

IEO

Independent Evaluation Office
of the International Monetary Fund

LE FMI ET LES ÉTATS FRAGILES

13 février 2018

Préface	v
Abréviations.....	vii
Résumé analytique.....	ix
I. Introduction	1
II. Évaluation : Questions et méthodologie	4
III. Aperçu général des travaux du FMI sur les États fragiles	6
A. Principales caractéristiques des États fragiles	6
B. Périmètre des activités du FMI dans les États fragiles.....	10
C. Orientation des travaux du FMI dans les États fragiles.....	15
IV. Évaluation de l'efficacité des travaux du FMI	16
A. Quelles ont été les retombées de l'action du FMI dans les États fragiles ?.....	16
B. Les instruments du FMI ont-ils été adaptés aux besoins des États fragiles ?	21
C. Quelle a été l'efficacité des activités du FMI de développement des capacités dans les États fragiles ?.....	26
D. Les activités du FMI ont-elles été suffisamment adaptées aux particularités de chaque pays ?	34
V. Évaluation des cadres et des procédures d'action du FMI.....	38
A. Comment est évaluée la collaboration du FMI avec les partenaires pour le développement	38
B. Comment le FMI gère-t-il ses ressources humaines affectées aux États fragiles ?.....	42
C. Comment le FMI a-t-il traité les questions de sécurité dans les lieux à risque ?.....	49
VI. Principales conclusions et recommandations.....	52
A. Principales conclusions	52
B. Recommandations	56
C. Note sur les critères de fragilité des pays.....	63
Encadrés	
1. Pays retenus pour l'évaluation	6
2. Myanmar et Soudan du Sud : Une expérience contrastée de l'AT du FMI	31
3. Évaluations externes d'activités d'AT financées par des bailleurs de fonds	33
4. Yémen : La réforme des subventions aux combustibles	35
Graphiques	
1. Répartition géographique des États fragiles, 2010–17	8
2. Persistance de la fragilité, 2000–17	8
3. Pays membres ayant des accords avec le FMI, 2006–16 : Pays fragiles et non fragiles	11
4. Répartition des accords ou instruments dans les États fragiles, par catégorie, 2006–16.....	14

5. Assistance technique du FMI en faveur des États fragiles et non fragiles, 2009–16	14
6. Assistance technique du FMI en faveur des États fragiles, par prestataires (personne-année)..	15
7. Flux d'APD aux États fragiles, 2000–15 : Décaissements du FMI et total de l'APD des pays du CAD.....	17
8. Rôle de catalyseur du FMI dans les PFR fragiles et non fragiles, 2000–12.....	18
9. Croissance du PIB réel dans les PFR fragiles et non fragiles, 2000–12	19
10. Dépenses consacrées au développement des capacités des États fragiles : total CAD-OCDE et FMI	27
11. Assistance technique du FMI en faveur des pays fragiles, par pays.....	30
12. AT du FMI en faveur des États fragiles, par source de financement	32
13. Equipe fraîchement déployée, fin 2016.....	43
14. Effectif des équipes pays par type de pays, fin d'exercice 2016	44
15. Evaluation moyenne de performance dans l'année en cours et l'année précédente des agents A13 EF et non-EF, fin d'exercice 2016	46

Tableaux

1. Niveaux de vie dans les États fragiles et non fragiles, 2014.....	10
2. Caractéristiques économiques des États fragiles et non fragiles, 2000–16	10
3. Engagements et décaissements du FMI en faveur des États fragiles et non fragiles, 2006–16..	13
4. Achèvement des accords de prêt avec le FMI, 2010–17 : États fragiles et non fragiles.....	22
5. Conditionnalité dans les accords avec les États fragiles et non fragiles, 2006–17	23
6. Promotions des économistes EF / non-EF Exercices 2011-17.....	47
7. Pays à risque, octobre 2017.....	50
8. Recommandations	50

Annexes

1. Relations du FMI avec les États fragiles.....	64
2. Apprentissage institutionnel du FMI du travail sur les États fragiles.....	67
3. Synthèses d'études de cas consacrées à différents pays	70

Bibliographie	79
---------------------	----

Background Papers

1. Eight African Country Cases
2. Eight Selected Country Cases
3. Human Resources Issues
4. Capacity Development Issues
5. Assessing Macroeconomic Outcomes
6. IEO Survey of IMF Staff

PRÉFACE

Soutenir les États Fragiles et en situation de post-conflit est actuellement l'un des principaux défis de la communauté internationale. Les besoins de ces pays sont non seulement immenses, mais l'instabilité persistante dont ils souffrent domestiquement peut avoir des conséquences dangereuses pour la stabilité régionale et globale. Compte tenu de son mandat de prévention et de réponse aux situations de crise, le FMI peut jouer un rôle majeur pour soutenir la stabilisation macroéconomique et l'établissement d'institutions de base dans ces pays, rôle qu'il a endossé activement depuis vingt ans en fournissant des financements, des conseils de politiques économiques, et en soutenant le développement des capacités. Néanmoins, en dépit de ces efforts, la croissance de ces pays a été limitée et leurs progrès ont été sujets à des revers politiques ou sécuritaires engendrés par des problèmes récurrents de capacité limitée, de gouvernance faible et de contraintes politiques. Les tensions persistantes dans de nombreux États Fragiles soulèvent la question de savoir si le Fonds, ainsi que ses partenaires internationaux, peuvent et doivent faire plus pour venir en aide à ces pays.

Cette évaluation montre que le FMI a fourni des services essentiels aux États Fragiles, jouant un rôle important qu'aucunes autres institutions ne peut remplir, en particulier dans les périodes suivant directement la sortie d'un pays d'une situation de conflit. Même s'il a fourni relativement peu de financement direct, le FMI a catalysé le financement des bailleurs de fonds en soutenant les politiques durables et les institutions nécessaires à la stabilité macroéconomique.

Malgré cette évaluation globalement positive, le rapport conclut que l'approche globale du FMI envers les États Fragiles souffre de contradictions et d'un impact en deçà de son potentiel. Les efforts passés n'ont souvent pas été suffisamment audacieux ni suffisamment soutenus, et le personnel a eu tendance à faire machine arrière en appliquant aux États fragiles une approche standard du FMI, plutôt que de leur accorder une attention particulière adaptée à leurs besoins.

Sur la base de ces constatations, le rapport propose six recommandations axées sur la mise en place d'un engagement institutionnel plus solide que par le passé pour son engagement envers les États Fragiles. Ces recommandations ont toutes reçu un soutien total ou qualifié du Conseil exécutif lors de sa réunion pour discuter du rapport en mars 2018. En appuyant ces recommandations, le Directeur général et le Conseil exécutif ont réaffirmé leur engagement envers les États membres fragiles du FMI.

Je suis encouragé par la réponse positive du Directeur général et du Conseil d'administration à ce rapport, qui indique leur engagement à tirer des enseignements de l'expérience et à aligner les priorités de l'institution à une situation mondiale urgente et changeante.

Charles Collyns
Directeur, Bureau de l'évaluation indépendante

AUTEURS

Ce rapport a été préparé par une équipe du BIE dirigée par Shinji Takagi (directeur adjoint, BIE).

L'équipe était composée des personnes suivantes :

Alisa Abrams (chargée d'études principale, BIE)

Miguel de Las Casas (économiste principal, BIE)

Donal Donovan (ancien directeur adjoint, FMI)

Steve Kayizzi-Mugerwa (ancien vice-président, Banque africaine de développement)

Jung Yeon Kim (économiste principal, BIE)

Kevin Kuruc (étudiant en troisième cycle, University of Texas, Austin)

Bessma Momani (professeur de sciences politiques, University of Waterloo)

Lorenzo Perez (ancien directeur adjoint, FMI)

Roxana Pedraglio (chargée d'études principale, BIE)

Michael Pisa III (chercheur en politiques publiques, Center for Global Development)

Cette évaluation a bénéficié des entretiens avec les participants à des ateliers organisés à Washington, D.C., Amman et Londres, ainsi que de commentaires des services du FMI. Les avis exprimés sous leur forme définitive relèvent cependant de la seule responsabilité du BIE. Arun Bhatnagar, Annette Canizares et Divina Marquez ont apporté une assistance administrative et Rachel Weaving a contribué à sa rédaction.

Ce rapport a été approuvé par Charles Collyns, directeur du BIE.

ABREVIATIONS

AFRITAC	Centre régional d'assistance technique en Afrique (FMI)
APD	aide publique au développement
AT	assistance technique
AUCA	aide d'urgence à la suite de catastrophes naturelle (FMI)
AUPC	aide d'urgence postconflit (FMI)
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BIE	Bureau indépendant d'évaluation (FMI)
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CLIC	Canadian Leaders in International Consulting
CMFI	Comité monétaire et financier international (FMI)
DTS	droit de tirage spécial (FMI)
EPIN	évaluation de la politique et des institutions nationales (Banque mondiale, BAsD, BAfD)
ETP	équivalent temps plein (ou personne-année)
FAD	département des finances publiques (FMI)
FAfD	Fonds africain de développement
FCC	facilité de crédit de confirmation (FMI)
FCE	facilité de protection contre les chocs exogènes
FCE-CAE	facilité de protection contre les chocs exogènes-composante à accès élevé (FMI)
FCE-CAR	facilité de protection contre les chocs exogènes-composante à accès rapide (FMI)
FCR	facilité de crédit rapide (FMI)
FEC	facilité élargie de crédit (FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
G-20	Groupe des vingt
HRD	département des ressources humaines (FMI)
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
IDC	Institut pour le développement des capacités (FMI)
IEG	Groupe indépendant d'évaluation (Banque mondiale)
IFI	institution financière internationale
IFR	instrument de financement rapide (FMI)
ISPE	instrument de soutien à la politique économique (FMI)
LEG	département juridique (FMI)
LHR	lieu à haut risque
LICUS	pays à faible revenu en difficulté (Banque mondiale)
LSE	London School of Economics and Political Science
MCD	département Moyen-Orient et Asie centrale (FMI)
MCM	département des marchés monétaires et de capitaux (FMI)

MEDC	mécanisme élargi de crédit (FMI)
METAC	Centre d'assistance technique au Moyen-Orient (FMI)
MONA	base de données sur le suivi des accords (FMI)
NO	nombre d'observations
NSR	note de stratégie régionale (FMI)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectif de développement durable (ONU)
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEV	département de l'évaluation des opérations (BAD)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PFR	pays à faible revenu
PFTAC	Centre d'assistance technique financière du Pacifique (FMI)
PIB	produit intérieur brut
PPA	parité de pouvoir d'achat
PPTTE	pays pauvre très endetté
PRI	pays à revenu intermédiaire
RDC	République démocratique du Congo
RMU	unité de gestion des risques (FMI)
RPC	fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
STA	département des statistiques (FMI)
UA	Union africaine

RESUME ANALYTIQUE

Cette évaluation porte sur les activités du FMI dans les États fragiles et affectés par des conflits (dits États fragiles). La communauté internationale a fait de l'aide à ces pays une priorité en raison de leurs besoins pressants et des dangereuses répercussions que la persistance de cette fragilité fait peser sur la stabilité régionale et mondiale. Dans le cadre de sa mission de prévention et de gestion des crises, le FMI a un rôle fondamental à jouer dans les efforts consentis à l'échelle internationale. En pratique, cette contribution a fait l'objet de multiples débats, et ses détracteurs ont appelé le FMI à intensifier son action.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Cette évaluation prend acte de la contribution importante du FMI dans les États fragiles, qui a notamment permis de rétablir la stabilité macroéconomique, renforcer les institutions macroéconomiques de base et mobiliser le soutien des bailleurs de fonds. Dans ces domaines, le FMI a fourni des services essentiels sans équivalent, et a joué un rôle fondamental qu'aucune autre institution ne pourrait jouer. Bien que les progrès enregistrés par de nombreux États fragiles pour sortir de leur situation aient été d'une lenteur décevante et risquent d'être réduits à néant, il est nécessaire de reconnaître que les travaux sur les États fragiles sont par définition délicats puisque ces pays souffrent généralement de capacités limitées et d'une gouvernance faible et qu'ils sont souvent dans une situation politique et sécuritaire instable. De plus, les résultats de toute intervention du FMI dépendent essentiellement de décisions politiques, militaires et sécuritaires, y compris par des acteurs internationaux qui échappent à son contrôle. Face à ces défis, le FMI s'est dans l'ensemble acquitté de ses différentes missions de façon efficace, en particulier dans les premières années suivant la fin des périodes de violence et d'isolement traversées par ces pays.

Malgré cette évaluation globalement positive, l'approche du FMI vis-à-vis des pays membres fragiles semble confuse et ses effets sont loin d'être à la hauteur. Bien que le FMI ait déclaré à plusieurs reprises que ses travaux dans les États fragiles seraient prioritaires, il n'a pas toujours fait les choix difficiles nécessaires pour qu'ils fassent pleinement leur effet. En règle générale, les pays fragiles requièrent un engagement au long terme, qui cadre mal avec le modèle standard du FMI. Des efforts ont été faits par le passé pour adapter les politiques et les pratiques du FMI aux besoins des États fragiles, mais les mesures prises n'ont pas été suffisamment audacieuses ni bien inscrites dans la durée, ce qui amène à s'interroger sur la crédibilité de l'engagement du FMI dans ce domaine.

L'évaluation a relevé en particulier les sources de préoccupation suivantes :

Caractère approprié des instruments financiers existants. La panoplie d'instruments financiers du FMI, dont l'horizon est relativement court, est par nature mal adaptée à la situation des États fragiles. Ceux-ci jugent les politiques de qualité demandées dans les programmes soutenus par le FMI difficiles à réaliser et pérenniser, y compris les ressources concessionnelles sans intérêt

accordées par le FMI qui doivent être remboursées dans un délai de dix ans. Le FMI a été prompt à répondre à certains besoins financiers immédiats spécifiques, en particulier en présence d'un solide soutien des bailleurs de fonds, mais en règle générale, les financements ont dû prendre la forme des instruments classiques. Et malgré la certaine latitude dont jouissent les services du FMI dans l'utilisation de ces instruments, il semble que la conditionnalité ait été appliquée de façon uniforme dans les pays fragiles et dans les autres pays, et le taux d'achèvement des programmes appuyés par le FMI y a été très inférieur. Il semble en outre qu'il y ait un décalage entre les instruments déployés pour apporter un soutien rapide—assortis à des conditions limitées—et ceux utilisés pour apporter un soutien plus durable, qui doivent respecter des normes beaucoup plus strictes.

Développement des capacités dans les États fragiles. Dans la plupart des États fragiles, le développement des capacités est le domaine dans lequel le FMI peut jouer le plus grand rôle, en particulier une fois la situation macroéconomique stabilisée. L'assistance technique du FMI doit surmonter des obstacles considérables pour être efficace dans les États fragiles mais elle s'est grandement améliorée, notamment grâce à un suivi accru sur le terrain et à des mesures visant à l'intégrer aux activités axées sur la surveillance et les programmes. L'assistance technique fournie par le FMI aux États fragiles a substantiellement augmenté, mais semble avoir marqué le pas depuis quelques années alors que des besoins importants restent insatisfaits, ce qui amène à s'inquiéter du fait qu'elle a un effet durable limité dans les pays à faible capacité d'absorption et qu'elle est concurrencée par d'autres actions prioritaires du FMI. Un autre motif de préoccupation est le fait de savoir si la prestation d'assistance technique a été agrémentée d'un suivi durable au niveau des pays, nécessaire pour mettre en place des institutions efficaces face à des conditions très difficiles.

Adéquation des conseils du FMI aux particularités des pays et conditionnalité dans les États fragiles. La note d'orientation à l'intention des services du FMI de 2012 sur l'action du FMI dans les États fragiles donne des orientations judicieuses sur la souplesse et le réalisme dont il faut faire preuve dans les relations avec les États fragiles. Cependant, dans la pratique, il semble que les comptes-rendus interdépartementaux aient encouragé une trop grande uniformité entre les pays, qu'ils soient fragiles ou non, et que les notes d'orientation et les rapports des services du FMI ont souvent traité les pays fragiles de façon similaires aux autres pays, sans leur accorder le traitement particulier qu'ils méritaient.

Collaboration avec les partenaires pour le développement dans les États fragiles. La nécessité de collaborer avec les partenaires pour le développement est largement admise au sein du FMI, et il existe un mécanisme d'échange d'informations, officiel ou officieux, dans tous les pays qui accueillent un représentant résident. Cependant, en dehors de l'échange d'informations, le bilan de la collaboration a été mitigé si l'on considère les différences entre les mandats institutionnels, les priorités et les cycles budgétaires des partenaires.

Gestion des ressources humaines. Alors que les chefs de mission et les représentants résidents du FMI sont généralement jugés consciencieux, ingénieux et efficaces, les équipes du FMI qui

travaillent sur les États fragiles ont souvent été relativement inexpérimentées et ont connu un taux de rotation élevé. Les FMI a eu des difficultés à attirer des agents expérimentés pour les affecter dans les États fragiles, notamment en raison des préjugés largement répandus sur les activités dans ce domaine, une perception confirmée par les taux de promotion plus faibles. Alors que les travaux sur les États fragiles nécessitent un personnel nombreux, ils n'ont pas bénéficié de ressources humaines supplémentaires, réduisant exponentiellement le pouvoir d'attraction de ces pays. Les mesures d'incitation pour encourager les agents à travailler sur les États fragiles doivent être fondamentalement revues. La nouvelle stratégie de ressources humaines du FMI, en cours d'élaboration, est une occasion de profondément modifier les politiques et les pratiques de ressources humaines dans l'ensemble de l'institution pour atteindre cet objectif.

Problèmes sécuritaires dans les lieux à haut risques. La politique de sécurité du FMI, qui applique des seuils de sécurité plus élevés que de nombreux partenaires pour le développement et qui interdit les déplacements dans un certain nombre de pays à risque, a créé un sentiment de frustration parmi les fonctionnaires des pays concernés, et des tensions avec les partenaires qui continuent de travailler dans ces pays dont le FMI est aujourd'hui physiquement absent. Dans une certaine mesure, la nature même des activités du FMI rend sa présence sur le terrain moins essentielle, mais il n'en reste pas moins que la portée de son action est singulièrement compromise par les restrictions qu'il impose aux déplacements. Le FMI doit tenir compte du fait que son manque de présence sur le terrain limite l'efficacité de son action, et chercher des moyens pragmatiques d'être utilement présent sur place tout en prenant les mesures qui s'imposent pour réduire au minimum les risques auxquels sont exposés ses agents, même si elles sont très coûteuses.

RECOMMANDATIONS

Cette évaluation conclut que pour renforcer l'effet de ses activités dans les États fragiles, le FMI devra être disposé à revoir de façon significative sa présence auprès de ces pays en agissant de façon plus audacieuse et durable que par le passé. Elle propose six recommandations générales. Certaines d'entre elles nécessiteront un accroissement des ressources humaines et financières du FMI.

R1 : Message d'un engagement au plus haut niveau. La direction et le Conseil d'administration devraient insister sur le fait que les travaux sur les États fragiles sont une priorité absolue pour le FMI en publiant une déclaration soulignant leur importance, avalisée par le CMFI, qui devra guider l'action à venir du FMI dans ces États.

R2 : Création d'un mécanisme institutionnel. La direction devrait apporter aux travaux du FMI sur les États fragiles davantage de continuité et leur accorder plus d'importance en mettant en

place un mécanisme institutionnel efficace habilité et mandaté pour coordonner et promouvoir ces travaux.

R3 : *Stratégies nationales globales.* Dans ses travaux sur chaque État fragile, le FMI doit tirer parti des activités en cours menées par les départements géographiques afin d'élaborer des stratégies nationales globales et prospectives qui intègrent le rôle des conseils de politique économique, du soutien financier et du renforcement des capacités comme faisant partie intégrante du processus de surveillance au titre de l'article IV. Ces stratégies devraient servir de plate-forme pour faire participer plus activement les administrateurs concernés et constituer un cadre de collaboration plus solide avec les partenaires pour le développement.

R4 : *Soutien financier.* Le FMI devrait adapter ses mécanismes de prêt de façon à apporter un soutien financier plus durable aux États fragiles, notamment ceux qui ont des difficultés à respecter la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit, et devrait prendre les devants en s'associant avec les parties prenantes pour mobiliser un vaste soutien des créanciers en faveur des États fragiles qui ont des arriérés extérieurs envers des créanciers officiels, y compris le FMI.

R5 : *Développement des capacités.* Le FMI devrait prendre des mesures pratiques afin d'accroître l'impact de ses activités de développement des capacités dans les États fragiles, notamment en faisant davantage appel à des spécialistes sur le terrain, en employant des outils d'évaluation réalistes et en veillant à ce que des ressources financières adéquates soient mises à la disposition pour mener des travaux de développement des capacités dans ces pays.

R6 : *Ressources humaines.* Le FMI devrait prendre des mesures pour encourager des agents expérimentés et de qualité à travailler sur les États fragiles, veiller à ce qu'ils disposent de ressources adéquates pour mener leurs travaux et trouver des moyens pratiques d'accroître sa présence sur le terrain dans les lieux à haut risque, tout en mettant en place les dispositifs de sécurité qui s'imposent, même s'ils sont onéreux.

I. INTRODUCTION

1. Cette évaluation porte sur les activités du FMI dans les États fragiles et affectés par des conflits (ci-après désignés sous le nom d'États fragiles). Le rôle du FMI dans ces États a fait l'objet de multiples débats. Il est généralement admis que dans le cadre de sa mission de gestion et de prévention des crises, le FMI a un rôle fondamental à jouer dans les efforts consentis à l'échelle internationale pour aider ces pays. On reproche cependant au FMI de ne pas suffisamment tenir compte du fait que les difficultés rencontrées par les États fragiles sont profondément enracinées, et de ne pas adapter les ressources financières et techniques qu'il leur apporte aux difficultés qu'ils connaissent. Certes, beaucoup de problèmes auxquels ces pays font face ne relèvent pas des sphères de compétence du FMI, et celui-ci doit souvent travailler dans des situations où les décisions importantes, y compris celles de la communauté internationale, sont prises au niveau politique. Il n'en demeure pas moins que le FMI est régulièrement appelé à accroître et renforcer son action. Cette évaluation examine ces questions, ainsi que d'autres questions pertinentes, en analysant la stratégie globale du FMI et la façon dont l'institution a accompagné un échantillon de pays qui sont ou ont été en situation de fragilité.¹

2. La fragilité des États est l'un des problèmes mondiaux les plus pressants du moment, et le restera probablement un certain temps. D'après la Banque mondiale, deux milliards de personnes vivent dans des pays touchés par la fragilité, les conflits ou la violence et si ses hypothèses sont correctes, la part des personnes vivant dans une pauvreté extrême dans ces pays devrait passer de 17 % aujourd'hui à près de 50 % d'ici à 2030.² La fréquence accrue des conflits dans le monde, et l'afflux de réfugiés dans les pays voisins qu'ils ont provoqué exacerbent les craintes que les zones de fragilité dans différentes parties du monde ne deviennent des foyers du terrorisme international. Le besoin d'une aide internationale se fait donc grandement sentir, mais les capacités insuffisantes dans la plupart de ces pays, aggravées par l'instabilité politique et les problèmes de sécurité souvent présents, rendent cette tâche redoutable.

3. Il n'existe pas de définition universelle de la fragilité des États, pas plus que l'on peut établir une liste déterminée d'États fragiles. Pour des raisons pratiques, cette évaluation suit la démarche adoptée par le département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation (SPR) du FMI pour identifier les États fragiles, qui classe environ 20 % des États membres du FMI, et 45 % des États membres à faible revenu, dans la catégorie des États fragiles. Mais les questions qui se posent sont loin d'être propres à un groupe particulier de pays. Certains pays qui ne figurent pas sur cette liste possèdent des éléments de fragilité, et des pays qui s'y trouvent une année peuvent sortir de leur situation de fragilité tandis que d'autres peuvent y entrer. Indépendamment de la façon dont cette liste est dressée, des aspects de la fragilité dans un sous-ensemble important de pays membres ont posé des difficultés particulières au FMI.

¹ Cette évaluation s'inscrit dans le prolongement de travaux récents des services chargés de l'évaluation d'autres institutions multilatérales pour analyser l'efficacité de leur action auprès d'États fragiles (voir par exemple OPEV, 2012 ; IEG, 2013, 2016).

² <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>.

4. Plus de dix ans se sont écoulés depuis le lancement, par la communauté internationale, d'une série d'efforts concertés pour améliorer son action auprès des États fragiles. En avril 2007, les ministres et responsables d'organismes participant au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) ont approuvé les « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires ».³ En novembre 2011, les membres du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État,⁴ reconnaissant que « les façons actuelles de travailler dans les états fragiles nécessitent une amélioration importante », ont élaboré le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles ».⁵ En septembre 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution sur le programme de développement pour l'après-2015 insistant sur les besoins particuliers des pays en situation de conflits ou de post-conflits et des pays les plus vulnérables. Dans cette résolution, la communauté internationale s'engage à aider ces pays à atteindre les objectifs de développement durables (ODD).⁶

5. Le FMI a pour sa part pris acte à maintes reprises des difficultés particulières auxquelles sont confrontés ses États membres en situation de fragilité. En octobre 2007, le Directeur général s'est joint aux responsables des banques multilatérales de développement pour constater que la fragilité est « l'une des priorités majeures des acteurs du développement ». Ils se sont mis d'accord pour « redoubler d'efforts » afin d'agir plus efficacement auprès des États fragiles, notamment en adoptant une « approche commune visant à identifier les situations de fragilité » et, dans la mesure du possible, allouer « les ressources en fonction des stratégies d'assistance conjointe ».⁷ Depuis 2008, le FMI a procédé à trois analyses de ses travaux sur les États fragiles, l'analyse de 2011 ayant abouti à la publication l'année suivante d'une note d'orientation à

³ <http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/38368761.pdf>. Les principes de l'OCDE soulignent entre autres qu'une « analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national et régional » et qu'il faut « s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ».

⁴ Le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État a été officiellement créé en 2008 pour définir une série d'objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État et un plan d'action pour un engagement efficace dans les États fragiles. Il se compose d'un groupe d'États fragiles (dit groupe du g7+), d'un groupe de pays donateurs et d'institutions multilatérales (le Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité) et d'un groupe d'organisations de la société civile (la plate-forme de la société civile pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État).

⁵ <https://www.pbsdialogue.org/fr/le-new-deal/principes-du-new-deal/>. Le FMI est membre du Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité, qui fait partie du Dialogue international, mais n'a pas officiellement souscrit aux Principes du New Deal.

⁶ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F. Les ODD ont été adoptés en septembre 2015 sous les auspices des Nations Unies pour guider le développement jusqu'en 2030.

⁷ <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2007-10-20/development-banks-commit-to-closer-collaboration-working-in-fragile-situations,4092.html>. Les années suivantes, plusieurs banques multilatérales de développement ont adopté des stratégies institutionnelles ou des facilités spécifiquement conçues pour les États fragiles (voir par exemple AfDF, 2008 ; ADB, 2007, 2012 ; IDA, 2007).

l'intention des services sur les activités du FMI dans les États fragiles. En 2015, dans le cadre de sa réflexion sur la réalisation des ODD, le FMI a jugé qu'il était « impératif » que les États fragiles ne soient « pas exclus du processus de développement » (IMF, 2015f) et a déclaré qu'il s'engageait à consacrer « des ressources et une attention accrues » aux travaux sur les États fragiles et à accroître l'efficacité de ses travaux sur le renforcement des capacités dans les pays en développement (IMF, 2015b).

6. On peut donc considérer que cette évaluation analyse dans quelle mesure les travaux du FMI sur les États fragiles ont été à la hauteur de ses engagements. Elle porte sur deux aspects de l'action du FMI : i) son action dans les États fragiles à travers trois activités principales : surveillance, prêts et développement des capacités, et ii) les cadres et procédures régissant ses activités, tant au niveau interne que dans sa coopération avec les parties prenantes extérieures. Cette évaluation tente de déterminer ce qui a bien fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné, et recommande des moyens de remédier aux lacunes qui ont été cernées en améliorant les conseils de politique économique et les activités opérationnelles du FMI. L'évaluation reconnaît que les résultats de toute intervention du FMI dans des États fragiles sont tributaires d'une série de décisions politiques, militaires et sécuritaires, y compris par des acteurs internationaux qui échappent largement à son contrôle.

7. Le reste de ce rapport est structuré comme suit. La section II porte sur les questions posées dans le cadre de l'évaluation et explique la démarche suivie pour y répondre. La section III, après avoir étudié les principales caractéristiques des États fragiles, dresse un panorama des travaux du FMI dans ces pays en s'intéressant à ses activités de prêts et d'assistance technique (AT). La section IV évalue l'efficacité des différents modes d'intervention du FMI dans les États fragiles en examinant si la panoplie d'instruments de prêt et d'activités hors-prêts du FMI a permis de répondre à leurs besoins, et si les activités du FMI ont été suffisamment adaptées aux particularités de chaque pays. La section V traite des cadres et procédures qui régissent l'engagement du FMI auprès des États fragiles en se demandant dans quelle mesure le FMI a efficacement collaboré avec ses partenaires pour le développement, comment il a géré ses ressources humaines travaillant sur les États fragiles et comment il a adressé les problèmes de sécurité dans les lieux à haut risque. La section VI résume les principales constatations de l'évaluation et offre une série de recommandations. Des informations détaillées sont fournies dans plusieurs documents de référence qui contiennent 16 études de cas, une analyse des questions liées aux ressources humaines et au développement des capacités dans les activités du FMI dans les États fragiles, une analyse statistique des performances macroéconomiques des États fragiles et les résultats d'un sondage réalisé auprès des services du FMI.

II. EVALUATION : QUESTIONS ET METHODOLOGIE

8. Pour analyser les travaux du FMI sur les États fragiles, l'évaluation pose les questions suivantes :

L'efficacité des activités du FMI

- Quelles ont été les retombées de l'action du FMI dans les États fragiles ?
- Les opérations actuelles de prêts et les activités hors-prêts du FMI ont-elles été adaptées aux besoins des États fragiles ?
- Les activités de développement des capacités dans les États fragiles menées par le FMI ont-elles été efficace ?
- Les activités du FMI ont-elles été suffisamment adaptées aux particularités de chaque pays fragile ?

Cadres et procédures régissant les activités du FMI

- Le FMI a-t-il collaboré de façon approprié avec les partenaires pour le développement dans les États fragiles ?
- Le FMI a-t-il efficacement géré les ressources humaines dans ses travaux sur les États fragiles ?
- Comment le FMI a-t-il fait face aux problèmes de sécurité dans les lieux à haut risque ?

9. Pour répondre à ces questions, l'équipe d'évaluation a recueilli des données auprès des sources suivantes :

- Des études de documents publics et internes du FMI, notamment des documents du Conseil d'administration sur les politiques du FMI, des rapports de groupes de travail, des notes inter-départementales et des notes adressées à la direction du FMI ;
- Une analyse statistique des performances macroéconomiques des États fragiles ;
- Des entretiens avec des membres du personnel du FMI, actuels et retraités, notamment des directeurs de départements et autres hauts responsables, ainsi que des chefs de mission et des représentants résidents dans des États fragiles ;
- Un sondage réalisé auprès des services du FMI ;
- Des entretiens avec des administrateurs du FMI et leurs collaborateurs ;
- Des entretiens avec des hauts fonctionnaires et des responsables de banques centrales actuels et retraités appartenant à des États fragiles actuels et anciens ;

- Des échanges de vues avec des représentants de partenaires pour le développement, notamment des pays donateurs et des institutions multilatérales, des universitaires spécialistes et des représentants de la société civile.

10. Cette évaluation porte sur la stratégie globale que suit le FMI dans ses travaux dans les États fragiles et leur efficacité dans chacun d'entre eux. Pour délimiter l'univers des États fragiles actuels et anciens, elle s'est fondée sur les listes des États fragiles utilisées par les services du FMI dans les revues internes des travaux publiées en 2008 et 2015 (IMF, 2008a, 2015c)⁸. Pour les études de cas, l'équipe d'évaluation a choisi 16 pays sur les 53 identifiés qui, selon le BIE, permettaient de tirer des enseignements utiles (encadré 1) tout en assurant une représentation diverse en termes de géographie et d'expérience. Pour chaque pays retenu, l'équipe d'évaluation a complété ses études des documents publics et internes et ses entretiens avec les services du FMI compétents par des entretiens de hauts fonctionnaires et des responsables des banques centrales actuels et retraités ainsi qu'avec des partenaires pour le développement et des spécialistes locaux de ces pays (essentiellement lors de visites sur place, mais aussi par téléconférences et réunions de groupes dans des pays tiers). De plus, l'équipe d'évaluation a examiné des documents, interrogé des agents du FMI ou interviewé des fonctionnaires et des responsables de la banque centrale de huit autres pays dont l'expérience soulevait des problèmes particuliers.

11. Pour tirer les enseignements les plus pertinents, l'évaluation porte sur la période 2011–16, soit après que le FMI a intensifié ses efforts visant à améliorer son action auprès des États fragiles en 2011. Le contexte historique étant souvent important dans les débats sur la fragilité des pays, l'évaluation porte également sur les activités du FMI dans ces pays sur une période plus longue s'il y a lieu. En particulier pour les pays en situation de post-conflits dans lesquels les conflits ouverts ont cessé depuis longtemps, l'évaluation analyse comment le FMI a collaboré avec ces pays immédiatement après les conflits. L'évaluation tient compte des faits nouveaux intervenus jusqu'à la fin de 2017, en prenant soin de ne pas porter de jugement sur les opérations en cours.

⁸ La liste dressée par le FMI en 2008 ne suivait pas l'approche actuelle. Elle se composait i) des pays qui avaient figuré sur la liste de la Banque mondiale des pays à faible revenu en difficulté (LICUS) au moins deux fois entre 2000 et 2005 ; ii) des pays en conflit n'importe quelle année entre 1995 et 2005 ; et iii) des pays qui avaient reçu une aide d'urgence postconflit du FMI entre 1995 et 2005. Cette liste ne comprenait pas de pays non membres du FMI.

