressources naturelles.

Comme nous le notions au chapitre 2, les capacités d'un pays à sortir d'un conflit, à consolider ses institutions et à se développer sont interdépendantes. La corrélation positive entre stabilité politique et note ÉPIN souligne l'importance de la première. En outre, il ressort de la corrélation inverse entre existence d'un conflit et résilience (mesurée par la note ÉPIN) que les conflits tendent à survenir dans les pays aux institutions plus faibles, et inversement (graphique 3.3). Comme on peut s'y attendre, il existe également une corrélation inverse entre les conflits et la croissance économique. Ces associations semblent plus marquées dans les pays riches en ressources naturelles, peut-être parce qu'ils sont plus susceptibles de chercher à maximiser la rente en l'absence de contraintes institutionnelles. En outre, les statistiques mettent l'accent sur le lien entre persistance du conflit, fragilité et instabilité politique : plus un pays reste longtemps en proie à des affrontements, plus longtemps sa note ÉPIN restera basse.



PERFORMANCE MACROÉCONOMIQUE

Depuis le début des années 2000, les différents groupes de pays se sont fortement distingués en termes de croissance : ceux qui sont devenus résilients, de même que les pays fragiles riches en ressources naturelles, affichent ainsi une croissance plus soutenue que les pays sans ressources naturelles qui sont restés fragiles ou qui ont régressé (graphique 3.4)⁶.

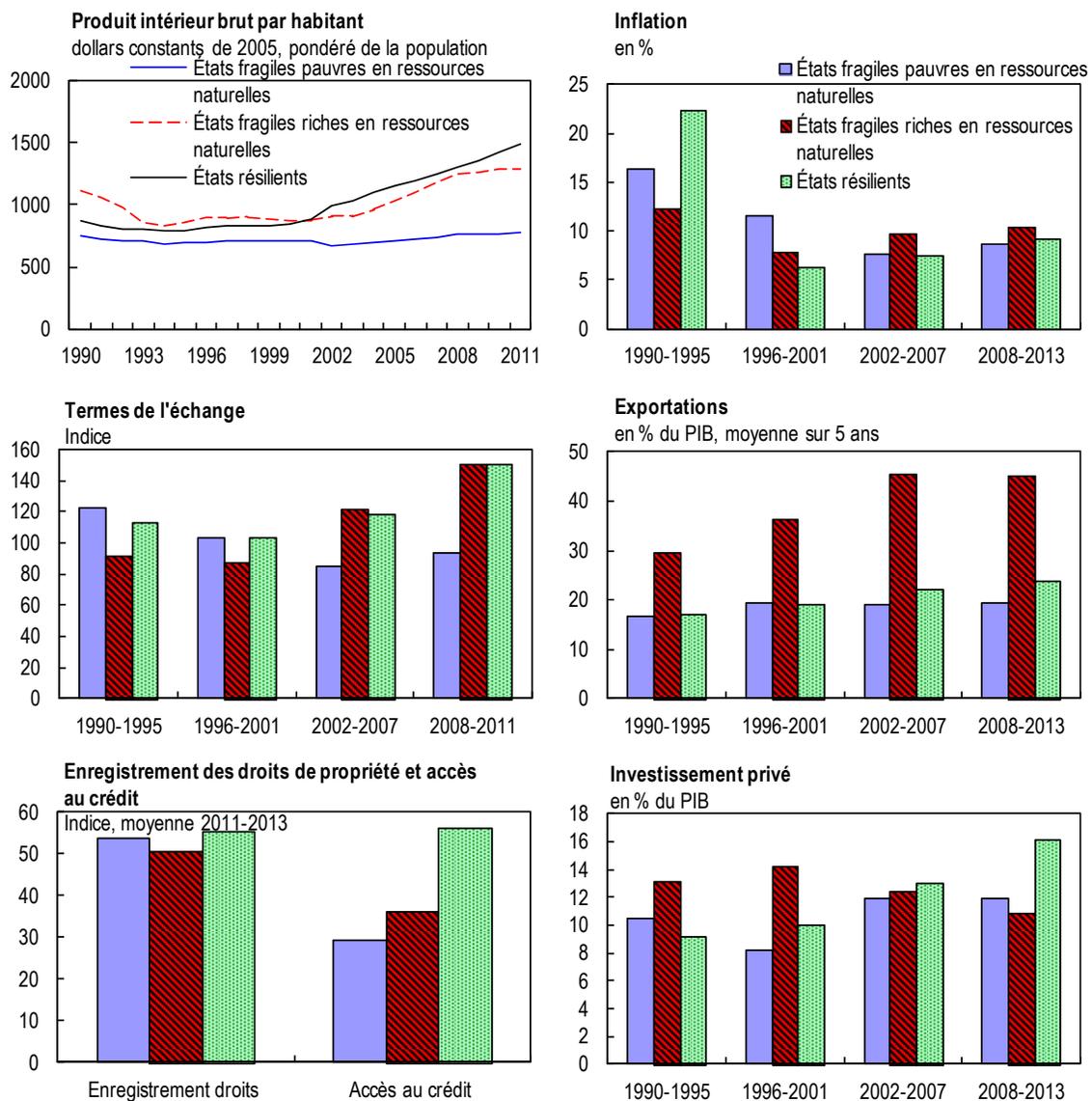
Les pays devenus résilients, dont la majeure partie ne dépend pas très fortement des exportations de matières premières, ont la réputation d'avoir mis en œuvre des politiques économiques et des réformes efficaces, favorisées au fil du temps par un contexte réglementaire et institutionnel plus favorable. Cette situation semble avoir à son tour contribué à la hausse de l'investissement, qui englobe un meilleur accès au crédit. Le groupe de pays résilients a également enregistré une nette diminution de l'inflation, passée de plus de 20 % par an au début des années 90 à moins de 10 % ces dernières années. Cette diminution procède du renforcement des capacités des banques centrales et de la mise en place de cadres de politiques monétaire et de taux de change efficaces. De plus, ces pays

⁶ Les revenus par habitant ont également fortement augmenté dans les pays devenus résilients et dans les pays riches en ressources naturelles. Pour ces groupes en effet, la croissance du PIB par habitant est passée de moins de 1 % par an dans les années 90 à 3,5-4 % ces dix dernières années, tandis que celle des pays fragiles sans ressources naturelles ne s'est quasiment pas accélérée en vingt ans.

ont également réussi à renforcer et à développer leurs secteurs financiers nationaux (FMI 2014a, chapitre 3).

Les pays fragiles riches en ressources naturelles ont bénéficié d'une amélioration constante des termes de l'échange (avec une progression de 4 % par an entre 2000 et 2014), qui s'est traduite par un accroissement régulier de leurs exportations (dont les recettes ont augmenté en moyenne de 30 % à 45 % du PIB). Seuls quatre pays de ce groupe ont réussi toutefois à améliorer leurs institutions budgétaires, et l'investissement privé dans cette catégorie n'a montré aucun signe de redressement.

Graphique 3.4. Indicateurs macroéconomiques



Sources : FMI, base de données des *Perspectives économiques mondiales*; université de Pennsylvanie, World Penn Tables; Banque mondiale, bases de données des *Indicateurs du développement dans le monde* et des indicateurs Doing Business; calculs des services du FMI.

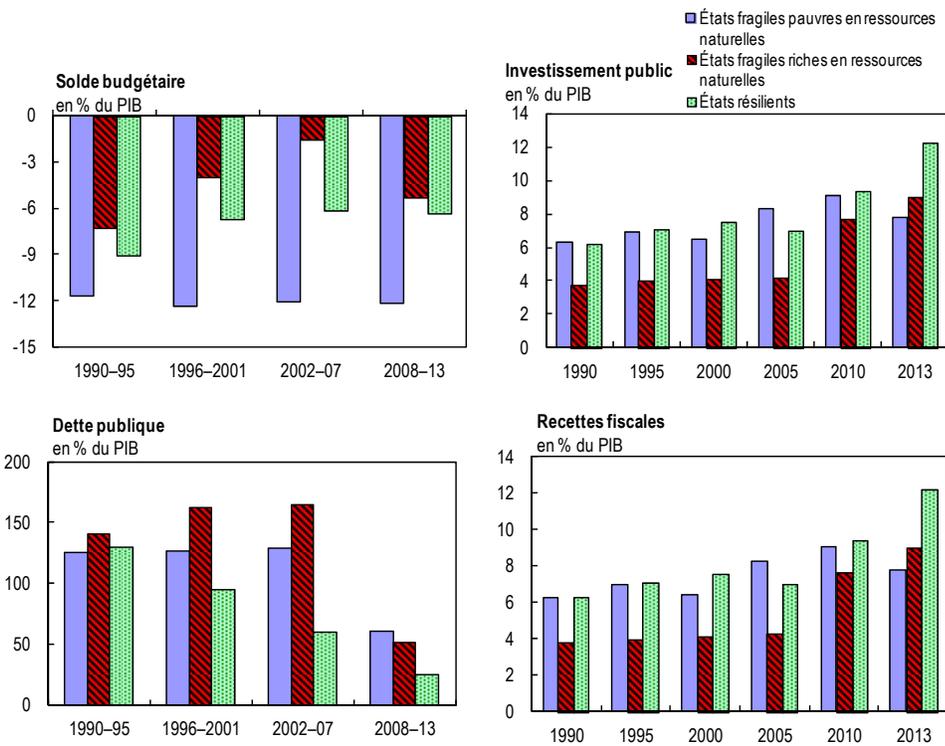
D'un autre côté, les pays pauvres en ressources naturelles qui sont restés fragiles ou qui ont régressé ont subi une érosion annuelle moyenne de 2 % de leurs termes de l'échange, ce qui a engendré une pression négative sur leur balance commerciale et a probablement contribué à leur incapacité à sortir de leur état de fragilité.

Les indicateurs budgétaires cumulés dénotent également un progrès pour les pays résilients et pour les pays fragiles riches en ressources naturelles, ces deux groupes affichant une meilleure maîtrise de leur déficit budgétaire que les autres pays fragiles (graphique 3.5). Bien que les pays des trois groupes aient largement bénéficié d'un allègement de leur dette durant la période étudiée, les pays fragiles sans ressources naturelles ont fait l'objet de ces mesures un peu plus tardivement, en partie parce qu'il leur a fallu plus de temps pour arriver au point d'achèvement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés⁷. En outre, les pays devenus «résilients» sont également devenus moins dépendants des aides financières, alors que les pays fragiles avaient plus de difficultés que les autres à lever les fonds nécessaires aux investissements publics⁸.

⁷ Comme nous l'indiquons au chapitre 6, l'efficacité des mesures d'allègement de la dette semble liée à la capacité des pays concernés à convertir leurs ressources budgétaires supplémentaires en progrès économiques et sociaux.

⁸ Voir le chapitre 4 pour une analyse plus approfondie des questions budgétaires.

Graphique 3.5. Indicateurs budgétaires



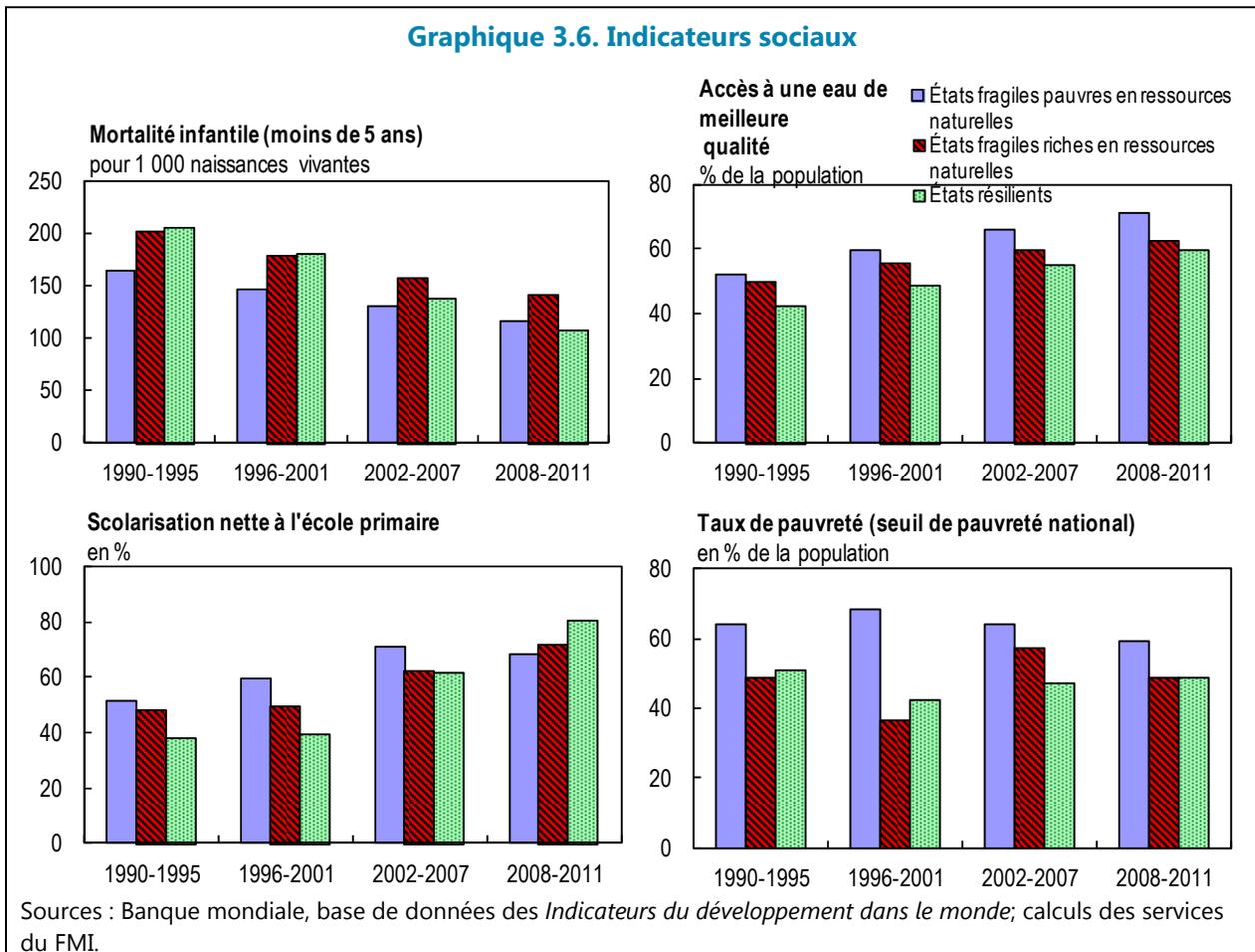
Sources : FMI, base de données des *Perspectives économiques mondiales*; calcul des services du FMI.

PERFORMANCES SOCIALES

Malgré le manque d'indicateurs sur la situation sociale des pays étudiés, certains chiffres font état d'un net progrès de la plupart d'entre eux en direction des Objectifs du millénaire pour le développement, même si ces avancées sont parfois très modestes dans le cas de plusieurs États fragiles. Les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et de scolarisation primaire se sont moins améliorés dans les pays fragiles que dans les pays résilients (graphique 3.6). Les États devenus résilients, qui avaient les taux de mortalité infantile les plus élevés au début des années 90, étaient parvenus à les abaisser considérablement à la fin des années 2000⁹. D'autres pays ont également progressé, mais plus lentement. Les pays devenus résilients ont également enregistré un relèvement du taux de scolarisation primaire plus rapide que les pays restés fragiles ou ayant régressé. Tous les

⁹ Ce chiffre rejoint les conclusions des études de cas menées dans la section suivante, selon lesquelles des pays résilients comme le Mozambique ou le Rwanda ont pu augmenter fortement les moyens financiers consacrés à la réduction de la pauvreté.

groupes de pays ont connu une amélioration comparable de l'accès à une eau de meilleure qualité.



Les statistiques de réduction de la pauvreté sont un peu plus mitigées, en partie du fait de l'insuffisance de données disponibles et d'autres problèmes de mesure. Même si les taux de pauvreté sont toujours plus hauts dans le groupe de pays fragiles par rapport à ceux qui sont devenus résilients, cet indicateur est demeuré relativement élevé dans tous les groupes de pays depuis les années 90. L'ensemble «inclusion/équité sociale» de l'ÉPIN s'est amélioré pour les pays résilients et pour certains des pays fragiles riches en ressources naturelles, mais la plupart des pays sont encore loin d'une réduction sensible de leur taux de pauvreté¹.

¹ À partir du début des années 2000, plusieurs pays ont développé leurs dispositifs de protection sociale (par exemple, Cameroun, Mozambique et Rwanda). Certes ces programmes ne sont pas de grande envergure mais ils constituent un outil prometteur pour combattre la pauvreté.

4

Rôle des institutions et des politiques budgétaires

VUE D'ENSEMBLE

Le présent chapitre se penche sur le rôle des politiques budgétaires et des institutions dans l'atteinte de la résilience, en examinant le rapport entre les progrès de cette dernière et les mesures de la qualité des institutions budgétaires, les indicateurs de l'espace budgétaire, ainsi que la composition des recettes fiscales et des dépenses publiques¹. Des institutions budgétaires solides et de haut niveau sont synonymes de meilleures performances budgétaires, tandis que la composition des recettes fiscales et des dépenses publiques joue un rôle crucial dans l'amélioration du développement, y compris la diminution du nombre de conflits². Comme au chapitre 3, et en raison de leurs perspectives de revenus tout à fait spécifiques ainsi que des défis macroéconomiques plus larges qui les caractérisent, les pays fragiles riches en ressources naturelles seront étudiés ici dans le cadre d'un groupe distinct.

Institutions budgétaires, espace budgétaire et résilience

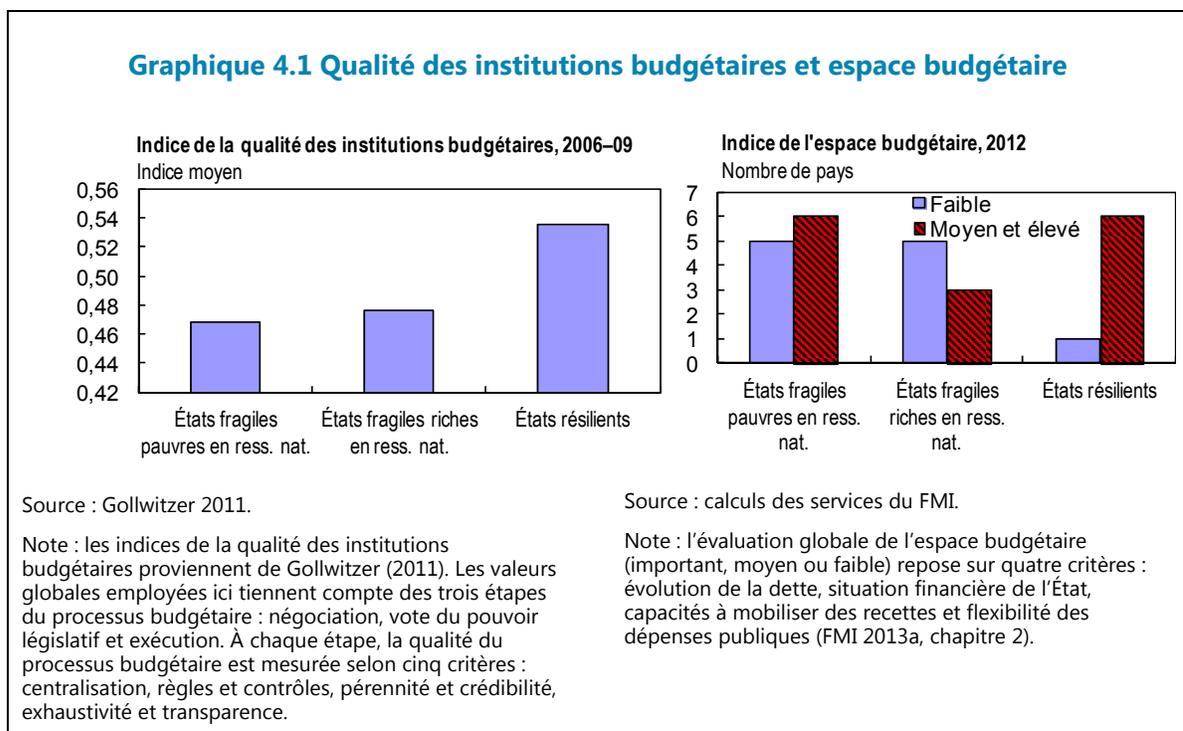
Les institutions budgétaires correspondent à toutes les instances responsables de la gestion des finances publiques : le recouvrement des recettes, l'élaboration et la planification du budget, la réalisation des dépenses, les achats, les rapports et la surveillance. D'après plusieurs études, les pays à faible revenu, y compris en Afrique, dotés d'institutions budgétaires de meilleur niveau, présentent une meilleure exécution budgétaire et, partant, un plus large espace budgétaire (Alesina *et al.* 1999; Dabla-Norris *et al.* 2010; Gollwitzer 2011). L'espace budgétaire (renforcement de la position financière d'un État, configuration favorable de sa dette, meilleure capacité de mobilisation des recettes et flexibilité des dépenses publiques) est essentiel pour les États fragiles, auxquels il confère la marge de manœuvre requise pour combler des besoins de développement urgents, mais aussi la capacité de réagir à des chocs externes en lançant des politiques budgétaires expansionnistes, ce qui leur permet de lisser ou d'amortir les effets de ces chocs sur la population.

¹ Sauf mention contraire, tous les diagrammes et graphiques présentent les moyennes arithmétiques calculées pour chaque groupe de pays.

² Pour les enquêtes correspondantes, voir Crivelli et Gupta (2014), Singh, Bodea et Higashijima (2014), ainsi que Taydas et Peksen (2012).

Il ressort des données disponibles que, parmi les pays jugés fragiles dans les années 1990, ceux qui sont devenus «résilients» ont généralement réussi à renforcer leurs institutions budgétaires et à accroître leur espace budgétaire (graphique 4.1)³.

L'espace budgétaire procède à la fois de politiques et d'institutions performantes, parmi lesquelles une capacité d'augmentation des recettes fiscales et de contrôle efficace des dépenses publiques, qui se traduit par une position budgétaire appropriée et une dette publique supportable. L'élargissement de la base fiscale entraîne également un relèvement des attentes de la population en matière de services publics, soulignant ainsi la nécessité de l'efficacité des dépenses et de la responsabilisation de ceux qui les engagent, y compris à l'échelon local. Un État désireux et capable de fournir des services publics qui bénéficie en outre d'un espace budgétaire plus large peut à son tour donner à la population la preuve de l'engagement du gouvernement en faveur du bien-être des citoyens et d'une meilleure cohésion sociale.



Comme souligné au chapitre 3, les indicateurs budgétaires cumulés font état de progrès significatifs dans tous les groupes de pays, mais en particulier dans les États résilients et dans les États fragiles riches en ressources naturelles. Les trois groupes ont enregistré une

³ Comme déjà mentionné plus haut, une définition plus générale de la qualité des institutions constitue une composante importante de l'évaluation des politiques et des institutions nationales (EPIN), ce qui rend difficile l'identification d'un lien de causalité clair.

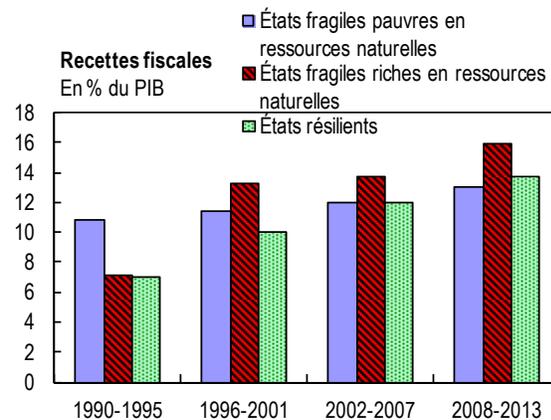
progression constante de leurs recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB, ainsi qu'une certaine diminution de leurs dépenses courantes. Fait plus significatif, les investissements financés par des sources intérieures ont fortement augmenté dans les pays résilients et dans les pays riches en ressources naturelles, alors qu'ils restaient limités dans les États fragiles moins bien dotés en matières premières (graphique 4.2).

Composition des recettes fiscales

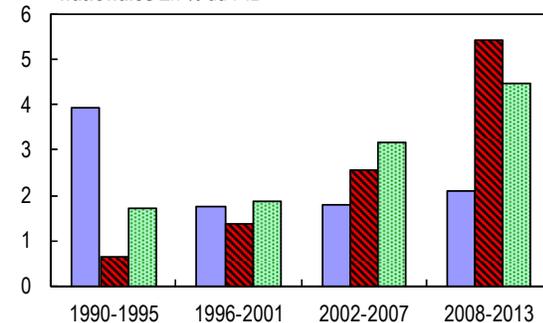
Les études empiriques semblent démontrer que la composition des recettes fiscales d'un pays serait liée à ses résultats en matière de développement, sans toutefois établir de lien explicite avec l'état de fragilité⁴. À partir d'un échantillon de 31 pays d'Afrique subsaharienne, Skinner (1987) montre que le passage d'une fiscalité des importations, des entreprises et des particuliers vers une imposition des ventes et de la consommation directe est favorable à la croissance. Ce constat rejoint globalement les conclusions applicables aux économies avancées, selon lesquelles les impôts indirects sont moins générateurs de distorsions et plus favorables à la croissance que les impôts directs (Acosta-Ormaecha et Yoo 2012; Arnold *et al.* 2011).

Les États fragiles abondamment dotés en ressources naturelles sont exposés à des défis tout particuliers. L'existence d'une source de revenus immédiatement disponible leur offre la possibilité d'accroître rapidement leur espace budgétaire afin de répondre aux besoins les plus pressants de prestations sociales et d'infrastructures. Malheureusement, cette manne augmente également le risque de corruption et réduit l'incitation à mettre sur pied un système fiscal généralisé, contribuant ainsi à une limitation de la capacité budgétaire et à la fragilité des États concernés, en raison de la volatilité des revenus tirés des ressources naturelles. Crivelli et Gupta (2014) constatent par exemple que les recettes fiscales

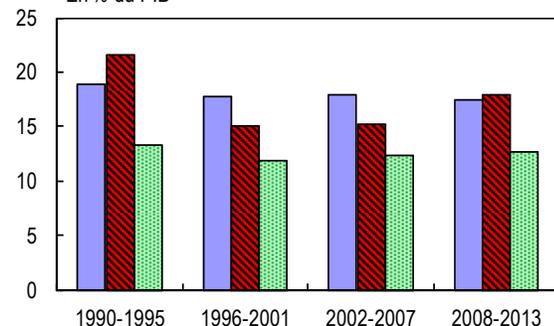
Graphique 4.2. Indicateurs de l'espace budgétaire



Investissements financés par des sources nationales En % du PIB



Dépenses courantes En % du PIB



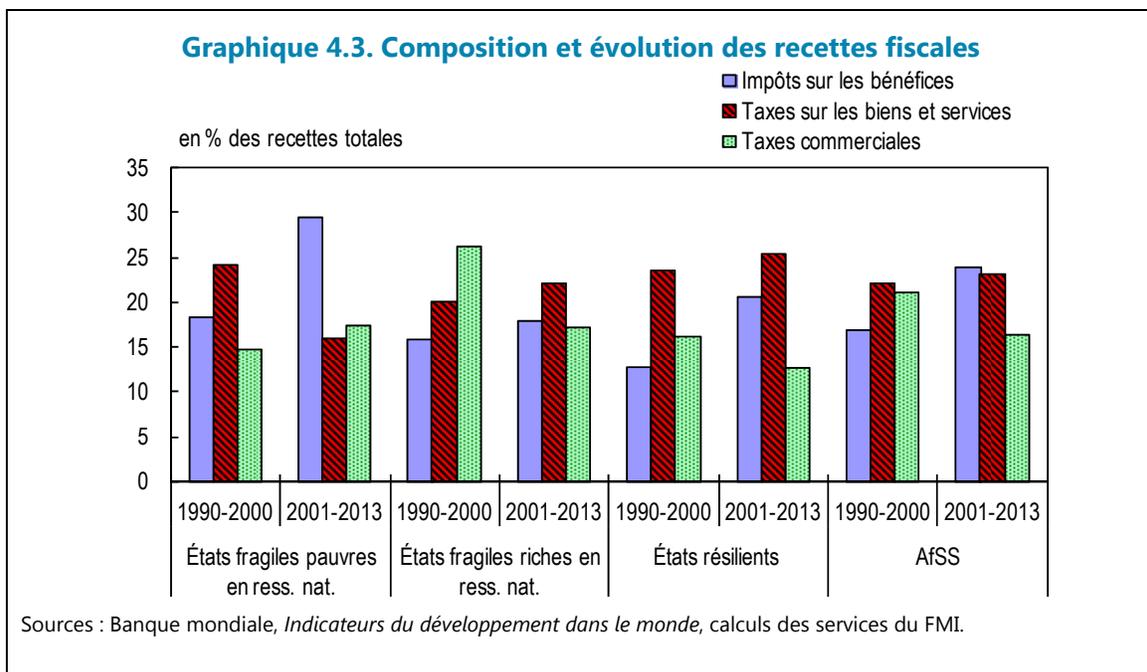
Sources : FMI, bases de données des *Perspectives économiques mondiales* et du Département Afrique, et calculs des services internes.

