

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

**Évaluation de l'assistance technique
fournie par le Fonds monétaire international¹**

31 janvier 2005

¹ Ce rapport a été préparé par une équipe dirigée par Marcelo Selowsky, composée de Jeffrey Allen Chelsky, Mariano Cortés et Emilio Pineda; il a été approuvé par David Goldsbrough, Directeur par intérim du Bureau indépendant d'évaluation. Isabelle Mateos y Lago et Daouda Sembene ont contribué à la rédaction de certains chapitres. Patricia Yang-Yang Chen a effectué les travaux de recherche documentaire. Ce rapport n'aurait pas pu être réalisé sans l'appui logistique d'Arun Bhatnagar, Annette Canizares et Maria S. Gutierrez.

Table des matières	Page
Sigles et acronymes.....	5
Synthèse des principales conclusions et recommandations	7
I. Introduction	21
Questions à prendre en considération	22
Méthodologie et fondement empirique.....	24
II. Évaluation générale de l'assistance technique du FMI réalisée en 1999	27
III. Évolution et schéma de répartition des ressources d'assistance technique.....	31
Niveau global des ressources consacrées à l'assistance technique.....	31
Total des ressources utilisées par les départements fonctionnels	33
Répartition de l'AT par niveau de revenu par habitant et par région	34
Évolution par département fonctionnel et par initiative de politique	38
Modes de prestation de l'assistance technique	39
Variables qui influencent la répartition de l'assistance technique entre les pays	41
Pays situés au-dessus et en deçà du niveau de régression estimé.....	43
IV. Identification des besoins et répartition des ressources d'AT	47
Qu'entend-on par AT?	47
Identification des besoins en AT par pays ou comment inscrire ce processus dans une perspective stratégique?	48
Liens entre l'AT du FMI et la surveillance visée à l'article IV	50
Degré de cadrage des priorités de l'AT avec le processus d'élaboration des DSRP? ..	54
Contribution d'autres volets de la mission de surveillance à la répartition de l'AT....	58
L'expérience de l'initiative des consultations relatives à l'assistance technique	61
L'expérience des «filtres» de classement des priorités.....	64
Quelle est l'incidence des besoins des pays sur l'affectation des ressources en AT? ..	70
Conclusions et recommandations	73
V. Le processus de prestation de l'AT	76
Formulation des demandes d'AT et rédaction des TDR correspondants	80
Modalités de la prestation d'AT: court terme ou long terme.....	83
Caractéristiques d'un bon expert à long terme	85
Faciliter l'internalisation des recommandations de l'AT	88
Élargir la diffusion des recommandations de l'AT	89
Coordination avec les autres prestataires d'AT	90
Conclusions et recommandations	94

VI. Mesure de l'efficacité de l'at: suivi de la mise en œuvre et facteurs qui influencent les progrès et la mise en oeuvre	95
Facteurs méthodologiques qui limitent la définition et la mesure des progrès et de l'impact.....	95
Progrès de la mise en oeuvre de l'AT d'après les études de cas	98
Messages qui ressortent des études de cas.....	114
Accroître la capacité du FMI à suivre les progrès et à mesurer l'impact de l'AT	116
Comment prouver l'internalisation: participations financières ou autres méthodes pour démontrer l'engagement du pays	121
Renforcement de la synergie entre la formation et l'AT	125
Conclusions et recommandations	127

Encadrés

4.1. «Filtres» de classement des priorités de l'assistance technique.....	66
4.2. Système d'information du comité de répartition régionale du Département des finances publiques (FAD).....	72
5.1. Un "modèle du cycle de vie" pour le renforcement des capacités.....	85
5.2. Implication des experts à long terme dans le suivi de la conditionnalité.....	87
6.1. Le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations accroît souvent les résistances	114
6.2. L'initiative du Système d'information et de gestion pour l'assistance technique (TAIMS).....	119
6.3. Quels types d'antécédents faut-il examiner?	120

Tableaux

3.1. Budget de l'AT pour l'exercice 2004 1/	32
3.2. Répartition de l'AT par tranches de revenu par habitant.....	35
3.3. Prestations fournies par les centres régionaux d'assistance technique	41
3.4. Récapitulatif des données de régression sur l'échantillon	43
3.5. Classement en fonction de l'écart absolu par rapport au montant annuel d'AT prévu pour les pays 1/	44
4.1. Force du lien entre les consultations de l'article IV et l'assistance technique.....	51
4.2. Portée des diagnostics de renforcement des capacités contenus dans les DSRP1/	55
4.3. Résultats des régressions partant des données du panel 1/	56
4.4. Prestations d'AT par initiative ou domaine clé, hors INS 1/	60
4.5. L'expérience de l'initiative des consultations relatives à l'AT 1/	63
5.1. Résumé des principales constatations au cours du processus de prestation de l'AT...77	
6.1. Problèmes posés par la mesure de l'impact de l'AT et raisons de l'absence de progrès dans la mise en œuvre	97
6.2. Cambodge: Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	101
6.3. Honduras : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	103

6.4.	Niger : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	105
6.5.	Ukraine : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	108
6.6.	Yémen : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	110
6.7.	Zambie : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003	113
6.8.	Étapes dans le suivi des progrès et l'impact de l'AT pour le renforcement des capacités dans deux domaines	117
6.9	Contributions des pays pour l'AT fournie par le FMI	121
6.10.	Répartition de l'AT financée par le FMI par groupe de pays	125

Graphiques

1.1.	Étapes et chaîne de résultats des activités d'AT axées sur le renforcement des capacités institutionnelles	32
3.1.	Budget de l'assistance technique	33
3.	Assistance technique directe fournie par source de financement, Institut du FMI non compris (notion BRS)	34
3.3.	Assistance technique par région, hors Institut du FMI	36
3.4.	Principaux bénéficiaires de l'AT durant l'exercice 2004, hors INS	37
3.5.	Assistance technique par département fonctionnel	39
3.6.	Assistance technique par mode de prestation, hors INS	40
3.7.	Assistance technique sur financements extérieurs en pourcentage du total	45
4.1.	T de suivi des RONC, PESF, LBC/FT et des CFO fournie par les départements fonctionnels.	60

Appendices

A1.1.	Nouvelles initiatives: Département des systèmes monétaires et financiers	130
A1.2.	Nouvelles initiatives: Département des finances publiques	131
A1.3.	Nouvelles initiatives: Département juridique	132
A1.4.	Nouvelles initiatives (depuis 1999): Département de la statistique	133
A2.1.	Répartition des ressources de l'AT par groupe de pays et par source de financement,	134

Bibliographie	117
---------------------	-----

Sigles et acronymes

AC	Accord de confirmation
AFR	Département Afrique (FMI)
AFRISTAT	Observatoire économique et statistique pour l'Afrique subsaharienne
AFRITAC	Centre régional d'assistance technique en Afrique
APD	Département Asie et Pacifique (FMI)
APR	Rapport d'étape annuel
AT	Assistance technique
BIE	Bureau indépendant d'évaluation
BNC	Banque nationale du Cambodge
BRS	Système de suivi budgétaire
CARTAC	Centre régional d'assistance technique pour les Caraïbes
CAT	Consultations relatives à l'assistance technique
CEQD	Cadre d'évaluation de la qualité des données
CFO	Centre financier offshore
CTR	Centre technique régional
CUT	Compte unique du Trésor
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ELT	Expert à long terme
EU1	Département Europe I (FMI)
EU2	Département Europe II (FMI)
EUR	Département Europe (FMI)
FAD	Département des finances publiques (FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GDP	Gestion de la dépense publique
INS	Institut du FMI
INS	Institut national de la statistique du Cambodge
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
LEG	Département juridique (FMI)
MAE	Département de la monnaie et des changes (FMI)
MATTS	Système de suivi de l'assistance technique MAE/MFD
MCD	Département Moyen-Orient et Asie centrale (FMI)
MEDC	Mécanisme élargi de crédit (FMI)
MEF	Ministère de l'économie et des finances du Cambodge
MFD	Département des systèmes monétaires et financiers (FMI)
OTM	Bureau de la gestion de l'assistance technique (FMI)
PACT	Programme d'action pour la coopération technique
PAR	Plan d'affectation des ressources
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PFTAC	Centre régional d'assistance technique pour le Pacifique
PIB	Produit intérieur brut
PPTE	Pays pauvres très endettés

RONC	Rapports sur l'observation des normes et codes
SGDD	Système général de diffusion des données
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SSP	Système de suivi des projets
STA	Département des statistiques (FMI)
TAIMS	Systèmes de gestion de l'information pour l'assistance technique
TDR	Termes de référence
TGV	Taxe générale sur les ventes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
WHD	Département de l'hémisphère occidental (FMI)

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette évaluation porte sur les actions d'assistance technique (AT) menées par le Fonds monétaire international au profit de ses pays membres. L'évaluation repose sur l'examen des documents afférents à un large échantillon de pays, sur l'analyse des données comparatives sur l'assistance technique fournies aux pays, sur des études de cas détaillées portant sur six pays (comprenant notamment des visites de terrain, des entretiens avec les partenaires, les autorités et les bailleurs de fonds), sur les revues d'évaluations antérieures et sur des entretiens avec les services du FMI et d'autres parties prenantes¹.

L'objectif de l'AT du FMI est défini dans la plus récente déclaration de principe sur ce thème, de la façon suivante : « l'objectif du 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, elle 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 analogues² ».

L'objectif ainsi défini couvre un large éventail d'actions d'assistance technique. Il s'agit non seulement de prestations visant à appuyer le renforcement à long terme des institutions des pays proprement dits, mais aussi d'enquêtes et de travaux d'analyse qui aident le FMI à conseiller les pays sur des questions de politique données ou à élaborer avec eux, les programmes appuyés par les ressources du FMI. Cette définition large pose des défis particuliers en terme analytiques, que ce soit pour établir les priorités de l'AT que pour en évaluer l'efficacité.

Ceci dit, et dans un effort visant à en tirer les enseignements pratiques afin d'accroître l'efficacité de l'AT du FMI, la présente évaluation décompose les procédures d'assistance technique en trois étapes, à savoir la détermination de l'ordre de priorité, les procédures de prestation, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'impact, pour aboutir à trois séries de questions :

¹ Les études de cas portent sur le Cambodge, le Honduras, le Niger, l'Ukraine, le Yémen et la Zambie, soit un échantillon de pays de diverses zones géographiques, dotés de structures institutionnelles différentes. À l'exception de l'Ukraine, tous ces pays sont habilités à bénéficier de prêts au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) du FMI. Environ 65 % de l'AT du FMI est fournie à des pays autorisés à bénéficier de la FRPC.

² FMI (2001b).

- **Ordre de priorité et affectation des ressources.** Comment les besoins des pays sont-ils identifiés? Émanent-ils d'un processus qui permette de comparer les besoins ou priorités à court et moyen terme, dans tous les secteurs, et de réaffecter efficacement les ressources, en tenant compte d'éléments de preuve tangibles? Que faire pour donner à ce processus un caractère plus stratégique et renforcer la pertinence du programme d'assistance technique?
- **Les procédures de prestation.** La prestation de l'assistance technique est-elle efficace? Quels sont les facteurs qui influencent l'efficacité des diverses modalités de prestation, y compris les éléments spécifiques au pays mis en évidence dans le diagnostic et les solutions proposées, ainsi que l'internalisation des recommandations?
- **Le suivi du déroulement et l'évaluation de l'impact.** Comment est suivi la progression de l'assistance technique et quels sont les facteurs qui contribuent à son impact? Quels facteurs maîtrise le FMI et quels sont ceux qui échappent à son contrôle? Quels sont les enseignements des précédentes actions d'assistance technique du FMI qui permettent d'en renforcer le suivi et l'évaluation et qui peuvent en guider la répartition et la conception à l'avenir?

Pour évaluer l'efficacité de l'assistance technique, nous distinguons l'impact à différentes étapes de la chaîne des résultats, à savoir l'amélioration immédiate des capacités techniques des organismes bénéficiaires de cette assistance, l'aptitude des organismes à déployer et à bonifier ces capacités, voire les résultats finaux sur le terrain. L'attribution de résultats spécifiques aux effets de l'assistance technique devient bien évidemment plus difficile, à mesure que l'on avance dans la chaîne des résultats. Force est de reconnaître que ces évaluations reposent largement sur des jugements de valeur, mais nous avons pris appui sur divers indicateurs et repères dans toute la mesure du possible. (Ces questions sont approfondies au chapitre 6.)

La première section de la synthèse reprend les principales conclusions. La seconde traite des principales recommandations formulées.

I. PRINCIPALES CONCLUSIONS³

Ressources consacrées à l'assistance technique (chapitre 3)

- L'assistance technique fournie par le FMI chaque année représente environ 300 personnes/année de prestations directes, soit 80 millions de dollars EU ou l'équivalent de près de 10 % du budget de fonctionnement brut de l'institution⁴. Environ 30 % de ce montant est financé par des apports extérieurs. En tenant compte des activités d'appui indirect et autres coûts fixes, les dépenses totales liées à l'assistance technique et aux activités connexes s'élève à quelque 190 millions de dollars EU, soit 23 % du budget de fonctionnement brut⁵. Quelle que soit la définition retenue, le volume de l'assistance technique du FMI est très faible comparé aux interventions des donateurs bilatéraux⁶.
- Environ 70 % de l'assistance technique du FMI est destinée aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1.000 dollars EU. Cette assistance semble bien cibler les pays à faible revenu. En effet, nous avons constaté que plus le revenu par habitant d'un pays est faible, plus importante est l'assistance technique fournie par le FMI (ajustée en fonction de la population et d'autres facteurs). En volume, l'assistance technique du FMI à ses pays membres semble par ailleurs présenter une corrélation positive avec la mise en œuvre par les pays concernés d'un programme appuyé par les ressources de la FRPC ou du mécanisme élargi de crédit (MEDC), avec le montant des financements extérieurs disponibles et avec la situation d'économie émergeant d'un conflit.

³ La présente évaluation ne porte pas sur le rôle des nouveaux Centres régionaux d'assistance technique (CRAT) dont l'existence est trop récente pour en permettre une évaluation effective. Une revue de leur expérience préliminaire est actuellement menée par le bureau de gestion de l'assistance technique (OTM) du FMI.

⁴ La notion de prestations d'assistance technique comprend les activités de terrain, les voyages et les activités déployées au siège du FMI, qui se rapportent à l'assistance technique. Ce chiffre exclut les activités de l'Institut (INS) du FMI. En incluant les interventions de l'Institut, le total des coûts directs s'élève à environ 98 millions de dollars EU, soit 12 % du budget de fonctionnement.

⁵ Ce chiffre comprend l'Institut.

⁶ Selon les indications du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le niveau agrégé de la coopération technique dans les domaines liés à l'assistance technique du FMI s'établit à quelque 3,5 milliards de dollars EU pour 2003. Ce chiffre recouvre l'assistance visant à renforcer les mécanismes de planification des États, et à promouvoir la bonne gouvernance, l'assistance aux secteurs financier et bancaire formels et informels, ainsi que l'assistance en matière de politique et de planification commerciale. La formation est comprise dans ces chiffres.

Comment sont établies les priorités de l'assistance technique (chapitre 4)

- Actuellement, les activités d'assistance technique semblent guidées dans une large mesure par les impératifs des programmes appuyés par les ressources du FMI et par les nouvelles initiatives du FMI, telles que l'élaboration de rapports sur l'observation des normes et codes (RONC), la mise en œuvre des programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Ces initiatives ont pris de l'importance en tant que déterminants des activités d'assistance technique, par rapport aux orientations de politique et aux priorités spécifiques des pays qui émanent des consultations au titre de l'article IV ou des processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).
- Nous avons constaté que le lien est tenu entre les priorités de l'assistance technique et les DSRP ou les principaux enjeux de politique mis en évidence dans le cadre des consultations au titre de l'article IV. Dans la plupart des cas, le processus d'élaboration des DSRP n'a pas encore permis de cerner avec précision les besoins de renforcement des capacités qui pourraient ensuite être pris en charge par l'assistance technique. Il s'agit là d'une profonde lacune, étant donné que les DSRP sont censés devenir le vecteur des orientations et axes prioritaires de l'action du FMI dans les pays à faible revenu.
- Les activités d'assistance technique ne semblent pas guidées par un cadre de politique à moyen terme spécifique aux pays, qui permette de fixer les priorités transversales dans les domaines de compétence du FMI c'est-à-dire, celles qui sont communes à tous les secteurs, aux besoins des programmes et initiatives institutionnelles mis en œuvre, et qui permettraient de *concilier* les demandes d'assistance technique liées aux impératifs de politique à court terme avec les besoins de renforcement des capacités à moyen terme. Cela réduit en outre la possibilité de répartir les ressources affectées à l'AT en fonction de la demande, sur les divers domaines de compétence directe du FMI.
- Ceci dit, chaque département fonctionnel a engagé un certain nombre d'initiatives majeures pour aborder de façon plus stratégique la détermination des priorités d'AT dans un secteur donné et pour suivre les antécédents de mise en œuvre. À titre d'exemple, la préparation des dossiers de stratégie-pays, les missions d'évaluation des départements et le système d'évaluation des demandes d'AT plus centrés sur les pays, ont favorisé l'émergence d'une procédure plus cohérente de détermination des priorités au sein des Départements fonctionnels. Il n'empêche que ceci ne peut remplacer un cadre de politique à moyen terme qui permette une comparaison *transversale* des besoins en assistance technique du pays, quels que soient les Départements ou les initiatives institutionnelles considérés.
- Plusieurs initiatives ont été lancées en 2001, dans le souci de donner une plus grande cohérence à long terme des priorités assignées à l'AT. Il s'agit notamment d'un système de filtres/grilles de classement des demandes d'AT et d'une initiative pilote visant à intégrer les consultations au titre de l'assistance technique (TAC) aux consultations au

titre de l'article IV. Il a été mis fin à cette initiative, les services du FMI ayant estimé qu'elle n'aidait pas à définir les priorités de l'AT, tout en alourdissant inutilement les consultations de l'article IV. La présente évaluation tendrait à conclure que la mise en œuvre de l'initiative des consultations afférentes à l'assistance technique était défectueuse. Les services du FMI comme les autorités n'ont été que peu incités à prendre l'exercice au sérieux, étant donné qu'il n'y avait pas de lien tangible avec les décisions de répartition de l'assistance technique. Il paraissait aussi présomptueux de réaliser le même exercice chaque année. En tout état de cause, la plupart de ces exercices ont été de pure forme, en l'absence de toute évaluation en profondeur des actions d'assistance technique antérieures ou de toute tentative de définir les priorités de l'assistance à un pays en fonction de sa stratégie globale.