Encadré 1. Pays retenus pour l'évaluation

Pays faisant l'objet d'une étude de cas (16) :

Afrique : Angola, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Libéria, Rwanda, Sierra Leone, Tchad

Asie-Pacifique : Cambodge, Myanmar, Timor-Leste

Europe : Bosnie-Herzégovine, Kosovo

Moyen-Orient-Asie centrale : Afghanistan, Irak, Somalie

Hémisphère occidental : Haïti

Autres pays retenus (8) :

Cisjordanie et Gaza¹, Kiribati, Îles Salomon, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, Soudan du Sud, Yémen

¹ Territoire qui n'est pas un membre indépendant du FMI.

12. Le BIE a bénéficié, pour réaliser cette évaluation, du soutien total des services du FMI, qui ont fourni un grand volume de documents internes remontant jusqu'au début des années 2000, voire dans certains cas au milieu des années 90. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a interrogé plus de 200 agents actuels ou retraités, et plus de 280 agents en fonction ont participé au sondage mené auprès du personnel.⁹ De même, l'équipe a interrogé plus de 200 hauts fonctionnaires actuels ou retraités d'États membres classés dans la catégorie des États fragiles au moins une fois entre 2008 et 2015, ainsi que plus de 150 responsables de pays donateurs et d'institutions multilatérales. De plus, le BIE a organisé plusieurs séminaires et autres opérations de communication pour obtenir des informations et des points de vue d'universitaires et d'autres spécialistes à Amman, Londres et Washington, et a dialogué avec des membres de l'*Oxford Commission on State Fragility, Growth, and Development* de la LSE.

III. APERÇU GENERAL DES TRAVAUX DU FMI SUR LES ÉTATS FRAGILES

A. Principales caractéristiques des États fragiles

13. Le FMI n'établit pas de liste officielle des États fragiles, et a globalement suivi l'approche adoptée par la Banque mondiale pour recenser ces pays pour ses besoins internes. Premièrement, tout pays à faible revenu admis à bénéficier de l'aide de l'Association internationale de développement (IDA)¹⁰ est considéré comme fragile si la moyenne mobile triennale de sa note EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales), calculée par la

⁹ De Las Casas (2018). Le taux de réponse global a été de 19 %. L'écrasante majorité des personnes interrogées (211 sur 283) avaient travaillé sur des États fragiles pendant leur carrière au FMI, dénotant un désir accru d'exprimer leur point de vue que par rapport à leurs collègues sans expérience des États fragiles.

¹⁰ L'IDA est le guichet concessionnel de la Banque mondiale. Il accorde des prêts et des dons aux pays les plus pauvres de la planète.

Banque mondiale, est inférieure ou égale à 3,2.¹¹ Deuxièmement, et en plus de ce critère, tout pays est jugé fragile si une opération de maintien ou de consolidation de la paix des Nations Unies ou d'une institution régionale s'y est déroulée pendant les trois années précédentes ou si la note EPIN n'a pas été calculée en raison d'un conflit. La définition du FMI diffère de celle de la Banque mondiale dans la mesure où elle retient la moyenne de la note EPIN sur trois ans au lieu de la note annuelle.¹²

14. La liste du FMI est mise à jour environ une fois par an, mais 2015 est la seule année où elle fût rendue publique (voir l'appendice 1).¹³ L'équipe d'évaluation a utilisé cette liste, entre autres, pour agréger les chiffres de façon à obtenir des statistiques sur les années récentes. Lorsqu'elle a dû recenser les États fragiles rétroactivement année après année (par exemple pour évaluer les performances macroéconomiques des États fragiles en tant que groupe, ou déterminer comment la fragilité d'un pays a évolué avec le temps), l'équipe d'évaluation a retenu la définition de la Banque mondiale et sa note EPIN pour établir une liste cohérente des États fragiles sur chaque année, en remontant jusqu'à l'an 2000. Malgré cette différence de définition, dans la pratique, les mêmes pays sont globalement désignés comme fragiles sur la période couverte par l'évaluation. Les constatations et conclusions générales de cette évaluation ne dépendent pas de la définition précise retenue.

15. La dénomination d'États fragiles revêt souvent une dimension régionale et est généralement durable. De nombreux États qui sont fragiles ou qui l'ont été se trouvent en Afrique et au Moyen-Orient (graphique 1). La concentration régionale des États fragiles montre que les troubles et les conflits affectant un pays peuvent avoir des répercussions dans les pays voisins à travers les migrations, les flux de réfugiés ou l'insécurité aux frontières. En dépit de larges efforts déployés aux niveaux national et international, qui s'étalent souvent sur des dizaines d'années, de nombreux États fragiles restent confrontés à des obstacles tenaces au développement humain et économique. Sur les 60 pays qui, selon la définition de la Banque mondiale, auraient appartenu à la catégorie des pays fragiles entre 2000 et 2017, 17 sont restés fragiles pendant ces 18 années, et 9 autres étaient encore jugés fragiles en 2017 après être restés dans cette situation pendant 10 ans ou davantage (graphique 2).¹⁴ Malgré tout, la fragilité n'est

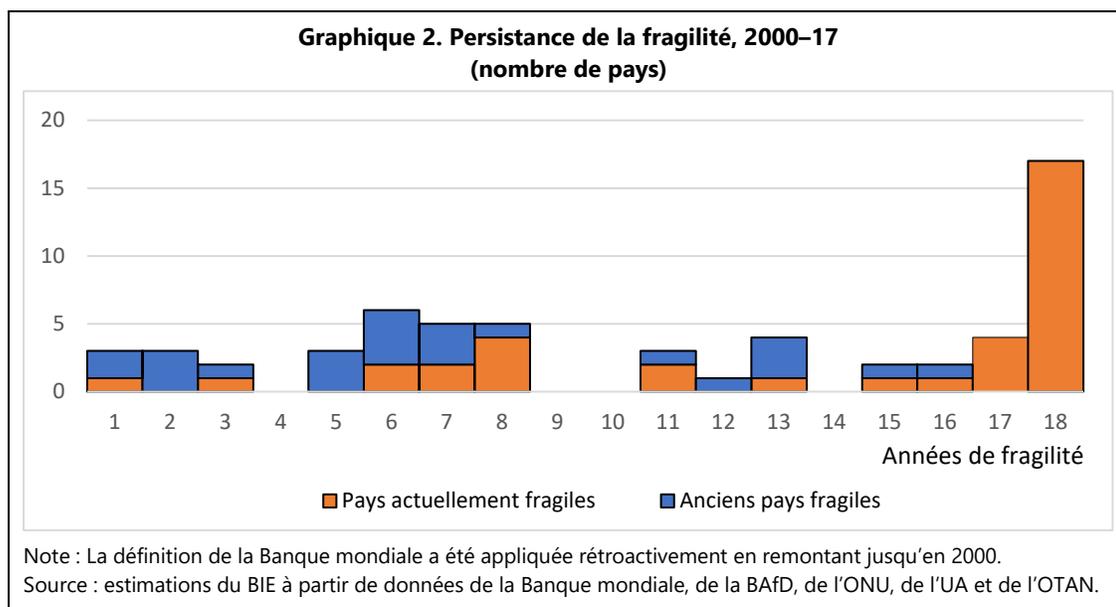
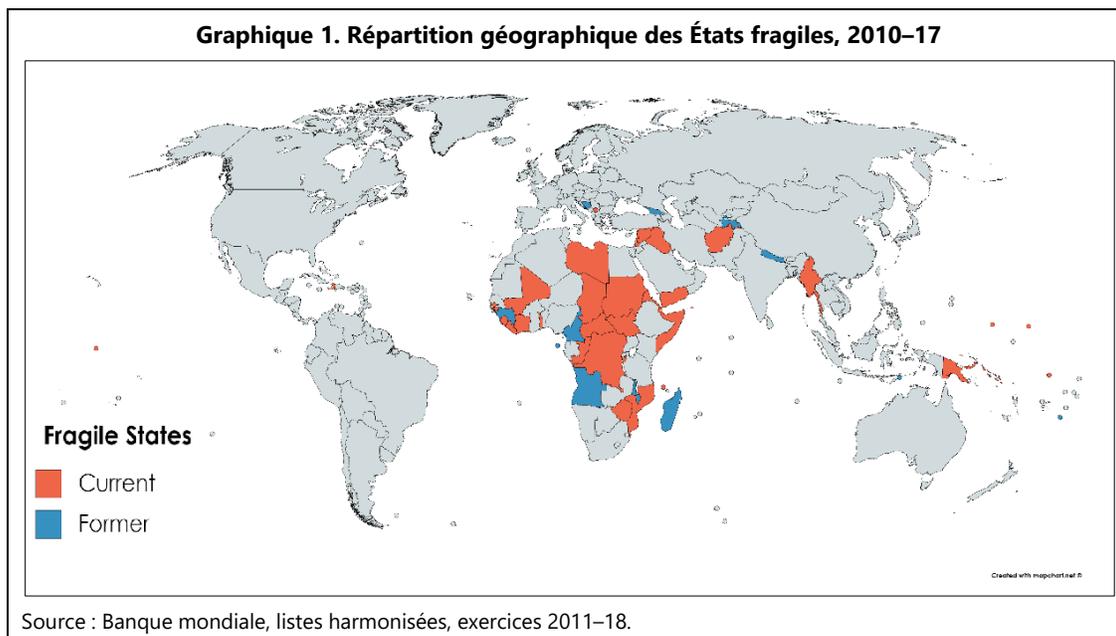
¹¹ Chaque pays obtient une note annuelle CPIA qui va de 1 (faible) à 6 (élevé) au regard d'une série de 16 critères dans 4 domaines : gestion économique, politiques structurelles, politiques d'inclusion sociale et institutions et gestion du secteur public.

¹² En outre, la Banque mondiale utilise une « moyenne harmonisée » qui est une moyenne de sa note EPIN et de la note EPIN attribuée par la Banque asiatique de développement ou la Banque africaine de développement au pays concerné. En 2015, la liste du FMI comptait 39 États fragiles alors que celle de la Banque mondiale en comptait 35.

¹³ Comme expliqué à la note 8, l'étude du FMI de 2008 (IMF, 2008a) contient également une liste d'États fragiles, mais elle n'a pas été dressée en appliquant la définition actuelle.

¹⁴ Sur ces 26 pays, 5 ont été classés dans la catégorie des pays fragiles du fait de la présence d'opérations de maintien ou de consolidation de la paix.

pas nécessairement un trait permanent. En 2017, 24 des 60 pays étaient sortis de leur situation de fragilité après des périodes plus ou moins longues.¹⁵



16. De nombreux travaux ont été consacrés aux difficultés auxquelles sont confrontés les pays fragiles et en situation de conflit en matière d'économie et de développement (on trouvera une bibliographie dans OECD, 2010, 2015, 2016 et World Bank, 2011). La fragilité de chaque État

¹⁵ La moitié environ de ces pays sortent de conflits et les opérations de maintien ou de consolidation de la paix y sont achevées.

présente des caractéristiques particulières. Certains États fragiles sont des pays à revenu intermédiaire (PRI), même si la majorité d'entre eux sont des pays à faible revenu (PFR).¹⁶ Quelques-uns ont des capacités administratives adéquates, mais ils ne représentent pas la majorité. Cependant, les données publiées suggèrent que les États fragiles ont, en général, une structure économique moins diversifiée, sont plus exposés aux chocs et sont plus susceptibles de recevoir des apports d'aide irréguliers que la moyenne des pays comparables non fragiles. À cet égard, les difficultés auxquelles sont confrontés les États fragiles sont analogues à celles que connaissent les petits pays à faible revenu. Généralement, les États fragiles souffrent en plus d'une instabilité politique, d'institutions plus faibles et moins inclusives, d'un manque de légitimité de l'État et d'une mauvaise gouvernance. En outre, bien que la corruption ne soit en aucun cas propre aux États fragiles, plusieurs indicateurs font apparaître une corrélation étroite entre fragilité et corruption (IMF, 2017d).

17. Parmi les pays à faible revenu, les pays fragiles ont en moyenne un niveau de vie inférieur, attesté par un PIB par habitant plus bas, moins d'accès à l'électricité et des taux de mortalité plus élevés que des pays comparables non fragiles, même si la différence diminue lorsque ces données sont pondérées par la taille de la population (tableau 1). De plus, leurs résultats macroéconomiques sont généralement moins bons (tableau 2). Entre 2000 et 2016, si on la compare à la moyenne de leurs pairs non fragiles, leur croissance économique annuelle réelle était en moyenne inférieure de 0,8 point de pourcentage, leur inflation supérieure de 3,4 points de pourcentage, leur dette extérieure supérieure de 18,9 points de pourcentage du PIB et leurs recettes fiscales inférieures de 4 points de pourcentage du PIB. Leur déficit courant était en moyenne inférieur de 3,2 points de pourcentage du PIB, signe d'un accès plus limité aux financements extérieurs.¹⁷ Une plus grande variabilité de la production est généralement associée aux États fragiles, mais leurs données sur le revenu national sont généralement de mauvaise qualité, et il est donc difficile de distinguer cette variabilité accrue du bruit inhérent aux estimations de PIB. Toutefois, l'utilisation d'images satellites de la lumière visible depuis l'espace sur une zone donnée de la Terre comme variable indépendante de remplacement de l'activité économique confirme qu'une plus grande fragilité (mesurée par une note EPIN plus faible) est associée à une plus grande variabilité de la croissance du PIB (Kuruc, 2018).

¹⁶ Dans le présent rapport, on entend par pays à faible revenu (PFR) les pays admis à bénéficier de financements concessionnels du FMI ; les pays à revenu intermédiaire (PRI) sont ceux classés dans les *Perspectives de l'économie mondiale (PME)* du FMI comme pays émergents et en développement, en excluant les PFR.

¹⁷ Aucune de ces observations qualitatives ne change si l'on utilise les chiffres médians au lieu des chiffres moyens.

**Tableau 1. Comparaison des niveaux de vie dans les États fragiles et non fragiles, 2014
(pays à faible revenu uniquement)**

	Variable	Pays fragiles à faible revenu (NO=30)	Pays non fragiles à faible revenu (NO=33)
Sans pondération	PIB par habitant (\$ PPA)	2 240	4 534
	Accès à l'électricité (%)	42,3	62,3
	Taux de mortalité (pour 1 000)	8,9	7,5
Pondérés par la population	PIB par habitant ((\$ PPA)	2 311	2 631
	Accès à l'électricité (%)	42,9	44,7
	Taux de mortalité (pour 1 000)	9,1	7,3

Note : comprend uniquement les PFR pour lesquels on dispose de données sur toutes les variables pour 2014 ; les États fragiles sont ceux recensés selon la définition de la Banque mondiale. NO=nombre d'observations ; PPA=parité de pouvoir d'achat.
Sources : estimations du BIE à partir de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI ; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

**Tableau 2. Comparaison des principales caractéristiques économiques des États fragiles et non fragiles, 2000–16
(pays à faible revenu uniquement)**

	Pays fragiles à faible revenu	Pays non fragiles à faible revenu
Croissance du PIB (en %)	3,7	4,5
Inflation (en %)	9,6	6,2
Dette extérieure (en % du PIB)	74,4	55,5
Recettes fiscales (en % du PIB)	12,1	16,1
Solde extérieur courant (en % du PIB)	-6,1	-9,3
Nombre d'observations	430	599

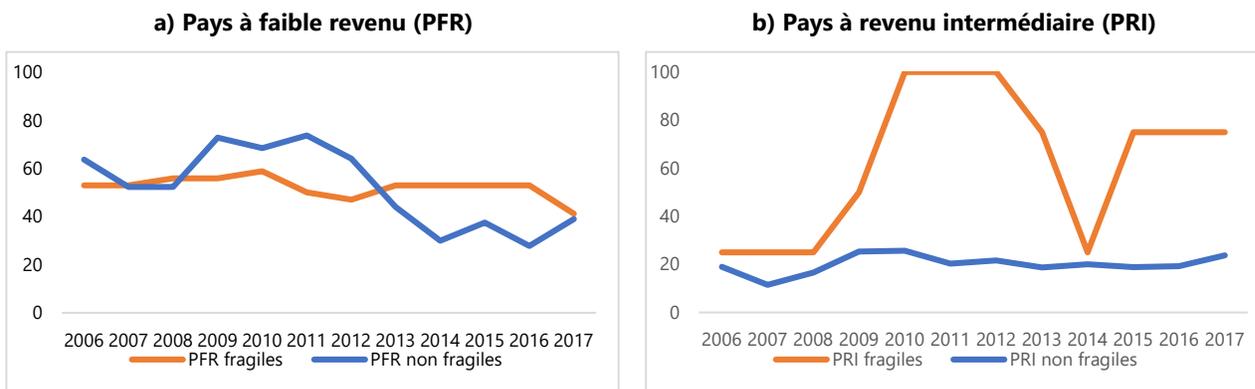
Note : comprend toutes les observations par pays et par an, tous les États fragiles ayant été retenus en appliquant rétroactivement la définition de la Banque mondiale.
Source : Estimations du BIE à partir de la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI.

B. Périmètre des activités du FMI dans les États fragiles

18. Le FMI travaille avec ses pays membres en menant des activités de surveillance, de prêts et de développement des capacités. Sur ces trois activités, seule la surveillance est obligatoire, tant de la part du FMI que de celle du pays concerné, alors que l'assistance financière ou l'aide au renforcement des capacités ne s'effectuent qu'à la demande d'un pays membre. Les conseils de politique économique dans le cadre de la surveillance des États fragiles étant étroitement intégrés aux autres activités, cette évaluation s'intéresse davantage aux programmes de prêt et au développement des capacités qu'à la surveillance à proprement parler. Les États fragiles dans lesquels le FMI n'a pas de programmes de prêt ou de développement des capacités mènent rarement des consultations au titre de l'article IV pour des raisons d'instabilité et de sécurité. C'est le cas par exemple de la Libye et de la Syrie (voir l'appendice 1).

19. Le FMI a apporté des financements aux États fragiles à l'aide de différentes facilités, dont certaines sont dédiées aux pays à faible revenu tandis que d'autres sont spécialement conçues pour apporter des financements rapides à des pays au lendemain de conflits ou de catastrophes naturelles. Il n'existe pas de facilité spécifique aux États fragiles. Entre 2006 et 2017, l'incidence des emprunts auprès du FMI (y compris dans le cadre de dispositifs d'urgence) par des pays fragiles à faible revenu a été sensiblement similaire à celle des pays non fragiles à faible revenu (graphique 3a). Cependant, parmi les pays fragiles à revenu intermédiaire, entre 2009 et 2017, l'incidence des emprunts auprès du FMI a été sensiblement plus élevée que celle des pays comparables non fragiles, sauf en 2014 (graphique 3b). Le nombre de pays empruntant dans le cadre de la facilité de crédit rapide (FCR) à décaissement rapide et faible conditionnalité a été légèrement plus élevé dans la catégorie des pays fragiles à faible revenu.¹⁸ Certains États fragiles, dont le Libéria, n'ont obtenu un accès aux ressources du FMI qu'après des opérations complexes d'apurement des arriérés tandis que d'autres comme le Cambodge, la Somalie et le Soudan n'y ont plus eu accès depuis longtemps, leurs arriérés de longue date auprès de créanciers officiels (voir du FMI lui-même) ayant limité le rôle de l'institution dans ces pays.

Graphique 3. Pays membres ayant des accords avec le FMI, 2006–17 : Comparaison entre pays fragiles et non fragiles (en pourcentage du total dans chaque catégorie)



Note : comprend tous les accords approuvés ou en cours au 1^{er} janvier 2006 ; les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR.

Sources : estimations du BIE à partir des accords de prêt du FMI ; département SPR, accords du FMI depuis 1952 ; instruments et accords avec les PFR approuvés à partir de novembre 1998.

20. Parmi les PFR, l'accès aux ressources du FMI (en pourcentage de la quote-part du pays membre) a généralement été beaucoup plus faible pour les pays fragiles que pour les autres.¹⁹

¹⁸ Depuis sa création en 2010 jusqu'à la fin de 2017, 10 pays à faible revenu fragiles et 7 pays à faible revenu non fragiles ont emprunté au titre de la FCR.

¹⁹ Dans près de 40 % des accords appuyés par la facilité élargie de crédit (FEC) avec des États fragiles entre 2010 et 2016, le niveau d'accès était inférieur de 20 à 40 % aux normes en vigueur, alors que dans la plupart des accords au titre de la FEC avec des pays non fragiles durant la même période, le niveau d'accès était conforme à la norme en vigueur. À l'inverse, en 2017, les niveaux d'accès des accords avec des États fragiles étaient supérieurs aux normes en vigueur.

Sur l'ensemble des financements que le FMI a accordés aux PFR dans le cadre d'arrangements entre 2010 et 2017, les pays fragiles représentaient 22,9 % des engagements (soit de l'ordre de 4,4 milliards de DTS) (tableau 3). Les quatre PRI qui figurent sur la liste des États fragiles ne représentent qu'une très petite partie de l'ensemble des engagements de crédits en faveur des PRI (7,3 %, soit 5,6 milliards de DTS). Les décaissements en pourcentage du total des engagements bénéficiaient à 73,5 % à des PFR fragiles—proportion analogue aux 78,0 % décaissés en faveur de PFR non fragiles—et à 53,6 % à des PRI fragiles—contre 31,4 % à des PRI non fragiles.

21. Sur la période 2006–17, environ un cinquième des activités du FMI sous forme de programmes en faveur d'États fragiles ont eu recours à des facilités de crédit rapide non assorties de la conditionnalité des tranches supérieures de crédit (graphique 4).²⁰ Pour environ un quart des engagements auprès des États fragiles, l'engagement a pris la forme de programmes de référence²¹ sans financement, qui servent généralement à établir des antécédents de bons résultats dans la mise en œuvre des politiques et ouvrir la voie à l'utilisation des ressources du FMI. Près de 60 % des programmes en faveur des États fragiles ont été appuyés par des facilités concessionnelles dédiées aux PFR dans le cadre de ce que l'on appelle le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC). Il s'agit notamment de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)/facilité élargie de crédit (FEC), de la facilité de crédit de confirmation (FCC) et de la facilité de crédit rapide (FCR).²² Les réformes du fonds fiduciaire RPC et d'autres facilités de prêt mises en place en 2015 ont eu pour effet d'accroître l'accès des PFR fragiles, notamment en relevant de 50 % les normes d'accès à l'ensemble des facilités concessionnelles en faveur de tous les pays admissibles à bénéficier du fonds fiduciaire RPC ; en prenant des mesures visant à cibler les financements concessionnels de façon à soutenir les pays admis à bénéficier du fonds fiduciaire RPC les plus pauvres et les plus vulnérables ; en élargissant l'accès aux décaissements rapides au titre de la facilité de crédit rapide (FCR) et de l'instrument de financement rapide (IFR) ; et enfin en fixant à 0 % le taux d'intérêt des prêts au titre de la FCR (IMF, 2015b, 2015d).

²⁰ Les tranches supérieures de crédit désignent les tirages supérieurs à 25 % de la quote-part ; ils sont assortis de règles de conditionnalité plus sévères.

²¹ Les programmes de référence sont approuvés par la direction du FMI mais n'exigent pas d'approbation du Conseil d'administration. Dans le cadre de ces programmes, les pays formulent un cadre de politique macroéconomique qui doit être suivi par les services du FMI. En outre, le FMI propose un autre instrument non financier appelé instrument de soutien à la politique économique (ISPE) qui reflète les bons résultats économiques et sert à faciliter l'accès des pays aux financements extérieurs. Il doit être approuvé par le Conseil.

²² En 2009, toutes les facilités concessionnelles ont été regroupées dans un fonds fiduciaire unique (le fonds fiduciaire RPC) et réorganisées en trois facilités : la FEC, la FCC et la FCR (qui remplace l'aide d'urgence à la suite de catastrophes naturelles ou AUCA, l'aide d'urgence postconflit ou AUPC et la composante à accès rapide de la facilité de protection contre les chocs exogènes) (IMF, 2009a, 2009b, 2009c). Le fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes a été créée en 2015.

Tableau 3. Engagements et décaissements du FMI en faveur des États fragiles et non fragiles, 2010–17
(en milliards de DTS et en pourcentage)

Groupes de pays		Engagements (% de chaque catégorie)	Décaissements (% des engagements)
Faible revenu	Fragiles	4,38 (22,9)	3,22 (73,5)
	Non fragiles	14,74 (77,1)	11,50 (78,0)
Revenu intermédiaire	Fragiles	5,58 (7,3)	2,99 (53,6)
	Non fragiles	70,77 (92,7)	16,62 (31,4)

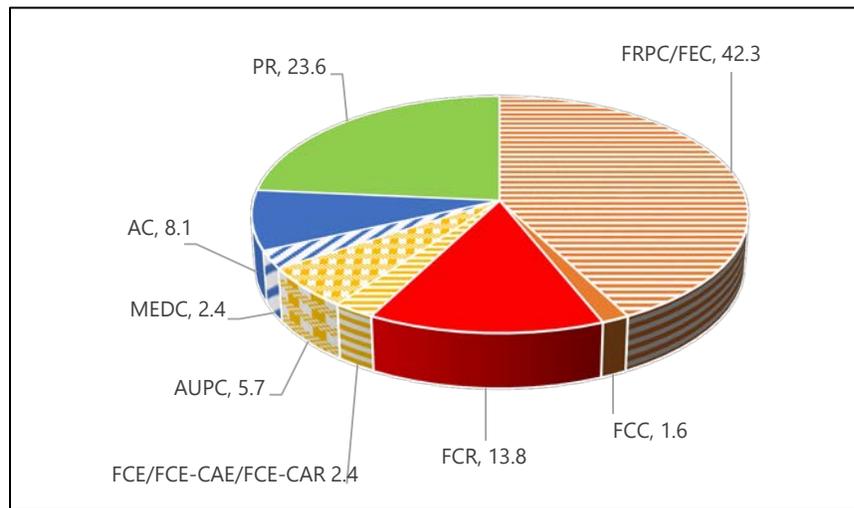
Note : ensemble des accords approuvés ou en cours au 1^{er} janvier 2010 et achevés au 31 décembre 2017 ; à l'exclusion des accords de précaution non utilisés. Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR.

Sources : estimations du BIE à partir des données du département SPR et des accords du FMI depuis 1952 ; instruments et accords du département SPR avec les PFR approuvés à partir de novembre 1998 ; données financières des pays membres du FMI par pays.

22. Dans le domaine du développement des capacités, le FMI a augmenté ses prestations d'assistance technique qui ont été portées de moins de 40 personnes-années sur le terrain durant l'exercice 2009 à plus de 60 personnes-années durant l'exercice 2017,²³ alors que la proportion des États fragiles dans l'ensemble de l'assistance technique fournie par le FMI demeurait autour de 20 % (graphique 5). Le FMI a consacré l'essentiel de ses activités de développement des capacités dans les États fragiles aux finances publiques, notamment à l'administration fiscale et à la gestion des finances publiques (Kim, 2018b ; voir aussi IMF, 2017b, 2017c ; Gelbard *et al.*, 2015). Durant les exercices 2009–17, environ la moitié du volume d'assistance technique du FMI, mesuré en personne-année, a été assurée par le département des finances publiques (FAD) (graphique 6), suivi par le département des marchés monétaires et de capitaux (MCM), dont l'assistance technique a essentiellement porté sur le contrôle bancaire, la politique monétaire et les opérations de la banque centrale, et les réformes monétaires dans les pays au début d'un processus de reconstruction post-conflit.

²³ Une prestation effective sur le terrain en personne-année représente 260–262 jours ouvrables de travail d'un agent ou d'un expert.

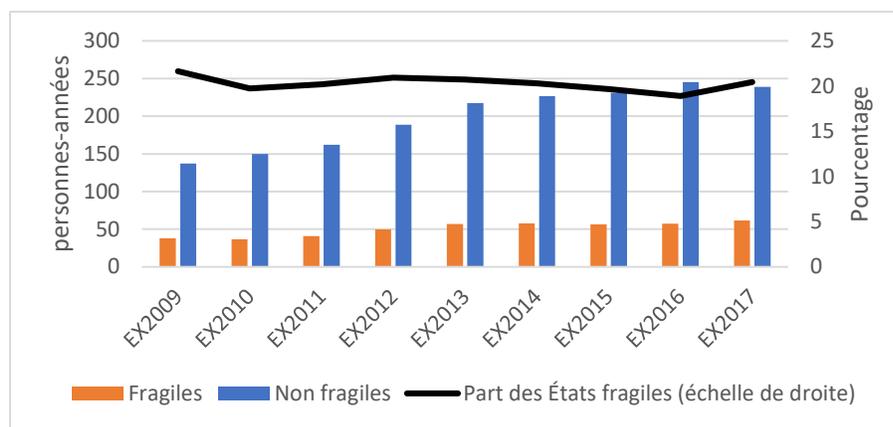
Graphique 4. Répartition des accords ou des instruments dans les États fragiles, par catégorie, 2006–17 (en pourcentage)



Notes : tous les accords approuvés ou en cours au 1^{er} janvier 2006. FRPC/FEC = facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance/facilité élargie de crédit ; FCC= facilité de crédit de confirmation ; FCR = facilité de crédit rapide ; AC = accord de confirmation ; MEDC = mécanisme élargi de crédit ; FCE/FCE-CAE/FCE-CAR = facilité de protection contre les chocs exogènes/-composante à accès élevé/-composante accès rapide ; AUPC = aide d'urgence postconflit ; PR = programme de référence. Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR.

Sources : estimations du BIE à partir des données du département SPR, accords avec le FMI depuis 1952 ; accords et instruments approuvés avec les PFR.

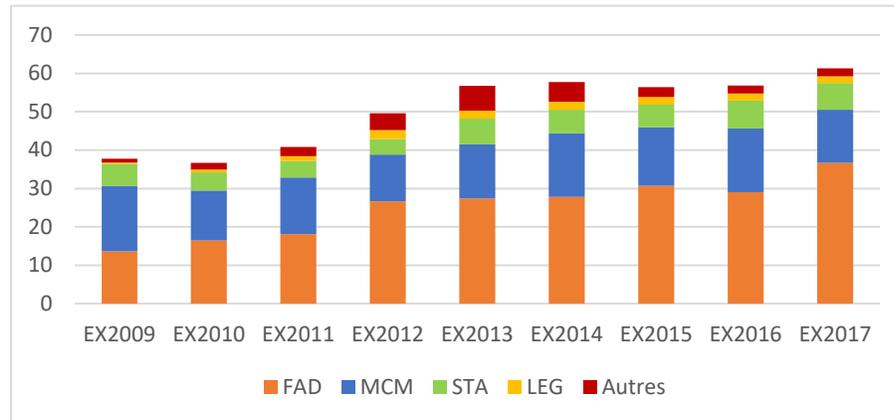
Graphique 5. Assistance technique du FMI en faveur des États fragiles et non fragiles, exercices 2009–17 (en personne-année de prestations sur le terrain et en pourcentage)



Note : Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR ; à l'exclusion de l'assistance technique apportée à plusieurs pays et institutions régionales.

Source : estimations du BIE à partir de données de l'IDC.

Graphique 6. Assistance technique du FMI en faveur des États fragiles, par prestataires, exercices 2009–17
(personne-année de prestations sur le terrain)



Note : Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR ; à l'exclusion de l'assistance technique apportée à plusieurs pays et institutions régionales ; FAD = département des finances publiques ; MCM = département des marchés monétaires et de capitaux ; STA = département des statistiques ; LEG = département juridique.
Source : estimations du BIE à partir de données de l'IDC.

C. Orientation des travaux du FMI dans les États fragiles

23. Depuis 2008, les services du FMI ont réalisé trois revues des travaux de l'institution sur les États fragiles (IMF, 2008a, 2011a, 2015c). Celle de 2011 a fait date. Elle faisait état d'une intensification de l'action en vue d'améliorer l'engagement auprès des États fragiles et a abouti l'année suivante à la publication d'une note d'orientation sur l'engagement du FMI auprès des pays en situation fragile (IMF, 2012). Cette note attirait l'attention, entre autres, sur la nécessité que les travaux sur les États fragiles soient guidés par i) la prise en considération du contexte d'économie politique ; ii) la teneur et le rythme des réformes pour tenir compte des besoins sécuritaires et sociaux ainsi que des contraintes de capacité ; iii) les approches propices à des relations soutenues et iv) une coordination étroite avec les bailleurs de fonds. Cette note observait en outre que le renforcement des capacités devait faire partie intégrante de l'action du FMI et i) prêter particulièrement attention à la capacité d'absorption des pays ; ii) être conforme aux objectifs des programmes ; iii) faire participer les autorités nationales à la préparation d'un plan à moyen terme et iv) faire appel à des conseillers résidents. Dans ce document comme dans d'autres, le FMI a à maintes reprises reconnu la nécessité d'accorder un traitement particulier aux États fragiles (voir à l'appendice 2 un aperçu des enseignements tirés des travaux du FMI dans les États fragiles).

IV. ÉVALUATION DE L'EFFICACITE DES TRAVAUX DU FMI

A. Quelles ont été les retombées de l'action du FMI dans les États fragiles ?

24. Le rôle du FMI dans les États fragiles, si on le compare à son rôle dans d'autres pays membres, a été particulièrement important dans le sens où i) il a permis de leur apporter un soutien dès le début de leur stabilisation économique après une période de conflit ou de catastrophe naturelle ; ii) il a créé un cadre macroéconomique utile pour coordonner les politiques au sein des pays ainsi que pour faciliter la mobilisation des partenaires internationaux et iii) il a contribué à mettre en place les capacités institutionnelles et décisionnelles de base dans les principaux domaines de compétence du FMI. La plupart des parties prenantes considèrent que le FMI a joué son rôle assez efficacement dans ces domaines, même si l'on peut craindre que l'effet de son action n'ait pas toujours été à la hauteur de son potentiel.