⁴ Plusieurs auteurs se sont penchés sur la relation entre les différentes catégories d'impôts et la croissance ou l'inégalité (Crivelli et Gupta 2014 : FMI 2014a, chapitre 3; Siebrits et Calitz 2007; Skinner 1987).

intérieures d'un pays diminuent de 30 % environ pour chaque point de pourcentage de PIB supplémentaire tiré des revenus des ressources naturelles.

Le besoin pressant de recettes peut également influencer sur les conditions contractuelles négociées par les États avec les compagnies minières étrangères, qui peuvent prévoir initialement un fort retour sur investissement pour les premières (et, parfois, pour les élites du pays) mais peu d'avantages pour les pays concernés⁵.

Si l'on examine les chiffres, il apparaît qu'à l'exception des pays fragiles pauvres en ressources naturelles, la composition des recettes fiscales aurait évolué dans un sens plus favorable à la croissance. Dans les trois groupes de pays considérés comme fragiles dans les années 1990, l'augmentation des recettes fiscales entre cette période et les années 2000 procédait principalement de relèvements substantiels des taxes indirectes sur les biens et services, et des impôts directs sur les revenus et sur les bénéfices (graphique 4.3)⁶. La part des taxes commerciales dans les recettes totales a diminué dans tous les pays sauf ceux à la fois fragiles et pauvres en ressources naturelles, pour lesquels la part des taxes intérieures indirectes sur les biens et services est en baisse, alors qu'elle a augmenté dans les deux premiers groupes. Bien que les recettes fiscales aient le plus fortement augmenté dans les



pays fragiles riches en ressources naturelles, du fait de la manne des matières premières, (graphique 4.2), la composition de ces recettes y reste loin d'être optimale en termes de

⁵ Voir FMI 2014a, chapitre 2, pour une réflexion sur les défis que doivent relever les pays en développement en matière de fiscalité internationale.

⁶ Bien qu'il ne soit pas recommandé de s'appuyer sur la fiscalité directe pour encourager la croissance et pour progresser sur l'échelle du développement, les pays dotés de peu de moyens peuvent éventuellement, le temps d'une période de transition, privilégier la simplicité administrative, même si cela suppose de renoncer à certains gains d'efficacité.

largeur et de diversification de la base fiscale, mais aussi de solidité des institutions budgétaires.

Composition des dépenses

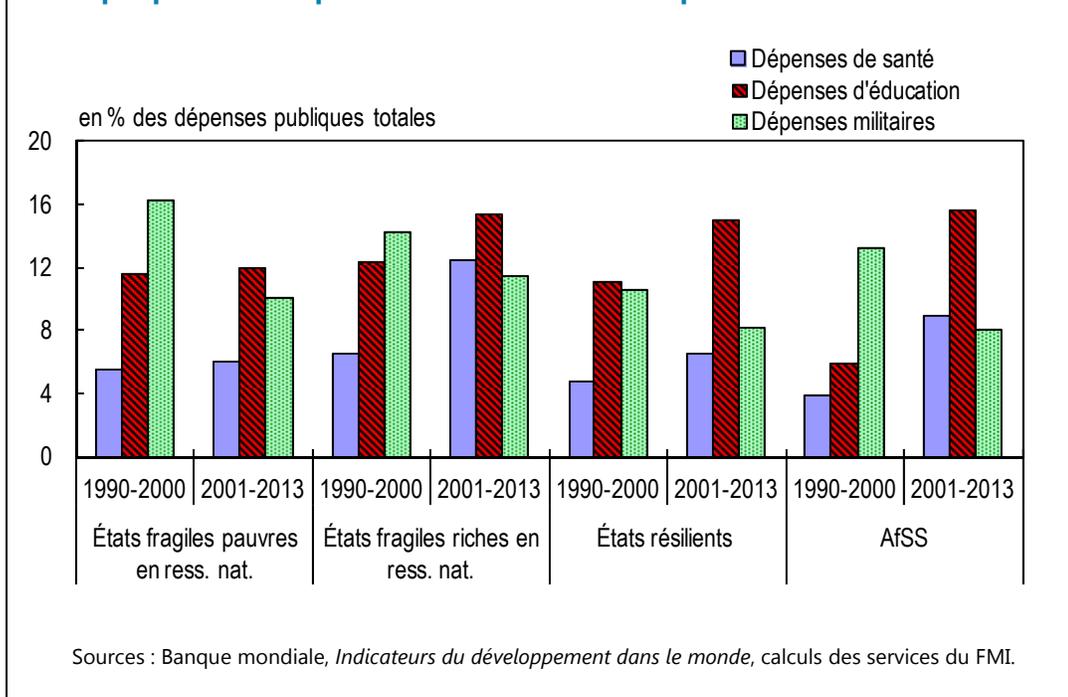
Comme nous l'indiquions au chapitre 2, les dépenses publiques peuvent jouer un rôle positif, en favorisant la stabilité et en prévenant les conflits. Plus précisément, Taydas et Peksen (2012) font valoir que les dépenses consacrées au bien-être de la population, à savoir dans les domaines de santé, de l'éducation et de la sécurité sociale, contribuent à assurer la paix en attestant l'engagement du gouvernement en faveur du bien-être des citoyens. Les travaux empiriques des deux chercheurs montrent que ce type de dépenses présente une corrélation inverse avec l'incidence de conflits.

Les dépenses de santé et d'éducation affichent également un lien positif avec la diminution des facteurs qui contribuent à la fragilité des États, tels que l'insécurité économique, la pauvreté ou l'inégalité, mais aussi avec une plus grande mobilité sociale et de meilleures perspectives d'emploi (Burgoon 2006; Chu, Davoodi et Gupta 2000; Gupta *et al.* 2003; Gupta, Verhoeven et Tiongson 2001; FMI 2014a, chapitre 3; Thyne 2006).

A priori, l'effet des dépenses militaires sur la résilience devrait être ambivalent étant donné que ces dernières peuvent être rattachées soit à l'existence d'un conflit, soit aux capacités de maintien de l'ordre des pouvoirs publics. Singh, Bodea et Higashijima (2014) constatent par exemple qu'une hausse des dépenses militaires va de pair avec une diminution du risque de conflit dans les pays riches en ressources pétrolières, alors que le rapport entre budget de la défense et affrontements est linéaire pour les autres nations, comme le montrent notamment Taydas et Peksen (2012). Cette situation pourrait s'expliquer par la capacité des pays pétroliers à défendre la rente associée à l'or noir contre des agresseurs éventuels. Les auteurs font valoir que les bénéfices potentiels de la richesse pétrolière sont généralement négligés, par exemple la possibilité d'accroître les dépenses publiques afin de s'assurer le soutien de la population, ou d'augmenter la légitimité de l'État à travers la prestation de services de base et le renforcement de l'arsenal de sécurité.

Dans les pays considérés comme fragiles dans les années 1990, les dépenses militaires ont reculé ces dernières années, tandis que les dépenses de santé et d'éducation s'inscrivaient en hausse dans tous les groupes étudiés (graphique 4.4). Cette tendance est cohérente avec la diminution de l'intensité des conflits, et en particulier des conflits majeurs, soulignée au chapitre 3.

Graphique 4.4. Composition et évolution des dépenses sociales et militaires



SPECIFICATION EMPIRIQUE

La présente section approfondit les thèmes abordés jusqu'ici au moyen d'une analyse économétrique des facteurs associés à l'atteinte de la résilience (telle que mesurée par l'ÉPIN) dans les États fragiles d'Afrique subsaharienne, avec une attention toute particulière apportée au rôle des politiques et des institutions budgétaires.

Les principales caractéristiques de la résilience sont à l'opposé de celles de la fragilité et résident dans la capacité à (1) assurer la paix et la sécurité, (2) réduire la pauvreté et pratiquer une politique d'inclusion et (3) améliorer les institutions et la gouvernance. Comme ces aspects sont étroitement liés les uns aux autres, nous ne tenterons pas d'établir de lien de causalité. L'approche empirique s'appuie plutôt sur des techniques qui donnent de bons résultats en cas de faible exogénéité de variables indépendantes (modèle probabiliste avec variables explicatives retardées) ou qui visent à vérifier l'endogénéité au sens économétrique (méthode des moments généralisés ou MMG). Cette spécification de base consiste à rapprocher un indicateur de la résilience d'un ensemble de variables de contrôle et de mesures des institutions et politiques budgétaires.

À partir de l'exposé qui précède, l'estimation empirique se concentre sur les hypothèses ci-après :

- *Des institutions budgétaires de plus haut niveau devraient aller de pair avec une plus forte probabilité d'atteindre la «résilience».* Nous utilisons ici l'indice de qualité des institutions budgétaires de Gollwitzer (2011), qui tient compte du fait qu'un État ait

adopté une règle budgétaire, ainsi que d'autres mesures de l'efficacité des pouvoirs publics et de la qualité de la réglementation (indicateurs mondiaux de la gouvernance) (annexe 4.1, tableau A4.1, pour une définition des variables et pour les sources).

- *Un plus large espace budgétaire* devrait présenter une corrélation avec la résilience. Nous nous appuyons ici sur le solde budgétaire global (hors subventions)⁷ ainsi que sur les statistiques de l'aide au développement et de la dette publique, toujours en pourcentage du PIB, pour représenter le concept d'espace budgétaire. Nous procédons également à une décomposition du solde global en recettes fiscales, exprimées soit en pourcentage du PIB, soit en part des recettes totales (hors subventions), ainsi que des dépenses courantes et des dépenses financées par des sources intérieures, tant en pourcentage du PIB que des recettes totales. Nous nous attendons à ce qu'une diminution du déficit et de la dette publique et une augmentation de la capacité de génération de recettes fiscales aillent de pair avec une plus forte probabilité de devenir résilient. À partir des réflexions qui précèdent sur les moyens de l'État (chapitre 2), nous nous attendons également à ce qu'une augmentation des investissements financés par des sources intérieures présente une relation linéaire avec une plus forte résilience, l'État étant alors plus à même d'allouer des moyens budgétaires et de concrétiser ses propres projets d'investissement. Même si, a priori, les dépenses courantes sont susceptibles de contribuer à la résilience (par exemple, si elles sont bien employées, en accroissant le capital humain ou en améliorant la santé et d'éducation), elles peuvent aussi avoir l'effet inverse, en particulier si elles servent à financer des services publics inefficients ou à évincer l'investissement public.
- Nous intégrons une variable censée rendre compte de l'existence d'un *programme d'ajustement structurel à moyen terme* avec le soutien d'un prêt du FMI, afin de rendre compte de la mise en œuvre des mesures visant à assurer la stabilité macroéconomique et à réaliser les réformes structurelles.
- *La composition des dépenses et des recettes fiscales* devrait également jouer un rôle. La part des impôts indirects dans les recettes totales devrait croître parallèlement à la résilience, l'inverse étant vrai en cas de poids supérieur de la fiscalité directe. Du côté des dépenses, une augmentation du budget des prestations sociales et de la santé, mesurée par habitant ou en pourcentage des dépenses totales, est censée s'associer à une plus forte probabilité d'atteindre la résilience.
- *La mortalité infantile* est employée pour certaines spécifications comme une conséquence des dépenses de santé et sert à représenter la capacité de l'État à apporter des biens et services de base (ce que Besley et Persson 2014 appellent les «moyens collectifs»). On peut donc s'attendre à ce qu'une baisse de la mortalité infantile aille de pair avec la résilience. Par rapport aux autres indicateurs sociaux, cette

⁷ Notre variable est un indicateur égal à 1 si le déficit budgétaire dépasse la valeur médiane de l'échantillon.

statistique présente l'avantage d'une meilleure qualité et d'une disponibilité pour la plupart des pays.

- *Les pays riches en ressources naturelles* devraient se comporter différemment à plusieurs égards. Tandis que la rente de l'exploitation des ressources naturelles peut accroître l'espace budgétaire, comme nous l'exposons au chapitre 3, de nombreux États à faible revenus dotés de matières premières abondantes ont souffert de conflits et d'instabilité politique, avec toutes les peines du monde à sortir d'une situation d'institutions et de gouvernance déficientes, d'effort budgétaire insuffisant et de dépenses militaires élevées. Afin de vérifier les effets directs et indirects associés à la manne des ressources naturelles, nous avons rapproché les variables concernées d'une variable muette égale à 1 si les ressources naturelles représentent plus de 10 % du PIB d'un pays.

L'estimation s'appuie également sur d'autres facteurs liés à la fragilité, tels que :

- *la variable dépendante retardée*, qui rend compte de la possibilité de persistance de la fragilité;
- *la croissance du PIB réel par habitant*, qui reflète la performance économique (toutes choses égales par ailleurs, les pays à forte croissance étant plus susceptibles de devenir résilients);
- *une inflation élevée*, autre indicateur de la performance économique et des moyens de l'État. Une inflation élevée affecte particulièrement les populations pauvres, précipite davantage de ménages dans la précarité et décourage l'investissement ainsi que l'activité économique, autant de facteurs qui fragilisent un pays. Gollwitzer et Quintyn (2010) notent qu'une étape importante pour les États affectés d'institutions déficientes, de primauté des considérations budgétaires et d'inflation élevée consiste à mettre en place une banque centrale dotée de toutes les capacités de fonctionnement et capable de maîtriser l'inflation de manière crédible. Nous partons du principe qu'une forte hausse des prix présente un lien inverse avec la résilience. Nous rendons compte ici d'une forte inflation par le biais d'une variable muette égale à 1 si l'inflation dépasse 20 %, et égale à zéro sinon;
- *la flexibilité des taux de change*. Cet indicateur rend compte d'une autre dimension de l'espace budgétaire qui peut être associée à la résilience, comme le constate FMI (2011a);
- *les termes de l'échange* : ils constituent des déterminants exogènes importants pour la situation d'un pays et les études font état de leur corrélation positive avec des performances favorables à la croissance dans les pays se remettant de conflits (David, Rodriquez Bastos et Mills 2011). Comme précédemment, nous recherchons les interactions entre les termes de l'échange et les pays riches en ressources naturelles

(existence éventuelle d'un «syndrome néerlandais») suite auxquelles de tels pays connaissant une envolée des marchés des matières premières concernées seraient exposés à des phases de volatilité et d'instabilité économique, et pourraient devenir moins résilients⁸;

- *les contraintes sur le pouvoir exécutif* correspondent au pouvoir dont disposent les autres instances dirigeantes, et la population au sens large, pour limiter la marge de manœuvre discrétionnaire (et donc le risque d'abus) du pouvoir exécutif en matière de gestion économique et de ressources publiques (base de données POLITY). Une augmentation des contraintes sur l'exécutif devrait être synonyme de probabilités de résilience accrues;
- *l'investissement privé*, mesuré en pourcentage du PIB, est censé rendre compte de la capacité de l'État à contribuer au développement de marchés privés («les moyens juridiques»). On s'attend à ce qu'il présente une corrélation positive avec la résilience.

METHODOLOGIE ET RESULTATS

Compte tenu des interconnexions étroites entre tous les facteurs de fragilité et de la difficulté d'établir des relations de cause à effet, la stratégie empirique s'appuie sur un modèle probabiliste qui identifie les facteurs associés aux probabilités d'atteindre la résilience, sans formuler de jugement quant à l'orientation de la causalité. Afin de tester par ailleurs la fiabilité des résultats, le modèle est également appliqué à l'ensemble de l'échantillon des pays d'Afrique subsaharienne à l'aide d'une MMG qui recourt à des instruments économétriques, dans une tentative de correction de l'endogénéité.

Modèle logit

L'échantillon de 26 pays décrit au chapitre 3 est étudié sur la base d'un modèle probabiliste (de régression logistique ou «logit») à effets aléatoires⁹ afin d'identifier les facteurs les plus marqués et leur contribution marginale à la probabilité qu'un pays devienne «résilient». La résilience est représentée par un indicateur variable dans le temps auquel est attachée une valeur de 1 si la note ÉPIN est supérieure à 3,2 et que le pays ne connaît aucun conflit significatif¹⁰; dans le cas contraire, cette variable sera égale à zéro. La synthèse des

⁸ L'impact des termes de l'échange est susceptible d'être plus marqué dans les pays riches en ressources naturelles en raison (1) de leur degré d'ouverture plus important, (2) d'une moindre diversification de leurs exportations et (3) de leur plus grande vulnérabilité aux chocs, à moins qu'ils n'aient épargné la rente tirée de leurs richesses naturelles.

⁹ Nous utilisons un modèle xtlogit à effets aléatoires, de préférence aux effets fixes, pour éviter d'abandonner les pays restés fragiles durant toute la période étudiée.

¹⁰ Un conflit est jugé «majeur» s'il a causé plus de 1 000 décès. Étant donné que cette estimation s'appuie sur les données annuelles, le critère employé ici est légèrement différent de celui du chapitre 3, qui s'appuyait sur l'ÉPIN moyenne sur trois ans.

statistiques pour toutes les variables par sous-période (années 1990 et années 2000) est présentée à l'annexe 4.1, tableau A4.2.

Comme certaines variables explicatives sont susceptibles d'endogénéité au sein de notre mesure de la résilience (ce qui peut se traduire par des estimations de coefficients biaisées et incohérentes), nous avons utilisé les valeurs retardées des variables indépendantes (David, Rodriguez Bastos et Mills 2011; Singh, Bodea et Higashijima 2014; Taydas and Peksen 2012), ce qui atténue le caractère endogène et le biais de causalité inverse, même s'il est possible que des exemples de causalité inverse se manifestent aussi avant $t - 1$.

Les résultats de notre estimation par le modèle logit sont présentés intégralement dans les tableaux 4.1 et 4.2 : le premier présente les coefficients issus de la régression logistique, avec des valeurs représentant les institutions budgétaires et l'espace budgétaire comme variables indépendantes, et le second se concentre sur le lien entre résilience et composition des recettes fiscales et des dépenses¹¹.

Les *variables de contrôle* employées dans notre spécification de référence (tableau 4.1, colonne 1) présentent généralement le signe attendu, même si toutes ne sont pas significatives. Citons parmi les variables présentant un lien marqué et linéaire avec la résilience la résilience retardée (qui dénote la persistance) et les termes de l'échange. L'interaction des termes de l'échange et de la variable muette pour les pays riches en ressources naturelles est négative et significative, ce qui laisse supposer que l'effet positif d'un choc des termes de l'échange sur la résilience serait beaucoup moins marqué pour les pays riches en ressources naturelles. L'investissement privé, les contraintes sur le pouvoir exécutif et la flexibilité des taux de change présentent un rapport linéaire et significatif avec la résilience pour certaines spécifications.

Les variables étudiées sont étroitement associées à la résilience. En particulier, les *variables représentant la qualité des institutions budgétaires* sont toutes positivement associées à la probabilité d'atteindre la résilience, alors que les interactions avec la variable de richesse en ressources naturelles est négative et significative (tableau 4.1, colonnes 4 à 6). On peut en déduire que des institutions budgétaires de bonne qualité et un gouvernement disposant de moyens suffisants sont positivement associés à la résilience, mais que cet impact est moins marqué dans les pays riches en ressources naturelles.

En ce qui concerne les *indicateurs de l'espace budgétaire*, mesurés en pourcentage du PIB, tous les coefficients ont le signe attendu. D'importants déficits budgétaires sont négativement associés à l'attente de la résilience (tableau 4.1, colonne 2); les recettes fiscales présentent un lien fort et linéaire avec la probabilité de devenir résilient, contrairement aux dépenses courantes exprimées en pourcentage du PIB (tableau 4.1, colonnes 7 et 8). Ce dernier constat

¹¹ L'allègement de la dette, accordé dans la majeure partie des cas entre 2005 et 2010, a permis d'accroître l'espace budgétaire. Cette variable présentait toutefois une forte corrélation avec les autres variables relatives à l'espace budgétaire dans les régressions.

pourrait peut-être s'expliquer par le fait que des niveaux de dépenses publiques courantes plus élevées soient souvent associés à un corps de fonctionnaires surdimensionné ou à un budget de la défense plus important, ce qui suppose une structure budgétaire rigide, une diminution de l'espace budgétaire et une réduction des perspectives de dépenses sociales et d'infrastructures (voir plus bas l'analyse de la ventilation des dépenses publiques). L'interaction entre les recettes fiscales et la variable muette de la richesse en ressources naturelles est négative, quoique non significative dans cette spécification, un résultat qui rejoint les conclusions de Crivelli et Gupta (2014) selon lesquelles, toutes choses égales par ailleurs, l'effort fiscal intérieur est moins marqué dans les pays riches en ressources naturelles. Enfin, les dépenses d'investissement financées par des sources intérieurs présentent une relation positive (mais non significative) avec l'atteinte de la résilience, alors que l'existence d'accords pluriannuels avec le FMI (tels que la Facilité élargie de crédit) est positivement associée à la résilience, en cela qu'elle dénote la volonté du gouvernement de s'engager dans un programme ancré dans la stabilité économique et les réformes.

Afin d'en savoir encore davantage sur les moteurs possibles du lien entre indicateurs de l'espace budgétaire et résilience, nous avons également présenté les résultats des régressions logistiques estimant l'impact de la *composition des dépenses publiques et des recettes fiscales* (tableau 4.2), d'où il ressort avant tout que des recettes fiscales plus élevées et des dépenses militaires moins importantes présentent un lien positif fort avec la probabilité d'atteindre la résilience et cela soit que ces variables soient mesurées en pourcentage du PIB par habitant soit qu'elles soient mesurées en pourcentage du total des recettes ou des dépenses (tableau 4.2, colonnes 1 à 5). Le résultat relatif aux dépenses militaires semble encore plus marqué dans les pays riches en ressources naturelles (tableau 4.2, colonne 3), contrairement aux conclusions de l'étude de Singh, Bodea et Higashijima (2014), pour laquelle ces dépenses pouvaient contribuer à la stabilité de ce groupe de pays. Les dépenses de santé et d'éducation présentent un rapport linéaire avec la résilience. Bien que, de manière générale, les dépenses courantes (hors paiement d'intérêts) exprimées en pourcentage des dépenses totales soient associées à une plus forte probabilité de résilience, cette relation s'explique principalement par l'impact positif des dépenses dans le domaine social, car les dépenses courantes consacrées au domaine militaire présentent un rapport négatif très net avec l'atteinte de la résilience, y compris dans les pays riches en ressources naturelles.

Du côté des recettes, les recettes fiscales exprimées en pourcentage des recettes totales sont associées positivement à la résilience, même si les pays riches en ressources naturelles affichent un moindre effort fiscal. La régression s'appuie sur trois grands types de recettes fiscales (tableau 4.2, colonne 6). Les résultats montrent que toutes les catégories de prélèvements fiscaux favorisent la résilience, mais que seuls les impôts sur le revenu, sur les

bénéfices et sur les plus-values semblent avoir un impact marqué¹². Dans les pays riches en ressources naturelles, on peut déduire du signe négatif du coefficient obtenu que l'effet de la fiscalité est nettement moins significatif que dans les pays moins bien dotés en matières premières.

¹² L'efficacité de ces impôts peut être rattachée à une taxation réussie des rentes dans les secteurs monopolistiques tels que les télécommunications ou la banque. Il existe également une possibilité de causalité inverse, les pays résilients étant susceptibles de disposer d'une administration fiscale plus performante et d'une croissance plus soutenue, ce qui leur permet de tirer davantage de revenus des impôts. Comme le montre le graphique 4.3, les faits stylisés coïncident avec une augmentation des recettes tirées de la fiscalité indirecte dans les pays résilients.

Tableau 4.1. Régression logit à effets aléatoires : institutions/espace budgétaires et résilience (1990–2013)

VARIABLES	1	2	3	4	5	6	7	8
Résilience								
Résilience (retardée)	2.994*** (0.425)	3.043*** (0.478)	2.898*** (0.434)	3.483*** (0.504)	3.396*** (0.895)	3.561*** (0.941)	2.907*** (0.631)	2.692*** (0.712)
Croissance du PIB réel par habitant	0.027 (0.026)	0.023 (0.029)	0.027 (0.027)	0.012 (0.026)	0.008 (0.060)	0.005 (0.059)	0.021 (0.039)	0.031 (0.043)
Inflation élevée	-0.673 (0.574)	-0.940 (0.667)	-0.514 (0.591)	-0.039 (0.677)	-0.334 (1.299)	-0.713 (1.223)	0.137 (1.075)	0.429 (1.092)
Termes de l'échange	0.010* (0.005)	0.012* (0.006)	0.010* (0.006)	0.002 (0.006)	0.010 (0.013)	0.010 (0.017)	0.007 (0.008)	0.005 (0.009)
Termes de l'échange* RR	-0.013** (0.006)	-0.010 (0.006)	-0.012** (0.006)	0.003 (0.009)	-0.001 (0.008)	-0.004 (0.017)	-0.004 (0.014)	-0.005 (0.014)
Contraintes sur l'exécutif	0.049 (0.119)	0.133 (0.145)	0.018 (0.124)	0.171 (0.130)	0.489* (0.263)	0.394 (0.246)	0.098 (0.180)	0.123 (0.187)
Régime de change	0.566 (0.482)	0.624 (0.536)	0.694 (0.506)	0.393 (0.511)	0.776 (0.782)	0.703 (0.739)	1.126* (0.678)	1.111 (0.705)
(Investissement privé/PIB)	0.040 (0.024)	0.065** (0.030)	0.039 (0.025)	0.034 (0.026)	0.020 (0.038)	0.015 (0.037)	0.078** (0.037)	0.080** (0.038)
Important déficit budgétaire		-0.708 (0.542)						
Institutions budgétaires				4.607* (2.356)				
Institutions budgétaires* RR				-3.550* (2.127)				
Qualité de la réglementation					4.209*** (1.418)	1.262 (1.510)		
Efficacité du gouvernement					3.776*** (1.433)	6.884*** (2.015)		
Qualité de la réglementation* RR						5.051** (2.221)		
Efficacité du gouvernement* RR						-5.067** (2.104)		
Mortalité infantile			-0.019 (0.014)					
(Aide au développement/PIB)						0.013 (0.027)	-0.019 (0.033)	
(Recettes fiscales/PIB)						0.275** (0.140)	0.340** (0.147)	
(Dépenses courantes/PIB) ¹						-0.182* (0.099)	-0.204* (0.107)	
(Inv. Fin. Int./PIB)						0.177 (0.207)	0.200 (0.201)	
(Recettes fiscales/PIB)* RR						-0.160 (0.139)	-0.182 (0.141)	
Facilité d'ajustement structurel							2.527*** (0.777)	
Constante	0.483 (0.560)	0.467 (0.625)	0.647 (0.575)	-0.302 (0.821)	-0.144 (1.429)	-2.759 (13.637)	0.894 (0.677)	0.842 (0.708)
Observations	447	376	447	368	267	267	328	328
Nombre de pays_code	23	23	23	19	23	23	23	23

Source : calculs des services du FMI. La variable dépendante est un indicateur de la résilience, approchée au moyen d'un indicateur variable dans le temps égal à 1 en présence d'une note ÉPIN supérieure à 3,2 et en l'absence de conflit majeur, et d'une valeur de zéro sinon. On parle de conflit majeur si ce dernier s'accompagne de plus de 1 000 morts. Erreur type indiquée entre parenthèses. (***) dénote la signification statistique à 1 %, (**) à 5 % et (*) à 10 %.

RR : pays riches en ressources naturelles

¹ Dépenses courantes hors paiement d'intérêts.

Tableau 4.2. Régression logit à effets aléatoires : composition des dépenses publiques, fiscalité et résilience (1990–2013)

VARIABLES	1	2	3	4	5	6
(Recettes fiscales/PIB)	0.510*** (0.193)	0.137 (0.225)				
(Recettes fiscales/PIB)* RR	-0.477** (0.207)	-0.354 (0.293)				
Dép. éducation par habitant		0.011 (0.014)				
Dép. éducation par habitant* RR		-0.003 (0.025)				
Dép. santé totales par hab. (tx de change moy.) ¹		0.039 (0.095)				
Dép. santé totales par hab. (tx de change moy.)*RR ¹		0.038 (0.094)				
Dép. militaires par habitant	-0.397** (0.162)					
Dép. militaires par habitant* RR	0.098 (0.202)					
(Recettes fiscales/revenu national)			0.016 (0.032)	0.066 (0.049)	0.071* (0.037)	
(Dép. militaires/dépenses totales)			-0.171* (0.093)			
(Recettes fiscales/revenu national)* RR			0.019 (0.038)	-0.035 (0.053)	-0.024 (0.034)	
(Dép. militaires/dépenses totales)* RR			-0.635** (0.276)			
(Aide au développement/PIB)						
(Dép. d'éducation/dépenses totales) ¹				-0.081 (0.127)		
(Dép. d'éducation/dépenses totales)* RR				0.150 (0.222)		
(Dép. santé totales /dép. totales) ¹				0.031 (0.084)		
(Dép. santé totales /dép. totales* RR) ¹				-0.005 (0.091)		
(Inv. fin. int./dépenses totales)					0.014 (0.066)	-0.036 (0.079)
(Dép. courantes/dép. totales) ²					-0.138** (0.070)	-0.196** (0.078)
(Taxes biens et serv./revenu national)						0.048 (0.063)
(Impôts bénéfiques/revenu national)						0.331*** (0.119)
(Taxes commerce int./revenu national)						0.030 (0.058)
(Taxes biens et serv./revenu national)* RR						0.037 (0.085)
(Impôts bénéfiques/revenu national)* RR						-0.305** (0.126)
(Taxes commerce int./revenu national)* RR						0.024 (0.099)
Constante	1.531** (0.733)	1.453** (0.725)	0.952 (0.897)	1.596* (0.901)	1.478* (0.836)	1.863*** (0.692)
Observations	282	215	243	179	288	285
Nombre de pays	21	19	21	17	21	21

Source : calculs des services du FMI. La variable dépendante est un indicateur de la résilience, approchée au moyen d'un indicateur variable dans le temps égal à 1 en présence d'une note ÉPIN supérieure à 3,2 et en l'absence de conflit majeur, et d'une valeur de zéro sinon. On parle de conflit majeur si ce dernier s'accompagne de plus de 1 000 morts. Erreur type indiquée entre parenthèses. (***) dénote la signification statistique à 1 %, (**) à 5 % et (*) à 10 %.

