

BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION (BIE)

PROJET DE TERMES DE RÉFÉRENCE POUR UNE ÉVALUATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DU FMI

5 novembre 2003

Le présent projet définit les grands axes d'une évaluation de l'assistance technique du FMI qui sera réalisée par le BIE afin d'élaborer des recommandations opérationnelles propres à accroître la valeur de cette activité dans le contexte global du mandat du FMI. Il présente un bref aperçu du contexte général de l'évaluation, détermine les principaux domaines à prendre en compte et examine les efforts d'évaluation antérieurs, y compris les recommandations qui en ont découlé et les suites données. À la lumière de ce qui précède, la section finale décrit la structure de l'évaluation proposée par le BIE.

I. CONTEXTE GÉNÉRAL

Le FMI a de tout temps fourni à ses membres un volume important d'assistance technique. Mesurées en années-personnes, les activités d'assistance technique sur le terrain représentent environ 18 % des ressources totales des départements géographiques et des départements fonctionnels spécialisés¹.

Les objectifs déclarés de l'assistance technique du FMI ont été clairement énoncés dans la dernière Déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI : «Conformément à l'article premier des Statuts du FMI, l'objectif de son programme d'assistance technique est de contribuer au développement des ressources productives des pays membres en accroissant l'efficacité de la politique économique et de la gestion financière. Le programme d'assistance technique du FMI prévoit à cet effet deux grandes lignes d'action. Premièrement, l'assistance technique du FMI vise, pour sa plus grande part, à soutenir les efforts que déploient ses membres en vue de renforcer les moyens — tant humains qu'institutionnels — dont ils disposent pour élaborer et appliquer des politiques macroéconomiques, financières et structurelles viables, axées sur la croissance et efficaces dans la lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, le FMI aide les pays à concevoir de bonnes réformes macroéconomiques et

¹ Les départements fonctionnels spécialisés comprennent le Département des finances publiques, le Département des marchés de capitaux internationaux, l'Institut du FMI, le Département juridique, le Département des systèmes monétaires et financiers, le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, le Département des études, le Département des statistiques et le Département financier. Dans la mesure où certaines activités préparatoires ont lieu au siège, ce pourcentage risque de sous-estimer le volume total de l'assistance technique offerte.

structurelles, sur la base des leçons que d'autres pays ont tirées de l'expérience de problèmes économiques analogues»².

Dans la poursuite de ces objectifs, la forme des activités d'assistance technique du FMI a évolué avec le temps. Au début des années 90, une part importante de cette assistance était attribuée aux pays en transition et visait à les aider à élaborer les institutions et les politiques propices à une économie de marché. Depuis la fin des années 90, le FMI consacre une part plus importante de ses ressources à la réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiant de la FRPC, y compris pour l'amélioration de la gestion des affaires publiques. La prévention des crises, la résolution et la gestion des crises, et les accords régionaux ou ceux conclu avec les pays sortant d'un conflit ont aussi bénéficié d'une plus grande attention. S'agissant de la répartition régionale actuelle de l'assistance technique, l'Asie et l'Afrique reçoivent chacune environ 25 % des ressources, suivies par l'Europe (surtout les pays en transition) avec 20 % et l'Amérique latine et le Moyen-Orient (10 % chacun).

II. QUESTIONS À EXAMINER

Pour définir dans quelle mesure l'assistance technique du FMI atteint les objectifs fixés et, le cas échéant, déterminer les correctifs à apporter, il est utile de définir les étapes du processus de l'assistance technique et de poser trois questions fondamentales. Premièrement, la répartition des ressources est-elle propice à la réalisation de ces objectifs? Deuxièmement, quelle est l'efficacité de la prestation de l'assistance technique pendant la période de mise en œuvre? Troisièmement, quel a été l'impact de l'assistance technique et comment est-il mesuré et contrôlé? Quelles ont été les retombées du programme, tant à court terme que dans la période qui a suivi, c'est-à-dire après la fin des financements, et quels sont les facteurs qui déterminent la durabilité des avantages obtenus? Ce sont là les trois questions que nous examinerons ci-après³.

Pertinence et établissement des priorités des programmes d'assistance technique. Comment l'aide est-elle attribuée?

Les principaux outils utilisés par le FMI pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus sont les prêts à l'appui des ajustements, les activités de surveillance et de diagnostic connexes telles que les rapports sur l'observation des normes et codes (RONC), les Programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) ainsi que la prestation de l'assistance technique. L'établissement des priorités dans l'affectation des ressources de l'assistance technique (entre les pays et entre diverses activités au sein de chaque pays) et la conjugaison des

² «Déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI» (1^{er} avril 2001) et annexe I.

³ Ces critères d'analyse sont conformes à ceux utilisés par le Comité d'aide au développement (CAD) pour évaluer l'aide au développement : pertinence, efficacité et efficience, et impact.

ressources de l'assistance technique avec celles des autres outils précités afin de contribuer le plus efficacement possible à l'atteinte des objectifs globaux de l'institution constituent une des questions clés à évaluer.

Idéalement, un programme d'assistance technique devrait découler de la stratégie à moyen terme appliquée par le FMI à l'appui d'un pays membre (élaborée conjointement avec les autorités de ce pays) dans ses principaux domaines de compétence. Le principe organisationnel (définition de l'assistance technique pertinente) devrait être d'éviter qu'un manque de connaissances ou de savoir-faire ne devienne un obstacle critique sur la voie de la mise en œuvre de réformes clés dans le cadre de cette stratégie. Un tel obstacle pourrait nuire par exemple à la conception de meilleures politiques, à la mise en place des institutions requises pour mettre en œuvre et soutenir ces politiques et à l'adoption des lois et règlements nécessaires pour permettre aux institutions de s'acquitter de leur mandat.

Des compétences particulières peuvent être requises pour accroître l'aptitude des autorités à concevoir les réformes nécessaires. En pareil cas, l'assistance technique tend à prendre la forme d'activités à court terme axées sur un objectif très précis. Toutefois, il peut également s'avérer nécessaire, compte tenu du niveau de développement des institutions, d'appuyer la mise en œuvre des programmes et des conseils stratégiques ou d'accroître l'aptitude des pays à établir leurs propres diagnostics. Ces activités relèvent davantage du domaine du renforcement des moyens et exigent souvent des activités d'assistance technique à plus long terme ainsi qu'un suivi. L'établissement d'un équilibre approprié entre les activités à court et à long terme et la surveillance de la façon dont elles agissent les unes sur les autres ainsi qu'avec les autres instruments du FMI au fil du temps constitue un défi de taille dans la conception d'un programme d'assistance technique global (la figure 1 illustre les liens qui unissent l'assistance technique et les autres instruments du FMI).

Il convient au premier chef de s'interroger sur l'efficacité actuelle de ce processus. L'assistance technique offerte à un pays donné s'intègre-t-elle dans une stratégie à moyen terme dont il est possible de dériver des priorités cohérentes? La surveillance exercée permet-elle d'assurer une telle intégration? L'assistance technique n'est-elle au contraire qu'un amalgame d'activités disparates conçues pour répondre aux exigences diverses des programmes, du processus des RONC, du PESF, etc.? Comment parvient-on à faire les arbitrages nécessaires? Dans quelle mesure les autorités participent-elles au processus?

Efficacité et efficience de la prestation de l'assistance technique

La réalisation des objectifs de l'assistance technique dépendra également de l'efficacité et de l'efficience de la prestation de cette assistance pendant la période visée. Il importe de pouvoir compter sur un bon système de suivi et de contrôle, notamment pour les activités de plus longue durée, pour déterminer les correctifs que le FMI et les autorités doivent apporter en cours de route. Plusieurs questions se posent à cet égard : 1) Les objectifs intermédiaires ont-ils été atteints? 2) Avec quelle efficacité le FMI a-t-il assuré le suivi et le contrôle des ressources consacrées au programme et des résultats intermédiaires? 3) La nature de ces indicateurs et la manière d'évaluer les progrès accomplis sont-elles bien définies au départ?