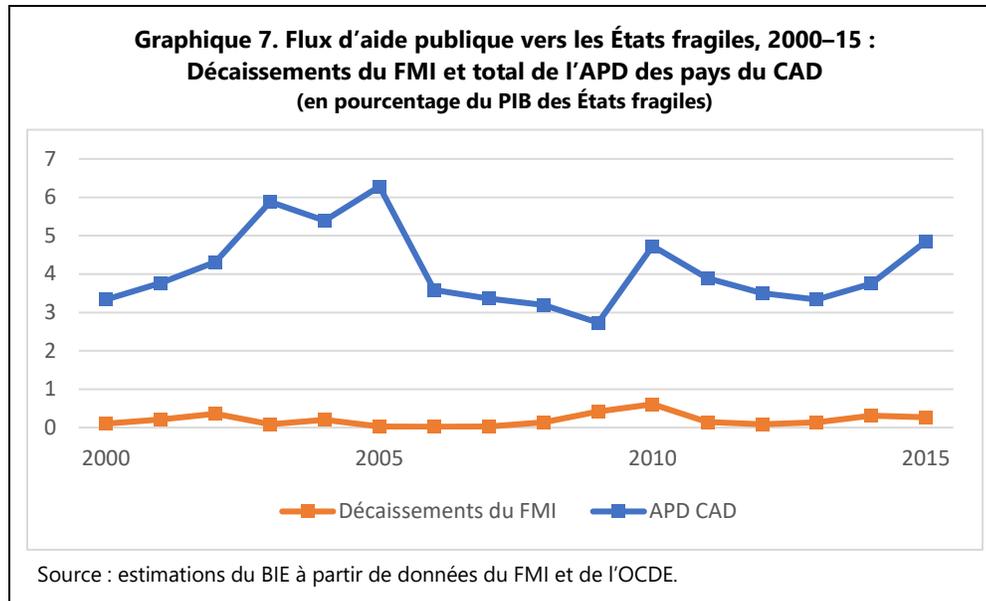
Rôles de financement et de signalisation

25. Les activités directes de financement du FMI ont souvent été limitées dans les États fragiles si on les compare à l'ensemble de l'aide publique au développement fournie par les pays du CAD (graphique 7). Ceci s'explique partiellement par le fait que le FMI n'est pas la source de financements concessionnels la moins coûteuse. Même si le FMI peut désormais prêter sans intérêt à l'aide du fonds fiduciaire RPC, de nombreux États fragiles font appel à des financements à des conditions plus concessionnelles, notamment des prêts et des dons à beaucoup plus longue échéance.²⁴ De plus, le FMI étant tenu de préserver ses ressources, il a parfois été moins enclin à accroître son exposition aux États fragiles, dont la capacité à respecter un programme économique établi d'un commun accord et à assurer le service de sa dette est aléatoire.²⁵ Dans certains pays (République démocratique du Congo (RDC), Libéria, Sierra Leone ou Somalie), la nécessité d'apurer les arriérés envers le FMI avant de conclure de nouveaux accords a retardé l'intervention financière du FMI, bien que l'apurement des arriérés se soit accéléré pour certains pays ayant bénéficié d'un soutien international lorsque l'occasion s'est présentée de consolider une transition politique (RDC ou Libéria par exemple²⁶). Il est arrivé au FMI d'agir rapidement pour accorder ce qui a été en réalité des dons après une catastrophe naturelle (après le séisme en Haïti et la crise de l'Ebola en Afrique de l'Ouest par exemple).

²⁴ Aujourd'hui, les taux d'intérêt assortis à la FEC et la FCR au titre du fonds fiduciaire RPC sont fixés à zéro avec une période de grâce de 5,5 ans et une période de remboursement allant jusqu'à 10 ans. La FCC est également assortie d'un taux d'intérêt nul, mais ses périodes de grâce et de remboursement sont plus courtes, respectivement de 4 et 8 ans.

²⁵ En novembre 2017, l'encours moyen des crédits de 23 pays fragiles emprunteurs représentait 20 % de la limite d'accès dans les tranches supérieures de crédit au titre du fonds fiduciaire RPC.

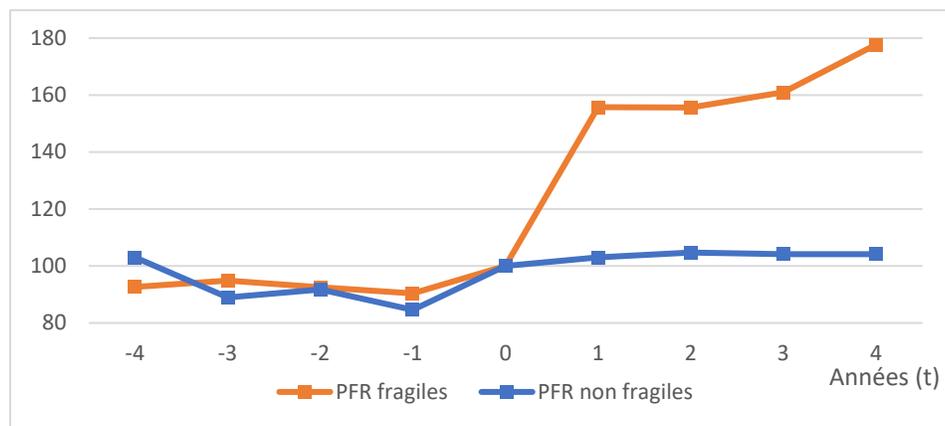
²⁶ Aujourd'hui, seuls la Somalie et le Soudan ont des arriérés de longue date envers le FMI. Celui-ci ne peut prêter à un pays membre en situation d'arriérés.



26. Dans les États fragiles, le rôle financier du FMI a essentiellement consisté à servir de catalyseur. Les parties prenantes interrogées pour cette évaluation ont globalement convenu que le FMI avait joué un rôle essentiel de signalisation, en donnant à la communauté des bailleurs de fonds une certaine assurance que les finances publiques des pays profitaient des orientations et du suivi du FMI et que leur aide financière serait utilisée dans un cadre macroéconomique transparent et durable. Les partenaires pour le développement ont souvent considéré l'engagement du FMI auprès d'un pays, en particulier dans le cadre d'un accord de financement, comme une condition préalable *de facto*, sinon *de jure*, à leur propre engagement financier. Compte tenu de ce rôle particulier du FMI parmi les partenaires pour le développement des pays, le FMI a généralement exercé une influence considérable sur les autorités sans commune mesure avec le volume de ses financements, y compris lorsque les pays ont préféré ne pas y faire appel (le Myanmar et le Timor-Leste par exemple).

27. L'analyse du BIE atteste de ce rôle de catalyseur, et montre qu'un accord entre le FMI et un État fragile est généralement associé à une augmentation marquée du soutien des bailleurs de fonds (Kuruc, 2018). Le graphique 8 montre, pour la période 2000–12, comment le volume des flux d'aide publique au développement en faveur des pays à faible revenu fragiles et non fragiles a évolué à la suite de l'approbation d'un accord avec le FMI, avec ou sans financement (indice de 100 l'année $t=0$). Dans le cas des États fragiles, le volume d'aide s'est accru en moyenne de 60 % la première année et est resté à ce niveau ou a continué d'augmenter les trois années suivantes. Dans les PFR non fragiles, on n'observe pas d'accélération marquée des flux d'aide publique. Le même rôle important de catalyseur a été observé dans les pays à revenu intermédiaire fragiles, mais pas dans les PRI non fragiles. Cela ne prouve pas qu'un accord avec le FMI *se traduit nécessairement* par une augmentation de l'aide des bailleurs de fonds, mais cela montre que le FMI joue un rôle particulier de coordination de l'effort concerté de la communauté internationale en faveur des États fragiles.

Graphique 8. Rôle de catalyseur du FMI dans les PFR fragiles et non fragiles, 2000–12
 (flux moyens d'aide publique autour de l'approbation d'un accord avec le FMI)
 (indice=100 l'année t=0)



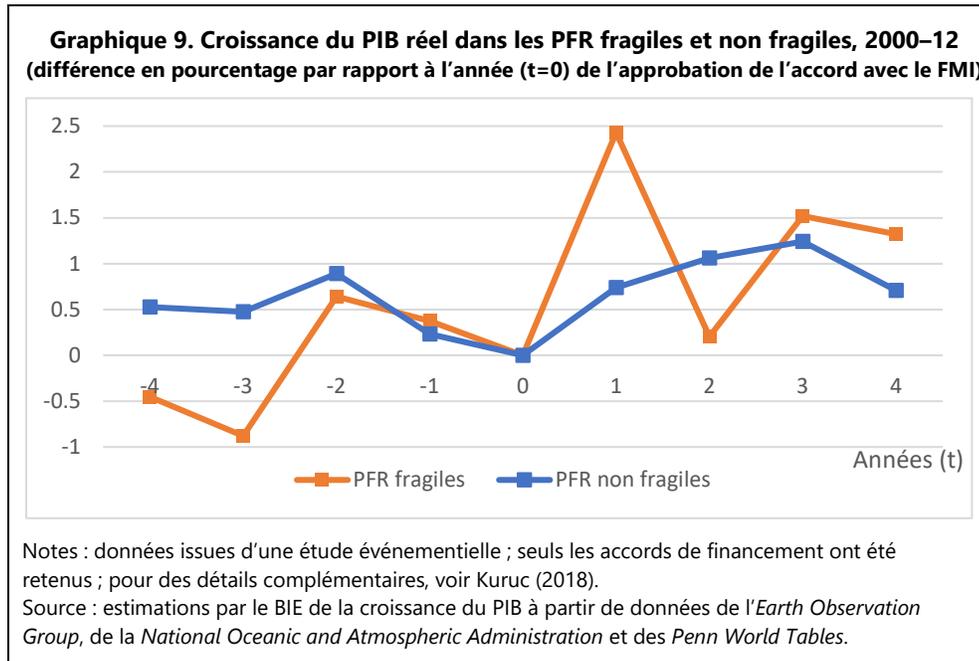
Note : données issues d'une étude événementielle ; les accords de financement et les autres accords ont été retenus. Pour des détails complémentaires, voir Kuruc (2018).

Source : estimations du BIE à partir de données de l'OCDE.

28. Il est difficile de déterminer de façon incontestable si un prêt du FMI à un État fragile a eu des effets favorables propices à la croissance, car il est impossible de distinguer l'effet d'une intervention du FMI de celui de nombreux autres facteurs, comme par exemple l'effet d'un cessez-le-feu sur la confiance dans un pays sortant d'un conflit, ou l'aide financière et autre assistance des partenaires pour le développement. Les données permettent cependant de penser que les prêts du FMI ont été associés à un redressement de la croissance économique dans les États fragiles : des comparaisons ex-ante/ex-post de la croissance du PIB entre 2000 et 2012 montrent que l'aide financière du FMI a souvent débuté à un moment charnière entre une période de déclin ou de stagnation et une forte reprise (graphique 9). Dans les pays non fragiles, l'accroissement de la croissance après un prêt du FMI était beaucoup moins marqué. Bien que l'on ne puisse pas établir de lien de causalité, ces expériences contrastées peuvent s'expliquer par le fait que les États fragiles font souvent appel au FMI après un conflit prolongé et néfaste pour l'économie, alors que les États non fragiles prennent contact avec le FMI lorsqu'ils connaissent des revers conjoncturels moins profonds (baisse des cours des matières premières par exemple).

29. Les parties prenantes ont été nombreuses à relever que même lorsque le FMI ne jouait pas un rôle direct de financement, il pouvait néanmoins influencer fortement les résultats des pays fragiles en mettant en place un cadre de stabilisation macroéconomique. Cette influence pouvait généralement, mais pas systématiquement, se présenter sous la forme d'un programme de référence conçu pour fournir un suivi des résultats obtenus, et pouvant être utilisé par les partenaires internationaux comme base pour accorder des financements (comme par exemple au Myanmar et en Somalie). Les personnes interrogées à ce sujet ont cependant jugé que les programmes de référence envoyaient un signal moins efficace que les programmes assortis de la conditionnalité correspondant aux tranches supérieures de crédit dans lesquels le FMI met ses

propres intérêts en jeu. Certains pays comptent souvent sur les services du FMI pour préparer un cadre macroéconomique, y compris pour établir des prévisions, voire pour formuler un budget. De plus, les activités de surveillance du FMI fournissent une série de données budgétaires et d'autres données macroéconomiques cohérentes à la communauté des bailleurs de fonds. La plupart des personnes interrogées ont insisté sur le fait qu'aucune autre institution n'était en mesure de jouer ce rôle.



30. Les responsables de différents pays ont souligné que lorsque l'État était fragmenté (comme en Bosnie-Herzégovine) ou la capacité administrative faible, le FMI a souvent été un instrument efficace de coordination entre les institutions. Ainsi, lorsqu'un pays parvient à un accord sur un programme ou achève la revue d'un programme avec le FMI, les différents pouvoirs de l'État sont tenus de coordonner leurs engagements en matière de budget ou de politique économique. Dans le cas des quelques États fragiles qui avaient dans une certaine mesure un accès aux marchés financiers ou tentaient d'attirer des investissements directs étrangers (Angola et Côte d'Ivoire par exemple), l'évaluation par le FMI du bien-fondé de leurs politiques économiques ou de leurs perspectives économiques à moyen terme a joué un rôle important de signalisation. Un certain nombre de fonctionnaires interrogés se souciaient énormément du contenu des rapports des services du FMI sur leur pays, indépendamment de la décision de demande de financement auprès du FMI.

Rôle de développement des capacités

31. Les responsables nationaux ont souligné que le développement des capacités était le domaine dans lequel le FMI pouvait jouer le plus grand rôle. Beaucoup ont indiqué que le FMI avait joué un rôle déterminant dans le renforcement des capacités de la Banque centrale et du

ministère des Finances, en particulier dans les pays sortant de conflits civils (avec par exemple l'introduction de nouvelles monnaies, les activités traditionnelles de la banque centrale ou l'exécution du budget et les dispositifs de suivi en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en RDC, en Irak, au Libéria, au Rwanda et au Timor-Leste). De même, la plupart des personnes interrogées ont apprécié le rôle que le FMI pouvait jouer comme défenseur extérieur des réformateurs contre une opposition politique locale, dans des domaines tels que la mobilisation des recettes et le contrôle bancaire. Dans le même temps, les personnes interrogées ont en général reconnu que suivant une période initiale, les progrès à long terme pouvaient être lents et susceptibles de subir des revers, en particulier dans les pays souffrant de carences en termes de capacités institutionnelles et de gouvernance.

Rôle en matière de gouvernance

32. Les autorités et les spécialistes ont exprimé des points de vue très variés sur le niveau d'implication du FMI pour traiter les problèmes liés à la gouvernance. Comme indiqué dans la section précédente, de nombreux États fragiles rencontrent des problèmes tenaces de corruption et des problèmes connexes de gouvernance. Dans la mesure où ces problèmes sont à l'origine de leurs fragilités, beaucoup de personnes interrogées ont jugé que le FMI devrait s'impliquer davantage en faveur de réformes destinées à y remédier directement, en particulier dans ses principaux domaines de compétence comme la gestion des finances publiques et le contrôle bancaire.²⁷ En revanche, quelques personnes ont attiré l'attention sur le fait que traiter ces questions de front, en particulier au début d'un engagement, risque d'entamer le capital politique des autorités alors qu'elles ont besoin du soutien de toutes les parties prenantes. Certains se sont inquiétés de la capacité du FMI à faire face efficacement à des situations internes politiquement sensibles, et d'autres étaient peu favorables à ce que le FMI élargisse indument la portée de la conditionnalité des programmes.

33. Plus généralement, certains spécialistes ont observé que le FMI ne pouvait avoir qu'un rôle limité dans les États fragiles, en particulier là où la corruption endémique fait durablement obstacle aux réformes et crée une lassitude chez les bailleurs de fonds, et où les problèmes de sécurité perturbent la continuité et la qualité du dialogue de politique économique. Ces experts estiment que le FMI, n'ayant pas pour mission de promouvoir le développement économique, et encore moins le renforcement de l'État, devrait attendre qu'un minimum de sécurité et de capacités soient en place avant de travailler avec un pays. En revanche, beaucoup d'autres spécialistes estiment qu'il faut un minimum de stabilité macroéconomique avant de s'engager dans la voie du développement économique et du renforcement de l'État. Pour aider ces pays à parvenir à une stabilité macroéconomique à moyen et long terme, une des missions du FMI, mettre en place des institutions solides est un prérequis. Dès lors, ces spécialistes concluent que le FMI doit être présent dans un pays, quels que soient les risques qu'il prend, pour se porter

²⁷ L'étude de cas sur l'Afghanistan (chapitre 1, Takagi *et al.*, 2018b) montre le rôle de la corruption dans la crise de Kabul Bank.

guarant du succès des tentatives de renforcement de la résilience. Les tenants de ce point de vue appellent le FMI à adopter une stratégie globale tournée vers l'avenir dans ses relations avec les États fragiles, en travaillant étroitement avec des partenaires internationaux motivés.

34. Dans l'ensemble, cette évaluation présente des arguments convaincants qui justifient que le FMI travaille sur les questions de gouvernance dès le début de son engagement avec un État fragile. Ce type d'engagement requiert de pouvoir faire preuve d'humilité et de patience, et de s'attendre à des revers et des déceptions. De plus, le FMI doit accepter que la plupart des problèmes de gouvernance auxquels il faut s'attaquer ne sont pas de son ressort, et exigent par conséquent une étroite collaboration avec les autorités et les partenaires pour le développement.²⁸

B. Les instruments du FMI ont-ils été adaptés aux besoins des États fragiles ?

35. L'équipe d'évaluation s'est demandé si l'arsenal d'instruments financiers et non financiers du FMI était conçu de façon appropriée pour relever les défis des pays sortant de conflits. Une majorité écrasante de chefs de mission considère que l'arsenal existant est adéquat, de même que 52 % des agents du FMI ayant travaillé sur les États fragiles qui ont répondu au sondage du BIE (de Las Casas, 2018). Les chefs de mission considèrent que bien que les instruments du FMI aient un horizon relativement court, ils ont été en mesure de les adapter en fonction des besoins en associant différents instruments successivement (dans le cadre de programmes successifs par exemple) pour atteindre les objectifs voulus à long terme. Parmi les autorités nationales interrogées, peu ont remis en cause le caractère adéquat des instruments existants. Elles étaient, en revanche, principalement préoccupées par les questions d'accès et de conditionnalité (voir plus loin).

36. Pour déterminer si les instruments existants ont été adaptés efficacement aux besoins des États fragiles, l'équipe d'évaluation a comparé le taux d'achèvement des accords de prêt et la conditionnalité des programmes dans les pays fragiles et les autres pays. Entre 2010 et 2017, seuls 27 % des accords de prêts du FMI avec l'ensemble des États fragiles ont été totalement achevés (dont 30 % dans des PFR fragiles et 17 % dans des PRI fragiles) (tableau 4). Le taux d'achèvement de l'ensemble des pays non fragiles était beaucoup plus élevé, à 67 % (dont 75 % dans des PFR non fragiles et 57 % dans des PRI non fragiles). Parmi les PRI fragiles, la proportion des programmes qui ont rapidement déraillé (après aucune revue ou une seule revue) était de 33 %, alors qu'aucun programme n'avait déraillé rapidement dans des PRI non fragiles.

²⁸ Voir FMI (2017d) pour une analyse plus approfondie de la façon dont le FMI aborde la corruption et d'autres questions de gouvernance.

	Pays à faible revenu		Pays à revenu intermédiaire		Total pays à revenu faible et intermédiaire	
	Fragiles	Non fragiles	Fragiles	Non fragiles	Fragiles	Non fragiles
Achevés	30	75	17	57	27	67
Pas entièrement achevés	30	0	33	7	31	3
Annulés	35	19	0	29	27	23
Déraillés	0	6	17	7	4	3
Déraillés rapidement	5	0	33	0	12	3
Total	100	100	100	100	100	100

Notes : tous les accords approuvés en janvier 2010 et achevés à la fin décembre 2017, dans le cadre d'une FEC, d'une FCC, d'un accord de confirmation et d'une FCE, mais à l'exclusion des accords de précaution non utilisés et des facilités de décaissement rapide. On entend par « achevés » les programmes dont toutes les revues prévues ont été menées à bien ; par « déraillés » les programmes dont au maximum deux revues ont été menées à bien ; et par « déraillés rapidement » ceux dont au maximum une revue a été menée à bien. Les totaux ne sont pas toujours égaux à 100 car les chiffres ont été arrondis.

Sources : estimations du BIE à partir des données du département SPR, accords du Fonds depuis 1952 ; base de données du FMI sur le suivi des accords (MONA) ; données financières par pays membre du FMI ; rapports des services du FMI sur les pays.

37. Comment expliquer ces différences entre les taux d'achèvement des programmes ? Deux explications également convaincantes sont possibles: i) le FMI était disposé à prendre davantage de risques dès le départ en approuvant des accords avec les États fragiles même s'ils avaient moins de chances d'être menés à bien ou ii) les programmes n'étaient pas suffisamment adaptés aux situations particulières des États fragiles, notamment à leur capacité de mise en œuvre limitée, aux divisions politiques ou aux problèmes de sécurité.

38. Etudier le nombre de conditions appliquées aux programmes appuyés par le FMI permet d'offrir le début d'une explication à la question de savoir si ces programmes ont été suffisamment adaptés aux besoins des États fragiles. Si l'on retient cet indicateur, la conditionnalité appliquée aux États fragiles n'est pas particulièrement différente de celle appliquée ailleurs. Entre 2006 et 2017, le nombre de conditions (notamment les mesures préalables, les critères de réalisation quantitatifs, les critères de réalisation structurels et les repères structurels) était généralement plus élevé dans les États fragiles que dans les autres (tableau 5), et cette tendance s'est poursuivie même après 2010, après la décision du FMI en 2009 de cesser d'utiliser les critères de réalisation structurels dans tous les programmes. Bien que le nombre de conditions ne reflète pas nécessairement l'intensité de la conditionnalité, cette constatation est cohérente avec les griefs souvent exprimés par les autorités interrogées, à savoir que la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit est trop rigoureuse et ne tient pas suffisamment compte des capacités de mise en œuvre plus limitées de leur pays.

Type de conditions	2006–09		2010–13		2014–16		2017 (préliminaires)	
	Fragiles ¹	Non fragiles						
Pays à faible revenu								
Total des conditions	18,9	14,9	18,6	15,3	18,8	19,1	24,1	20,5
<i>Dont :</i>								
Critères de réalisation	7,9	7,1	7,9	6,7	8,0	6,2	11,2	8,0
Repères structurels ²	7,5	5,6	6,2	4,8	6,0	6,9	4,1	1,9
Autres	3,5	2,2	4,5	3,8	4,8	6,0	8,8	10,6
Pays à revenu intermédiaire								
Total des conditions	18,9	19,1	20,7	13,8	23,7	18,4	35,3	18,8
<i>Dont :</i>								
Critères de réalisation	10,9	0,2	10,9	7,0	11,7	6,8	10,0	7,7
Repères structurels ²	6,7	6,8	6,9	4,3	4,0	6,3	3,5	3,8
Autres	1,3	12,1	2,9	2,5	8,0	5,3	21,8	7,3

Notes : ¹ Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR. ² Comprend des critères de réalisation structurels jusqu'à la fin de 2009.
Source : estimations du BIE à partir de la base de données sur le suivi des accords (MONA).

39. Bien que la note à l'intention des services du FMI de 2012 indique qu'il y aurait lieu de diminuer le nombre conditions dans le cadre de la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit (par exemple « un rythme d'ajustement macroéconomique bien adapté » et « un programme de grandes réformes structurelles strictement hiérarchisé et progressif »), le BIE a senti des tensions au sein des services du FMI sur le juste milieu à trouver entre le nombre de conditions et la disposition à accorder des dérogations lorsque ces conditions ne sont pas remplies. Dans les départements en charge d'évaluations, beaucoup étaient ouverts à l'idée de réduire le nombre de conditions et moins disposés à autoriser des dérogations, craignant un effet dissuasif.²⁹ Certains jugent que si le FMI fixait moins de conditions ou se préparait davantage à accorder des dérogations, il risquerait de compromettre le rôle de signalisation des programmes assortis de la conditionnalité des tranches supérieures de crédit, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur les pays non fragiles bénéficiant des ressources du FMI. Dans ces conditions, d'anciens cadres supérieurs du FMI, entre autres, ont relevé qu'en réalité, la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit pouvait être adaptée aux circonstances particulières des États fragiles, tout en signalant qu'il était important à la fois de réduire le nombre de conditions et d'accorder des dérogations stratégiques.

²⁹ Le processus de revue, durant lequel différents départements commentent et examinent avec attention les versions successives des notes d'orientation ou des rapports des services du FMI, permet d'appliquer les politiques du FMI uniformément dans toute l'institution et de maintenir la qualité quelle que soit l'origine des travaux. Le département SPR joue un rôle fondamental dans ce processus en passant en revue tous les documents puis en les soumettant à l'approbation de la direction.

40. La plupart des agents des départements géographiques considèrent que les instruments actuels sont satisfaisants sur le principe, mais certains s'inquiètent de l'insistance des évaluateurs à imposer plus de conditions que nécessaire ou que la politique de dérogations soit appliquée aussi strictement aux pays fragiles qu'aux pays non fragiles. Certains considèrent qu'il y a une différence entre adapter des instruments existants aux réalités des pays fragiles et concevoir des instruments spécifiquement adaptés aux besoins de ces pays. Les revues des programmes étant réalisées à la discrétion du FMI, ni l'emprunteur ni la communauté des bailleurs de fonds ne peuvent obtenir de garanties qu'un pays continuera de bénéficier, sans interruption, d'un programme appuyé par le FMI.

41. Un certain nombre d'agents ont signalé un décalage entre la faible conditionnalité des facilités de financement d'urgence (FCR/IFR) et les accords dans la tranche supérieure de crédit qui sont assortis de conditions plus strictes. Ce décalage pourrait poser des problèmes du fait que les États fragiles sont plus susceptibles de subir des chocs et donc d'avoir besoin de décaissements rapides, et qu'ils ont des difficultés à mettre en œuvre des politiques qui respectent la conditionnalité des tranches supérieures de crédit. Dans l'examen de 2008 des travaux dans les États fragiles, les services du FMI ont constaté que compte tenu de l'horizon à court terme des premiers instruments disponibles (y compris les programmes de référence), le passage à des accords MEDC/FEC a été dans certains cas « prématuré » (IMF, 2008a). C'est sur la base de cette appréciation que les services du FMI ont proposé un nouveau dispositif dédié aux États fragiles. Après le rejet de cette proposition par le Conseil,³⁰ le FMI a cherché à améliorer ses facilités à accès rapide et faible conditionnalité. Cependant, alors que la plupart des tirages au titre de la FCR atteignaient les limites d'accès annuel, l'utilisation réelle de la FCR était largement inférieure au plafond cumulé.³¹ Le recours à un programme de référence parallèlement à un tirage au titre de la FCR a également été limité.

42. Les préoccupations des autorités suscitées par les instruments existants du FMI concernent l'accès et la conditionnalité.³² Il faut distinguer ici plusieurs catégories d'États fragiles : d'une part, les pays au début de leur reconstruction post-conflit qui ont généralement

³⁰ D'après le résumé des débats par le Président par intérim, bien que « de nombreux » administrateurs aient trouvé des avantages à cette proposition de nouvel arrangement (dénommé « programme d'aide à la reprise économique ») conçu pour permettre au FMI d'agir à moyen terme de façon systématique et modulée, « plusieurs autres administrateurs ont contesté la nécessité d'un instrument financier distinct destiné aux États fragiles » et ont observé que « le financement du développement devrait être laissé aux institutions qui ont une mission de développement ». Fonds monétaire international, BUFF/08/42, 31 mars 2008.

³¹ En novembre 2017, l'encours moyen des crédits de 10 pays fragiles emprunteurs au titre de la FCR représentait 22 % de la quote-part, alors que le plafond d'accès cumulé était de 75 %.

³² Depuis 2015, l'accès au titre de la FCR est normalement limité à 18,75 % de la quote-part par an et 75 % sur une base cumulée, mais le plafond annuel est porté à 37,5 % au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes, et à 60 % au titre du guichet lié aux catastrophes naturelles de grande ampleur. L'accès à l'IFR est plafonné à 37,5 % de la quote-part par an et 75 % sur une base cumulée, alors que l'accès normal au titre de la FEC est de 75 % de la quote-part par an et 225 % sur une base cumulée. Voir IMF, 2017e).

bénéficié d'une bienveillance considérable de la part de la communauté internationale, et pour lesquels les financements disponibles n'ont donc pas été une préoccupation immédiate sauf dans des cas difficiles d'arriérés ; d'autre part, les pays en situation prolongée d'instabilité qui ont considéré le FMI comme l'une des rares sources disponibles de financement concessionnel. De nombreux responsables de ces pays indiquent qu'en raison de demandes insistantes de réaliser des investissements dans les services de santé, l'éducation et les infrastructures, et de répondre aux besoins urgents des réfugiés et de sécurité, ils ont des besoins de financement importants. Ils aimeraient voir un accès accru aux facilités du FMI, même s'ils reconnaissent que le FMI n'est pas la principale source de financement du développement. Enfin ils font observer qu'il est important d'appliquer la conditionnalité avec souplesse, en particulier en présence de chocs qui risquent de créer des besoins pressants—notamment dans le domaine de la sécurité— potentiellement supérieurs aux plafonds de dépenses.

43. Dans le même temps, les autorités comme les services interrogés ont reconnu qu'un accès plus large supposait un endettement accru des pays fragiles emprunteurs, et pourrait exposer le FMI à un plus grand risque de crédit. Les financements du FMI, même à des conditions concessionnelles, alourdissent la charge de la dette des pays, ce qui oblige parfois à prolonger l'échéance des financements du FMI pour maintenir une forte concessionnalité. Au vu du long processus nécessaire pour accroître la résilience en renforçant les institutions et lorsque sa capacité à rembourser est incertaine, il ne va pas de soi qu'un État fragile devrait augmenter ses emprunts auprès de n'importe quelle source. De toute évidence, les dons sont le moyen idéal d'apporter une assistance financière aux PFR fragiles (IMF, 2015e), mais le FMI n'a pratiquement aucune possibilité d'en accorder. Même sa capacité à prêter à taux zéro au titre du fonds fiduciaire RPC est limitée par la rareté des ressources disponibles.

44. Les entretiens que le BIE a menés avec les services du FMI, des représentants des autorités et d'autres parties prenantes laissent entrevoir plusieurs options possibles, notamment que le FMI i) encourage d'autres bailleurs de fonds à accorder davantage de dons aux pays fragiles ; ii) s'efforce de mobiliser des ressources pour financer lui-même des dons ;³³ iii) crée une facilité dédiée aux États fragiles qui rallongerait l'échéance de ses financements et serait assortie de conditions moins contraignantes et iv) trouve des moyens d'élargir l'accès dans le cadre des facilités existantes du fonds fiduciaire RPC, par exemple en relevant les plafonds annuels d'accès à la FCR³⁴ ou en autorisant un accord de courte durée dans la tranche supérieure de crédit pour servir de transition vers un éventuel accord FEC (par exemple sans imposer de parvenir à une

³³ Un expert extérieur éminent a souligné qu'il était important de lier l'octroi de dons au respect de conditions dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI. Pour mettre en œuvre cette proposition, il faudrait établir un fonds fiduciaire qui permettrait au FMI d'accorder des dons. Des fonds fiduciaires de ce type ont été créés après le séisme en Haïti et la crise de l'Ébola qui a touché trois pays d'Afrique de l'Ouest.

³⁴ Ce qui irait dans le sens de la Note d'orientation, qui encourage le recours à la FCR pour faciliter un « engagement durable et éviter des « coups d'accordéon » qui pourraient amener à fixer des objectifs trop ambitieux dans le cadre d'un accord dans la tranche supérieure de crédit. »

viabilité macroéconomique dans un délai maximum de deux ans, comme l'exige actuellement la FCC).

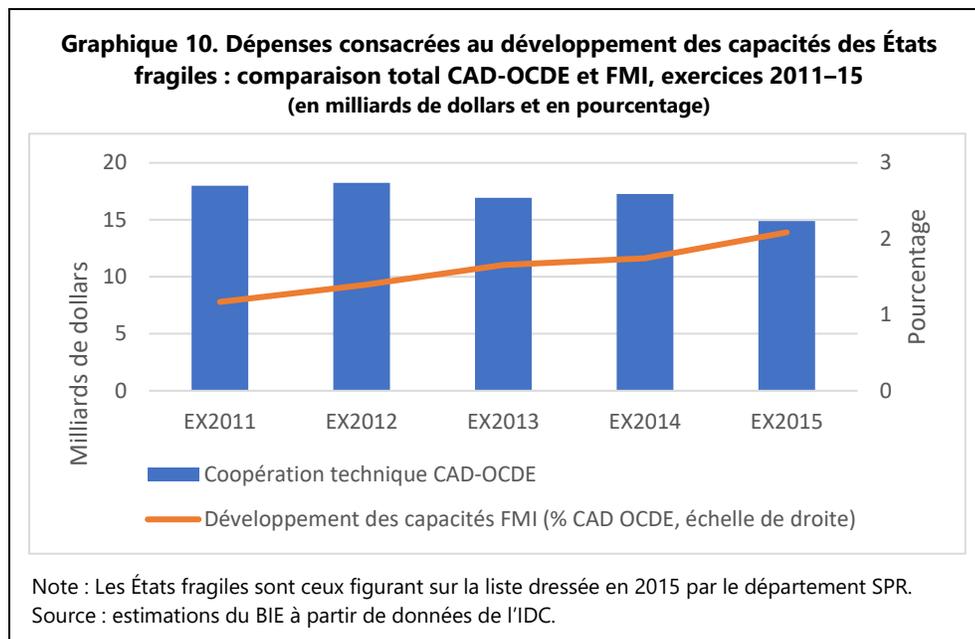
45. La dernière solution consistant à adapter les facilités actuelles du fonds fiduciaire RPC semble la plus pratique, sinon la meilleure, et pourrait être proposée dans le cadre de la révision quinquennale en cours des facilités en faveur des PFR. Il ressort d'entretiens avec des représentants de pays donateurs qu'ils sont peu favorables à ce que le FMI accorde des dons aux États fragiles car ils considèrent que son rôle n'est pas de financer le développement. L'idée d'une facilité dédiée aux États fragiles se heurterait rapidement à la difficulté de déterminer quels pays pourraient y prétendre et de trouver les moyens de la financer. Le principe d'uniformité de traitement interdirait d'utiliser non seulement le compte des ressources générales, mais aussi les ressources du fonds fiduciaire RPC, sans revoir les dispositions de ce fonds. Indépendamment de la solution retenue, tout traitement particulier accordé aux États fragiles suppose nécessairement un accès accru aux ressources car un assouplissement de la conditionnalité s'accompagne, au minimum, d'un ralentissement de l'ajustement et de la mise en œuvre des réformes structurelles, et rend donc nécessaire un engagement financier à plus long terme.