- Les filtres/grilles de classement de l'AT, tels qu'ils/elles sont formulé(e)s actuellement, ne permettent guère de fournir un fondement significatif et durable à la hiérarchisation des actions d'assistance technique dans un pays donné ou d'un pays à l'autre. Certains sont de portée trop générale et ne permettent donc pas d'être assez sélectifs (à titre d'exemple, aucune thématique n'est exclue du filtre relatif aux «grandes initiatives de politique»); certains autres excluent, par inadvertance, des domaines qui font l'objet d'une assistance technique significative actuellement (c'est ainsi que le filtre «principaux domaines couverts par un programme» excluent les pays à revenu intermédiaire qui appliquent un programme avec l'appui du FMI); d'autres encore donnent des signaux inappropriés s'ils sont appliqués de façon trop mécanique (notamment le biais «*a priori*» favorable aux missions d'AT de courte durée, indépendamment du contexte dans lequel se trouve le pays). Pris dans son ensemble, le système des filtres paraît «surdéterminé».
- Il faut établir un ordre de priorités de l'AT, fondé sur une vision partagée avec les autorités nationales, du cadre de politique à moyen terme (pluriannuel), pour permettre au FMI et aux autorités de mettre ces priorités en rapport avec les exigences des programmes, des initiatives de portée institutionnelle ou liées aux départements, les orientations de politique émanant des consultations au titre de l'article IV et (le cas échéant) du processus d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté. L'ordre de priorité servirait aussi à apprécier les besoins d'AT à court terme (liés aux conseils de politique) au regard des impératifs de renforcement à long terme des capacités institutionnelles, ainsi qu'à éviter que les exigences à court terme ne prennent une position prépondérante dans le programme d'AT.
- Établir les priorités d'AT dans l'optique d'un cadre à moyen terme permettrait aussi de nouer un prompt dialogue avec d'autres fournisseurs d'assistance technique sur une répartition adéquate des tâches. Il s'agirait là d'un premier pas décisif vers l'amélioration de la coordination entre prestataires d'AT, domaine dans lequel les services du FMI s'accordent à penser, avec ceux d'autres donateurs, que des progrès s'imposent.
- Pour que ce processus soit couronné de succès, les départements géographiques doivent jouer un rôle moteur. S'il est vrai que les initiatives des départements fonctionnels permettent de mieux hiérarchiser les actions sectorielles, seuls les départements

géographiques sont à même de définir les priorités transversales et de distinguer les besoins à court et à moyen terme. Les représentants résidents devraient jouer un rôle essentiel à cet égard, compte tenu de la connaissance approfondie qu'ils ont des pays et des relations qu'ils entretiennent avec les autorités.

- Il ressort de la présente évaluation que la prépondérance que le processus d'élaboration du plan de programmation budgétaire et d'affectation des ressources (PBAR) d'AT du FMI accorde aux actions d'assistance technique à court terme entrave la planification de l'AT à moyen terme. En outre, sans un mécanisme propre à améliorer la prévisibilité des prestations d'AT du FMI sur le moyen terme, il ne sera que plus difficile au FMI de coordonner et de niveler son AT avec celle d'autres prestataires.

Prestations d'assistance technique (chapitre 5)

- Les interlocuteurs dans les pays membres ont été en général satisfaits des prestations des experts envoyés par le FMI, et plus particulièrement de leur engagement pratique dans les actions de formation et d'encadrement, de leur disponibilité et de l'accent mis sur le travail d'équipe. Les interlocuteurs accordent une grande valeur à ces qualités.
- Cette évaluation ne corrobore pas les conclusions de l'évaluation interne du FMI réalisée en 1999, selon laquelle les missions d'AT de courte durée sont *a priori* plus économiques que les prestations d'experts résidents en détachement de longue durée. Les mérites respectifs des missions et des détachements sont largement tributaires de la situation des pays et en particulier du degré de développement de leurs institutions.
- L'évaluation fait ressortir que le rôle des autorités dans l'élaboration des termes de référence (TDR), notamment pour les experts en détachement, a été en général passif. En fait, ils sont habituellement préparés par les services du FMI et soumis à l'approbation des autorités, généralement sans intervention significative des responsables locaux concernés. Ceci tend à affaiblir l'appropriation de l'activité mise en œuvre et masque souvent d'importantes divergences sur les attentes relatives aux objectifs finaux, entre les autorités et les services du FMI, ainsi que sur les engagements de politique précis nécessaires pour assurer le succès de l'action d'AT menée. Il s'agit là d'un problème qui se pose de manière spécifique lorsque les responsables des organes qui sont les bénéficiaires directs d'une AT et qui sont chargés de la mise en œuvre, ne sont pas assez étroitement impliqués dans le processus d'élaboration. Les études de cas montrent qu'une association des responsables locaux, dès le départ, donne de meilleurs résultats.
- Souvent, l'efficacité de l'AT a été freinée par la méconnaissance des caractéristiques institutionnelles, administratives ou hiérarchiques des structures du pays bénéficiaire. Une mauvaise appréciation de la répartition du pouvoir de décision ou de la chaîne hiérarchique peut nuire à la mise en œuvre de l'AT. Plus fondamentalement, un dysfonctionnement de la fonction publique peut constituer un obstacle majeur à la poursuite des efforts de renforcement des capacités institutionnelles. Les progrès de la réforme de la fonction publique sont donc essentiels à l'amélioration de l'efficacité de

l'AT. S'il est vrai que ces progrès prennent du temps et échappent le plus souvent au contrôle du FMI, une bonne compréhension du contexte institutionnel et des capacités d'absorption peut être déterminante dans les cas où se produit une forte augmentation soudaine des activités d'AT dans un nouvel environnement auquel les services du FMI ne sont pas familiers.

- Les autorités locales suggèrent que des entretiens informels et interactifs plus approfondis autour d'un large éventail d'options avant les réunions de restitution qui clôturent les missions d'AT, contribueraient à renforcer l'internalisation des recommandations de ces missions. Une démarche plus interactive durant la rédaction des recommandations permettrait de veiller à ce que les contraintes de terrain soient entièrement prises en compte. Encore une fois, ceci revêt d'autant plus d'importance dans les missions de courte durée où il y a peu de temps pour cette forme d'interaction avant que la rédaction des recommandations ne soit achevée.
- Une mauvaise diffusion des rapports d'AT au sein d'un organisme ou entre les organes d'un même pays constitue un problème majeur dans un environnement où les pratiques bureaucratiques et institutionnelles limitent la libre circulation de l'information. Il en résulte une réduction des externalités des actions d'AT, qui constitue une déficience particulièrement grave dans les environnements qui se caractérisent par une forte rotation des effectifs et, partant, un déficit de mémoire institutionnelle. Ce problème de diffusion est aggravé par le fait que les autorités considèrent nombre de rapports d'AT comme confidentiels.
- La présente évaluation révèle plusieurs cas de mauvaise coordination entre le FMI et les donateurs intervenant dans des domaines similaires. Des défauts de coordination ont même été relevés dans le cadre des Programmes d'action pour la coopération technique (PACT). La communication avec la Banque mondiale s'est sensiblement améliorée par rapport à d'autres donateurs, mais la coordination peut être entravée par des divergences d'objectifs et de méthodes d'organisation qui entraînent parfois divers problèmes entre le mandant et le mandataire, en l'absence d'un cadre global de coordination. Bien que la coordination relève en dernier ressort de la responsabilité des autorités, la réalité est souvent tout autre, en raison des faibles capacités institutionnelles et du fait que les DSRP ne sont pas suffisamment opérationnels pour jouer ce rôle dans la plupart des pays à faible revenu. Ainsi, la charge de la coordination des efforts des donateurs incombe souvent à un grand donateur ou à une institution multilatérale. Lorsqu'un pays bénéficie d'une assistance technique massive de la part des donateurs et que le FMI en assure une part relativement faible, il n'est pas toujours possible, ni approprié que le FMI se charge de coordonner l'ensemble des efforts d'AT. Il doit cependant s'employer à rechercher une meilleure coordination des interventions des donateurs œuvrant dans des domaines connexes et, dans les pays à faible revenu, aider les gouvernements à faire de leur DSRP, un outil de coordination efficace pour guider les efforts du FMI lui-même.

Suivi de l'impact de l'AT et évaluation de ses facteurs déterminants (chapitre 6)

- Les études de cas révèlent que s'agissant du renforcement des capacités institutionnelles, des progrès ont été enregistrés, de manière générale, dans les capacités techniques des organismes auxquels le FMI apporte généralement son appui. De grandes disparités ont toutefois été observées dans l'aptitude de ces organismes à exploiter pleinement leur surcroît de capacités pour avoir un impact sur le terrain ou sur les objectifs finaux de l'AT. Il est indispensable que le FMI appréhende complètement les obstacles qui empêchent ces organismes d'en tirer pleinement parti.
- Le problème tient en partie au fait que la documentation requise et les modalités de présentation des résultats par le FMI ne permettent pas, dans les conditions actuelles, de distinguer les différentes étapes et de suivre l'évolution des progrès de l'AT vers les objectifs finaux. Cette documentation présente des lacunes en particulier sur les points suivants :
 - définition, d'entrée de jeu, des indicateurs (repères) à utiliser pour déterminer si des progrès sont accomplis et dans quelle mesure ces indicateurs ont été explicitement étudiés avec les autorités et arrêtés d'un commun accord par exemple;
 - distinction entre les résultats d'une action d'AT ciblée sur un domaine de politique spécifique (restructuration ou liquidation d'une banque d'État par exemple) et ceux d'une action à long terme de renforcement des capacités dans le même domaine (aptitude des organes compétents à superviser le secteur bancaire et à améliorer la situation de leurs actifs);
 - distinction entre indicateurs à court et à moyen terme pour refléter les différentes étapes de la chaîne de résultats comme par exemple : a) les indicateurs de suivi de l'amélioration des capacités techniques des organismes bénéficiaires de l'AT; b) les indicateurs montrant que ces organismes font effectivement usage des nouvelles compétences acquises, notamment en assumant leurs responsabilités finales; c) les indicateurs de suivi des résultats économiques de l'utilisation de ces compétences.
- L'absence d'une délimitation précise des trois étapes et des facteurs qui influencent le manque de progrès limite la capacité à faire usage des antécédents de mise en œuvre de l'AT pour prendre des décisions sur la poursuite de l'AT. Il s'agit là d'un volet crucial parce qu'il peut y avoir de bonnes raisons pour que les recommandations issues de missions antérieures d'AT n'aient pas été suivies d'effet. La compréhension de ces contraintes et de ce qui pourrait ou devrait être fait pour les surmonter est essentielle pour déterminer les priorités à l'avenir.
- Souvent, les ingérences politiques ou le manque d'appui des autorités empêchent les organismes bénéficiaires de l'AT de faire bon usage des compétences acquises dans ce cadre. Les études de cas montrent en effet que la résistance de groupes d'intérêts particuliers peut augmenter à mesure que les organismes renforcent leurs connaissances

et leur capacité d'action. L'évaluation fait ressortir que dans ces cas, la mise en évidence des obstacles aux progrès par le terrain n'a pas toujours été assez explicite, de sorte qu'il n'a pas été possible, en règle générale, d'en débattre ouvertement avec les autorités.

- La compréhension de ces obstacles et de la part que les autorités peuvent prendre à leur élimination sera un volet essentiel des discussions relatives aux futures activités d'AT. Un engagement d'emblée à favoriser l'utilisation effective des nouvelles compétences acquises par les organismes bénéficiaires constituera un signal déterminant de la volonté des autorités d'internaliser les actions d'assistance technique mises en oeuvre.
- Les tensions entre différents services de l'administration, la rotation accélérée des agents et un cadre judiciaire déficient sont autant d'obstacles majeurs à l'efficacité de l'AT. Les déficiences de la justice limitent souvent l'aptitude des organismes bénéficiaires de l'AT à faire usage des compétences générées par cette assistance. Cette contrainte est d'autant plus grave quand elle se rapporte à la supervision bancaire et à l'administration fiscale et douanière.
- L'application de commissions sur la fourniture de l'AT par le FMI a été proposée comme moyen de filtrage qui aurait aussi l'avantage de faire ressortir les besoins prioritaires, de réduire l'excès supposé de la demande, et d'aider le FMI à couvrir les coûts de son AT. Les preuves recueillies ne permettent de tirer aucune conclusion définitive à ce sujet, parce que nous n'avons pas de données suffisantes pour comparer la situation actuelle à une situation hypothétique.
- Nous doutons cependant que des commissions constituent un moyen adéquat de filtrage, qui soit aussi révélateur d'une internalisation et d'une détermination particulière, permettant aussi de distinguer les besoins prioritaires d'AT. Par ailleurs, une politique de commissions doit tenir compte du fait que les deux tiers de l'AT financée par le FMI est destinée aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1.000 dollars EU. Ce qui revient à dire qu'un important recouvrement des coûts consisterait à faire supporter une charge financière à des pays situés dans cette tranche de revenus.
- L'évaluation considère qu'une association étroite des autorités à l'élaboration des activités d'AT et de prompts engagements à habiliter davantage les organismes bénéficiaires de l'AT (à faire usage des nouvelles compétences acquises) constituent des solutions de rechange au filtrage pour donner un signal d'internalisation et d'engagement qui aurait un plus grand potentiel pour accroître les chances de réussite des actions d'AT.

II. RECOMMANDATIONS

Nous formulons six recommandations qui visent à améliorer la détermination des priorités, la prestation, le suivi et l'évaluation *a posteriori*. Elles partent du principe — dans le droit fil de la déclaration de principe qui guide actuellement l'AT — que le «renforcement des capacités» dans les domaines de compétence directe du FMI reste l'objectif premier de ses actions de coopération technique. Ceci exige des mécanismes plus efficaces que ceux qui existent à l'heure actuelle

pour articuler les objectifs stratégiques globaux du FMI sur un système d'affectation des ressources destinées à l'assistance technique, selon un cadre dont les pays ont la maîtrise.

1. Le FMI devrait élaborer un cadre de politique par pays servant à déterminer les priorités de l'AT, tenant compte des orientations stratégiques propres au pays et relié de manière plus systémique aux évaluations des facteurs qui ont déterminé les résultats antérieurs.

Diverses méthodes administratives peuvent être envisagées pour instaurer ce cadre, mais les propositions suivantes peuvent être prises en considération :

- Pour les pays membres à faible revenu, le processus d'élaboration du DSRP constitue l'outil naturel d'identification des capacités institutionnelles à renforcer en priorité dans les domaines de compétence directe du FMI, bien qu'il n'ait pas encore été effectivement utilisé à cet effet. Le DSRP devrait être la plateforme de dialogue entre le FMI et les autorités nationale sur les priorités d'AT à moyen terme, précisant clairement ce qui est attendu de chacune des parties, afin qu'elles soient comptables de leur action. Il devrait également régir la collaboration et la répartition des tâches entre les donateurs et, partant, contribuer à la coordination d'ensemble de l'AT. Pour sa part, le FMI doit aider les pays à cerner leurs besoins de renforcement des capacités à moyen terme dans les domaines qui relèvent de sa compétence, sur la base du DSRP.
- Pour les autres pays membres, le cadre institutionnel dans lequel s'élaboreraient les priorités stratégiques à moyen terme est moins clair, différentes formules pouvant être envisagées, selon la situation du pays et son degré de sollicitation de l'AT du FMI. Dans les cas où l'AT du FMI est relativement soutenue, le cadre peut prévoir des consultations périodiques approfondies sur l'AT avec les autorités (le cas échéant tous les trois ans), comportant une analyse rétrospective des progrès réalisés et une analyse prospective pour identifier les priorités. Pour éviter l'apathie qui a entouré l'exercice de consultations sur l'AT par le passé, les priorités qui en résulteront devront être mieux intégrées au mécanisme interne de répartition des ressources d'AT du FMI. Pour les autres pays, une formule moins exhaustive, intégrée le cas échéant aux consultations au titre de l'article IV pourrait convenir.
- Les représentants résidents pourraient jouer un rôle accru dans l'élaboration de ces cadres et ce rôle explicitement mentionné dans leurs mandats.
- Le processus d'élaboration du plan d'affectation des ressources (PAR) devrait continuer à être le cadre d'interaction annuelle par excellence entre les départements géographiques et fonctionnels pour la détermination des activités d'AT. Outre le fait d'englober l'AT découlant du cadre à moyen terme, ce plan intégrerait aussi les nouvelles activités d'AT qui seraient liées aux besoins des programmes ou à de nouvelles demandes émanant des autorités nationales. Cela permettrait d'éviter que l'AT ne soit accaparée par les besoins à court terme, tout en permettant de prévoir la souplesse requise pour accueillir les nouvelles demandes.

- À mesure que le FMI tend vers un cadre budgétaire pluriannuel, le PAR pourrait aussi évoluer dans une optique pluriannuelle afin de permettre la réaffectation des ressources au sein de l'institution sur un horizon plus lointain. Pour que ce procédé fonctionne convenablement, chaque département géographique devrait énoncer les priorités d'AT proposées par pays (sur la base du cadre de politique du pays concerné et convenu avec les autorités comme indiqué précédemment), y compris l'ordre de priorités transversales, c'est-à-dire pour l'ensemble des pays couverts par les départements, ce classement étant plus indicatif pour les années les plus éloignées. Cette approche permettrait de comparer les demandes des départements géographiques pour les années les plus éloignées avec les ressources disponibles et la gamme de compétences offertes par les départements fonctionnels; ceci aiderait à cerner les points de tension pour l'avenir qui appelleraient une réaffectation progressive des ressources dans et entre les départements fonctionnels. La procédure budgétaire pluriannuelle et le PAR qui l'accompagne contribueraient à mieux aligner l'affectation des ressources d'AT sur la demande dans le temps.
 - Ce rôle accru des départements géographiques dans l'élaboration d'un plan pluriannuel des priorités d'AT (y compris un classement des pays prioritaires) exigera à la fois des incitations et des ressources accrues. Les directions des départements géographiques devront veiller à ce que leurs services fassent de l'AT, une composante à part entière de la stratégie d'assistance aux pays, ce qui devra être dûment reflété dans les rapports d'évaluation annuels des agents concernés.
- 2. Le FMI devrait adopter des formules plus systématique de suivi des progrès réalisés dans les principales activités d'AT et d'identification des raisons qui expliquent les principaux dysfonctionnements.**
- À l'amorce des grandes activités d'AT, les services du FMI devraient s'accorder avec les autorités sur la manière dont les progrès et leur succès seront mesurés. Des indicateurs appropriés ou des balises d'avancement devraient être mis en place, afin d'éviter des attentes divergentes et de fournir des incitations pour de promptes réévaluations au cas où les progrès sont gravement compromis.
 - À cette fin, les services du FMI devraient distinguer plus clairement les différentes étapes (de la chaîne de résultats) par lesquelles l'AT peut avoir un impact final, et les suivre explicitement (voir exemples au chapitre 6). Il convient en particulier de distinguer :
 - les progrès des capacités techniques des organismes qui bénéficient de l'AT;
 - l'utilisation effective des capacités techniques accrues par ces organismes, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ne le font pas, le cas échéant;
 - l'impact sur le terrain en termes de résultats économiques pertinents.
 - Les experts détachés et les services du siège chargés de l'encadrement des activités mises en oeuvre devraient faire clairement état des obstacles qui s'opposent à la réalisation des progrès, y compris toute ingérence politique ou manque d'appui des autorités, qui

pourraient empêcher les organismes bénéficiaires de faire pleinement usage de leurs capacités techniques accrues.