Les variables de contrôle (non représentées) comprennent : la résilience (retardée), la croissance du PIB réel par habitant, l'inflation, les termes de l'échange, les termes de l'échange pour les pays riches en ressources

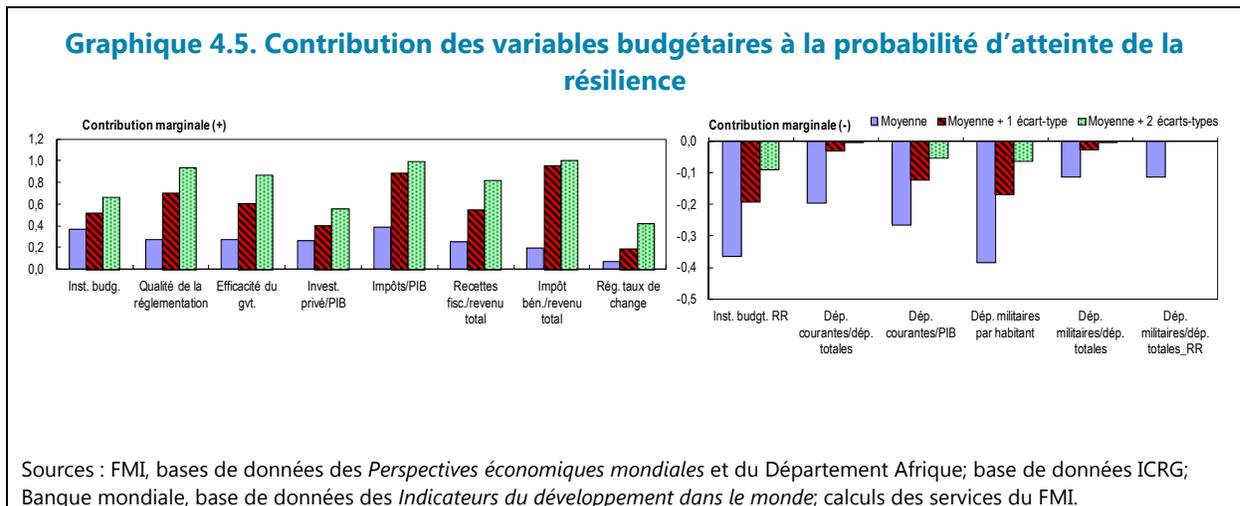
¹ Données de l'Organisation mondiale de la santé.

² Dépenses courantes retraitées des paiements d'intérêts.

Pour permettre d'interpréter plus aisément ces conclusions, le graphique 4.5 présente la probabilité de résilience prévisible évaluée pour différentes valeurs (moyenne, un et deux écarts type), à partir des coefficients estimés pour les variables budgétaires qui se sont avérées significatives dans la régression logistique, les autres variables étant maintenues

constantes à leur valeur moyenne. Ces estimations mettent l'accent sur une contribution non négligeable des indicateurs d'institutions/d'espace budgétaires dans la probabilité qu'un pays devienne résilient.

Une augmentation d'un écart type de la qualité des institutions budgétaires, de la qualité de la réglementation ou de l'efficacité du gouvernement va de pair avec un gain d'environ 30 points de pourcentage de la probabilité d'atteindre la résilience. Une augmentation d'un écart type du ratio impôts/PIB ou de la part des recettes fiscales (en particulier sur les bénéfiques) dans le revenu total s'accompagne d'une probabilité de résilience en hausse de quelque 20 % à 95 %. Dans le même temps, une augmentation d'un écart type des dépenses courantes en pourcentage des dépenses totales abaisserait la probabilité de résilience de 20 % à moins de 5 %, tandis qu'une augmentation d'un écart type des dépenses militaires ferait chuter cette même probabilité de respectivement 20 ou 10 points de pourcentage, selon que l'on part de la mesure exprimée par habitant ou en pourcentage des dépenses totales (graphique 4.5).



Estimation par la méthode des moments généralisés (MMG)

Nombre des variables explicatives utilisées dans les régressions qui précèdent ne sont pas toujours strictement exogènes à l'indicateur de résilience, ce qui signifie qu'il peut exister un lien de causalité inverse entre l'ÉPIN et certaines des variables de droite (même si les notes ÉPIN ne constituent pas une combinaison systématique ni linéaire des variables étudiées ici, elles reposent sur l'évaluation de la Banque mondiale, qui est directement ou indirectement liée à certaines des variables étudiées). Une corrélation entre le terme d'erreur et les variables explicatives pourrait également survenir en raison d'effets fixes individuels ou de l'omission de certaines variables.

Dans la présente section, l'endogénéité a été traitée en recourant à un système de calcul de l'estimateur des moments généralisés (Arellano et Bover 1995; Blundell et Bond 1998). Cet estimateur est obtenu au moyen d'un système de deux équations simultanées, l'une en

niveaux et l'autre en écarts orthogonaux¹³. Quant au champ de l'étude, nous avons utilisé les notes ÉPIN de l'intégralité de l'échantillon de 44 pays d'Afrique subsaharienne (au lieu des 26 États considérés comme fragiles dans les années 1990) pour la mise en œuvre de notre système de calcul (afin d'obtenir un grand «N» et un petit «t»)^{14,15}.

Pour l'essentiel, les variables de contrôle sont similaires à celles du modèle logit de la section précédente, à quelques exceptions près. Afin d'éviter d'abandonner trop de degrés de liberté, nous n'avons pas inclus de variables temporelles muettes, préférant recourir aux catégories de régimes de taux de change et à la croissance du PIB réel par habitant des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme variables de contrôle des effets temporels fixes¹⁶. Dans toutes les spécifications, le nombre de variables instrumentales est (légèrement) inférieur au nombre de pays. Les tests AR(2) de Sargan et de Hansen de sur-identification des restrictions ne montrent aucun résultat significatif, ce qui confirme que les instruments employés sont appropriés.

Les estimations employées pour le système de calcul en deux étapes de l'estimateur des moments généralisés avec une correction des erreurs types de Windmeijer figurent à l'annexe 4.1, tableau A4.3. L'effet des variables de contrôle dans le modèle MMG est similaire aux résultats du modèle logit. Les notes ÉPIN affichent une forte persistance; la croissance du PIB réel par habitant, les contraintes sur l'exécutif, les termes de l'échange et le PIB réel par habitant des pays de l'OCDE ont un impact positif sur les notes ÉPIN dans la plupart des spécifications. Ce dernier point est important et laisse à penser que la prospérité dans les pays développés pourrait contribuer à l'atteinte de la résilience par les États fragiles.

Une augmentation de l'aide au développement et une diminution de la mortalité infantile (indicateur des compétences sanitaires des pouvoirs publics) contribuent à tirer les notes ÉPIN à la hausse. En ce qui concerne les variables budgétaires, les estimations tendent à

¹³ On peut interpréter les écarts orthogonaux comme le résultat de la combinaison des premières différences (après élimination des effets fixes) et d'une transformation générale par les moindres carrés qui s'occupe de la corrélation sérielle induite par la différenciation. Comme certaines valeurs étaient manquantes dans nos données, le fait de recourir aux écarts orthogonaux plutôt qu'aux différences a contribué à maximiser la taille de l'échantillon (Roodman 2006).

¹⁴ Accroître le nombre de pays était important afin de remplir les conditions requises pour le système de calcul de l'estimateur des moments généralisés, qui exige que le nombre de pays ou de groupes soit supérieur au nombre de périodes. Comme l'échantillon couvre 24 années, 26 pays n'auraient pas été suffisants en termes de degrés de liberté.

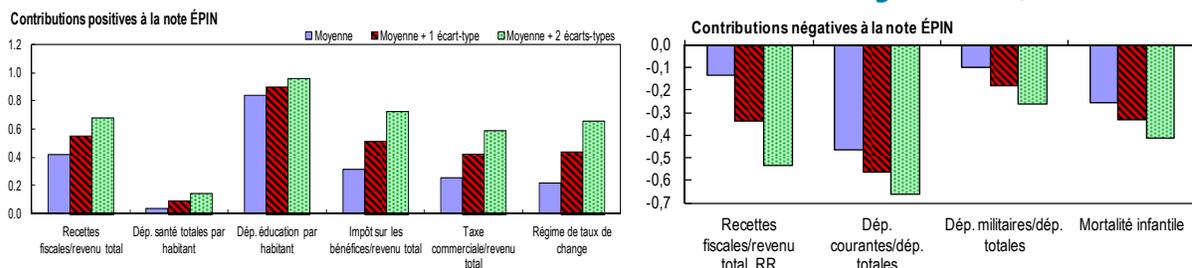
¹⁵ Du fait du biais haussier et baissier d'une régression groupée par la méthode des moindres carrés ordinaires et des variables muettes des moindres carrés avec le modèle à effets fixes, le coefficient de la variable dépendante retardée estimé par un système de calcul de l'estimateur des moments généralisés devrait se trouver entre les deux (Roodman 2006), comme tel est le cas dans notre échantillon.

¹⁶ Les régimes de change sont répartis entre 1) les régimes à taux de change fixe, 2) les régimes dirigés et 3) les régimes de changes flottants. La croissance réelle du PIB des pays de l'OCDE vise à rendre compte des effets fixes communs, du fait du faible degré d'intégration intrarégionale en Afrique sub-saharienne. Les régimes de taux de change visent à rendre compte des effets fixes communs issus du mécanisme d'ajustement aux conditions exogènes.

confirmer l'hypothèse selon laquelle les dépenses courantes exprimées en pourcentage des dépenses totales seraient inversement corrélées à la note ÉPIN. Les dépenses de santé et d'éducation sont positivement corrélées à cette dernière, à l'inverse d'une part élevée de dépenses militaires.

Le graphique 4.6 représente la contribution à la variation de la note ÉPIN des variables budgétaires évaluées à leur valeur moyenne et à un ou deux écarts type de plus, pour les 44 pays de l'échantillon complet d'Afrique subsaharienne. Une variation d'un écart type des dépenses d'éducation par habitant se traduit par une hausse de 0,85 point de la note ÉPIN. Une progression comparable des recettes fiscales et des taxes sur le commerce et sur les bénéfiques, exprimées en pourcentage des recettes fiscales totales, entraînent une amélioration de 0,4 à 0,55 point de cette même note. Sur le plan négatif, une hausse d'un écart type des dépenses courantes tire la note ÉPIN à la baisse de 0,55 point pour l'échantillon. Une diminution du même ordre des dépenses militaires et de la mortalité infantile permettrait à la note ÉPIN de croître de respectivement 0,2 et 0,3 point.

Graphique 4.6. Contribution des variables budgétaires à la variation des notes issues de l'évaluation de la politique et des institutions nationales (à partir des résultats d'une estimation effectuée selon la méthode des moments généralisés)



Sources : FMI, bases de données des *Perspectives économiques mondiales* et du Département Afrique; Banque mondiale, base de données des *Indicateurs du développement dans le monde*; calculs des services du FMI.

Note : Les barres représentent la contribution marginale de chaque variable (évaluée à sa valeur moyenne) à la probabilité d'atteindre la résilience, à partir des coefficients représentés à l'annexe 4.1, tableau A4.3.

Conclusions

Les résultats empiriques se maintiennent pour toutes les méthodes d'estimation et pour tous les échantillons. De manière générale, les résultats de la MMG rejoignent ceux du modèle logit, ce qui laisse supposer que des politiques budgétaires et des institutions solides contribuent à la résilience. Des institutions budgétaires de meilleure qualité, des recettes fiscales plus importantes, une hausse des dépenses d'éducation et une diminution des dépenses courantes (surtout militaires) sont associées à une nette progression de la note ÉPIN et à la probabilité d'atteindre le seuil de la «résilience».

L'analyse fait également ressortir le rôle de la composition des recettes fiscales et des dépenses publiques. Les impôts sur le revenu et sur les bénéfiques ont apparemment un effet positif sur la résilience. Du côté des dépenses, celles consacrées à l'éducation et à la défense

ont un lien respectivement positif et négatif avec la résilience. Bien qu'elles ne constituent pas le sujet d'étude du présent chapitre, d'autres mesures de l'espace budgétaire, telles que le fait d'éviter une inflation élevée ou un régime de taux de change plus flexible, sont également associées à une progression vers la résilience. Enfin, l'investissement privé, qui découle de la capacité de l'État à encourager le développement des marchés, favorise lui aussi la résilience.

L'importance des mesures et des réalisations politiques pour l'atteinte de la résilience par les États fragiles représente une bonne nouvelle : en effet, alors que les institutions inclusives, telles que définies par Acemoglu, Johnson et Diamond (2004), sont profondément ancrées dans l'histoire et fortement persistantes, les institutions budgétaires peuvent être améliorées et des politiques peuvent être appliquées dans des délais relativement courts. La mise en œuvre de réformes visant à aménager un espace budgétaire permettant d'apporter aux populations les biens et services de base tout en favorisant l'investissement privé peut contribuer à atteindre la résilience.

Les résultats de l'analyse suggèrent également qu'au-delà de son rôle de garant de la sécurité, l'implication de la communauté internationale dans les États fragiles et ayant souffert de conflits doit cibler avant tout le renforcement des institutions économiques. La création de banques centrales indépendantes et l'élaboration de politiques monétaires et budgétaires prudentes peut par exemple aider considérablement ces pays à stabiliser leur inflation à de bas niveaux, tandis que l'augmentation des moyens de l'administration fiscale et de la gestion des finances publiques peut également jouer un rôle décisif dans l'atteinte de la résilience.

Tableau 4.1.1. Variables employées pour l'analyse empirique

Variable (signe attendu)	Définition	Source des données
Variable dépendante		
Résilience	Variable muette pour les pays résilients : 1 si note ÉPIN > 3,2 et en l'absence de conflit majeur, 0 sinon	Banque mondiale, évaluation des politiques et institutions nationales
Variables explicatives		
Richesse en ressources naturelles	Variable muette : 1 si la rente des ressources naturelles dépasse 10 % du PIB, 0 sinon.	FMI, Perspectives économiques régionales
Conflits	Variable muette : 1 en cas de conflit majeur, 0 sinon. Conflit majeur = plus de 1 000 morts	Base de données des conflits politiques de l'université d'Uppsala
Croissance du PIB réel par habitant (+)	Croissance du PIB réel par habitant, en millions de dollars	World Penn Tables
Croissance du PIB réel par habitant, OCDE (+)	Croissance du PIB réel par habitant des pays de l'OCDE	FMI, base de données des Perspectives économiques mondiales
Inflation élevée (-)	Variable muette : 1 si l'inflation > 20 %, 0 sinon	FMI, base de données des Perspectives économiques mondiales
Termes de l'échange (+)	Termes de l'échange nets pour les biens et services, dans le cadre d'accords de compensation (2000=100)	Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde
Mortalité infantile (-)	Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde
Contraintes sur l'exécutif (+)	Contraintes institutionnelles sur le pouvoir de décision des instances exécutives, échelle de 1 à 7	Projet Polity IV ; Marshall, Gurr, Jagers 2017
Régime de taux de change (+)	Variable muette : 1 si régime de taux de change fixe, 2 si régime dirigé, 3 si changes flottants	FMI, Département des marchés monétaires et de capitaux et base de données AREEAR
Investissement privé (+)	Formation brute de capital fixe privée, en % du PIB	FMI, base de données des Perspectives économiques mondiales
Institutions budgétaires (+)	Indice des institutions budgétaires	Gollwitzer 2010
Déficit budgétaire global élevé	Variable muette : 1 si le déficit global hors subventions > valeur médiane	FMI, base de données des Perspectives économiques mondiales
Qualité de la réglementation (+)	Indice de qualité de la réglementation : plus il est élevé, meilleure est la qualité (indice)	Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance
Efficacité du gouvernement (+)	Efficacité du gouvernement : un indice élevé dénote de meilleures performances (indice)	Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance
Aide au développement (+)	Aide officielle au développement totale, nette, en % du PIB	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Dette extérieure (-)	Dette extérieure, en % du PIB	FMI, base de données du Département Afrique
Recettes fiscales (+)	Recettes fiscales, en % du PIB ou du revenu national	FMI, base de données du Département Afrique
Dépenses courantes (-)	Dépenses courantes hors paiement d'intérêts, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, base de données du Département Afrique
Investissements financés par des sources intérieures (+)	Investissements financés par des sources intérieures, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, base de données du Département Afrique
Programme d'ajustement structurel (+)	Programme d'ajustement structurel du FMI	FMI, Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation
Dépenses militaires (-)	Dépenses militaires, par habitant, en % du PIB ou des dépenses totales	Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde
Dépenses sociales (+)	Dépenses sociales, par habitant ou en % des dépenses totales	FMI, Département des affaires budgétaires
Dépenses d'éducation (+)	Dépenses d'éducation, par habitant, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, Département des affaires budgétaires
Dépenses de santé (+)	Dépenses de santé, par habitant, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, Département des affaires budgétaires
Dépenses de santé (OMS) (+)	Dépenses de santé totales en % du PIB ou des dépenses totales, ou par habitant, au taux de change moyen	Organisation mondiale de la santé
Dépenses publiques de santé (OMS) (+)	Dépenses publiques de santé en % du PIB ou des dépenses totales, ou par habitant, au taux de change moyen	Organisation mondiale de la santé
Taxes sur les biens et services (+)	Taxes sur les biens et services, en % du PIB ou du revenu national	FMI, base de données du Département Afrique
Impôts sur les bénéfices, sur les revenus et sur les plus-values (+)	Impôts sur les bénéfices, sur les revenus et sur les plus-values, en % du PIB ou du revenu national	FMI, base de données du Département Afrique
Taxes sur le commerce international (+)	Taxes sur le commerce international, en % du PIB ou du revenu national	FMI, base de données du Département Afrique
Dépenses de biens et services (-)	Dépenses consacrées aux biens et services, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, base de données du Département Afrique
Traitements et salaires (-)	Charges de traitements et de salaires, en % du PIB ou des dépenses totales	FMI, base de données du Département Afrique
Dépenses de santé totales (+)	Dépenses de santé totales, en % du PIB ou des dépenses totales, ou par habitant, au taux de change moyen	Organisation mondiale de la santé
Financements de santé extérieurs (+)	Financements extérieurs de la santé, en % du PIB ou par habitant, au taux de change moyen	Organisation mondiale de la santé
Dépenses publiques de santé (+)	Dépenses publiques générales de santé, en % du PIB ou des dépenses totales	Organisation mondiale de la santé
Dépenses de santé intérieures (+)	Dépenses de santé intérieures, par habitant, au taux de change moyen	Organisation mondiale de la santé

Tableau 4.1.2. Statistiques descriptives de comparaison des périodes 1990–2000 et 2001–13

Variables	Afrique sub-saharienne		Etats fragiles		Etats fragiles riches en r.n.		Etats fragiles pauvres en r.n.		Etats résilients	
	1990-2000	2001-13	1990-2000	2001-13	1990-2000	2001-13	1990-2000	2001-13	1990-2000	2001-13
ÉPIN	3.281	3.182	3.074	2.836	2.785	2.875	3.291	2.808	3.197	3.438
Conflits	0.228	0.173	0.268	0.212	0.434	0.267	0.132	0.168	0.506	0.429
Qualité de la réglementation	-0.638	-0.664	-0.994	-1.061	-1.162	-1.045	-0.857	-1.074	-0.718	-0.623
PIB réel par habitant	0.383	2.698	-1.4	1.734	-2.371	2.737	-0.623	0.931	0.781	4.125
Inflation élevée	0.266	0.066	0.362	0.108	0.436	0.142	0.308	0.084	0.286	0.033
Termes de l'échange	104.155	111.522	103.916	106.248	88.571	129.438	112.685	89.383	108.732	127.349
Mortalité infantile	90.113	72.007	103.655	85.311	117.684	95.851	92.178	76.688	111.747	77.901
(Aide au développement/PIB)	13.165	11.448	15.313	15.845	12.661	16.48	17.274	15.384	15.527	12.968
Prog. d'ajustement structurel	0.434	0.528	0.414	0.512	0.354	0.547	0.463	0.483	0.623	0.725
Contraintes sur l'exécutif	3.27	4.184	2.749	3.628	1.977	3.102	3.383	4.058	3.221	4.095
Régime de taux de change	2.35	2.383	2.293	2.313	2.409	2.424	2.205	2.238	2.558	2.481
Investissement privé	14.875	14.868	11.268	11.803	13.742	11.798	9.304	11.806	9.647	14.142
Institutions budgétaires	0.509	0.509	0.472	0.472	0.476	0.476	0.468	0.468	0.535	0.535
(Recettes fiscales/PIB)	14.508	16.231	12.018	13.518	13.807	14.81	11.1	12.522	9.306	12.829
(Dép. courantes/PIB) ¹	14.281	15.633	15.337	15.355	10.868	14.607	18.829	15.924	10.676	11.523
(Dép. salariales/PIB)	6.358	6.629	6.081	5.916	6.38	5.543	5.781	6.314	3.817	5.231
(Recettes fiscales/rev. national)	62.946	66.833	61.886	62.055	63.654	66.102	60.837	58.918	54.031	60.666
(Impôts bénéf./rev. national)	16.82	23.967	16.87	22.865	18.407	29.493	15.958	17.869	12.733	20.673
(Taxes B/S/rev. national)	22.044	23.122	21.736	19.391	24.14	16.016	20.134	22.011	23.5	25.322
(Taxes comm. int./rev. national)	21.094	16.247	22.119	17.238	14.623	17.327	26.185	17.171	16.207	12.6
(Dép. courantes/dép. totales) ¹	55.474	60.641	56.552	61.589	55.828	62.968	57.153	60.431	52.769	57.721
(Inv. fin. int./PIB)	9.915	3.991	2.495	2.872	1.503	4.041	2.945	1.984	1.84	3.747
(Inv. fin. int./dép. totales)	12.948	16.129	9.083	11.853	6.769	15.788	10.286	8.5	10.894	19.88
(Dép. éducation/dép. totales)	5.918	15.649	12.097	14.226	11.589	11.968	12.345	15.444	11.054	14.95
Dép. éducation par hab.	92.195	4.685	4.529	4.575	4.556	4.608	4.517	4.559	4.247	4.801
Efficacité du gouvernement	-0.779	-0.823	-0.962	-1.063	-0.986	-1.006	-0.941	-1.109	-0.873	-0.668
(Dép. militaires/PIB)	2.891	1.958	4.499	2.684	4.047	2.27	4.808	3.146	2.391	1.601
Dép. militaires par hab.	2.364	2.513	1.918	2.403	1.926	2.876	1.913	1.851	2.392	0.898
(Dép. militaires/dép. totales)	13.229	7.997	14.99	10.71	16.23	10.082	14.292	11.428	10.542	8.235
(Solde budgétaire/PIB)	-13.055	-5.791	-9.632	-7.593	-4.777	-2.37	-11.756	-11.642	-7.897	-6.35
(Dette ext./PIB)	87.936	55.28	111.971	75.689	117.805	69.067	107.85	79.903	93.542	43.849
(Dép. de santé totales par hab.) ²	5.32	6.022	5.813	6.38	6.453	6.865	5.334	5.991	5.004	6.532
(Dép. de santé totales/dép. totales) ²	30.7	27.2	38.3	31.1	56.4	37.8	24.2	25.1	30.2	35.0

Nombre de pays dans chaque groupe : Afrique subsaharienne (44), États fragiles (26), États fragiles riches en ressources naturelles (8), États fragiles pauvres en ressources naturelles (11), États résilients (7)

¹ Dépenses courantes hors paiement d'intérêts.

² Données de l'Organisation mondiale de la santé.

Sources : cf. tableau 1.

Tableau 4.1.3. Estimation selon un système de calcul par la méthode des moments généralisés (1990–2013)

VARIABLES	1	2	3	4	5	6	8	7	8	9
	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN	ÉPIN
ÉPIN	0.741*** (0.058)	0.753*** (0.070)	0.828*** (0.076)	0.679*** (0.071)	0.750*** (0.058)	0.780*** (0.054)	0.479*** (0.131)	0.550*** (0.109)	0.764*** (0.109)	0.718*** (0.105)
Inflation élevée	-0.018 (0.066)	0.011 (0.084)	-0.138** (0.057)	-0.043 (0.090)	-0.069 (0.085)	0.153* (0.086)	-0.042 (0.144)	-0.090 (0.127)	0.033 (0.100)	0.022 (0.093)
Croissance réelle du PIB par hab.	0.008 (0.008)	0.012** (0.005)	0.003 (0.005)	-0.009 (0.013)	-0.011 (0.021)	0.003 (0.016)	-0.042*** (0.011)	-0.037*** (0.011)	-0.036*** (0.009)	0.026* (0.014)
Termes de l'échange	0.001*** (0.000)	0.001* (0.000)	-0.000 (0.000)	0.001 (0.001)	0.000 (0.000)	0.001** (0.000)	0.004*** (0.001)	0.002* (0.001)	0.001* (0.001)	-0.000 (0.001)
Contraintes sur l'exécutif	0.027 (0.020)	0.026* (0.013)	0.023* (0.013)	-0.005 (0.013)	0.023 (0.020)	0.016 (0.022)	0.041** (0.018)	0.024 (0.021)	0.028 (0.019)	0.030* (0.015)
Régime de taux de change	0.042 (0.085)	-0.008 (0.088)	0.046 (0.074)	0.111 (0.079)	0.070 (0.087)	0.219** (0.101)	-0.119 (0.159)	-0.265** (0.119)	-0.003 (0.137)	-0.042 (0.084)
Croissance réelle du PIB par hab., OCDE	0.004 (0.003)	-0.000 (0.003)	-0.002 (0.003)	0.011** (0.005)	0.012** (0.006)	0.006 (0.004)	0.022** (0.010)	0.006 (0.006)	0.016** (0.007)	0.002 (0.004)
(Aide au développement/PIB)	0.003 (0.003)	0.004** (0.002)	0.003 (0.002)							
(Recettes fiscales/PIB)	0.016 (0.017)									
(Dépenses courantes/PIB) ¹	-0.011 (0.011)									
(Recettes fiscales/PIB)*RR	-0.024* (0.013)									
Qualité de la réglementation										
Efficacité du gouvernement										
(Recettes fiscales/rev. nat.)		0.007** (0.003)	0.007*** (0.002)							
(Dép. courantes/dép. totales) ¹		-0.008*** (0.002)	-0.010*** (0.003)							-0.009*** (0.002)
(Recettes fisc./rev. nat.)*RR		-0.006*** (0.002)								
Programme d'ajustement structurel			-0.070 (0.068)							
(Dép. militaires/dép. totales)				-0.011*** (0.004)						
Dép. militaires par hab.					-0.000*** (0.000)					
Mortalité infantile						-0.003** (0.001)				
(Dép. éducation/dép. totales)							0.013 (0.009)	-0.012 (0.015)		
(Dép. santé totales/dép. totales) ²								0.013 (0.013)		
Dép. éducation par hab.									0.002** (0.001)	
Dép. santé totales par hab. ²									0.001*** (0.000)	
(Taxes B&S/rev. nat.)										0.006 (0.004)
Constante	0.507 (0.384)	0.654 (0.485)	0.496 (0.491)	0.833** (0.373)	0.564 (0.342)	0.230 (0.382)	1.324* (0.721)	1.789*** (0.575)	0.395 (0.555)	0.680 (0.514)
Observations	519	452	461	449	507	635	367	342	397	412
Nombre de pays_code	40	35	35	34	39	41	31	31	36	33
Test AB d'AR(2)	0.394	0.621	0.818	0.230	0.149	0.132	0.632	0.953	0.829	0.339
Nombre de VI	22	22	21	16	16	16	18	18	18	22
Test de Sargan	0.476	0.244	0.235	0.211	0.00611	0.0940	0.465	0.162	0.0925	0.634
Test de Hansen	0.452	0.451	0.186	0.257	0.167	0.279	0.372	0.619	0.0679	0.856

(***) dénote le seuil de signification à 1 %, (**) à 5 % et (*) à 10 %.