C. Les activités du FMI de développement des capacités dans les États fragiles ont-elles été efficaces ?

46. Le FMI a à juste titre décrit ses travaux de développement des capacités comme étant au tout premier plan de son action en faveur des États fragiles (IMF, 2015b), car des institutions faibles sont à la racine de la fragilité. Le grave déficit de capacités dont souffrent de nombreux États fragiles signifie que les bénéfices tirés de l'assistance technique sont potentiellement très importants, notamment lorsqu'elle permet la mise en place d'institutions inclusives et efficaces. Parallèlement, le manque de capacités institutionnelles signifie aussi que la capacité d'absorption et de mise en œuvre de l'assistance technique est généralement limitée. L'appropriation des programmes par les autorités nationales, la volonté des autorités à appliquer les recommandations de l'assistance technique, ainsi que la continuité institutionnelle diffèrent énormément selon les pays.

47. L'efficacité et l'impact de l'assistance technique du FMI dépendent essentiellement non seulement de la quantité d'assistance technique, mais aussi d'autres facteurs, notamment le fait de savoir si les conseils tiennent suffisamment compte du contexte politique et institutionnel, la façon dont l'assistance technique est assurée, l'existence d'un engagement durable de la part du pays lui-même et la bonne coordination de l'assistance technique du FMI avec celle d'autres partenaires pour le développement. La plupart des personnes interrogées ont jugé que l'assistance technique du FMI était généralement bien adaptée à la situation de leur pays, même si le FMI avait parfois tendance à donner des avis alignés sur les bonnes pratiques au lieu d'avis adaptés à la capacité institutionnelle du pays, le meilleur moyen étant souvent de tirer les leçons de l'expérience de pays analogues dans la région.

48. La coordination avec les partenaires est particulièrement importante en raison du rôle relativement mineur joué par le FMI dans l'assistance technique fournie globalement aux États fragiles. Bien que la part du FMI dans les dépenses totales des pays membres du CAD-OCDE consacrées à la coopération technique en faveur des États fragiles ait augmenté chaque année depuis l'exercice 2011, elle ne représentait que 2 % environ durant l'exercice 2015 (graphique 10). La part du FMI est plus importante dans ses principaux domaines de compétence mais là aussi, le FMI doit obtenir le soutien d'autres bailleurs de fonds (Kim, 2018b).



49. L'assistance technique qu'apporte le FMI aux pays sortant d'un conflit a été particulièrement efficace durant la phase initiale de renforcement des institutions. Dans pratiquement tous les pays sortant d'un conflit, les responsables interrogés avaient une opinion très positive des activités de renforcement des capacités menées d'emblée par le FMI dans des domaines comme le recouvrement des recettes, le contrôle des dépenses publiques, les activités des banques centrales, les réformes monétaires et les statistiques (voir par exemple les études de cas sur l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine et le Timor-Leste). Dans ces domaines, le FMI est particulièrement bien placé pour appuyer la mise en place d'institutions macroéconomiques de bases lorsque les capacités ont été essentiellement perdues ou détruites durant un conflit (voir Gupta *et al.*, 2005, pour une étude de l'action du FMI en vue de rétablir les institutions budgétaires dans les pays sortant d'un conflit).

50. Les données sur l'efficacité de l'assistance technique du FMI dans les pays en situation prolongée de fragilité sont plus mitigées. Dans une étude récente préparée par le département des finances publiques, des éléments montrent une amélioration de la gestion des recettes et des dépenses dans les États fragiles qui reçoivent une assistance technique du FMI, mais cet effet semble avoir été assez limité (IMF, 2017b). Un haut responsable d'un État fragile, expliquant

pourquoi l'assistance technique du FMI visant à accroître le ratio impôts/PIB de son pays avait eu un effet limité, a attiré l'attention sur le fait que la population n'était pas disposée à donner des ressources à un gouvernement qui à ses yeux ne répondait pas à ses besoins. De son point de vue, l'assistance technique du FMI devait s'accompagner de mesures destinées à accroître la légitimité de l'État, problème qui dépasse largement les compétences du FMI.

51. Dans des entretiens avec le BIE, les hauts fonctionnaires et les chefs de mission du FMI ont été nombreux à déclarer qu'ils trouvaient que l'assistance technique du FMI était généralement de meilleure qualité que celle proposée dans des domaines analogues par d'autres bailleurs de fonds. Des représentants de partenaires pour le développement sont allés dans le même sens en soulignant la solidité générale des banques centrales et des données macroéconomiques, domaines dans lesquels le FMI avait apporté une assistance technique importante, par rapport à d'autres types d'institutions ou d'autres aspects des statistiques, dans de nombreux États fragiles.

52. Si les opinions quant à son efficacité diffèrent, un message clair se dégage des entretiens : la prestation de l'assistance technique du FMI s'est améliorée depuis quelques années. Beaucoup de personnes interrogées ont relevé qu'autrefois, l'action du FMI consistait généralement à envoyer brièvement une équipe d'experts techniques sur le terrain, préparer un rapport décrivant les besoins et en laisser un exemplaire aux autorités. Cette approche a été particulièrement inefficace dans les États fragiles. Ces rapports prenaient souvent la poussière et s'accompagnaient rarement d'un suivi, en particulier dans les pays connaissant de graves contraintes de capacités. Depuis quelques années, l'assistance technique du FMI est davantage axée sur le terrain, avec des experts résidents déployés en missions de longue durée et des experts détachés des centres régionaux d'assistance technique du FMI.³⁵ La plupart des fonctionnaires interrogés ont exprimé une nette préférence pour les experts résidents qui constituent une source de conseils et d'assistance facilement accessible, tandis que les experts régionaux, qui ne sont pas une alternative parfaite à une assistance sur le terrain, n'en sont pas moins jugés également utiles pour décliner les recommandations alignées sur les meilleures pratiques dans les contextes nationaux particuliers.

53. L'intégration de l'assistance technique aux travaux axés sur la surveillance et les programmes fait elle aussi des progrès. Ces dernières années, les équipes chargées des pays ont travaillé sans relâches pour intégrer leurs conseils de politique économique dans le cadre de la surveillance et des programmes à l'assistance technique fournie par les départements fonctionnels. Certains de ces efforts sont facilités par la préparation de notes de stratégie régionale (NSR) qui sont devenues monnaie courante, les plus utiles étant les notes de stratégie sur des pays particuliers qui sont désormais préparées pour de nombreux pays. Le département Afrique (AFR) a mis en place un cadre de renforcement des capacités à titre expérimental dans

³⁵ Le FMI exploite aujourd'hui un réseau de 15 centres régionaux d'assistance technique dans les régions Afrique, Asie-Pacifique, Europe/Asie centrale, Moyen-Orient et Hémisphère occidental. Leurs activités sont financées par les pays membres et les pays hôtes, les partenaires du développement extérieurs et le FMI. Voir Kim (2018b).

quatre pays, en établissant une correspondance entre les besoins de développement des capacités et la prestation d'assistance technique par les départements fonctionnels, et en associant étroitement les autorités des pays concernés de façon à les encourager à s'engager davantage. De même, le département Asie-Pacifique prépare un programme de trois ans pour chaque État fragile qui aligne la surveillance sur l'assistance technique, avec la participation des départements prestataires d'AT et la collaboration des autorités nationales. Plus récemment, le département Moyen-Orient et Asie centrale a lancé un projet similaire.

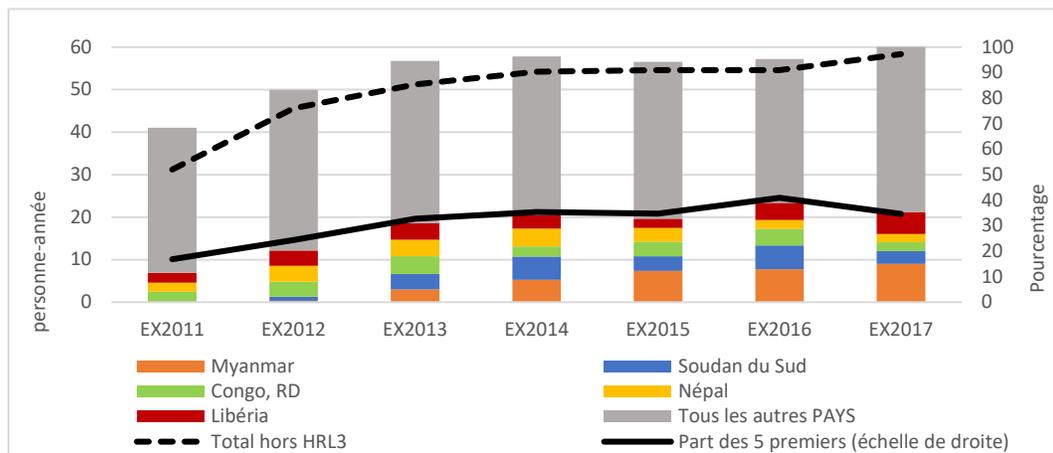
54. Pourtant, il y a encore des progrès à faire dans ce domaine en appliquant les meilleures pratiques de façon plus cohérente dans les différents départements. Une analyse par le BIE d'un échantillon de rapports des services du FMI pour les consultations au titre de l'article IV sur des pays qui sont ou ont été en situation de fragilité révèle que les questions liées à l'AT ont été rarement abordées dans le corps du texte (hormis un résumé pro forma des missions récentes d'AT). Ces rapports ne reflètent pas complètement l'effet de l'assistance technique ou de l'opinion des départements prestataires d'AT, et encore moins de la stratégie de développement des capacités du FMI. Cette omission limite le rôle que les administrateurs soucieux de la situation pourraient jouer, par exemple en facilitant la coordination avec des prestataires d'AT bilatéraux. Le département Afrique montre l'exemple pour améliorer la situation dans ce domaine. Au-delà des projets pilotes au titre du cadre de renforcement des capacités, le département exige désormais que tous les rapports sur les pays incluent une section consacrée aux activités de développement des capacités dans le corps du texte, et un appendice résumant la stratégie pays.

55. Des hauts fonctionnaires d'États fragiles et des spécialistes de l'aide ont fait part de leur préoccupation persistante par rapport à la question de savoir si l'assistance technique du FMI est à la hauteur de son potentiel. La constatation que les pays souffrant d'une capacités de mise en œuvre insuffisantes ont une forte demande insatisfaite de conseillers techniques résidents rejoint les conclusions d'évaluations antérieures du FMI (voir par exemple IMF, 2015c) et l'opinion de 64 % des participants au sondage du BIE (de Las Casas, 2018). Un autre sujet de préoccupation est le faible niveau d'assistance technique délivrée sur le terrain pour les pays exposés à des risques sécuritaires élevés en raison des contraintes sur les déplacements des agents, même s'il leur arrive de continuer de bénéficier d'un soutien des services du FMI depuis les pays voisins. Les autorités jugent les activités de développement des capacités menées depuis l'extérieur du pays beaucoup moins efficaces, voire potentiellement contreproductives. La distance limite le nombre de fonctionnaires nationaux pouvant participer, et par conséquent l'aide reçue par ces équipes, alors que le déplacement à l'étranger d'équipes de fonctionnaires essentiels perturbe les affaires courantes de l'administration.

56. Bien que le FMI ait déclaré donner la priorité aux États fragiles et ait intensifié son assistance technique durant les exercices 2011–13, son assistance technique à ce groupe de pays a marqué le pas depuis quelques années (voir le graphique 5). De plus, elle s'est concentrée sur une poignée de pays. Ainsi, durant l'exercice 2017, les 5 principaux bénéficiaires recevaient 35 % de l'ensemble de l'AT du FMI aux pays fragiles en personne-année sur le terrain (graphique 11).

Le Myanmar et le Soudan du Sud ont reçu un volume d'assistance particulièrement élevé, même si leur expérience a été fort différente (encadré 2). Le rapport interne du FMI sur le risque publié en 2016, après avoir relevé la concentration de l'AT dans un nombre limité de pays, fait la constatation suivante : « Il se peut que les rigidités des processus internes de hiérarchisation, notamment la gestion du processus d'allocation des ressources, les besoins qui entrent en concurrence et l'affectation des agents chargés de l'assistance technique aux projets financés par les bailleurs de fonds, limitent la réactivité » (IMF, 2016b).

Graphique 11. Assistance technique du FMI en faveur des pays fragiles, par pays, exercices 2011–17 (en personne-année sur le terrain et en pourcentage du total)



Note : Les États fragiles sont ceux figurant sur la liste dressée en 2015 par le département SPR. La courbe en pointillé représente le volume d'AT en personne-année en faveur de l'ensemble des États fragiles jamais classés par les services de sécurité du FMI dans la catégorie HRL3, catégorie de risque la plus élevée, à tout moment entre 2014 et 2016. À l'exclusion de l'AT apportée à plusieurs pays et institutions régionales.

Source : estimations du BIE à partir de données de l'IDC.

57. Pour comprendre ces évolutions, il convient d'examiner le rôle du rapport entre l'offre et la demande dans l'allocation des ressources que le FMI consacre à l'AT. En principe, l'ensemble de l'assistance technique est déterminé par la demande puisque toute assistance doit être demandée par les autorités concernées. Les coûts n'étant pas facturés aux bénéficiaires, peu de pays ont refusé une assistance technique gratuite, et la plupart ont généralement été heureux d'en recevoir davantage. Les ressources que le FMI peut consacrer à l'AT étant cependant limitées, le facteur offre joue un rôle fondamental (Kim, 2018b). Un processus interne rigoureux sert à déterminer l'allocation des ressources, qui prend en considération l'évaluation des besoins des pays et l'efficacité des activités d'AT. Il est arrivé qu'une assistance technique ait été proposée aux autorités sur la base de la disponibilité des ressources.³⁶

³⁶ Le BIE a eu connaissance, par diverses personnes interrogées, de cas où plusieurs missions d'AT se sont rendues dans un pays vers la fin d'un exercice du FMI, alors que le pays n'était pas en mesure de les recevoir. Dans un autre cas, une mission complexe sur le secteur financier a été proposée à un pays qui ne possédait pour ainsi dire aucun secteur financier.

Encadré 2. Myanmar et Soudan du Sud : Une expérience contrastée de l'assistance technique du FMI

Le Myanmar et le Soudan du Sud ont été les deux principaux bénéficiaires de l'assistance technique du FMI ces dernières années, et ont représenté respectivement 10 % et 8 % de l'ensemble de l'assistance technique aux États fragiles entre l'exercice 2013 et l'exercice 2016. Lorsqu'ils ont fait appel à la communauté internationale, ces deux pays étaient confrontés à des besoins énormes de renforcement des capacités de l'État, le Myanmar sortant de décennies d'isolement et le Soudan du Sud venant d'obtenir son indépendance. Lorsque le FMI a intensifié son action auprès de ces pays en 2012, il a placé le développement des capacités au centre de ses travaux, largement financé par des bailleurs de fonds extérieurs et étroitement coordonné avec les partenaires pour le développement. Dans les deux pays, le programme d'assistance technique s'inscrivait dans le cadre d'un programme de référence.

Au Myanmar, l'objectif premier de l'assistance technique du FMI était d'aider le pays dans sa transition vers une économie de marché en se concentrant sur le renforcement des institutions budgétaires et monétaires, notamment l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques, l'adoption d'un régime de change flottant et l'amélioration des statistiques macroéconomiques. Au Soudan du Sud, le programme d'assistance technique du FMI avait l'objectif de mettre en place un fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités, fonds auquel ont participé l'Union européenne, la Norvège et le Royaume-Uni. Le programme de trois ans de grande ampleur, coordonné par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, les États-Unis et d'autres prestataires d'assistance technique, visait à renforcer les capacités des opérations de la Banque centrale, des analyses et des statistiques macroéconomiques, de l'administration fiscale et de la gestion des finances publiques, notamment la gestion des recettes pétrolières.

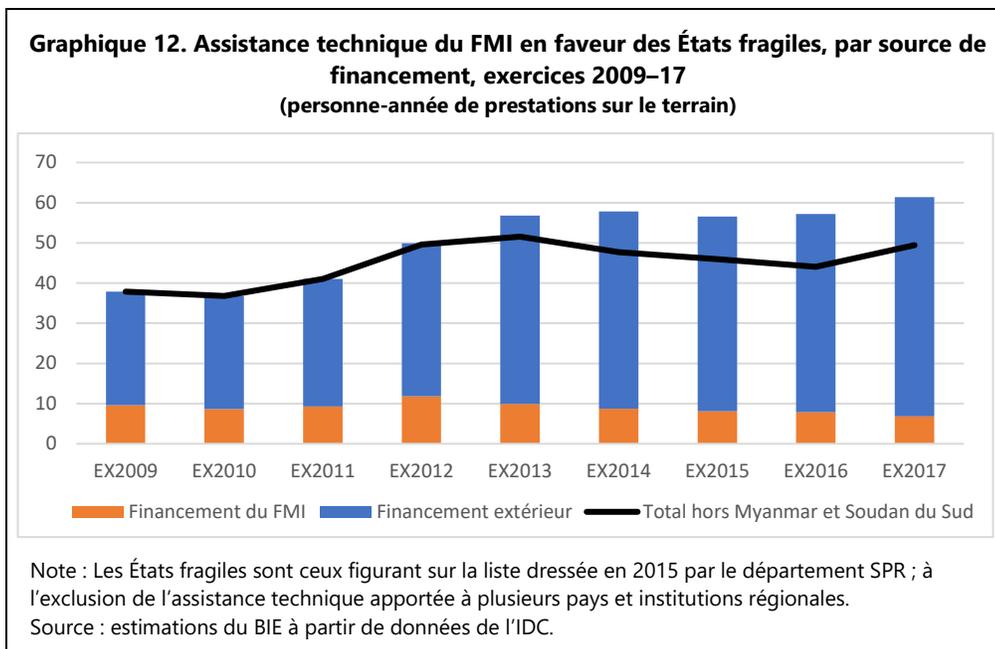
Les résultats des deux pays n'auraient pas pu être plus différents. Le Myanmar est entré dans une phase de forte croissance économique dans un contexte de relative stabilité politique (malgré des tensions ethniques persistantes), ce qui a permis au pays d'absorber l'assistance technique et de continuer de développer ses capacités humaines et institutionnelles. Au Soudan du Sud en revanche, une guerre civile a éclaté en décembre 2013. Les missions dans le pays ont été suspendues pendant une grande partie de 2014, ont repris en octobre 2014 et sont de nouveau suspendues depuis juin 2016, peu d'activités étant menées à l'extérieur du pays. Compte tenu du manque de capacité d'absorption et de la situation sécuritaire, le comité directeur du fonds fiduciaire a décidé en 2015 de réduire les activités d'assistance technique au Soudan du Sud. Le volume de l'AT dans le pays a fortement diminué (de près de 3 personnes-année) pendant l'exercice 2017.

58. Les agents du FMI qui participent à l'organisation et à la prestation d'assistance technique mettent en avant les efforts considérables déployés pour intensifier l'assistance technique en faveur des États fragiles, et laissent entendre que si elle a récemment marqué le pas, c'est essentiellement du fait des préoccupations quant à la faible capacité d'absorption des États fragiles, comme le montre le manque de progrès dans la mise en œuvre des recommandations de l'assistance technique, qui entrent en concurrence avec d'autres priorités³⁷. Dans ces conditions, ils ajoutent que cette stabilisation apparente signifie seulement que le volume d'AT aux États fragiles a globalement atteint les limites de leurs capacités. La restriction des règles régissant les déplacements qui a suivi le décès tragique du représentant résident du FMI en Afghanistan en 2014 a également été mentionnée, même si le volume d'assistance technique n'a pas beaucoup augmenté dans les États fragiles où le risque sécuritaire est moins préoccupant (voir la courbe en pointillée du graphique 11).³⁸

³⁷ Le soutien analytique apporté au Groupe des vingt est considéré comme une assistance technique.

³⁸ Il est intéressant de relever dans ces conditions que le volume d'AT en faveur du Soudan du Sud est resté important malgré la suspension des missions vers ce pays (le FMI avait classé le risque que présente le Soudan du Sud dans la catégorie HRL2). Voir le paragraphe 100 et le tableau 7.

59. Le FMI a largement fait appel à des financements extérieurs pour apporter son assistance technique dans les États fragiles du fait de ses contraintes budgétaires internes. Ces financements ont représenté environ 75 % à 89 % de l'AT ces dernières années (graphique 12). Le recours aux financements extérieurs pourrait éventuellement limiter la flexibilité avec laquelle le FMI apporte son assistance technique car ces financements sont souvent cantonnés à certains usages précis. Ainsi, lorsqu'ils sont versés par l'intermédiaire de fonds fiduciaires dédiés à certains pays (en Somalie et au Soudan du Sud par exemple), le mode de prestation de l'AT est strictement défini. Si la situation sécuritaire empêche l'AT d'être assurée dans le pays désigné, les fonds sont inutilisés.³⁹ Dans la pratique, le FMI s'est aussi efforcé de limiter le budget global d'AT pour maintenir la qualité de l'assistance. Comme le FMI ne sous-traite pas à des tiers la prestation d'AT, la capacité limitée à embaucher du personnel en renfort pourrait aussi restreindre encore plus le volume d'AT pouvant être assuré (Kim, 2018b).



60. Des preuves solides permettent-elles de conclure que l'AT en faveur des pays dans une situation prolongée de fragilité est moins efficace que celle en faveur des pays non fragiles ? Bien que les services du FMI ne fassent que débiter l'évaluation systématique de l'effet de l'AT de l'institution (voir par exemple IMF, 2017c), des évaluations externes périodiques de projets d'AT financés par des bailleurs de fonds ont été réalisées par des consultants privés (encadré 3). Deux d'entre elles portaient sur l'efficacité de l'AT du FMI dans les pays fragiles et non fragiles entre

³⁹ Les services du FMI ne partagent pas l'opinion selon laquelle le manque de souplesse des financements extérieurs a eu des effets négatifs sur le volume de l'AT en faveur des États fragiles. Au contraire, l'augmentation de ces financements a permis d'accroître le volume total de l'AT alors que par ailleurs les contraintes budgétaires se durcissaient.

2011–14 et ont dressé un bilan mitigé (Consulting Base, 2015 ; DevTech Systems, 2015).⁴⁰ L'absence de données irréfutables peut signifier que les pays fragiles et non fragiles à des stades de développement comparables sont confrontés à des obstacles similaires dans l'exécution de réformes structurelles recommandées par une assistance technique du FMI.

Encadré 3. Évaluations externes d'activités d'AT financées par des bailleurs de fonds

Les activités des centres régionaux d'assistance technique, les activités d'AT financées par des fonds spécialisés alimentés par plusieurs donateurs et les projets d'AT financés par certains donateurs bilatéraux ont fait l'objet d'évaluations externes. Le BIE a examiné douze de ces rapports¹. Ils sont d'une qualité très variable et en règle générale, ne traitent pas directement des questions d'efficacité ou d'impact. Comme ils ont été réalisés à la demande des donateurs, ils semblent davantage viser à établir des responsabilités qu'à tirer des enseignements des activités.

L'analyse du BIE a mis en évidence les problèmes suivants qui mettent en cause de façon récurrente l'efficacité de l'AT du FMI dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire tranche inférieure, y compris certains pays fragiles :

- accès limité aux décideurs par les experts résidents ;
- coordination limitée des prestataires d'AT ;
- capacité d'absorption insuffisante ;
- manque de suivi ;
- difficulté à recruter des experts régionaux qualifiés ;
- changements fréquents de gouvernement et réorientations des réformes ;
- rotation élevée des fonctionnaires qui quittent la fonction publique pour des emplois mieux rémunérés ;
- corruption et manque de détermination à réaliser les réformes ;
- faible prise en charge par les pays.

Dans les pays fragiles² CLIC (2015) a également souligné la nécessité :

- d'être présent sur le terrain même lorsque la situation sécuritaire est difficile pour travailler en coordination avec les partenaires ;
- d'associer au soutien technique un développement institutionnel pour assurer sa viabilité.

¹ Murray et al. (2009) ; Murray, Abrams et Vaai (2009) ; Jones *et al.* (2009) ; Global Partnerships (2011) ; Chatterji *et al.* (2013) ; Woodbridge *et al.* (2013) ; Certan *et al.* (2014) ; CLIC (2015) ; Consulting Base (2015, 2016) ; DevTech Systems (2015) ; Watson *et al.* (2015).

² Cette évaluation portait sur les réformes de la gestion des finances publiques, de l'administration fiscale et du secteur financier dans six États fragiles (Afghanistan, Cisjordanie et Gaza, Irak, Libye, Soudan et Yémen).

⁴⁰ Consulting Base (2015), qui évalue « l'efficacité globale » de l'AT du FMI en matière d'administration et de politique fiscales sur une échelle de 1 à 4, donne un score moyen de 2,5 à 5 pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays fragiles à tout moment entre 2011 et 2014 et de 3,4 à 3 pays jamais classés dans cette catégorie durant la même période. DevTech Systems (2015) a également évalué la « performance globale » de l'AT du FMI en matière de gestion de la richesse des ressources naturelles sur une échelle de 1 à 7, et donné des scores moyens de 4,7 à 6 pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays fragiles à tout moment entre 2011 et 2014 et de 4,5 à 10 pays jamais classés dans cette catégorie durant la même période. Voir Kim (2018b).

61. Alors que vient d'être lancée une initiative de gestion de l'assistance technique axée sur les résultats conçue pour « suivre les résultats réels que le FMI espère voir réaliser par les États membres » à l'aide d'indicateurs objectifs et d'un système de notation (IMF, 2017a), les études d'impact devraient systématiquement faire partie des travaux du FMI de développement des capacités.

62. Certaines parties prenantes se sont cependant déclarées préoccupées par le fait que l'accent mis sur l'obligation de rendre des comptes, qui est par ailleurs opportun, risque d'être préjudiciable aux États fragiles dont la faible capacité de mise en œuvre les empêche d'obtenir des résultats rapides. Toute décision de retrait du FMI face à des revers dans des situations stratégiques doit être soigneusement pesée, de préférence en consultation avec les partenaires pour le développement. Certains hauts fonctionnaires ont déclaré que la priorité donnée récemment à l'obligation de rendre des comptes avait fait hésiter leur pays à demander une AT au FMI car ils n'étaient pas certains d'être capables de produire des résultats rapidement. Ils ont également indiqué qu'ils avaient souvent été irrités par les interrogations répétées des services du FMI sur l'effet de l'AT du FMI car selon eux, elle ne pouvait être évaluée qu'à moyen terme. Il est donc important de faire preuve de réalisme lorsque l'on applique cette initiative de gestion axée sur les résultats aux États fragiles, afin d'assortir aux objectifs atteignables des échéances adaptées.

D. Les activités du FMI ont-elles été suffisamment adaptées aux particularités de chaque pays ?

63. La nécessité d'adapter les conseils de politique économique ou la conditionnalité aux particularités de chaque pays est importante pour tous les pays, mais elle l'est davantage encore pour les États fragiles. Le FMI en est tout à fait conscient. En 2015, il s'est engagé à fournir « des conseils plus adaptés, suffisamment en phase avec la situation de l'économie politique, et capables d'évoluer en fonction des réalités sur le terrain » et à améliorer « ses conseils et analyses de politique économique pour relever les défis des États fragiles » (IMF, 2015f). La nécessité d'analyser la politique économique suppose implicitement d'admettre que si la mauvaise gouvernance et la corruption sont des éléments fondamentaux de fragilité auxquels il faut s'attaquer, il est difficile de déterminer le rythme et la séquence des réformes qui conviennent à la situation particulière de tel ou tel pays.

64. L'équipe d'évaluation s'est efforcée de mettre en évidence des schémas ou des problèmes récurrents dans la surveillance ou la conditionnalité du FMI qui méritent qu'on leur prête attention. Les opinions divergent largement, même parmi les fonctionnaires et experts d'un même pays, sur ce qui constitue la meilleure approche dans une situation donnée. En général, les autorités en place jugent que le FMI doit donner des conseils de politique économique « plus réalistes » ou « assouplir » sa conditionnalité, tandis que de nombreux anciens fonctionnaires ou membres de l'opposition soutiennent le plus souvent une position plus rigoureuse du FMI. Le point de vue des bailleurs de fonds sur le terrain et des représentants de la société civile varie largement. Certaines personnes interrogées ont appelé le FMI à être plus compréhensif face aux situations locales, tandis que d'autres indiquaient que le FMI avait été trop indulgent sur la question de la

conditionnalité structurelle, en particulier en présence de problèmes de gouvernance, et avait manqué des occasions d'utiliser son influence sur les autorités à bon escient.

65. L'une des questions les plus souvent évoquées concerne les politiques visant à réduire les subventions énergétiques coûteuses. Dans pratiquement tous les pays étudiés pour cette évaluation, cette question s'est posée dans le cadre des relations avec le FMI. Beaucoup de fonctionnaires en poste ont indiqué que le FMI avait exercé trop de pression sur eux, sans tenir compte des conséquences politiques et sociales de la suppression des subventions sur les combustibles. En revanche, d'autres observateurs informés ont déclaré que les arguments des autorités étaient essentiellement destinés à servir leurs propres intérêts. Il est arrivé que des réformes appliquées rapidement produisent l'opposé des effets attendus même si d'un point de vue technique elles étaient judicieuses et difficilement évitables, comme cela a été le cas au Yémen (encadré 4).

Encadré 4. Yémen : La réforme des subventions aux combustibles

On considère parfois que la hausse des prix des combustibles de 2014 a précipité le basculement du Yémen dans la guerre civile, et le FMI a été accusé d'avoir trop encouragé les réformes des subventions sans en apprécier les risques. La réalité est plus complexe. Des documents internes du FMI montrent que ses services auraient préféré une approche plus progressive, accompagnée d'une stratégie de communication pour mettre en avant les dépenses sociales destinées à atténuer leurs effets. Mais dans les faits, les événements ont forcé les autorités à agir précipitamment en juillet 2014.

La nécessité d'une réforme des subventions au Yémen était largement admise depuis de nombreuses années, et plusieurs tentatives avaient été faites de s'attaquer à ce problème, notamment dans le cadre du programme appuyé par la FEC approuvé en 2010 (IMF, 2013a). Au début de 2014, le FMI a tenté de négocier un nouveau programme appuyé par la FEC qui prévoyait un ajustement budgétaire de 2,5 à 3,0 % du PIB en 2014, associé à une baisse sensible des subventions aux carburants—qui représentaient en 2013 de l'ordre de 7 % du PIB, près de 60 % des recettes tirées des hydrocarbures et plus de 20 % de l'ensemble des dépenses publiques. L'objectif était d'augmenter les prix progressivement et d'utiliser la marge de manœuvre budgétaire créée grâce à la baisse des subventions pour accroître les dépenses consacrées aux investissements de qualité et aux transferts sociaux ciblés.

Cette question étant sensible sur les plans politique et social, les autorités se sont montrées réticentes pendant la négociation du nouveau programme. La situation a cependant changé lorsque les attaques sur les installations pétrolières ont réduit la production, que les pénuries de pétrole ont créé un vaste marché noir et que la baisse des recettes pétrolières a aggravé le déficit budgétaire. En juillet, les autorités, à court de liquidités, ont augmenté de 50 % les prix des carburants, sans indiquer clairement comment elles allaient accroître les dépenses sociales pour protéger les populations pauvres et vulnérables. Cette hausse a encouragé le mouvement rebelle à organiser des manifestations, qui ont marqué un tournant dans l'escalade vers la guerre civile (Ghobari, 2014 ; Robins-Early, 2015).

Même avec le recul, il est difficile de savoir s'il existait une alternative viable. Un ancien fonctionnaire yéménite, un expert indépendant et des fonctionnaires de la région ont déclaré que compte tenu de l'instabilité du climat politique à l'époque, les autorités n'auraient pas dû tenter de lancer la réforme des subventions. Cependant, pour maintenir le volume des subventions (qui coûtaient à l'état 10 millions de dollars environ par jour), il aurait fallu bénéficier d'un soutien budgétaire bien plus important que ce que les bailleurs de fonds étaient disposés à apporter. La précarité des finances publiques rendait manifestement insoutenable les réformes des subventions aux carburants. Le mouvement rebelle, après avoir renversé le gouvernement dans la capitale Sanaa en 2015, a mis totalement fin aux subventions (Al-Shamahi, 2015). Un commentateur informé a déclaré que les autorités auraient dû faire davantage pour « construire un consensus politique autour de cette réalité » et « préparer la population à l'inévitable » (Greenfield and Milbert, 2014).

66. Un autre thème récurrent, en particulier dans le cadre des programmes appuyés par le FMI, a été celui du plafond généralement appliqué aux emprunts extérieurs. Un certain nombre de responsables se sont plaints des plafonds appliqués aux emprunts extérieurs, limitant les capacités d'emprunt, compte tenu des énormes besoins d'investissements dans des infrastructures de base telles que des routes, centrales électriques, écoles et hôpitaux. Ces infrastructures sont jugées essentielles pour accélérer la croissance et encourager les dépenses sociales, et ainsi soutenir une stabilisation économique (et politique) durable. De difficiles arbitrages sont requis. La viabilité de la dette est un élément important à prendre en considération puisque de nombreux pays fragiles ont bénéficié d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) (voir l'appendice 1).⁴¹ Les services du FMI ont mis au point divers outils d'analyse pour évaluer l'effet des stratégies d'investissement sur la croissance, le budget et la viabilité de la dette (voir par exemple Buffie *et al.*, 2012 ; Melina *et al.*, 2014 ; IMF, 2015e ; 2015f). Ces dernières années, les équipes chargées des pays ont employé ces outils, ainsi que d'autres outils d'analyse. Mais seule une poignée de pays fragiles (c'est le cas du Libéria en 2012, du Myanmar en 2014, du Timor-Leste en 2017, du Togo en 2011 et du Tchad en 2013 par exemple) a vu leurs analyses dans le cadre des consultations de l'article IV bénéficier des conseils pratiques de politique économique dérivés de ces outils d'analyse.