4) Quelle a été l'efficacité du dialogue entretenu avec les autorités quant aux moyens d'assurer le succès de l'opération?

Évaluation ex post de l'impact

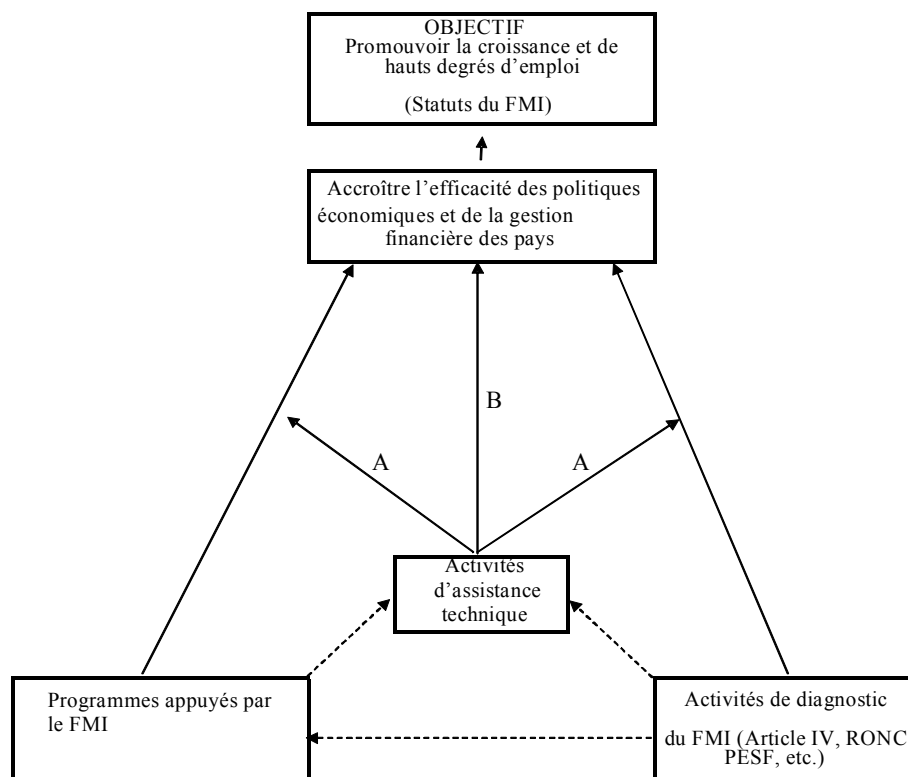
La plupart des activités de l'assistance technique ont, à dessein ou non, des répercussions qui se font sentir au delà de la période de prestation. Lorsque l'objectif visé est le renforcement des capacités, cet impact devient l'aune à laquelle se mesure le véritable succès du projet. L'aptitude du FMI à déterminer les facteurs influant sur la durabilité de ces avantages et à en surveiller systématiquement les effets devient importante en l'occurrence. Plusieurs questions se posent à cet égard : Quels ont été les impacts ex post des activités d'assistance technique et dans quelle mesure le FMI est-il parvenu à les évaluer par le passé? Quels sont les facteurs qui influent sur la durabilité; le FMI s'efforce-t-il de les identifier? Quel rôle l'appropriation du projet par le pays a-t-elle joué? Les activités d'assistance technique à court terme pourraient-elles, moyennant un apport modeste de ressources par le FMI, procurer de possibles avantages à plus long terme?

III. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DU FMI ET DU SUIVI

Le Bureau de la vérification et de l'inspection internes a procédé en 1999 à une évaluation complète de l'assistance technique du FMI englobant les activités du Département des finances publiques (FAD), du Département de la monnaie et des changes (MAE) et du Département des statistiques (STA)⁴. Plusieurs des questions évoquées ci-dessus ont été abordées dans le cadre de cette évaluation qui a fait largement usage de questionnaires préparés à l'intention des services du FMI, des experts-conseils et des administrations publiques ainsi que d'examens détaillés d'un échantillon de projets d'assistance technique choisis au hasard. Des missions ont été organisées pour déterminer la concordance des données fournies par les diverses parties intéressées.

⁴ Le Département de la monnaie et des changes a subi une réorganisation en 2003 et s'appelle désormais Département des systèmes monétaires et financiers (MFD).

Figure 1. Comment l'assistance technique interagit-elle avec les autres instruments du FMI pour assurer la réalisation des objectifs de l'Institution?



L'assistance technique contribue à la réalisation des objectifs du FMI de diverses façons :

- en favorisant la mise en œuvre des programmes appuyés par le FMI et des conseils stratégiques émanant des activités de diagnostic du FMI (A);
- en intervenant indépendamment des programmes ou des activités de diagnostic (B), notamment
 - en fournissant des conseils stratégiques directs;
 - en appuyant le renforcement des capacités des pays en matière d'élaboration des politiques;
 - en formulant des politiques et en les mettant en œuvre.

Principales conclusions

Voici quelles ont été les principales conclusions de cette étude :

- L'assistance technique est très appréciée par les membres du FMI qui souhaitent en obtenir davantage.

- L'assistance technique du FMI est certes très prisée pour les conseils et les recommandations qui en résultent, mais l'engagement des pays membres et le suivi laissent beaucoup à désirer, et c'est l'une des raisons pour lesquelles l'impact de cette assistance est jugé insatisfaisant pour le tiers des projets environ.
- En règle générale, l'assistance fournie par les missions des services du FMI semble avoir plus de chances d'être efficace que celle des experts détachés pendant une période prolongée.
- S'il est vrai que la suite donnée aux conseils et les résultats obtenus dépendent essentiellement de l'engagement des autorités du pays bénéficiaire, on peut améliorer considérablement l'impact potentiel de l'assistance technique par des mesures qui sont du ressort du FMI.
- Il n'existe qu'un lien ténu entre la surveillance exercée par le FMI et l'assistance technique, qui vise plus souvent à résoudre des problèmes qu'à les prévenir.
- Le FMI n'a pas de politique officielle d'assistance technique. Il fait peu d'évaluations, communique rarement les résultats à la direction ou au Conseil d'administration, et ne publie guère les leçons apprises.

L'évaluation des projets d'assistance technique choisis a révélé que les plus efficaces sont probablement ceux qui partagent les caractéristiques suivantes : les autorités y participent activement et les prennent en mains; la communication est excellente entre les prestataires et les bénéficiaires de l'assistance; le projet s'inscrit dans un cadre de politique économique plus large; les experts sont bien préparés; la préparation du projet et les recommandations correspondent exactement aux objectifs visés; le suivi fait l'objet d'une attention particulière. Ni l'existence d'un programme appuyé par le FMI ni la présence d'un représentant résident ne semblent avoir de conséquence statistiquement majeure quant à l'impact de l'assistance technique.

Recommandations

Voici les principales recommandations :

1. *Importance de lier plus étroitement l'évaluation des priorités de l'assistance technique et les décisions relatives à la répartition des ressources aux activités de surveillance du FMI.* Cet aspect devrait revêtir une importance particulière à mesure que le FMI s'efforce de promouvoir la mise en œuvre de normes et de codes internationaux ayant trait aux statistiques, à la transparence de la gestion des finances publiques et à la transparence des politiques monétaire et financière. Le FMI devra à cette fin modifier l'orientation de son assistance technique au profit de la prévention, au lieu de mettre l'accent, comme il le fait actuellement, sur la correction des problèmes. Le BIE a recommandé que le Conseil d'administration et la Direction du FMI adoptent des orientations claires reposant sur

le principe que l'organisation doit passer du stade de l'«assistance technique» à celui de la «consultation et de la coopération» techniques.