¹ Dépenses courantes hors paiement d'intérêts.

² Données de l'Organisation mondiale de la santé

Sources : cf. tableau 1.

5

Trajectoires de croissance

Au cours des 20 dernières années, les pays d'Afrique subsaharienne qui ont réussi à atteindre la résilience ont connu non seulement des périodes d'accélération de leur croissance plus fréquentes et plus longues, mais ont pu en outre éviter de subir des phases de ralentissement brutal de l'activité sur de longues périodes. En revanche, les pays restés fragiles, ou qui ont régressé jusqu'à l'état de fragilité, n'ont pas réussi à enregistrer une croissance durable et, bien souvent, ont connu des épisodes de contraction de l'activité. Le présent chapitre se penche sur les facteurs économiques et institutionnels susceptibles d'expliquer cette différence.

ACCELERATIONS ET RALENTISSEMENTS DE LA CROISSANCE

Les pays d'Afrique subsaharienne ont vu leur revenu par habitant se redresser de manière spectaculaire depuis le milieu des années 1990, ce qui contraste nettement avec les replis enregistrés dans les années 1980 et au début des années 1990¹. Depuis 1995, le rythme de la croissance globale du PIB (4,7 % par an) dépasse la moyenne des pays en développement non africains et s'avère comparable à celui des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique. La croissance du PIB réel par habitant s'est également envolée, à 2 % par an en moyenne sur la même période.

Les pays apparemment sortis de l'état de fragilité ont enregistré une croissance d'environ 4 % par an et par habitant dans les années 2000, contre moins de 1 % dans les années 1990 (graphiques 5.1 et 5.2)². Comme signalé au chapitre 3, une meilleure stabilité politique et économique, ainsi que les progrès des politiques et des réformes, ont engendré un cercle vertueux toujours actif à ce jour³. Les pays fragiles riches en ressources naturelles ont eux aussi connu une percée de la croissance de leur PIB réel par habitant.

Les pays fragiles qui ne bénéficient pas de ressources naturelles particulièrement abondantes et les États devenus fragiles depuis les années 1990 n'ont pas vu leur croissance s'accélérer dans ces proportions, puisque leur PIB n'a progressé en moyenne que de 0,9 % par an par habitant dans les années 2000. Ces pays ont également subi des phases de

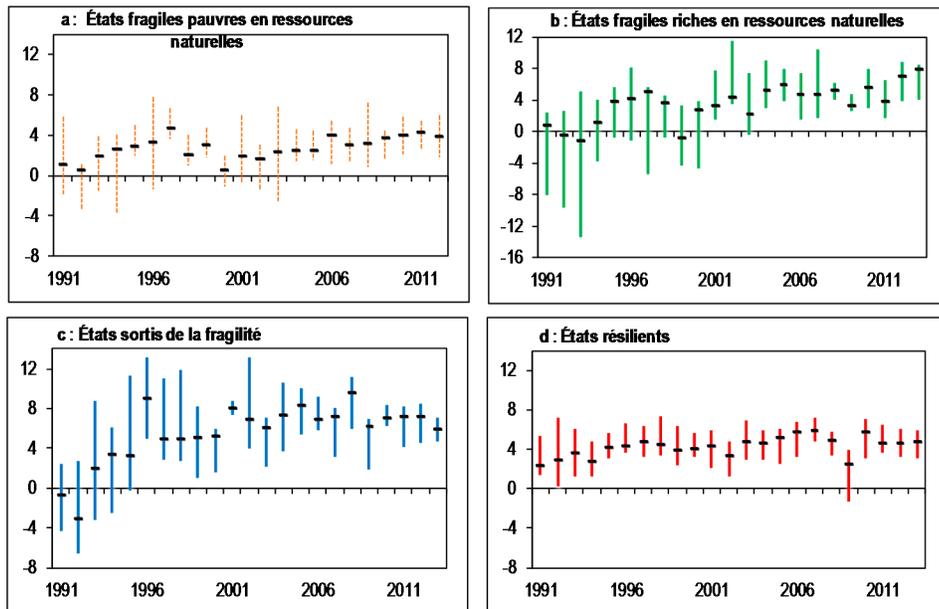
¹ Plusieurs études sont consacrées à ce décollage de la croissance (FMI 2008, chapitre II) ainsi qu'aux facteurs qui l'ont favorisé (Hostland et Giugale 2013).

² Comme on l'a vu au chapitre 3, il s'agit des pays ayant toujours enregistré une note EPIN supérieure à 3,2 et n'ayant connu aucun conflit majeur ni aucune opération de maintien de la paix des Nations Unies ou d'une organisation régionale au cours des trois années précédentes.

³ Ce décollage de la croissance ne procède pas nécessairement de l'envolée des marchés de matières premières, puisque la plus part des pays devenus résilients ne sont pas particulièrement bien dotés en ressources naturelles.

revirement marqué de l'activité. Enfin, les pays fragiles, riches ou non en ressources naturelles, ont également connu une croissance plus irrégulière, telle que mesurée, par exemple, par le nombre d'années de contraction (définie comme une baisse du PIB réel par habitant de 5 % ou plus) (graphique 5.2).

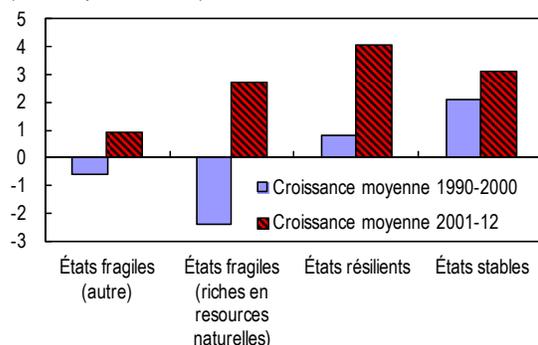
Graphique 5.1. Croissance du PIB réel dans les pays d'Afrique subsaharienne, 1991–2013



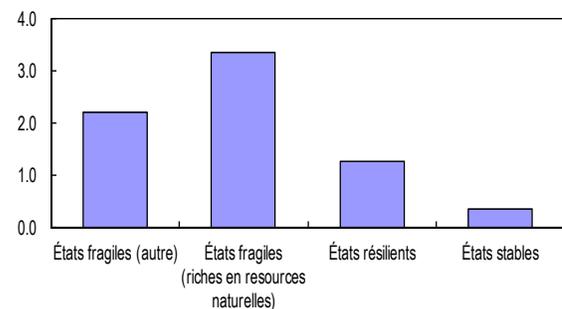
Source : calculs des services du FMI, à partir des statistiques du PIB réel de PWT 8.0 (Feenstra, Inklaar et Timmer, à paraître) et de la base de données des *Perspectives économiques mondiales*.

Graphique 5.2. Valeur et volatilité de la croissance du PIB réel par habitant des pays d'Afrique subsaharienne

Croissance du PIB réel par habitant : décennies 1990/2000
(en %, moyenne annuelle)

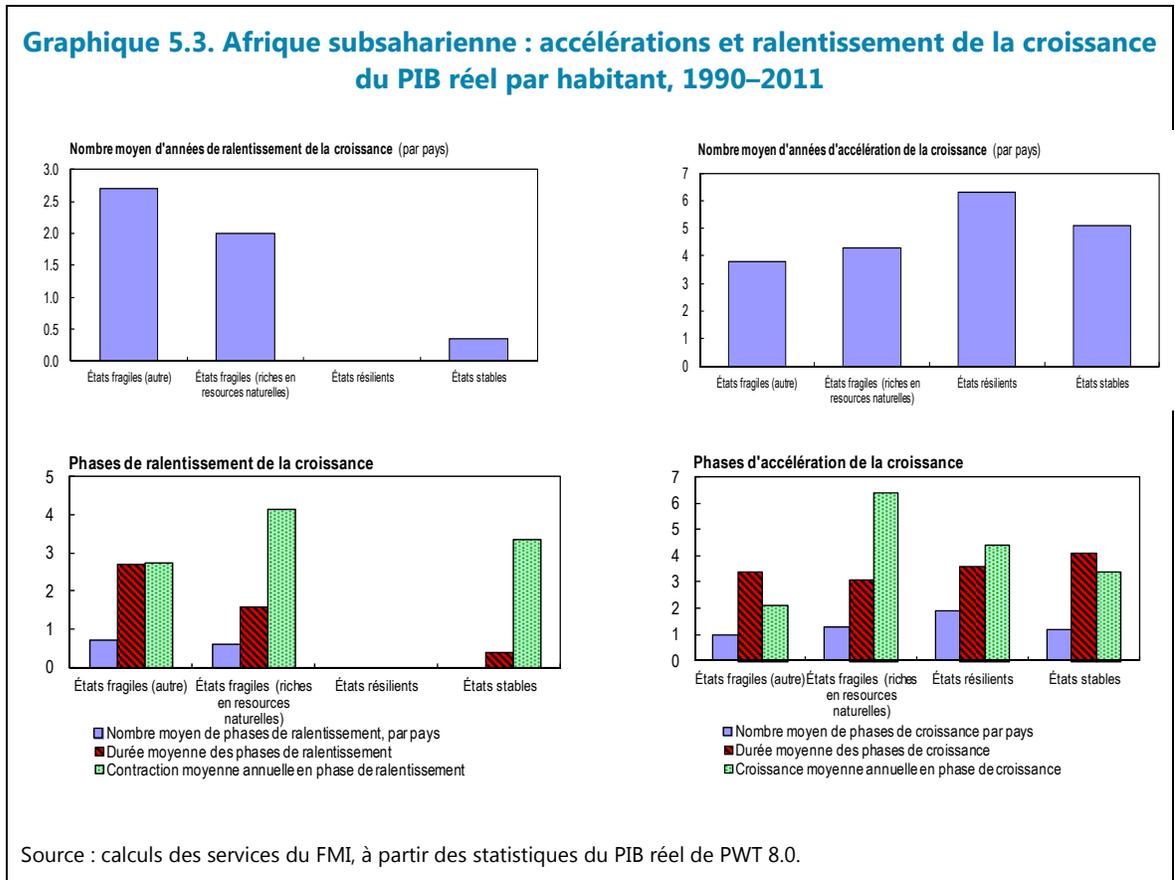


Nombre d'années de contraction de l'activité de 5 % ou plus (par pays)



Source : calculs des services du FMI, à partir des statistiques du PIB réel de PWT 8.0 (Feenstra, Inklaar et Timmer, à paraître).

Les pays résilients se distinguent des pays fragiles par le fait d'avoir évité des phases prolongées de ralentissement brutal (croissance faible ou négative)⁴. Au cours de la période 1991–2011, les pays fragiles (riches ou non en ressources naturelles) ont connu en moyenne moins d'années d'accélération de leur croissance que les autres (graphique 5.3). Plus frappant encore, toutefois : tandis que ces mêmes pays fragiles subissaient de fréquents phases de ralentissement de leur activité, les pays résilients n'en ont connu aucun, et seulement deux des pays stables (Zambie et Gabon, à l'économie fortement axée sur les matières premières dans les deux cas) ont vu leur croissance ralentir au cours de la période.



⁴ À partir de la méthode d'Arbache et Page (2007), nous désignons les périodes de forte croissance durable comme des «phases d'accélération» et celles de baisse durable de la croissance comme des «phases de ralentissement». Une phase d'accélération (de ralentissement) survient au cours d'une année donnée lorsque (1) le taux de croissance avancé du PIB réel par habitant sur trois ans est supérieur (inférieur) au taux de croissance rétrospectif moyen sur trois ans; (2) le taux de croissance avancé du PIB réel par habitant sur trois ans est supérieur (inférieur) au taux de croissance moyen global du pays concerné et (3) le niveau avancé du PIB réel par habitant sur trois ans est supérieur (inférieur) au niveau rétrospectif moyen du PIB par habitant sur trois ans. On ne parle de phase d'accélération (ralentissement) de la croissance que lorsque ce phénomène dure au moins trois années consécutives. Le PIB réel par habitant est mesuré en parité des pouvoirs d'achat en dollars constants (PWT 8.0). Citons parmi les autres études consacrées à la propension des pays à connaître des phases d'accélération durable de leur croissance et à faire face aux récessions de plus courte durée Abiad et al. (2012) et Berg, Ostry et Zettelmeyer (2012).

COMMENT EXPLIQUER CES TRAJECTOIRES DE CROISSANCE DIVERGENTES?

La présente section s'appuie sur les réflexions des chapitres précédents pour étudier les principaux facteurs associés aux accélérations et au ralentissement de la croissance, en s'intéressant en particulier aux éléments suivants :

- La stabilité politique et la responsabilisation des pouvoirs publics. Comme indiqué aux chapitres 2 et 4, une politique d'inclusion et un pouvoir politique puissant jouent certainement un rôle majeur dans l'application d'un ensemble de mesures et de réformes favorables à la paix et à la stabilité, ainsi qu'à la mise en place d'un environnement propice au développement économique. Cet aspect est représenté par un grand nombre d'indicateurs : contraintes sur l'exécutif, existence d'un État de droit, démocratie et mesure directe de la stabilité politique.
- Les politiques de maintien de la stabilité macroéconomique, de mobilisation des recettes et d'encouragement de l'investissement public et privé. Toutes ces mesures, combinées à des institutions budgétaires fortes, dégagent un espace budgétaire qui permettra à un pays de favoriser une croissance plus soutenue et plus stable, mais aussi de réagir aux chocs. Nous examinons ici le rôle de l'investissement public, de l'inflation, de la taille du gouvernement, de la dette publique et de l'évolution des taux de change réels.
- D'autres facteurs propices à la croissance, tels que la qualité des institutions, le climat des affaires, et l'endiguement de la corruption (Hausmann, Pritchett et Rodrick 2005).
- Les facteurs externes. Ils sont ici au nombre de deux : variation des termes de l'échange et aide au développement.

Les facteurs ci-dessus sont intercorrélés et devraient constituer les bases de la croissance, encourager l'accélération de celle-ci et, dans certains cas, atténuer les phases de ralentissement. Par exemple, l'investissement privé ou public est généralement découragé dans les situations d'instabilité macroéconomique ou dans un environnement excessivement entravé par la réglementation.

Phases de croissance et de ralentissement : régressions logistiques

En nous appuyant sur les statistiques annuelles de la période 1989–2013, nous avons utilisé une régression logistique (modèle logit) pour évaluer la probabilité d'une accélération de la croissance en fonction des facteurs énumérés ci-dessus. La variable dépendante en l'occurrence est l'indicateur binaire g_{it} , égal à 1 si un pays i connaît une accélération (ou un ralentissement) de sa croissance l'année t , et à zéro sinon. Du fait des difficultés à établir l'orientation du lien de causalité entre la croissance et un certain nombre de variables explicatives, les relations estimées devraient être interprétées plutôt sur le plan des associations que du rapport de cause à effet.

La première spécification (tableau 5.1, colonne 1) présente les résultats de base des régressions avec des variables telles que les conflits et la variation des facteurs exogènes comme les termes de l'échange ou l'aide extérieure. Ces résultats confortent la vision selon laquelle les probabilités d'une accélération de la croissance pâtissent des situations conflictuelles et d'une inflation élevée, alors qu'elles sont accrues lorsque les termes de l'échange s'améliorent et que l'aide augmente⁵.

Après vérification des conditions structurelles et macroéconomiques, les variables liées à une politique d'inclusion et aux institutions s'avèrent étroitement liées aux probabilités d'accélération de la croissance (tableau 5.1, colonnes 3 et 4). En outre, l'envolée de l'investissement direct étranger induit par une hausse de la demande de matières premières, abondantes dans la région (dans de nombreux pays, l'investissement direct étranger a plus que doublé entre les années 1990 et la fin des années 2000) a exercé un effet positif sur les probabilités d'accélération de la croissance (tableau 5.1, colonnes 5 et 6).

Tableau 5.1. Expliquer les accélérations de la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variable muette des conflits	-0.523** (0.223)	-0.505** (0.228)	-0.432* (0.238)	-0.403* (0.241)	-0.462* (0.243)	-0.452* (0.241)
Variable muette de la richesse en ressources naturelles	0.112 (0.196)	0.152 (0.205)	0.316 (0.226)	0.315 (0.230)	0.137 (0.240)	0.066 (0.237)
Variation des termes de l'échange, en %	0.015*** (0.005)	0.015*** (0.005)	0.016*** (0.005)	0.016*** (0.005)	0.016*** (0.005)	0.015*** (0.006)
Aide (en % du PIB)	0.015** (0.006)	0.018*** (0.007)	0.019** (0.008)	0.019** (0.008)	0.016** (0.008)	0.021** (0.009)
Initiation de plus de 20 %		-0.648*** (0.246)	-0.405 (0.256)	-0.389 (0.257)	-0.357 (0.258)	0.177 (0.270)
Contraintes sur l'exécutif			0.166*** (0.040)		0.166*** (0.041)	0.089** (0.041)
Degré de démocratie				0.107*** (0.026)		
IDÉ (en % du PIB)					0.040*** (0.012)	0.031*** (0.011)
Variable muette des années 2000						1.363*** (0.184)
Constante	-1.165*** (0.149)	-1.133*** (0.156)	-1.855*** (0.251)	-1.612*** (0.215)	-1.912*** (0.262)	-2.502*** (0.284)
Observations	934	934	910	910	905	905
Nombre de pays	42	42	41	41	41	41

Erreurs types entre parenthèses

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

La variable dépendante est une variable muette pour les années pendant lesquelles un pays a connu une phase d'accélération de sa croissance, telle que définie dans le texte.

Sources : calculs des services du FMI, sur la base des données des *Perspectives économiques mondiales*, de la base de données sur les conflits de l'université d'Uppsala et de Polity IV.

⁵ La conclusion selon laquelle l'aide extérieure peut contribuer à l'accélération de la croissance rejoint les résultats de Cerra, Panizza et Saxena (2013) sur les flux d'aide qui aident un pays à se remettre d'une récession.

Il s'est avéré plus délicat d'identifier les faits stylisés empiriques liés aux phases de ralentissement de la croissance. Contrairement aux accélérations, leurs caractéristiques structurelles (fréquence des conflits et dépendance des ressources naturelles) ou l'environnement exogène (choc des termes de l'échange et aides extérieures) n'affichent pas de lien significatif avec la probabilité de ralentissement (tableau 5.2). L'indicateur qui représente l'instabilité macroéconomique (une inflation de plus de 20 %) se révèle toutefois largement associé à la probabilité de chute de la croissance. En outre, des variables liées à la qualité des politiques d'inclusion et des institutions présentent une corrélation inverse avec les probabilités de subir un ralentissement de la croissance (tableau 5.2, colonnes 2 à 4). Étant donné que ces variables évoluent progressivement sur de longues périodes, les pays pour lesquels elles ne sont pas très positives tendent à être plus vulnérables à des phases de ralentissement prolongées.

Tableau 5.2. Expliquer les ralentissements de la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable muette des conflits	0.245 (0.368)	0.091 (0.359)	0.127 (0.352)	0.149 (0.358)
Variable muette de la riches:	0.340 (0.459)	-0.239 (0.432)	-0.206 (0.429)	-0.016 (0.421)
Variation des termes de l'écl	-0.005 (0.008)	-0.007 (0.008)	-0.006 (0.008)	-0.007 (0.009)
Aide (en % du PIB)	-0.028 (0.019)	-0.020 (0.018)	-0.023 (0.019)	-0.022 (0.019)
Inflation de plus de 20 %	0.919*** (0.337)	0.772** (0.342)	0.751** (0.339)	0.777** (0.343)
Contraintes sur l'exécutif		-0.207*** (0.054)		-0.193*** (0.055)
Degré de démocratie			-0.173*** (0.051)	
IDE (en % du PIB)				-0.146*** (0.054)
Constante	-2.714*** (0.388)	-1.887*** (0.378)	-2.090*** (0.363)	-1.701*** (0.394)
Observations	934	910	910	905
Nombre de pays	42	41	41	41

Erreurs types entre parenthèses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

La variable dépendante est une variable muette pour les années pendant lesquelles un pays a connu une phase d'accélération de sa croissance, telle que définie dans le texte.

Sources : calculs des services du FMI, sur la base des données des *Perspectives économiques mondiales*, de la base de données sur les conflits de l'université d'Uppsala et de Polity IV.

Ainsi, abstraction faite de l'effet positif de la paix et de l'amélioration des termes de l'échange, notre analyse tend à confirmer l'hypothèse associant stabilité politique et facteurs de responsabilisation, aide et investissement à la probabilité que la croissance d'un pays connaisse des accélérations. Comme ces dernières sont relativement rares, les régressions logistiques peuvent souffrir d'un biais d'échantillonnage réduit. C'est pourquoi il peut être intéressant de vérifier ces résultats en les comparant à une analyse de régression de la croissance traditionnelle.

Expliquer la croissance à l'aide des régressions de panel

Nous avons également travaillé à partir d'un modèle de croissance conventionnel reposant sur un échantillon de 42 pays d'Afrique subsaharienne au cours de cinq périodes de cinq ans ne se chevauchant pas, entre 1989 et 2013 (tableau 5.3). La spécification la plus simple (tableau 5.3, colonne 1) ne comprend que des facteurs structurels clés : le *niveau* du PIB par habitant au début de chaque période, une valeur représentant l'environnement exogène (variation moyenne annuelle des termes de l'échange sur la période) et une variable muette indiquant si un pays est fragile ou non.

Le modèle est étendu de manière à pouvoir accueillir une variable de politique macroéconomique (variable muette correspondant à une inflation élevée, soit plus de 20 % par an) et un indicateur de formation du capital (investissements publics et privés en pourcentage du PIB). Parmi les autres spécifications figurent des variables supplémentaires relatives à la solidité des institutions, telles que les contraintes sur l'exécutif, la stabilité politique ou l'existence d'un État de droit.

Les résultats présentés dans les tableaux 5.3 et 5.4 ne dénotent pas une forte *convergence inconditionnelle* : un niveau de PIB réel par habitant initial relativement bas ne va pas de pair avec un taux de croissance plus élevé. On remarque toutefois une importante convergence *conditionnelle*. Toutes choses égales par ailleurs, un niveau de revenu plus élevé au début de chaque période de cinq ans est associé à un taux de croissance moins marqué lors des périodes ultérieures, une fois pris en compte l'impact des autres déterminants majeurs de la croissance (tableau 5.4).

Le rôle de l'environnement externe est également significatif en raison de la dépendance de l'économie de la région dans le commerce extérieur et, parfois, dans l'aide. De fait, les termes de l'échange s'avèrent significatifs pour toutes les spécifications. La valeur qui représente l'instabilité macroéconomique (inflation élevée) présente une corrélation inverse avec les taux de croissance, une relation qui perdure dans toutes les spécifications. La variable muette des pays fragiles reste toutefois significative après vérification de tous ces facteurs explicatifs, ce qui laisse à penser que le différentiel de croissance des États fragiles et des États résilients d'Afrique subsaharienne dépendrait d'autres facteurs non pris en compte dans le modèle.

Nous examinons également si le différentiel de croissance entre pays fragiles et résilients peut s'expliquer en partie par les écarts de taux d'investissement. En effet, dans les pays fragiles, l'investissement, tant public que privé, tend à être limité ou inefficace, du fait de divers goulets d'étranglement réglementaires ou institutionnels, d'institutions défaillantes et de capacités de mise en œuvre réduites. Comme souligné au chapitre 4, les pays qui semblent avoir atteint la résilience ont bénéficié d'investissements publics plus importants que les autres. De plus, dans les années 2000, les pays riches en ressources naturelles ont eux aussi réussi à tirer l'investissement public à la hausse, sur fond d'une explosion du marché des matières premières.

Les résultats (tableau 5.3, colonnes 3 et 4) dénotent un lien fort entre l'investissement, public et privé, et la croissance d'un pays⁶. Le coefficient négatif très sensible de l'indicateur de l'investissement privé multiplié par la variable muette de la fragilité rejoint l'hypothèse selon laquelle l'investissement privé serait moins efficace dans les États fragiles que dans les autres pays. En ce qui concerne l'investissement public, on note une relation positive très marquée dans le sous-échantillon des pays fragiles, conformément à l'hypothèse selon laquelle les vastes besoins en infrastructures de ces pays engendrent de très hauts rendements sur ce type d'investissement.

⁶ Afin de vérifier l'existence d'une causalité inverse, l'investissement privé a été retardé d'une période de cinq ans. En revanche, l'investissement public est plutôt considéré comme une variable de politique économique, d'où le recours dans ce cas aux valeurs contemporaines.

**Tableau 5.3. Expliquer la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013
(régression de panel, moyennes sur cinq ans)**

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	2.848 (2.072)	4.436** (2.153)	3.921* (2.219)	4.268** (2.120)
PIB initial par habitant (log)	-0.119 (0.276)	-0.291 (0.285)	-0.325 (0.312)	-0.431 (0.294)
Termes de l'échange (variation en %)	0.165*** (0.035)	0.153*** (0.034)	0.153*** (0.034)	0.148*** (0.033)
Variable muette de la fragilité	-1.588*** (0.506)	-1.461*** (0.525)	-0.335 (0.781)	-1.686* (0.901)
Inflation supérieure à 20 %		-2.385*** (0.585)	-2.115*** (0.584)	-1.934*** (0.562)
Investissement privé (retardé)			0.055** (0.028)	0.055** (0.027)
Inv. privé (ret.) x variable fragilité			-0.109** (0.049)	-0.120** (0.047)
Investissement public				0.049 (0.036)
Inv. public x variable fragilité				0.252*** (0.089)
Observations	207	207	192	192
Nombre de pays	42	42	40	40

Erreurs types entre parenthèses

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

Variable dépendante : croissance du PIB par habitant, moyenne sur cinq ans

Sources : calculs des services du FMI, sur la base des données des *Perspectives économiques mondiales*, de la base de données sur les conflits de l'université d'Uppsala et de Polity IV.

Tableau 5.4. Expliquer la croissance des pays d'Afrique subsaharienne, 1989–2013
(régression de panel, moyennes sur cinq ans)

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	3.569* (2.166)	7.431*** (2.604)	8.913*** (2.748)	4.492** (2.161)
PIB par habitant initial (log)	-0.559* (0.296)	-0.984*** (0.330)	-1.169*** (0.348)	-0.599** (0.300)
Termes de l'échange (variation en %)	0.137*** (0.032)	0.114*** (0.033)	0.119*** (0.033)	0.142*** (0.032)
Variable muette de la fragilité	-1.907* (1.067)	-1.639 (1.178)	-3.566** (1.675)	-2.175** (1.062)
Inflation supérieure à 20 %	-1.696*** (0.571)	-2.211*** (0.616)	-2.302*** (0.615)	-1.749*** (0.573)
Investissement privé (retardé)	0.066** (0.026)	0.106*** (0.027)	0.113*** (0.027)	0.066** (0.026)
Inv. privé (ret.) x variable fragilité	-0.081* (0.048)	-0.096* (0.053)	-0.120** (0.055)	-0.089* (0.048)
Investissement public	0.051 (0.035)	0.033 (0.045)	0.033 (0.045)	0.050 (0.035)
Inv. public x variable fragilité	0.294** (0.123)	0.334*** (0.129)	0.408*** (0.136)	0.326*** (0.122)
Contraintes sur l'exécutif	0.350*** (0.106)	0.218* (0.124)	0.220* (0.123)	
Etat de droit		0.770 (0.559)	1.307** (0.647)	
Etat de droit x variable fragilité			-1.859 (1.149)	
Degré de démocratie				0.214*** (0.070)
Observations	190	153	153	190
Nombre de pays	39	39	39	39

Erreurs types entre parenthèses

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

Variable dépendante : croissance du PIB par habitant, moyenne sur cinq ans

Sources : calculs des services du FMI, sur la base des données des *Perspectives économiques mondiales*, de la base de données sur les conflits de l'université d'Uppsala et de Polity IV.

Un autre facteur explicatif possible du différentiel de croissance entre pays fragiles et résilients pourrait être la qualité des institutions. Les travaux menés sur ce sujet ont confirmé l'hypothèse d'un lien étroit entre les facteurs institutionnels et la croissance économique dans les économies non considérées comme fragiles (par ex. David, Rodriquez Bastos et Mills 2011). Comme noté au chapitre 6, les études de cas mettent l'accent sur le rôle critique de politiques plus inclusives (par exemple le fait que le gouvernement tienne compte des intérêts de groupes importants sous-représentés par ailleurs) au lendemain d'un conflit pour atteindre la résilience. En outre, les pays devenus «résilients» ont renforcé leur structure institutionnelle, afin d'accroître la responsabilité des gouvernants. Nous avons représenté les institutions politiques et l'efficacité du gouvernement au moyen de deux valeurs à chaque fois (les contraintes sur l'exécutif et le degré de démocratie, pour les premières, et l'existence d'un État de droit et l'instabilité politique, pour la seconde) afin d'évaluer le lien entre institutions et croissance. Les résultats (tableau 5.4) font ressortir un lien fort entre la croissance et ces valeurs de qualité institutionnelle, tout particulièrement en ce qui concerne la représentativité et la responsabilisation de l'exécutif (degré de démocratie et contraintes, ou contre-pouvoir, sur l'exécutif), qui ont un effet positif sur la croissance.