- Une présentation plus claire des repères qui servent à mesurer les progrès et des facteurs de déficiences est indispensable pour que les antécédents de mise en œuvre de l'AT servent utilement à orienter la répartition des ressources pour l'avenir. Dans cette optique et dans un souci d'équité, les pratiques de suivi devront être comparables et transparentes pour tous les pays. Le nouveau système de gestion de l'information pour l'assistance technique (TAIMS) pourrait être l'outil qui permettrait d'harmoniser les pratiques de suivi renforcé et de les rendre plus transparentes à l'échelle de l'institution.
- 3. Il faut insister sur une association plus étroite des autorités et des parties prenantes à la conception des activités d'AT et à la mise en œuvre des procédures de suivi, comme facteur d'internalisation de l'AT signalant en outre la détermination à en atteindre les objectifs.**
- Nous recommandons que les services du FMI demandent aux autorités et aux spécialistes concernés de participer pleinement à la préparation des TDR et de consacrer assez de temps à l'accompagnement de la conception de l'activité. La volonté de participation devrait être l'un des facteurs à prendre en compte dans les décisions d'affectation des ressources d'AT.
 - S'agissant d'actions pluriannuelles plus complexes, une lettre de mission engageant les autorités et le FMI préciserait l'engagement pris et les ressources allouées, comportant : a) des balises de suivi des progrès convenus d'un commun accord; b) les engagements de ressources tant du FMI que des autorités — l'engagement des autorités étant déterminant pour la viabilité des activités au-delà de la période d'engagement de l'AT du FMI; c) les mesures essentielles de politique qui doivent être prises par les autorités pour effectuer les aménagements institutionnels nécessaires, sous forme de décrets ou de projets de loi destinés à compléter l'activité d'AT. D'entrée de jeu, les services du FMI devraient aider les autorités à identifier les textes de loi ou les réformes du système judiciaire qui s'imposent pour que les organismes bénéficiaires de l'AT en tirent le meilleur parti.
- 4. Les experts chargés de la mise en œuvre de l'AT devraient redoubler d'efforts pour définir les différentes options qui s'offrent et les examiner avec les responsables locaux avant de passer à la rédaction de leurs recommandations.**
- L'accueil des recommandations des missions d'AT semble grandement renforcé lorsque les experts s'entendent d'emblée avec leurs interlocuteurs sur la conception des activités qu'ils mettront en œuvre, motivent leurs actions et s'efforcent d'appréhender les subtilités institutionnelles de l'environnement. L'un des principaux échos recueillis sur le terrain porte sur la nécessité de consacrer le temps nécessaire aux discussions informelles avant la formulation des recommandations et l'examen général des options envisageables. Les missions d'AT devraient accorder le temps nécessaire à l'intégration de ces facteurs, même si cela aboutit à les rallonger quelque peu et à réduire d'autant les activités d'AT.

5. Le programme d'évaluation *a posteriori* de l'AT devrait être élargi et des procédures de diffusion plus systémique de leurs conclusions mises en place.

De récentes initiatives s'orientent déjà vers un suivi et une évaluation plus systématiques, démarche qui devrait être poursuivie et renforcée.

- En collaboration avec d'autres départements, le Bureau de gestion de l'assistance technique (OTM) devrait continuer à préparer et à mettre à jour le programme d'évaluation *a posteriori* de l'AT, qui porterait notamment sur les thèmes généraux d'AT et les sous régions ou pays qui ont été de grands consommateurs d'assistance technique.
- S'il incombe aux départements prestataires de l'AT d'effectuer leur autoévaluation, il y aurait lieu de poursuivre des évaluations *a posteriori* ciblées, confiées à des services qui ne sont pas directement engagés dans la fourniture de l'AT, afin d'accroître la responsabilisation et de porter un regard nouveau sur les actions menées.
- Les conclusions de ces évaluations devraient être plus largement diffusées au sein du FMI afin d'en maximiser le potentiel bénéfique et d'éviter l'effritement de la mémoire institutionnelle. Un exercice consistant à dresser le bilan des actions antérieures et en cours à l'échelle du FMI devrait être réalisé périodiquement puis communiqué à la direction et au Conseil d'administration.
- L'OTM devrait aussi préparer des revues à intervalles réguliers, analysant l'évolution de la demande d'AT par thème, qui peut nécessiter une réaffectation des ressources entre les départements fonctionnels chargés des prestations d'assistance technique.

6. Les filtres de classement des priorités devraient être supprimés ou remplacés par de nouveaux qui orienteraient plus efficacement l'affectation des ressources consacrées à l'AT. Dans un cas comme dans l'autre, des décisions stratégiques devront être prises de façon explicite sur les compromis à réaliser.

- Un procédé efficace de classement des priorités doit comporter deux caractéristiques clés : 1) une orientation stratégique du Conseil d'administration et de la direction sur les domaines dans lesquels le FMI devra s'employer à maintenir ou à développer un «noyau de compétences fondamentales» pour ses activités d'AT; 2) un mécanisme interne de répartition des ressources permettant une affectation par arbitrage entre les demandes concurrentes, en fonction des objectifs stratégiques globaux.
- Différentes formules sont envisageables pour concilier ces deux impératifs et consistent essentiellement à décider du degré de décentralisation du processus. Quelle que soit l'option retenue pour réaliser cet équilibre, dans les domaines de compétence directe du FMI, l'ordre des priorités devrait être guidé par la stratégie du pays concerné, en liaison étroite avec le département géographique compétent (recommandation n° 1), selon des modalités qui permettent de sélectionner des activités profondément internalisées et auxquelles le pays souscrit fermement (recommandations 3 et 4), et la sélectivité

renforcée aller de pair avec une évaluation plus systématique des cas où l'AT se révèle efficace (recommandations 2 et 5). Les dilemmes classiques tels que l'équilibre entre AT à court terme/conseil de politique et renforcement des capacités, ou entre AT «en amont» ou «en aval», ou encore entre AT reliée aux initiatives de portée mondiale du FMI et les besoins spécifiques d'un pays seraient traités au cas par cas.

- Une formule décentralisée aurait l'avantage de mieux faire cadrer l'AT avec les besoins et la situation spécifiques d'un pays, ce qui revêt une grande importance compte tenu des larges disparités qui existent entre les pays membres du FMI. Toutefois, eu égard à la taille relativement réduite des moyens d'AT du FMI par rapport aux efforts déployés à l'échelle mondiale, cette formule présenterait le risque d'une trop grande dilution des moyens humains dont dispose le FMI, même dans ses domaines de compétence directe. Les activités de renforcement des capacités institutionnelles nécessitant le détachement d'experts et un financement extérieur lourd peut bloquer des ressources et occuper du personnel technique à des tâches d'encadrement, réduisant ainsi les capacités de réaction en situation de crise. Si le Conseil d'administration et la direction donnent un poids significatifs à ces dangers, des orientations plus précises s'imposeraient pour délimiter le périmètre du programme d'AT du FMI. À titre d'exemple, le FMI peut réfléchir à son degré d'implication dans le renforcement des capacités, dans les actions d'AT en aval et à l'importance qu'il devrait accorder à ses nouvelles initiatives de portée générale pour guider son AT. Fixer des orientations sur ces axes aiderait à constituer une masse critique de compétences mais cela pourrait être au détriment de la capacité d'adaptation à la situation des pays. Tels sont les compromis à réaliser dans le cadre de la stratégie globale d'assistance technique du FMI.

Observations finales.

- Plusieurs de ces recommandations aboutiraient à des formules d'AT qui sollicitent encore davantage les services du FMI, tant pour l'établissement des priorités, la prestation proprement dite, le suivi que pour l'évaluation. Si en outre le choix des priorités stratégiques impose au FMI de rester associé aux efforts de renforcement des capacités à moyen terme, cela supposerait une concertation encore plus étroite avec les donateurs, notamment dans le cadre du processus des DSRP pour les pays à faible revenu.
- Partant de l'hypothèse que l'enveloppe actuelle des ressources de l'AT n'augmente pas de façon significative, ces recommandations aboutiraient sans doute à une AT plus réduite et plus sélective du FMI. Cette réduction des actions menées tout en renforçant le bien-fondé et les chances de réussite constituerait, à notre avis, un compromis acceptable dans les limites actuelles des ressources. Par ailleurs, inciter les autorités à s'impliquer davantage et plus activement dans le classement des priorités, les demandes d'AT, la rédaction des TDR et à fournir un appui adéquat durant (voire au-delà) de la période d'engagement d'une action d'AT contribuera également à promouvoir une autorégulation de la demande et donnera lieu à des demandes en plus faible quantité mais mieux internalisées.

I. INTRODUCTION

1. La présente évaluation a pour objet d'analyser l'assistance technique (AT) fournie par le FMI à ses pays membres et d'en tirer des recommandations pratiques qui peuvent accroître la contribution de l'AT à la réalisation de la mission globale du FMI.

2. Les objectifs déclarés de l'AT du FMI ont été exposés dans la plus récente déclaration de principe comme suit : «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 analogues⁷».

3. Le FMI utilise donc une définition très large de l'AT. Dans la pratique, cela englobe non seulement les activités de soutien au renforcement des capacités institutionnelles des pays sur le long terme, mais aussi les travaux de recherche et d'analyse qui permettent au FMI de conseiller les pays sur des politiques spécifiques et dans l'élaboration des programmes qu'il appuie. Cette définition large pose des défis particuliers en termes d'analyse, tant pour déterminer les priorités de l'AT que pour en évaluer l'impact.

4. Le FMI a consacré près de 80 millions de dollars EU en ressources directes à l'AT au cours de l'exercice 2004 (actions de formation non comprises), ce qui équivaut à 10 % environ de son budget de fonctionnement⁸. La structure des activités d'AT du FMI a évolué considérablement avec le temps. Au début des années 1990, une part importante des ressources était consacrée aux pays en transition afin de les aider à élaborer des politiques et à se doter d'institutions adaptées à l'économie de marché. À partir de la fin de cette décennie, l'accent a davantage porté sur les pays bénéficiant d'une assistance dans le cadre de la FRPC, notamment pour améliorer la gouvernance et renforcer les capacités institutionnelles. La

⁷ FMI (2001b).

⁸ Les coûts directs de l'AT comprennent : 1) toutes les missions dirigées par les départements qui remplissent des missions d'assistance technique, sauf celles qui ont rapport aux RONC, PESF, ..etc; 2) les missions d'AT de suivi pour la mise en œuvre des recommandation des activités de surveillance; 3) les experts résidents recrutés par les départements qui remplissent des missions d'assistance technique; 4) les activités d'AT réalisées au siège par ces départements.

prévention et la résolution des crises, l'AT aux pays sortant d'un conflit et l'AT dans le cadre d'accords régionaux (les nouveaux centres régionaux d'AT par exemple), ont aussi fait l'objet d'une attention accrue.

A. Questions à prendre en considération

5. Pour évaluer dans quelle mesure l'AT du FMI atteint les objectifs visés et, le cas échéant, définir les mesures correctrices, il convient de scinder le processus en trois étapes :

- **Affectation des ressources.** Quels facteurs déterminent la répartition des ressources d'AT entre les pays? Comment sont établies les priorités d'un pays et comment s'articulent-elles avec la stratégie globale de développement du pays pour veiller à leur pertinence? Comment s'opère l'équilibre entre l'AT à court terme (souvent à l'appui des conseils de politique prodigués par le FMI) et l'AT destinée au renforcement (à long terme) des capacités institutionnelles?
- **Prestation de l'AT.** Que peut-on retenir des modalités spécifiques de prestation de l'AT et des modes d'interaction avec les autorités durant la période de mise en œuvre pour accroître l'efficacité de l'AT?
- **Impact et évaluation.** Quel a été l'impact de l'AT et comment est-elle repérée et suivie, notamment dans le cadre d'évaluations *a posteriori*? Quels sont les facteurs clés qui contribuent à l'efficacité de l'AT?

Comment se répartit l'AT entre pays et comment sont définies les priorités d'un pays?

6. Quels schémas révèle l'affectation des ressources entre les pays? Réagissent-ils aux indicateurs de faible capacité institutionnelle? Quel est le degré de sensibilité du niveau de l'AT à différents types d'accords financiers avec le FMI? Les allocations de ressources aux pays sont-elles dominées par le niveau des concours extérieurs de donateurs (fonds de fiducie par exemple)? Les réponses à ces questions aideront à cerner les grandes forces qui déterminent la répartition des ressources d'AT entre les pays.

7. Toute procédure de répartition des ressources d'AT entre des demandes concurrentes devra nécessairement préciser les modalités de classement des priorités entre pays et dans un même pays, et la manière dont elles sont réaffectées sur la base des preuves (antécédents) des résultats obtenus. Cette procédure devrait comporter le deux volets suivants :

- Une définition des grands domaines dans lesquels le FMI entend conserver ou développer un «noyau d'expertise fondamentale» en matière d'AT, compte tenu de la taille relativement réduite de ses interventions par rapport à l'effort mondial d'AT et de la nécessité d'épauler directement ses autres instruments, à savoir les prêts d'appui à l'ajustement, la mission de surveillance et les activités de diagnostic y afférentes, telles que les RONC et les PESF.

- Un mécanisme de classement de l'ordre de priorité des activités d'AT dans ces grands domaines. La définition de l'AT du FMI comprenant aussi bien des activités de diagnostic à court terme que des actions de longue durée visant au renforcement des capacités, le défi majeur sera de déterminer le dosage approprié de ces deux types d'intervention pour chaque pays, ainsi que la manière dont elles s'articulent dans le temps l'une par rapport à l'autre, ainsi qu'avec les autres instruments du FMI.

8. La question de fond est de savoir si ce procédé fonctionne convenablement dans les conditions actuelles. L'AT fournie à un pays est-elle ancrée sur une stratégie à moyen terme de laquelle on peut déduire de façon cohérente les priorités d'AT? Les consultations de l'article IV et le processus des DSRP (pour les pays à faible revenu) offrent-ils cette vision intégrée? Ou l'AT est-elle la résultante d'un processus guidé par les impératifs distincts des programmes, des RONC et des PESF? Compte tenu des contraintes budgétaires, comment s'opèrent les arbitrages dans la pratique? Les autorités sont-elles convenablement associées au processus?

Quel a été le degré d'efficacité des procédés de prestation de l'AT?

9. La réalisation des objectifs finaux de l'AT sera aussi fonction de l'efficacité des moyens de prestation. Plusieurs questions peuvent se poser : 1) les TDR initiaux sont-ils suffisamment clairs et les autorités sont-elles bien associées à leur élaboration? 2) la manière dont les progrès seront mesurés est-elle clairement établie dès le départ? 3) quels sont les critères d'appréciation du succès de la mission d'un expert résident? 4) le dosage de missions de courte durée et de détachements d'experts est-il adapté à la situation de chaque pays? Les experts détachés devraient-ils avoir compétence pour suivre la conditionnalité des programmes? 5) le dialogue avec les autorités a-t-il effectivement permis, durant la période de mise en œuvre de l'AT, de renforcer l'internalisation des recommandations de l'AT?

Quel a été l'impact de l'AT et quels sont les facteurs qui en déterminent l'efficacité? Comment s'en effectue le suivi?

10. Une évaluation de l'impact de l'AT et des facteurs qui le déterminent — qu'ils soient propres au pays ou sous le contrôle du FMI — est cruciale pour répartir les ressources à l'avenir et améliorer la conception de l'AT. Ceci fait apparaître plusieurs questions : 1) quel a été l'impact de l'AT et quels en sont les principaux facteurs déterminants? 2) le FMI suit-il bien les résultats intermédiaires et finaux? 3) le FMI opère-t-il une distinction claire entre l'amélioration des compétences techniques des organismes bénéficiaires de l'AT et leur aptitude à appliquer par la suite ce savoir faire à l'accomplissement de leurs tâches, étant entendu que ce dernier aspect exige l'appui politique des autorités? 4) la communication des données au siège est-elle empreinte de la franchise nécessaire pour signaler les cas d'ingérence politique qui nuisent à l'efficacité des actions menées?

B. Méthodologie et fondement empirique

11. L'évaluation est articulée autour des trois séries de questions évoquées ci-dessus — qui délimitent également trois étapes successives de la chaîne de résultats qui déterminent l'impact de l'AT. Ces étapes sont traitées dans l'évaluation grâce aux différents types de données empiriques suivants :

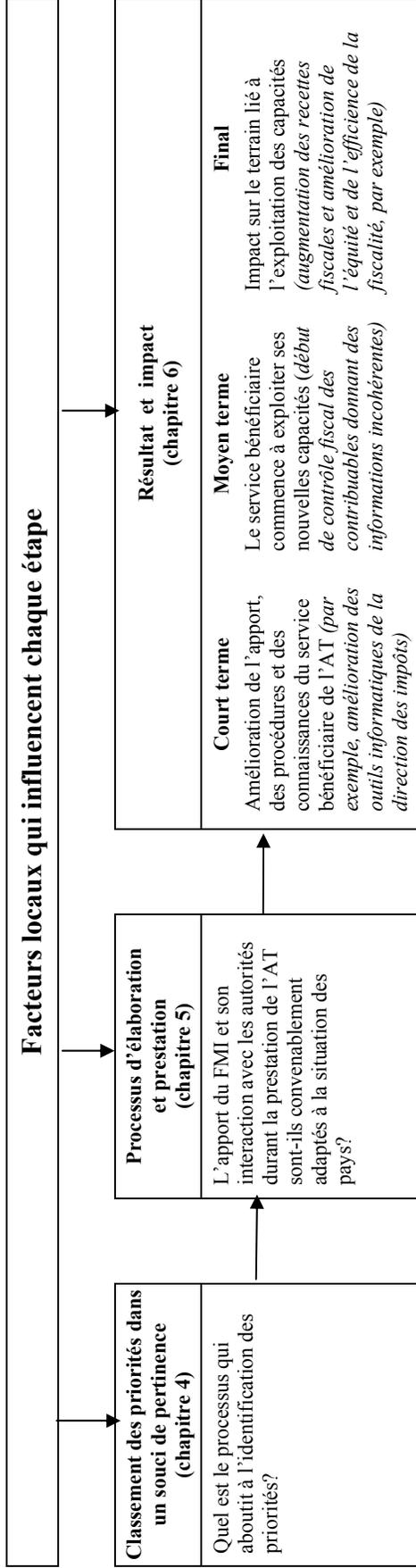
- Données comparatives du FMI sur les activités d'AT réalisées sur le terrain (extraites du système de gestion de l'information sur les missions (TIMS)) pour étudier l'évolution et les schémas de répartition de l'AT entre pays et définir les forces auxquelles obéissent ces schémas.
- Un échantillon de 10 pays à faible revenu pour étudier le lien entre le DSRP et l'identification des besoins en assistance technique.
- Un échantillon de 18 pays pour examiner le lien qui existe entre les documents relatifs à mission de surveillance au titre de l'article IV et les activités d'AT.
- Un échantillon de 12 exercices de consultations afférentes à l'AT qui ont été menées dans le but de renforcer le lien entre la surveillance au titre de l'article IV et les activités d'assistance technique dans un pays.
- Une analyse approfondie de 6 pays, comportant des visites de terrain pour recueillir l'avis des interlocuteurs et des autorités locales (Cambodge, Honduras, Niger, Ukraine, Yémen et Zambie).
- Des entretiens avec les services du FMI, y compris avec les coordonnateurs de l'AT et de la formation des départements fonctionnels et géographiques, ainsi qu'avec le personnel du FMI et les consultants engagés dans des activités d'AT dans les pays ci-dessus durant la période considérée.