2. *Intégration plus étroite de la coopération technique, de la surveillance du FMI et de son programme de travail.* Le BIE a recommandé que les missions consacrées à l'article IV effectuent des *consultations techniques* auprès de tous les membres pour évaluer les succès remportés dans la mise en œuvre des conseils techniques du FMI ainsi que leurs besoins futurs en cette matière. Dans le cas des pays qui demandent beaucoup d'assistance technique, les services du FMI devraient travailler avec les autorités à l'élaboration d'un «*plan de coopération*» situant dans un cadre à moyen terme les besoins de coopération avec le FMI.

3. *L'assistance technique devrait être limitée aux domaines dans lesquels le FMI dispose d'un avantage comparatif.* On devrait accorder plus d'importance aux projets qui répondent le mieux aux objectifs fondamentaux du FMI et à ceux dont les autorités se sont engagées fermement à appliquer les recommandations. Il conviendrait de mettre fin à cette coopération si, malgré tous les efforts du FMI, cet engagement fait défaut.

4. *Le FMI peut accroître la probabilité d'une bonne mise en œuvre des conseils qu'il prodigue en améliorant ses pratiques de coopération technique.* Le FMI doit chercher à obtenir une collaboration beaucoup plus étroite des autorités nationales à toutes les étapes des projets : définition, choix du mode de prestation, choix des experts, élaboration du mandat, surveillance, suivi de la mise en œuvre des recommandations et évaluation finale des résultats.

5. *Les demandes futures de services d'experts-conseils à long terme ainsi que les compétences de ces experts doivent faire l'objet d'un examen plus attentif* et il convient d'accorder une plus grande importance aux projets à court terme et à l'emploi d'experts itinérants. Le processus de recrutement des experts devrait être élargi afin de trouver un plus grand nombre de candidats qui, en plus des compétences techniques requises, possèdent d'excellentes aptitudes pour l'enseignement et la communication, connaissent la langue du pays et justifient d'une expérience suffisante de travail dans des pays ayant un niveau de développement comparable à celui où ils seront affectés.

6. *Les missions d'assistance technique devraient collaborer plus étroitement avec les autorités nationales pour préparer le programme de travail* avant le départ, formuler les recommandations sur le terrain, suivre la mise en œuvre de ces recommandations, et évaluer les résultats après le retour au siège.

Les administrateurs ont manifesté leur appui pour les recommandations visant l'intégration de l'assistance technique dans le cadre stratégique général et le processus de surveillance propres à chaque pays, l'amélioration du suivi et de la mise en œuvre des recommandations, le renforcement de la coordination entre les fournisseurs d'assistance technique et les autorités nationales, et l'amélioration de la sélection et de la formation des experts. Ils ont toutefois mis en garde contre le risque d'alourdir indûment le processus des consultations au titre de l'article IV. Il ne leur paraissait par ailleurs pas indiqué de se lier par des engagements

sur des programmes d'assistance technique à moyen terme qui risqueraient d'empêcher le FMI de répondre avec toute la souplesse nécessaire à l'évolution de la situation.

Suivi et examen de 2002 par le Bureau de la gestion de l'assistance technique

Plusieurs projets ont été lancés dans la foulée des recommandations du rapport du Bureau de la vérification et de l'inspection internes. Premièrement, le FMI a publié en avril 2001 une déclaration de principe sur l'assistance technique⁵ dans laquelle il a insisté sur le renforcement de l'internalisation des programmes et sur la tenue de consultations étroites avec les autorités nationales afin de créer les conditions propices à l'utilisation efficace des experts. Il a également préconisé un examen des projets passés et présents d'assistance technique, et notamment de la mise en œuvre par les pays des recommandations formulées, ainsi qu'une évaluation des besoins futurs en la matière.

Deuxièmement, afin de mieux intégrer l'assistance technique et la surveillance, le FMI a procédé, dans le cadre de ses activités de surveillance, à des consultations techniques pilotes comportant notamment un examen des projets d'assistance technique antérieurs et des accords sur les priorités futures. Pour les pays qui ont de grands besoins d'assistance technique, le FMI a entrepris d'élaborer des plans pilotes complets de coopération technique à moyen terme dont il s'est proposé de s'entretenir avec les autorités concernées.

Troisièmement, on a mis en place en 2000 une batterie de critères et de principes directeurs pour l'établissement des priorités (intégrés dans la version révisée de la déclaration de principe d'avril 2001) pour faire en sorte que ces dernières s'inscrivent dans les domaines de compétence spécifiques du FMI, ses principaux domaines d'activités et ses principales initiatives de politique générale. L'efficacité démontrée des pays dans l'utilisation de l'assistance technique et l'engagement manifesté en faveur de la mise en œuvre des réformes recommandées allaient désormais devenir des critères essentiels⁶.

Quatrièmement, comme l'assistance technique offerte par le Département juridique (LEG) n'était pas incluse dans l'évaluation de 1999, on a procédé à une évaluation spéciale de cette

⁵ «Déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI», op. cit.

⁶ Ces critères sont décrits dans la déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI d'avril 2001 (annexe I). Ils servent essentiellement à déterminer les principaux domaines d'action et les principales initiatives de politique générale. Les domaines d'action sont la prévention des crises, la lutte contre la pauvreté (pays qui bénéficient de la FRPC), la résolution des crises, les efforts engagés à l'issue de situations de conflit et les accords régionaux. Les initiatives de politique générale comprennent notamment le suivi de l'assistance technique ayant trait aux normes et aux codes, au PESF, à l'initiative PPTE, aux mesures de diligence pour veiller à la bonne utilisation des ressources du FMI, aux places financières offshore et aux réformes des activités gouvernementales et au renforcement des capacités.

catégorie d'activités qui a conduit à une conclusion principale semblable à celle de l'évaluation de 1999. Nonobstant la grande qualité des conseils prodigués, leur mise en œuvre finale et, par voie de conséquence, leur impact global, n'ont été que modérés du fait de la faible internalisation du projet par les autorités.

Cinquièmement, la Direction du FMI, consciente de l'impact de l'assistance technique sur la réalisation du mandat principal du FMI, a décidé en juin 2001 de transformer l'ancien Secrétariat à l'assistance technique en un organe distinct dépendant du bureau du Directeur général. Le Secrétariat a été élargi et rebaptisé Bureau de la gestion de l'assistance technique.

Le Bureau de la gestion de l'assistance technique a entrepris une série d'activités visant à normaliser l'ensemble des activités de contrôle et d'évaluation du FMI ainsi qu'un futur programme d'évaluations ex post visant des domaines ou des projets particuliers d'assistance technique. En juin 2002, il a préparé un rapport sur la stratégie et l'expérience du FMI en matière d'assistance technique intitulé «*Review of TA policy and experience*» décrivant les progrès accomplis depuis l'évaluation de 1999⁷. Voici quelles ont été les principales constatations et recommandations de cet examen :

- Les critères utilisés pour établir les priorités ont permis de répartir les ressources de l'assistance technique avec plus de transparence et d'efficacité, compte tenu d'une situation où la demande d'assistance excède continuellement l'offre.
- Les 29 consultations techniques ont donné des résultats décevants. Les départements fournissant de l'assistance technique ont indiqué que ces consultations n'avaient pas eu une incidence utile sur la qualité de leur propre processus de planification. Les départements géographiques ont indiqué que leurs échanges de vues avec les autorités avaient été moins fructueux que prévu. À la lumière de ces constatations, et de la complexité déjà perçue des consultations au titre de l'article IV, le rapport a recommandé que l'on mette fin à ces consultations.
- Les nouveaux critères d'établissement des priorités, qui prévoient des entretiens approfondis axés sur les besoins particuliers des pays entre les départements géographiques et ceux chargés de fournir l'assistance technique dans le contexte du plan annuel d'affectation des ressources, devraient s'avérer plus utiles que les consultations techniques pour centrer la prestation des services d'assistance technique sur les besoins des pays. (Ainsi, le défi principal consiste à faire en sorte que les plans annuels d'affectation des ressources définissent clairement les objectifs stratégiques qui constituent la raison d'être du programme.)

⁷ Fonds monétaire international (2002), «Review of TA Policy and Experience», rapport SM/02/180, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.imf.org/external/np/ta/2002/eng/061202.pdf.