Conclusions

Il ressort de l'analyse des différentes dimensions de la croissance menée dans le présent chapitre que les pays plus «résilients» que les autres, ou qui le sont devenus dans les années 2000, affichent depuis lors de meilleures performances économiques, plus durables, soutenues par des fondamentaux macroéconomiques plus solides, par un investissement privé plus présent et plus efficient, et par une meilleure gouvernance. En revanche, ces relations font défaut dans le cas des pays fragiles ou ayant régressé. Citons parmi les facteurs qui semblent favoriser les accélérations de croissance l'aide extérieure et l'investissement direct étranger, mais surtout aussi la responsabilisation du gouvernement, représentée par les contraintes sur l'exécutif ou par le degré de démocratie. Stabilité macroéconomique et investissement public sont absolument essentiels pour assurer une croissance durable dans les pays fragiles. Enfin, l'investissement public a un impact beaucoup plus marqué sur la croissance des États fragiles que dans les autres pays.

6

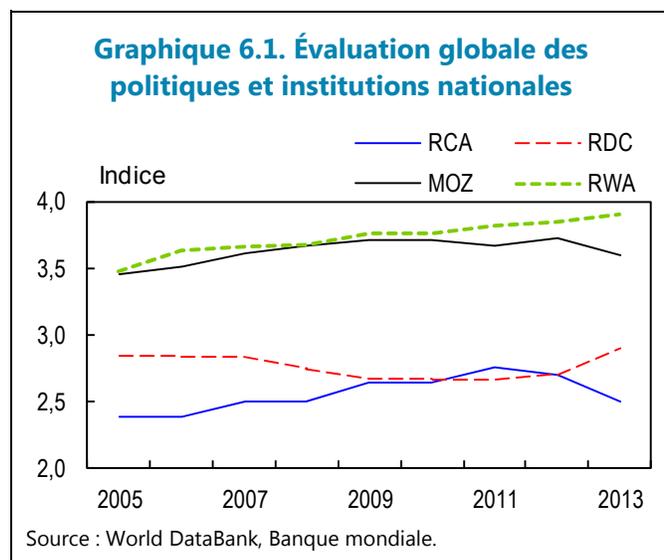
Études de cas

Les causes de fragilité étant liées non seulement aux conditions politiques et économiques présentes, mais aussi à l'histoire des sociétés, il n'existe pas de feuille de route universelle pour parvenir à la résilience. Ce chapitre examine l'expérience de plusieurs pays susceptible d'apporter un éclairage complémentaire sur les facteurs de renforcement de la capacité de résilience. La première partie compare quatre pays (Rwanda, Mozambique, République démocratique du Congo [RDC] et République centrafricaine [RCA]), dont deux sont parvenus à la résilience tandis que les deux autres ont peu progressé. L'étude de trois autres pays (Éthiopie, Mali et Sierra Leone) présentée dans la deuxième partie apporte d'autres éléments d'information sur les facteurs de résilience, les différentes approches des réformes et les risques inhérents au processus de transition.

RWANDA, MOZAMBIQUE, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ET REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

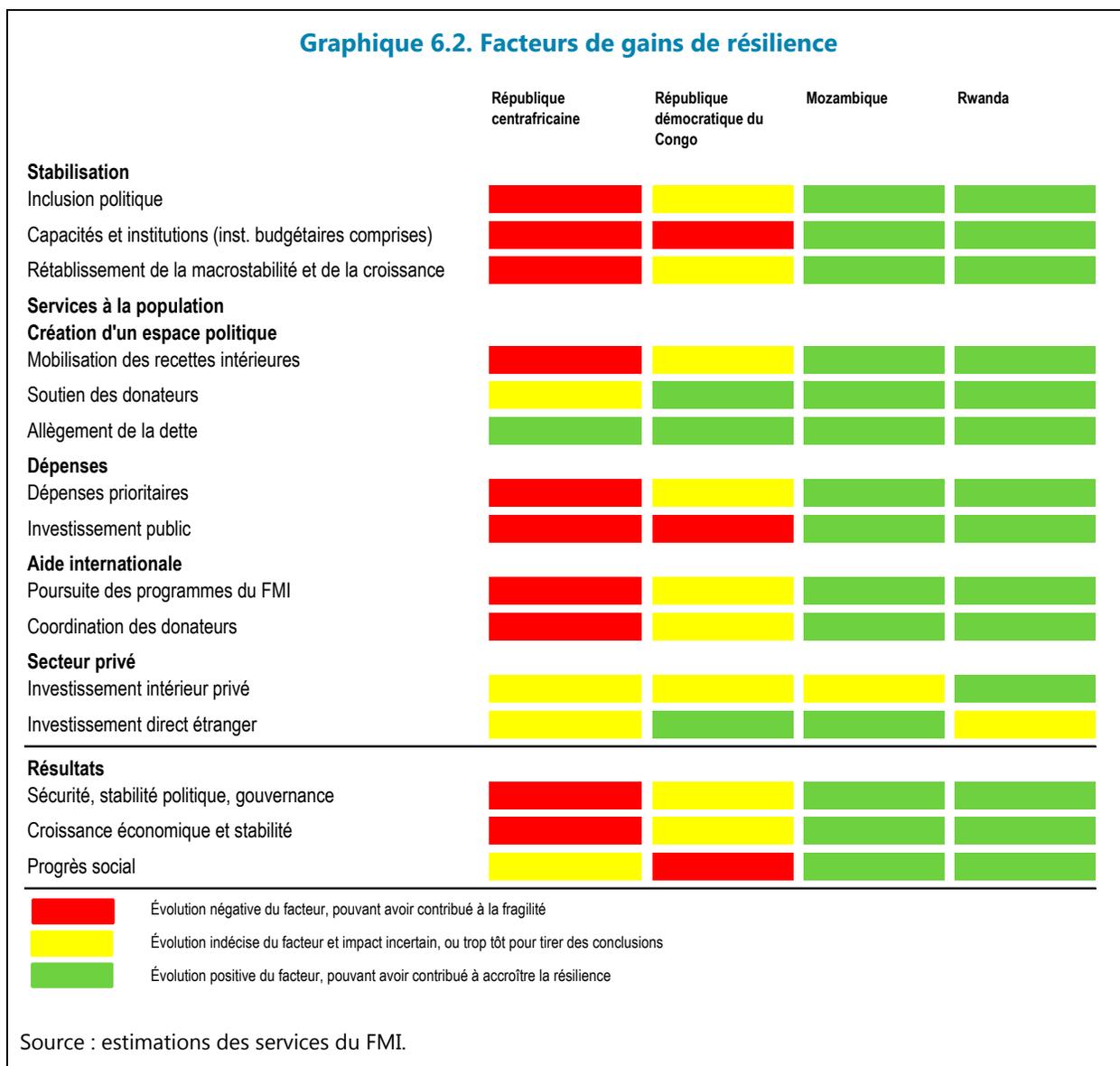
Cette partie compare les expériences respectives de quatre pays. Le Rwanda (un pays sans littoral et pauvre en ressources naturelles) et le Mozambique (un pays côtier pauvre en ressources) sont sortis d'un conflit dans la première moitié des années 90, ont reconstitué leurs capacités et leurs institutions dans les dix ans qui ont suivi et sont parvenus à gagner en résilience, comme en témoignent leurs notes à l'évaluation des politiques et institutions nationales (ÉPIN), régulièrement supérieures à 3,2 depuis le milieu des années 2000

(graphique 6.1). Les deux autres pays, la RDC et la RCA, ont eu en revanche bien plus de difficultés à gagner en résilience. En RDC, un pays côtier riche en ressources, le conflit s'est achevé par un accord de paix en 2001 et des élections générales en 2003. Bien que sa note ÉPIN ait initialement enregistré des progrès encourageants, ce pays n'est pas parvenu à atteindre un niveau de non-fragilité. La RCA, pays sans littoral et riche en ressources, s'est enlisée dans des crises politiques et civiles à répétition depuis son indépendance en 1960, avec une longue succession de coups d'État et de guerres civiles. L'accord de paix de 2007 avait marqué le début d'une nouvelle ère de



stabilisation, mais le pays est retombé dans le conflit en 2012, effaçant en grande partie les progrès accomplis les années précédentes.

Bien que ces quatre pays présentent des similitudes sur le plan des politiques et des priorités, ils se différencient par plusieurs éléments; c'est ce que montre le graphique 6.2, qui présente une évaluation subjective, mais révélatrice, des différents facteurs en jeu dans le processus de transition (voir ci-dessous).



Stabilisation

Inclusion politique et contrepouvoirs.

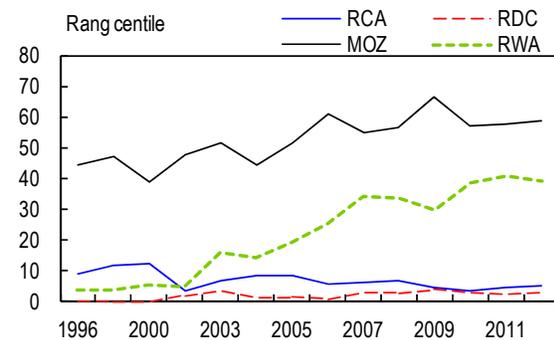
L'histoire des quatre pays étudiés ici montre qu'un règlement politique suffisamment inclusif est le fondement de la paix et des gains de résilience. Il faut souligner que le qualificatif «inclusif» dénote le degré d'inclusion des intérêts de groupes précédemment non représentés ou concurrents; il ne signifie pas nécessairement que le système est inclusif comme dans une démocratie opérationnelle. Au Rwanda et au

Mozambique, des gouvernements représentatifs ont défini très tôt leurs objectifs politiques, économiques et sociaux, et ont adopté des dispositions institutionnelles suffisantes pour en assumer la responsabilité (l'Accord général de paix de 1992 au Mozambique et, au Rwanda, la formation, en juillet 1994, d'un gouvernement d'unité nationale représentant cinq partis politiques et incorporant les principales dispositions des Accords d'Arusha de 1993). La stabilité politique observée dans ces deux pays depuis les années 90 montre que ces efforts ont été fructueux jusqu'ici (graphique 6.3), bien que la transition politique ne soit pas encore achevée. En

RDC, le règlement politique (Acte final du Dialogue Inter-Congolais en 2003) semble tenir bon, mais il devra résister à l'épreuve du temps. En RCA, la reprise du conflit en 2012/13 témoigne de la mise en œuvre insuffisante des accords de partage du pouvoir conclus en 2007/08 et en 2012.

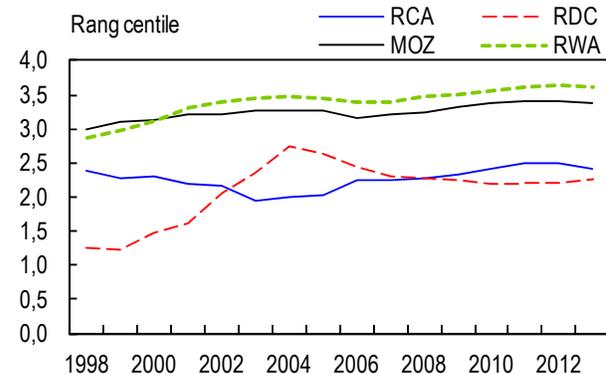
Capacité et institutions. Bien qu'ils aient eu des résultats différents d'un pays à l'autre, les efforts de reconstitution des capacités économiques et des institutions ont été partout axés sur trois domaines : gestion des finances publiques, en particulier le processus budgétaire, mobilisation des recettes et renforcement de la banque centrale et du secteur bancaire. Il était important de reconstruire les systèmes de gestion des finances publiques, non seulement pour la transparence, la responsabilité et l'inclusion, mais aussi pour l'inclusion progressive de l'aide des donateurs dans les budgets nationaux. Aux côtés d'autres

Graphique 6.3. Instabilité politique/absence de conflit



Source : base de données des indicateurs de gouvernance mondiale, Banque mondiale.

Graphique 6.4. ÉPIN — Gestion et institutions du secteur public



Source : World DataBank, Banque mondiale.

institutions financières internationales et de donateurs bilatéraux, le FMI a soutenu ces efforts en apportant une assistance technique et en dispensant des formations dans ses domaines d'expertise privilégiés. Des quatre pays, le Rwanda et le Mozambique sont ceux qui ont le mieux réussi (graphique 6.4), bien que leur programme de réforme ne soit pas encore achevé. Le Rwanda a rétabli le processus budgétaire, le parlement adoptant des lois de finance annuelles depuis 1998, et avait globalement reconstitué son système de gestion des finances publiques au milieu de la première décennie 2000. L'administration fiscale a été renforcée et demeure une priorité pour les autorités. La capacité de gestion de la politique monétaire de la banque centrale s'est améliorée rapidement, mais la réforme du secteur bancaire s'est avérée difficile et plus lente que prévu. Au Mozambique, les réformes de l'administration fiscale ont grandement contribué à l'augmentation régulière des recettes publiques observée depuis 1999, et la loi de gestion des finances publiques de 2002 a rendu l'exécution du budget plus transparente. Les fonctions de la banque centrale ont été rationalisées au début de la première décennie 2000, bien que l'indépendance de cette institution et la restructuration du secteur bancaire aient été plus lentes. La RDC avait progressé dans les deux ans qui ont suivi l'accord de paix, mais elle a régressé depuis. Ce pays a peiné à maintenir ses bonnes performances économiques initiales en raison de l'instabilité politique et de conflits récurrents, ceux-ci étant également alimentés par l'absence de réforme, notamment le soutien limité apporté à l'intégration économique des anciens combattants. Les contraintes budgétaires et des chocs sur les recettes se sont traduits par de faibles dépenses en faveur des pauvres et des investissements modestes. En 2005, un nouveau cycle d'élections et un assouplissement de la politique budgétaire ont entraîné une forte inflation et une diminution des réserves de change, des retards dans l'accomplissement des réformes, tandis que la pauvreté omniprésente et d'autres vulnérabilités exposaient le pays aux crises et aux régressions. La RCA avait elle aussi accompli quelques progrès dans ces domaines, mais ceux-ci ont été effacés par la reprise des conflits.

Stabilité macroéconomique. La stabilité macroéconomique, perdue dans tous les pays lors des conflits, a été rétablie dans les deux à quatre ans qui ont suivi le retour à la paix dans la plupart des cas. Le Mozambique, le Rwanda et la RDC ont tous pris rapidement des mesures pour libéraliser les prix et le régime des changes, contrôler la croissance de la masse monétaire et supprimer d'autres contrôles de l'État sur l'économie et le secteur financier, ce qui a facilité une consolidation rapide et l'adoption d'une économie de marché, tandis que l'élaboration des politiques économiques et les capacités étaient progressivement renforcées. Le Mozambique et le Rwanda ont ensuite amorcé un net rebond post-conflit marqué par une accélération durable de la croissance, suivi d'une stabilisation quelques années plus tard. En RDC, au contraire, l'érosion persistante de l'économie et de l'État ont nui à sa capacité de rétablissement rapide. Malgré la stabilité macroéconomique retrouvée et la reprise d'une croissance de 5 à 6 %, le pays n'a pas enregistré de rebond post-conflit comparable à celui du Rwanda ou du Mozambique, et l'inflation est restée relativement forte pendant plusieurs années. De même en RCA, en dépit d'une inflation faible et de la stabilité des taux de change résultant de l'appartenance à la Communauté financière africaine (CFA),

les progrès vers la stabilité macroéconomique ont été modestes et la croissance restait faible avant que le pays ne se retrouve pris dans les conflits.

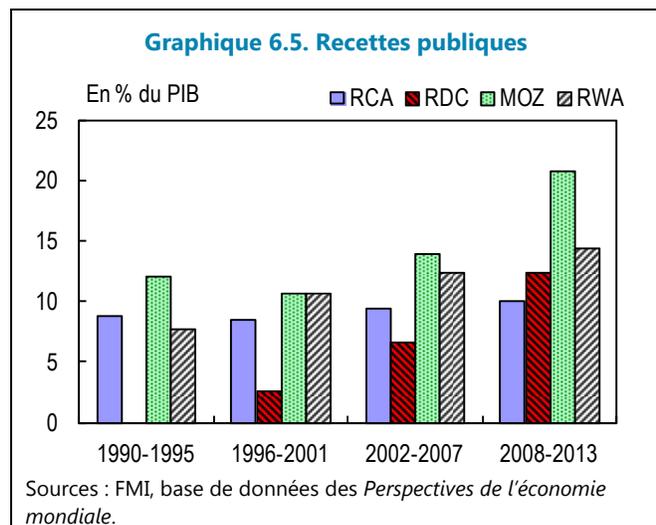
Services publics

Espace politique. Le retour à des systèmes de marché libéraux au Mozambique, au Rwanda, et en RDC a aidé à retrouver la stabilité macroéconomique, mais aussi à créer un espace politique. La déréglementation des prix n'a que temporairement accéléré l'inflation et lorsque les incitations de marché et les politiques de stabilisation ont commencé à porter leurs fruits, l'inflation a diminué et les revenus réels ont augmenté. De plus, la libéralisation du régime commercial a facilité l'entrée à moindres prix des produits dont le pays avait besoin. La déréglementation des changes a également élargi l'espace politique et contribué à développer les réserves en devises. La RCA, en revanche, a peiné à constituer un espace politique suffisant, car elle n'a pas pu ajuster suffisamment sa politique budgétaire, notamment en mobilisant des recettes et en accomplissant des réformes, la récurrence des conflits compliquant toutes les mesures.

Espace budgétaire

Mobilisation des recettes. Les quatre pays étudiés se sont tous efforcés de mobiliser des recettes intérieures, mais avec des résultats inégaux. Les progrès ont été remarquables au Mozambique, au Rwanda et en RDC (bien que la RDC soit partie de très bas et que ses bonnes performances tiennent aux recettes d'hydrocarbures), tandis que la RCA n'a que peu progressé, voire pas du tout (graphique 6.5).

Soutien des donateurs. Les quatre pays ont bénéficié d'aides importantes, notamment au sortir des conflits. Les flux d'aide à la RDC, au Mozambique et



au Rwanda ont en effet représenté 50 % du PIB en moyenne dans les années qui ont immédiatement suivi le conflit pour se stabiliser ensuite autour de 20 % du PIB par an. L'aide apportée à la RCA a été bien plus modeste, avoisinant 10 % du PIB, et a fluctué au gré de l'instabilité et des conflits récurrents. Bien que la capacité d'absorption de très fortes augmentations des flux d'aide par les pays receveurs suscite des préoccupations, l'analyse des chapitres 4 et 5 montre que des niveaux d'aide élevés peuvent être importants pour la résilience — par exemple pour la reprise de la croissance et l'expansion de l'espace budgétaire afin de faciliter l'investissement public.

Allègement de la dette. Les allègements de dette consentis dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale ont ramené la dette des quatre pays à un niveau soutenable, mais du point de vue des gains de résilience, le facteur décisif a été l'utilisation qui a été faite en dernier ressort de l'espace budgétaire additionnel. L'allègement du service de la dette, qui a dégagé des ressources représentant 1,5 à 2 % du PIB par an, devait accroître les dépenses sociales et prioritaires. Cependant, l'augmentation des dépenses dans ces domaines imputable à ces ressources n'a pas été la même partout.

Dépenses prioritaires. Les quatre pays ont établi, dans le cadre d'un processus consultatif participatif, des documents de stratégie de réduction de la pauvreté dans lesquels ils ont défini leurs priorités de développement. Les dépenses affectées à ces priorités de développement économique, institutionnel et humain sont une bonne mesure de l'engagement du gouvernement à leur égard et, plus généralement, à la réalisation d'une société plus inclusive. L'augmentation la plus forte et la plus durable des dépenses prioritaires a été enregistrée au Mozambique : de 6 % du PIB en 1990, celles-ci sont passées à 15 % environ au début de la première décennie 2000, puis autour de 20 % plus récemment. De même, le Rwanda a progressivement mais régulièrement augmenté ses dépenses prioritaires, de 4 % du PIB en 1999 à environ 12 % à 14 % du PIB en 2008–12. En RDC et en RCA, en revanche, les dépenses prioritaires en pourcentage du PIB sont restées voisines de 6 % et de 2–3 %, respectivement.

Investissement public. L'investissement public joue un rôle important dans la reconstruction des infrastructures, l'attractivité du pays pour l'investissement privé et l'accélération de la croissance (comme le montre le chapitre 5). Sur la période examinée, le Mozambique a fait mieux que les autres pays, tandis que le Rwanda a amorcé un rattrapage au début de la première décennie 2000, le ratio d'investissement des deux pays se situant aujourd'hui entre 12 et 15 % du PIB. La RDC et la RCA sont restées quant à elles très en dessous de ces niveaux. L'investissement public en RDC est récemment passé de près de 0 % à plus de 5 % du PIB, tandis qu'il poursuit sa tendance baissière à long terme en RCA, ayant récemment atteint 3 % du PIB. Outre le volume de l'investissement public, son efficacité est elle aussi importante, tant du point de vue de la sélection et de l'exécution des projets que de la qualité des résultats. Sur ce dernier critère, le Mozambique et, en particulier, le Rwanda, affichent une meilleure qualité d'infrastructures que de nombreux autres pays d'Afrique subsaharienne (FMI, 2014b, chapitre 3, graphique 3.4).

Aide internationale

Coordination des donateurs. Dans tous les pays hormis la RCA, la coordination de l'aide a été progressivement renforcée lorsque l'aide au développement a commencé à se substituer à l'aide humanitaire d'urgence. Au Mozambique, la coordination des donateurs a été amorcée au milieu des années 90 et formalisée en 2000, les interventions étant coordonnées dans plusieurs domaines (réforme de la fiscalité, secteur financier, commerce, stratégie de réduction de la pauvreté, développement du secteur privé, santé et éducation). Au Rwanda,

les donateurs ont entrepris de coordonner leurs actions en 1998 avant de formaliser leur partenariat en 2003, en finançant une unité de coordination de l'aide au ministère des Finances chargée de la coordination des examens des dépenses publiques, des études macroéconomiques et du suivi des stratégies de réduction de la pauvreté. En RDC, la coordination des donateurs a été renforcée en 2005 et un cadre d'assistance au pays couvrant 95 % de l'aide extérieure a été instauré en 2008. En RCA, en revanche, les donateurs n'ont pas formalisé la coordination de leurs interventions en raison de l'échec de plusieurs tentatives pour former un groupe consultatif international avec le gouvernement.

Programmes soutenus par le FMI. Le FMI est en étroit contact avec le Rwanda et le Mozambique et a très tôt déployé des programmes de soutien aux stratégies économiques des autorités. Outre l'aide technique et financière directe qu'ils ont apportée aux stratégies des pays, les programmes du FMI ont eu l'avantage d'inciter d'autres donateurs à consentir des aides (Bal-Gunduz et Crystallin 2014). Le FMI a soutenu le Mozambique dès avant la fin du conflit — le pays a mis en œuvre cinq programmes à moyen terme entre 1987 et mi-2007 avant de passer à un instrument de soutien à la politique économique. Après le génocide, en 1994, le Rwanda a d'abord été soutenu par des facilités d'urgence (1995, 1997) pendant que les capacités étaient reconstituées en vue de mettre en œuvre un programme de tranches supérieures de crédit. Depuis 1998, le FMI a soutenu une série de programmes économiques à moyen terme par des facilités d'ajustement structurel et, plus récemment, par un instrument de soutien à la politique économique. La RDC a dû attendre 2002 pour bénéficier d'un programme soutenu par le FMI, car elle n'avait pas honoré ses échéances. Après l'apurement des arriérés, elle a bénéficié de deux facilités élargies de crédit, l'une en 2002–06 et l'autre en 2009–12, bien que ses performances dans le cadre de ces programmes aient été inégales, l'incertitude politique et les tensions sociales s'ajoutant aux faibles niveaux des dépenses prioritaires. Enfin, les rapports de la RCA avec le FMI ont été marqués par de longues interruptions entre les programmes, liées aux crises récurrentes.

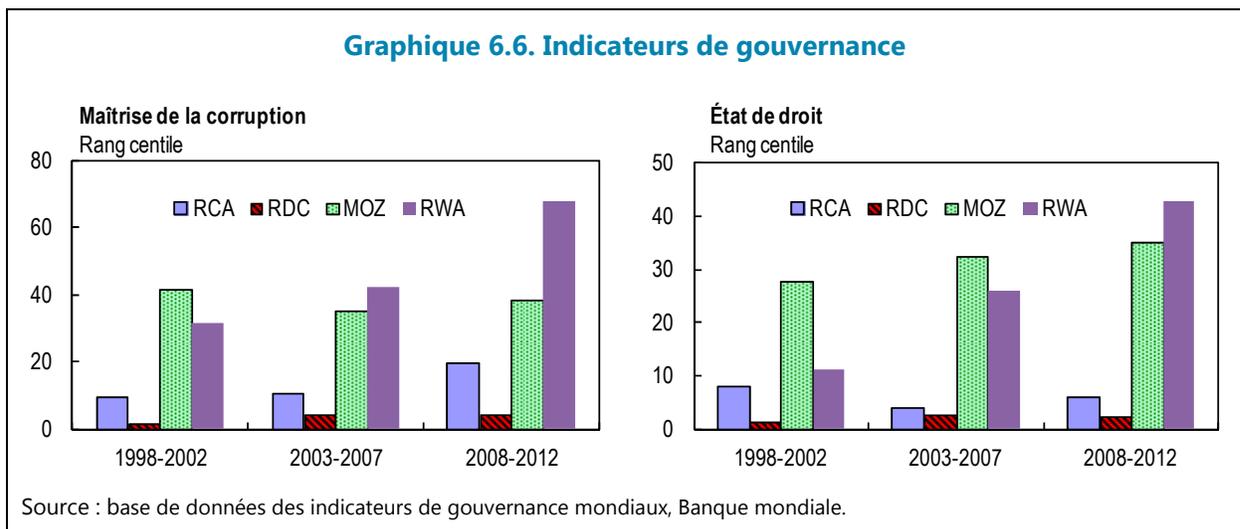
Secteur privé. Le secteur privé — tout au moins le secteur privé formel dont les données rendent compte — ne semble pas avoir joué un rôle important dans les premières phases du redressement hormis l'investissement direct étranger dans les pays riches en ressources et au Mozambique¹. Au Mozambique, l'investissement intérieur privé a été relativement modeste, de 6,5 à 7 % du PIB en moyenne dans les années 90 et 2000, mais il a bondi à plus de 30 % du PIB depuis 2009, après la découverte d'importants gisements de gaz et de charbon (une partie de cette augmentation est liée à l'investissement direct étranger). Au Rwanda, l'investissement privé s'est progressivement redressé et avoisinait 12 % du PIB récemment. En RDC, il a connu de fortes fluctuations liées à l'instabilité politique et à l'insécurité. Enfin en RCA aussi,

¹ En RDC, l'investissement direct étranger est proche de zéro depuis les années 70, mais il a décollé en 2002/03 après la fin de la guerre civile et la stabilisation politique qui a suivi. En RCA, l'investissement direct étranger a connu une évolution comparable, bien que son augmentation après le rétablissement de la paix ait été bien plus modeste, culminant à 6 % du PIB en 2009.

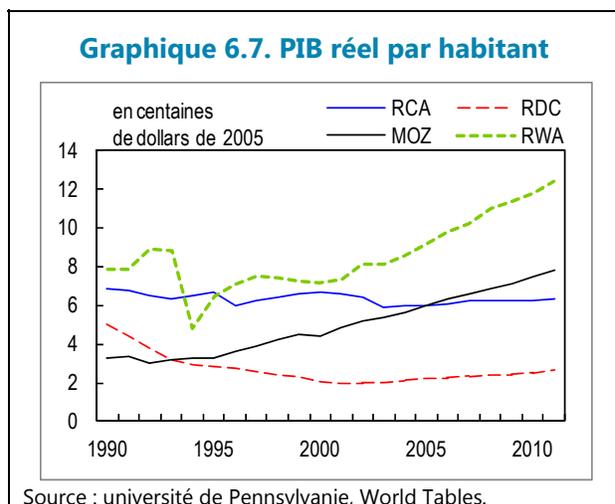
l'investissement privé a souffert de l'instabilité politique; bien qu'il ait augmenté après l'accord de paix de 2007, il n'a pas dépassé 8 % du PIB au cours des vingt dernières années.

Résultats

Sécurité, stabilité politique et gouvernance. Le Mozambique et le Rwanda ont tous deux suivi une approche menant à la stabilité politique et évité les conflits. Ces deux pays se sont également efforcés d'améliorer la gouvernance, comme en témoignent leurs notes plus élevées aux indicateurs d'efficacité de la gouvernance, de qualité de la réglementation, de maîtrise de la corruption et d'état de droit (graphique 6.6). La RCA et la RDC n'ont fait que peu de progrès dans ces domaines.



