



Rapport sommaire

Le FMI et les États fragiles 2018

- Le Bureau indépendant d'Évaluation du FMI a réalisé un rapport sur l'engagement du FMI (Surveillance, prêt et développement des capacités) dans les pays fragiles, en évaluant son impact à cet égard. Parmi les pays ciblés considérés pour le rapport, 13 proviennent du g7 + (Afghanistan, Tchad, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Libéria, Sierra Leone, Timor-Oriental, Somalie, Haïti, République centrafricaine, Îles Salomon, Soudan du Sud) et Yémen). Le rapport a mis l'accent sur la manière dont les programmes de prêt et de développement des capacités du FMI ont été efficaces dans les SFC.
- Les conclusions du rapport ont été présentées au Conseil d'administration du FMI. Très récemment, le conseil d'administration du FMI a décidé de créer un comité chargé de donner suite à la recommandation du rapport.
- Le rapport était basé sur une consultation avec le personnel des services du FMI (anciens et actuels) des pays ou de la région et du Siège du FMI, des fonctionnaires du gouvernement, des Sociétés civiles, des Donateurs et des Gestionnaires du FMI.

Principales conclusions du rapport:

1. *L'impact global du FMI dans les États fragiles*

- Le FMI a fourni des services essentiels aux SFC afin de rétablir leur stabilité macroéconomique et de reconstruire les institutions macroéconomiques de base en tant que conditions préalables à l'établissement de l'État, se faisant jouant un rôle qu'aucune autre institution ne peut assumer. Dans ce rôle critique, le FMI est largement reconnu pour avoir eu un majeur impact. Bien que le FMI ait fourni relativement peu de financement direct, il a catalysé l'appui des donateurs par son évaluation des politiques économiques et des perspectives d'un pays.
- En dépit de cette évaluation positive, l'approche globale du FMI vis-à-vis de ses activités envers les SFC semble contradictoire. Bien que le Fonds ait déclaré publiquement que les FCS seraient prioritaires, il n'a pas toujours fait les choix difficiles nécessaires pour réaliser pleinement son engagement dans les pays où le succès exige une attention patiente et dévouée à long terme.

2. *Utilité des instruments en place pour les États fragiles*

- La boîte à outils financière du FMI, dont les objectifs sont à court terme, n'est pas intrinsèquement bien adaptée aux circonstances des États fragiles. Les pays touchés par un conflit trouvent la haute qualité des politiques exigées par les programmes

appuyés par le FMI difficiles à atteindre et à maintenir, et même les ressources concessionnelles sans intérêts du FMI doivent être remboursées dans un délai de dix ans. Le FMI a rapidement répondu à certains besoins financiers immédiats particuliers, en particulier lorsque l'appui des donateurs a été fort, mais en règle générale, le financement a dû s'appuyer sur un ensemble d'instruments standard. Et bien que le personnel ait une certaine souplesse dans l'utilisation de ces instruments, l'application de la conditionnalité semble avoir peu différé pour ce qui est des SFC par rapport à celle appliquée dans d'autres pays, et le taux de réalisation des programmes appuyés par le FMI a été beaucoup plus bas.

- Le développement des capacités est probablement le domaine où le FMI peut jouer son rôle le plus important dans les SFC, en particulier après la stabilisation macroéconomique initiale. L'assistance technique du FMI se heurte à d'importants obstacles quant à son efficacité dans les SFC. Malgré cela, la fourniture de l'assistance technique s'est considérablement améliorée, notamment grâce au déploiement accru d'experts régionaux et à une meilleure intégration de l'assistance technique aux activités de surveillance et de programme, avec des départements sur le terrain engageant les départements fonctionnels et les autorités nationales dans l'élaboration de stratégies nationales.
- L'AT (Assistance technique) du FMI destinée aux États fragiles a connu une augmentation substantielle, mais elle s'est stabilisée ces dernières années en dépit d'importants besoins non satisfaits. Il est encore possible d'améliorer l'impact de l'assistance technique en alignant au mieux les modalités de sa mise en œuvre avec les circonstances et les besoins uniques de chaque pays (par exemple, en faisant davantage appel à des conseillers résidents de longue durée), en adaptant le travail de capacité en développement aux conditions politiques et institutionnelles locales, et en intégrant davantage à la surveillance et au travail de programme. L'accent croissant mis par le Fonds sur la responsabilisation en matière d'AT, y compris par le biais de la gestion axée sur les résultats, est en général une mesure bienvenue, mais devrait s'appliquer de manière réaliste aux SFC dont la faible capacité entrave la rapidité des résultats. Une plus grande implication des Administrateurs pourrait aider à faciliter la coordination avec les pays donateurs dans la fourniture d'assistance technique.