- Prenant acte de l'importance accrue attachée au contrôle et à l'évaluation lors des entretiens tenus à l'occasion des réunions antérieures du Conseil, les départements chargés de fournir l'assistance technique ont renforcé leurs activités dans ces domaines. Ces changements ont eu une incidence positive sur leur aptitude à évaluer l'efficacité de l'assistance technique. Les départements ont à l'occasion procédé à des évaluations thématiques, régionales ou nationales.

Les discussions au sein du Conseil d'administration ont notamment eu pour résultat d'inciter les administrateurs à demander une évaluation plus officielle de l'efficacité de l'assistance technique et de son impact, dans le contexte d'un programme à moyen terme d'évaluation ex post. Pour répondre à cette demande, le Bureau de la gestion de l'assistance technique et les différents départements chargés de fournir cette assistance ont récemment préparé un programme d'évaluation triennal prospectif. Ce programme prévoit tout un ensemble d'activités qui vont de l'évaluation complète de vastes échantillons de pays à l'étude d'un domaine d'action particulier, portant sur un petit échantillon de pays, en passant par l'évaluation des centres régionaux d'assistance technique et par les études de cas portant sur des pays ou sur des secteurs. Ces évaluations pourront par exemple porter sur l'assistance technique pour la gestion des dépenses publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne, sur l'assistance technique offerte par les centres régionaux, sur celle qui a trait à la lutte contre le blanchiment des capitaux ou sur celle qui est destinée aux pays engagés dans la réforme de leur commerce extérieur. L'assistance offerte dans les domaines visés par cette évaluation est estimée à 150 années-personnes.

IV. LIGNES DIRECTRICES DE L'ÉVALUATION PROPOSÉE

L'évaluation proposée mettra l'accent sur certaines des questions soulevées dans la section II, y compris l'évaluation des mesures de suivi mises en œuvre depuis l'évaluation de 1999. Elle s'intéressera en particulier à l'affectation des ressources d'assistance technique, à la prestation des services d'assistance technique aux pays membres, et aux questions liées à l'évaluation ex post et à la prise en compte des conclusions de cette évaluation pour l'affectation et la gestion des ressources futures d'assistance technique. Elle examinera par ailleurs comment le système interne d'incitation influe sur l'efficacité de l'assistance technique. L'évaluation sera structurée comme suit :

1. Tendances de l'affectation des ressources et de la prestation des services d'assistance technique

Cette partie de l'étude portera sur la façon dont le FMI affecte globalement ses ressources. En utilisant une base de données portant sur les activités d'assistance technique des six dernières années, on examinera :

- l'évolution du partage des ressources entre les bénéficiaires principaux et entre les régions (y compris l'affectation en fonction des résultats économiques);

- la composition par sujet;
- la part de l'assistance technique accordée aux pays sortant d'un conflit;
- l'incidence de la mise en application des nouveaux critères d'établissement des priorités établis au cours de l'année financière 2001;
- l'existence de possibles discontinuités au niveau national qui pourraient traduire une réaction à l'évolution des économies nationales (efforts de réforme, internalisation, etc.).

2. Comment les décisions ayant trait à l'affectation des ressources d'assistance technique du FMI sont-elles prises?

Cette partie de l'étude portera sur la façon dont sont choisis les bénéficiaires de l'assistance technique et les secteurs qui doivent retenir l'attention. On étudiera l'application, pour un groupe de bénéficiaires de l'assistance technique, d'un échantillon d'une vingtaine de plans récents d'affectation des ressources en vertu desquels ont été prises les décisions finales quant au choix des pays admissibles. À cet examen s'ajouteront des entrevues et un examen de documents internes et de rapports des services du FMI qui permettront de mieux saisir comment les interactions entre les divers intervenants (par exemple, les départements géographiques et les départements fournissant de l'assistance technique, les gestionnaires, les autorités nationales et le Conseil d'administration) influent sur la répartition et la composition des ressources d'assistance technique attribuées aux États membres du FMI. On examinera enfin les plans d'affectation des pays qui reçoivent peu de ces ressources, et les raisons qui justifient cet état de fait.

Voici quelques-unes des questions précises qui seront examinées :

- Comment détermine-t-on le total des ressources consacrées à l'assistance technique par les principaux départements chargés de fournir cette assistance? Comment décide-t-on de la répartition entre les pays? Comment les différents départements (départements géographiques, départements fournissant de l'assistance technique, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques) interagissent-ils les uns sur les autres et dans quel ordre ces interactions se déroulent-elles?
- Comment les priorités de l'assistance technique sont-elles définies dans un pays donné? Dans quelle mesure ces priorités reflètent-elles la nécessité pour les services du FMI d'accroître leurs propres connaissances? La surveillance permet-elle d'élaborer une stratégie à moyen terme utile pour la définition des besoins et des priorités de l'assistance technique? Si tel est le cas, combien de fois observe-t-on une rupture entre les priorités de l'assistance technique et la surveillance? Quelles sont les raisons précises pour lesquelles les consultations techniques menées sur l'assistance technique dans le cadre des activités de surveillance (une recommandation de l'évaluation de 1999) n'ont pas donné les résultats prévus et ont dû être abandonnées?

Existe-t-il d'autres moyens de mieux lier l'assistance technique aux activités de surveillance?

- De quelle manière les autorités nationales participent-elles au processus? L'internalisation des programmes est-elle suffisante?
- Comment les priorités du FMI et les priorités nationales influent-elles sur l'affectation des ressources d'assistance technique *par objectif ou par domaine d'action*? Les critères adoptés au cours des deux dernières années ont-ils facilité l'établissement des priorités? Y en a-t-il trop ou trop peu?
- Quel rôle les instruments de diagnostic et les politiques mis en place par le FMI au cours des quelques dernières années (par exemple, PESF, RONC, évaluation des flux de capitaux publics, évaluation des mesures de diligence, etc.) ont-ils joué dans la prise des décisions concernant l'affectation des ressources d'assistance technique?
- Comment les décisions concernant les modalités de prestation des services d'assistance technique sont-elles prises (par exemple, choix entre interventions à court ou à moyen terme, liens avec d'autres prestataires d'assistance technique, etc.)?
- L'assistance technique est-elle offerte trop tôt par rapport à l'ensemble des autres interventions stratégiques? Est-elle offerte dans le but unique de maintenir une «présence» dans le pays ou de faire un geste en l'absence d'un programme concret?
- Quelles ont été les répercussions des évaluations passées de l'assistance technique offerte à un pays donné sur les décisions d'affectation?

3. L'étape de la prestation

Cette partie de l'étude portera sur *la prestation* de l'assistance technique du FMI. Elle exigera l'examen de la pertinence de l'assistance compte tenu des circonstances propres à chaque pays, ainsi que de l'efficacité de la prestation de cette assistance. Cet examen sera effectué en grande partie sous l'angle du pays bénéficiaire (le «client»). On sélectionnera un groupe de 5 ou 6 études de cas sur un total possible de 20 afin d'évaluer de quelle manière les ressources d'assistance technique attribuées sont utilisées. Les pays choisis auront bénéficié, au cours de la période à l'étude, d'un volume important de ressources et devraient refléter une gamme de situations (par exemple, admissibles ou non à la FRPC, économies en transition).

Les membres du BIE devront se rendre dans les pays et peut-être avoir recours à l'assistance d'experts locaux pour évaluer «sur le terrain» de quelle manière l'assistance technique est fournie. Cette portion de l'évaluation exigera une analyse en profondeur de projets d'assistance technique particuliers approuvés au cours des deux dernières années, ainsi que des entrevues avec les bénéficiaires et les prestataires de l'assistance technique du FMI et

avec les membres des services du FMI travaillant dans les domaines connexes (par exemple, la surveillance).