Croissance économique. Le revenu réel par habitant progresse régulièrement au Rwanda et au Mozambique depuis le milieu des années 90 et cette tendance s'est accélérée au cours des dix dernières années (graphique 6.7). Il semble que les réformes économiques de deuxième génération engagées dans ces deux pays depuis le début des années 2000 aient soutenu et accéléré la croissance après le rebond postérieur au conflit. Le Mozambique a poursuivi ses réformes visant à mobiliser davantage de recettes et à mieux gérer les finances publiques, ainsi que ses efforts d'amélioration de la gouvernance et du dispositif de lutte contre la corruption; il a en outre engagé des réformes destinées à renforcer les secteurs monétaire et financier, le cadre de gestion des ressources naturelles, mais aussi à améliorer le climat des affaires et des investissements. Le Rwanda a lui aussi axé



ses réformes sur le climat des affaires et des investissements, et a notamment engagé des réformes du secteur financier et du droit qui ont stimulé les échanges et la diversification et augmenté la productivité agricole. Malheureusement, la RDC et la RCA n'ont pas aussi bien réussi dans ces domaines.

Progrès social. La stabilité politique et macroéconomique, la croissance, des dépenses sociales plus élevées et l'investissement ont permis de fortes améliorations des indicateurs sociaux aussi bien au Rwanda qu'au Mozambique (tableau 6.1). Dans ces deux pays, les taux de pauvreté ont diminué (quoiqu'ils restent élevés), les taux de scolarisation ont augmenté et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a reculé. La RCA semble avoir progressé sur le plan de la réduction de la pauvreté et des taux nets de scolarisation, bien que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ne se soit guère amélioré. En RDC en revanche, la pauvreté et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans sont restés élevés.

Tableau 6.1. Indicateurs sociaux, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Mozambique et Rwanda

	Données les plus anciennes	Données les plus récentes
A. Taux de pauvreté à 1,25 \$ par jour (PPA, en % de la population)		
République centrafricaine	83	63
République démocratique du Congo	n.d.	88
Mozambique	81	60
Rwanda	75	63
B. Taux net de scolarisation, primaire et secondaire		
République centrafricaine	59	69
République démocratique du Congo	70	79
Mozambique	73	91
Rwanda	95	103
C. Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)		
République centrafricaine	168	164
République démocratique du Congo	181	168
Mozambique	228	103
Rwanda	180	90

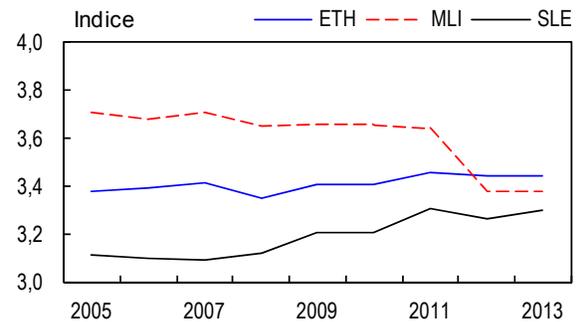
Source : Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement mondial.
Note : Données les plus anciennes : 1992–2000; données les plus récentes : 2006–12.

ÉTHIOPIE, MALI ET SIERRA LEONE

Cette section examine l'expérience de l'Éthiopie, du Mali et de la Sierra Leone afin d'apporter un complément d'éclairage sur les facteurs de résilience et de souligner les risques inhérents au processus de transition.

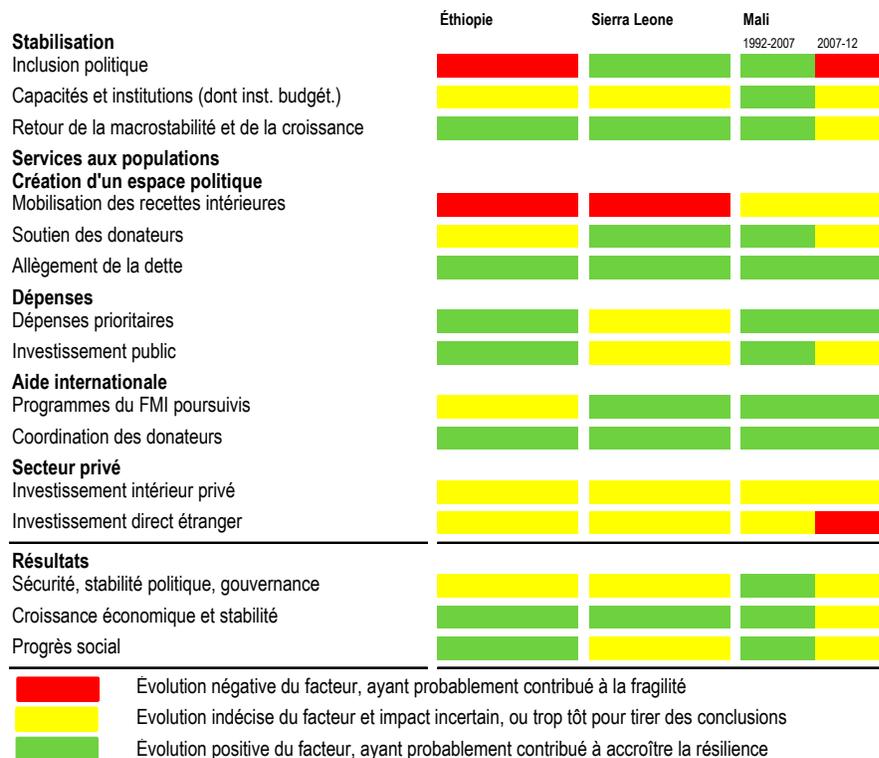
L'Éthiopie a suivi une trajectoire de développement assez différente de celle des autres pays, qui a donné des résultats positifs et évité la régression à l'époque du conflit frontalier avec l'Érythrée. Le Mali a alterné des phases de fragilité et de résilience, essentiellement dues à des problèmes ethniques non résolus et aux effets de contagion des problèmes de sécurité d'autres pays. La Sierra Leone a progressé depuis les années 90, mais la récente pandémie d'Ébola a menacé d'éroder les gains obtenus jusqu'ici. Le graphique 6.9 résume les principaux aspects du parcours de ces pays vers la résilience.

Graphique 6.8. Évaluation globale de la politique et des institutions nationales



Source : World DataBank, Banque mondiale.

Graphique 6.9. Facteurs renforçant la résilience



Source : estimations des services du FMI.

Éthiopie — un cas atypique?

Au début des années 90, l'Éthiopie a émergé d'une longue guerre civile (1974 à 1991) qui trouve ses origines dans de profonds clivages idéologiques et ethniques. Le système de planification centrale mis en place sous la dictature communiste de Mengistu avait généré une croissance économique faible, doublée d'un recul du revenu par tête et d'une forte inflation. Les politiques publiques avaient aussi contribué à des famines récurrentes qui ont alimenté le conflit. Après le renversement de Mengistu en 1991, le pays s'est doté d'une nouvelle constitution et a adopté un système multipartite, avec une première élection organisée en 1993, même s'il faut souligner que le partage des pouvoirs au niveau de l'appareil central de l'État restait limité. Mais depuis, l'engagement du gouvernement en faveur de la croissance, de la lutte contre la pauvreté et des politiques sociales a contribué à la stabilité et aux progrès. Le programme de développement a été soutenu par une stratégie nationale de réduction de la pauvreté établie dans le cadre d'un large processus participatif et par la dévolution de pouvoirs (y compris des compétences budgétaires) aux gouvernements régionaux, représentatifs de la diversité ethnique et linguistique.

La stabilité macroéconomique a été restaurée et la croissance a bondi. Les capacités institutionnelles et administratives ont été reconstituées dans les deux ou trois ans qui ont suivi le changement de gouvernement, bien qu'un ralentissement des progrès ait été observé par la suite. Les autorités ont mis en œuvre un ambitieux programme comprenant la libéralisation des prix et des échanges, une réforme de la structure des taux d'intérêt, des réformes fiscales, une loi sur l'entreprise publique ainsi qu'un code des investissements et un code du travail. Une dévaluation de 59 % de la monnaie nationale (le birr) en 1992 a aidé à restaurer la compétitivité et consolidé les réserves de change. La croissance s'est accélérée, dépassant 6 % par an dans les années 2000.

Bien que plusieurs chocs, dont un conflit frontalier avec l'Érythrée en 1998–2000, aient menacé ces progrès, la stabilité l'a emporté. Les dépenses consacrées à la défense sont montées en flèche, culminant à 13 % du PIB et à 40 % des dépenses totales, avec, à la clé, un effet d'éviction sur l'investissement public et les dépenses sociales. La diminution de l'aide extérieure enregistrée suite au conflit a amenuisé un peu plus l'espace budgétaire. De plus, le pays a subi une grave sécheresse et une détérioration de ses termes de l'échange (due à la baisse des cours internationaux du café). La situation s'est améliorée après un accord de paix conclu en 2000, qui s'est accompagné d'une réduction de moitié des dépenses du secteur de la défense, d'une augmentation des dépenses prioritaires et de la reprise de l'aide internationale. La dépréciation de la monnaie a eu elle aussi un effet positif.

L'Éthiopie est parvenue à la résilience dans les années 90, comme il ressort de ses meilleures notes ÉPIN et de l'absence de conflits majeurs. Bien que ce pays soit généralement considéré comme un modèle de développement «atypique», sa trajectoire vers la résilience présente de nombreux éléments présents dans les pays examinés dans la première partie qui ont réussi :

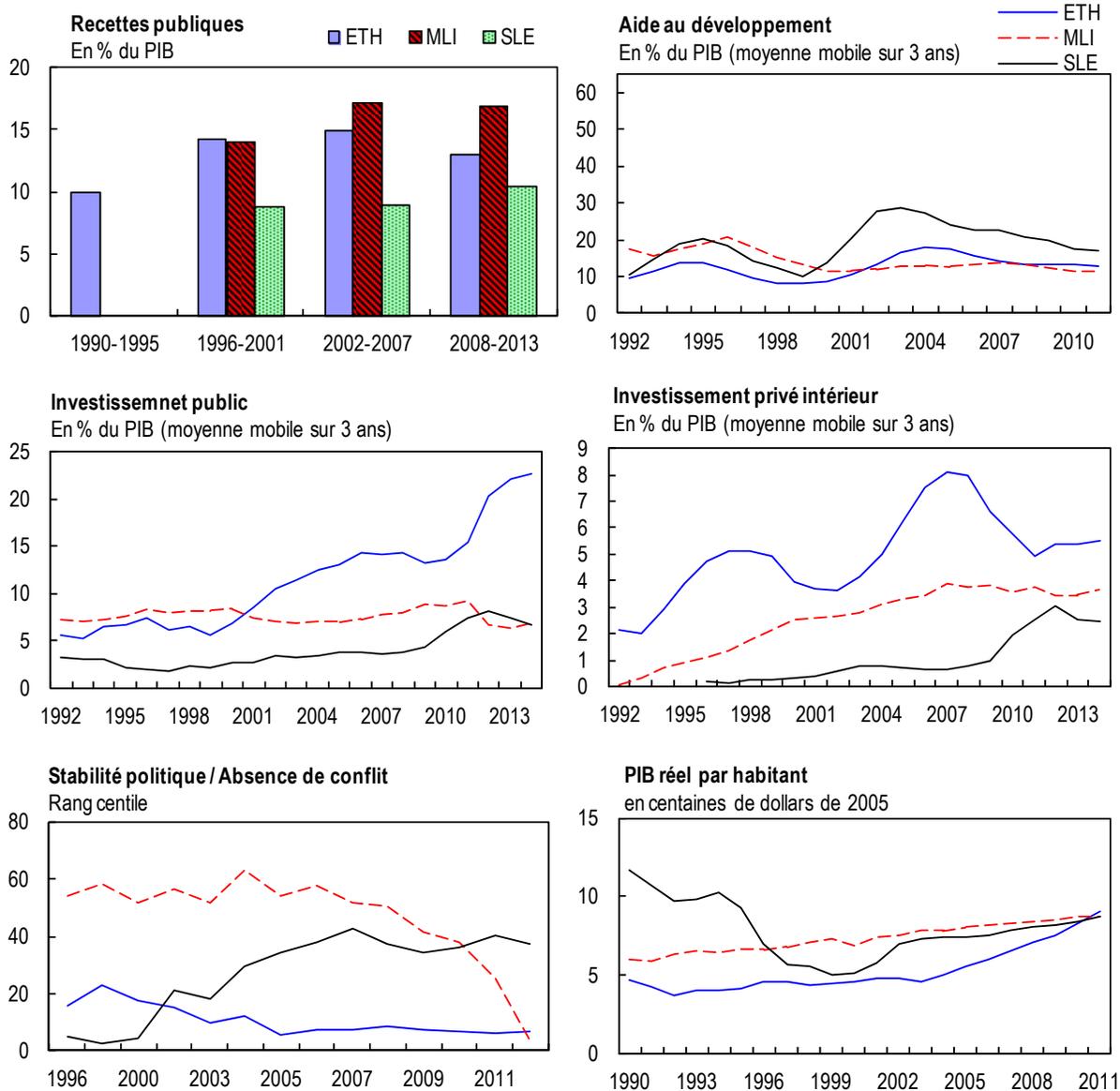
- **Espace budgétaire.** L'Éthiopie a bénéficié d'une aide internationale conséquente, mais pas autant que le Rwanda et le Mozambique. Outre les fonds procurés par les donateurs, le gouvernement s'est appuyé sur le financement intérieur plus que sur l'emprunt étranger ou les recettes intérieures pour financer l'investissement public et les dépenses sociales (graphique 6.10).
- **Services publics.** L'Éthiopie a obtenu de bons résultats dans ce domaine et ce de manière régulière. L'engagement ferme du gouvernement en faveur du développement social s'est traduit par des dépenses publiques prioritaires représentant 10 à 13 % du PIB par an depuis 1999, tandis que l'investissement public a fortement augmenté, passant de 6 % du PIB à plus de 20 %, plus que les autres pays qui investissent beaucoup comme le Mozambique.
- **Secteur privé.** Le secteur privé n'a pas joué un rôle majeur dans la transition éthiopienne. L'investissement privé s'est développé jusqu'au milieu des années 2000, mais il est resté assez bas depuis (graphique 6.10). Pour progresser dans ce domaine, il faudra revoir la réglementation et les règles applicables à l'investissement direct étranger (celui-ci avait légèrement augmenté entre 1995 et 2004 pour atteindre 4,3 % du PIB, mais il a ensuite reculé) et un nouveau regard sur l'environnement des investissements en général, en particulier l'état de droit, la qualité de la réglementation et la maîtrise de la corruption.

L'approche de la résilience adoptée par l'Éthiopie — qui, fondamentalement, n'est pas très différente de celle du Rwanda et du Mozambique — a donné de remarquables résultats. Le principal facteur distinctif semble avoir été le rôle plus proéminent de l'État dans l'orientation des ressources vers les secteurs sociaux et les investissements d'infrastructure. Toutefois, sur longue durée, le rôle de l'État et la forte dépendance du pays à l'égard du financement intérieur ont des limites, et le secteur privé devra jouer un rôle plus important. Et bien que l'engagement du gouvernement à l'égard des politiques sociales et de la décentralisation semble avoir apaisé les tensions ethniques et sociales, la faiblesse des indicateurs de gouvernance indique qu'il faudra régler d'autres aspects, moins tangibles, de l'économie politique.

Mali — une régression temporaire?

Le Mali est un cas complexe, qui connaît depuis longtemps des difficultés entourant la lutte des Touareg pour l'indépendance et les problèmes de sécurité régionale. Après son indépendance en 1960, le Mali a été gouverné par un gouvernement monopartite dirigé par le Président Keita. En 1968, un coup d'État a installé un gouvernement militaire sous le président Moussa Traoré. En 1991/92, des manifestations de masse ont entraîné la chute de ce gouvernement, une nouvelle constitution démocratique et la première élection libre multipartite au Mali. Un pacte national a été négocié avec les Touareg, qui reconnaissait leur statut particulier dans le nord du pays et laissait entrevoir des gains d'autonomie ultérieurs.

Graphique 6.10. Éthiopie, Mali et Sierra Leone : sélection d'indicateurs



Sources : FMI, base de données des perspectives de l'économie mondiale; université de Pennsylvanie, World Tables; World DataBank, Banque mondiale; calculs des services du FMI.

Après les élections du début des années 90, le gouvernement a engagé un ensemble de réformes économiques fructueuses. La rationalisation et le renforcement de la politique et de l'administration fiscales ont stimulé les recettes budgétaires qui, associées à l'augmentation de l'aide et à l'allègement de la dette, ont accru l'espace budgétaire. La gestion des finances publiques s'est améliorée. La dévaluation du franc CFA opérée en 1994 dans le contexte de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, dont le Mali est membre, a eu un effet positif sur la compétitivité internationale du pays. Des privatisations et des améliorations apportées à la gestion des entreprises publiques ont abaissé les coûts

budgétaires et les engagements éventuels et ont aidé à renforcer la concurrence, de même que la libéralisation des échanges au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

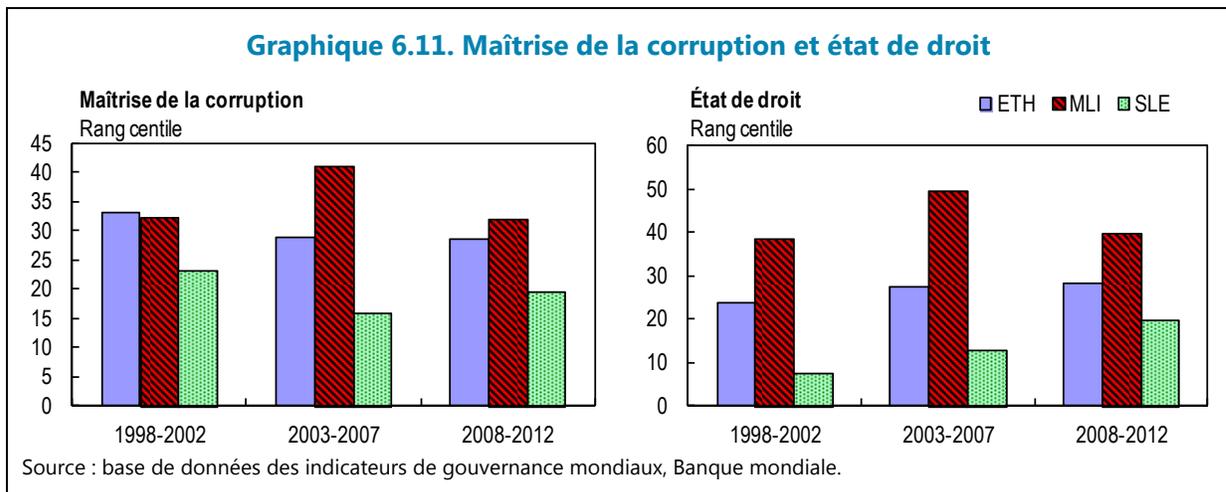
Depuis le milieu des années 90, le PIB réel croît chaque année de 5 à 6 % en moyenne tandis que l'inflation reste modérée, si l'on écarte la brève flambée qui a suivi la dévaluation du franc CFA. Les dépenses sociales prioritaires ont été maintenues autour de 15 % du PIB en moyenne et l'investissement public s'est élevé à 8-9 % du PIB. Le pays a accompli de réels progrès sur le plan des indicateurs sociaux, le taux de pauvreté étant ramené de 86 % à 50 % tandis que les taux nets de scolarisation passaient de 5 % à 69 % (tableau 6.2).

Tableau 6.2. Indicateurs sociaux : Éthiopie, Mali et Sierra Leone		
	Données les plus anciennes	Données les plus récentes
A. Taux de pauvreté à 1,25 \$ par jour (PPA, en % de la population)		
Éthiopie	61	31
Mali	86	50
Sierra Leone	63	52
B. Taux net de scolarisation, primaire et secondaire		
Éthiopie	23	79
Mali	5	69
Sierra Leone	n.d.	n.d.
C. Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)		
Éthiopie	228	77
Mali	309	176
Sierra Leone	264	185
Source : Indicateurs du développement mondial.		
¹ Premières données disponibles en 1992-2000 ; dernières données disponibles en 2006-2012.		

Cependant, le conflit non réglé autour de l'indépendance des Touareg a entraîné un retour en arrière à la fin des années 2000. Les rébellions des Touareg — récurrentes dans l'histoire pré- et postcoloniale du Mali — ont repris, accompagnées d'incursions d'islamistes radicaux venus d'Algérie et de Libye. Face à la montée des pressions, un coup d'État militaire s'est produit en 2012. Les Touareg, qui avaient rapidement pris le contrôle du nord et déclaré l'indépendance, ont été attaqués par des groupes radicaux qui les avaient soutenus. L'avancée subséquente de ces groupes radicaux vers le sud du pays a été contenue par une intervention militaire multinationale début 2013. La junte qui avait pris le pouvoir a cédé la place à un gouvernement d'unité nationale de transition, mais le conflit avec le Nord n'est toujours par réglé.

Certes, la régression du Mali enregistrée à la fin des années 2000 est imputable aux clivages ethniques non résolus, mais les symptômes de la fragilité du pays étaient décelables avant le conflit. Les indicateurs de gouvernance — indices de stabilité politique, état de droit et maîtrise de la corruption — ont commencé à se dégrader en 2007 (graphique 6.11). De

nombreuses accusations de corruption alliées à l'image croissante d'incompétence du gouvernement ont aussi érodé la légitimité de celui-ci (Carment, Samy et Landry, 2013).



Le cas du Mali montre le rôle de renforcement mutuel de la sécurité, de la bonne gouvernance et de la conciliation d'intérêts puissants.

Sierra Leone — des acquis menacés?

La corruption, la mauvaise gestion des ressources naturelles et les retombées de la guerre civile au Libéria ont alimenté une guerre civile en Sierra Leone dans les années 90. Les coûts ont été colossaux : près de 50 000 personnes ont trouvé la mort, 2 millions ont été déplacées et de larges pans des infrastructures ont été détruits. Avec le retour de la paix en 2002, le pays a opéré une rapide transition vers une démocratie multipartite et une politique plus inclusive.

La guerre avait anéanti la stabilité macroéconomique, avec un recul annuel du PIB réel par habitant d'environ 7,5 %, des déficits budgétaires élevés, l'inflation, et la dépréciation de la monnaie. Après 2002, le gouvernement a engagé une série de réformes destinées à reconstruire la base d'imposition et l'administration fiscale, à mieux gérer les finances publiques, à refondre le cadre de politique monétaire et à privatiser les entreprises publiques. D'autres réformes ont été entreprises par la suite afin d'accorder une plus grande indépendance à la banque centrale, de moderniser le secteur financier, d'augmenter la fourniture d'électricité et d'améliorer le climat des affaires et la gestion des investissements publics.

La croissance a rebondi et l'inflation a reculé. De solides progrès ont été réalisés au début des années 2000 sur le plan de la reconstitution des capacités et des institutions publiques, mais le pays a eu plus de difficultés par la suite à poursuivre dans cette voie. La mobilisation des recettes intérieures s'est améliorée, bien que la majeure partie de l'espace budgétaire ait été acquise grâce à l'aide internationale, qui a bondi à environ 30 % du PIB immédiatement après le conflit avant de revenir à 15 % du PIB environ en 2011. Les dépenses prioritaires ont

fluctué entre 2,5 et 5 % du PIB sans tendance claire et il a fallu attendre les années récentes pour que l'investissement public passe de 4 % du PIB à environ 8 %. L'investissement s'est nettement redressé après 2010 à plus de 20 % du PIB, avec le démarrage de deux exploitants du minerai de fer.

Dans l'ensemble, la Sierra Leone est plus résiliente aujourd'hui, même si la pandémie d'Ébola met sérieusement à l'épreuve la capacité de ses autorités à affronter un choc majeur. Dans les années 2000, le PIB par habitant a enregistré une croissance régulière (de 580 dollars en 2001 à environ 870 dollars en 2011) et les indicateurs sociaux ont progressé (le taux de pauvreté ayant été ramené de 63 % en 1990 à 52 % en 2011). Cependant, ses institutions demeurent faibles (sa note ÉPIN est restée voisine de 3,2 au cours des dix dernières années) et la récente pandémie d'Ébola a fait apparaître sa fragilité. Des trois pays les plus touchés par la pandémie fin 2013, la Sierra Leone est celui qui a de loin le plus souffert et l'activité économique s'en ressent. La pandémie a également pesé sur le budget du fait des pertes de recettes soudaines qu'elle a entraînées et du besoin urgent d'accroître les dépenses de santé et sociales ainsi que le capital humain. Cette situation montre à quel point il est important que le gouvernement maintienne sa détermination à affronter ce choc et à reprendre son avancée vers le renforcement des institutions et que l'aide internationale apportée reste forte.

CONCLUSIONS

La comparaison des expériences nationales présentées dans les deux premières parties de ce chapitre montre que l'acquisition de la résilience suit une trajectoire propre à chaque pays. Mais en même temps, l'expérience de ces pays présente plusieurs points communs, dont la nécessité d'une inclusion politique suffisante qui favorise la paix, évite les troubles politiques graves et soutient l'établissement d'une vision nationale du développement, condition préalable à l'acquisition de résilience, tandis que l'espace de la politique budgétaire est important pour que le gouvernement obtienne des résultats dont la population pourra bénéficier, notamment à travers l'investissement public. Et bien que ces pays n'aient pas tous réussi à mobiliser des recettes intérieures, ceux qui y sont parvenus confortent l'idée que la mobilisation des recettes aide à créer un contrat implicite entre les citoyens et le gouvernement et renforce la légitimité de l'État. Le soutien des donateurs semble avoir des effets positifs, pour autant que son volume soit suffisant et qu'il soit maintenu suffisamment longtemps — pas seulement aux fins de la stabilisation au sortir d'un conflit, mais aussi de la reconstruction et du développement. Enfin, l'allègement de la dette a joué un rôle important pour la soutenabilité et pour l'espace budgétaires, mais l'élément déterminant a été l'utilisation qui a été faite des ressources ainsi dégagées. Les pays qui ont le mieux réussi ont régulièrement augmenté leurs dépenses prioritaires et leurs investissements, tandis que l'aide de la communauté internationale, FMI compris, a joué un rôle de soutien.

7

Chronologie des progrès et ordre des réformes

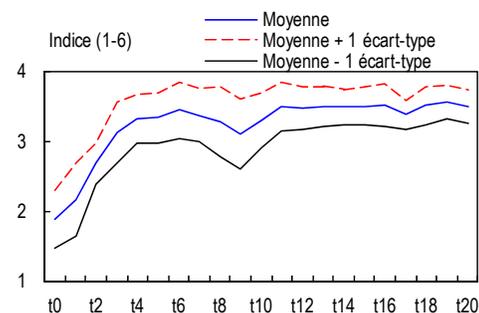
Ce chapitre examine l'ordre dans lequel les politiques ont été adoptées dans les sept pays d'Afrique (Cameroun, Éthiopie, Mozambique, Niger, Nigéria, Rwanda et Ouganda) qui ont gagné en résilience, en s'attachant plus particulièrement à la chronologie et à l'enchaînement des politiques macroéconomiques et budgétaires ainsi qu'au contexte propre à chaque pays¹. Alors que le chapitre 6 compare les pays en différents points du spectre de fragilité, ce chapitre examine l'expérience des pays qui ont comparativement mieux réussi afin de déterminer les réformes ou mesures qui pourraient avoir contribué à leurs progrès.

Les progrès réalisés sont analysés du point de vue des indicateurs macroéconomiques, institutionnels et sociaux en alignant les pays sur l'année de leur note d'évaluation de la politique et des institutions nationales (ÉPIN) le plus faible depuis 1985 (t_0) et en les suivant jusqu'à ce qu'ils parviennent à la résilience (la note ÉPIN est supérieure à 3,2 depuis trois années consécutives et le pays n'a pas connu de confinement majeur). Les variables économiques et sociopolitiques sélectionnées sont examinées du point de vue du moment et de l'ampleur des progrès réalisés.

Combien de temps faut-il pour acquérir une résilience suffisante?

L'analyse de l'évolution de la note ÉPIN de chaque pays depuis son année la plus fragile (voir encadré 7.1) montre qu'il a fallu dix ans en moyenne pour que ces économies deviennent «résilientes»². Les notes ÉPIN indiquent une rapide amélioration dans les 5 années qui suivent le point le plus bas (graphique 7.1) et un redressement des politiques et des institutions. Une explication possible à la rapidité des changements initiaux pourrait être que, puisque tous les

Graphique 7.1. Note EPIN globale



Sources : World DataBank, Banque mondiale; calculs des services du FMI.

¹ Les graphiques et les tableaux représentent tous les moyennes arithmétiques des sept pays.