- Une revue des conclusions de 11 évaluations internes et externes de missions d'AT thématiques ou de régionale réalisées par le FMI⁹.

12. Le graphique 1.1 décrit la manière dont ces données ont été exploitées aux différentes étapes de l'évaluation. Pour avancer dans la compréhension de l'impact des activités d'assistance technique et de leurs facteurs déterminants, l'évaluation s'appuie sur des études de cas approfondies et des données qualitatives extraites des entretiens. Les paramètres qui ont servi à mesurer l'impact et leurs limites sont examinés en détail au chapitre 6.

⁹ Ces évaluations sont notamment les suivantes : «*External Evaluation of Technical Assistance Provided by the IMF's Monetary and Exchange Affairs Department*» (1996); «*Fiscal and Monetary Management Reform and Statistical Improvement: Pacific Financial Technical Assistance Centre, Report of the Evaluation Team*» (1997); «*Review of Technical Assistance Provided by the Revenue Administration Division of the Fiscal Affairs Department in Fiscal Year 2000*» (2000); «*An Assessment of FAD Technical Assistance in Establishing the Treasuries in the Baltic Countries, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union*» (2000); «*Review of the Technical Assistance by the Legal Department*» (2001); «*Report of the Task Force on the Review of the Monetary and Exchange Affairs Department*» (2002); «*External Evaluation of Technical Assistance in PEM in Francophone African Countries*» (2003); «*Statistical Capacity Building: Case Studies and Lessons Learned*» (2003); «*Public Expenditure Management Reform in Anglophone African Countries: An Assessment of FAD Technical Assistance*» (2003); «*Mid-Term Review of Caribbean Regional Technical Assistance Centre*» (2003); «*Internal Assessment of FAD's TA in Public Expenditure Management: The Mainly Anglophone African Countries* » (2003).

Graphique 1.1. Étapes et chaîne de résultats des activités d'AT axées sur le renforcement des capacités institutionnelles



Données observées

- Échantillon de l'étude des liens entre l'assistance technique et
 - les rapports des consultations de l'article IV
 - la documentation DSRP
- Échantillon d'initiatives de consultations sur l'assistance technique pour examiner les raisons de leur échec
- Analyse des données afférentes à l'ensemble des pays et des séries temporelles relatives à l'assistance technique
- Entretiens avec les coordonnateurs de l'AT ainsi que les services et les experts en relation de travail avec les pays concernés.
- Revue de 11 évaluations sectorielles et thématiques de l'AT passée du FMI, effectuées par les départements externes.
- Études de cas approfondies de six pays, notamment par visites de terrain pour recueillir l'avis des parties prenantes, des autorités et d'autres prestataires d'assistance technique.

13. Le rapport d'évaluation se décompose comme suit : le chapitre 2 présente un bref récapitulatif des résultats et du suivi de l'évaluation générale de l'AT du FMI réalisée en 1999. Le chapitre 3 porte sur l'évolution et les schémas de répartition des ressources d'AT, tous thèmes et pays confondus; le chapitre 4 a trait à la qualité du fonctionnement des modes de détermination des priorités dans les pays; le chapitre 5 analyse le processus et les modalités de prestation de l'AT; le chapitre 6 traite de l'impact de l'AT, des méthodes de suivi des progrès réalisés et des facteurs qui peuvent entraver ces progrès. Les recommandations formulées sont reprises à la fin de chaque chapitre.

14. Cette évaluation ne couvre pas les nouveaux centres régionaux d'assistance technique dont l'expérience est trop récente pour faire l'objet d'une évaluation significative. Une revue préliminaire de cette expérience est en cours de réalisation sous les auspices de l'OTM.

II. ÉVALUATION GÉNÉRALE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE DU FMI RÉALISÉE EN 1999

15. En 1999, le Bureau de la vérification et de l'inspection internes (OIA) du FMI a procédé à une évaluation complète de l'AT du FMI, qui a porté sur les Départements des finances publiques (FAD), de la monnaie et des changes (MAE, désormais appelé Département des systèmes monétaires et financiers (MFD)) et des statistiques (STA). Plusieurs des questions soulevées au chapitre 1 ont été traitées dans cette évaluation.

Principales conclusions et recommandations de l'évaluation de 1999¹⁰

16. Les principales conclusions ont été les suivantes :

- L'AT du FMI est très appréciée dans les pays membres qui en souhaite davantage.
- Si l'AT du FMI est hautement appréciée pour les conseils et recommandations qui en découlent, obtenir des autorités des pays leur engagement et l'assurance d'un suivi

¹⁰ L'évaluation de 1999 reposait sur une sélection aléatoire d'un centaine de projets d'assistance technique mis en œuvre au cours de l'exercice 1996–97. Les données de mise en œuvre ont servi à mesurer l'impact et ont été recueillies à partir de questionnaires, auxquels ont répondu séparément les départements fonctionnels, les départements géographiques et les pays bénéficiaires. Les résultats révèlent en général de piètres antécédents de mise en œuvre, bien que les réponses varient considérablement. S'il est vrai que 54 % des répondants des pays membres ont estimé qu'un nombre significatif de recommandations a été appliqué de manière intégrale, seuls 22 % des répondants du FMI partagent le même avis. En revanche, 52 % des répondants du FMI ont estimé que la majeure partie des recommandations n'ont été que partiellement suivies d'effet, tandis que 33 % seulement des répondants des pays bénéficiaires sont de cet avis. Invités à citer un exemple de projet d'assistance technique qui ont eu un impact significatif et durable dans le pays bénéficiaire, 55 % seulement de toutes les personnes interrogées ont répondu.

semblent en constituer les maillons faibles; en partie pour cela, l'impact des projets d'AT a été moins que satisfaisant dans à peu près un tiers des cas.

- En général, l'AT fournie par les services du FMI semble avoir plus de chances de succès que les prestations des experts en détachement de longue durée.
- Si la mise en œuvre des conseils et l'impact de l'AT dépendent essentiellement de l'engagement du pays bénéficiaire, la probabilité qu'elle ait un impact significatif peut être accrue par des actions qui relèvent du FMI.
- Le lien est ténu entre la mission de surveillance et l'assistance technique du FMI, qui intervient en règle générale, plus par réaction que par anticipation.
- Le FMI n'a pas une politique explicite en matière d'AT et ses services réalisent peu d'évaluations, rendent rarement compte des résultats à la direction et au Conseil d'administration, de même que les leçons tirées de l'expérience sont peu diffusées.

17. Il ressort de l'évaluation que les actions qui ont le plus d'impact sont celles auxquelles les autorités se sentent étroitement associées et qu'elles s'approprient fortement, qui se caractérisent par une excellente communication entre prestataires et bénéficiaires, qui s'inscrivent dans un cadre de politique globale, pour lesquelles les experts sont bien ciblés, adéquatement préparés et formulent des recommandations appropriées, et dont 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 dans le pays ne semblent donner lieu à une différence significative en termes d'impact.

18. Les principales recommandations de l'évaluation de 1999 sont les suivantes :

- Relier plus étroitement l'évaluation des priorités d'AT et les décisions d'affectation aux consultations au titre de l'article IV. Ceci supposerait un changement d'orientation de l'AT du FMI pour lui donner un caractère plus préventif que curatif.
- Les services du FMI devraient mener des consultations spécifiques d'AT dans le cadre des discussions de l'article IV, pour évaluer les progrès réalisés dans le suivi de recommandations antérieures et apprécier les besoins futurs. Pour les pays qui requièrent un volume significatif d'AT, un plan d'action pour la coopération technique sera établi pour inscrire cette coopération dans un cadre à moyen terme.
- L'AT devrait être limitée aux domaines dans lesquels le FMI dispose d'un avantage comparatif.
- Le succès de la mise en œuvre des actions d'AT peut être renforcé par des pratiques de coopération consistant à y associer plus étroitement les autorités nationales.
- Les demandes futures de détachement d'experts devront être examinées avec plus d'attention. Les experts devraient non seulement avoir les qualifications techniques

requis, mais aussi disposer d'aptitudes pédagogiques, de communication, linguistiques, ainsi que de l'expérience du travail dans des pays ayant un niveau de développement comparable.

- Mettre davantage l'accent sur le recours à des experts itinérants pour des missions ponctuelles.

19. Les administrateurs ont souscrit à ces recommandations tout en mettant en garde contre le risque de surcharge des consultations au titre de l'article IV. Ils craignaient en outre que l'attachement à des programmes d'AT à moyen terme ne nuisent à l'aptitude du FMI à réagir avec souplesse à l'évolution des situations.

Suivi : déclaration de principe de 2001 sur l'AT et les revues de l'OTM

20. Plusieurs initiatives ont été lancées suite aux recommandations de l'évaluation de 1999. Premièrement, le FMI a adopté une déclaration de principe sur l'AT en avril 2001¹¹, qui a souligné l'importance que revêt l'internalisation de l'AT par les pays et préconisé une revue des actions d'assistance technique passées et en cours, y compris les antécédents de mise en œuvre de l'AT par les pays eux-mêmes.

21. Deuxièmement, cette déclaration comporte une série de filtres et de directives de classement des priorités pour aligner les actions d'AT sur les principaux domaines de compétence, les grands axes des programmes et les principales initiatives de politique du FMI¹².

22. Troisièmement, afin de mieux intégrer l'AT à sa mission de surveillance, le FMI a réalisé un projet pilote de consultations sur l'assistance technique dans le cadre des entretiens au titre de l'article IV, comportant une revue de l'AT antérieure et un accord sur les priorités pour l'avenir. En ce qui concerne les pays qui ont des besoins lourds en assistance technique, le FMI a mis en œuvre (également à titre expérimental) des PACT exhaustifs à moyen terme.

23. Quatrièmement, l'assistance technique du Département juridique (LEG) n'ayant pas été couverte en 1999, une évaluation spéciale a été réalisée par la suite et a abouti à des conclusions en substance semblables à celle de 1999. En dépit de la grande qualité des conseils prodigués de manière générale, leur mise en œuvre et, partant, leur impact ont été amoindries, souvent en raison du manque d'internalisation par les autorités.

24. Cinquièmement, pour reconnaître l'importance du rôle de l'AT dans l'exécution de son mandat, la direction du FMI a porté le secrétariat chargé de l'assistance technique au

¹¹ FMI (2001b).

¹² Ces filtres sont décrits de manière plus détaillée au chapitre 4.

rang de bureau distinct relevant du Directeur général. Il a ensuite été étoffé et est appelé à présent le bureau de gestion de l'assistance technique (OTM).

25. L'OTM a lancé une série d'actions visant à normaliser le suivi des activités d'évaluation à l'échelle du FMI et à mettre en place un programme d'évaluations *a posteriori* concernant des domaines/initiatives spécifiques d'AT. En juin 2002, l'OTM a préparé un document intitulé «Revue de la politique et de l'expérience du FMI en matière d'assistance technique» (FMI, 2002c) à l'intention du Conseil d'administration, qui dresse un bilan des progrès réalisés depuis l'évaluation de 1999, suivi de la «Revue de l'assistance technique» (FMI, 2004d) en février 2004. Les principales conclusions et recommandations ont été les suivantes :

- Les filtres de classement des priorités ont amélioré la transparence de la répartition des ressources consacrées à l'assistance technique.
- La revue des consultations relatives à l'AT a révélé des résultats décevants. De l'avis des départements fonctionnels¹³, ces consultations n'ont pas ajouté une plus-value suffisante à leur propre procédure de planification. Les départements géographiques ont jugé les échanges de vue avec les autorités moins instructives que prévu. Partant de ce constat — et de l'apparente surcharge des consultations de l'article IV — l'OTM a recommandé qu'il soit mis fin à l'initiative de consultations relatives à l'AT.
- L'objectif d'«ancrage des consultations sur les pays» devrait être pris en compte par les nouveaux filtres de classement des priorités et dans le cadre d'entretiens portant sur chaque pays entre les départements géographiques et fonctionnels, pour l'élaboration de Plans d'affectation annuels des ressources d'AT, le principal véhicule d'affectation des ressources à l'échelle de chaque pays.
- Pour illustrer l'accent qui est mis sur le suivi et l'évaluation, les départements prestataires d'AT ont redoublé d'efforts et lancé des évaluations thématiques, régionales et nationales¹⁴. Un système de gestion de l'information pour l'assistance technique (TAIMS) est en cours d'établissement pour doter ces départements d'outils de suivi et leur permettre de mieux gérer l'AT (examinés au chapitre 6).
- Pour épauler le renforcement des capacités dans les pays à faible revenu, le FMI doit transcender les pressions en vue de produire des résultats immédiats et inscrire son AT dans une perspective à plus long terme qui s'appuierait sur la complémentarité avec les interventions d'autres prestataires. Le défi est de coordonner des

¹³ Dans le cadre cette évaluation, les «départements fonctionnels» correspondent aux services du FMI qui réalisent des prestations d'AT, principalement FAD, LEG, MFD et STA.

¹⁴ Certaines de ces évaluations sont décrites au paragraphe 11 du chapitre 1.

interventions plus réduites et mieux ciblées du FMI avec des projets de grande envergure financées par les bailleurs de fonds internationaux.

- Les pays devraient être encouragés à publier leurs rapports d'AT sur le site Internet du FMI dans un souci de transparence accrue et de partage de leurs expériences.

26. Lors de l'examen en Conseil d'administration, les administrateurs ont demandé une évaluation plus formelle de l'efficacité de l'AT dans le cadre d'un programme à moyen terme d'évaluations *a posteriori*. En réponse à cette demande, l'OTM et les différents départements fonctionnels ont préparé un programme triennal d'évaluation¹⁵. Ce programme comprend six thèmes qui vont d'une évaluation complète couvrant de larges échantillons de pays, à des études thématiques ciblées sur un petit échantillon de pays, en passant par l'évaluation des centres régionaux d'AT et des études cas spécifiques sur un secteur ou un pays donné. Les thèmes spécifiques comprennent notamment la gestion des dépenses publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne, l'évaluation de l'AT fournie par les centres régionaux, l'AT à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que l'encadrement fourni aux pays qui réalisent la réforme du régime d'échanges commerciaux.

27. Une série d'initiatives distinctes ont été lancées par les départements fonctionnels (appendice 1, tableaux A1.1 à A1.4) pour inscrire le processus de répartition des ressources d'AT dont chacun de ces départements dispose dans un cadre stratégique et améliorer le suivi en cours de réalisation des missions. Plusieurs départements fonctionnels ont créé ou mis en place leur système propre de suivi, engagé un certain nombre d'évaluations approfondies, élaboré divers documents ou dossiers de stratégie-pays, et adopté des procédures internes plus systématiques d'identification des besoins et de répartition des moyens en AT.

III. ÉVOLUTION ET SCHÉMA DE RÉPARTITION DES RESSOURCES D'ASSISTANCE TECHNIQUE

28. Dans ce chapitre, nous analysons les grandes tendances et la répartition des ressources d'AT, telles que présentées dans les systèmes et les définitions comptables appliquées par les services du FMI. Nous avons étudié la période 1998-2004 pour laquelle des données cohérentes et comparables sont disponibles sur l'AT. Nous avons d'abord observé l'évolution des ressources agrégées avant de déterminer les schémas de répartition par département fonctionnel, par groupement régional et par initiative de politique (tels que définis dans la déclaration de principe du FMI sur l'AT). Nous avons également recherché les facteurs qui déterminent la répartition de l'AT entre pays et son affectation dans un pays.

A. Niveau global des ressources consacrées à l'assistance technique

29. Quel montant de ressources (tant externes qu'internes) a été consacré à l'AT en proportion du total des dépenses de fonctionnement du FMI? Pour répondre à cette question, nous avons envisagé différents modes de chiffrage des ressources affectées à l'AT.

¹⁵ FMI (2004g).

30. La définition la plus étroite porte exclusivement sur le temps passé sur le terrain (dans chaque pays) par les missions des départements fonctionnels, les experts résidents et les experts des centres régionaux d'AT à partir des informations de la base de données TIMS.

31. Une définition plus large comprend le temps consacré, au siège, aux activités d'encadrement des experts résidents, à la préparation des missions, des documents et rapports, ainsi que le temps consacré à des activités administratives ou de gestion, en appui aux activités d'AT. Ces informations correspondent au chiffrage des ressources selon le système de suivi budgétaire (BRS) ou aux coûts directs des activités d'AT.

32. Enfin, la définition la plus large englobe un calcul au *pro rata* des coûts fixes des départements du FMI chargés de tâches administratives et de gestion, autres que ceux des départements chargés des prestations d'AT proprement dites. Dans notre évaluation, cette définition est appelée «coûts directs plus coûts fixes alloués».

33. Le tableau 1 fait état des ressources consacrées à l'AT durant l'exercice 2004, sur la base de ces trois définitions, y compris les actions externes de formation menées par l'institut du FMI. Selon la définition large, l'AT s'élève à 23 % du total du budget de fonctionnement du FMI, contre 12 % en excluant les coûts fixes des autres départements. Les ressources consacrées au travail de terrain équivalent à 7 % du budget.