Voici quelques-unes des questions qui devront être abordées :

- Les interventions d'assistance technique sont-elles structurées de manière à se prêter à des évaluations (de leur mise en œuvre et de leur impact) au fil du temps? Définissent-elles explicitement *a priori* les critères en vertu desquels seront évalués la mise en œuvre et l'impact (résultats intermédiaires, mesures de l'impact final, points de repère initiaux)?
- Comment le prestataire d'assistance technique est-il choisi (services du FMI ou experts-conseils de l'extérieur)? Quel rôle le bénéficiaire joue-t-il dans cette décision?
- Comment l'assistance technique fournie se mesure-t-elle par rapport à la stratégie originale adoptée? Comment les écarts s'expliquent-ils? Sont-ils dus à des causes intrinsèques ou attribuables au pays?
- Existe-t-il une communauté de vues suffisante entre le FMI et les autorités du pays bénéficiaire quant à la méthode d'exécution du programme qui permettra d'en tirer un maximum d'impact?
- Les départements assurent-ils un suivi des résultats et des indicateurs de la réussite des projets *pendant* leur exécution? Dans l'affirmative, comment procèdent-ils? Comment les besoins de correctifs à mi-parcours sont-ils déterminés par les départements fournissant de l'assistance technique et par le pays bénéficiaire? Comment l'assistance technique s'est-elle adaptée aux lacunes ou aux circonstances imprévues?
- Le FMI tient-il compte des sources d'assistance de rechange pour offrir le maximum d'avantages aux pays membres, conformément au principe de l'avantage comparatif? Comment l'assistance technique du FMI s'intègre-t-elle dans le cadre plus vaste du renforcement des capacités du pays ou des efforts des donateurs? Dans quelle mesure le FMI coordonne-t-il son assistance technique avec celle offerte par la Banque mondiale, d'autres institutions financières internationales ou des bailleurs de fonds bilatéraux?

4. Évaluation ex post et retour d'information

En nous inspirant des projets d'assistance du sous-ensemble sélectionné pour les études de cas (section 3), nous examinerons les questions suivantes :

- a) Comment le FMI évalue-t-il l'impact ex post et utilise-t-il cette information au moment de faire des choix futurs ayant trait à l'assistance technique?**

- Comment les départements ont-ils cherché à évaluer les résultats obtenus après l'achèvement des projets? Ces évaluations *ex post* constituent-elles un moyen objectif et utile d'assurer la reddition de comptes et la bonne gestion des ressources futures d'assistance technique? Dans quelle mesure les autorités nationales participent-elles à ce processus?
- Comment a-t-on cherché à mesurer les impacts à moyen terme (par exemple, les impacts institutionnels) des projets au-delà des résultats techniques à court terme?
- L'évaluation procure-t-elle au FMI des occasions suffisantes d'apprentissage et de mise en pratique de l'expérience acquise le moment venu de prendre des décisions concernant l'affectation des ressources d'assistance technique et les modalités de prestation futures? Y a-t-il encore moyen d'améliorer le processus?
- Quel rôle les représentants résidents du FMI ont-ils joué dans ce processus?

b) Quels ont été les résultats concrets? Existe-t-il des facteurs systémiques nuisibles ou favorables au bon déroulement des projets d'assistance technique?

- Comment les impacts à court et à moyen terme des activités d'assistance technique se mesurent-ils par rapport aux objectifs ultimes énoncés à l'origine? Observe-t-on des effets autres que ceux mentionnés dans les objectifs originaux? Existe-t-il des facteurs systémiques propres à expliquer les succès ou les échecs constatés applicables à l'ensemble des projets mis en œuvre dans un pays ou dans des secteurs ou domaines comparables de différents pays?
- Existe-t-il des facteurs systémiques propres à expliquer la durabilité des impacts au-delà de la période d'exécution du projet? L'internalisation est-elle un facteur important influant sur la détermination des autorités à suivre les conseils prodigués? Ces facteurs ont-ils été intégrés dans le plan original ou à l'occasion des ajustements de mi-parcours?
- Le système interne d'incitation est-il orienté vers la mise en œuvre utile et durable des projets d'assistance technique, notamment ceux à long terme?

V. PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE

L'évaluation portera principalement sur les activités d'assistance technique offertes et gérées directement à partir du siège du FMI, à Washington. Elle ne portera pas sur les activités des quatre centres régionaux d'assistance technique. Deux de ces centres sont de création récente; il s'agit des centres régionaux d'assistance technique en Afrique subsaharienne (AFRITAC) établis à la fin de 2002. Nous croyons qu'il est trop tôt pour évaluer leur performance. Les deux autres centres (le Centre régional d'assistance technique des Caraïbes et le Centre d'assistance technique financière du Pacifique) font l'objet d'une évaluation régulière et indépendante.

L'étude ne portera pas sur l'Institut du FMI dont les activités sont axées sur la formation dispensée non seulement à l'intention de fonctionnaires des pays membres, mais également, et dans une large mesure, à l'intention des agents des services du FMI. Son mandat est donc plus large et ses activités différentes des activités d'assistance technique qui doivent faire l'objet de la présente évaluation. Il pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'une évaluation distincte.

Comme mentionné plus tôt, la méthodologie et le fondement empirique de l'évaluation changent à mesure qu'elle franchit les diverses étapes prévues. La Section 1 (Tendances de l'affectation des ressources) s'appuiera sur la gamme des activités d'assistance technique offertes par les départements fonctionnels — FAD, MFD, STA et LEG — au cours des six dernières années. La section 2 (prise des décisions ayant trait à l'affectation des ressources d'assistance technique) mettra l'accent sur un échantillon couvrant les deux dernières années et un ensemble d'environ 20 pays représentatifs de diverses régions et degrés de développement, y compris des pays ayant bénéficié d'un volume élevé ou faible d'aide par rapport à la taille de leur économie. L'échantillon comprendra également des pays avec ou sans programmes. Cette variabilité enrichira l'analyse des facteurs qui déterminent l'affectation des ressources. On examinera des documents internes conduisant à la décision finale d'affectation des ressources d'assistance technique, et des entrevues seront organisées avec les agents participant à l'élaboration des plans d'affectation des pays examinés.

Les sections 3 (Prestation) et 4 (Impact et évaluation) nécessitent une analyse plus approfondie d'activités d'assistance technique particulières et des connaissances des pays et s'appuieront largement sur l'expérience acquise sur le terrain. Ces sections s'appuieront sur un échantillon de 5 à 6 pays sélectionnés dans le groupe dont il est question ci-dessus, en mettant l'accent sur ceux qui ont reçu un volume d'aide important. Elles s'appuieront sur des missions réalisées sur place et sur des entrevues conduites auprès de représentants des autorités directement liés aux activités d'assistance technique examinées.

L'évaluation envisagera également la possibilité de recourir à des méthodes complémentaires fondées sur une utilisation plus large de questionnaires. Par exemple, des questionnaires pourraient être envoyés à un échantillon d'experts-conseils ayant participé sur place à des activités d'assistance technique afin d'obtenir leur opinion sur certaines des questions soulevées aux sections 3 et 4.

Déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI

1^{er} avril 2001

Conformément à l'article premier des Statuts du FMI, l'objectif de son programme d'assistance technique est de contribuer au développement des ressources productives des pays membres en accroissant l'efficacité de la politique économique et de la gestion financière. Le programme d'assistance technique du FMI prévoit à cet effet deux grandes lignes d'action. Premièrement, l'assistance technique du FMI vise, pour sa plus grande part, à soutenir les efforts que déploient ses membres en vue de renforcer les moyens — tant humains qu'institutionnels — dont ils disposent pour élaborer et appliquer des politiques macroéconomiques, financières et structurelles viables, axées sur la croissance et efficaces dans la lutte contre la pauvreté. Deuxièmement, le FMI aide les pays à concevoir de bonnes réformes macroéconomiques et structurelles, sur la base des leçons que d'autres pays ont tirées de l'expérience de problèmes économiques analogues. Dans les deux cas, l'assistance technique du FMI implique une démarche coopérative par laquelle celui-ci partage avec ses pays membres, d'une manière qui leur soit durablement profitable, ses connaissances et l'expérience acquise sur le plan international.