67. Ces questions montrent les tensions apparentes qui peuvent survenir entre les objectifs de développement et de stabilisation macroéconomique, auxquelles s'ajoute le rôle des facteurs sociopolitiques dans les États fragiles. D'autres questions se posent : i) le volume approprié de réserves de change (en RDC et au Libéria par exemples) et ses conséquences sur la gestion des taux de change, et par conséquent sur les prix intérieurs de produits de base sensibles et ii) l'intervention des banques centrales dans les mécanismes de prêts au secteur privé. Cela a été le cas au Libéria où les services du FMI ont fait objection à un tel mécanisme, entre autres en raison des risques qu'il présentait. Les représentants de la Banque centrale ont fait valoir que dans un État fragile comme le leur, des mesures de politique monétaire qui pouvaient être jugées peu « orthodoxes » étaient nécessaires pour remédier à une pénurie de financements par des voies traditionnelles.

68. L'évaluation réalisée en 2011 par les services du FMI des travaux réalisés dans les États fragiles concluait que « les formes d'engagement n'ont sans doute pas suffisamment tenu compte des caractéristiques spécifiques des situations précaires » (IMF, 2011a). Cette évaluation dresse un bilan mitigé et peu concluant. Ainsi, plusieurs études de cas, notamment sur le Tchad et la Côte d'Ivoire, ont révélé que la question de la corruption était ouvertement évoquée dans les documents internes et les rapports des services du FMI. Sur le Tchad, les services du FMI

⁴¹ L'initiative PPTE, lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale, prévoit deux étapes pour les pays souhaitant bénéficier d'un allègement de dette : i) satisfaire certaines conditions pour devenir éligible (point de décision) et ii) enregistrer des progrès dans le cadre approuvé, y compris un programme appuyé par le FMI (point d'achèvement). On trouvera des détails complémentaires à l'adresse <http://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>.

avaient examiné la question des dépenses militaires de façon très approfondie depuis 2006, lorsque les recettes pétrolières ont commencé à augmenter.⁴² En Côte d'Ivoire, les consultations de 2011 au titre de l'article IV ont fait état du rôle positif des forces armées et paramilitaires dans la lutte contre la contrebande, la fraude et l'insécurité aux frontières, ce qui a stimulé la reprise économique. Toutefois, ces réflexions sur les dépenses sécuritaires ne sont pas habituelles dans le dialogue de politique économique entre le FMI et les autorités des pays fragiles, et dans plusieurs cas la corruption a été à peine évoquée (voir aussi IMF, 2017d qui aboutit à une conclusion similaire). Il est difficile de déterminer si cette différence est due au fait que des problèmes essentiels similaires ne reçoivent pas toujours la même attention, ou si la corruption ou les dépenses militaires ne revêtent pas la même importance dans les différents pays.

69. Les agents des départements géographiques qui ont été interrogés ont signalé que leurs efforts visant à davantage tenir compte des particularités nationales dans leurs conseils de politique économique ou dans la conditionnalité étaient parfois compromis par le processus de revue interdépartementale. Selon eux, ce processus imposait trop d'uniformité (s'agissant par exemple des données exigées, des analyses et des thèmes couverts, voire de la présentation des tableaux) alors qu'il aurait mérité un traitement différencié. D'autres ont émis la critique que ce processus accordait trop d'importance à la cohérence des chiffres, et pas assez à la qualité des politiques en question. Certains agents débutants estimaient qu'ils mettraient en danger leur réputation professionnelle si leurs avis ou leurs recommandations de politique économique étaient jugés trop timorés compte tenu de la culture de l'institution qui, dans le cadre des programmes, apprécie la possibilité de négocier des mesures de conditionnalité rigoureuses. De même, à la question de savoir pourquoi les principes recommandés dans la note d'orientation à l'intention des services du FMI n'avait pas été appliqués dans des cas particuliers, 39 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête du FMI ont répondu que la faute incombait à une « culture du FMI qui privilégie les meilleures pratiques internationales », tandis que 61 % d'entre elles en rendait responsable la « pression exercée par les départements qui réalisent des évaluations ». Les agents avaient souvent l'impression que les évaluateurs du département SPR ne prenaient pas la mesure des circonstances particulières des pays. Réciproquement, les évaluateurs jugeaient parfois que les chefs de mission étaient « trop conciliants » quant au rythme et à l'ampleur des réformes, et ne justifiaient pas suffisamment leurs requêtes d'un traitement différencié sur la base d'une argumentation solide des sources de fragilité.⁴³ Il est impossible de savoir quel camp avait raison dans tel ou tel cas sans étudier en détail le bien-fondé de chaque position.

⁴² Les services du FMI ont signalé le risque que les autorités tchadiennes, dans une région connaissant des problèmes de sécurité, soient tentées d'utiliser les recettes pétrolières pour accroître les dépenses militaires, et proposé que ces dépenses soient mesurées par comparaison avec le PIB non pétrolier ; de plus, un critère de réalisation quantitatif sur les dépenses salariales prenait en compte les forces armées.

⁴³ Des cadres supérieurs ont indiqué que les chefs de mission pouvaient être « plus ambitieux » que les évaluateurs du département SPR lorsqu'ils répondaient à des demandes de la part d'autorités réformatrices visant à renforcer leur stratégie.

70. Certains agents du FMI ont proposé au BIE, comme solution éventuelle pour résoudre des conflits de ce type entre les équipes chargées des pays et les départements réalisant des évaluations, de suivre plus rigoureusement et uniformément l'injonction de la note d'orientation selon laquelle les politiques « doivent traiter précisément de la nature de la fragilité, y compris... du contexte politique et social » et comporter « une brève analyse de la stratégie globale qui permettrait au pays de sortir de sa situation de fragilité » (IMF, 2012). Dans la pratique, il semble que nombre de notes d'orientation (ainsi que de rapports des services du FMI) sur les États fragiles aient traité ces pays presque comme tous les autres, « banalement », selon la description d'un ancien cadre supérieur du FMI, en se concentrant presque exclusivement sur les grandes tendances macroéconomiques sans guère se soucier des problèmes institutionnels sous-jacents.⁴⁴

V. ÉVALUATION DES CADRES ET DES PROCEDURES D'ACTION DU FMI

A. La collaboration du FMI avec les partenaires pour le développement a-t-elle été efficace ?

71. L'importance de la collaboration et de la coordination entre partenaires du développement dans le travail sur les États fragiles est reconnue comme primordiale par la communauté des bailleurs de fonds internationaux - nécessité affirmée tant dans les principes de 2007 de l'OCDE que dans les Principes du New Deal de 2011. Compte tenu de la faiblesse des capacités de nombreux États fragiles, la collaboration et la coordination doivent s'opérer au niveau de tous les bailleurs de fonds bilatéraux et organisations multilatérales, et tout particulièrement le FMI qui est considéré comme un acteur relativement mineur, tant comme source de financement que comme fournisseur d'assistance technique. De plus, une coopération aboutissant à une position unifiée peut, dans certains cas, être la meilleure approche pour travailler avec les États fragiles dans les domaines politiquement très sensibles que sont la corruption et la réforme de la gouvernance institutionnelle. Parmi les personnes interrogées pour l'évaluation, la quasi-totalité des chefs de mission et représentants résidents affectés à des États fragiles avait une conscience aiguë du caractère crucial de la collaboration avec les partenaires du développement pour magnifier l'efficacité de l'action du FMI.

72. La collaboration se fait à plusieurs niveaux – sur le terrain, au siège du FMI, au niveau institutionnel et au niveau mondial. Dans les pays bénéficiant de la présence d'un représentant résident,⁴⁵ la majeure partie de la collaboration s'effectue sur le terrain, du moins pour l'échange d'informations. Les représentants résidents du FMI rencontrent régulièrement les représentants locaux des autres institutions multilatérales et des bailleurs bilatéraux, et dans presque tous les

⁴⁴ Sur cette question, certains agents ont attiré l'attention sur les contraintes imposées par l'obligation de limiter la longueur des rapports des services. On peut en effet penser que les éléments les plus mécaniques et détaillés des programmes pourraient être relégués aux annexes, dont le nombre de pages n'est pas limité, ce qui permettrait d'élaborer davantage la stratégie globale dans le corps du texte.

⁴⁵ Tous les États figurant sur la liste des États fragiles en 2015, à l'exception de six d'entre eux, ont actuellement un représentant résident du FMI ou un représentant régional (voir annexe 1).

cas, il existe un mécanisme formel ou informel d'échange d'informations, avec ou sans participation du gouvernement hôte. Le FMI est régulièrement invité à faire des présentations devant les partenaires pour le développement lorsqu'il organise une mission dans le pays. Quand il ne peut pas y avoir de représentant basé dans le pays (par exemple pour des raisons de sécurité), une forme de collaboration se fait depuis un pays tiers ou le siège du FMI, mais ce mode de fonctionnement peut poser problème car les personnels opérationnels des banques multilatérales de développement (BMD) et des bailleurs bilatéraux sont plus souvent présents « sur le terrain » que le FMI. Il y a beaucoup d'échanges d'information avec le personnel de la Banque Mondiale, tant sur le terrain qu'au siège, mais les relations avec les personnels des banques régionales de développement (BRD) et des organisations de bailleurs multilatéraux sont beaucoup moins étroites. C'est compréhensible, puisque ces agences ont une compétence essentiellement sectorielle ne recoupant pas celle du FMI, mais un effort pourrait être fait pour renforcer la coopération avec les BRD et les organisations de bailleurs dans les États fragiles.

73. Sans compter l'échange d'informations, la collaboration entre les partenaires du développement est assez inégale. Généralement, elle fonctionne mieux lorsque le gouvernement-hôte a des capacités bien développées, car il peut définir les besoins et fixer les priorités, contribuer à la coordination des bailleurs et demander une assistance spécifique aux partenaires du développement en fonction de sa propre appréciation de la situation.⁴⁶ Dans les nombreux États fragiles où ces conditions ne sont pas réunies, la question est de trouver le moyen d'assurer la coordination de l'assistance technique et financière entre les partenaires pour apporter le soutien nécessaire en évitant les duplications de tâches, les conflits d'objectifs et sans submerger les capacités des autorités. Il ressort de l'évaluation qu'il y a souvent des doublons et des efforts inutiles dans la fourniture d'AT, lorsqu'à la fois les équipes du FMI et celles d'autres organisations travaillent dans les domaines des finances publiques et de la réglementation du secteur financier ; dans un cas, la coordination n'a pas fonctionné et a entraîné un grave manquement dans la surveillance financière.⁴⁷ Dans l'enquête du BIE auprès du personnel, 59 % considèrent que la coordination avec les partenaires sur la fourniture de l'AT est soit bonne soit suffisante, mais 30 % la jugent faible (de Las Casas, 2018).

74. Dans l'idéal, une collaboration efficace dans l'AT suppose une communauté de vues entre les partenaires du développement quant aux objectifs, aux tâches et aux responsabilités de chaque fournisseur, mais dans les États fragiles il est rare que ce soit le cas. Les rares exemples de collaboration se trouvent dans les périodes initiales d'après-conflit⁴⁸ et, dans une moindre

⁴⁶ Même dans un pays à faibles capacités, la collaboration peut être efficace lorsqu'un ministère ou une agence gouvernementale est dirigée par une personne exceptionnellement qualifiée. Dans ce cas, la qualité de la collaboration se dégrade souvent lorsque la personne quitte ses fonctions.

⁴⁷ Voir l'étude de cas sur l'Afghanistan sur la crise de la Kabul Bank (Chapitre 1 dans Takagi et coauteurs, 2018b).

⁴⁸ Ainsi en Afghanistan, des comités de pilotage entre bailleurs de fonds ont été créés et un chef de projet indépendant de haut niveau a été nommé pour coordonner les efforts. En Bosnie-Herzégovine, le FMI a joué un rôle moteur en élaborant la stratégie globale de reconstruction des institutions budgétaires, la mise en œuvre ayant bénéficié d'un fort soutien de la part de grands bailleurs de fonds bilatéraux (Gupta et coauteurs, 2005). Au

mesure, dans le cas de fonds d'affectation thématiques (FAT), dans lesquels l'AT du FMI est soutenue par plusieurs bailleurs de fonds.⁴⁹ Il arrive souvent que des plans de développement à moyen terme soient dressés, mais ils ne sont pas suffisamment détaillés et ne permettent donc pas de guider efficacement la collaboration.

75. Collaborer efficacement est un exercice difficile. Premièrement, il est souvent difficile de déterminer lequel des bailleurs doit assumer le rôle de direction ou de coordination dans un pays. Aux yeux de la plupart des parties prenantes, le FMI n'a pas vocation à tenir ce rôle, étant donné le périmètre limité de son mandat, hormis peut-être en matière de développement des capacités dans ses domaines de compétence de base. Deuxièmement, les partenaires du développement ont des cycles budgétaires et des horizons de planification différents. Troisièmement, chaque bailleur de fonds a son propre mandat et ses propres objectifs. Pour ces raisons, la collaboration et la coordination vont rarement au-delà du partage d'informations, et les bailleurs continuent de travailler indépendamment, malgré des accords de principe pour œuvrer conjointement.⁵⁰

76. Sur le terrain, les exemples de collaboration fructueuse reposent souvent sur la qualité des relations personnelles, et les représentants résidents ont un rôle majeur à jouer à cet égard. Il faut souligner que, étant donné la grande variété des situations d'un pays à l'autre, il serait vain de tenter de définir depuis le siège des règles qui s'appliqueraient à tous. Il est donc capital de choisir des personnes qualifiées en termes d'expérience, de compétences techniques et de sens de la diplomatie pour la fonction de représentant résident dans les États fragiles. Dans l'ensemble, les responsables gouvernementaux se disent satisfaits de l'esprit de coopération des représentants résidents du FMI affectés à leur pays.

77. La communication peut constituer une part importante des efforts de coopération au sens large sur le terrain. Dans un certain nombre d'États fragiles (comme la RDC, Haïti), les observateurs notent l'importance, pour les services du FMI et les chefs de mission, d'être prêts à communiquer plus activement avec le Parlement, les médias et la société civile, avec le soutien des autorités. Dans un État fragile où le pouvoir politique est contesté, les autorités peuvent être réticentes envers ce type d'activité de sensibilisation, les équipes du FMI doivent alors faire preuve de circonspection et de sagesse et éventuellement agir en consultation avec les partenaires du développement. Le rôle du FMI – et surtout son facteur de différenciation par rapport aux autres partenaires extérieurs – est souvent mal compris à l'extérieur d'un cercle

Timor-Leste, la responsabilité de la gestion d'un fonds d'affectation multibailleurs pour le développement a été attribuée à la Banque Mondiale et à la Banque asiatique de développement.

⁴⁹ Chaque FAT comprend un comité de pilotage qui se réunit régulièrement : les services du FMI présentent un rapport sur les progrès accomplis et les décisions sont prises par consensus. Cela ne résout toutefois pas le problème de la coordination entre l'AT financée par le FAT et l'AT dispensée par d'autres organisations selon le même type d'arrangement.

⁵⁰ Par exemple en octobre 2007, le FMI et les BMD sont tombés d'accord pour définir une « division du travail au sein de chaque pays » dans l'assistance technique. Voir <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2007-10-20/development-banks-commit-to-closer-collaboration-working-in-fragile-situations,4092.html>.

restreint de personnes au sein de l'appareil gouvernemental. Une communication plus large du FMI pourrait contribuer à faire émerger un consensus entre parties prenantes quant aux mesures à prendre. Ce travail, outre qu'il demande du temps supplémentaire, ne saurait être confié qu'à des personnes expérimentées et aguerries, possédant tout le tact et la diplomatie nécessaires.

78. Certains représentants de bailleurs de fonds attribuent le manque de collaboration au fait que la communication avec le FMI a tendance à se faire en sens unique, sans beaucoup d'interactivité ; selon eux, le FMI leur ferait part de l'issue des négociations mais serait peu enclin à débattre ouvertement de la stratégie. Ces représentants estiment qu'ils pourraient pourtant utilement assister le FMI – par exemple en l'aidant à comprendre les sources de résistance politique aux réformes, en le conseillant sur le caractère réaliste des réformes structurelles et, dans le cas des bailleurs bilatéraux, en mobilisant les relations politiques de leurs ambassadeurs pour appuyer les réformes. La réticence que peuvent montrer les services du FMI à échanger avec les partenaires du développement tient en partie au fait que le FMI a accès à des informations confidentielles et que ses agents traitent ces informations avec précaution. Il a été suggéré au BIE que cette réticence avait trait au centralisme du processus décisionnel du FMI. Les représentants résidents ou chefs de mission s'abstiennent potentiellement d'exprimer une opinion sincère risquant d'être ultérieurement contredite par leur hiérarchie à Washington. Pour remédier à ce problème il faut avant tout s'assurer qu'il y ait sur le terrain des personnes suffisamment haut placés jouissant d'autonomie d'action et de discernement.

79. Si l'essentiel de la collaboration se fait sur le terrain, l'existence d'un cadre à un niveau plus élevé peut parfois être utile pour une collaboration effective, lorsque des stratégies mondiales ou régionales sont élaborées pour un pays, qu'il faut gérer des différences fondamentales de priorités ou de cycles budgétaires au niveau institutionnel, ou lorsque l'on cherche à obtenir des bailleurs un effort supplémentaire important. En dépit des discours répétés à cet effet depuis dix ans, la communauté internationale n'a pas encore créé de mécanisme de coopération robuste dans les États fragiles. Même si son architecture actuelle n'est pas sans défauts, le Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité est l'unique instance où les questions de collaboration et de coopération entre partenaires du développement sont régulièrement discutées à un niveau général, mais le FMI a cessé d'en être un participant actif, jugeant que ce forum avait peu de valeur opérationnelle.

80. Cette circonstance s'explique en partie par le fait que le FMI ne possède pas d'unité dédiée pour faire la liaison niveau institutionnel avec les partenaires du développement sur les questions relatives aux États fragiles. Il est arrivé à plusieurs reprises qu'une poignée de hauts responsables s'investisse à fond dans des dossiers après avoir développé un intérêt personnel pour la question. Mais invariablement, lorsqu'ils prennent leur retraite ou changent de fonction, le contact entre les institutions se rompt et la mémoire institutionnelle disparaît.

B. Comment le FMI gère-t-il ses ressources humaines affectées aux États fragiles ?

81. La qualité des équipes travaillant sur les États fragiles, en particulier des économistes et des agents A11-A15 et B1-B3 qui effectuent l'essentiel du travail opérationnel,⁵¹ est déterminante pour déterminer la qualité de l'aide qu'apporte le FMI aux États fragiles, et l'efficacité de son engagement. Les hauts fonctionnaires nationaux interrogés pour l'évaluation tiennent généralement en haute estime les chefs de mission et représentants résidents du FMI affectés dans leur pays. Ceux-ci sont le plus souvent jugés dévoués, dynamiques et sensibles aux spécificités de chaque pays. Certains observateurs pointent toutefois chez une petite minorité d'entre eux un manque de savoir-faire relationnel et diplomatique, sans remettre en question leurs compétences techniques. En revanche, les critiques sont unanimes, et résonantes, contre le taux de rotation des équipes et le manque d'expérience et de connaissances de leurs membres sur les pays. A cet égard, deux aspects de la gestion des ressources humaines (RH) du FMI méritent un examen approfondi : (i) le déploiement des ressources humaines dans les États fragiles ; (ii) les incitations à travailler dans ces pays.

82. Dans toute réflexion sur ces aspects de la politique et de la pratique des ressources humaines du FMI, il faut garder à l'esprit la grande diversité des pays et des expériences dans le travail sur les États fragiles au FMI. Certains États fragiles sont de petits pays dont l'économie n'est pas diversifiée (Kiribati, Iles Salomon), alors que d'autres sont de plus grandes économies relativement complexes (Angola, RDC). Mais d'autres États fragiles sortant tout juste d'un conflit armé reçoivent beaucoup d'attention de la communauté internationale au plus haut niveau (Afghanistan et Irak au début des années 2000 ; Bosnie-Herzégovine à la fin des années 1990). Beaucoup de États fragiles ont un accord de prêt avec le FMI exigeant une forte implication, mais d'autres ont des rapports moins étroits axés sur la surveillance au titre de l'article IV.

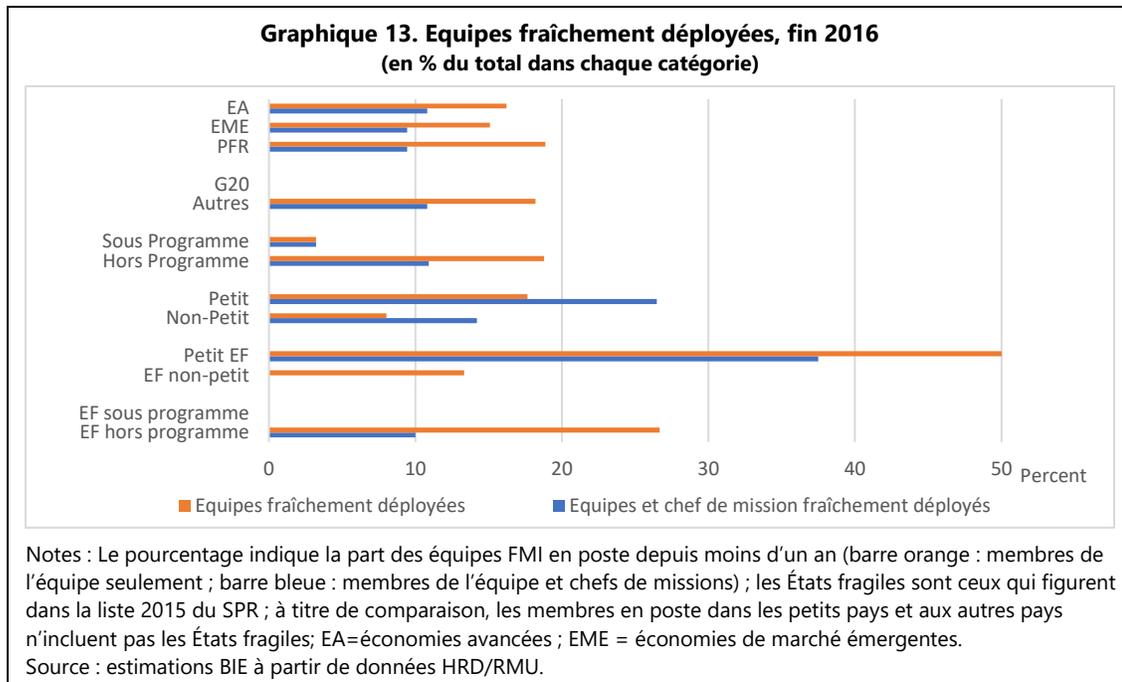
83. En pratique, les départements géographiques du FMI désignent des agents de haut rang (B) pour diriger les missions dans les États fragiles à haute visibilité et des agents de moins haut rang (A14/A15) dans les pays à moindre visibilité. Actuellement, la plupart des chefs de mission sont de grade A15.⁵² Il est bien évident que la motivation des agents à aller dans les États fragiles varie considérablement selon leur visibilité. La situation sécuritaire joue aussi un rôle important.

⁵¹ Dans l'organigramme du FMI, les grades B1–B5 s'appliquent aux postes de direction à haut niveau, les grades A11–A15 aux autres personnels spécialisés ; le grade B5 (directeur de département) et B4 (directeur adjoint) correspondent à des postes d'encadrement de haut niveau.

⁵² Fin 2017, 10 des 39 États fragiles avaient une équipe dirigée par un agent de niveau B, 25 de niveau A15 et 4 de niveau A14 (voir annexe 1). Pour les carrières d'économistes dans les départements géographiques et la plupart des départements fonctionnels, le grade A14 correspond à un économiste sénior, A15 à un chef de division adjoint et B1 à un chef de division/conseiller.

Déploiement des personnels

84. La forte rotation du personnel affecté dans les pays est un problème qui n'est ni nouveau ni propre aux États fragiles (Kim, 2018a ; voir aussi IEO, 2002 ; FMI, 2016b).⁵³ Cependant, on peut comprendre qu'il soit plus aigu dans les pays aux faibles capacités. Ainsi, un haut fonctionnaire d'un État fragile déplorait auprès du BIE que chaque année, un nouvel économiste junior soit affecté dans le cadre du « Economist Program » (EP) pour travailler sur une multitude de problèmes budgétaires complexes⁵⁴ qui selon lui auraient nécessité deux économistes aguerris ; un autre fonctionnaire a utilisé le terme « AT inversée », faisant allusion au fait que chaque année, c'est lui qui devait fournir des explications aux agents fraîchement déployés par le FMI. Le problème semble particulièrement aigu dans les petits États fragiles où, fin 2016, 50 % des équipes étaient arrivées « de fraîche date » (c'est-à-dire qu'ils occupaient leur fonction actuelle depuis moins d'un an) contre 27 % dans les petits États non fragiles (graphique 13).



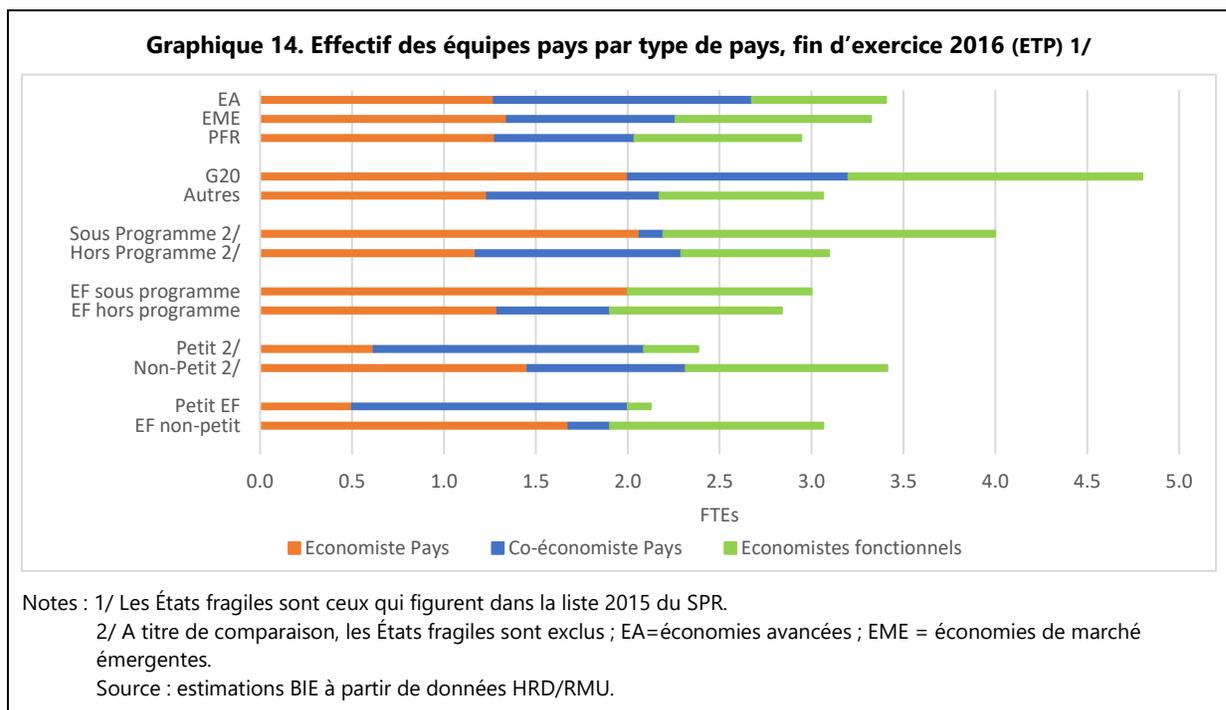
85. Autre aspect du déploiement : les ressources attribuées aux équipes de mission. La piètre qualité des données, les faibles capacités d'exécution, l'instabilité permanente de la situation locale et l'importance du contexte politico-économique à prendre en compte font que le travail dans les États fragiles est particulièrement exigeant en main d'œuvre. Dans l'enquête du BIE auprès du personnel, 79 % des sondés qui ont travaillé sur les États fragiles étaient plutôt d'accord

⁵³ La politique HR générale du FMI cible une durée de 3 ans pour les affectations dans les pays au sein des départements géographiques. Pour les États fragiles, cette durée a été ramenée à 2 ans pour AFR et MCD en raison de la pénibilité des missions dans ces pays. Voir paragraphe 92.

⁵⁴ Le Programme « Economist » (EP) est un dispositif de recrutement au niveau débutant qui s'adresse à des économistes de moins de 33 ans au sortir de l'université.

ou tout à fait d'accord pour dire que le travail dans les États fragiles impliquait une charge horaire très lourde ; 52 % considéraient ce travail « frustrant » (de Las Casa, 2018). Certains chefs de mission interrogés ont indiqué au BIE qu'ils avaient dû construire les indices de prix eux-mêmes ; d'autres avaient comme interlocuteurs des généraux ou des chefs rebelles sans quasiment aucune formation en économie ; d'autres encore ont noté que, de retour à Washington, ils recevaient constamment des appels téléphoniques des autorités, y compris pendant les week-ends. 23 % des répondants ne souhaitant pas accepter de nouvelle affectation dans un État fragile expliquent ce refus par l'intensité de la charge de travail.

86. La déduction logique de cette surcharge de travail serait que le FMI renforce les équipes travaillant sur les États fragiles, non seulement pour alléger la charge du travail ou améliorer l'équilibre travail/vie privée du personnel, mais aussi pour rendre les affectations dans les États fragiles plus attrayantes. Or ce n'est pas ce que l'on constate. A la fin de l'exercice 2016, les États fragiles « non-petits » bénéficiaient de 3 équivalents plein-temps (EPT) par pays, contre une moyenne de près de 5 EPT alloués aux pays du G20 ou 4 en moyenne pour tous les pays non-fragiles bénéficiant d'un programme (graphique 14) ; si l'on considère uniquement les pays sous programme, les équipes des États fragiles comptaient une moyenne de 3 EPT, contre une moyenne de 4 à l'échelle du FMI. Il semble ainsi que le caractère d'État fragile, avec la charge de travail qu'il suppose, ne donne pas lieu à un traitement particulier dans l'allocation des ressources.



Motivation du personnel à travailler sur les États fragiles

87. Le FMI se heurte depuis longtemps à des difficultés pour trouver des économistes expérimentés prêts à travailler sur des États fragiles. Les postes de chef de mission, en particulier

au niveau A15, sont rares et constituent un tremplin pour une promotion, et les départements géographiques n'ont généralement pas de mal à recruter des professionnels expérimentés à cette fonction depuis quelques années.⁵⁵ De même, on recrute sans problème des experts de l'AT pour travailler sur les États fragiles, car ces postes ont la réputation d'être gratifiants d'un point de vue professionnel. En revanche, il est plus difficile de trouver des économistes et d'autres membres des missions dans certains pays, notamment dans les départements fonctionnels. La conséquence est que ces postes sont souvent pourvus par de jeunes économistes du programme EP, par des économistes en milieu de carrière venus de l'extérieur,⁵⁶ voire par des assistants de recherche. Sans mettre en cause les compétences propres de ces personnes, leur manque d'expérience au sein du FMI a un impact négatif sur l'aide que peut apporter l'institution aux États fragiles et alourdit la charge de travail des chefs de mission, lesquels peuvent être amenés à effectuer un travail qui incomberait normalement à d'autres membres de l'équipe de mission.

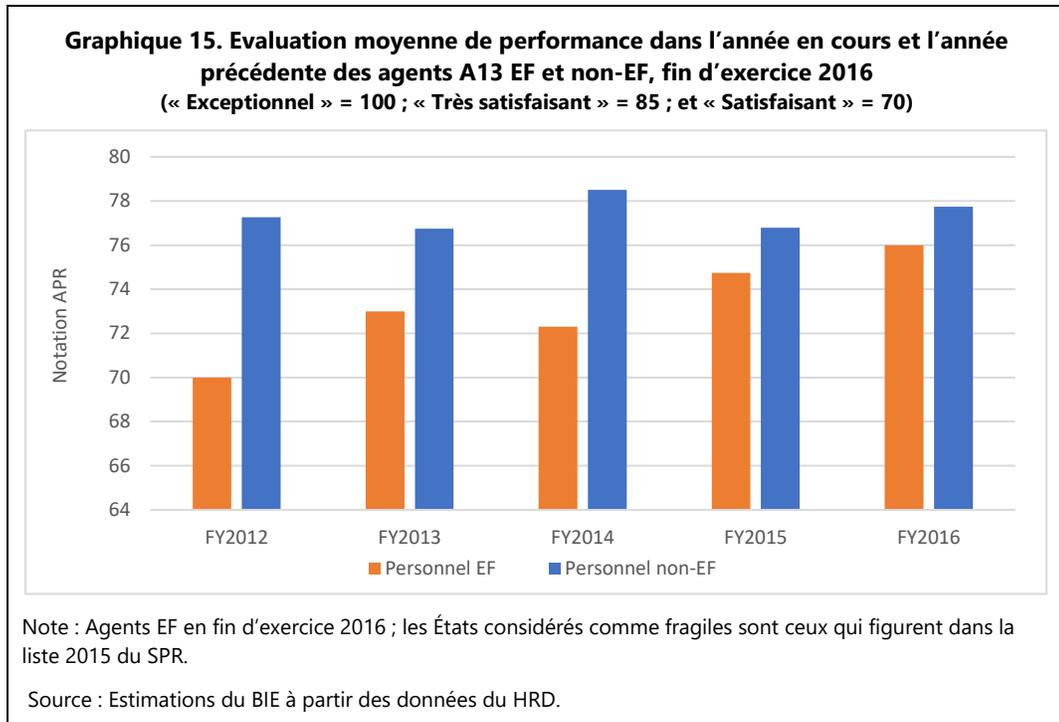
88. Le personnel invoque plusieurs raisons pour expliquer la difficulté qu'il y a à trouver des économistes expérimentés disposés à se consacrer à certains États fragiles. Premièrement, la plupart des économistes du FMI ayant un diplôme supérieur en macroéconomie ou en finance s'intéresse comparativement moins aux questions de développement. Deuxièmement, vu la nature de leur formation, beaucoup ne trouvent pas très intéressant ni très stimulant intellectuellement de travailler sur les États fragiles qui n'ont pas une économie très diversifiée, pas de données de qualité, ou pas de marchés financiers bien développés. Troisièmement, au FMI on considère parfois que la marque d'un bon économiste est sa capacité à faire des travaux analytiques sur des économies complexes, et on sous-estime la capacité à changer les choses sur le terrain dans la politique d'un pays. Quatrièmement, les conditions de vie dans les États fragiles peuvent être risquées, voire dangereuses, et généralement moins confortables que celles des autres postes, alors que la charge de travail est souvent lourde et synonyme de déplacements fréquents. Finalement, si le travail dans ces pays peut avoir beaucoup d'impact, les risques d'échec sont également élevés.