34. Quelle a été l'évolution de ces chiffres sur la durée? Le graphique 3.1 montre, à partir de 1998, les tendances pour lesquelles des données comparables sont disponibles. Après une crête durant l'exercice 1999, les ressources consacrées à l'AT se stabilisent en part du budget total sur les quatre dernières années. La pointe observée en 1999 est due, pour l'essentiel, à une augmentation significative de l'AT liée aux programmes appuyés par le FMI dans le cadre des crises du compte de capital de 1997-99.

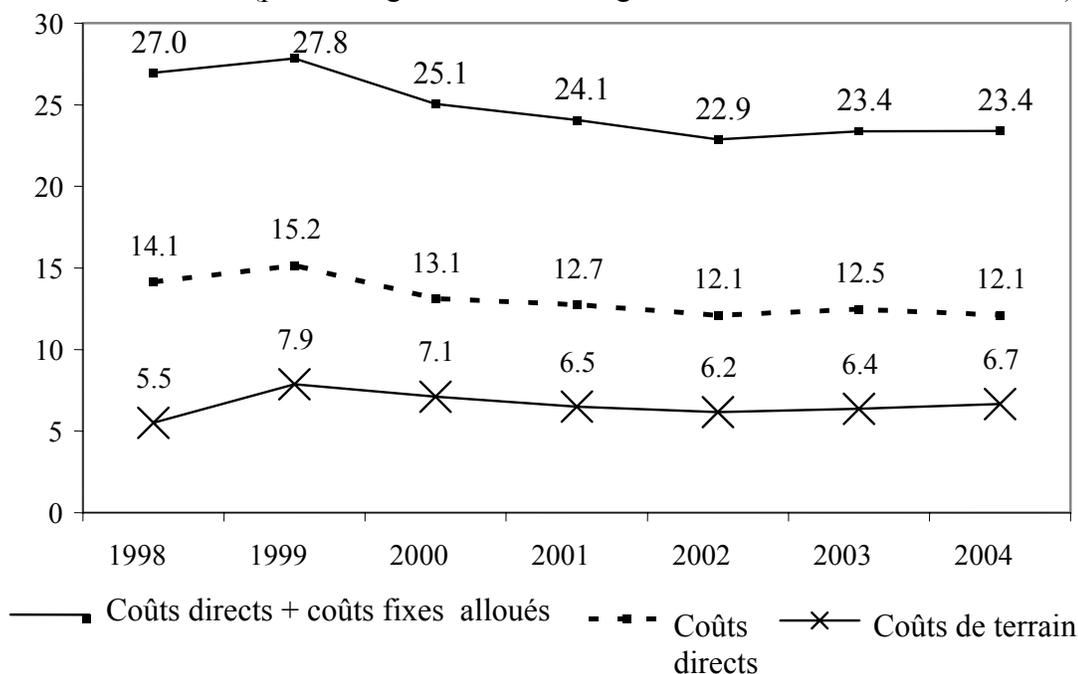
Tableau 3.1. Budget de l'AT pour l'exercice 2004 1/

	Personne/année	Millions de dollars EU	Pourcentage du budget de fonctionnement du FMI
Définition large (coûts directs + coûts fixes alloués)	709	189	23
Coûts directs (système de suivi budgétaire/BRS)	367	98	12
Activités de terrain uniquement (TIMS)	201	54	7
Pour mémoire:			
Total du budget de fonctionnement brut	3.032	806	100

Sources : OTM et BRS.

1/ Institut (INS) compris. En excluant l'institut, le chiffrage selon les définition du BRS et du TIMS s'établit respectivement à 80 et 49 millions de dollars EU.

Graphique 3.1. Budget de l'assistance technique
(pourcentage du total du budget de fonctionnement brut du FMI)



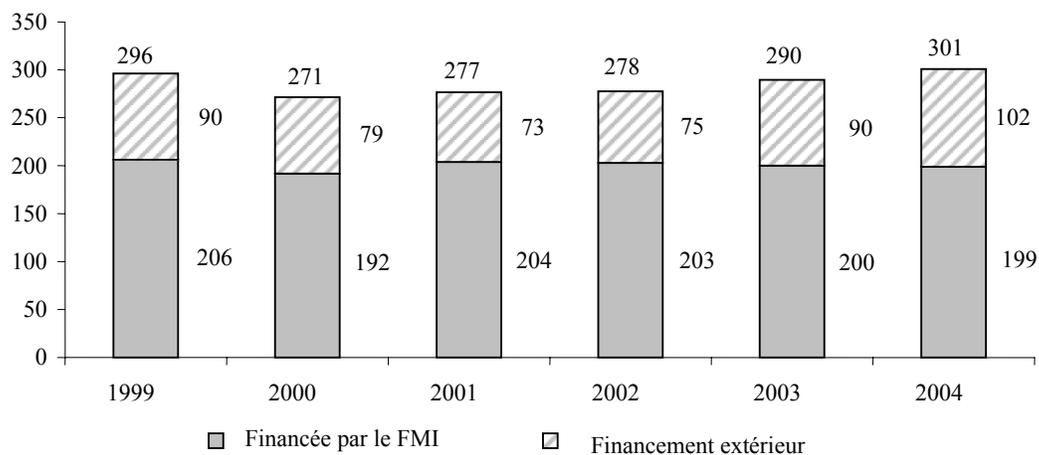
Sources : OTM et BRS.

B. Total des ressources utilisées par les départements fonctionnels

35. Le graphique 3 révèle qu'après un fléchissement temporaire, le volume des prestations directes d'AT mesuré en personne/année augmente. Ceci est essentiellement dû à un accroissement de l'AT financée sur ressources extérieures, qui représente à l'heure actuelle plus de 30 % du total des ressources (définition BRS). L'AT des départements fonctionnels financée par le FMI a légèrement diminué en raison d'un transfert de ressources sur les activités de surveillance telles que les RONC et PESF (n'entrant pas dans la définition de l'AT), mais cette baisse a été plus que compensée par l'augmentation de l'AT financée sur ressources extérieures¹⁶.

¹⁶ Fonds monétaire international, «Complément à la revue de l'assistance technique» (2004f).

Graphique 3.2. Assistance technique directe fournie par source de financement, Institut du FMI non compris (notion BRS) (en personnes-années)



Source : OTM.

C. Répartition de l'AT par niveau de revenu par habitant et par région

36. De manière générale, l'AT du FMI est concentrée sur les pays à faible revenu (tableau 3.2)¹⁷. Près de 90 % de l'AT est fournie aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 3.000 dollars EU. Environ 71 % est allouée à des pays qui ont un revenu par habitant inférieur à 1.000 dollars EU, et presque 65 % des pays sont admis à bénéficier de l'initiative PPTE.

¹⁷ Le tableau 3.2 montre la répartition des activités d'AT sur le terrain, par tranche de revenu des pays bénéficiaires. En répartissant les activités des départements fonctionnels effectuées au siège par pays en proportion de l'ensemble des activités de terrain (hypothèse raisonnablement envisageable) le tableau montrerait aussi la répartition des coûts directs de l'AT (c'est-à-dire selon la définition BRS ci-avant).

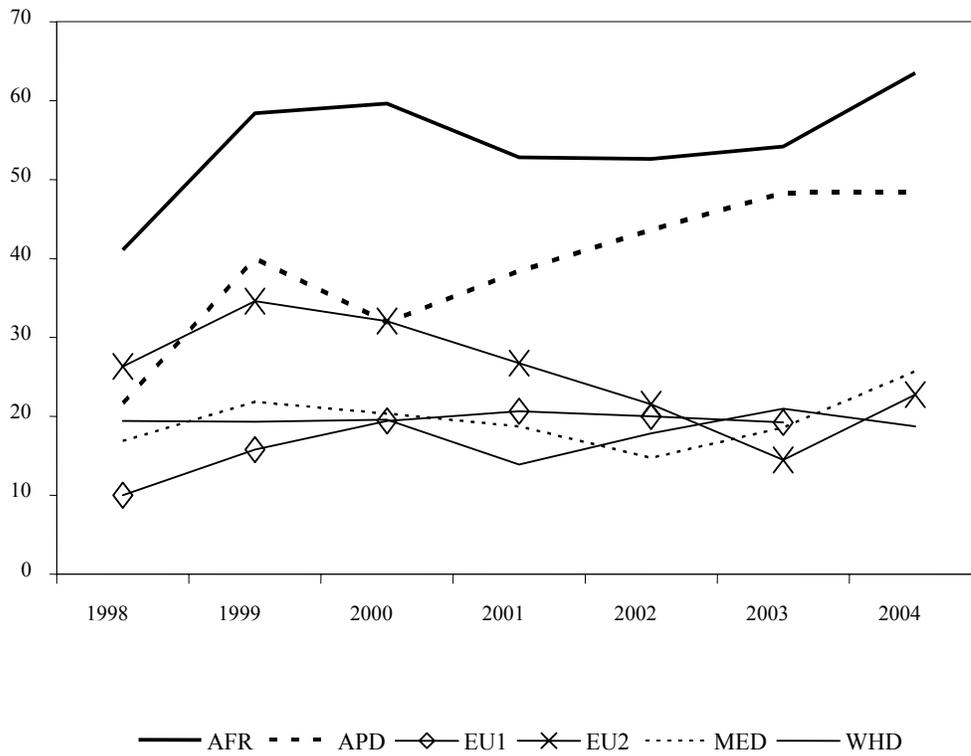
Tableau 3.2. Répartition de l'AT par tranches de revenu par habitant
(moyenne de l'exercice 2002-03)

Tranches de revenu par habitant (PNB par habitant en 2002, méthode Atlas de la Banque mondiale)	Part de l'assistance technique fournie sur le terrain, en pourcentage 1/
Inférieur à 1.000 dollars EU	70,9
1.000 à 2.000 dollars EU	13,8
2.001 à 3.000 dollars EU	5,5
3.001 à 4.000 dollars EU	1,5
4.001 à 5.000 dollars EU	2,3
5.001 à 7.000 dollars EU	1,0
7.001 à 9.000 dollars EU	1,3
Supérieur à 9.000 dollars EU	3,7
Total	100,0
<i>Pour mémoire :</i>	
Part de l'AT fournie aux bénéficiaires PPTE	65,0

1/ Les prestations fournies aux centres régionaux, aux organisations régionales (y compris les banques centrales régionales africaines) et aux pays dont les données de PNB ne sont pas disponibles (pays sortant d'un conflit par exemple), sont comprises dans la tranche «inférieur à 1000 dollars EU».

37. Les graphiques 3.3 et 3.4 présentent l'évolution par région et la concentration des activités de terrain. L'Afrique et la région Asie Pacifique sont les régions qui reçoivent le plus d'assistance technique, représentant environ 60 % du total de l'AT. Il n'est donc pas surprenant que 9 des 14 principaux bénéficiaires se trouvent dans ces deux régions.

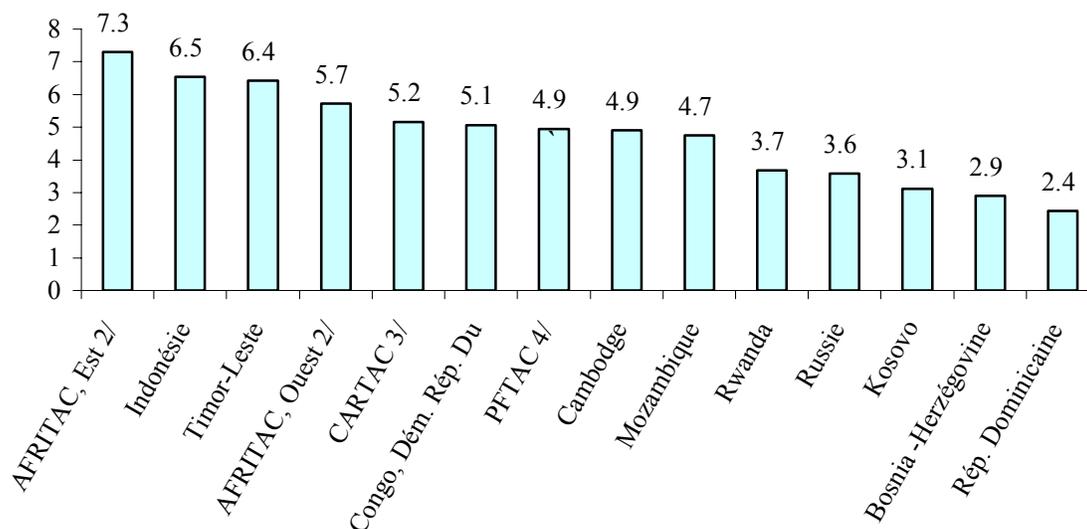
Graphique 3.3. Assistance technique par région, hors Institut du FMI 1/
(En personne/année)



Source : OTM.

1/ Prestations fournies sur le terrain, y compris par les Centres régionaux d'assistance technique.

Graphique 3.4. Principaux bénéficiaires de l'AT durant l'exercice 2004, hors
INS 1/
(Personne/années)



Source : OTM.

1/ Prestations de terrain.

2/ Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique.

3/ Centre régional d'assistance technique pour la Caraïbe.

4/ Centre régional d'assistance technique et financière pour le Pacifique.

Afrique (AFR). L'AT s'est accrue au fil du temps, malgré une légère baisse sur la période 2001-03, essentiellement due à l'instabilité dans certains grands pays bénéficiaires et à la lenteur des réformes économiques dans d'autres pays¹⁸.

Asie et Pacifique (APD). Les prestations d'AT à la région ont fortement augmenté à partir de l'exercice 1998, surtout en raison de l'importance accordée par le Département des systèmes monétaires et financiers au renforcement des capacités après la crise en Asie du sud-est. Cela s'explique aussi par la forte poussée de l'AT à Timor Leste et au Cambodge ainsi qu'à un accroissement général des financements extérieurs disponibles¹⁹.

¹⁸ FMI (2004f).

¹⁹ La région Asie-Pacifique est celle qui a le plus bénéficié d'actions d'assistance technique financées par le gouvernement japonais.

Europe I (EUI). L'AT à cette région qui comprend les pays en transition d'Europe centrale et les Balkans est demeurée relativement constante, et a été essentiellement fournie aux économies sortant d'un conflit comme la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro, ainsi que le Kosovo.

*Europe II (EU2)*²⁰. L'AT à cette région qui comprenait initialement la plupart des pays en transition a été réduite de moitié depuis le point culminant atteint durant l'exercice 1999, sous l'effet d'une forte réduction des prestations à l'Ukraine, à la Georgie, au Tadjikistan, à l'Azerbaïdjan et aux pays baltes. Cette baisse s'explique aussi en grande partie par le rôle plus actif joué par d'autres fournisseurs d'AT, l'Union européenne en particulier²¹.

Moyen-Orient et Asie centrale (MED). L'AT à cette région est restée assez constante, bénéficiant essentiellement à l'Afghanistan, au Koweït, au Yémen et à la Cisjordanie.

Hémisphère occidentale (WHD). L'AT est demeurée assez constante pour la région. L'évolution la plus marquante a été la création du centre d'assistance technique régional pour la Caraïbe (CARTAC) qui représente 25 % environ des prestations d'AT à la région.

D. Évolution par département fonctionnel et par initiative de politique

38. Deux départements fonctionnels, FAD et MFD, sont les principaux prestataires d'AT, représentant plus de 70 % du total des prestations au cours des années. Il n'empêche qu'on observe un léger tassement de cette part depuis l'exercice 2000, essentiellement en raison d'une réduction de l'AT de FAD aux économies en transition et de fortes poussées de l'AT du Département des statistiques (STA) et du Département juridique (LEG) (graphique 3.5). Les principaux facteurs qui sous-tendent cette évolutions sont les suivants²² :

- L'AT du Département des statistiques a pratiquement doublé au cours des quatre dernières années, tirée par une forte augmentation des prestations financées sur ressources extérieures. Les donateurs — Japon et Royaume-Uni essentiellement — ont épaulé le mouvement visant à promouvoir la participation au Système général de diffusion des données (SGDD) comme mécanisme de renforcement des capacités des appareils statistiques des pays.
- Les prestations assurées par le Département juridique LEG ont également doublé à partir de l'exercice 2001, encore que partant d'un niveau assez bas. Cet accroissement

²⁰ Le Département Europe (EUR) a été créé le 1^{er} novembre 2003 par intégration de sept pays issus de la dissolution du Département Europe II (EU2) à l'ancien Département Europe I (EUI).

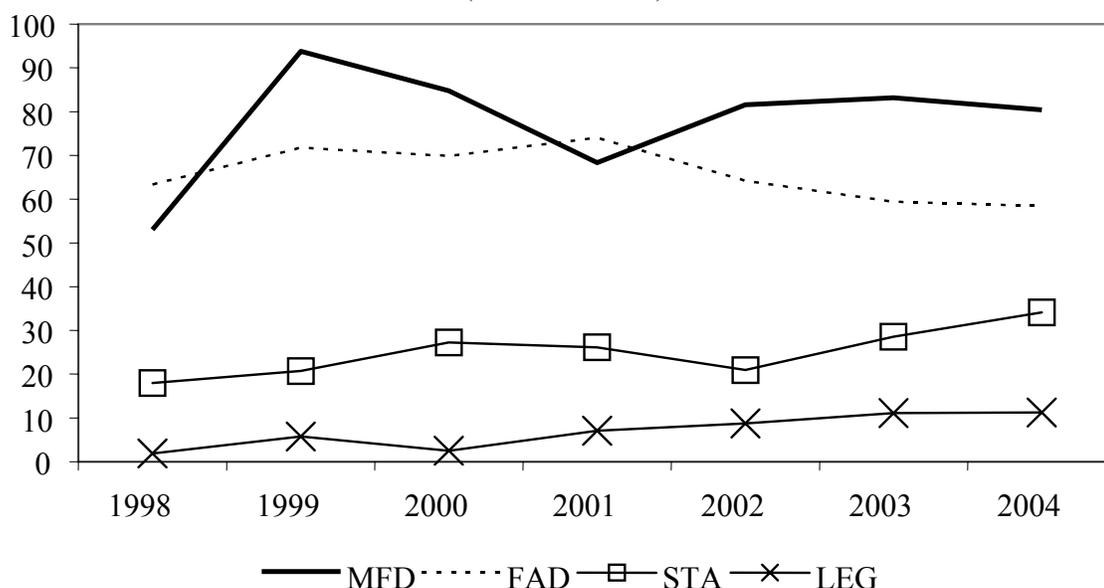
²¹ FMI (2004f).

²² FMI (2004d).

a surtout porté sur les actions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme lancées en 2002 qui se sont rapidement étoffées ensuite.

- Les prestations d'AT du Département des systèmes monétaires et financiers ont atteint leur point culminant après la crise asiatique puis fléchi en 2001, en raison des besoins en ressources imposés par les PESF. Depuis lors, elles sont reparties à la hausse, grâce aux actions de suivi de l'AT liées aux PESF et de surveillance telles que la LBC/FT et les évaluations des centres financiers off-shore (CFO)²³.