Portée et nature

Le FMI cherche à fournir le plus efficacement et le plus rationnellement possible à ses pays membres une assistance technique dans ses principaux domaines de compétence, à savoir :

- l'élaboration et la gestion de la politique macroéconomique;
- la politique monétaire, les opérations de banque centrale, le système financier, les marchés des changes et la politique de change;
- la politique budgétaire, les finances publiques et leur gestion;
- les statistiques macroéconomiques, extérieures, budgétaires et financières.

Les domaines couverts, et l'importance qui leur est donnée, dépendent considérablement des problèmes rencontrés par le FMI dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et de ses activités liées aux programmes. C'est ainsi qu'il a récemment été amené à s'intéresser en particulier à la relation entre la croissance de haute qualité et la lutte contre la pauvreté.

Une description de l'assistance technique fournie par les départements fonctionnels du FMI et un résumé des domaines de compétence dans lesquels le FMI cherche à concentrer son assistance technique sont présentés en annexe. Les départements régionaux (ou géographiques) du FMI, qui sont responsables de la gestion des opérations de surveillance et de celles ayant trait aux programmes dans les divers pays, collaborent étroitement avec ses départements fonctionnels à la planification, à l'exécution, au contrôle et au suivi des activités d'assistance technique.

Mode de prestation. Les activités d'assistance technique revêtent diverses formes : missions de fonctionnaires du siège, détachement d'experts pour des périodes allant de quelques mois à quelques années (selon la nature des tâches à accomplir, les moyens dont le pays dispose et l'intérêt qu'il manifeste), préparation de rapports techniques ou diagnostics, cours de formation, séminaires et colloques, conseils et aide en ligne à partir du siège. L'assistance technique et la formation sont également fournies par des centres régionaux.

Recrutement d'experts. Le FMI met à la disposition de ses pays membres les services d'experts qualifiés qui font partie de son personnel ou qu'il recrute à l'extérieur. Dans ce dernier cas, il fait souvent appel à des agents, présents ou anciens, de ministères, institutions ou organismes de pays membres. Le FMI cherche à tenir à jour et à allonger la liste des experts auxquels il a recours pour ne pas manquer de spécialistes hautement qualifiés qui sont au fait des progrès techniques réalisés dans leurs domaines de compétence. Il utilise principalement ses contacts avec les banques centrales, les organismes de contrôle financier, les ministères des finances, les administrations fiscales ou douanières et les services de la statistique pour trouver les candidats répondant à ses exigences. À l'occasion, il a recours à des annonces lorsqu'il a besoin d'experts possédant des compétences très spécialisées ou rares. Les critères de recrutement des experts du FMI, qu'ils fassent partie de son personnel ou qu'ils soient recrutés à l'extérieur, comprennent la connaissance de la langue du pays, l'aptitude à la communication et le sens pédagogique. Tous les experts du FMI travaillent sous le contrôle et avec le soutien administratif des services du siège qui possèdent les compétences techniques correspondantes. Les représentants résidents du FMI entretiennent eux aussi des rapports étroits avec les experts pendant la durée de leur détachement. Il arrive qu'au cours de leurs missions, les fonctionnaires des départements géographiques assurent le suivi de l'application des recommandations formulées dans le cadre de l'assistance technique ainsi que des travaux des experts.

Collaboration avec les autres prestataires d'assistance. Le FMI a la ferme volonté de collaborer pleinement avec les autres prestataires d'assistance technique. Face à la diminution générale de l'aide publique au développement (APD), il est nécessaire d'éviter les doubles emplois et les chevauchements, et de veiller à ce que l'assistance technique soit fournie par les prestataires les plus compétents dans le cadre d'actions bien coordonnées. La nature limitée des services d'assistance technique offerts par le FMI se prête à une collaboration de ce type, qui permet aux travaux de ses experts d'être utilement complétés par les services et le matériel d'assistance technique procurés par d'autres prestataires.

Définition des priorités

Origine des demandes d'assistance technique. L'assistance technique du FMI est l'un des avantages et des droits que confère à un pays son appartenance à l'institution et n'a presque jamais aucun rapport avec la conditionnalité du FMI (elle ne saurait faire partie des exigences rattachées à un programme appuyé par le FMI).² Les pays sollicitent généralement l'assistance technique du FMI parce qu'ils estiment qu'elle peut les aider grandement à améliorer l'application de leurs politiques macroéconomiques. Comme indiqué ci-dessus, la

fonction de surveillance du FMI et ses activités liées aux programmes peuvent elles aussi engendrer des demandes d'assistance technique. Plus précisément, c'est souvent au cours des consultations au titre de l'article IV entre les représentants du FMI et les autorités nationales, ou dans le processus d'élaboration ou de suivi des programmes d'ajustement appuyés par le FMI, que les deux parties s'accordent à penser qu'un renforcement des capacités et de l'action menée s'impose, et définissent clairement les besoins d'assistance technique en la matière. Depuis quelque temps, le FMI insiste davantage sur l'importance d'une meilleure intégration de l'assistance technique à ses opérations de surveillance et à ses activités liées aux programmes. À cet égard, il souligne qu'il importe d'encourager les pays à déterminer bien à l'avance quels sont leurs besoins et leurs priorités en matière d'assistance technique, au lieu d'attendre pour le faire que des problèmes surgissent. Sous le sceau du partenariat, le FMI et les pays membres souscrivent donc davantage à une démarche où la «réaction» cède le pas à la «prévention» dans la planification et la prestation de l'assistance technique, ainsi que dans l'établissement des priorités dans ce domaine.

Intégration de l'assistance technique à la surveillance. Deux initiatives expérimentales ont été mises en œuvre à cette fin. Premièrement, des consultations sur l'assistance technique ont été ajoutées au mandat d'un certain nombre de missions au titre de l'article IV. Elles offrent l'occasion de déterminer si l'assistance technique déjà fournie par le FMI s'est révélée efficace, et quels seraient la portée et l'objet des services qu'il pourrait offrir à l'avenir. Deuxièmement, le FMI a mis sur pied un projet également expérimental portant sur l'établissement de plans d'action à moyen terme, à l'intention des pays disposant de moyens très limités pour mettre en œuvre des programmes de réformes économiques et financières. Ces plans d'action comportent une évaluation générale des déficiences de la gestion financière et macroéconomique d'un pays ou d'une sous-région dans les principaux domaines de compétence du FMI, suivie de l'élaboration d'un programme d'assistance technique destiné à y remédier. Ces opérations sont exécutées par les services du FMI et les autorités du pays en question et bénéficient de la participation et du soutien actifs d'autres donateurs intéressés. L'établissement d'un plan d'action de cette nature est considéré comme le point de départ d'un processus dynamique dans lequel les autorités du pays, le FMI et d'autres donateurs prendraient, à titre individuel, l'engagement de fournir les ressources nécessaires à l'exécution du plan et, à titre collectif, celui de surveiller sa mise en œuvre et d'effectuer les ajustements qui s'imposent sur une période fixée.

Demande imprévisible. La tenue de consultations et l'élaboration de plans d'action dans l'intention d'améliorer les projections des besoins d'assistance technique ne pourront empêcher qu'une partie des demandes d'assistance technique soient adressées au FMI par suite de changements imprévus dans le contexte global de l'action menée par les autorités d'un pays, qu'il s'agisse de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, d'une crise inattendue ou d'une perturbation extérieure. Cet élément imprévisible de la demande d'assistance technique est donc de nature à perdurer, et l'une des caractéristiques importantes du programme d'assistance technique du FMI demeurera sa capacité d'adaptation rapide à de telles situations.

Ordre de priorité des demandes d'assistance technique. L'assistance technique n'est fournie que sur la requête des autorités d'un pays.³ Comme les demandes dépassent en général les ressources dont il dispose à cet effet, le FMI doit les classer par ordre de priorité sur la base de certains critères que nous énumérons ci-dessous.