89. En plus de ces éléments, une grande majorité de personnes interrogées par le BIE soulignent qu'il est devenu presque stigmatisant de travailler sur les États fragiles. Au FMI, le pays d'affectation est très influencé par les préférences personnelles : en présence d'un poste à pourvoir, une vacance est publiée et le recrutement donne lieu à un concours. Dans ce contexte, les plus performants ont naturellement tendance à s'intéresser aux grandes économies et aux économies avancées, au détriment des petits États et des États fragiles. Les données RH du FMI confirment que les postes liés aux États fragiles attirent effectivement beaucoup moins de candidatures que les autres (Kim, 2018a ; FMI, 2016b). De plus, ces quatre dernières années, les agents affectés à travailler sur les États fragiles (agents EF), surtout au niveau A13, ont obtenu en moyenne des notes plus basses dans les évaluations annuelles de performances (APR)

⁵⁵ Une vacance de poste de chef de mission au niveau A15 peut attirer plusieurs dizaines de candidats A14.

⁵⁶ Les vacances de poste dans les États fragiles sont donc devenues un point d'entrée fréquent pour les économistes en milieu de carrière qui souhaitent entrer au FMI.

(graphique 15). Cela pourrait refléter en partie la part plus grande d'agents recrutés récemment en milieu de carrière au niveau A13 qui sont affectés aux États fragiles. En revanche la différence des évaluations de performance entre économistes EF et non EF est moins prononcée aux niveaux A14 et 15 (Kim, 2018a).⁵⁷



90. L'impression très répandue selon laquelle les postes EF ne sont pas valorisants, voire pénalisants pour la carrière ressort clairement à la lecture de l'enquête du BIE auprès du personnel. 48 % des répondants qui ont travaillé sur des États fragiles estiment que ce travail a été « un peu » ou « très » négatif pour leur carrière et leur rémunération, et 78 % pensent que ce travail est « très » ou « un peu » sous-évalué. Parmi ceux qui ne souhaitent pas accepter une nouvelle affectation en EF, 56 % l'expliquent par l'effet négatif de ce travail en termes de promotion et 35 % par son effet stigmatisant (de Las Casas, 2018).

91. Ce sentiment est confirmé par les données HR sur les promotions des économistes de niveau A14 à A15 et de A15 à B1 (tableau 6). Entre les exercices 2011 et 2017, il y a eu chaque année en moyenne 2,4 % d'économistes EF promus de A14 à A15, contre une moyenne de 8,8 % pour les économistes non-EF ; cela correspond à 11 économistes promus (sur un total de 439) sur l'ensemble de cette période de 7 ans (Kim, 2018a).⁵⁸ Pour les promotions de A15 à B1, ces

⁵⁷ Dans le cadre de cette analyse, on considère qu'un agent du FMI a travaillé sur un État fragile s'il a consacré au moins 30 % de son temps de travail total à un État fragile pendant une année donnée.

⁵⁸ Sur les 11 promotions, 4 concernaient le département AFR.

chiffres sont respectivement de 3,1 % et 7,1 %. De plus, la plupart des chefs de mission dans les États fragiles sont des économistes de rang A15, ce qui en fait des affectations encore moins attractives pour les agents plus jeunes qui pensent qu'avoir un chef de mission d'un niveau hiérarchique plus élevé serait plus bénéfique pour leur carrière.

Promotion de A14 à A15 (total économistes)		Promotion de A15 à B1 (économistes des départements géographiques seulement) ¹	
État fragile ²	État non-fragile	État fragile	État non-fragile
2.4	8.8	3.1	7.1

¹ Presque tous les économistes A15 affectés à des États fragiles font partie de départements géographiques.
² Les États fragiles Les États considérés comme fragiles sont ceux qui figurent dans la liste 2015 du SPR.
 Source : estimations du BIE à partir de données HRD.

92. Le FMI est conscient de ces enjeux de ressources humaines, et de la nécessité de motiver ses agents à travailler sur les États fragiles, depuis un certain temps. En 2013, la direction du FMI a demandé au personnel d'élaborer une proposition pour rendre les postes EF plus attractifs. Faute d'une solution qui s'appliquerait à l'ensemble du FMI, les départements AFR et MCD ont mis en place des dispositifs incitatifs au niveau de leur département : ils ont ramené à 2 ans au lieu de 3 la durée cible d'une affectation dans un pays (ce qui va à l'encontre de la volonté de réduire la rotation des équipes), accru les chances d'obtenir un poste non-EF par la suite, assuré une répartition équitable des notes APR et accordé des congés compensatoires supplémentaires pour les déplacements en mission. Ils ont également acté que pour être promu à un poste B1 au sein de leur département, il fallait préalablement avoir travaillé 2 ans dans un Etat fragile ou un PMA (IMF, 2014b).

93. En 2015, une nouvelle tentative de solution au niveau de l'ensemble du FMI a été soumise. Un groupe de travail a proposé les mesures suivantes, parmi d'autres (Fennell, 2015 ; FMI, 2015a) :

- Ajout au cadre de compétences pour les économistes A12–A14 de la nécessité d'expériences professionnelles dans toutes les catégories de pays ;
- Orientation d'agents vers une affectation de deux ans dans des États fragiles, des PMA ou des LAR (lieux à risque) ;
- Inscription automatique des agents après une affectation EF/LAR sur la liste de présélection lorsqu'ils postulent pour des postes de même niveau ;

- Obligation pour les chefs de mission A15 d'avoir deux ans d'expérience EF/PMA/LAR ;
- Mention par les comités d'examen des promotions du personnel et du personnel sénior de l'importance d'une expérience EF/PMA/LAR dans les décisions de promotion.

En revanche, la proposition des départements AFR et MCD d'accorder aux agents travaillant sur les États fragiles un ajustement salarial de 5 % n'ouvrant pas droit à pension n'a pas été retenue parmi les propositions du groupe de travail.

94. Finalement, aucune de ces propositions n'a été adoptée au niveau de l'institution. Certes, il apparaît que depuis récemment le Comité d'examen des promotions du personnel et le Comité d'examen des promotion du personnel sénior attachent de l'importance à la diversité des expériences, et il est arrivé plusieurs fois qu'une personne se voie refuser une promotion en raison d'un manque d'expérience dans un Etat fragile ou un PMA. Toutefois, d'après certaines personnes interrogées par le BIE ayant récemment participé à la Commission d'examen des promotions du personnel sénior, un manque de diversité des expériences pour les candidats qui n'ont pas d'expérience dans des économies avancées ou des économies de marché émergentes s'avère plus pénalisantes dans les décisions de promotion.

95. Les départements AFR et MCD se sont, certes, efforcés de rendre plus gratifiant le travail sur les États fragiles, mais sans une démarche cohérente au niveau institutionnel, un département géographique n'a qu'un pouvoir limité. Les hauts responsables de département et les chefs de mission dans les États fragiles ont indiqué au BIE qu'ils avaient toujours du mal à recruter pour les missions dans ces pays ; la difficulté est accrue pour les pays d'Afrique francophone, pour lesquels il faut des compétences linguistiques supplémentaires.

96. Il est certain que les institutions partenaires connaissent, elles aussi, des problèmes pour l'affectation de personnel dans les États fragiles, mais d'après des entretiens avec des responsables de ces organisations, elles ont su trouver des solutions plus efficaces. Une différence majeure réside dans le fait que les banques de développement et les organisations d'aide ont une culture interne différente : les systèmes de RH y attachent beaucoup plus de valeur au travail de développement « qui change vraiment les choses sur le terrain », pour reprendre les termes d'un des répondants. Dans ces organisations, l'expérience dans un État fragile est un « plus » pour la réputation d'une personne, et à terme pour ses perspectives de carrière. Ces institutions se sont également montrées plus promptes à créer des incitations financières et une relation plus explicite entre le travail dans les États fragiles et les chances d'obtenir des postes attractifs et des promotions (Kim, 2018a).

97. Les parties prenantes ont exprimé une série d'avis quant aux mesures supplémentaires que pourrait prendre le FMI pour motiver son personnel à travailler sur les États fragiles. De nombreux représentants de bailleurs de fonds – principalement des gouvernements nationaux ou des organisations d'aide – considèrent que les priorités de l'institution devraient prendre beaucoup plus de poids dans les décisions d'affectation aux différents pays. Au sein du FMI,

d'aucuns appellent de leurs vœux une attitude plus « interventionniste », par exemple avec des mécanismes d'incitation plus étroitement liés aux promotions ; d'autres considèrent que, s'il convient d'encourager le personnel à travailler sur les États fragiles, il ne serait pas dans l'intérêt du FMI de contraindre tout le monde à le faire, car chacun doit apporter ses propres points forts et ses propres aptitudes à l'organisation. Mieux vaut des professionnels qui s'intéressent véritablement au travail dans les États fragiles, plutôt que des personnes qui le font contraintes et forcées. D'autres encore suggèrent que, si le FMI ne dispose pas des talents dont il a besoin, il devrait élargir ses pratiques de recrutement afin d'embaucher des personnes possédant les compétences nécessaires pour ce type de travail.

98. La revue de la stratégie RH du FMI se déroulant actuellement a notamment pour but de trouver un moyen d'accroître les incitations à travailler sur les États fragiles, notamment en affirmant clairement qu'une affectation en État fragile sera considérée comme une composante importante et monnayable dans une carrière de macroéconomiste. La nouvelle stratégie n'est pas encore définie clairement et on ignore encore quelle sera son efficacité. Il semble que, pour faire vraiment la différence, il faudrait un changement profond dans la politique RH du FMI vis-à-vis des affectations dans les États fragiles : donner plus de poids aux besoins de l'institution dans la détermination des affectations dans les différents pays, améliorer les incitations financières et non-financières, et veiller davantage à recruter des personnes démontrant des aptitudes et un intérêt pour le travail sur les États fragiles sont des pistes de travail dans ce domaine.

C. Comment le FMI a-t-il traité les Questions de sécurité dans les Lieux à risque ?

99. Toute organisation doit avoir au cœur de ses préoccupations la sécurité de son personnel. Depuis de nombreuses années, le FMI ne cesse d'améliorer son appareil de sécurité pour mieux protéger son personnel en poste dans les lieux à risque (LAR). Malgré ces efforts, le 17 janvier 2014, Wabel Abdallah, le représentant résident du FMI à Kaboul a perdu la vie. C'était le premier employé du FMI à succomber dans l'exercice de ses fonctions suite à un acte de violence. Cette tragédie a conduit à la création d'un groupe de travail interdépartemental pour examiner les activités du FMI dans les LAR. Un grand nombre de ses recommandations forment le socle de l'actuelle politique de sécurité du FMI concernant les voyages ou séjours professionnels du personnel dans les LAR (FMI, 2014a).

100. Selon la politique actuelle, le risque de sécurité « résiduel » de tous les pays membres du FMI est évalué par les Services de sécurité du FMI sur la base de renseignements collectés auprès de diverses sources et en consultation avec les départements géographiques.⁵⁹ Un comité présidé par un directeur général adjoint se réunit périodiquement pour réviser les classifications de risque. Les pays évalués « à risque » se divisent en trois catégories de risque : LAR1 (risque résiduel faible), LAR2 (risque résiduel moyen) et LAR3 (risque résiduel élevé). Les missions et déploiements de personnels dans les pays LAR1 (actuellement au nombre de 17) sont systématiquement

⁵⁹ Le risque résiduel est le risque qui subsiste une fois prises toutes les mesures d'atténuation raisonnables.

approuvés par les départements géographiques ; avant leur départ, les personnes reçoivent une formation et des briefings de sécurité. Dans les pays LAR2 et LAR3, toute présence sur le terrain est soumise à des règles plus strictes en termes de besoins critiques et nécessite l'approbation du département géographique pour les pays LAR2 et de la direction du FMI pour les pays LAR3.⁶⁰ En octobre 2017, on comptait six pays LAR3 et cinq pays LAR2 (tableau 7).

Catégories de risque FMI	Niveau d'approbation des missions	Pays	Niveau de risque ONU	Statut des missions dans le pays
LAR3 : Risque résiduel élevé	Direction	Afghanistan	4	Suspendu en mars 2014
		Libye	4	Suspendu en septembre 2014
		Syrie	5	Suspendu en septembre 2014
		Irak	5	Suspendu en septembre 2014
		Somalie	5	Suspendu en septembre 2014
		Yémen	5	Suspendu en mars 2015
LAR2 : Risque résiduel moyen	Département géographique	République de Centrafrique	4	Suspension levée en novembre 2016
		Liban	3	
		Pakistan	3/4 ¹	
		Sud Soudan	4	Suspendu en juin 2016
		Venezuela	3	

Note : ¹ 3 pour Islamabad ; 4 pour Karachi.
Source : Services de sécurité du FMI.

101. En principe, les déplacements en mission vers tous les pays sont possibles avec approbation de la direction, qui doit avoir déterminé que l'intérêt de la présence sur le terrain est supérieur au risque identifié. Dans les situations LAR3, les départements qui font la demande doivent préparer un mémoire démontrant la pertinence du déplacement, compte tenu (i) « de nature critique de l'activité planifiée elle-même » et (ii) « de l'importance d'une présence sur le terrain (plutôt qu'ailleurs) ». En pratique, aucune mission de surveillance, de programme ou d'AT dans un LAR3 n'a été approuvée depuis l'introduction du nouveau système. Il a été indiqué au BIE que les départements considèrent maintenant une classification LAR3 comme équivalent à une interdiction de voyage de facto, et les rencontres du personnel du FMI avec les autorités nationales ont lieu soit au siège soit dans un autre pays de la région où la situation sécuritaire est moins drastique. En revanche, des missions sont effectuées dans des LAR2, avec des mesures

⁶⁰ De plus, les déplacements en mission vers un pays donné peuvent être provisoirement suspendus en cas d'élévation temporaire de la menace de sécurité, d'épidémie ou de catastrophe naturelle.

appropriées d'atténuation du risque (par exemple le déploiement d'équipements spécialisés et de consultants en sécurité sur place).

102. Dans certains cas, la position du FMI en matière de sécurité a suscité une certaine tension avec les partenaires du développement. Des représentants des agences bilatérales d'aide et des BMD, dans leurs interactions avec le BIE, se sont étonnés de l'absence du FMI dans certains pays comme l'Afghanistan, l'Irak, la Somalie et le Yémen, alors que leurs propres personnels continuent de travailler sur place avec, certes, des précautions accrues.⁶¹ La réponse apportée au BIE est que le FMI a un seuil de sécurité plus élevé (par exemple, deux pays de niveau 4 dans le Système de niveaux d'insécurité de l'ONU qui en compte 5 sont des LAR3 dans le système du FMI). De plus, nombre d'autres organisations n'ont pas de procédure qui conditionne strictement l'autorisation des déplacements aux niveaux de risque. Des experts de la sécurité ont indiqué au BIE que le FMI est depuis toujours l'une des institutions mondiales les moins tolérantes vis-à-vis du risque, même avant l'assassinat de son représentant résident à Kaboul. Le groupe de travail du personnel de 2014, par exemple, a observé que dans le système de classification binaire en vigueur à cette époque (LAR/non-LAR), il y avait plus de pays classés à risque que dans les systèmes des autres institutions financières internationales (IFI) (FMI, 2014a).

103. Plusieurs raisons ont été offertes en réponse au BIE pour expliquer pourquoi le FMI se démarque des autres IFI dans son niveau apparent d'aversion au risque. Premièrement, le personnel du FMI se compose essentiellement de macroéconomistes, qui ont tendance à être moins tolérants au risque, car ils sont moins attirés par les difficultés du travail sur les questions de développement. D'autres IFI, dont le cœur de métier est centré sur le développement, attirent des personnes qui s'intéressent spécifiquement à ce domaine. Deuxièmement, une grande partie du travail du FMI sur le terrain consiste à rencontrer de hauts fonctionnaires du ministère des finances ou de la banque centrale. On considère que, à la différence des BMD dont le personnel doit être présent sur les lieux des projets, la présence sur le terrain de personnel du FMI est moins critique et que les rencontres dans le pays peuvent, si nécessaire, être remplacées par des échanges avec les autorités à d'autres endroits. Troisièmement, la Direction du FMI a indiqué clairement qu'elle tient à conserver une ligne extrêmement prudente concernant la sécurité de son personnel.

104. Certains chefs de mission dans des pays à risque interrogés dans le cadre de l'évaluation ont suggéré qu'il était parfois plus productif de rencontrer les autorités du pays dans l'environnement sécurisé d'un pays tiers que de se rendre dans le pays, où les menaces pesant sur eux accapareraient constamment leur attention et où les réunions seraient moins fréquentes en raison des mesures de sécurité qui doivent être appliquées pour les déplacements urbains. Ils estimaient aussi que les représentants des autorités eux-mêmes, libérés de leurs activités quotidiennes, pouvaient mieux se concentrer sur les questions traitées. De plus, la difficulté pour le FMI de pourvoir les équipes EF serait accrue si le travail impliquait des déplacements à haut

⁶¹ La Banque islamique de développement maintient encore une présence sur le terrain en Somalie et au Yémen.

risque. De même, les hauts responsables dans les départements d'AT ont observé que dispenser l'AT depuis un pays tiers, même si ce n'est pas idéal, est tout de même efficace.

105. En revanche, les représentants d'autorités des États fragiles font entendre un son de cloche très différent : pour eux, travailler avec le FMI à l'extérieur du pays est incommode et beaucoup moins efficace. De plus, selon eux, en ne se rendant pas dans le pays, le personnel du FMI a moins conscience des circonstances locales et des contraintes politiques, et il moins bien placé pour se coordonner avec les autres partenaires sur le terrain ou défendre sa cause auprès d'une communauté plus large. Certains anciens agents du FMI ayant travaillé dans des États fragiles en conviennent, ajoutant que l'effet catalyseur du FMI serait beaucoup plus puissant s'il était présent sur le terrain. Les partenaires du développement quant à eux l'affirment sans ambiguïté : le FMI doit être sur le terrain, étant donné le rôle unique et critique qu'il peut jouer.

106. Manifestement, le FMI a beaucoup de mal à trouver le juste équilibre entre les risques réels pour la sécurité et le besoin d'agir avec toute son efficacité dans les États fragiles. S'il attachait plus d'importance à un minimum de rencontres à l'intérieur du pays, le FMI pourrait rechercher des mesures intermédiaires pragmatiques pour être plus présent sur le terrain dans les pays LAR tout en limitant les risques, par exemple en organisant à l'occasion de brèves visites des membres sénior de l'équipe et en ayant recours aux locaux sécurisés d'une ambassade étrangère ou d'un aéroport international. Il a été indiqué au BIE que, dans un cas, deux membres du FMI avaient passé quelques jours dans un pays sur le territoire duquel les missions étaient temporairement suspendues, afin d'y rencontrer de hauts responsables politiques.

VI. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Principales conclusions

L'impact global du FMI dans les États fragiles

107. Le FMI apporte aux États fragiles des services uniques et essentiels, les aidant à rétablir la stabilité macroéconomique et à reconstruire leurs principales institutions macroéconomiques, préalable essentiel à la construction de l'État. Aucune autre institution ne pourrait le remplacer dans ce rôle. Dans cette fonction critique, le FMI est reconnu pour avoir eu beaucoup d'impact. S'il a apporté relativement peu de financements directs, il a catalysé le soutien des bailleurs de fonds par ses évaluations des politiques économiques et des perspectives pays.

108. Nonobstant cette évaluation positive, l'approche du FMI vis-à-vis de son travail avec les États fragiles ne semble pas exempte de contradictions. Bien qu'il ait déclaré publiquement que les États fragiles sont une priorité, le FMI n'a pas toujours su prendre les décisions difficiles qui permettraient à son engagement d'avoir tout son impact. Obtenir des résultats dans les États fragiles requière de s'armer de patience et de travailler sur la durée. Jusqu'à présent, les mesures prises pour tenter d'adapter les politiques et les pratiques du FMI ont pêché par manque d'audace ou de constance, et les services du FMI ont eu tendance à appliquer des normes

standards aux États fragiles plutôt que de leur réserver un traitement particulier, ce qui amène à s'interroger sur la crédibilité de l'engagement du FMI dans ce domaine.

109. Si les États fragiles ont fait des progrès inégaux dans la sortie de cet état de fragilité, c'est en raison d'une pluralité de facteurs, tant intérieurs qu'extérieurs, qui ne relèvent ni du contrôle ni du mandat du FMI. Cet état de fait signifie que le FMI doit être prêt à suivre une approche globale dans son travail avec les partenaires du développement pour appréhender l'ensemble des problèmes qui ont trait à la gouvernance, tout en restant réalistes quant aux contraintes de sécurité et de capacité.

Les instruments existants sont-ils adaptés aux États fragiles ?

110. Malgré le décalage entre la patience et l'effort de longue haleine que demande l'engagement du FMI et les attentes de résultats à court terme que suppose l'accès aux tranches supérieures de crédit (UCT), le FMI a généralement pu utiliser sa palette d'instruments, avec et sans concours financiers, pour répondre aux besoins des États fragiles. De fait, le FMI a dans certains cas fait preuve d'une appréciable réactivité pour satisfaire des besoins de financement immédiats, surtout lorsque le soutien des bailleurs de fonds était fort. Toutefois, l'application de la conditionnalité a généralement été assez similaire à celle autres pays, bien que le taux de succès des programmes soutenus par le FMI ait été très inférieur. D'après les entretiens menés par le BIE et le résultat de ses enquêtes, il semble exister une tension au sein de l'institution pour déterminer dans quelle mesure il est possible et souhaitable d'adapter les instruments existants aux besoins des États fragiles : en diminuant le nombre des conditions ou en les assouplissant, le FMI risque de compromettre son levier d'action sur les décisions de politique nationale et d'affaiblir le rôle de signalisation de la conditionnalité UCT. Il semble également exister un écart entre les instruments conçus pour apporter un soutien rapide, assortis de peu de conditions, et ceux qui visent un soutien plus durable, qui imposent des normes beaucoup plus contraignantes aux politiques économiques.

Développement des capacités dans les États fragiles

111. Le développement des capacités est probablement le domaine dans lequel l'action du FMI dans les États fragiles peut être la plus payante, surtout une fois la stabilisation macroéconomique initiale accomplie. Dans les États fragiles, l'efficacité de l'assistance technique du FMI se heurte à d'importants obstacles, notamment l'insuffisance des capacités, la faiblesse de la gouvernance et l'instabilité politique qui caractérisent ces pays. Malgré cela, la qualité de l'AT s'est considérablement améliorée, notamment grâce au déploiement d'un plus grand nombre d'experts régionaux et à une intégration accrue de l'AT avec le travail de surveillance et d'exécution des programmes ; les départements géographiques ont également pris des mesures pour impliquer les départements fonctionnels et les autorités nationales dans la conception des stratégies des pays.

112. L'AT du FMI dans les États fragiles avait connu une forte montée en puissance mais ces dernières années, elle a marqué le pas en dépit de l'importance des besoins. Il semblerait que cette stagnation s'explique par la crainte que l'impact durable de l'AT ne soit très limité dans les pays ayant une faible capacité d'absorption, au regard de priorités concurrentes qui nécessitent aussi des ressources d'AT. Il reste une marge d'amélioration de l'impact de l'AT, en alignant mieux les modes de fourniture avec la situation et les besoins propres de chaque pays (par exemple dans certains cas en s'appuyant davantage sur les conseillers résidents à long terme), en adaptant mieux le travail de développement des capacités aux conditions politiques et institutionnelles locales, et en l'intégrant mieux avec le travail de surveillance et d'exécution des programmes. Les exigences accrues du FMI vis-à-vis de l'AT en matière de reddition de comptes, notamment via la gestion axée sur les résultats, sont bienvenues en règle générale. Néanmoins il faut faire preuve de réalisme s'agissant des États fragiles, que leurs faibles capacités empêchent d'obtenir systématiquement des résultats rapides. Une plus grande implication des directeurs exécutifs concernés pourrait faciliter la coordination avec les pays donateurs dans la fourniture d'AT.

Les recommandations et conditionnalités du FMI sont-elles adaptées aux spécificités des États fragiles ?

113. Travailler avec les États fragiles demande humilité et patience. Même lorsque l'on sait ce qui doit être fait, déterminer *la manière* dont il faut s'y prendre requiert une analyse politico-économique approfondie, faute de quoi l'établissement des priorités ou le séquençage des actions pourraient être mal avisés et compromettre le délicat équilibre des pouvoirs dans le pays ou submerger les faibles capacités du gouvernement. La Note d'orientation des services du FMI donne des indications judicieuses sur la nécessité de faire preuve de flexibilité et de réalisme, mais le processus interdépartemental d'examen semble encore pousser vers des exigences trop uniformes entre pays ; une culture institutionnelle trop axée sur les bonnes pratiques internationales risque de pécher par manque de réalisme et de ne pas suffisamment considérer la faisabilité politique des solutions adoptées. Les notes de politique du FMI et les rapports des services du FMI sont souvent trop « standard » et traitent les États fragiles presque comme des pays « normaux » ; ils n'expliquent pas suffisamment en quoi les recommandations ou la conception du programme ont été adaptées au contexte politique et social du pays en question, comme le demande pourtant la Note d'orientation des services du FMI de 2012.

Collaboration avec les partenaires pour le développement dans les États fragiles

114. Il est largement entendu qu'une collaboration intensive avec les partenaires du développement est nécessaire pour accroître l'efficacité de l'engagement du FMI, mais cette collaboration n'est pas systématique. Dans les pays où un représentant résident est présent, il existe un mécanisme formel ou informel de consultations, avec ou sans participation du gouvernement hôte. Même lorsque c'est le cas, les organisations partenaires déplorent souvent un manque d'interactivité dans les échanges et jugent que les services du FMI ne sont pas disposés à engager un dialogue ouvert sur la stratégie. La collaboration est souvent limitée, allant rarement au-delà du simple partage d'information. Il en résulte des doublons dans la

fourniture d'AT et un manque de collaboration pour comprendre les résistances politiques à la réforme, rechercher des solutions réalistes ou concevoir une stratégie unifiée pour faire avancer les réformes politiquement sensibles. Il est compréhensible que la collaboration soit difficile, en raison des différences entre les missions des institutions, leurs priorités et leurs cycles budgétaires. Il existe des forums mondiaux pour discuter de ces enjeux de haut niveau, mais le FMI a cessé d'y participer activement.

Gestion des ressources humaines

115. Les chefs de mission et les représentants résidents qui travaillent sur les États fragiles sont généralement reconnus pour leur efficacité et leur dévouement pour améliorer la situation. Mais le FMI a depuis longtemps des difficultés à trouver des agents expérimentés désireux de se consacrer aux États fragiles en général, ce qui nuit à la qualité du soutien qu'il apporte à ses membres fragiles. Etant donné la priorité que place le FMI sur les pays avancés et globalement systémiques et la formation de la plupart des économistes du FMI, les plus performants d'entre eux ont tendance à préférer les grandes économies et les économies avancées. Cette tendance a perduré à cause d'une impression (confirmée par l'historique des promotions) selon laquelle le travail sur les États fragiles ne serait pas valorisé par le FMI et ne constituerait pas un avantage pour la carrière. De plus, malgré la charge de travail qu'il implique, ce domaine n'a pas été doté de ressources humaines supplémentaires, ce qui rend encore moins attractive l'affectation dans ces pays. De leur côté, les responsables nationaux déplorent le taux de rotation et l'inexpérience des membres des équipes. Il est reconnu depuis un certain temps qu'il faut motiver le personnel du FMI à se consacrer aux États fragiles, et des mesures concrètes ont été prises, en particulier dans les départements géographiques concernés, mais ces difficultés subsistent. La nouvelle stratégie RH du FMI mise au point actuellement représente une occasion importante d'opérer un changement fondamental dans le système d'incitations du personnel, au moyen de changements plus profonds dans la politique et les pratiques RH de l'ensemble du FMI.

Gestion des aspects de sécurité dans les lieux à risque

116. La politique du FMI en matière de sécurité, qui retient des seuils d'insécurité plus élevés que de nombreux partenaires du développement, suscite le mécontentement des responsables politiques nationaux des pays affectés par l'interdiction de facto de voyage imposée par le FMI, et provoque des tensions avec les partenaires qui continuent d'opérer dans des pays où le FMI n'est plus présent physiquement. Pour décider s'il doit envoyer du personnel dans un pays LAR3, c'est-à-dire présentant le niveau de risque le plus élevé (soit six pays actuellement), le FMI met en balance le risque de sécurité (déterminé par les Services de sécurité) avec « la nature critique de l'activité planifiée » et « l'importance d'une présence sur le terrain (plutôt qu'ailleurs) ». En pratique, la direction n'a approuvé ni surveillance, ni programme ni mission d'AT dans ces pays. Sachant qu'un grand nombre de partenaires continuent de travailler sur place et qu'il est largement reconnu que l'engagement du FMI est essentiel, la décision de ne pas déployer de personnel sur le terrain semble signifier, du moins en partie, que la présence sur le terrain n'est pas jugée d'une importance capitale par rapport au risque sécuritaire. Les autorités des pays

LAR3 jugent systématiquement inefficace et gênant d'avoir à travailler avec le FMI dans des pays tiers. Le FMI devrait avoir conscience de la limitation réelle de l'efficacité de son engagement lorsqu'il n'est pas présent sur le terrain et trouver des moyens pragmatiques d'assurer une présence valable sur le terrain face à des besoins critiques, tout en prenant les mesures nécessaires – même s'il doit y consacrer d'importantes ressources – pour réduire au minimum l'exposition aux risques de son personnel.

B. Recommandations

117. Le FMI est globalement jugé positivement pour sa contribution dans la réponse aux problèmes complexes des États fragiles, mais la présente évaluation conclut que, compte tenu de l'importance et de la nature persistante du problème, le FMI devrait être disposé à changer radicalement la manière dont il s'occupe de ces pays et à agir avec plus d'audace et de constance que par le passé. A plusieurs reprises, le FMI a réaffirmé le caractère prioritaire de son travail avec les États fragiles, mais ses actes n'ont pas été à la hauteur de ses déclarations publiques. Le décalage entre les paroles et l'action soulève des questions quant à la crédibilité des engagements du FMI dans ce domaine. Pour rétablir la confiance des partenaires pour le développement et de l'opinion publique, le FMI doit envoyer un signal fort pour démontrer son attachement au travail avec les États fragiles.

118. A cette fin, l'évaluation propose six grandes recommandations (tableau 8). L'équipe d'évaluation reconnaît ce faisant que l'analyse qui précède du travail du FMI avec les États fragiles n'est, pour l'essentiel, guère nouvelle. Des problèmes du même type sont régulièrement évoqués au FMI depuis l'Examen du personnel de 2008. Aussi les recommandations présentées ici cherchent-elle à construire un engagement plus approfondi de l'institution à l'égard du travail avec les États fragiles. Si ces déficiences ont subsisté jusqu'ici, c'est justement parce que l'institution n'a pas pleinement intégré dans le consensus – entre parties prenantes, direction et personnel —qu'elle a un rôle capital et permanent à jouer dans les pays en situation de fragilité et de conflit, même après que la stabilisation macroéconomique de base a été effectuée. C'est aussi parce qu'elle n'a pas élaboré de mécanismes institutionnels pour faire en sorte que les bonnes intentions se traduisent en actions durables et que les États fragiles fassent effectivement l'objet d'une attention particulière.

119. Une partie des mesures recommandées nécessitent des ressources supplémentaires. A budget égal en termes réels, favoriser le travail sur les États fragiles se fera fatalement au détriment d'autres activités. En affirmant haut et fort leur attachement envers le travail sur les États fragiles, la Direction et le Conseil d'administration pourraient orienter l'allocation des ressources, en quantité limitée, dans les arbitrages difficiles entre objectifs concurrents.