Graphique 3.5. Assistance technique par département fonctionnel
(Personne/année)



Source : OTM.

1/ Prestations de terrain.

E. Modes de prestation de l'assistance technique

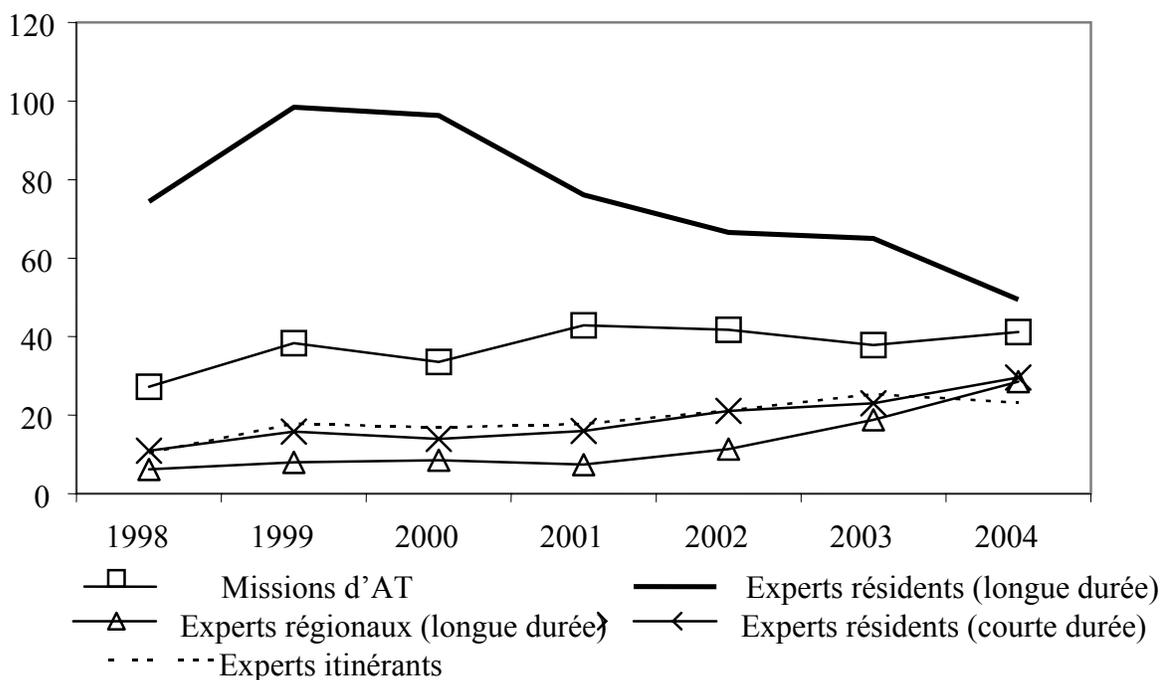
39. L'un des thèmes récurrents des différentes évaluations de l'AT a été l'examen de l'efficacité relative d'autres formes de prestation, notamment entre le recours à des experts en détachement de longue durée et des missions ponctuelles ou itinérantes.

40. Le graphique 3.6 montre l'évolution des différentes formules. Le fait saillant a été la forte diminution du recours à des experts résidents, au profit de l'emploi d'experts régionaux

²³ FMI (2004f).

fournis par les centres régionaux d'AT. Jusqu'en 2001, les experts détachés constituaient de loin la formule la plus répandue, représentant la moitié des prestations de terrain. À partir de 2004, cette part était tombée à 40 % environ. Celle des prestations assurées par des experts régionaux, itinérants et de courte durée a rapidement augmenté à partir de 2001, tandis que les missions d'AT demeuraient relativement stables. La substitution d'experts régionaux à des experts résidents est le résultat de la montée en puissance des centres régionaux (tableau 3.3).

Graphique 3.6. Assistance technique par mode de prestation, hors INS 1/
(Personne/année)



Source : OTM.

1/ Les experts résidents sont ceux qui séjournent dans un pays durant six mois ou plus. Les experts itinérants sont ceux qui se rendent à différentes reprises en mission de courte durée dans un même pays. Les experts régionaux en missions de longue durée sont ceux qui sont basés sans une région et qui répartissent leur temps de travail entre plusieurs pays.

Tableau 3.3. Prestations fournies par les centres régionaux d'assistance technique
(Somme en personne/année)

Centre	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AFRITAC Est	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8	7.2
AFRITAC Ouest	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	5.7
CARTAC	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6	6.7	5.1
Centre pour l'assistance technique et financière dans le Pacifique (PFTAC)	3.7	4.2	4.0	4.2	4.6	4.4	4.9
Total général	3.7	4.2	4.0	4.2	7.2	14.0	23.1
(Pourcentage du total des prestations sur le terrain)	2.7	2.2	2.2	2.4	4.1	7.7	12.5

Source : OTM.

F. Variables qui influencent la répartition de l'assistance technique entre les pays

41. Qu'est-ce qui rend un pays plus à même de bénéficier de l'assistance technique du FMI? Nous envisagerons différents paramètres qui peuvent déterminer la manière dont l'AT est allouée, la taille du pays, le revenu par habitant et l'existence d'un programme appuyé par le FMI, par exemple. Les contraintes qui pèsent sur les capacités des pays à faible revenu sont en général plus lourdes et l'on pourrait s'attendre à ce que le FMI intègre ce facteur aux décisions d'allocation de son AT. L'un des arguments les plus courants est que l'existence d'un programme appuyé par le FMI accroît les chances pour un pays de bénéficier d'une action d'AT. L'existence d'un programme peut en effet exiger une AT complémentaire pour épauler le dialogue sur les politique et l'élaboration du programme, ainsi que le nécessaire renforcement des institutions à moyen terme pour la mise en œuvre du programme.

42. Pour étudier ces hypothèses, nous avons utilisé un échantillon de 150 économies non industrialisées entre 1998 et 2004 sur lequel la variable dépendante est le volume annuel de l'AT reçue sur le terrain par le pays (tableau 3.4)²⁴. La première régression conjugue une analyse transversale à une analyse des séries temporelles. La seconde est centrée sur la variabilité observée dans le pays durant la période considérée. La troisième régression est une variante de la seconde, comportant des corrections statistiques supplémentaires. La plupart des résultats sont semblables et stables sous différentes spécifications.

- *Produit intérieur brut (PIB) par habitant.* Nous observons une corrélation négative avec le montant de l'AT fournie. Un doublement du revenu par habitant réduit le

²⁴ Cet échantillon ne concerne pas l'AT fournie par les centres régionaux en l'absence d'informations sur la répartition de ces prestations par pays.

niveau annuel de l'AT de 0,20 à 0,65 personne/année. Ceci est hypertrophié par les effets indirects du revenu par habitant détaillés ci-après.

- *Population*²⁵. Plus la taille du pays est importante, plus il reçoit d'AT — le double d'une population donnée ayant pour effet d'accroître l'AT d'environ 0,06 personne/année. Tout en étant statistiquement significative, la sensibilité de l'AT à la population est très faible.
- *Existence d'un programme*. Le volume de l'AT est fortement lié à la présence de programmes appuyés par la FRPC ou le MEDC. Un accord au titre de la FRPC a pour effet direct d'augmenter le volume annuel de l'AT de deux ou trois personne/année. De même, un accord au titre du MEDC accroît le volume annuel de l'AT d'une personne/année. En revanche, les accords de confirmation (AC) n'ont pas une incidence significative sur le volume de l'AT. Il y a des chances que les programmes à moyen terme comportant plus de réformes structurelles requièrent plus d'AT pour appuyer le dialogue sur les politique, l'élaboration des programmes et les capacités institutionnelles nécessaires à leur mise en application.
- *L'impact plus prononcé d'un programme appuyé par la FRPC sur le volume de l'AT* est conforme à l'idée que le FMI consacre plus de ressources d'AT au renforcement des capacités institutionnelles des pays qui appliquent un accord au titre de la FRPC qu'aux pays qui n'en ont pas conclu. On constate en outre que l'effet sur le niveau de l'AT fournie dans le cadre de programmes FRPC se renforce lorsque le revenu par habitant (variable de substitution de la capacité institutionnelle) diminue, comme le montre le coefficient négatif du facteur d'interaction entre l'existence d'un accord au titre de la FRPC et le niveau du revenu par habitant (PIB par habitant des pays admis à bénéficier de la FRPC*).
- *Banques centrales régionales*. Les pays appartenant à une union monétaire régionale qui n'ont pas une banque centrale distincte semblent recevoir moins d'AT du FMI du fait que l'essentiel de l'AT va, en général, directement à la banque centrale régionale.

²⁵ La population étant une variable qui évolue lentement au fil du temps, son impact sur les effets fixes est absorbé par l'intégration de variables de substitution propres aux pays. Ainsi, l'impact de la population est mesuré par les moindres carrés ordinaires les plus robustes.

Tableau 3.4. Récapitulatif des données de régression sur l'échantillon1/

	MCO robustes (1)		Effets fixes robustes (2)		Effets fixes Autorégressifs (3)	
Constant	2,1581	3/	3,8311	3/	5,5590	3/
PIB par habitant	-0,1975	3/	-0,4218	2/	-0,6590	3/
FRPC	2,1588	2/	3,1849	3/	1,9512	2/
PIB par habitant des pays bénéficiaires de la FRPC	-0,3002	2/	-0,4985	3/	-0,3057	2/
MEDC	1,2430	3/	0,9499	3/	1,0335	3/
Accords de confirmation (AC)	0,1628		-0,0445		0,0347	
Exercice 1999	0,2598	2/	0,2349	3/	0,2048	3/
Banques centrales régionales	-0,6738	3/				
Ln population*	0,0592	3/				
N	1,049		1,049		1,049	
Probabilité supérieure à F	0,0000		0,0000		0,0000	

Source : TIMS.

1/ Un moindre carré ordinaire (MCO) robuste (1) est une régression par moindres carrés ordinaires présentant des écarts-types robustes. Des effets fixes robustes (2) correspondent à l'ajout d'une variable de substitution pour chaque pays de l'échantillon puis à l'utilisation d'écarts-types robustes pour corriger toute présence d'hétéroscédasticité. Ainsi, la spécification d'effets fixes intègre la variation «interne» aux pays et contrôle l'essentiel de l'hétérogénéité des pays non sensible au temps. Le coût de cette spécification est le suivant : l'impact de la variable qui évolue lentement, c'est-à-dire la population, est absorbé par les variables de substitution du pays. Les effets fixes autorégressif (3) corrigent la présence de corrélations de séries d'ordre 1.

2/ Significatifs à 95 % de niveau de confiance.

3/ Significatifs à 99 % de niveau de confiance.

G. Pays situés au-dessus et en deçà du niveau de régression estimé

43. Comme le montre le tableau 3.5, certains pays reçoivent beaucoup plus (ou moins) d'AT que prévu, ce qui donne à penser qu'il convient de rechercher les autres facteurs qui peuvent influencer sur le montant de l'AT effectivement reçue. De ce fait, nous nous penchons sur les pays qui présentent les écarts absolus les plus importants par rapport aux chiffres prévus, afin de cerner les autres facteurs qui peuvent influencer sur l'affectation de l'AT entre les pays. Ce calcul porte sur deux périodes, 1998-2000 (proche de la crise asiatique) et 2001-04.

Tableau 3.5. Classement en fonction de l'écart absolu par rapport au montant annuel d'AT prévu pour les pays 1/

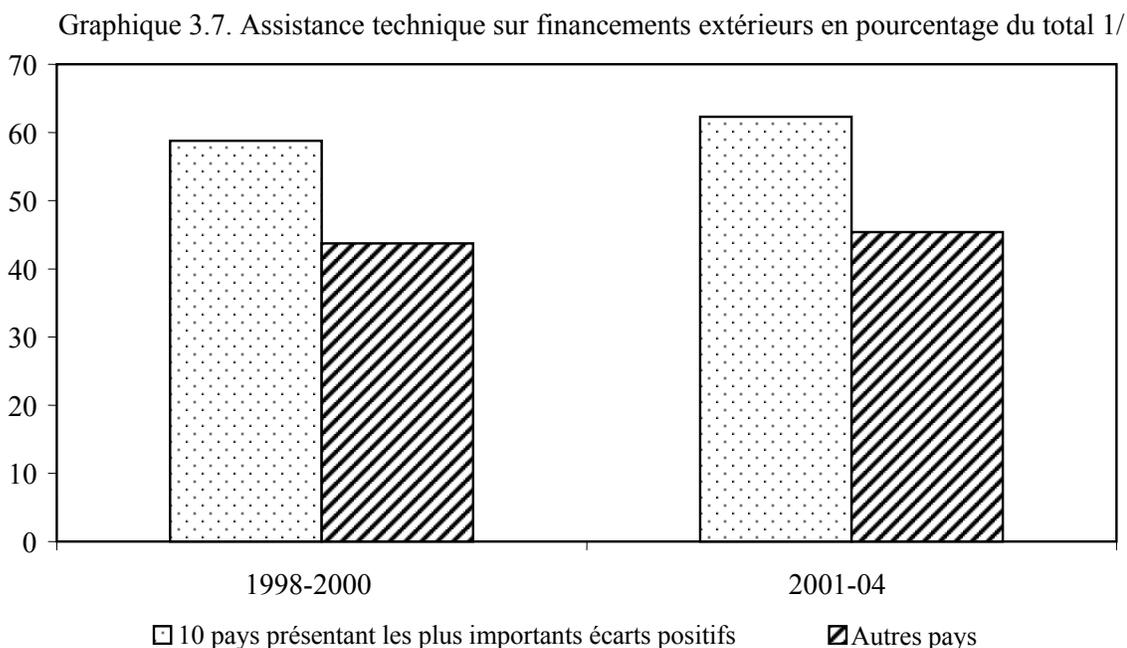
	1998-2000			2001-2004			
	(chiffre moyen personne/année)			(chiffre moyen personne/année)			
	AT effect.	AT prévue	Écart absolu	AT effect.	AT prévue	Écart absolu	
Indonésie	6,48	2,82	3,66	Indonésie	6,97	1,93	5,04
Haïti	4,73	1,15	3,57	Cambodge	5,35	1,46	3,89
Russie	4,32	1,15	3,17	Bosnie Herzégovine	3,50	0,79	2,70
Yémen	6,28	3,44	2,84	Russie	3,24	0,98	2,27
Ukraine	5,05	2,53	2,52	Congo, RD	3,14	1,22	1,91
Georgie	3,53	1,08	2,46	Rwanda	3,54	1,69	1,84
Thaïlande	3,05	0,89	2,16	Azerbaïdjan	2,69	1,05	1,64
Angola	3,19	1,15	2,03	Mongolie	2,64	1,25	1,39
Lesotho	2,84	1,15	1,68	Botswana	1,96	0,60	1,36
Moldova	2,83	1,15	1,68	Mozambique	2,49	1,24	1,24
Népal	0,36	1,40	-1,04	Guinée-Bissau	0,14	1,05	-0,92
Inde	0,17	1,39	-1,22	Burkina Faso	0,06	1,00	-0,95
Sierra Leone	0,13	1,40	-1,28	Pakistan	0,68	1,64	-0,96
Gambie	0,28	1,60	-1,32	Pérou	0,38	1,35	-0,98
Burundi	0,01	1,44	-1,43	Madagascar	0,57	1,58	-1,01
Myanmar	0,04	1,53	-1,49	Kazakhstan	0,48	1,63	-1,16
Argentine	0,52	2,27	-1,75	Inde	0,10	1,39	-1,30
Panama	0,29	2,14	-1,85	Myanmar	0,01	1,34	-1,33
Pakistan	0,57	3,37	-2,80	Colombie	0,30	1,66	-1,36

Source : FMI

1/ Chiffres prévus sur la base des spécifications de MCO robustes comme indiqué au tableau 3.4. Certaines économies comme l'Afghanistan, Timor Leste ou la Cisjordanie et la bande de Gaza ont bénéficié de volumes importants d'AT mais ne figurent pas dans ce tableau en raison du manque de données sur leur PIB par habitant pour établir des prévisions sur les volumes d'AT.

44. Les pays qui sortent de plusieurs années de guerre civile ou d'instabilité politique ont des besoins urgents d'AT. Souvent, les fonctions les plus élémentaires de l'État doivent être reconstituées dans un contexte de pénurie de ressources humaines et/ou de profond délabrement des structures économiques et institutionnelles. Le FMI a souvent été sollicité pour fournir d'urgence des volumes importants d'AT dans de telles conditions. C'est ce qui explique par exemple le niveau élevé et volatil de l'AT reçue par l'Angola, la Bosnie, le Cambodge, la République démocratique du Congo, Haïti, l'Herzégovine et le Rwanda au cours de la période considérée.

45. La caractéristique la plus frappante commune aux pays qui présentent de grands écarts tient à la relative abondance de l'AT financée sur ressources extérieures. Comme le montre le graphique 3.7, près de 60 % du total de l'AT reçue par ces pays a été financée sur ressources extérieures tandis que pour les autres, cette part de l'AT était de l'ordre de 44 %.



Source : OTM.

1/ Calculs établis sur la base des prestations de terrain uniquement.

46. Si le Japon a été le principal donateur, d'autres bailleurs de fonds ont aussi joué un rôle primordial dans le financement de l'AT du FMI à certains pays. C'est notamment le cas du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Yémen, du Danemark au Mozambique, des Pays-Bas en Indonésie et du Royaume-Uni au Cambodge²⁶; toutes ces actions ont eu à l'évidence un impact sur le volume de l'AT du FMI à ces pays. L'accès à l'assistance technique financée sur ressources extérieurs se conjugue à d'autres facteurs — crises du compte de capital ou situation de sortie de conflit par exemple — et peut expliquer que certains pays obtiennent une AT beaucoup plus importante que prévue par notre modèle simple.

47. L'un des facteurs qui explique que certains pays reçoivent apparemment moins d'AT que prévu tient à la montée en puissance des centres régionaux d'assistance technique. En 2002, l'AFRITAC Ouest est entrée en service pour renforcer les capacités institutionnelles de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, notamment la Guinée-Bissau et le Burkina Faso. Ainsi,

²⁶ Si certains donateurs ont marqué leur préférence pour des prestations par le biais du FMI (Japon notamment), d'autres ont privilégié des prestations directes. À cet égard, on pouvait s'attendre à ce que les pays qui présentent un intérêt particulier pour le premier groupe de donateurs bénéficient massivement de l'AT du FMI, sans que les autres pays soient pour autant négligés dans le cadre de cette assistance technique.

l'AT destinée à ces deux pays a été essentiellement assurée par ce centre régional au lieu de faire l'objet de prestations directes. Les chiffres de l'AT directe sous-évaluent par conséquent l'effort global d'AT à ces pays.