Critère n° 1 — Domaine de spécialisation du FMI. L'assistance doit relever des domaines de compétence particulière dont la liste figure à l'annexe du présent rapport. Elle doit venir à l'appui des réformes de fond et servir à étoffer les capacités institutionnelles du pays bénéficiaire.

Critère n° 2 — Principaux domaines d'action. L'assistance doit se rapporter à l'un des cinq grands domaines d'action suivants :

- prévention ou limitation des crises et de leurs effets de contagion dans les pays qui ne mettent pas en œuvre un programme appuyé par le FMI, principalement les pays non industrialisés ayant une importance systémique et les marchés émergents;
- mise en œuvre de programmes viables d'allègement de la dette et de réduction de la pauvreté pour les pays à faible revenu; ensemble des activités d'assistance technique à l'appui de la lutte contre la pauvreté et des politiques propres à rétablir la stabilité macroéconomique;
- promotion et maintien de la stabilité macroéconomique et de celle du secteur financier dans les pays n'utilisant pas actuellement les ressources du FMI, pour l'essentiel les pays à revenu intermédiaire ou en transition;
- promotion des initiatives régionales de renforcement des capacités, y compris par la formation, et, dans certains cas, des efforts d'intégration régionale;
- remise en état des institutions économiques et financières essentielles dans les pays sortant d'une situation de conflit.

Critère n° 3 — Initiatives clés. L'assistance doit viser à soutenir les grandes initiatives et actions prioritaires du FMI. La liste peut varier, mais, à l'heure actuelle, ces initiatives sont les suivantes :

- **Normes et codes :** *assistance de suivi* pour aider les pays à mettre leurs pratiques budgétaires, financières et statistiques (y compris les instruments juridiques) en conformité avec les normes et codes placés sous les auspices du FMI. Il peut s'agir notamment d'aider les pays à évaluer leur degré de conformité aux normes.
- **Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) :** *assistance de suivi* pour aider les pays à remédier aux lacunes révélées par le PESF.
- **Programmes PPTE :** aide pour renforcer le système de gestion des dépenses publiques afin de vérifier que les ressources libérées par l'allègement de la dette servent à lutter contre la pauvreté, et amélioration des statistiques économiques et financières de base dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE.

- **Garde-fous pour veiller à la bonne utilisation des ressources du FMI** : aide pour améliorer la gestion des dépenses publiques ou les pratiques comptables de la banque centrale et la gestion des réserves (y compris les instruments juridiques), ainsi que pour corriger les inexactitudes lorsque le pays communique au FMI des informations erronées.
- **Places financières offshore** : évaluation et adoption de pratiques optimales.
- **Réformes de fond/renforcement des capacités institutionnelles en vue d'assurer la viabilité macroéconomique** : efforts de mobilisation des recettes; renforcement des assises de la politique monétaire; mise au point d'indicateurs macroprudentiels et statistiques.

Critère n° 4 — Impact et engagement du pays. Les antécédents du pays et la mesure dans laquelle il s'implique et manifeste son engagement sont des considérations importantes. Dans un petit nombre de cas, notamment lorsque l'on a affaire à un pays ayant une importance systémique ou à une situation de crise, ces facteurs peuvent être supplantés par d'autres. Un changement de gouvernement peut amener le pays à s'impliquer plus activement, ce qui augmente les chances de réussite de l'assistance technique, même si les antécédents du pays laissent à désirer.

Critère n° 5 — Diversité régionale. Au nom du principe de l'uniformité de traitement de tous les pays membres, il importe de maintenir une certaine diversification géographique dans l'affectation des ressources et de ne pas négliger les besoins des petits pays, où l'assistance technique peut souvent avoir beaucoup d'effets d'autant qu'ils n'ont parfois pas d'autres ressources.

Critère n° 6 — Financement extérieur disponible. Encore que normalement ce critère ne doive pas être décisif, il convient de considérer comme un plus les possibilités de coopération avec d'autres donateurs, qu'ils participent au financement de l'assistance du FMI ou fournissent d'autres formes de soutien que le FMI ne peut pas aisément assurer (équipement, formation sur place, infrastructures de réseau, expertise locale).

Critère n° 7 — Nature de la demande. Une mission-diagnostic ou l'envoi d'un expert pour une courte période coûte moins cher que le détachement d'un expert résident. Indépendamment de leur degré de priorité, certaines demandes peuvent être satisfaites sans écorner sensiblement le fonds global de ressources d'assistance technique, à moins qu'elles n'impliquent un suivi à long terme.

Critère n° 8 — Dimension régionale. Comme l'assistance technique aux petits pays est relativement coûteuse et que même de grands pays ont certains problèmes en commun, le FMI s'efforcera de transposer l'assistance au niveau régional. Dans certains cas, un centre régional peut être une solution efficace — le centre d'assistance technique financière pour le Pacifique en est un bon exemple —, et c'est celle que l'on retiendra.

Critère n° 9 — Présence d'autres prestataires d'assistance technique. Avant de décider de fournir une assistance technique, le FMI doit vérifier si d'autres ont déjà engagé une

action similaire. Il faut éviter les doubles emplois et, dans ce genre de situation, la coordination doit être le maître-mot.

Contribution des pays bénéficiaires à l'efficacité de l'assistance technique

Une participation plus étroite des pays bénéficiaires. Le programme d'assistance technique du FMI est fondé sur le principe fondamental selon lequel ces services ne peuvent être efficaces et avoir beaucoup d'effet que si le pays s'attache pleinement à faire sienne la tâche en question et à donner suite aux recommandations des experts. Aussi importe-t-il de veiller à ce que ces opérations soient planifiées et exécutées avec l'entière participation des autorités des pays bénéficiaires à tous les stades du processus — identification des besoins par la tenue de discussions, consensus sur le mandat de la mission et les objectifs du projet, exécution, suivi et évaluation de celui-ci. Il est essentiel que le FMI œuvre en étroite consultation avec les autorités, en particulier lorsqu'il a l'intention de détacher un expert — à plein temps ou itinérant — pour une mission de longue durée, afin de veiller à ce que les conditions se prêtent à une utilisation optimale des services de cet expert. Ces consultations devraient aboutir à une entente sur le type d'expertise requis, les qualifications et l'expérience exigées de l'expert et, en dernier lieu, sur l'identité de celui-ci. L'examen conjoint des activités d'assistance technique antérieures et en cours, notamment du bilan de la mise en œuvre des précédentes recommandations, ainsi que l'évaluation des besoins futurs d'assistance technique sont des aspects importants du processus de renforcement de la participation des pays bénéficiaires.

Politique du FMI relative à la rémunération de l'assistance technique. Conformément à la pratique suivie par d'autres organisations bilatérales ou multilatérales, l'assistance technique du FMI est en général gratuite, sauf lorsqu'elle est assurée par des experts en mission de longue durée (c'est-à-dire qui résident au moins six mois dans un pays), dans des pays à revenu moyen ou élevé, auquel cas le FMI demande aux pays une participation financière déterminée. La direction du FMI détermine les montants à verser conformément à une politique générale établie à cet effet par le Conseil d'administration. À l'heure actuelle, on s'attend des pays à revenu intermédiaire qu'ils versent une contribution partielle en espèces, et des pays à revenu élevé qu'ils remboursent la totalité des coûts de l'assistance technique à long terme. Le FMI reconnaît que, l'assistance technique étant une activité fondée sur la coopération entre lui et le pays demandeur, elle nécessite, pour être menée à bien, une préparation méticuleuse et l'engagement de ressources de la part des autorités de ce pays. Il importe à cet égard que celles-ci désignent les interlocuteurs du personnel d'assistance et prévoient des ressources complémentaires suffisantes (par exemple, locaux et équipement, personnel de soutien administratif, moyens de communication, fournitures et matériel, et services d'utilité publique), dont le coût effectif est considérable pour le pays bénéficiaire et s'ajoute aux montants que réclame parfois le FMI.