Tableau 8. Recommandations

1. **Message d'un engagement au plus haut niveau.** La Direction et le Conseil d'administration devraient insister sur le fait que les travaux sur les États fragiles sont une priorité absolue pour le FMI en publiant une déclaration soulignant leur importance, avalisée par le CMFI, qui devra guider l'action à venir du FMI dans ces États.
2. **Création d'un mécanisme institutionnel.** La Direction devrait apporter aux travaux du FMI sur les États fragiles davantage de continuité et leur accorder plus d'importance en mettant en place un mécanisme institutionnel efficace habilité et mandaté pour coordonner et promouvoir ces travaux.
3. **Stratégies globales pour les pays.** Dans son travail auprès des États fragiles, le FMI devrait s'appuyer sur des activités en cours menées par les départements géographiques afin d'élaborer des stratégies nationales globales et prospectives qui intègrent le conseil sur les politiques économiques, le soutien financier et le renforcement des capacités comme faisant partie intégrante du processus de surveillance au titre de l'article IV. Ces stratégies devraient servir de plateforme pour faire participer plus activement les administrateurs concernés et constituer un cadre de collaboration plus solide avec les partenaires pour le développement.
4. **Soutien financier.** Le FMI devrait adapter ses mécanismes de prêt de façon à apporter un soutien financier plus durable aux États fragiles, notamment ceux qui ont des difficultés à respecter la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit, et devrait prendre les devants en s'associant avec les parties prenantes pour mobiliser un vaste soutien des créanciers en faveur des États fragiles qui ont des arriérés extérieurs envers des créanciers officiels, y compris le FMI.
5. **Développement des capacités.** Le FMI devrait prendre des mesures pratiques afin d'accroître l'impact de ses activités de développement des capacités dans les États fragiles, notamment en faisant davantage appel à des spécialistes sur le terrain, en employant des outils d'évaluation réalistes et en veillant à ce que des ressources financières adéquates soient mises à disposition pour mener des travaux de développement des capacités dans ces pays.
6. **Ressources humaines.** Le FMI devrait prendre des mesures pour encourager des agents expérimentés et de qualité à travailler sur les États fragiles, veiller à ce qu'ils disposent de ressources adéquates pour mener leurs travaux et trouver des moyens pratiques d'accroître sa présence sur le terrain dans les lieux à haut risque, tout en mettant en place les dispositifs de sécurité qui s'imposent, même s'ils sont onéreux.

Recommandation 1 : La direction et le Conseil d'administration devraient insister sur le fait que les travaux sur les États fragiles sont une priorité absolue pour le FMI en publiant une déclaration soulignant leur importance, avalisée par le CMFI, qui devra guider l'action à venir du FMI dans ces États.

120. Répétons-le, le problème des conflits armés et de la fragilité des États est devenu l'un des enjeux mondiaux les plus pressants et le restera pendant un certain temps. Une grande partie de la communauté internationale considère que les États fragiles ont besoin d'une attention toute particulière. Le FMI, en tant que membre de la communauté internationale, doit travailler avec ses partenaires dans le cadre d'un engagement commun, et assurer ses fonctions critiques, qui sont largement reconnues et appréciées. Une déclaration de la Direction et du Conseil d'administration avalisée par le Comité monétaire et financier international (CMFI) permettrait de réaffirmer l'engagement du FMI à jouer pleinement son rôle. Cette déclaration

validerait le fait que la stabilisation macroéconomique et la construction d'institutions de base entrent intégralement dans le mandat du FMI ; que dans de nombreux États fragiles, les crises sont non seulement humanitaires mais aussi économiques et qu'elles peuvent avoir de graves répercussions au niveau régional, voire mondial ; que les États fragiles, étant donné la complexité et l'ampleur de leurs difficultés, méritent et exigent le meilleur effort que puisse offrir le FMI, ce qui requiert un engagement patient et soutenu.

Recommandation 2 : La direction devrait apporter aux travaux du FMI sur les États fragiles davantage de continuité et leur accorder plus d'importance en mettant en place un mécanisme institutionnel efficace habilité et mandaté pour coordonner et promouvoir ces travaux.

121. Par le passé, l'effort du FMI pour renforcer son travail sur les États fragiles n'a guère été soutenu, faute d'un consensus clair au sein de l'institution et du fait d'une dépendance excessive à la bonne volonté de certains individus. Lorsque ceux qui sont aux commandes développent un intérêt et une expertise spécifiques les choses vont de l'avant, mais l'élan faiblit lorsqu'ils sont remplacés par des personnes moins intéressées. Il y aurait plus de chances de voir se concrétiser durablement un engagement fort en faveur du travail pour les États fragiles si un mécanisme institutionnel effectif était créé afin d'assurer la continuité et la visibilité de ce travail. Ce mécanisme pourrait prendre différentes formes ; un modèle possible serait celui d'un groupe interdépartemental similaire au Comité pour le renforcement des capacités (le CCB dans son sigle anglais) du FMI, qui se compose de représentants de haut niveau (B5 ou B4) de départements géographiques ou fonctionnels importants, et qui est présidé par un directeur général adjoint. Quelles que soient ses modalités exactes, cet organe devrait avoir pour mandat et pour compétence de coordonner et de promouvoir le travail opérationnel sur les États fragiles, de diffuser les connaissances et les expériences sur ces pays, et de jouer le rôle de premier point de contact pour les partenaires du développement pour les questions de stratégie et de politique générale relatives aux États fragiles.

122. Les tâches immédiates pourraient être :

- Définir une stratégie de long terme pour donner davantage de visibilité aux activités liées aux États fragiles au sein du FMI, avec notamment pour but de mieux organiser la collaboration entre les départements et de s'assurer que les ressources budgétaires destinées au travail dans les États fragiles ne soient pas amputées au profit d'autres priorités. Il pourrait être envisagé de créer une unité autonome au sein du FMI (à la manière de l'Unité Risques) consacrée aux problèmes des États fragiles. L'expérience d'autres institutions, comme la plupart des banques de développement,⁶² plaide en

⁶² La Banque Mondiale, l'OCDE, la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement ont créé des unités distinctes consacrées au travail sur les États fragiles.

faveur d'une telle structure. Cela étant, créer une unité distincte du centre l'activité opérationnel pourrait produire un effet de silos et nuire à l'efficacité.

- Evaluer l'adéquation des politiques de prêt aux besoins des États fragiles compte tenu de la nature de leur fragilité. A cet égard, il importe de vérifier si le processus d'examen interdépartemental n'impose pas une trop grande uniformité à l'ensemble des pays et, le cas échéant, de considérer comment le processus pourrait être amélioré afin de mieux intégrer les particularités de chaque État fragile.
- Réexaminer la Note d'orientation des services du FMI de 2012, notamment pour voir si elle a correctement été appliquée en pratique. Plus de cinq ans se sont écoulées depuis sa publication, ce qui a permis d'accumuler une certaine expérience de l'application des lignes directrices à des situations réelles. Certains membres du personnel la jugent trop générale pour être pertinente d'un point de vue opérationnel ; d'autres estiment que certaines des suggestions qu'elle contient (la recherche de « gains rapides ») ne sont pas réalistes. Si la note est révisée, il serait souhaitable de préciser clairement le rôle des services du FMI dans la coordination des bailleurs de fonds, ainsi que la manière dont il convient d'aborder le problème de la corruption dans les États fragiles.
- Assumer un rôle central dans la coordination des différentes organisations. La collaboration, s'il est vrai qu'elle doit se faire pour l'essentiel au niveau de chaque pays, est également nécessaire au niveau institutionnel pour les aspects de stratégie. Pour cela, il importe de relancer la participation du FMI aux instances mondiales traitant des États fragiles, comme le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (ainsi que le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité qui le constitue), notamment en souscrivant aux principes du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles. Cet engagement stratégique ne portera pas toujours ses fruits immédiatement, car il manque souvent d'implications opérationnelles et car ces regroupements sont surtout des instances de discussion. Le FMI se doit toutefois de participer activement au débat mondial sur les États fragiles et de contribuer à améliorer l'efficacité de l'engagement de la communauté internationale auprès des États fragiles en partageant son expérience et ses analyses.

Recommandation 3 : Dans ses travaux sur chaque État fragile, le FMI doit tirer parti des activités en cours menées par les départements géographiques afin d'élaborer des stratégies nationales globales et prospectives qui intègrent le rôle des conseils de politique économique, du soutien financier et du renforcement des capacités en tant que partie intégrante du processus de surveillance au titre de l'article IV. Ces stratégies devraient servir de plate-forme pour faire participer plus activement les administrateurs concernés et constituer un cadre de collaboration plus solide avec les partenaires pour le développement.

123. Pour être efficace, le travail du FMI sur chaque État fragile doit s'intégrer dans une stratégie d'avenir et trouver sa place dans les efforts concertés de la communauté internationale.

Ces stratégies doivent partir des problèmes, des contraintes et des risques pour définir une approche intégrée combinant recommandations sur les politiques, soutien financier et renforcement des capacités. Les départements géographiques s'orientent de plus en plus vers cette approche en préparant des notes sur l'engagement auprès des pays, qui sont incluses dans les rapports au titre de l'article IV et sur l'utilisation des ressources du FMI. Ces efforts doivent devenir une partie intégrante du mode de fonctionnement du FMI dans tous les États fragiles. Cela aurait notamment pour avantage d'amener les directeurs exécutifs concernés à apporter un soutien plus direct aux travaux du FMI dans les États fragiles, en particulier dans le domaine du développement des capacités, et faciliterait la collaboration du FMI avec les gouvernements qu'ils représentent et la mobilisation du soutien des bailleurs de fonds là où il est nécessaire.

Recommandation 4 : Le FMI devrait adapter ses mécanismes de prêt de façon à apporter un soutien financier plus durable aux États fragiles, notamment ceux qui ont des difficultés à respecter la conditionnalité associée aux tranches supérieures de crédit, et devrait prendre les devants en s'associant avec les parties prenantes pour mobiliser un vaste soutien des créanciers en faveur des États fragiles qui ont des arriérés extérieurs envers des créanciers officiels, y compris le FMI.

124. La création d'une facilité spéciale conçue sur mesure pour les besoins des États fragiles, permettant des prêts plus flexibles et à plus long terme ou des financements sous forme de subventions, constituerait un signal fort de l'engagement du FMI auprès des États fragiles, mais il n'est pas certain qu'il soit possible de mobiliser suffisamment de ressources pour cela auprès des membres du FMI. S'il s'avère impossible de créer un instrument dédié, une solution plus pragmatique serait de chercher à modifier les instruments existants pour mieux répondre aux besoins des États fragiles, cela nécessiterait tout de même de mobiliser davantage de ressources pour le Fonds fiduciaire RPC. L'examen des dispositifs existants du FMI pour les pays à faible revenu effectué actuellement permet d'envisager d'autres approches.

- Le besoin le plus pressant serait de réduire l'écart entre les facilités de financement rapides (FCR/ICR) et les programmes des conditionnalités de la tranche supérieure de crédit dans le cadre de la FEC ou du MEDC. Plusieurs options sont envisageables: (i) relever la limite actuelle d'accès dans le cadre de la FCR en cas de besoin urgent de balance des paiements (ce qui pourrait prendre la forme d'un accès répété à une facilité de crédit, sous réserve que le pays établisse un historique de politiques macroéconomiques vertueuses pendant une période de six mois, par exemple au moyen d'un Programme suivi par le FMI) ; (ii) permettre l'accès à un dispositif de la tranche supérieure de crédit pendant une durée plus brève (un an par exemple) pour faire la transition vers une éventuelle FEC, sans imposer l'application de la totalité des mesures nécessaires pour parvenir à une position macroéconomique stable et viable en deux ans ou moins, comme l'exigent les règles actuelles d'accès à la FCC.
- Il pourrait aussi être intéressant de chercher une solution pour réduire les besoins d'ajustement à court terme et laisser davantage de ressources pour les dépenses

génératrices de croissance, notamment en prolongeant la période de remboursement du fonds fiduciaire RPC.

125. Pour les pays ayant des arriérés de dette extérieure envers des créanciers publics, y compris le FMI, celui-ci devrait prendre les devants et profiter du renouvellement politique pour mobiliser un large soutien des créanciers, notamment en intervenant pour obtenir un accord sur le montant des arriérés et les modalités d'un crédit-relais, conditions nécessaires pour rétablir l'accès aux ressources du FMI.

126. Offrir aux États fragiles un accès beaucoup plus facile aux financements du FMI – sans aller jusqu'à des dons, puisque le FMI n'est pas en mesure d'en octroyer – ferait peser une demande plus forte sur le fonds fiduciaire RPC et accroîtrait les risques car l'endettement du pays et son exposition au crédit du FMI en seraient accrus. Ces coûts et ces risques doivent être mis en balance par rapport aux avantages pour la communauté mondiale d'un soutien plus constant et plus patient du FMI aux États fragiles.

Recommandation 5 : Le FMI devrait prendre des mesures pratiques afin d'accroître l'impact de ses activités de développement des capacités dans les États fragiles, notamment en faisant davantage appel à des spécialistes sur le terrain, en employant des outils d'évaluation réalistes et en veillant à ce que des ressources financières adéquates soient mises à la disposition pour mener des travaux de développement des capacités dans ces pays.

127. Malgré la nette amélioration de l'AT apportée par le FMI dans les États fragiles ces dernières années, un effort supplémentaire permettrait à cette AT d'augmenter son impact. Le soutien appuyé sur le terrain, notamment de conseillers résidents implantés localement à long terme, est coûteux et demande un engagement sur la durée, mais c'est le mode de fonctionnement qui semble donner les meilleurs résultats étant donnée la faiblesse des capacités sur le terrain. Le recours accru à des outils d'évaluation d'impact est bienvenu, mais il doit tenir compte des caractéristiques propres aux États fragiles, où les résultats peuvent prendre plus de temps à se concrétiser. Le FMI devrait trouver les moyens d'employer avec plus de flexibilité les fonds apportés pour l'AT par les bailleurs, lesquels peuvent exprimer des préférences quant aux bénéficiaires ou déterminer la manière dont les fonds doivent être employés. Des ressources supplémentaires seront nécessaires, mais elles pourraient provenir de différents canaux si la volonté existe. En particulier, une manière de mobiliser des ressources supplémentaires consisterait à solliciter des fonds pour établir un fonds fiduciaire multi-bailleurs dédié au renforcement des capacités dans les États fragiles. Une autre possibilité pour mobiliser davantage de ressources d'AT pour les États fragiles pourrait être d'inviter les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé à financer volontairement certaines formes d'assistance technique et de formation du FMI. Ces paiements pourraient être versés à un fonds fiduciaire d'AT dédié aux États fragiles.

128. Il serait par ailleurs possible de rehausser le rôle du FMI dans la coordination des bailleurs de fonds dans la fourniture d'AT. Si un représentant résident remplit une fonction utile sur le terrain de coordination des donateurs, ses possibilités sont limitées lorsque les partenaires ont des mandats, des priorités et des cycles budgétaires différents. Une coopération plus formalisée et contraignante entre organisations au niveau institutionnel apporterait plus de constance dans la coordination. La « Plateforme de collaboration sur la fiscalité » lancée récemment pourrait offrir un modèle utile : les fournisseurs d'AT coordonnent leurs travaux en faveur de la construction d'une administration fiscale dans les pays en développement et les marchés émergents (FMI et co-auteurs, 2016a; 2016b)⁶³. Les Directeurs exécutifs des pays donateurs pourraient aussi promouvoir plus activement la collaboration entre le FMI et les agences gouvernementales de développement qu'ils représentent. A cette fin, les services du FMI pourraient se servir des rapports au titre de l'article IV, en définissant plus clairement les stratégies de développement de capacités et les difficultés rencontrées, comme indiqué précédemment (voir Recommandation 3).

Recommandation 6 : Le FMI devrait prendre des mesures pour encourager des agents expérimentés et de qualité à travailler sur les États fragiles, veiller à ce qu'ils disposent de ressources adéquates pour mener leurs travaux et trouver des moyens pratiques d'accroître sa présence sur le terrain dans les lieux à haut risque, tout en mettant en place les dispositifs de sécurité qui s'imposent, même s'ils sont onéreux.

129. Bien que la difficulté à recruter des professionnels expérimentés pour travailler sur les États fragiles soit reconnue depuis longtemps, les mesures prises jusqu'à maintenant face à ce problème n'ont pas fondamentalement changé l'état d'esprit, la culture ou les pratiques du FMI. Les départements géographiques tentent de s'adapter autant que possible mais un changement fondamental au niveau institutionnel est nécessaire. Pour qu'il advienne, un message clair de la Directrice générale et du Conseil d'administration (qui affirme l'importance de ce travail au niveau institutionnel voir Recommandation 1) est nécessaire. Pour aller plus loin, le travail sur les États fragiles doit être mieux reconnu dans les évaluations de performance et les décisions de promotion comme une fonction complexe et éprouvante, et nécessitant une grande maturité ainsi que des compétences managériales, diplomatiques, interpersonnelles et de communication certaines. Le travail sur les États fragiles doit donc être désigné comme une composante importante et monnayable de la carrière d'un macroéconomiste, et un travail de grande qualité effectué sur un État fragile doit être pleinement valorisé dans les décisions de promotion des comités d'examen des promotions du personnel et du personnel sénior.

130. La mise au point de la nouvelle stratégie RH du FMI est une bonne occasion d'atteindre ces objectifs. Parmi les éléments de stratégie qui pourraient être utiles, donner plus de poids aux priorités de l'institution dans le choix des pays d'affectation, accroître les incitations financières à accepter les postes intenses ou éprouvants, et établir un lien direct entre l'exécution complète et

⁶³ Il s'agit d'une initiative du FMI, de l'OCDE, de l'ONU et de la Banque Mondiale en réponse à un appel lancé en 2016 par les ministres des finances du G20. Cette plateforme existe en Indonésie et en Ouganda.

effective d'une affectation dans un pays fragile et l'avancement dans la suite de la carrière sont des pistes de réflexion. Il pourrait aussi être utile de donner plus de poids, au moment du recrutement, à l'expérience et l'expertise dans les pays à faibles revenus et les États fragiles, tout en valorisant l'itinéraire de carrière pour les personnes recrutées en milieu de carrière.

131. Travailler dans un État fragile peut être particulièrement exigeant : intensité du travail, déplacements fréquents, risque de sécurité. Pour rendre une telle affectation plus attractive, outre les incitations en termes de carrière et de rémunération évoquées précédemment, le FMI doit faire le nécessaire pour que chaque État fragile soit doté des ressources humaines adéquates. Des critères réalistes doivent être définis pour déterminer l'effectif des équipes de mission, les niveaux d'expérience et la durée des affectations. Idéalement, pour les missions sur l'utilisation des ressources du FMI (URF) dans les États fragiles dans lesquels les finances publiques ont une importance centrale, il faut un économiste FAD expérimenté. Une expérience dans un État fragile peut être intéressante en début de carrière, mais les jeunes économistes du programme EP ne devraient être affectés aux missions URF dans les États fragiles uniquement en tant que soutien lorsque l'équipe est par ailleurs complète. La prise en compte des limitations de capacités au niveau local et des répercussions régionales possibles de la fragilité d'un État devrait influencer les critères du FMI pour déterminer l'effectif des équipes affectées à un pays.

132. Aider les États fragiles est considéré comme une priorité internationale, et le FMI a un rôle majeur à jouer à cet égard. Il apparaît très souhaitable que le FMI assure une présence dans les zones à risque où travaillent des partenaires pour le développement. Le FMI doit trouver des moyens pragmatiques d'être plus présent sur le terrain dans ces pays. Une étape intermédiaire serait que des agents seniors effectuent de brèves visites à des moments clés pour intervenir auprès des hautes autorités. Une protection renforcée devra être assurée dans les lieux à risque, ce qui coûtera cher, mais est essentiel pour qu'il y ait davantage de membres du personnel qui se sentent suffisamment rassurés et désireux de se rendre dans ces pays et d'y travailler, et pour que la direction puisse sans trop d'inquiétude autoriser les voyages si les besoins le justifient.

C. Note sur les critères de fragilité des pays

133. En proposant ces recommandations, le BIE n'ignore pas qu'il peut être difficile de déterminer quels pays membres doivent être considérés comme fragiles aux fins de la politique économique. Le BIE estime que le FMI n'a pas à établir sa propre définition des États fragiles. En interne, l'approche actuelle, inspirée des travaux de la Banque Mondiale, semble convenir au FMI. Lorsque l'on envisage d'appliquer à un pays spécifique une mesure conçue pour les États fragiles, il importe d'examiner attentivement la nature de la fragilité du pays en question afin de déterminer si cette mesure convient à ce pays, qu'il figure ou non sur la liste interne du FMI.

ANNEXE 1. RELATIONS DU FMI AVEC LES ÉTATS FRAGILES¹
(FIN 2017)

Département géographique	Pays (*petits Etats)	Historique du programme, 2006–17 (date de fin ; **en cours)	Grade du chef de mission	Représentant résident	Niveau de risque (du lieu où se tient la mission si c'est en dehors du pays)	Cycle des consultations Article IV (dernière consultation en date)	AT par département (depuis 2012) ²	Initiative PPTE (Point de décision/ Point d'achèvement)
Afrique	Angola	AC (2012)	B2	Y		12 mois (23 jan 17)	FAD, MCM, STA	Sans objet
	Burundi	FEC (2016)	A15	Y	LAR1 (Lusaka, Zambie)	Programme (25 août 14)	FAD, LEG, MCM, STA	(Août 2005/ janvier 2009)
	République de Centrafrique	FCRs (2014/2015) FEC**	A15	Y	LAR2 (Bangui, République de Centrafrique)	12 mois (20 juillet 16)	FAD, MCM, STA	(Septembre 2007/ juin 2009)
	Comores*	FCR (2015) SMP (2017)	A15	Y		12 mois (7 déc. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Juin 2010/ décembre 2012)
	Congo, Rép. dém. du	SMP (2008) FEC (2012)	B2	Y	LAR1 (mission suspendue)	12 mois (2 sep 15)	FAD, LEG, MCM, STA	(Juillet 2003/ juillet 2010)
	Congo, République du	SMP (2008) FEC (2011)	A15	Y		12 mois (17 juil. 15)	FAD, MCM, STA	(Mars 2006/ janvier 2010)
	Côte d'Ivoire	FCR (2011) FEC, EFF**	B2	Y		Program (25 mai 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Mars 2009/ juin 2012)
	Erythrée	Aucun programme	A15	N		12 mois (7 déc. 09)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Guinée	SMP (2011) FCR (2014) FEC (2016) FEC**	A15	Y		12 mois (22 juil. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Décembre 2000/ septembre 2012)
	Guinée-Bissau	SMP (2006) FCR (2014) FEC**	A15	Y		Programme (11 déc. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	(Décembre 2000/ décembre 2010)
	Libéria	SMP (2008) FCR (2015) FEC (2017)	A15	Y		Programme (8 juil. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Mars 2008/ juin 2010)
	Madagascar	FCRs (2014/2015) SMP (2016) FEC**	A15	Y		Programme (28 juin 17)	FAD, LEG, MCM, STA	(Décembre 2000/ octobre 2004)

Département géographique	Pays (*petits Etats)	Historique du programme, 2006-17 (date de fin ; **en cours)	Grade du chef de mission	Représentant résident	Niveau de risque (du lieu où se tient la mission si c'est en dehors du pays)	Cycle des consultations Article IV (dernière consultation en date)	AT par département (depuis 2012) ²	Initiative PPTÉ (Point de décision/ Point d'achèvement)
	Malawi	FEC (2017)	A15	Y		Programme (11 déc. 15)	FAD, LEG, MCM, STA	(Décembre 2000/ août 2006)
	Mali	FCRs (2013) FEC**	A15	Y	LAR1	Programme (2 déc. 15)	FAD, LEG, MCM, STA	(Septembre 2000/ mars 2003)
	Sao Tomé & Príncipe*	FEC**	A15	N		Programme (10 juin 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Décembre 2000/ mars 2007)
	Sierra Leone	FEC**	B2	O		Programme (1 juil. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	(Mars 2002/ décembre 2006)
	Sud Soudan	Aucun programme	B2	O	LAR2 (Nairobi, Kenya)	12 mois (15 mar. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Tchad	SMP (2014) FEC**	A15	O		Programme (22 juil. 16)	FAD, MCM, STA	(Mai 2001/ avril 2015)
	Togo	SMP (2007) FEC**	A15	O		Program (5 mai 17)	FAD, LEG, MCM, STA	(Novembre 2008/ décembre 2010)
	Zimbabwe	SBA (2000) SMP (2014)	B2	O		12 mois (5 juil. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
Asie et Pacifique	Iles Marshall *	Aucun programme	A14	O ³		24 mois (25 juil. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Iles Salomon *	FEC (2016)	B1	O ³		12 mois (21 mar. 16)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Kiribati*	Aucun programme	A14	O ³		12 mois (8 déc. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Micronésie*	Aucun programme	A15	O ³		24 mois (1 sep 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Myanmar	SMP (2013)	A15	O		12 mois (25-jan-17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Népal	FRPC (2007) FCRs (2010/2015)	A15	O ⁶		12 mois (27 mar. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Timor-Leste*	Aucun programme	A14	N		12 mois (4 déc. 17)	FAD, MCM, STA	Sans objet
	Tuvalu*	Never a program	A14	O ¹		24 mois (12 sep 16)	FAD, MCM, STA	Sans objet

Département géographique	Pays (*petits Etats)	Historique du programme, 2006–17 (date de fin ; **en cours)	Grade du chef de mission	Représentant résident	Niveau de risque (du lieu où se tient la mission si c'est en dehors du pays)	Cycle des consultations Article IV (dernière consultation en date)	AT par département (depuis 2012) ²	Initiative PPTE (Point de décision/ Point d'achèvement)
Europe	Bosnie-Herzégovine	SBA (2012/2015) EFF	A15	O		Programme (23 oct. 15)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Kosovo	SMP (2011) SBA (2012/2013/2017)	A15	O		Programme (20 mai 15)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
Moyen-Orient et Asie centrale	Afghanistan	SMP (2015) FEC*	A15	N ⁴	LAR3 (Dubai, UAE)	Program (8-déc-17)	FAD, LEG, MCM, STA	(Juillet 2007/ janvier 2010)
	Cisjordanie & Gaza ⁵	Sans objet	A15	O	LAR1	Sans objet	FAD, MCM, STA	Sans objet
	Irak	SMP (2016) AC**	A15	O	LAR3 (Amman, Jordanie)	Program (1-août-17)	FAD, MCM, STA	Sans objet
	Libye	Aucun programme	A15	N	LAR3 (Amman, Jordanie)	12 mois (17-mai-13)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Somalie	SMP**	B2	O	LAR3 (Nairobi, Kenya)	12 mois (7 sep 16)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Soudan	SMP (2014)	A15	O		12 mois (29 nov. 17)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Syrie	AC (1964)	B2	N	LAR3 (mission suspendue)	12 mois (26 fév. 10)	FAD, LEG, MCM, STA	Sans objet
	Yémen, République du	FCRs (2012/2015) FEC	B2	O	LAR3 (Riyad, Arabie saoudite)	Programme (2 sep 14)	FAD, MCM, STA	Sans objet
Hémisphère occidentale	Haïti	FCR (2016) FEC	A15	O	LAR1	24 mois (18 mai 15)	FAD, LEG, MCM, STA	(Novembre 2006/ juin 2009)
Total	39							

¹ Trente neuf États fragiles recensés dans la liste 2015 du SPR.
² FAD=Département des finances publiques; LEG=Département juridique ; MCM=Département des marchés monétaires et de capitaux ; STA= Département statistique.
³ Le Bureau du représentant régional du FMI est basé à Fidji et couvre 12 pays membres du FMI, dont Kiribati, les Iles Marshall, la Micronésie, les Iles Salomon et Tuvalu.
⁴ Personnel du Bureau local.
⁵ Territoire qui n'est pas un membre indépendant du FMI.
⁶ Dans le périmètre du Représentant résident basé à New Delhi, Inde.

ANNEXE 2. LECONS INSTITUTIONNELLES DU TRAVAIL DU FMI SUR LES ÉTATS FRAGILES

Depuis 2008, les services du FMI ont conduit trois examens de leur travail sur les États fragiles. Du premier, il est ressorti que, si l'engagement du FMI avec les États fragiles avait un impact globalement favorable, l'exécution des programmes dans les États fragiles laissait à désirer (FMI, 2008a). Dans certains cas, était-il noté, le programme de réformes pouvait être trop ambitieux compte tenu des contraintes de capacité, et trop peu d'attention a été accordée à la gestion des finances publiques, à la gouvernance, et à la construction du consensus politique autour de la réforme. Par ailleurs, si le FMI n'a pas adopté une politique différenciée pour les États fragiles, la Stratégie à moyen terme appelait à une plus grande flexibilité dans la conception des programmes et soulignait la nécessité d'une coordination avec les autres institutions pour compléter l'expertise du FMI, car un grand nombre d'enjeux relevaient du développement ou de la politique. Ce premier examen concluait en proposant un nouvel instrument d'engagement auprès des États fragiles, supposant une approche plus graduée et à plus long terme que la gamme existante d'instruments.

L'examen de 2011 a donné lieu à un document qui a fait date, saluant une intensification des efforts du FMI pour améliorer son engagement auprès des États fragiles (FMI, 2011). Il concluait qu'il fallait plus de flexibilité dans la conception des programmes et une attention plus poussée au contexte politique : « les rapports des services du FMI devraient expliquer en quoi la conception du programme tient compte du contexte politique et social, à la lumière d'une évaluation de la situation politique ». Une approche graduelle et réaliste des réformes est indispensable, même après la transition vers un programme FEC. L'examen de 2011 appelait aussi à une coordination plus étroite avec les bailleurs de fonds, particulièrement sur le terrain, afin de mieux prioriser les principaux objectifs, et notait le besoin « d'une présence plus effective du FMI sur le terrain » notamment via la fourniture d'assistance technique. Pour inciter le personnel à travailler sur les États fragiles, il appelait à envoyer « un signal fort pour affirmer l'attachement du FMI au travail réalisé sur les États fragiles, notamment en tenant compte de ce travail favorablement dans les décisions de promotion », en ajoutant : « Faire évoluer l'action du FMI dans les situations de fragilité nécessitera un changement d'état d'esprit de l'institution. »

L'examen de 2011 a débouché en 2012 sur la publication d'une Note d'orientation des services du FMI sur l'engagement auprès des pays en situation de fragilité (FMI, 2012). Parmi les points essentiels de cette Note d'orientation :

- Le travail dans les États fragiles doit être guidé par (i) une attention à la dimension d'économie politique ; (ii) un contenu et un rythme des réformes établis en fonction des besoins sécuritaires et sociaux ainsi que des contraintes de capacité ; (iii) des approches propices à un engagement durable ; (iv) une étroite coordination avec les bailleurs de fonds.

- Pour que l'engagement soit efficace, les principaux aspects de fragilité du pays doivent être recensés et régulièrement réévalués, ainsi que les capacités et le niveau d'engagement des autorités, en s'appuyant notamment sur les analyses des bailleurs de fonds, des travaux universitaires ou d'autres sources.
- Les équipes de mission et les représentants résidents doivent faire un effort important de communication en direction de la société civile, des parlementaires et des milieux universitaires afin de conforter l'adhésion au programme de réformes et de mieux faire comprendre le rôle que joue FMI dans ce processus de réforme.
- Le renforcement des capacités doit faire partie intégrante de l'engagement du FMI. Il doit être effectué (i) en portant une grande attention à la capacité d'absorption ; (ii) en adaptant l'AT aux objectifs du programme ; (iii) en associant les autorités à la préparation d'un plan à moyen terme ; (iv) en s'appuyant sur les conseillers résidents (qui sont « sur le terrain ») ; en coordonnant l'action avec les bailleurs de fonds.
- Des notes de politique doivent être rédigées sur la nature de la fragilité, le contexte politique et social et les différents aspects de la coordination avec les bailleurs de fonds. La documentation accompagnant les demandes de nouvelles facilités ou arrangements doit comprendre un bref développement traçant la stratégie globale qui pourrait permettre au pays de sortir de son état de fragilité.

L'examen de 2015, le dernier des trois, dresse un bilan de la mise en œuvre de la Note d'orientation de 2012 (FMI, 2015c). Il observe ainsi que les centres d'assistance régionaux sont devenus plus attentifs à la situation des membres et que le développement des capacités est mieux aligné avec les objectifs des programmes, mais que les représentants résidents sont encore beaucoup trop peu nombreux au regard des besoins. D'après les autorités nationales comme les chefs de mission, le principal défaut des instruments de prêt du FMI est de ne pas être suffisamment accessibles aux États fragiles. S'agissant des RH, l'examen de 2015 met en évidence les difficultés rencontrées par les chefs de mission à recruter des économistes et des représentants résidents pour les affectations dans les États fragiles, en raison de l'impact négatif perçu de ces affectations sur les perspectives de carrière. Pour mieux intégrer l'assistance technique avec le travail des départements géographiques, l'examen de 2015 recommande une approche ciblée dans laquelle, par défaut, les économistes pays participeraient aux missions d'AT et les experts AT participeraient aux missions des départements géographiques.

Le FMI s'est efforcé de renforcer ses propres capacités internes de travail sur les États fragiles, en s'appuyant sur ses connaissances approfondies de la macroéconomie dans les PFR (FMI, 2003). SPR tient à jour un site intranet (Collaboration avec les pays à faible revenu) « conçu pour encourager l'échange mutuellement bénéfique d'idées sur les travaux analytiques et d'éléments de l'actualité récente » où sont publiés des études analytiques produites par les services du FMI sur les États fragiles ; cependant, ce site d'échange de connaissances dédiés aux États fragiles n'est pas régulièrement mis à jour. Suite à l'examen des services en 2015, AFR a élaboré sa

propre note d'orientation sur « l'engagement auprès des États fragiles », soulignant les principaux points que le personnel doit avoir à l'esprit. En outre, SPR, en collaboration avec le Département des études, a organisé des séminaires périodiques en invitant des experts de premier plan à parler des problèmes de développement rencontrés par les États fragiles et les autres PFR ; par ailleurs, l'Institut pour le développement des capacités offre un nombre limité de formations en économie axées sur des PFR susceptibles de présenter un intérêt pour les États fragiles.

ANNEXE 3. SYNTHÈSES D'ÉTUDES DE CAS CONSACRÉES A DIFFÉRENTS PAYS¹

Afghanistan

Lorsqu'en 2001, la communauté internationale a recommencé à travailler avec l'Afghanistan, le pays était dans une situation périlleuse après plus de vingt ans de conflits armés. Dès le début du processus de reconstruction, le gouvernement afghan a tiré parti du soutien international pour faire des avancées impressionnantes dans la reconstruction de ses institutions et la mise en œuvre de bonnes politiques économiques. Le FMI a joué un rôle crucial en dispensant ses conseils sur les politiques et de l'assistance technique qui ont favorisé la stabilité macroéconomique, posé les bases d'une croissance économique et renforcé les capacités des pouvoirs publics. En 2004, le gouvernement a lancé une nouvelle monnaie, accompli d'ambitieuses réformes fiscales et pratiquement atteint la stabilité macroéconomique. Le rôle clé du FMI dans ces succès a été largement salué.