² Il est à noter que si la première année pour laquelle des données CPIA étaient disponibles (les données disponibles commencent en 1985) correspond à l'année de la note la plus basse (t_0), il est possible que le délai nécessaire pour acquérir de la résilience soit sous-estimé (dans l'échantillon, c'est le cas du Mozambique).

pays ont été en proie à des troubles civils ou des conflits jusqu'en t_0 , ils ont pu mobiliser des capacités intrinsèques qui avaient survécu au conflit et pouvaient être rapidement mobilisées pour permettre le redressement dès que la situation se stabilisait. Une fois franchi le seuil de «résilience», le rythme d'amélioration des politiques et institutions a ralenti dans tous les pays.

Encadré 7.1. Identifier la période la plus fragile

Cameroun (1993) : au milieu des années 80, l'économie camerounaise enregistrait un déclin régulier, marqué par une dégradation des termes de l'échange, un recul de la production pétrolière et une appréciation du taux de change effectif. Confronté à une crise économique de plus en plus profonde, le gouvernement a réduit les dépenses salariales et non salariales en 1993 (FMI, 1993a). Après l'élection présidentielle et le déclin économique, les tensions sociopolitiques se sont accentuées en 1993, faisant de cette année-là l'année la plus fragile pour le Cameroun.

Éthiopie (1991) : à la fin des années 80, l'Éthiopie a connu de profondes difficultés économiques dues à la dégradation des termes de l'échange, à la sécheresse et à une montée des tensions politiques et des problèmes de sécurité. Le manque de devises et la stagnation de l'agriculture ont entraîné une forte chute de la production industrielle (FMI, 1991). Les violences et les tensions politiques étaient fortes dans le contexte de la longue guerre civile qui a opposé l'Éthiopie à l'Érythrée (1974–91) et de la montée de tensions entre groupes ethniques éthiopiens. Par ailleurs, l'effondrement de l'Union soviétique a signé l'arrêt, en 1990, de l'aide venant du principal partenaire extérieur du pays. En 1991, l'Érythrée a obtenu son indépendance et le gouvernement du président Mengistu s'est effondré. Le déclin économique, la violence et les tensions politiques de 1991 ont ainsi marqué l'année la plus fragile pour l'Éthiopie.

Mozambique (1985) : une guerre civile a éclaté au Mozambique en 1975 et s'est prolongée pendant 16 ans. Le système d'économie planifiée, caractérisé par le contrôle des prix et de la production, a été à l'origine d'une dégradation de l'économie et d'une forte instabilité économique à partir des années 80. Le déclin économique a été le plus marqué au milieu des années 80, avec une contraction de 25 % de la production doublée d'une hyperinflation (FMI, 2003). 1985 a été l'année la plus fragile.

Niger (1993) : après la fin du boom de l'uranium dans les années 80, le Niger a été confronté à des déséquilibres macroéconomiques dus à la dégradation des termes de l'échange, de fréquentes sécheresses et une mauvaise gestion économique. À la suite d'une intensification des troubles politiques et sociaux en 1990, un gouvernement de transition a été formé en 1991 dans l'attente d'élections législatives et présidentielle. Cependant, des combats sporadiques des groupes guérilleros se sont poursuivis et le déclin économique a continué jusqu'en 1993 (l'année la plus fragile).

Nigéria (1994) : de violents troubles politiques ont éclaté en 1993/94. Les élections présidentielles ont été annulées, et un gouvernement national par intérim a été constitué pour préparer de nouvelles élections présidentielles début 1994. Le pays était en proie à des troubles civils généralisés, et les militaires ont pris le pouvoir. Le nouveau gouvernement militaire a limogé tous les élus et dissous les assemblées législatives nationale et des états. Avant les troubles, les conditions économiques s'étaient rapidement dégradées dans un contexte d'accélération de l'inflation, de ralentissement de la croissance et de déficit des comptes courants élevés. 1994 a été une année d'extrême fragilité pour le Nigéria.

Rwanda (1994) : après des années de conflits ethniques et de violences, une guerre civile a éclaté en 1994, se soldant par un génocide d'un million de personnes. Le conflit armé a entraîné la fermeture de la plupart des institutions et l'effondrement du système administratif. La production a chuté de 50 %, les exportations de 60 % (FMI, 1999). 1994 a été l'année la plus fragile pour le Rwanda.

Ouganda (1985) : l'Ouganda connaît des guerres civiles et des conflits externes récurrents depuis les années 70. Bien qu'un gouvernement civil ait été rétabli en 1981, une guerre civile ouverte s'est produite en 1983–85. Des pénuries de biens de consommation et des politiques financières expansionnistes ont mené à l'hyperinflation. La paix et la sécurité ont été rétablies fin 1986, mais le niveau de vie avait beaucoup régressé. La dernière année de la guerre civile, 1985, marque le moment le plus fragile pour l'Ouganda.

Diverses études, adoptant différentes approches, confirment qu'il faut de longues années pour échapper à la fragilité. Selon le Rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, 2011b) par exemple, passer du niveau de capacités institutionnelles d'un pays comme Haïti à celui du Ghana pourrait prendre entre 15 et 30 ans. Cilliers et Sisk (2013) estiment que sur 26 pays d'Afrique subsaharienne jugés fragiles, 12 pourraient être sur la voie d'une plus grande résilience d'ici 2039, 4 d'ici 2050 ou avant, tandis que 10 resteraient fragiles en 2050³.

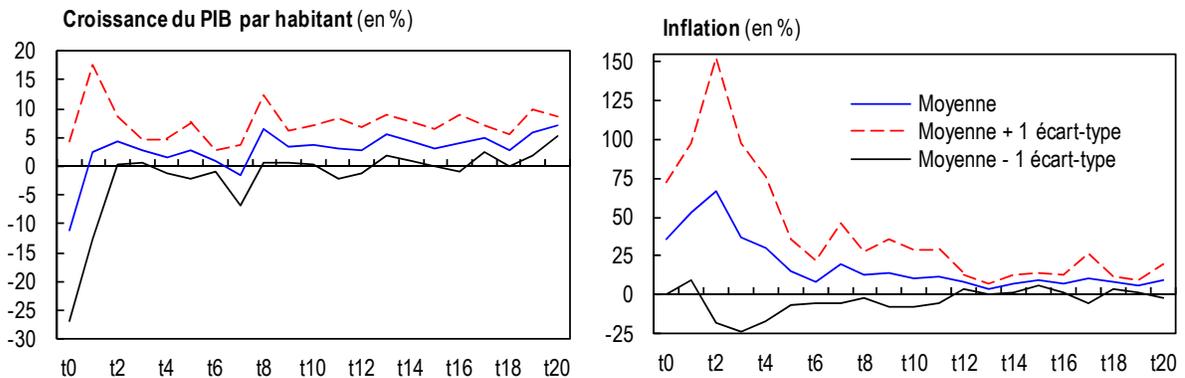
La suite de ce chapitre examine les progrès réalisés dans le domaine des performances macroéconomiques, des capacités institutionnelles et de la stabilité politique, de l'espace budgétaire, des questions monétaires et du secteur financier.

Performances macroéconomiques

À leur point le plus fragile, tous les pays examinés ont connu l'instabilité macroéconomique, caractérisée par une forte inflation, une contraction de l'économie et d'importants déficits budgétaires et courants. Dans la phase de redressement, avec le soutien de donateurs et d'institutions financières internationales (le FMI a soutenu au moins deux programmes dans chaque pays après t_0), ces pays ont pu mettre en œuvre des politiques qui ont ramené l'inflation au-dessous de 10 %, accéléré le taux de croissance par habitant, passé de négatif à une moyenne d'environ 5 % (graphique 7.2), et réduit les fluctuations de croissance.

³ D'autres études concluent à des délais du même ordre de grandeur. Chauvet et Collier (2008) constatent que la probabilité qu'un pays fragile amorce un redressement durable dans une année n est d'à peine 1,7 % (ce qui implique qu'il faudrait en moyenne 59 ans pour qu'un pays cesse d'être fragile); cette probabilité passe à 5 % dans un environnement post-conflit. En ce qui concerne les capacités institutionnelles, Pritchett, Woolcock et Andrews (2013) ont calculé qu'à leur rythme de réforme historique, il faudrait plus de 600 ans aux 15 pays les plus fragiles pour atteindre le niveau de Singapour aujourd'hui.

Graphique 7.2. Indicateurs macroéconomiques sélectionnés



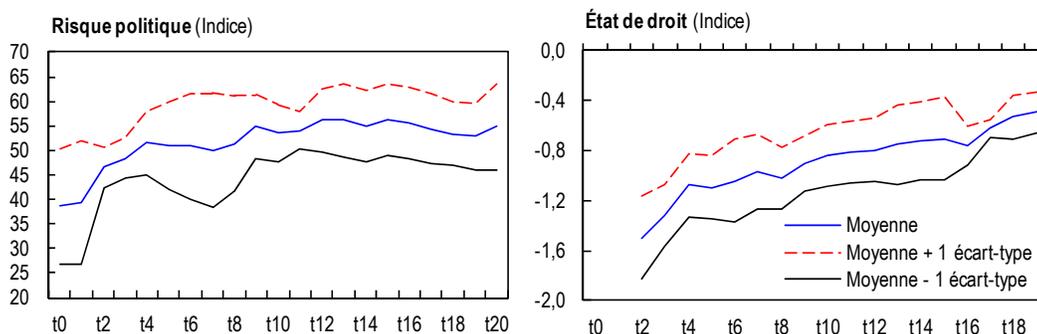
Sources : université de Pennsylvanie; FMI, base de données des perspectives de l'économie mondiale; calculs des services du FMI.

Capacités institutionnelles et stabilité politique

Les sept pays étudiés ont réalisé de considérables progrès sur le plan des institutions, visibles dans l'amélioration de plusieurs dimensions de la qualité des institutions comme les mesures de la stabilité du gouvernement (pas ou peu de violences politiques), l'état de droit, l'efficacité de la réglementation et l'efficacité des pouvoirs publics. Les résultats rejoignent la conclusion du chapitre 6 quant au rôle critique de la stabilité politique et du renforcement des institutions dans la progression d'un pays fragile. Les sept pays examinés ont en particulier accompli d'importants progrès sur toute la période au plan du renforcement de l'état de droit et de la qualité de la réglementation (graphique 7.3 et tableau 7.1). L'indice des risques politiques et l'indice d'efficacité des pouvoirs publics ont augmenté rapidement dans les quatre ans qui ont suivi t_0 et se sont améliorés progressivement par la suite⁴.

⁴ Cette observation est conforme aux analyses de Collier (2007), d'Acemoglu et Robinson (2012), et de Gupta et Blee (1998).

Graphique 7.3. Indicateurs institutionnels



Sources : base de données de l'International Country Risk Guide; base de données des indicateurs de développement mondiaux, Banque mondiale; calculs des services du FMI.

Tableau 7.1. Évolution des variables institutionnelles (moyenne)

Variables institutionnelles 1/	$\Delta 1$: Variation t0-t5	$\Delta 2$: Variation t0-t10	$\Delta 3$: Variation t0-t15	$\Delta 4$: Variation t0-t20
Qualité de la réglementation (-2,5 à 2,5)	0,35	0,43	0,22	-0,02
État de droit (-2,5 à 2,5)	0,22	0,43	0,42	0,25
Indice de qualité de la croissance (0 à 1)	0,03	0,08	0,13	0,16
Efficacité des pouvoirs publics (-2,5 à 2,5)	0,14	0,28	1,30	1,24
Variables politiques 1/				
Risque politique (0 à 100)	12,2	14,9	17,6	19,0
Stabilité du gouvernement (0 à 12)	4,3	3,6	4,9	2,7
Corruption (0 à 6)	-0,6	-0,4	-0,4	-1,0

Sources : base de données de l'International Country Risk Guide; base de données des indicateurs de développement mondiaux, Banque mondiale; calculs des services du FMI.

Note : ce tableau indique le rythme d'évolution moyen de plusieurs mesures institutionnelles et politiques. Pour chaque pays, nous examinons l'évolution de la variable entre la dernière et la première année de chaque sous-période (par ex., $\Delta 1 = X_{t5} - X_{t0}$) et présentons la moyenne des sept pays.

¹ Plus les valeurs sont élevées, meilleurs sont les résultats.

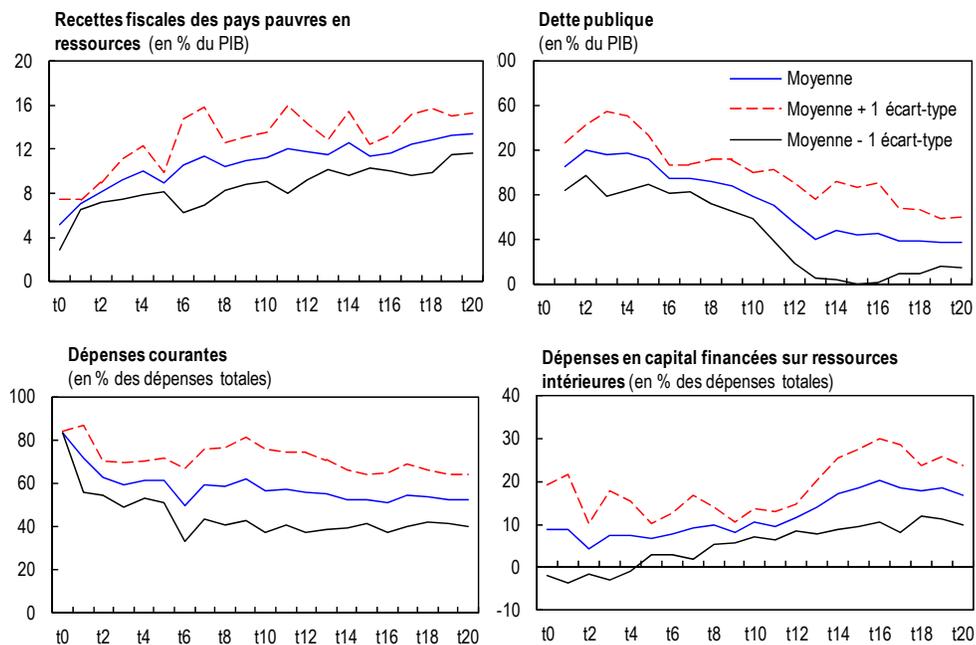
Espace budgétaire

L'un des facteurs déterminants des gains de résilience de ces pays est la création d'un espace budgétaire pour les dépenses d'investissement et les dépenses sociales, associé à des amortisseurs constitués de l'épargne publique et des réserves en devises. Ces pays sont parvenus à contenir les dépenses non prioritaires, à réduire les paiements du service de la dette et à mobiliser des recettes intérieures. La part des dépenses courantes dans les dépenses totales a reculé rapidement dans les premières années pour avoisiner 5,5 % par la

suite, ce qui a permis d'accroître les investissements publics. L'allégement de la dette en vertu de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'initiative d'allégement de la dette multilatérale a également réduit la dette de ces pays et leurs dépenses au titre du service de la dette. Le niveau moyen de la dette, qui ressortait à 120 % du PIB dans les premières années, a été ramené à environ 40 % en t_{13} .

Outre la diminution des dépenses courantes et de la dette, les sept pays étudiés sont également parvenus à mobiliser des recettes budgétaires (graphique 7.4). Les recettes fiscales ont progressivement augmenté, passant de 5 % du PIB en moyenne (en t_0) à 13 % du PIB en moyenne (en t_{20}), ce qui confirme le rôle important de la mobilisation des recettes (le graphique ne montre pas les recettes fiscales du Nigéria et du Cameroun, deux pays riches en ressources naturelles dont l'augmentation des recettes est en grande partie attribuable aux gains tirés du pétrole). Il faut néanmoins poursuivre les efforts car les recettes fiscales restent inférieures à la moyenne de 20 % du PIB des pays non fragiles d'Afrique subsaharienne.

Graphique 7.4. Indicateurs de l'espace budgétaire



Source : calculs des services du FMI.

Note : les graphiques représentent la moyenne des sept pays.

Dans les premières années, des recettes ont été mobilisées par l'amélioration de la collecte des impôts sur les biens et services — les taux d'imposition ont été ajustés et des améliorations administratives ont été apportées en s'assurant par exemple que les impôts collectés parvenaient bien au Trésor public (tableau 7.2). Par la suite, la contribution de nouvelles formes, notamment celle de l'impôt sur le revenu dans le contexte du

redressement de l'économie, tandis que la libéralisation des échanges diminuait les recettes provenant des taxes sur le commerce international.

En ce qui concerne les dépenses, les données montrent que celles-ci ont été axées sur les investissements dans les premières années. L'instabilité politique et les conflits nuisant à l'investissement et aux équipements, il est nécessaire, au sortir d'un conflit, de reconstruire les infrastructures; d'autre part, les dépenses d'investissement offrent un rendement élevé (voir chapitre 5) (tableau 7.2). Compte tenu des ressources intérieures limitées, les donateurs ont aidé à financer les investissements dans de nombreux cas, bien que le manque de confiance dans les systèmes budgétaires nationaux les ait conduits à privilégier le financement de projets. La mobilisation des ressources intérieures qui a suivi a contribué à générer de l'espace budgétaire et a permis d'accroître progressivement les dépenses d'investissement financées en interne.

Et bien que la plupart des pays examinés n'aient pas réduit leurs dépenses militaires dans les cinq ans qui ont suivi l'année la plus fragile, ils l'ont fait peu après⁵. Au fil du temps, les ressources ont été réorientées vers les secteurs de la santé et de l'éducation (la seule exception étant le Rwanda, qui a rapidement reporté les fonds alloués aux dépenses militaires sur les domaines sociaux).

Tableau 7.2. Évolution des indicateurs budgétaires (moyenne)

	Δ1 : Variation	Δ2 : Variation	Δ3 : Variation	Δ4 : Variation
	t0-t5	t0-t10	t0-t15	t0-t20
Variables des recettes				
<i>(% des recettes intérieures, sauf indication contraire)</i>				
Recettes fiscales	3,2	2,1	2,2	4,3
Recettes provenant des ressources	2,7	6,6	5,7	n.d.
Taxes sur les échanges internationaux	0,7	2,3	-0,3	-0,9
Taxes sur les biens et services	6,4	7,6	8,4	10,7
Impôt sur le revenu	-5,6	5,1	8,7	18,2
Variables des dépenses				
<i>(% des dépenses totales sauf indication contraire)</i>				
Dépenses courantes	-1,62	-1,78	-1,50	-1,16
Dépenses d'investissement	16,82	5,08	7,86	5,25
Dépenses d'inv. financées de l'intérieur	0,26	-0,24	7,77	5,98
Dépenses de santé	-1,76	-0,18	1,04	3,16
Dépenses d'éducation	-2,65	-0,94	1,44	1,85
Dépenses militaires	0,03	-4,32	-6,32	-9,50
Variables des dépenses				
	Niveau en t0	Niveau en t5	Niveau en t10	Niveau en t15
<i>en dollars par habitant</i>				
Dépenses courantes	56,92	39,99	38,72	65,62
Dépenses d'investissement	12,13	16,41	17,04	35,66
Dépenses d'inv. financées de l'intérieur	5,96	3,29	6,68	20,47
Dépenses de santé	18,47	10,66	15,14	24,70
Dépenses d'éducation	67,24	30,31	37,15	64,65
Dépenses militaires	17,31	10,79	12,08	18,96

Sources : FMI, bases de données du département Afrique et des perspectives de l'économie mondiale; FMI, département des finances publiques; Banque mondiale, base de données des indicateurs de développement mondiaux; calculs des services du FMI.

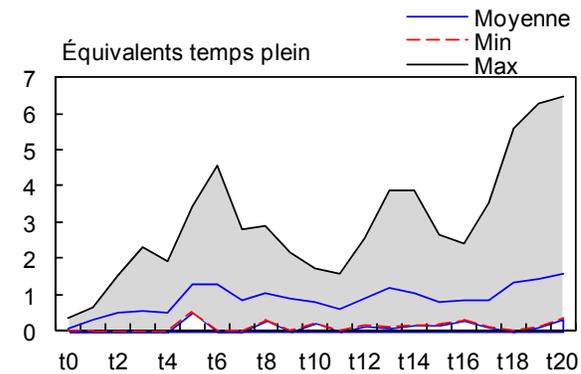
Note : ce tableau indique le rythme d'évolution moyen de plusieurs mesures institutionnelles et politiques. Pour chaque pays, nous examinons l'évolution de la variable entre la dernière année et la première année de chaque sous-période (par ex., $\Delta 1 = Xt5 - Xt0$) et présentons la moyenne sur sept pays.

⁵ Après un conflit, une réduction des dépenses militaires peut permettre d'élargir l'espace budgétaire. Cependant, en fonction de la durée et de la gravité du conflit, le processus peut prendre du temps car il faut absorber les anciens combattants dans la masse salariale publique.

Ordre des réformes budgétaires

Gupta et al. (2007) examinent les difficultés et l'expérience des pays après un conflit en matière de reconstitution des institutions budgétaires. Ils observent un processus en trois étapes qui facilite le renforcement des institutions budgétaires : (1) création d'un solide cadre juridique pour la gestion budgétaire, (2) établissement d'une autorité budgétaire centrale, qui est l'organe de coordination pour l'aide étrangère et (3) élaboration de politiques fiscales appropriées tout en introduisant des dispositifs simples d'administration des impôts et de gestion des dépenses. Il est à noter toutefois que l'ordre de ces étapes peut varier d'un pays à un autre en fonction des facteurs nationaux spécifiques, en particulier le niveau de développement. De plus, la création ou le renforcement des institutions et l'application de la législation relative à l'administration du budget et des recettes doivent aller de pair avec le renforcement du cadre juridique. Dans certains pays, le processus de renforcement des institutions budgétaires a bénéficié d'une assistance technique conséquente (voir graphique 7.5 pour l'assistance apportée par le département des finances publiques du FMI).

Graphique 7.5. Assistance technique fournie par le département des finances publiques du FMI



Sources : Travel Information Management System du FMI et calculs des services du FMI.

La comparaison de l'expérience du Rwanda à celle du Mozambique révèle l'importance de l'adaptation des réformes aux spécificités nationales (encadré 7.2)⁶. Avant le début du conflit, le Rwanda avait un PIB par habitant supérieur à celui du Mozambique (259 dollars contre 145 dollars) et des institutions budgétaires plus solides, ce qui explique qu'il ait suivi de plus près les étapes ci-dessus. Les autorités ont établi un cadre légal et réglementaire en quatre ans (introduction d'une taxe à la valeur ajoutée, loi sur la gestion des finances publiques, code des avantages fiscaux, loi sur l'impôt sur le revenu et sur les sociétés) puis a établi une autorité budgétaire semi-autonome. Pour surmonter les contraintes de capacités, le pays a externalisé l'administration de ses douanes à une entreprise privée. Le Rwanda disposait déjà, avant le conflit, du cadre juridique et des institutions de base; après le conflit, il s'est donc attaché à la décentralisation, qui a favorisé un processus inclusif de paix et de réconciliation par la dévolution de ressources aux collectivités locales (encadré 7.2, graphique 7.2.1).

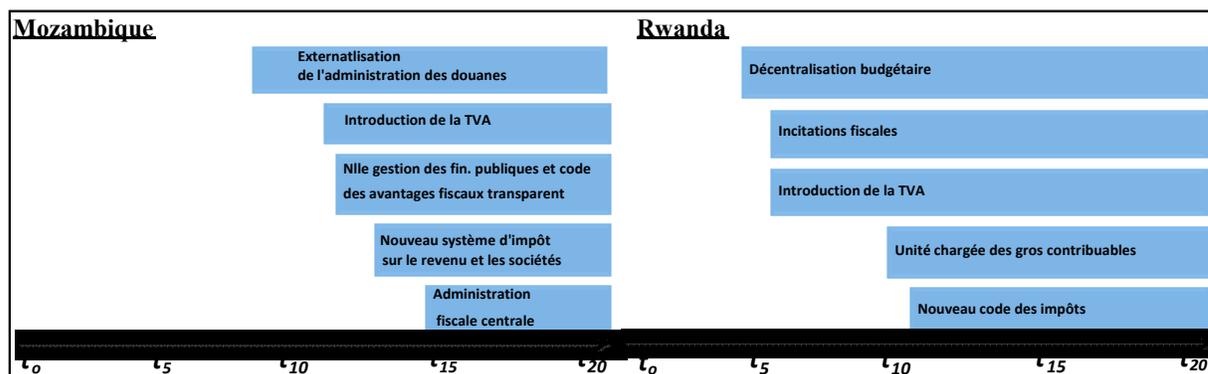
⁶ La figure 7.2.1 de l'encadré 7.2 présente l'assistance technique apportée par le département des finances publiques, à l'exception de l'assistance en matière budgétaire fournie par d'autres départements du FMI (département juridique et département des statistiques).

Encadré 7.2. Exemple de deux pays : moment des réformes budgétaires

Mozambique : les institutions budgétaires ont été renforcées par une réforme de la politique fiscale, de l'administration des impôts et des douanes et de la gestion des dépenses. En 1996, confrontées à de fortes contraintes de capacités, les autorités ont confié la gestion des douanes à une entreprise privée étrangère. Une taxe sur la valeur ajoutée a été instaurée en 1999. Cette réforme a été suivie, en 2002, par un code des avantages fiscaux et une loi sur la gestion des finances publiques, puis en 2003 par un nouveau système d'impôt sur le revenu et sur les sociétés. L'administration fiscale a alors repris la gestion des douanes (McCoy et Dunem 2009). Plus tard, en 2005, l'administration fiscale du Mozambique (*Mozambique Tax Authority*), une administration semi-autonome centralisée, a été établie (FMI, 2003). Les réformes ont aidé à élargir la base fiscale dans le cadre d'un système fiscal simplifié, portant le ratio recettes intérieures sur PIB de 12 % à 21 % en seulement 10 ans. Côté dépenses, l'efficacité a été améliorée grâce au déploiement du système public d'information de gestion et au renforcement du système budgétaire. Le FMI et d'autres donateurs ont fourni une importante assistance technique dans ce cadre. Avec la mise en service des projets d'exploitation des ressources naturelles, les efforts de renforcement des institutions budgétaires se sont orientés vers l'établissement d'un cadre et de capacités pour la gestion des recettes provenant de ces ressources.

Rwanda : les réformes budgétaires ont été axées sur l'administration fiscale et la gestion du budget et du Trésor. Un comité directeur a été établi entre le gouvernement et les donateurs afin de coordonner l'assistance technique et de suivre les réformes. À partir de 2000, le Rwanda a introduit la décentralisation budgétaire et, dans les quatre ans qui ont suivi, a mené à bien une réforme des incitations fiscales, introduit une taxe à la valeur ajoutée et créé une unité chargée des gros contribuables. En 2005, les autorités ont promulgué un nouveau code des impôts portant sur l'impôt sur le revenu, les procédures fiscales et les douanes. Grâce à ces politiques et aux améliorations de l'administration fiscale, les recettes intérieures sont passées d'environ 4 % du PIB à 11 % en seulement quatre ans après 2000.

Graphique 7.2.1. Ordre des réformes budgétaires

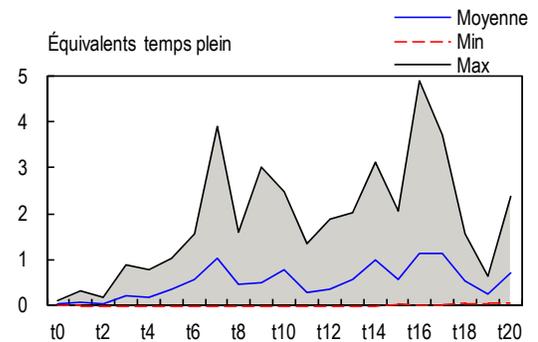


Source : calculs des services du FMI.

Politique monétaire et secteur financier

Avant t_0 , les sept pays étudiés étaient handicapés par une combinaison d'institutions fragiles, de dispositions financières contraignantes, de contrôles administratifs sur les taux d'intérêt, les prix et le marché des changes, et de politiques budgétaires et monétaires erratiques. Et dans tous ces pays (hormis l'Éthiopie), après t_0 , les réformes monétaires et financières ont visé à supprimer ces contrôles, libéraliser progressivement les échanges et adopter des politiques monétaires et budgétaires plus avisées. Grâce à ces réformes, les distorsions de prix ont été fortement réduites en cinq ans. Au fil du temps, ces pays ont aussi renforcé l'indépendance de leur banque centrale et développé des instruments de politique monétaire, ce qui a favorisé la stabilité macroéconomique (voir par exemple, le cas de l'Ouganda, résumé dans l'encadré 7.3). Le FMI et d'autres donateurs ont soutenu les réformes du secteur financier et de la politique monétaire tout au long de la période (graphique 7.6)⁷.