Récapitulatif

48. On peut dégager les conclusions suivantes de l'analyse qui précède :

- Après un fléchissement passager au début 2000, les ressources consacrées à l'AT et à la formation se sont stabilisées sur la période 2003-04, essentiellement en raison de l'augmentation de l'AT sur financements extérieurs. L'AT financée par le FMI est restée quasiment constante.
- L'AT du FMI semble bien ciblée sur les pays membres à faible revenu. Près de 70 % des activités d'AT sur le terrain sont fournies aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1000 dollars EU.
- L'Afrique et l'Asie Pacifique sont les régions qui reçoivent le plus d'AT — soit 60 % de l'AT totale et une part plus importante encore de l'AT financée sur ressources extérieures. L'AT aux pays en transition d'Europe et d'Asie centrale a fortement diminué par rapport au point culminant atteint en 1999.
- L'AT du Département des finances publiques a progressivement diminué au cours des quatre dernières années, tandis que les prestations du Département des statistiques et du Département juridique a augmenté.
- Les tendances font apparaître une diminution des prestations fournies par des experts en détachement. Cette situation peut s'expliquer par l'importance accrue des centres régionaux d'AT en tant que plateforme des missions d'AT de courte durée, par l'adoption de filtres de classement des priorités qui encouragent le recours à une AT de courte durée moins coûteuse (examinée ci-après) et par l'intensification des nouvelles initiatives du FMI évoquées précédemment (PESF, RONC par exemple) qui peuvent faire appel à des missions courtes plus ciblées et plus spécialisées.
- Les données statistiques montrent qu'un bas niveau de revenu par habitant a une incidence positive sur le volume de l'AT. Il en ressort aussi une corrélation positive avec l'existence d'un accord au titre de la FRPC ou du MEDC. Par contre, elles ne font apparaître aucune augmentation de l'AT aux pays qui ont conclu un accord de confirmation. Ainsi, que l'AT du FMI mette l'accent sur des missions de diagnostic courtes ou sur des actions à plus long terme de renforcement des capacités, elle semble être plus concentrée sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui présentent des besoins d'ajustement à long terme.

- Sans surprise, l'examen des pays qui sont nettement au-dessus de la norme (de régression) révèle que les économies dont les donateurs financent une part importante de l'AT fournie par le FMI bénéficient d'un volume plus élevé d'assistance du FMI²⁷.
- Les données montrent que le volume de l'AT du FMI varie considérablement en fonction des crises (crises du compte de capital ou pays sortant d'un conflit par exemple). Ceci est révélateur d'une grande souplesse, mais soulève aussi la question de savoir si les conditions qui déterminent le succès d'une AT en forte expansion peuvent être évaluées de façon adéquate, point sur lequel nous reviendrons plus tard.

IV. IDENTIFICATION DES BESOINS ET RÉPARTITION DES RESSOURCES D'AT

A. Qu'entend-on par AT?

49. Comme indiqué précédemment, l'AT du FMI a pour objectif déclaré : a) d'aider les pays à concevoir des réformes macroéconomiques et structurelles appropriées; b) à renforcer la capacité des pays membres à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques économiques axées sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit là d'objectifs généraux qui ont ensuite guidé la définition d'une vaste série d'activités d'AT, notamment le travail d'enquête et d'analyse pour enrichir les données sur lesquelles le FMI fonde son dialogue de politique et l'élaboration des programmes. Ces activités peuvent couvrir l'AT à court terme sur un aspect spécifique de la politique mise en oeuvre ou en situation de crise. Elle peut au contraire, selon le degré de développement des institutions, comprendre une AT à long terme, sous la forme de détachements d'experts pour renforcer la capacité d'un pays à réaliser le diagnostic des problèmes ainsi qu'à concevoir et à mettre en oeuvre des politiques.

50. Les nomenclatures budgétaires en vigueur à l'heure actuelle ont tendance à masquer les distinctions et à restreindre l'aptitude de la direction et du Conseil d'administration à évaluer l'effort réel déployé par le FMI en matière de renforcement des capacités institutionnelles à moyen terme. Ce volet gagne en importance — comme il en sera question plus loin dans ce rapport — étant donné que certains facteurs peuvent avoir pour effet d'orienter l'évaluation des besoins en AT en faveur d'activités à court terme.

51. Il faut admettre que les activités à court terme sont cruciales pour le fonctionnement du FMI et sa capacité à conseiller les pays et à élaborer des programmes. C'est ce que la Banque mondiale reconnaît explicitement dans une ligne budgétaire intitulée «Activités économiques et sectorielles par pays». Il importe cependant de reconnaître que nombre de ces activités diffèrent de celles qui visent à améliorer les capacités institutionnelles des pays à diagnostiquer les problèmes puis à élaborer et à mettre en oeuvre les politiques adéquates. Il

²⁷ On constate également une corrélation positive entre l'AT du FMI et l'AT financée sur ressources extérieures, encore que les régressions indiquent que ces effets sont de faible ampleur.

n'est pas aisé de distinguer le volume de l'AT que le FMI consacre aux actions à court terme de diagnostic de celui qui porte sur le renforcement des capacités institutionnelles. Nous estimons, au mieux, qu'un tiers environ de l'AT porte sur des actions à court terme de diagnostic ou de conseil de politique²⁸.

B. Identification des besoins en AT par pays ou comment inscrire ce processus dans une perspective stratégique?

52. Le fait que l'AT soit censée couvrir un si large éventail d'objectifs rend le processus d'identification des priorités des pays extrêmement complexe, plus particulièrement en situation de contraintes budgétaires fortes. Il consiste à déterminer l'équilibre et l'enchaînement adéquats des activités à court et à long terme, ainsi que leur interaction et leur articulation avec les autres instruments du FMI. Ce processus exige en outre une vision concertée avec les autorités sur le cadre de politique à moyen terme qui permette de classer les besoins à court et à moyen terme en AT par ordre de priorité et selon les secteurs, les départements concernés et les initiatives institutionnelles du FMI. Il exigera par ailleurs des décisions sur la manière d'inscrire l'AT du FMI dans le cadre global des actions de renforcement des capacités institutionnelles menées par d'autres donateurs.

53. La question de savoir si les modalités actuelles de classement des priorités de l'AT offre ce cadre reste posée. En effet, l'une des principales conclusions de l'évaluation de 1999 avait trait à la nécessité de fixer des orientations plus stratégiques à l'AT du FMI et de la rendre plus dynamique et préventive que réactive. En réponse à cette évaluation, le Conseil d'administration a souscrit aux recommandations visant à mieux intégrer l'AT au cadre de politique générale des pays, tel que défini par les consultations au titre de l'article IV. On peut citer parmi les diverses initiatives lancées par les départements ou à l'échelle du FMI :

- (a) Une meilleure intégration de l'AT aux entretiens au titre de l'article IV, une série de consultations pilotées par les services du FMI comportant un examen explicite de l'AT avec les autorités, pour passer en revue l'expérience en la matière et les besoins à venir. Comme indiqué précédemment, ni les départements fonctionnels ni les

²⁸ Il s'agit d'un chiffre indicatif qui se répartit comme suit : l'AT consiste pour près de 46 % en prestations d'experts régionaux ou résidents, part qui peut être considérée comme liée au renforcement des capacités institutionnelles. Elle est constituée à hauteur d'environ 18 % par des missions de courte durée qui entrent dans la catégorie des conseils de politique. Deux postes budgétaires doivent être fractionnés, celui des experts itinérants (visites successives d'un même expert) et les travaux effectués au siège en relation avec l'AT. Ils représentent respectivement 10 et 27 % des activités. En attribuant ces postes pour une moitié à l'AT à court terme et pour l'autre aux activités à long terme de renforcement des capacités, nous obtenons une estimation de 36 % du total de l'AT pour les activités portant sur le court terme ou liées aux conseils de politique.

départements géographiques ne considèrent la mise en œuvre de cette initiative rentable. Il y a donc été mis fin depuis lors.

- (b) Mise en place d'une série de filtres établissant les critères de classement des priorités de l'AT, pour veiller à ce que ces priorités soient également conformes aux domaines de compétence directe du FMI et à ses nouveaux mandats.
- (c) Les départements fonctionnels se sont employés à affiner leur stratégie-pays (voir appendice 1, tableaux A1.1 à A1.4). Les outils de diagnostic tels que les RONC et les PESF servent à présent à identifier les priorités d'AT et atteignent désormais un grand nombre de pays membres. Le Département des finances publiques a mis au point des dossiers de stratégie budgétaire qui font le point sur l'évolution des réformes structurelles en matière de finances publiques et sur les étapes à suivre du calendrier y afférent²⁹. Le Département des systèmes monétaires et financiers a mené à titre expérimental, des missions d'évaluation pour recueillir l'avis des autorités sur les besoins d'AT dans les secteurs financier et bancaire. Le Département des statistiques a récemment mis en place une formule de répartition de l'AT centrée sur les pays et fondée sur leurs notes de stratégie.

54. Ce chapitre a pour but d'étudier l'influence que ces initiatives ont eues sur le classement des priorités d'AT depuis 1999, et les leçons qui peuvent en être tirées. Il porte en particulier sur les questions suivantes :

- À quel point l'AT fournie aux pays cadre-t-elle avec les principaux points mis en relief dans le cadre des consultations au titre de l'article IV?
- Le processus d'élaboration des DSRP aide-t-il à cerner les priorités des pays à faible revenu en matière de renforcement des capacités institutionnelles?
- Comment l'AT répond-elle à la nouvelle mission de surveillance et aux récentes initiatives thématiques (NSDD, RONC et PESF par exemple) et aux nouveaux mandats du FMI (LBC/FT et évaluations des CFO)?
- Quelles sont les raisons de l'échec de l'expérience des consultations sur l'AT et quelles leçons en tirer pour l'avenir?
- Les nouveaux filtres de classement des priorités mis en place en 2001 contribuent-ils à un recentrage stratégique de l'assistance technique?
- Comment les besoins d'AT des pays se traduisent-ils en termes d'affectation finale des ressources?

²⁹ Des dossiers de stratégie budgétaire ont été établis pour une cinquantaine de pays.

C. Liens entre l'AT du FMI et la surveillance visée à l'article IV

55. Comme indiqué, l'une des conclusions de l'évaluation interne de 1999 mettait en relief la faiblesse du lien entre les consultations de l'article IV et l'AT du FMI. L'existence d'un tel lien est prévue dans la déclaration de principe sur l'AT en ces termes : «c'est souvent au cours des consultations au titre de l'article IV avec les autorités nationales, ... que les deux parties s'accordent sur la nécessité de renforcer les capacités et la politique mise en œuvre, et définissent clairement les besoins d'assistance technique en la matière».

56. Nous avons par conséquent examiné le degré de conformité de l'une à l'autre sur une période récente en comparant les principaux enjeux de politique identifiés dans les rapports afférents aux consultations de l'article IV avec le volume et la composition de l'AT qui a ensuite été fournie par le FMI à un échantillon de 18 pays (tableau 4.1)³⁰. Pour apprécier la force de ce lien (défini comme le degré de concordance entre l'AT du FMI et les grandes priorités de politique mises en relief dans le cadre de la surveillance prévue à l'article IV), nous avons utilisé au moins trois rapports des services du FMI afférents aux consultations de l'article IV, produits entre 1998 et 2003, pour identifier les principaux enjeux de politique de chaque pays. Nous les avons ensuite comparé à l'affectation des ressources d'AT sur cinq domaines : gestion des dépenses publiques et gestion budgétaire, recettes publiques, politique monétaire et de change, supervision et restructuration bancaire, et appareil statistique. Des notes ont été attribuées pour mesurer le degré de concordance³¹.

³⁰ Ces pays ont été sélectionnés pour représenter un large éventail d'utilisateurs de l'AT du FMI, notamment par région, taille, niveau de développement économique, volume des prestations fournies par le FMI et antécédents de mise en œuvre des programmes.

³¹ Un exercice de cette nature comporte une part importante de subjectivité. Nous avons retenu une échelle simple à trois degrés, «1» correspondant à l'absence de lien apparent entre les priorités de politique identifiées lors des consultations de l'article IV et l'AT et «3» à un lien significatif. Le degré «2» correspond à des situations intermédiaires où le lien existe mais n'a pas été jugé très étroit (longs intervalles entre le moment où le besoin d'AT est identifié et la prestation effective de l'AT). Un «lien significatif» renvoie aux situations où l'identification des grands enjeux de politique à la résolution desquels l'AT pourrait apporter une contribution significative (un appel au resserrement de la politique monétaire par exemple ne justifierait probablement pas une AT à moins que cela exige la mise au point d'instruments de gestion monétaire) a été suivie en temps voulu d'une augmentation de l'AT fournie par le FMI. Il renvoie aussi aux situations dans lesquelles peu ou aucune ressources d'AT ont été affectées à des domaines qui ne posaient pas de problèmes particulier au terme de la mission de surveillance. Un lien faible ou inexistant fait référence aux cas où des volumes importants d'AT ont été alloués à des domaines non prioritaires ou à des situations dans lesquelles les principaux sujets de préoccupation politique (sur lesquels l'AT aurait pu apporter une contribution significative) ont reçu peu ou pas d'AT du FMI.

Tableau 4.1. Force du lien entre les consultations de l'article IV et l'assistance technique

	GDP et finances publiques	Recettes publiques (impôts et douanes)	Politique monétaire et de change	Supervision et restructuration bancaire	Statistiques	Note moyenne
Bangladesh	1	2	3	1	2	1.8
Bélarus	2	2	1	2	1	1.6
Bulgarie	2	3	3	2	2	2.4
Burkina Faso	3	1	s.o.	s.o.	1	1.7
Cambodge	2	3	3	3	3	2.8
Cameroun	3	3	s.o.	s.o.	1	2.3
Équateur	2	2	1	3	2	2.0
Éthiopie	1	3	2	3	3	2.4
Honduras	1	3	1	3	2	2.0
Jamaïque	3	1	1	3	2	2.0
Maroc	3	3	2	2	2	2.4
Niger	3	3	s.o.	s.o.	1	2.3
Tonga	2	1	3	3	2	2.2
Turquie	2	3	3	2	2	2.4
Ukraine	3	3	3	3	3	3.0
Vietnam	1	1	2	3	2	1.8
Yémen	3	3	2	3	2	2.6
Zambie	3	1	3	3	3	2.6
Note moyenne	2.2	2.3	2.2	2.6	2.0	2.3

Source: documents du FMI.

1 = lien faible ou non apparent; 2 = lien partiel; 3 = lien étroit entre la surveillance et l'assistance technique du FMI; s.o = sans objet (pour ces pays, la conduite de la politique dans le domaine concerné relève de la banque centrale régionale - Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest). Les six pays dont le nom est en gras sont ceux qui ont été retenus pour une étude approfondie.

57. Il peut bien évidemment y avoir de bonnes raisons pour que le lien entre l'AT et la surveillance soit tenu. D'autres facteurs, dont certains figurent dans les filtres de classement inscrits dans la déclaration de principe de 2001 (examinée ci-après), peuvent prévaloir dans les décisions d'affectation des ressources. À titre d'exemple, les antécédents d'un pays en matière de mise en œuvre des réformes identifiées auparavant dans le cadre de la surveillance ou d'exploitation de précédentes actions d'AT peuvent avoir été jugés médiocres, indiquant ainsi que de futures actions d'AT pourraient ne pas être utilisées efficacement (dans le cas du Yémen par exemple). D'autres prestataires d'AT peuvent déjà répondre activement aux besoins identifiés par la surveillance du FMI (c'est le cas de l'appareil statistique au Yémen, de l'administration fiscale et douanière en Zambie et du secteur bancaire en Ukraine).

58. Sans surprise, les résultats varient considérablement selon les pays et les thèmes. De manière générale cependant, ils indiquent peu de progrès depuis que l'évaluation de 1999 a conclu à la faiblesse du lien entre la surveillance et l'AT. Des schémas intéressants s'observent entre les groupes de pays dont un certain nombre corrobore les informations

recueillies durant les entretiens avec les services du FMI et les résultats de nos études de cas³² :

- Le lien le plus fort a été observé pour le Cambodge, l'Ukraine, le Yémen et la Zambie, qui figurent tous parmi les plus gros utilisateurs de l'AT du FMI de notre échantillon. Il convient de noter que le Cambodge et le Yémen étaient les seuls pays de l'échantillon à avoir un Plan d'action pour la coopération technique (PACT), qui devait constituer le cadre d'orientation à moyen terme des prestations d'AT. Le lien le plus ténu a été observé pour le Bangladesh, le Bélarus, le Burkina Faso et le Vietnam, qui constituent un groupe disparate, en apparence sans points communs si ce n'est l'absence de programme appuyé par le FMI durant toute ou la majeure partie de la période considérée (exercices 1999 à 2003).
- En moyenne, il n'y a pas de différence marquée dans la force du lien entre les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, ni entre les pays pauvres très endettés (PPTE) et les pays non PPTE. On observe néanmoins chez les PPTE, un lien un peu plus étroit que les non PPTE s'agissant de l'AT à la gestion des dépenses publiques et à la gestion budgétaire³³. Ceci n'est pas surprenant compte tenu de l'importance accordée à ces deux domaines chez les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, pour veiller à ce que les ressources libérées du service de la dette soient utilisées à des fins productives.
- Le lien entre l'AT et la surveillance au titre de l'article IV paraît, en moyenne, plus étroit en matière de supervision et de restructuration bancaire, mais plus ténu sur les statistiques. Ceci peut s'expliquer notamment par le fait que certains problèmes du secteur bancaire signalés lors des consultations de l'article IV peuvent exiger une action immédiate pour éviter un effet de contagion vers d'autres secteurs de l'économie (bien qu'une grande partie de l'AT au secteur bancaire ait eu un caractère préventif et ne puisse donc pas être très sensible au facteur temps). Par ailleurs, les problèmes liés à la qualité des données impliquent rarement une action d'urgence.

³² Il faut signaler d'emblée que notre échantillon est réduit (18 pays seulement). Il n'empêche que par sa composition, il présente un large éventail de pays et d'expériences au sein du FMI.

³³ Parmi les PPTE de nos études de cas, la tendance a été particulièrement marquée pour le Niger et la Zambie, mais pas pour le Honduras, qui a reçu un faible volume d'AT en matière de gestion budgétaire et de GDP.

Ceci dit, on pourrait s'attendre à une réaction assez prompte aux déficiences graves des appareils statistiques des pays membres³⁴.