Suivi et évaluation

Établissement d'un dispositif de suivi et d'évaluation économique et bien intégré. Il est essentiel de procéder au suivi et à l'évaluation des opérations pour responsabiliser les agents et assurer la transparence des activités d'assistance technique, pour en évaluer le bien-fondé, l'efficacité, l'efficacités et l'incidence, et pour en savoir plus sur les moyens d'améliorer les opérations en cours et à venir. Le programme d'assistance technique du FMI, bien qu'encore modeste par rapport à l'échelle internationale, a pris une ampleur nécessitant l'adoption d'une méthode systématique de suivi et d'évaluation. Les services du FMI s'emploient pour l'heure à établir des propositions dans ce sens en s'inspirant de l'expérience et des pratiques actuelles d'autres organismes. La participation du FMI et des autorités du pays bénéficiaire au suivi des activités d'assistance technique est nécessaire pour assurer que tous les efforts engagés aboutissent à la réalisation des objectifs agréés et aux résultats escomptés. Ce suivi implique inévitablement la formulation d'appréciations pendant toute la durée de vie du projet, lesquelles permettent d'en améliorer l'exécution. Il s'oppose aux évaluations plus analytiques, qui adoptent généralement une perspective à plus long terme, sont souvent effectuées en dehors de l'équipe directement impliquée (parfois par un expert externe) et portent principalement sur des opérations terminées ou sur la portion achevée d'un programme en cours.

Une méthode commune de suivi et d'évaluation sera définie pour permettre la formulation d'appréciations comparatives entre pays et dans certains domaines, de manière à ce que des enseignements puissent être tirés et utilisés pour améliorer les opérations futures. Toutes les activités de suivi et d'évaluation exigeront la participation des autorités des pays bénéficiaires, au niveau des projets comme des politiques, pour que leurs points de vue sur les raisons de la réussite ou de l'échec de l'assistance technique soient pleinement pris en considération. Le suivi routinier et exhaustif effectué par les départements prestataires d'une assistance technique sera complété par des évaluations approfondies portant sur des thèmes précis. Ces évaluations serviront à vérifier la cohérence et la qualité des conseils donnés et permettront de déterminer les effets de l'assistance technique sur les politiques et le renforcement des capacités, ainsi que la durabilité de ces effets. Il sera procédé en outre à des évaluations indépendantes, selon les ressources budgétaires disponibles.

Diffusion externe

Le FMI reconnaît qu'il lui faut mettre des informations d'intérêt général sur ses activités d'assistance technique à la disposition de ses pays membres comme du grand public. L'un des moyens retenus à cet effet consiste à soumettre au Conseil d'administration un rapport annuel sur l'assistance technique, qui fera le point des opérations effectuées dans ce domaine au cours de l'année précédente, retracera l'évolution de la politique menée à cet égard pendant ladite période et exposera brièvement les résultats des efforts de suivi et d'évaluation. Le rapport fera en outre ressortir les points susceptibles d'appeler des directives de la part du Conseil d'administration.

Dans le souci de transparence et de bonne information du public, le FMI entend assurer la plus large diffusion possible des enseignements tirés de son programme d'assistance technique, ainsi que des informations sur l'assistance fournie aux pays. Par conséquent, des renseignements sur la *teneur générale* des conseils techniques donnés par les départements fonctionnels sont diffusés sous forme de rapports d'études et d'autres publications du FMI (manuels, études spéciales, brochures, par exemple); il affiche en outre des informations de plus en plus abondantes sur son site Web. Tout en reconnaissant que la diffusion de renseignements sur les *conseils donnés aux pays* servirait également les intérêts du public, le FMI ne doit pas oublier que leurs récipiendaires demandent parfois que ces conseils techniques restent confidentiels. Il est donc normal que les pays membres aient droit de décision en la matière. C'est pourquoi la diffusion des rapports d'assistance technique restera limitée au FMI, à la Banque mondiale et aux autres organismes participants, et ne sera élargie que sur l'autorisation du pays en question.

Gestion interne de l'assistance technique

La gestion du programme d'assistance technique du FMI est pour l'essentiel confiée aux divers départements, mais c'est le Comité de l'assistance technique, organe de haut niveau, qui coordonne et met au point les politiques et procédures régissant, à l'échelle de l'institution, le financement, la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des opérations d'assistance technique, ainsi que l'information dans ce domaine. Faisant directement rapport au Directeur général adjoint chargé des questions d'assistance technique, ce comité est également un forum où sont arrêtées les recommandations à soumettre à la direction sur la répartition des ressources d'assistance technique entre les diverses régions géographiques et les différents secteurs fonctionnels. En outre, il coordonne les initiatives expérimentales lancées par le FMI dans ce domaine (comme les consultations et les plans d'action récemment institués), ainsi que la mise en œuvre des réformes issues de l'examen des activités d'assistance technique du FMI effectué en juin 1999 par le Conseil d'administration. Le comité et ses sous-comités sont servis par une unité de taille restreinte, le Secrétariat à l'assistance technique, qui est rattaché au Bureau du budget et de la planification, lui-même un service du Bureau du Directeur général. Ce secrétariat prête également son concours pour la négociation d'accords d'assistance technique avec d'autres organismes prestataires et pour l'administration de ces accords. Il élabore des données globales sur les opérations d'assistance technique prévues et effectives aux fins de leur diffusion interne et externe.

Rôle du financement extérieur

Ces dernières années, le FMI a cherché à étendre le cercle de ses interlocuteurs parmi les autres prestataires d'assistance technique et à collaborer plus étroitement avec eux-ci. Il a, par exemple, coopéré avec d'autres organismes à un certain nombre de grands projets d'assistance technique intégrés et pluriannuels dans le cadre de réformes administratives et institutionnelles. De même, le programme d'assistance technique du FMI a fait l'objet de cofinancements généreux de la part d'organismes bilatéraux et multilatéraux, qui ont ainsi

complété la part de ses ressources budgétaires propres que l'institution consacre à ces activités. À mesure que le FMI intensifie ses efforts pour aider les pays à renforcer leurs moyens d'élaboration de politiques et de gestion financière, son assistance technique sera vraisemblablement encore plus sollicitée dans les domaines suivants : application des nouveaux codes et normes internationaux; consolidation du secteur bancaire et des systèmes financiers; dans le cas des PPTE, analyse de viabilité de leur dette et gestion des programmes de réduction de leur endettement; gestion des dépenses publiques et établissement de statistiques en rapport avec l'élaboration et l'application des documents de stratégie de réduction de la pauvreté et des programmes soutenus par le FMI au titre de la nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Le FMI saisira toutes les occasions qui lui seront offertes pour collaborer avec d'autres organismes dans ces domaines. Les plans d'action, en particulier, exigeront l'étroite participation des autres organismes prestataires,⁴ car les instruments et les ressources financières nécessaires à leur exécution dépasseront de beaucoup ceux dont le FMI dispose pour son assistance technique.

Le FMI encourage les pays membres qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'apporter, de préférence en imposant le moins de conditions possibles, une aide financière complémentaire de ce type afin d'accroître les ressources affectées à l'assistance technique. Dans l'intervalle, il continuera à s'efforcer de collaborer davantage avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement.

¹L'expression «assistance technique» recouvre la formation assurée aux fonctionnaires des pays dans le cadre, par exemple, des programmes de l'Institut du FMI.

²Il est difficile pour les pays ayant des arriérés persistants envers le FMI de pouvoir bénéficier d'une assistance technique sans l'autorisation expresse du Conseil d'administration, laquelle dépend de leur degré de coopération avec le FMI à la recherche d'une solution au problème de leurs arriérés.

³L'assistance technique peut aussi être fournie, sur autorisation du Conseil d'administration, à des pays non membres ou à des organisations internationales.

⁴Il sera particulièrement important que le FMI agisse de concert avec la Banque mondiale et le PNUD pour assurer la conformité de son action avec le cadre de développement intégré de la Banque mondiale et la stratégie-pays du système des Nations Unies.