Figure 7.6. Assistance technique apportée par les départements des marchés monétaires et de capitaux du FMI

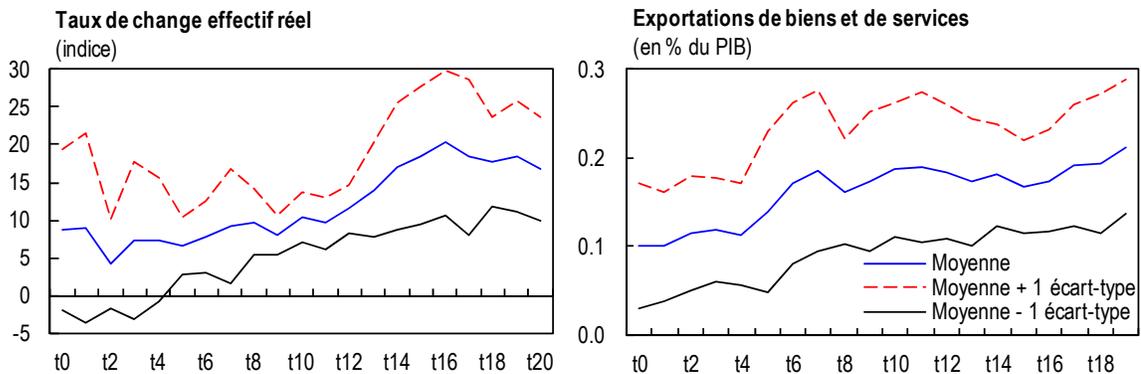


Sources : système de gestion des informations de voyage du FMI (IMF's Travel Information Management System); calculs des services du FMI.

L'une des variables essentielles de l'économie est le taux de change, qui était artificiellement surévalué dans la plupart des pays au moment où ils étaient le plus fragile. Ce problème a été progressivement corrigé après t_0 avec la libéralisation des prix et des changes. Cette évolution des politiques semble avoir contribué à l'amélioration de la compétitivité, comme il ressort de l'augmentation progressive du ratio exportations sur PIB (graphique 7.7).

⁷ La figure 7.6 représente l'assistance technique apportée par les départements des marchés monétaires et de capitaux à l'exception de l'assistance dans le domaine du secteur financier apportée par d'autres départements du FMI (comme le département juridique et le département des statistiques).

Graphique 7.7. Compétitivité commerciale



Sources : système des avis d'information du FMI; FMI, base de données des perspectives économiques mondiales; calculs des services du FMI.

Encadré 7.3. Ouganda : ordre des réformes monétaires

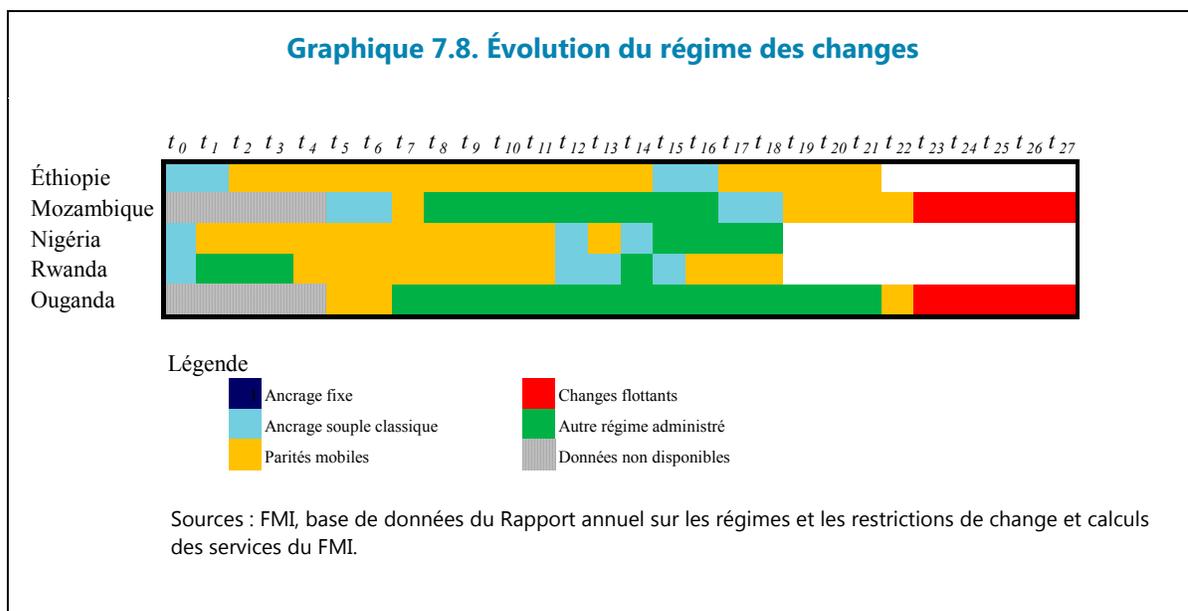
L'Ouganda est parvenu à stabiliser les prix après des années de forte inflation au tournant des années 90. Tout en monétisant le déficit budgétaire, le pays a instauré des exigences de réserves et des contrôles directs sur le crédit afin de contenir l'expansion monétaire (Sharer, De Zoysa et McDonald 1995). Depuis le début des années 90, la banque centrale de l'Ouganda (*Bank of Uganda*) a libéralisé les taux d'intérêt, abandonné les instruments monétaires directs et entrepris des opérations sur le marché monétaire. Associées à de meilleures politiques budgétaires, ces premières réformes ont permis de réduire l'inflation.

En 1993, les autorités ont promulgué une nouvelle loi sur les institutions financières et les statuts de la Bank of Uganda, lesquels donnaient l'indépendance à l'institution en précisant ses fonctions d'entité responsable du contrôle bancaire ainsi que de la formulation et de la mise en œuvre de la politique monétaire.

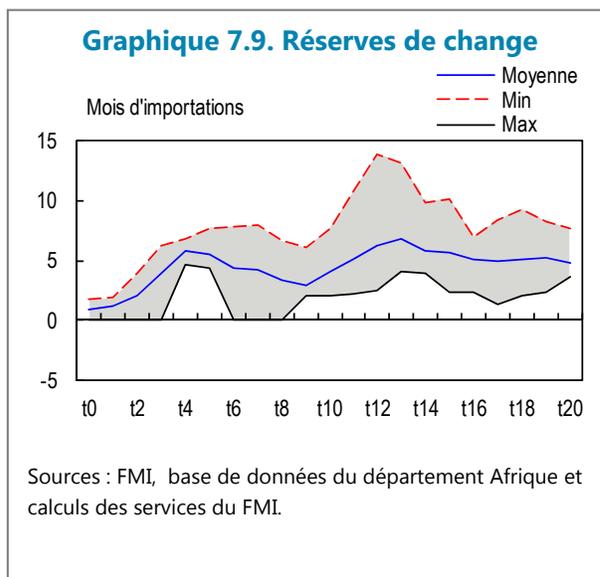
Dans les années 90, la banque centrale a recouru aux bons du Trésor pour gérer la liquidité «structurelle» à long terme et moduler la liquidité à court terme et a conduit des opérations de change pour stériliser la liquidité «structurelle» à long terme. Après 2001, elle a renoncé à conjuguer plusieurs objectifs politiques en un seul instrument et a commencé à pratiquer des opérations de mise en pension et de prise en pension pour les réglages fins et des adjudications de bons du Trésor pour les opérations de stérilisation. Parallèlement, un marché des titres secondaires a été créé grâce à la formulation d'une stratégie de gestion de la dette et à la conception d'obligations de référence pour les échéances clés. Plus récemment, elle a commencé à travailler à l'élaboration d'un cadre fixant un objectif d'inflation.

Les sept pays pratiquaient tous une forme ou une autre d'ancrage des taux de change en t_0 et ils ont tous (hormis le Niger et le Cameroun, membres d'une union monétaire) pris des

mesures pour assouplir leur régime des changes après plusieurs décennies de contrôles des changes (graphique 7.8).



De plus, avec la normalisation de la situation économique postérieure aux périodes les plus fragiles, les pays étudiés ont pu reconstituer des niveaux de réserves de change plus appropriés, le taux moyen de couverture des importations étant passé, en quatre ans, de moins d'un mois à environ quatre mois (graphique 7.9). Ces évolutions ont fait partie intégrante du processus d'acquisition de résilience car elles ont aidé les pays à mieux résister aux chocs internes et externes.



CONCLUSIONS

Ce chapitre a analysé les trajectoires de réforme suivies par les sept pays qualifiés aujourd'hui de «résilients». Ces pays étaient caractérisés, dans leur période la plus fragile, par des institutions financières extrêmement faibles et des marchés financiers peu profonds sujets à de multiples restrictions. Ces handicaps ont été progressivement surmontés par la suppression des contrôles administratifs (notamment sur les taux d'intérêt et le taux de change) et la création d'un espace budgétaire pour des politiques budgétaire et monétaire prudentes. La stabilisation macroéconomique qui a suivi a ouvert la voie à une augmentation des revenus réels. Au fil

du temps, ces pays ont renforcé leurs institutions budgétaires, développé leur cadre de politique monétaire et réformé leur système financier. Et bien que les réformes entreprises aient présenté des points communs, l'ordre dans lequel elles ont été exécutées et les domaines visés étaient propres à chaque pays, ce qui montre bien que l'ordre optimal des réformes n'obéit pas à un principe unique. Cette analyse a d'autre part illustré les caractéristiques clés du processus de transition, à savoir :

- Au départ, ces pays présentaient des institutions faibles et des distorsions de marché induites par les politiques, qui doivent être rapidement réformées pour promouvoir la stabilisation macroéconomique et faciliter la croissance.
- Les progrès ont été plus rapides dans les premières années, grâce au constat de la nécessité de réforme pour améliorer les résultats et à la mobilisation des capacités qui avaient survécu à la crise.
- Les dépenses d'investissement et les dépenses militaires ont été élevées dans un premier temps, puis la part de la santé et de l'éducation dans les dépenses s'est accrue.
- Il était indispensable d'accroître l'espace budgétaire. Au départ, les pays ont pu y parvenir en augmentant les impôts, mais le soutien des donateurs était également nécessaire (et comme les niveaux de dette sont élevés, il était également important que les donateurs allègent la dette de ces pays). Les pays étudiés ont également amélioré leurs institutions économiques, notamment les régimes des échanges et des changes, ainsi que les cadres juridiques pour la gestion budgétaire, l'administration des impôts et la gestion des dépenses.

Il faut au moins dix ans d'efforts concertés pour acquérir une résilience suffisante.

8

Conclusions

De nombreux travaux de recherche ont apporté un éclairage sur les facteurs de fragilité d'un pays ainsi que sur les conditions et les politiques susceptibles d'accroître sa résilience. L'expérience de chaque pays est unique, mais on peut envisager l'acquisition de résilience comme une transition d'un état de gouvernance et d'institutions très faibles — à l'extrême impliquant une faillite totale de l'État et le conflit — à une situation dans laquelle les pays peuvent, de façon fiable, fournir des services publics à leur population dans un contexte de paix et de stabilité politique. L'analyse réalisée dans ce document a montré que cette transition comporte plusieurs étapes ou éléments.

Bien que de nombreux États fragiles d'Afrique subsaharienne aient accompli d'importants progrès depuis les années 90, de trop nombreux pays ne sont pas parvenus à rompre avec la fragilité malgré un environnement extérieur globalement favorable (allègement de la dette, booms des matières premières et aide financière et assistance technique importantes). Certains pays ont même régressé, ce qui confirme la nécessité de s'assurer que les gains de résilience et les réformes qui les sous-tendent sont suffisamment affirmés et pérennes. De plus, de nouveaux défis sont apparus, en particulier l'expansion de groupes violents opérant à travers les frontières, qui pose de nouvelles menaces pour la cohésion des États et les oblige à œuvrer à l'inclusion et à la sécurité et à travailler en concertation.

La fragilité persistante de plusieurs pays montre que des facteurs critiques de fragilité de l'État sont en jeu, à savoir des dirigeants frileux, un manque de cohésion politique, des capacités faibles, un engagement insuffisant envers la construction des institutions économiques et la mise en œuvre de politiques et de réformes favorables à la croissance, et une incapacité à générer ou à bien utiliser un espace budgétaire. Ces facteurs expliquent aussi les régressions observées, y compris les crises ou les conflits récents. Certains des pays enfermés dans ce piège disposent de ressources naturelles importantes et n'ont pu jusqu'ici convertir les gains exceptionnels des dernières années en résultats concrets sur le plan du développement.

Pourtant, plusieurs pays sont parvenus à accroître leur résilience. Ces pays ont en général adopté des dispositifs politiques plus inclusifs, renforcé la qualité de leurs politiques économiques et avec le temps, leurs institutions et l'environnement économique (notamment en améliorant les régimes de change, en supprimant les restrictions financières, en mettant en œuvre de meilleures politiques budgétaires et en renforçant leurs capacités de gestion budgétaire). Dans ce processus, une stratégie résultant d'un consensus interne offrant un mécanisme pour mobiliser l'aide — financière et technique — de la communauté

internationale a joué un rôle déterminant. Il est également essentiel de ménager un espace budgétaire pour que cette stratégie nationale puisse se traduire en investissements publics et en dépenses accrues dans le domaine du développement social; la plupart des pays y sont parvenus grâce à la mobilisation de recettes intérieures, associée à des allègements de dette et à l'augmentation de l'aide. Et bien que le taux de rendement des investissements publics ait été particulièrement élevé, l'impact des gains de résilience sur les résultats sociaux n'a pas été aussi net, même si des progrès sont manifestes dans le domaine de la santé et de l'éducation.

Les constats relatifs à l'expérience des pays riches en ressources sont contrastés. Alors que certains pays semblent avoir profité de la manne récente des ressources naturelles pour renforcer leur capacité de résilience, d'autres ont eu bien plus de difficultés à le faire. Il semble manquer à ces derniers un engagement pour une croissance inclusive, des politiques sociales robustes et des cadres institutionnels garantissant une gestion transparente et équitable de ces richesses.

En résumé, cette analyse de l'expérience de pays fragiles d'Afrique subsaharienne montre que trois facteurs jouent un rôle déterminant dans le renforcement de la résilience de ces pays :

- Un dispositif politique suffisamment inclusif, qui contribue au maintien de la paix et à la prévention des graves troubles politiques.
- Des dirigeants engagés, qui ont la volonté et les capacités de promouvoir des politiques qui traduisent cette stratégie en action et mettent en œuvre des réformes améliorant la gouvernance, la transparence et la responsabilité. Cela est particulièrement important dans les pays analysés, qui ont commencé avec de faibles institutions incapables de fournir des freins et contrepoids adéquats. Le facteur du leadership est critique car il permet des politiques et des réformes qui favorisent la stabilité économique, génèrent un espace politique pour améliorer le niveau de vie et, avec le temps, contribuent au renforcement des institutions et des capacités.
- Une aide internationale importante apportée sous forme d'aide financière et d'assistance technique ciblées sur la sécurité et le développement. Les partenaires internationaux doivent être prêts à engager un dialogue durable avec les pays fragiles, à apporter des formes d'aide financière susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'État, à coordonner étroitement leurs interventions et à axer les efforts de développement des capacités sur les institutions économiques.

Dès lors que ces conditions sont réunies, un processus de mobilisation des recettes intérieures peut conforter la solidité financière de l'État et faciliter l'établissement, entre les citoyens et leur gouvernement, d'un contrat implicite favorable à la bonne gouvernance et la responsabilité. À plus long terme, il faut aussi favoriser un environnement propice à l'expansion du secteur privé pour pérenniser la croissance.

Sortir de la fragilité reste un défi difficile pour plusieurs pays. Les expériences étudiées ici laissent à penser que même lorsque les facteurs internes et externes sont bien alignés, ce

processus est long et un retour en arrière est toujours possible. Ce constat demande que les partenaires aient des attentes réalistes quant au rythme des progrès et prennent un engagement de longue durée, qui concilie les besoins immédiats et les priorités à long terme. Mais les études de cas présentées ici ont aussi montré que des pays peuvent accomplir d'importants progrès et leur expérience apporte de précieux éclairages qui pourront être utiles à d'autres pays.

Bibliographie

- Abiad, Abdul, John Bluedorn, Jaime Guajardo, and Petia Topalova. 2012. "The Rising Resilience of Emerging Market and Developing Economies." International Monetary Fund, Washington.
- Acemoglu, D., and J. A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. 1st ed. New York: Crown.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and Jared Diamond. 2004. "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." NBER Working Paper No. 10481, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Acosta-Ormaechea, S., and J. Yoo. 2012. "Tax Composition and Economic Growth." IMF Working Paper 12/257, International Monetary Fund, Washington.
- Alesina, A., R. Hausman, R. Hommes, and E. Stein. 1999. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." *Journal of Development Economics* 59: 253–73.
- Alesina, Alberto, Arnalud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat, and Romain Wacziarg. 2003. "Fractionalization." NBER Working Paper No. 9411, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Andrimihaja, Noro Aina, Matthias Cinyabuguma, and Shantayanan Devarajan. 2011. "Avoiding the Fragility Trap in Africa." Policy Research Working Paper, The World Bank, New York.
- Arbache, Jorge Saba, and John Page. 2007. *More Growth or Fewer Collapses? A New Look at Long Run Growth in Sub-Saharan Africa*. Washington: The World Bank.
- Arellano, Manuel, and Olympia Bover. 1995. "Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-components Models." *Journal of Econometrics* 68 (1): 29–51.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus, and L. Vartia. 2011. "Tax Policy for Economic Recovery and Growth." *Economic Journal* 111: 59–80.
- Bal-Gunduz, Yasemin, and Masyita Crystallin. 2014. *Do IMF-Supported Programs Catalyze Donor Assistance to Low-Income Countries?* Washington: International Monetary Fund.
- Banque mondiale. (2011a). *Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report*. Washington.

- . (2011b). *World Development Report—Conflict, Security, and Development*. Washington.
- Barker, Gary, and Christine Ricardo. 2005. "Young Men and the Construction of Masculinity in Sub-Saharan Africa: Implications for HIV/AIDS, Conflict, and Violence." *Social Development Papers*; No. CPR 26. *Conflict prevention and reconstruction series*. Washington, DC: World Bank.
- Berg, Andrew, Jonathan D. Ostry, and Jeromin Zettelmeyer. 2012. "What Makes Growth Sustained?" IMF Working Paper 08/59, International Monetary Fund, Washington.
- Bertocchi, G., and A. Guerzoni. 2010. "The Fragile Definition of State Fragility." Unpublished, University of Modena, Modena, Italy.
- Besley, Timothy, Ethan Ilzetzi, and Torsten Persson. 2013. "Weak States and Steady States: The Dynamics of Fiscal Capacity." *American Economic Journal* 5 (4): 205–35.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics." *American Economic Review* 99: 1218–44.
- . 2011. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2014. "The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income." *Annual Review of Economics* 6: 927–49.
- Blattman, Christopher, and Edward Miguel. 2010. "Civil War." *Journal of Economic Literature* 48 (1): 3–57.
- Blundell, Richard, and Stephen Bond. 1998. "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models." *Journal of Econometrics* 87 (1): 115–43.
- Breidlid, Anders. 2013. "The Role of Education in Sudan's Civil War." *Prospects* 43 (1): 35–47.
- Burgoon, Brian. 2006. "On Welfare and Terror: Social Welfare Policies and Political-Economic Roots of Terrorism." *Journal of Conflict Resolution* 50 (2): 176–203.
- Carment, David, Samy Yiagadeesen, and Joe Landry. 2013. "Transitioning Fragile States: A Sequencing Approach." *The Fletcher Forum of World Affairs* 37 (2): 125–51.
- Cerra, Valerie, Ugo Panizza, and Sweta C. Saxena. 2013. "International Evidence on Recovery from Recessions." *Contemporary Economic Policy* 31 (2): 424–39.
- Chauvet, Lisa, and Paul Collier. 2008. "What are the Preconditions for Turnarounds in Failing States." *Conflict Management and Peace Science* 25(4): 332–48.

- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi, and Sanjeev Gupta. 2000. *Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries*. Washington: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Cilliers, Jakkie, and Timothy D. Sisk. 2013. "Assessing Long-term State Fragility in Africa: Prospects for 26 'More Fragile' Countries." ISS Monograph #188, Institute for Security Studies South Africa, Pretoria, South Africa.
- Cincotta, Richard P., Robert Engelman, and Daniele Anastasion. 2003. *The Security Demographic: Population and Civil Conflict after the Cold War*. Washington: Population Action International.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why The Poorest Countries Are Failing And What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- and Anke Hoeffler. 1998. *On Economic Causes of Civil War*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2002. *Greed and Grievance in Civil War*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56 (4): 563–95.
- and Måns Söderbom. 2004. "On the Duration of Civil War." *Journal of Peace Research* 41 (3): 253–73.
- . 2008. "Post-Conflict Risks." *Journal of Peace Research* 45 (4): 461–78.
- Crivelli, Ernesto, and Sanjeev Gupta. 2014. "Resource Blessing, Revenue Curse? Domestic Revenue Effort in Resource-rich Countries." IMF Working Paper 14/5, International Monetary Fund, Washington.
- Dabla-Norris, Era, Richard Allen, Luis-Felipe Zanna, Tej Prakash, Eteri Kvintradze, Victor Lledo, Irene Yackovlev, and Sophia Gollwitzer. 2010. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries." IMF Working Paper 10/80, International Monetary Fund, Washington.
- David, Antonio C., Fabiano Rodriguez Bastos, and Marshall Mills. 2011. "Post-Conflict Recovery: Institutions, Aid, or Luck?" IMF Working Paper 11/149, International Monetary Fund, Washington.
- Dupuy, Kendra. 2008. *Education for Peace: Building Peace and Transforming Armed Conflict Through Education Systems*. Oslo, Norway: Save the Children.
- Elbadawi, Ibrahim, and Nicholas Sambanis. 2002. "How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 46 (3): 307–34.

- European Report on Development. 2009. *Overcoming Fragility in Africa: Forging a New European Approach*. San Domenico di Fiesole, Italy: European Report on Development, Robert Schuman Center for Advanced Studies, and European University Institute.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97 (1): 75–90.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. forthcoming. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review*.
- Feeny, Simon, and Mark McGillivray. 2009. "Aid Allocation to Fragile States: Absorptive Capacity Constraints." *Journal of International Development* 21 (5): 618–33.
- Fonds monétaire international. 1991. "Ethiopia—Staff Report for the 1991 Article IV Consultation." Washington, May.
- . 1993a. «Cameroun — Consultations de 2014 au titre de l'article IV». Washington, novembre.
- . 2003. "Republic of Mozambique — Ex Post Assessment of Mozambique's Performance Under Fund-Supported Programs." Washington, November.
- . 2008. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Washington, octobre.
- . 2011b. *Macroeconomic and Operational Challenges in Countries in Fragile Situations*. Washington.
- . 2011c. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Washington, avril.
- . 2013a. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Washington, avril.
- . 2014a. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Washington, avril.
- . 2014b. *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne*. Washington, octobre.
- Fritz, V., E. Hedger, and A. P. Fialho Lopes. 2011. "Strengthening Public Financial Management in Post-Conflict Countries." In *Economic Premise, Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington: The World Bank, 54.

- g7+. 2013. «Note du g7+ sur le baromètre de la fragilité lancé à Kinshasa, République démocratique du Congo. Parution préliminaire».
- Gollwitzer, Sophia. 2011. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa." *Journal of African Economies* 20 (1): 111–52.
- and Marc Quintyn. 2010. *The Effectiveness of Macroeconomic Commitment in Weak(er) Institutional Environments*. Washington: IMF Institute.
- Guillaumont, Patrick, Sylviane Guillaumont Jeanneney, and Laurent Wagner. 2010. "How to Take into Account Vulnerability in Aid Allocation Criteria and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance based Allocation." FERDI Working Paper P13, La Fondation pour les Études et Recherches sur le Développement International, Clermont-Ferrand.
- Gupta, Dipak K., M. C. Madhavan, and Andrew Blee. 1998. "Democracy, Economic Growth and Political Instability: An Integrated Perspective." *Journal of Socio-Economics* 27 (5): 587–611.
- Gupta, Sanjeev, Emanuele Baldacci, Benedict J. Clements, and Erwin Tiongson. 2003. "What Sustains Fiscal Consolidations in Emerging Market Countries?" IMF Working Paper 03/224, International Monetary Fund, Washington.
- Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, and Erwin Tiongson. 2001. "Public Spending on Health Care and the Poor." IMF Working Paper 01/127, International Monetary Fund, Washington.
- Gupta, Sanjeev, Shamsuddin Tareq, Benedict Clements, Alex Segura-Ubiergo, and Rina Bhattacharaya. 2007. "Post Conflict Countries Strategy for Rebuilding Fiscal Institutions." Research Paper No. 2007/41, United Nations University, New York.
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrick. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10: 303–29.
- Hegre, Havard, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petters Gleditsch. 2001. "Towards a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992." *American Political Science Review* 95 (1): 16–33.
- Hirschleifer, Jack. 1991. "The Paradox of Power." *Economics and Politics* 3 (3): 177–200.
- Hostland, Douglas, and Marcelo M. Giugale. 2013. "Africa's Macroeconomic Story." Policy Research Working Paper 6635, World Bank, Washington.
- Inter-Agency Network for Education in Emergencies. 2011. *The Multiple Faces of Education in Conflict-Affected and Fragile Contexts*. New York.

- Maier, Rolf. 2010. *Growth and Equity in Fragile States*. The Hague: Conflict Research Unit, Clingendael Security and Conflict Programme, Netherlands Institute for International Relations, Clingendael.
- Manuel, Marcus, Sanjeev Gupta, and Paul Ackroyd. 2011. *Accelerating the Transition Out of Fragility: The Role of Finance and Public Financial Management Reform. The 6th Annual CAPE Conference*. Washington: Overseas Development Institute and International Monetary Fund.
- Mata, Javier Fabra, and Sebastian Ziaja. 2009. *User's Guide on Measuring Fragility*. Bonn, Germany: German Development Institute.
- Mccoy, S., and J. V. E. Dunem. 2009. "Institutional Design." In *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*, edited by C. Arndt and F. Tarp. New York: Routledge, 100–30.
- Mesquida, Christian G., and Niel I. Wiener. 1999. "Male Age Composition and Severity of Conflicts." *Politics and the Life Sciences* 18 (2): 181–89.
- North, Douglass C. , John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. 2006. "A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History." NBER Working Paper 12795, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Organisation de coopération et de développement économiques. 2013. *Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World*. Paris.
- . 2014. *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*. Paris.
- . 2015. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Paris.
- Østby, Gudrun. 2008. "Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict." *Journal of Peace Research* 45 (2): 143–62.
- and Henrik Urdal. 2011. "Education and Conflict: What the Evidence Says." CSCW Policy Brief 2, Centre for the Study of Civil War, Peace Research Institute Oslo.
- Østby, Gudrun, and Indra de Soysa. 2008. "Too Weak to Fight? Horizontal Inequality and State Repression 1980–2004." Paper presented to the 49th Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, CA, 26–29 March.
- Prati, Alessandro, Massimiliano Gaetano Onorato, and Chris Papageorgiou. 2013. "Which Reforms Work and Under What Institutional Environment? Evidence from a new Data Set on Structural Reforms." *Review of Economics and Statistics* 95 (3): 946–68.

- Pritchett, Lant, and Frauke de Veijer. 2010. "Fragile States: Stuck in a Capability Trap?" World Bank Report 2011 Background Paper, World Bank, New York.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2008. *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. New York: United Nations Development Programme.
- Roodman, D. 2006. "How to Do xtabond2: An Introduction to 'Difference' and 'System' GMM in Stata." CGD Working Paper No. 103, Center for Global Development, Washington.
- Sachs, J. D., and A. M. Warner. 2001. "The Curse of Natural Resources." *European Economic Review* 45 (4-6): 827–38.
- Sharer, R. L., H. R. De Zoysa, and C. A. McDonald. 1995. "Uganda: Adjustment with Growth, 1987–94." IMF Occasional Paper No. 121, International Monetary Fund, Washington.
- Siebrits, Krige, and Estian Calitz. 2007. "The Legacy and Challenge of Fiscal Policy in Sub-Saharan Africa." *South African Journal of Economics* 75 (2): 221–35.
- Singh, Raju Jan, Cristina Bodea, and Masaaki Higashijima. 2014. "Oil and Civil Conflict: Can Public Spending Have a Mitigation Effect?" World Bank Group, New York.
- Skinner, Jonathan. 1987. "Taxation and Output Growth: Evidence from African Countries." NBER Working Paper 2335, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Staveteig, Sarah. 2005. "The Youth and the Restless: Population Age Structure and Civil War." ECSP Report 11, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Stewart, Frances. 2002. "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development." Working Paper No. 81, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Taydas, Zeynep, and Dursun Peksen. 2012. "Can States Buy Peace? Social Welfare Spending and Civil Conflicts." *Journal of Peace Research* 49 (2): 273–87.
- Thyne, Clayton. 2006. "ABC's, 123's and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980–99." *International Studies Quarterly* 50: 733–54.
- Walter, Barbara. 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement." *International Organization* 51 (3): 335–65.
- . 2004. "Does Conflict beget Conflict? Explaining Recurrent Civil War." *Journal of Peace Research* 41 (3): 371–88.
- Wantchekon, Leonard, and Zvika Neeman. 2002. "A Theory of Post Civil War Democratization." *Journal of Theoretical Politics* 14 (4): 439–64.