3. *La particularité spécifique nationale des conseils du FMI et la conditionnalité dans les États fragiles*

- Le travail sur les SFC doit être abordé avec humilité et patience. Même là où ce qu'il faut faire peut-être identifié, la façon de l'aborder demande une analyse prudente de l'économie politique au cas où une mauvaise hiérarchisation ou une mauvaise séquence d'actions nuiraient au fragile équilibre des pouvoirs dans le pays ou submergeraient la faible capacité d'un gouvernement. La Note d'Orientation du Personnel de 2012 fournit des conseils judicieux sur le besoin de souplesse et de réalisme, mais le processus d'examen interministériel du Fonds semble encore avoir réclamé trop d'uniformité entre les pays, tandis que la culture de l'institution qui favorise la meilleure pratique internationale peut poser des obstacles à l'adoption de solutions réalistes et politiquement réalisables. De nombreuses notes politiques et

rapports du personnel du FMI ont été trop « ordinaires », traitant les États fragiles presque comme n'importe quel autre pays.

4. *Collaboration avec les partenaires de développement dans les États fragiles*

- La nécessité de collaborer de manière intensive avec les partenaires de développement est largement acceptée afin d'accroître l'efficacité de l'engagement du FMI, mais cette collaboration n'a pas été systématiquement réalisée. Dans les pays où un représentant résident est désigné, il existe un mécanisme formel ou informel de consultation, avec ou sans la participation du gouvernement hôte. Néanmoins, les agences partenaires considèrent souvent que le dialogue n'a pas été suffisamment interactif et que le personnel du FMI n'a pas été disposé à engager un dialogue ouvert sur la stratégie. La collaboration n'a souvent pas dépassé le partage de l'information. On craint en particulier qu'un certain nombre de chevauchements aient eu lieu dans la fourniture de l'assistance technique et que les efforts conjoints n'aient pas été suffisants pour identifier les sources de résistance politique aux réformes, la recherche de solutions réalistes ou la réalisation d'une stratégie permettant la progression de réformes politiquement adéquates.

5. *Gestion des ressources humaines*

- Bien que les chefs de mission et les représentants résidents travaillant sur les SFC soient généralement perçus comme efficaces et résolus à faire une différence, le FMI éprouve depuis longtemps des difficultés à attirer plus largement du personnel expérimenté dans les activités plus larges des SFC et cela a diminué la qualité du soutien qu'il fournit aux membres des SFC. Compte tenu de la priorité que l'institution accorde aux pays avancés et aux pays à caractère systémique, et compte tenu des antécédents de la plupart des économistes du FMI, les experts les plus performants se sont tournés vers des économies importantes ou avancées. Cette tendance a été perpétuée par la perception (étayée par les dossiers de promotion) que le travail de SFC est sous-évalué par l'institution et n'améliore pas sa carrière. En outre, en dépit de sa nature à forte intensité de main-d'œuvre, ce travail n'a pas reçu de personnel supplémentaire, ce qui réduit encore son attrait en tant que pays potentiel. Pour leur part, les responsables nationaux se plaignent du taux élevé de rotation et de l'inexpérience des membres de l'équipe. Bien que la nécessité d'inciter le personnel à travailler sur les SFC soit reconnue depuis longtemps et que certaines mesures concrètes aient été introduites, en particulier dans les départements concernés, ces difficultés persistent.

6. *Gestion des problèmes de sécurité dans les endroits à haut risque*

- La politique de sécurité du FMI, avec des seuils de sécurité plus élevés que ceux appliqués par de nombreux partenaires au développement, a suscité des frustrations parmi les fonctionnaires des pays touchés par les interdictions de voyager et les tensions entre partenaires qui continuent à opérer dans des pays où le FMI est absent. Les décisions du FMI concernant le déploiement du personnel dans un pays à haut risque (HRL3) (six pays actuellement) impliquent de faire peser le risque de sécurité (déterminé par les services de sécurité) par rapport à « la criticité de l'activité prévue » et activité sur le terrain (par opposition à ailleurs). » En pratique, la direction n'a

approuvé aucune mission de surveillance, de programme ou d'assistance technique dans ces pays. Étant donné que de nombreux partenaires y travaillent et que l'engagement du FMI est largement reconnu comme essentiel, la décision de ne pas déployer du personnel sur le terrain semble refléter, au moins en partie, une faible estimation de l'importance de la présence sur le terrain. Les autorités des pays dits HRL3 se plaignent de l'inefficacité et de la perturbation de la collaboration avec le FMI dans les pays tiers.