Toutefois, à partir du milieu des années 2000, les progrès ont été ralentis par la dégradation de la situation sécuritaire. En 2012, quand le programme FEC du FMI a échoué, les vulnérabilités profondes du pays sont apparues. Étant donné le rôle important joué par les États-Unis dans la définition de la stratégie générale de l'Afghanistan, la capacité du FMI à influencer la trajectoire de la politique économique a été limitée. Avec le recul, il apparaît toutefois que le FMI aurait pu faire davantage pour renforcer la surveillance financière et fournir aux fonctionnaires afghans et aux bailleurs de fonds des rapports plus directs et plus réalistes sur les perspectives économiques du pays et ses vulnérabilités. Les objectifs à moyen terme du chef de la mission du FMI en Afghanistan ont manqué de réalisme, notamment l'atteinte de la soutenabilité budgétaire, la stimulation de la croissance économique et la stabilisation financière.

Angola

La relation de l'Angola avec le FMI a considérablement évolué depuis la fin de la guerre civile en 2002. Au départ, il y a eu des tentatives de travailler avec les autorités à travers des SMP, mais les résultats n'ont pas suivi. Par la suite, un Accord de confirmation a relativement bien fonctionné en 2009, et un dialogue de surveillance constructif s'est établi depuis 2012.

L'échec initial était en partie dû au fait que le FMI avait surestimé la capacité des autorités à accomplir les réformes ambitieuses qu'il avait recommandées face aux difficultés politiques, sociales et institutionnelles causées par près de 30 ans de guerre civile. Le manque d'appropriation des réformes et l'existence d'autres sources de financement ont aussi joué un rôle. L'accord de confirmation a aidé l'Angola à stabiliser son économie au lendemain d'un effondrement des prix du pétrole, mais il a moins bien réussi sur le front des réformes

¹ Voir documents de référence pour plus de détails (Takagi et coauteurs, 2018a, 2018b).

structurelles. Le besoin de soutien financier du pays a diminué après le rétablissement des prix du pétrole.

Les fonctionnaires du pays considèrent que les recommandations du FMI ont été généralement bonnes, même s'il aurait fallu faire plus attention à la dimension temporelle des mesures. Ils ont beaucoup apprécié l'AT du FMI. Dans les entretiens avec l'équipe d'évaluation, certains reprochaient au FMI de n'avoir pas été suffisamment réactif aux demandes d'AT, pointant le besoin de soutien pratique à la mise en œuvre. La coopération entre le FMI et les partenaires était positive. Les efforts de communication des services du FMI étaient bienvenus mais auraient pu être plus appuyés.

Bosnie-Herzégovine

En 1995, au terme de quarante quatre mois de guerre, la Bosnie-Herzégovine disposait d'une économie sinistrée, d'une société très fragmentée et d'une structure gouvernementale (définie par les Accords de Dayton) excessivement compliquée, composée d'un État, de deux entités autonomes, et d'une collectivité autonome locale. Le FMI a immédiatement apporté une assistance technique pour la création d'une banque centrale et d'autres institutions indispensables au fonctionnement de l'économie. Les premières tentatives d'établir une relation de travail autour du programme se sont constamment heurtées au refus des deux entités autonomes de coopérer.

Pendant les 22 années suivantes, le FMI a aidé le pays en lui apportant recommandations de politique économique, financements et assistance technique. Une succession de programmes soutenus par le FMI a permis à la Bosnie-Herzégovine d'atteindre une certaine stabilité macroéconomique, d'enregistrer plusieurs années de croissance soutenue et de surmonter quelques difficultés économiques temporaires ; le pays a surtout réussi à établir une économie de marché opérationnelle. Cela étant, du fait de la fragmentation du processus décisionnel dans le pays, l'exécution des programmes a souvent posé des problèmes épineux et la mise en œuvre des réformes a connu beaucoup de délais. Les services du FMI ont persévéré et sont restés engagés auprès du pays en dépit des obstacles. La plupart des observateurs conviennent que, compte tenu des circonstances complexes qui prévalaient en Bosnie-Herzégovine, le FMI a bien joué son rôle de levier pour les réformes, servant d'ancrage pour l'élaboration des politiques (notamment en faisant contrepoids aux tentations populistes), et même de coordinateur et de médiateur entre différents échelons ou différents secteurs du gouvernement face à des forces centrifuges.

Cambodge

Au début des années 1990, le Cambodge sortait de plusieurs dizaines d'années de graves troubles politiques, dont un génocide et plusieurs guerres civiles. Depuis 1993, le FMI assure dans le pays une présence active qui a démarré par des accords de financement. Depuis 2003, des arriérés de paiements externes envers des créanciers publics ont empêché le pays d'accéder

aux ressources du FMI (cette situation ne devrait pas changer, sauf à résoudre certaines des incompatibilités politiques avec les créanciers), mais le FMI poursuit son action de surveillance et d'assistance technique.

Le FMI a joué un rôle important au Cambodge, en aidant les autorités à mener des politiques macroéconomiques vertueuses et à bâtir les institutions économiques essentielles. Le pays connaît une performance économique enviable depuis 20 ans et la pauvreté y a sensiblement reculé. Bien que la pauvreté demeure élevée et que la gouvernance présente des déficiences profondes, le Cambodge a surmonté l'héritage des années de conflit et n'est maintenant plus considéré comme un État fragile.

Tchad

Le Tchad est un cas d'école de fragilité persistante. Il se situe au cœur d'une région particulièrement instable qui connaît de graves difficultés de sécurité, d'importantes populations de réfugiés, et des déplacements internes de population importantes. Pour défendre ses frontières, il lui a fallu développer sa capacité militaire. La production pétrolière qui a commencé en 2003 n'a pas permis une transformation structurelle de l'économie. Le Tchad demeure l'un des pays les plus pauvres du monde ; le développement social et les capacités de l'État sont faibles. Depuis la fin des années 1980, le FMI apporte un soutien financier et technique au Tchad. Les programmes du FMI ont abouti à un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE et au maintien d'une stabilité macroéconomique générale. Toutefois, on note peu de progrès sur le front des réformes structurelles, en raison de la fragilité des institutions et d'interruptions récurrentes.

L'expérience du Tchad montre que, lorsque les autorités sont engagées et reçoivent un soutien adéquat de la communauté internationale, des réformes réelles sont possibles même dans un pays qui connaît des circonstances politiquement et économiquement difficiles. L'incapacité du Tchad à maintenir l'effort nécessaire pour effectuer des réformes s'explique par des raisons qui tiennent notamment à l'incidence budgétaire des ressources pétrolières et aux répercussions politiquement déstabilisatrices de l'insécurité régionale. Le FMI a pourtant joué un rôle de soutien, en coordination avec les partenaires pour le développement, pour aider le Tchad à mobiliser ses ressources intérieures et à diversifier son économie. Etant donné la petite taille de la communauté des bailleurs de fonds, le Représentant résident du FMI a souvent joué un rôle de coordination essentiel.

République démocratique du Congo

Depuis l'indépendance en 1960, le République démocratique du Congo (RDC) a connu des périodes prolongées d'instabilité politique et de dérive de la politique économique. Au lendemain d'un conflit armé violent de grande ampleur impliquant plusieurs États voisins au début des années 2000, le FMI a recommencé à travailler avec la RDC, cherchant à rétablir la stabilité macroéconomique, à reconstruire des institutions gravement détériorées par les

combats, et à s'attaquer au surendettement considérable du pays. Les progrès initiaux ont été significatifs, mais avec le temps ils sont devenus inégaux. Le FMI a apporté une assistance financière pour soutenir deux programmes de trois ans qui se sont achevés en 2012 mais la relation a alors été limitée à de la surveillance et de l'assistance technique car il s'est avéré impossible de trouver un accord sur un programme pour venir à bout des problèmes de gouvernance. La RDC reste un État considéré comme très fragile et connaît d'importantes difficultés pour assurer la stabilité politique, améliorer la gestion de la politique macroéconomique, et traiter les graves problèmes de gouvernance et de transparence associés au secteur des ressources naturelles, principal moteur de l'économie de la RDC.

Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire a émergé d'une décennie de guerre civile et de conflits politiques en 2011 et son économie a depuis fait des progrès constants. Avant les années de crise, la Côte d'Ivoire était la première économie et la principale destination pour les investissements étrangers d'Afrique occidentale francophone, avec un niveau élevé de développement des infrastructures et de capacités administratives. La crise a eu un effet désastreux sur la société et sur l'économie : l'activité économique s'est effondrée et la pauvreté a augmenté ; le pays est encore dans les derniers rangs du classement de l'indice de développement humain.

Pendant toute cette période, le FMI a continué de travailler en Côte d'Ivoire, y compris pendant les années de conflit armé, où il a participé aux efforts régionaux et mondiaux pour rétablir la stabilité du pays. Après le conflit, le FMI a joué un rôle modérateur important, tempérant les ambitions des autorités qui manquaient de réalisme étant donné l'énormité des besoins de développement. À l'aide d'une palette d'instruments de financement, le FMI a engagé des montants de plus en plus importants dans le pays, tant du fait du caractère critique de ses difficultés qu'en réponse à ses bons antécédents de performance. Si les capacités institutionnelles de la Côte d'Ivoire n'ont pas beaucoup souffert du conflit, des difficultés structurelles – notamment la nécessité d'améliorer l'efficacité de la fonction publique et des entreprises d'État – nécessitaient une assistance technique de la part du FMI et de la communauté des bailleurs de fonds internationaux. Les réformes structurelles ont souvent été difficiles à mener politiquement, mais l'expérience de la Côte d'Ivoire montre que le FMI doit saisir toutes les occasions d'insister sur les réformes essentielles pour atteindre la stabilité macroéconomique et une croissance durable.

Haïti

Haïti est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental. Dès sa naissance en tant que nation indépendante au début du 19^e siècle il s'est trouvé confronté à une multitude de facteurs, notamment des éléments historiques et sociaux, la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et l'instabilité politique, qui en ont fait l'un des États les plus fragiles de la planète. Les perspectives semblaient enfin, s'améliorer grâce à un gouvernement favorable aux réformes, quand en 2010,

un très violent tremblement de terre a fait un nombre considérable de victimes et réduit à néant une grande partie de la capitale et de sa région.

Aider Haïti à venir à bout de ces problèmes persistants s'avère particulièrement difficile pour la communauté internationale, notamment pour le FMI, qui a joué un rôle prépondérant dans les efforts d'assistance extérieure. Depuis une soixantaine d'années, à quelques brèves interruptions près, Haïti a bénéficié de manière presque continue d'un programme ou « quasi-programme » du FMI et de beaucoup d'assistance technique. Malgré de nombreux revers, le FMI a rencontré un certain succès dans la stabilisation macroéconomique, mais pour la mise en œuvre des réformes structurelles, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes et il serait utile de renforcer le soutien sur le terrain. La plupart des observateurs considèrent que sans l'aide du FMI, la situation d'Haïti serait encore plus défavorable. Au vu de son historique et de ses perspectives, il semble qu'Haïti aura encore besoin d'un large soutien du FMI pendant de nombreuses années à venir.

Irak

Suite à l'invasion du pays par les États-Unis en 2003, le FMI a donné un nouvel élan à sa relation avec l'Irak après une longue période de latence. S'il n'a pas apporté d'importants financements au pays, le FMI a travaillé avec l'Irak par le biais d'une série d'accords financiers visant à promouvoir sa stabilité macroéconomique et à engager des réformes structurelles susceptibles de relancer la croissance, ainsi qu'en fournissant de l'assistance technique pour renforcer ses capacités et ses principales institutions. Au fil des années, le FMI a su insuffler une discipline interne à certaines institutions publiques et a facilité la coordination entre bailleurs de fonds, en dépit de la faiblesse des capacités institutionnelles et du capital humain, qui ralentit l'absorption de ses recommandations et de ses analyses.

Les hauts fonctionnaires irakiens interrogés pour cette évaluation ont exprimé leur appréciation pour l'engagement et l'expertise du FMI. Ils ont toutefois manifesté le désir de recevoir plus de conseils de politique économique qui soit applicables sur le terrain et qui manifestent une meilleure compréhension de la fragilité politique de l'Irak. L'assistance technique du FMI, bien qu'appréciée par les autorités, a récemment beaucoup souffert du fait que le personnel ne pouvait plus se rendre en Irak, ce qui l'empêchait de comprendre la situation sur le terrain et diminuait l'influence et l'impact de cet effort. L'Irak est un cas unique d'État fragile doté d'importantes ressources pétrolières. Le FMI devrait poursuivre son engagement auprès de l'Irak à moyen terme sous forme de recommandations d'action et de renforcement des capacités.

Kosovo

Le Kosovo, jadis province autonome de la République socialiste de Serbie au sein de la Yougoslavie, a souffert d'un conflit grandissant entre les nationalismes serbe et kosovar dans le contexte de la désintégration de la Yougoslavie. Pendant le conflit qui s'en est suivie de 1996 à 1999, des milliers d'Albanais du Kosovo ont été massacrés et des centaines de milliers de

personnes ont été déplacées. A la fin de la guerre, le Kosovo était un champ de ruines, dépourvu d'institutions et de capitaux, et rongé par la corruption et les tensions sociales.

Le FMI a été prompt à s'engager aux côtés du Kosovo, bien avant que le pays ne déclare unilatéralement son indépendance en 2008, ou qu'elle ne soit reconnu par la Cour de justice internationale en 2010. Le FMI, n'ayant pas le droit d'apporter de l'assistance à une nation non souveraine, a apporté sa contribution à l'effort international de reconstruction sous forme d'assistance technique à la mission de l'ONU. L'AT du FMI a contribué à créer les conditions préalables d'une économie de marché opérationnelle, notamment en établissant les fondations d'une banque centrale et des autres institutions macroéconomiques de base. Lorsque le Kosovo est devenu membre du FMI en 2009, il a également pu recevoir une assistance financière.

Les premières contributions du FMI à la construction d'institutions de base au Kosovo ont été, de l'avis général, importantes et utiles. Face à une situation fluide et complexe, les services du FMI se sont montrés particulièrement flexibles et adaptables dans leurs procédures et leur fonctionnement. Bien que le Kosovo ait largement rétabli sa stabilité macroéconomique, la mise en œuvre des programmes a connu un succès mitigé, dans un contexte d'impasse politique, de contraintes de capacités et de problèmes de gouvernance. L'expérience du Kosovo montre qu'il faut se garder d'avoir des objectifs trop ambitieux lorsque les capacités sont très limitées et qu'il est utile de collaborer avec les partenaires du développement pour obtenir des résultats. Compte tenu de l'incertitude politique régnant au Kosovo et du manque criant de données, le FMI a peut-être péché par un contrôle trop étroit et parfois par une trop grande prudence, ce qui a pu limiter l'application de mesures de stimulation de la croissance.

Libéria

Avant même le coup d'état de 1980 et la guerre civile qui s'en est suivie, le Libéria présentait beaucoup de caractéristiques de la fragilité : tensions ethniques et sociales, pauvreté endémique et grande dépendance aux prix mondiaux des matières premières. En 2005, après plus de 20 ans de conflits internes, une présidente démocratiquement élue a ouvert une période de stabilité politique et de progrès social et économique. Le FMI a rapidement établi des relations avec les nouvelles autorités, qui étaient confrontées à l'immense défi que constituait la reconstruction d'institutions économiques et financières entièrement détruites par la guerre. Durant les années qui ont suivi, le FMI est resté très impliqué aux côtés des autorités, à travers des recommandations sur les politiques économiques, le renforcement des capacités et l'assistance financière.

Les efforts du FMI ont été relativement couronnés de succès dans l'immédiate après-guerre, en particulier pour rétablir la stabilité macroéconomique et faire face à l'énorme problème d'endettement du pays. Par la suite, le Libéria a bénéficié de trois accords financiers successifs avec le FMI. Dans le cadre de ces programmes, les politiques macroéconomiques ont globalement réussi mais les réformes structurelles ont rencontré un succès plus mitigé. Il semble

évident que le Libéria va demeurer un État fragile à l'avenir et que l'engagement continu du FMI sera un élément essentiel du soutien apporté par la communauté internationale.

Myanmar

Soixante ans de dictature, de conflits armés, de mauvaise gestion et d'isolement ont laissé le Myanmar dans un état de profond sous-développement tant économique que social. Dès le début de l'ouverture de l'économie à la fin des années 2000, le FMI a soutenu la transition du Myanmar vers une économie de marché opérationnelle, lui apportant non seulement des conseils sur les politiques économiques, mais aussi de l'assistance technique, qui est devenue le pilier de son engagement. Depuis, le Myanmar a retrouvé sa stabilité macroéconomique, une croissance soutenue et une inflation stabilisée, même si d'immenses défis de développement subsistent pour accroître le bien-être économique de sa population.

Un programme de référence (SMP) sur un an décidé en 2013 a apporté un cadre à la réforme et à la mise en œuvre de la politique économique. Malgré des progrès certains dans le cadre du programme de référence – notamment grâce à une forte implication des autorités nationales et à une meilleure relation avec la communauté internationale – les autorités ont refusé de s'engager dans une relation de programme avec le FMI, avec ou sans financement. Malgré cela, le soutien du FMI au Myanmar est resté intense. Le Myanmar est d'ailleurs devenu un temps le premier bénéficiaire d'AT du FMI. Le FMI a fait preuve de flexibilité et de réalisme, adaptant son mode d'engagement et ses conseils à l'évolution de la situation au Myanmar.

Rwanda

Au lendemain du génocide de 1994, le Rwanda a connu une période extrêmement difficile. Il lui fallait remettre sur pied son économie, rapatrier un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées, faire face à des conflits armés à ses frontières, démobiliser une partie de son armée et reconstruire ses institutions économiques de base. Aujourd'hui, grâce aux excellents progrès accomplis sur ces fronts, le Rwanda n'est plus considéré comme un État fragile.

Pendant toute cette période, les autorités ont été réceptives aux conseils de politique économique et au soutien financier du FMI. Initialement, l'exécution du programme était imparfaite, étant donné l'énormité des défis à relever. Souvent, les autorités et les services du FMI ne s'accordaient pas sur des questions de politique économique, conduisant à la suspension temporaire des négociations. Malgré ces difficultés, les relations sont restées étroites, et les programmes économiques du Rwanda sont parvenus à promouvoir la croissance, à stabiliser l'économie, à repousser les risques de surendettement et à faire reculer la pauvreté.

L'expérience du Rwanda illustre les tensions apparentes entre la conditionnalité et la nécessité pour le FMI de faire preuve de flexibilité dans un État fragile. À mesure que le pays progressait dans le renforcement de ses capacités, le FMI a fait évoluer ses modes de fonctionnement. Les autorités comme les services du FMI ont fait preuve de ténacité et d'engagement pour exécuter

les programmes sur lesquels ils s'étaient mis d'accord. Pour aider le Rwanda à sortir de sa situation de fragilité, l'assistance technique du FMI, appuyée par l'attitude volontariste des autorités pour identifier les besoins, a joué un rôle essentiel.

Sierra Leone

La guerre civile qui a ravagé le Sierra Leone pendant 10 ans, détruit son infrastructure économique et causé des atrocités sans nom, s'est officiellement terminée début 2002. Le FMI a rétabli son engagement avec le pays avant même la fin officielle des hostilités. Depuis, il a maintenu une relation financière quasiment ininterrompue avec ce pays à travers une succession d'accords, et a apporté beaucoup d'assistance technique dans ses domaines de compétence. Initialement, l'exécution du programme a été excellente, grâce à une transition politique réussie et à des conditions extérieures favorables. Malheureusement, la mise en œuvre du programme s'est détériorée au cours des années suivantes, et les réformes structurelles ont marqué le pas. Le pays a malgré tout connu une décennie de performance économique soutenue, avec une croissance moyenne annuelle de 8 % et une stabilité croissante des prix.

Quand, en 2014, le pays a été frappé par une épidémie d'Ebola et une chute des cours internationaux du minerai de fer, le FMI a réagi avec promptitude, faisant preuve de souplesse en accordant à trois reprises des relèvements du plafond d'accès dans le cadre de la Facilité élargie de crédit accompagnés de dérogations sur la conditionnalité du programme, et en octroyant des aides sous forme de dons dans le cadre du Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes (FFARC) aux pays de la région pour les aider à faire face aux conséquences de la crise d'Ebola.

L'expérience récente de la Sierra Leone illustre le compromis qu'il faut souvent trouver entre le développement économique et les objectifs de stabilisation, la tension que peut créer ce compromis pour la relation entre le FMI et un pays membre, la nécessité d'une analyse d'économie politique pour guider les décisions de conditionnalité des programmes, et par-dessus tout, combien le travail avec les États fragiles exige d'humilité, de patience et de flexibilité.

Somalie

Le premier gouvernement central permanent en Somalie depuis le début d'une guerre civile de plusieurs décennies a vu le jour en août 2012. Cela a permis, l'année suivante, le rétablissement des relations du FMI avec le pays. La Somalie a bénéficié d'une aide internationale massive et, en février 2017, pour la deuxième fois, une passation de pouvoir pacifique a eu lieu après une élection. Pourtant, la stabilité politique demeure fragile en raison de combats incessants entre factions claniques rivales. La pauvreté est endémique et la capacité institutionnelle de la Somalie se classe parmi les dernières d'Afrique.

Depuis 2013, le FMI aide la Somalie à renforcer ses principales institutions économiques et assiste les autorités dans la formulation d'une stratégie de réforme. L'exécution de deux

Programmes de référence a été satisfaisante. Etant donné les arriérés de paiement que le pays a accumulés envers ses créanciers extérieurs, le FMI n'a pas pu apporter de financement, et l'assistance technique est le principal canal par lequel il soutient le pays. L'impact de l'AT a été limité du fait de l'impossibilité des équipes de se rendre dans le pays, et malgré le besoin pressant de soutien sur le terrain, l'AT et les formations ont été dispensées depuis des pays tiers.

Timor-Leste

Le Timor-Leste est devenu indépendant de l'Indonésie en 2002 après une période de transition sous administration onusienne pendant deux ans. Dans le cadre d'un effort international concerté, le FMI a d'abord eu pour rôle de construire ex nihilo une capacité d'Etat, en particulier pour les opérations du Trésor et de la Banque centrale, avant même que le pays n'obtienne le statut de pays membre. Une fois les principales institutions d'une économie opérationnelle sur pied, le FMI a continué d'apporter de l'assistance technique, faisant du Timor Leste l'un des premiers bénéficiaires d'AT du FMI pendant quelques temps.

Le FMI n'avait jamais eu d'accord de prêt avec le Timor Leste. Le pays a d'abord bénéficié d'un soutien généreux de la part de bailleurs de fonds, auquel sont venues s'ajouter, à partir de 2004, des recettes pétrolières et gazières non négligeables. Le Timor Leste n'a connu ni déficit budgétaire ni difficulté de balance des paiements de nature à nécessiter un soutien financier du FMI. En 2009, le retrait du Représentant résident du FMI a encore diminué les interactions du FMI avec les autorités. Le désir fort compréhensible du gouvernement de faire monter en puissance l'investissement public a été une source continue de tensions avec le FMI, qui de manière tout aussi compréhensible, recommandait de ralentir le retrait du fonds pétrolier, étant donné les limites de capacités et la nécessité de conserver une partie des bénéfices de la manne pétrolière pour les générations futures.

BIBLIOGRAPHIE

- Fonds africain de développement (FAD), 2008, « Stratégie pour un engagement renforcé dans les États fragiles » (Tunis: BAfD).
- Al-Shamahi, Abubakr, 2015, « Yemen Returns Full Circle as Houthis End Fuel Subsidies », *The New Arab*, 28 juillet, www.alaraby.co.uk/english/news/2015/7/28/yemen-returns-full-circle-as-houthis-end-fuel-subsidies
- Banque asiatique de développement (BAD), 2007, *Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank's Approach to Engaging with Weakly Performing Countries)* (Manille: BAD).
- , 2012, *Working Differently in Fragile and Conflict-Affected Situations: The ADB Experience* (Manila: ADB).
- Buffie, Edward, et coauteurs, 2012, « Public Investment, Growth, Debt Sustainability: Putting Together the Pieces », Document de travail du FMI 12/144 (Washington : Fonds monétaire international).
- Canadian Leaders in International Consulting (CLIC) Inc., 2015, « Rapport final de l'évaluation du projet Final Report of the Evaluation of the Fragile States Project » (Washington : Fonds monétaire international).
- Certan, Corina et coauteurs, 2014, « Evaluation indépendante à mi-parcours du Centre d'assistance technique du Moyen-Orient (METAC) » (Washington : Fonds monétaire international).
- Chatterji, Subhrendu et coauteurs, 2013, « Evaluation indépendante à mi-parcours de l'AFRITAC Est » (Washington : Fonds monétaire international).
- Consulting Base, 2015, « IMF Tax Policy and Administration Topical Trust Fund: Independent Mid-Term Evaluation » (Washington: Fonds monétaire international).
- , 2016, « Evaluation indépendante à mi-parcours de l'AFRITAC Centre » (Washington : Fonds monétaire international).
- De Las Casas, Miguel, 2018, « The IMF and Fragile States: IEO Survey of IMF Staff », Document de référence du BIE No. BP/18-01/06 (Washington : Fonds monétaire international).
- DevTech Systems, 2015, « Mid-Term External Evaluation of the Managing Natural Resource Wealth Topical Trust Fund » (Washington: Fonds monétaire international).
- Fennell, Susan, 2015, « Incentives and Enhanced Security Measures for Staff Working on Fragile States and High Risk Locations: Working Group Report », Memorandum to Management, 24 février (Washington: Fonds monétaire international).
- Gelbard, Enrique et coauteurs, 2015, « Building Resilience in Sub-Saharan Africa's Fragile States », Document du département Afrique (Washington: Fonds monétaire international).

- Global Partnerships, 2011, « Pacific Financial Technical Assistance Centre (PFTAC) – Program Document for the Fourth Financing Cycle » (Washington: Fonds monétaire international).
- Greenfield, Danya et Svetlana Milbert, 2014, "Protests in Yemen Expose Weak Governance and Poor Economic Planning," Atlantic Council, 2 septembre, www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/protests-in-yemen-expose-weak-governance-and-poor-economic-planning
- Ghobari, Mohammed, 2014, « Tens of Thousands of Yemeni Houthis Protest against Fuel Reform, Government », Reuters, 18 août, www.reuters.com/article/us-yemen-protests/tens-of-thousands-of-yemeni-houthis-protest-against-fuel-reform-government-idUSKBN0GI1O420140818
- Gupta, Sanjeev et coauteurs, 2005, « Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries », Occasional Paper 247 (Washington : Fonds monétaire international).
- Independent Evaluation Group (IEG), 2013, « World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States » (Washington : Groupe Banque Mondiale).
- , 2016, « World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence » (Washington : Groupe Banque Mondiale).
- Bureau indépendant d'évaluation (BIE), 2002, « Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources » (Washington : Fonds monétaire international).
- Association internationale de développement (IDA), 2007, « Operational Approaches and Financing in Fragile States » (Washington : Groupe Banque Mondiale).
- Fonds monétaire international, 2003, « IMF Macroeconomic Research on Low-Income Countries », préparé par le Département des finances publiques, le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques et le Département des études (Washington).
- , 2005, « The Managing Director's Report on The Fund's Medium-Term Strategy » (Washington).
- , 2006, "The Managing Director's Report on Implementing the Fund's Medium-Term Strategy" (Washington).
- , 2008a, « The Fund's Engagement in Fragile States and Post-Conflict Countries—A Review of Experience—Issues and Options » (Washington).
- , 2008b, « Enhancing the Impact of Fund Technical Assistance » (Washington).
- , 2009a, « The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries » (Washington).
- , 2009b, « A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries » (Washington).

- , 2009c, « A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries and Reform of the Fund’s Concessional Financing Framework—Decision No. 14385 » (Washington).
- , 2011a, « Macroeconomic and Operational Challenges in Countries in Fragile Situations » (Washington).
- , 2011b, « Report of the Task Force on the Fund’s Technical Assistance Strategy » (Washington).
- , 2012, « Staff Guidance Note on the Fund’s Engagement with Countries in Fragile Situations » (Washington).
- , 2013a, « Case Studies on Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications » (Washington).
- , 2013b, « The Fund’s Capacity Development Strategy—Better Policies through Stronger Institutions » (Washington).
- , 2014a, « Review of Fund Operations in High Risk Locations », préparé par un groupe de travail interdépartemental, 5 mai (Washington).
- , 2014b, « Improving Incentives for Staff Work on Fragile States and High Risk Locations », préparé par les départements Afrique et Moyen-Orient et Asie Centrale, 24 juillet (Washington).
- , 2014c, « IMF Policies and Practices on Capacity Development », préparé par l’Institut pour le développement des capacités, 26 août (Washington).
- , 2015a, « Proposal on Incentives and Enhanced Security for Staff Working on Fragile States and High Risk Locations », proposition d’un Groupe de travail interdépartemental, 23 février (Washington).
- , 2015b, « Financing Sustainable Development—Policy Issues and the Role of the IMF », 8 avril (Washington).
- , 2015c, « IMF Engagement with Countries in Post-Conflict and Fragile Situations—Stocktaking », 7 mai (FO/Dis/15/68) (Washington).
- , 2015d, « Financing for Development—Enhancing the Financial Safety Net for Developing Countries », June 11 (Washington).
- , 2015e, « Financing for Development—Revisiting the Monterrey Consensus », 15 juin (Washington).
- , 2015f, « The Role of the IMF in Supporting the Implementation of the Post-2015 Development Agendas », 19 août (Washington).
- , 2016a, « Evenhandedness of Fund Surveillance—Principles and Mechanism for Addressing Concerns », 27 janvier (SM/16/24) (Washington).

- , 2016b, « 2016 Risk Report—Connecting the Dots », Prepared by Risk Management Unit, 26 septembre (SM/16/280) (Washington).
- , 2017a, « 2018 Quinquennial Review of the Fund’s Capacity Development Strategy—Concept Note », prepared by Institute for Capacity Development, March 2 (Washington).
- , 2017b, “Building Fiscal Capacity in Fragile States—Case Studies,” prepared by Fiscal Affairs Department, April 18 (SM/17/89) (Washington).
- , 2017c, “Building Fiscal Capacity in Fragile States,” prepared by Fiscal Affairs Department, April 18 (SM/17/90) (Washington).
- , 2017d, “The Role of the Fund in Governance Issues – Review of the Guidance Note – Preliminary Considerations,” prepared by an interdepartmental team. June 14 (Washington).
- , 2017e, “2017 Handbook of IMF Facilities for Low Income Countries,” December (Washington).
- Fonds monétaire international, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), United Nations (UN), and World Bank Group (WBG), 2016a, “The Platform for Collaboration on Tax: A Concept Note” (Washington).
- , 2016b, “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries,” prepared for submission to G20 Finance Ministers (Washington).
- Jones, Stephen, Marian Guest, and Ashley Schofield, 2009, “Evaluation of Middle East Technical Assistance Center (METAC)” (Washington).
- Kim, Jung Yeon, 2018a, “The IMF and Fragile States: Human Resources Issues,” IEO Background Paper No. BP/18-01/03 (Washington: Fonds monétaire international).
- , 2018b, “The IMF and Fragile States: Capacity Development Issues,” IEO Background Paper No. BP/18-01/04 (Washington: Fonds monétaire international).
- Kuruc, Kevin, 2018, “The IMF and Fragile States: Assessing Macroeconomic Outcomes,” IEO Background Paper No. BP/18-01/05 (Washington: Fonds monétaire international).
- Laub, Zachary, 2016, “Yemen in Crisis,” Council on Foreign Relations, April 19, www.cfr.org/backgrounder/yemen-crisis.
- Melina, Giovanni, Shu-Chun S. Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2014, “Debt Sustainability, Public Investment, and Natural Resources in Developing Countries: The DIGNAR Model,” IMF Working Paper 14/50 (Washington: Fonds monétaire international).
- Murray, Bruce et coauteurs, 2009, “Final Report of the Independent Evaluation of the African Technical Assistance Centers” (Washington: Fonds monétaire international).

- Murray, Bruce, Richard Abrams, and Kolone Vaai, 2009, "Independent Evaluation of the Pacific Financial Technical Assistance Center" (Washington: Fonds monétaire international).
- Operations Evaluation Department (OPEV), 2012, "Evaluation of the Assistance of the African Development Bank to Fragile States" (Tunis: African Development Bank Group).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2007, "Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations" (Paris: OECD).
- , 2010, *Do No Harm: International Support for Statebuilding* (Paris: OECD).
- , 2011, *International Engagement in Fragile States: Can't We Do Better?* (Paris: OECD).
- , 2015, *States of Fragility Report* (Paris: OECD).
- , 2016, *States of Fragility 2016: Understanding Violence* (Paris: OECD).
- Robins-Early, Nick, 2015, "What's Really Behind the War in Yemen?" *Huffington Post*, April 11, www.huffingtonpost.com/2015/04/11/yemen-war-sectarian-violence_n_7019210.html
- Takagi, Shinji et coauteurs, 2018a, "The IMF and Fragile States: Eight African Country Cases," IEO Background Paper No. BP/18-01/01 (Washington: Fonds monétaire international).
- and others, 2018b, "The IMF and Fragile States: Eight Selected Country Cases," IEO Background Paper No. BP/18-01/02 (Washington: Fonds monétaire international).
- Watson, Kenneth et coauteurs, 2015, "Independent External Mid-Term Evaluation of the Pacific Financial Technical Assistance Center (PFTAC)" (Washington: Fonds monétaire international).
- World Bank, 2011, *World Development Report: Conflict, Security, and Development* (Washington: World Bank Group).
- Woodbridge, Robert et coauteurs, 2013, "Independent Mid-Term Evaluation of the West AFRITAC" (Washington: Fonds monétaire international).