Recommandations du rapport :

- La direction et le Conseil d'administration devraient réaffirmer que le travail sur les États fragiles est une priorité absolue pour le FMI, en publiant une déclaration d'importance, pour que le CMFI l'approuve, d'orienter le travail du Fonds sur les États fragiles. En tant que membre de la communauté internationale, le FMI doit travailler avec les partenaires dans le cadre d'un engagement commun, en jouant ses rôles critiques largement acceptés et valorisés. Une déclaration publiée par la direction et le Conseil d'administration et approuvée par le Comité monétaire et financier international (CMFI) témoignerait de l'engagement du FMI à jouer pleinement son rôle. Une telle déclaration devrait incarner l'idée que la stabilité macroéconomique et la mise en place d'institutions essentielles relèvent entièrement du mandat du FMI; que les crises dans de nombreux États fragiles ne sont pas seulement humanitaires mais aussi économiques, avec de graves implications régionales et potentiellement mondiales; et que les États fragiles, compte tenu de la complexité et de l'énormité de leurs défis, méritent et exigent le meilleur que le FMI puisse offrir, exigeant un engagement patient et soutenu.
- La direction devrait donner plus de continuité et d'importance aux travaux du FMI sur les États fragiles en mettant en place un mécanisme institutionnel efficace doté du mandat et du pouvoir de coordonner et de promouvoir ce travail. Les efforts déployés par le passé pour renforcer les activités du FMI dans le domaine de la SFC n'ont pas été soutenus faute de consensus clair au sein de l'institution, de sorte que la mise en œuvre a trop dépendu des individus. Le travail prend le relais lorsque les personnes en charge développent un intérêt et une expertise, et décroissent lorsqu'elles sont remplacées par celles qui le sont moins. La mise en place d'un mécanisme institutionnel efficace pour assurer la continuité et l'importance du travail permettrait de renforcer les perspectives d'engagement fiable dans le travail avec les SFC.
- Pour le travail sur les États fragiles, le FMI devrait s'appuyer sur les initiatives en cours des départements régionaux pour élaborer des stratégies de pays tournées vers l'avenir, intégrant les rôles de conseiller politique, de soutien financier et de renforcement des capacités. Ces stratégies fourniraient une plate-forme pour impliquer plus activement les directeurs exécutifs concernés et un cadre plus solide pour collaborer avec les partenaires au développement. Pour être efficaces, les travaux du FMI sur les États fragiles doivent s'inscrire dans une stratégie prospective et être intégrés aux efforts concertés de la communauté internationale.
- Le FMI devrait adapter ses outils de prêt de manière à apporter un soutien financier plus durable aux États fragiles, y compris à ceux qui ont du mal à satisfaire aux conditions de la tranche supérieure, et à s'engager de manière proactive avec des arriérés extérieurs dus aux créanciers officiels, y compris le FMI. La mise en place

d'une facilité spéciale adaptée aux besoins des FSC pour un financement plus flexible et à plus long terme ou sous forme de don enverrait un signal fort de l'engagement du FMI en faveur des FSC, mais il n'est pas clair si des ressources à ce sujet pourraient être mobilisées par les adhérents. Si un instrument spécifique s'avère impossible à mettre en place, une approche plus pragmatique pourrait consister à trouver des moyens de modifier les instruments existants pour mieux répondre aux besoins des FSC, même si le FMI doit encore mobiliser des ressources supplémentaires. L'examen en cours des mécanismes de pays à faible revenu du FMI offre l'occasion d'envisager des approches alternatives.

- Le FMI devrait prendre des mesures concrètes pour accroître l'impact de son soutien au développement des capacités dans les États fragiles, notamment en faisant appel à des experts sur le terrain, en utilisant des outils d'évaluation d'impact réalistes et en s'efforçant de disposer de ressources financières adéquates pour un travail de développement des capacités dans ces pays. Un soutien important à la mise en œuvre sur le terrain, y compris le recours à des conseillers résidents de longue durée, est coûteux et nécessite un engagement à long terme, mais semble être le mode de prestation le plus efficace dans un environnement de faible capacité. L'utilisation accrue des outils d'évaluation d'impact est la bienvenue, mais doit tenir compte des caractéristiques des FSC, où les rendements peuvent être plus longs à réaliser. Le FMI devrait trouver des moyens d'utiliser de manière plus flexible les fonds d'assistance technique fournis par les donateurs, qui peuvent exprimer leur préférence pour les bénéficiaires ou prescrire la manière dont les fonds doivent être utilisés.
- Le FMI devrait prendre des mesures pour inciter un personnel de qualité et expérimenté à travailler dans des états fragiles individuels, s'assurer que des ressources adéquates sont allouées pour soutenir leur travail, et trouver des façons pragmatiques pour augmenter la présence sur le terrain dans des endroits à haut risque tout en prenant les mesures nécessaires de sécurité même si onéreuses. Le travail dans les FSC peut être particulièrement exigeant en terme d'intensité, de voyages fréquents et de risques de sécurité. Pour rendre ces postes plus attirants, tout en offrant des encouragements financiers et professionnels le FMI devrait prendre des mesures pour s'assurer que des ressources adéquates en personnel sont offertes au travail sur le terrain dans les états fragiles.