- Le lien le plus distant avec l'AT en statistique a été observé sur les trois pays francophones africains de l'échantillon, alors que la même AT aux pays anglophones d'Afrique présentait un lien plus étroit. Ceci est conforme au point de vue exprimé par certains membres des services du FMI, du moins jusqu'à un date récente, considérant que le Département des statistiques ne disposait d'un nombre suffisant d'experts francophones, ce qui réduisait son aptitude à répondre aux besoins des pays de l'Afrique de l'Ouest. Le Niger est un bon exemple de ce phénomène.
- Cet exercice n'a permis d'observer que les tendances moyennes sur une longue période, notamment parce que le lien entre les consultations au titre de l'article IV et l'AT s'opère parfois avec un décalage. Mais il faut aussi noter les larges fluctuations du volume d'AT d'une année sur l'autre, ce qui permet de douter (pour les non PPTE au moins) que les consultations de l'article IV aient jamais comporté une vision à long terme, et si tel fut le cas, qu'elles aient effectivement guidé l'affectation de l'AT. L'Ukraine constitue un cas d'espèce, ayant reçu en volume annuel, une assistance technique de l'ordre de 1000 à 1700 personne/jour entre 1995 et 2002. Ce volume est tombé à environ 100 personne/jour sur la période 2003-04, avec le retrait progressif des experts du FMI en mission de longue durée, en raison du renforcement de l'environnement économique qui a entraîné une amélioration de la situation du secteur bancaire et financier, de l'absence de nouveaux accords financiers et du recours accru à d'autres fournisseurs d'AT. Comme constaté ailleurs, l'existence d'un programme semble avoir été un important facteur déterminant de l'important volume d'AT. Il y a peu de chances que les besoins de renforcement des capacités institutionnelles de l'Ukraine ou que les variations de ses antécédents de mise en œuvre expliquent à eux seuls des variations d'une telle ampleur.

³⁴ Cela n'a pas été le cas pour le Niger par exemple où, malgré des doutes sur la qualité des données du secteur réel, signalés dans les rapports de consultations au titre de l'article IV pour une période prolongée partant du milieu des années 1990, aucune AT directe n'a été fournie par le FMI entre 1996 et 2003. Le FMI s'est bien attaché les services d'un fournisseur régionale d'AT (l'Observatoire économique et statistique pour l'Afrique subsaharienne (AFRISTAT)), à partir de 2003 seulement. Les explications possibles de la faiblesse du lien sont abordées dans les monographies par pays, préparées pour servir de documents de référence à la présente évaluation. Il s'agit notamment des conflits entre les sollicitations de ressources du Département des statistiques et la faible priorité accordée par le Département géographique à la solution des problèmes relatifs au secteur réel au Niger.

D. Degré de cadrage des priorités de l'AT avec le processus d'élaboration des DSRP?

59. Le processus d'élaboration des DSRP, instauré en décembre 1999, fournit-il un diagnostic fiable des contraintes qui pèsent sur les capacités des pays à faible revenu à concevoir, mettre en œuvre et suivre les stratégies de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance? On pourrait s'attendre à ce que les DSRP et les rapports d'étape annuels (REA) qui les suivent permettent de signaler les principaux points de blocage techniques et administratifs, en indiquant comment l'AT pourrait contribuer à y remédier. Pour autant que ce soit le cas, on s'attendrait également à une forte concordance entre les priorités en matière de renforcement des capacités énoncées dans les DSRP et la composition des prestations d'AT assurées par le FMI dans ses domaines de compétence directe. Pour y répondre, nous avons procédé à une analyse des données d'un panel de 48 DSRP puis à l'examen des DSRP et des REA pour un échantillon de 10 pays, en nous inspirant des données du récent rapport du BIE sur l'évaluation des DSRP et de la FRPC, ainsi que des études de cas de cette évaluation.

Les DSRP sont-ils de bons outils de diagnostic des besoins en assistance technique?

60. La documentation générale préparée dans le cadre du processus d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté ne présentait que peu d'intérêt pour le diagnostic des besoins de renforcement des capacités et n'offrait donc pas une base solide de planification des activités d'AT (tableau 4.2). Plusieurs DSRP donnent des indications générales sur les domaines dans lesquels le renforcement des capacités s'impose, notamment l'administration fiscale, la gestion des dépenses publiques et le système des paiements. Certains DSRP se bornent à esquisser les grandes orientations des changements à apporter aux politiques mises en œuvre, telles que «l'amélioration de la gestion macroéconomique». La moitié environ des DSRP examinés ont identifié les besoins de renforcement des capacités de façon assez précise pour fournir des indications sur les aspects à traiter, offrant ainsi quelques éléments d'appui pour une évaluation détaillée des besoins tant par les fournisseurs que par les bénéficiaires de l'assistance technique. Cette évaluation générale masque de grandes disparités entre pays : dans quelques cas où de «bonnes pratiques» ont été observées (Éthiopie, Niger et Mozambique), le DSRP a mis en évidence le besoin de renforcement des capacités et, partant, sur les principaux besoins d'AT. Le diagnostic contenu dans les rapports annuels d'étape REA est en règle générale moins détaillé que celui des DSRP, encore que l'on puisse s'attendre à ce que l'expérience de la mise en œuvre des DSRP aidant, les pays soient mieux à même d'identifier les blocages inhérents à leurs capacités et de hiérarchiser leurs besoins.

61. Ces résultats sont conformes à ceux d'autres évaluations. Celle du processus d'élaboration des SRP réalisée par le département d'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale montre que même si les contraintes qui pèsent sur les capacités ont été fréquemment évoquées, peu d'efforts ont été accomplis pour y remédier dans le cadre du dialogue constant avec les autorités. Ainsi, le DSRP n'a pas réellement permis de cerner les initiatives qui appuient le renforcement des capacités³⁵. Dans le même ordre d'idées, la

³⁵ Kavalsky (2004).

récente évaluation conduite par le Département des finances publiques sur l'AT à la gestion de la dépense publique dans les pays anglophones d'Afrique conclut que sur le fonds, les questions que posent la GDP n'ont pas été traitées dans les DSRP nationaux³⁶. L'étude indique que les questions afférentes à la GDP pourraient être intégrées aux stratégies de réduction de la pauvreté pour mettre mieux en relief l'environnement institutionnel et le cadre de la gouvernance, et en promouvoir l'internalisation.

Tableau 4.2 Portée des diagnostics de renforcement des capacités contenus dans les DSRP1/

	DSRP	REA 1	REA 2
Cambodge	3
Éthiopie	4	4	...
Honduras	2	1	...
Mozambique	4	2	...
Nicaragua	3	2	2
Niger	3	4	...
Tanzanie	1	2	1
Vietnam	2	2	...
Yémen	1
Zambie	3	1	...
Moyenne	2.6	2.3	1.5

Source : documents du FMI.

1/ Plus la note attribuée est élevée, mieux le DSRP a contribué à déterminer les priorités d'AT. Les paramètres qui ont servi à l'attribution des notes sont les suivants : 1 = DSRP limité au recensement de l'AT reçue ou promise par les institutions de Bretton Woods ou d'autres partenaires; 2 = DSRP identifiant les besoins de renforcement des capacités en termes très généraux, sans lien explicite avec les besoins en AT; 3 = DSRP identifiant précisément les besoins de renforcement des capacités et permettant de déterminer clairement les besoins en AT; 4 = DSRP formulant ou fondé sur une stratégie achevée de renforcement des capacités, assorti de besoins en AT clairement identifiés.

Le volume de prestations d'AT du FMI est-il influencé par l'existence d'un DSRP?

62. Pour déterminer s'il existe un rapport entre les DSRP et le *volume* de l'AT fournie par le FMI, nous avons utilisé un panel de 48 DSRP nationaux établis entre 1998 et 2004, où la variable à expliquer est le volume annuel de l'AT reçue. Comme indiqué au tableau 4.3, les équations 1 et 2 analysent l'impact que les documents intérimaires de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP-I) et les DSRP ont eu sur le volume total de l'AT, tandis que les équations 3 et 4 montrent l'impact des DSRP-I et des DSRP sur le volume de l'AT en

³⁶ Diamond *et al.* (2004).

matière de finances publiques (FAD)³⁷. Ces quatre équations montrent de manière cohérente qu'il n'y a pas de preuves d'un impact significatif des DSRP-I et des DSRP sur le volume de l'AT, une fois corrigés les autres facteurs tels que la présence d'un programme financé par les ressources de la FRPC ou par le MEDC. En d'autres termes, le volume moyen de l'AT fournie par le FMI *après la mise en place* du processus d'élaboration des DSRP (en tenant compte du niveau de revenu et de la présence de programmes appuyés par le FMI) ne diffère pas fondamentalement du volume moyen d'AT du FMI avant la mise en place des DSRP. Ces équations montrent aussi que les programmes appuyés par le FMI, et non les DSRP, sont la principale force motrice des prestations d'AT, confirmant ainsi les résultats du chapitre 3.

Tableau 4.3. Résultats des régressions partant des données du panel 1/

	Total de l'AT		AT fournie par le Département FAD	
	1	2	3	4
Constant	-3.964	-3.963	0.286	0.188
Selon le PIB par habitant	0.865	0.861	0.095	0.066
FRPC	4.636 3/	4.540 3/	2.208 2/	2.137 2/
PIB par habitant, pays FRPC*	-0.732 3/	-0.729 3/	-0.350 2/	-0.345 2/
MEDC	1.579 3/	1.644 3/	0.727 2/	0.767 2/
Accords de confirmation	-0.119	-0.156	-0.144	-0.169
DSRP	...	-0.145	...	-0.034
DSRP intérimaire	-0.170	...	-0.083	...
N	335	335	335	335
Corrigé par R ²	0.496	0.495	0.364	0.362

Source : FMI.

1/ Effets fixes robustes.

2/ Significatif à 95 % de niveau de confiance.

3/ Significatif à 99 % de niveau de confiance.

63. Les données des études de cas par pays corroborent, pour la plupart, l'analyse de régression. Pour le Niger et le Yémen par exemple, le volume total de l'AT a fortement chuté dans la période qui a suivi l'élaboration du DSRP. Une appréciation à long terme des besoins de renforcement des capacités et des limites de la capacité d'absorption aurait peut être permis d'éviter de grandes fluctuations du volume de l'AT au Yémen. En revanche dans le cas du Niger, la chute semble s'expliquer par un transfert de la charge des prestations du Département des finances publiques au centre régional d'assistance technique qui venait

³⁷ Les DSRP mettent un accent particulier sur la mobilisation des ressources internes et externes à l'appui des efforts de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de leur utilisation. On peut donc s'attendre à observer un lien plus étroit entre les DSRP et le volume des prestations d'AT en matière de finances publiques.

d'ouvrir (l'AFRITAC Ouest) et qui se trouvait confronté à des priorités antagoniques, avec peu de ressources à répartir. Pour la Zambie, ni le niveau ni la composition de l'AT ne semblent réagir au DSRP mais plutôt répondre au besoin de remédier aux questions de mise en œuvre inhérentes à l'accord au titre de la FRPC. Le même phénomène s'observe pour l'Éthiopie encore que dans ce cas, la répartition de l'AT semble alignée sur la stratégie de développement à moyen terme adoptée avant le DSRP. Dans le cas du Honduras, l'accord FRPC — qui n'a pas été adossé au cadre du DSRP³⁸ — a constitué le cadre général sur lequel l'ensemble des activités d'AT a été aligné. Au Cambodge, c'est le PACT et non le DSRP qui a servi de moteur aux prestations au titre de l'assistance technique³⁹.

64. L'incapacité de la plupart des DSRP à influencer le niveau et la composition de l'AT du FMI a également été confirmée lors des entretiens avec plusieurs membres des services du FMI, notamment les coordonnateurs de l'AT au sein des départements. Ils ont estimé que les DSRP n'offraient pas une base adéquate pour déterminer les besoins ou priorités d'AT de chaque pays. Il ressort en fait de ces entretiens avec les coordonnateurs de l'AT dans les départements, que seul le Département Afrique (AFR) considère le DSRP comme un outil *potentiellement* déterminant dans les décisions d'affectation des ressources. Cette disjonction entre les décisions de répartition des ressources d'AT et les DSRP est également illustrée par la quasi absence de référence au processus d'élaboration des SRP dans la déclaration de principe sur l'AT adoptée en avril 2001⁴⁰.

65. Un facteur complémentaire d'inhibition du lien entre les DSRP et la répartition de l'AT tient au fait que les engagements de prestations d'AT portent sur un horizon relativement court — en général un exercice budgétaire — qui peut ne pas cadrer avec la perspective à plus long terme des DSRP. Il ne faut cependant pas surestimer l'importance de ce facteur parce qu'il ne semble pas avoir véritablement constitué un problème dans le cas de programmes appuyés par le FMI de durée similaire (au titre de la FRPC et du MEDC) et pour lesquels les liens avec l'AT semblent avoir été beaucoup plus étroits. Ainsi, bien qu'un cadre budgétaire à court terme semble difficile à concilier avec l'utilisation du DSRP comme critère de répartition de l'AT, il reste possible de faire mieux cadrer la répartition de l'AT avec les priorités des DSRP.

³⁸ FMI (2004a).

³⁹ Au Cambodge, le lancement du PACT a précédé le DSRP de 18 mois environ. On ne constate toutefois aucune incidence de la préparation du DSRP sur le PACT à fin 2002.

⁴⁰ Le lien le plus étroit entre le DSRP et l'AT apparaît dans l'une des cinq sous composantes du deuxième des neuf «filtres» préconisant que l'AT vise explicitement, entre autres choses, la «mise en œuvre de programmes viables d'allégement de la dette et de réduction de la pauvreté pour les pays à faible revenu».

66. Si les DSRP semblent avoir eu peu d'impact direct sur l'AT, cet impact peut être indirect et être relayé par les programmes financés par la FRPC qui sont censés s'articuler sur les priorités des DSRP. Toutefois, comme signalé dans l'évaluation des DSRP et de la FRPC effectuée par le BIE, le degré de concordance entre les DSRP et les programmes financés par la FRPC est très inégal, dans une large mesure, parce que la plupart des DSRP ne servent pas encore effectivement de feuille de route (BIE, 2004). De ce fait, les concordances qui apparaîtraient entre l'AT du FMI et les programmes appuyés par la FRPC ne se traduisent pas nécessairement (du moins à l'heure actuelle) par un lien entre cette assistance technique et les priorités de renforcement des capacités énoncées dans les DSRP.

67. La création des centres régionaux d'assistance technique en Afrique par exemple (AFRITAC) peut susciter des changements. Ces centres ont pour objectif explicite de répondre aux besoins de renforcement des capacités identifiés dans le processus d'élaboration des SRP. Toutefois, leur aptitude à atteindre l'objectif fixé est en partie subordonnée au fait que les DSRP n'ont pas fourni, en règle générale, un diagnostic précis des besoins en AT ou des contraintes qui pèsent sur les capacités institutionnelles. Il est encore trop tôt pour affirmer que les centres régionaux ont ou n'ont pas un impact significatif sur l'alignement de l'AT du FMI sur les priorités des SRP. Dans notre étude de cas, seul le Niger avait bénéficié de l'AT du centre régional; les données recueillies ne suffisent donc pas pour mesurer la portée de l'impact du DSRP sur l'AT fournie par l'AFRITAC Ouest.

E. Contribution d'autres volets de la mission de surveillance à la répartition de l'AT

68. Dans le cadre d'une stratégie globale de renforcement du système financier international, le FMI a engagé depuis quelques années, une série d'initiatives nouvelles en matière de surveillance, comme les PESF et les RONC, ainsi que des évaluations des actions de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) et les centres financiers offshore (CFO).

69. Ces initiatives visent à encourager l'observation de bonnes pratiques, à identifier les éventuelles faiblesses des institutions et des politiques nationales, à accroître la transparence et à élargir les efforts de surveillance du FMI grâce à une analyse plus approfondie dans les domaines qui relèvent de la compétence directe du FMI. Le nombre de pays prenant part à ces initiatives a considérablement augmenté depuis leur lancement en 2000; à fin 2004, plus d'une centaine d'économies avaient fait l'objet de plus de 500 modules des RONC et de 58 rapports d'évaluation du secteur financier. La majeure partie des modules de RONC — 64 % — a porté sur les normes du secteur financier et avait été extraite de PESF. La transparence de la gestion des finances publiques et les modules afférents aux données des RONC ont représenté respectivement 13 et 10 % du total⁴¹.

⁴¹ La liste des modules de RONC achevés à fin mars 2004 peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www-int.imf.org/depts/pdr/Strengthening/Standards/ROSCmodTBL.pdf>.

70. L'évolution de l'AT a reflété dans une large mesure, l'importance que le FMI accorde à ces initiatives⁴². Les actions de suivi — c'est-à-dire celles qui succèdent à la mission initiale de diagnostic — exigent en règle générale une palette plus étendue d'activités d'AT des départements fonctionnels. Le tableau 4.4 montre la répartition de l'AT entre les actions relatives aux réformes ordinaires de politique et au renforcement des capacités, et celles qui sont plus spécifiquement liées au suivi des nouvelles activités de surveillance⁴³. Il montre une forte poussée de l'AT liée à ces nouvelles initiatives, au dépens de l'AT ordinaire à l'appui de la réforme des politiques et du renforcement des capacités⁴⁴. La montée en puissance de l'AT de suivi est encore plus marquée, lorsque l'on observe les départements fonctionnels. L'AT de suivi de MFD par exemple est passée d'environ 1 % du total des prestations en 2001, à 27 % en 2004 (graphique 4.1). De même, l'AT de suivi fournie par LEG est passée d'un peu plus de 1 % à près de 20 % du total de son AT sur la même période, tandis que pour STA, cette part a doublé en passant à 61 %⁴⁵.

⁴² Dans la nomenclature budgétaire du FMI, les activités liées à la préparation et à l'examen des dossiers avec les autorités sont classées dans la surveillance, alors que les travaux de «suivi» sont classés dans l'assistance technique.

⁴³ Le classement est conforme aux «principales initiatives de politique générale» selon la terminologie de la déclaration de principe de 2001.

⁴⁴ Avant la mise au point de ces nouveaux outils de surveillance, l'AT dans les domaines concernés aurait été une sous-composante des actions de réforme des politiques et de renforcement des capacités. De ce fait, toutes les activités liées aux nouvelles initiatives de surveillance ne sont pas des éléments additionnels et pourraient en revanche faire l'objet d'un reclassement par rapport au système antérieur de suivi budgétaire.

⁴⁵ Le volume des prestations d'AT du Département des finances publiques relatives à ces activités de surveillance paraît faible et constant en raison de ces questions de classification. Ces activités sont classées dans l'AT liée à des thèmes spécifiques relevant de la réforme des politiques et du renforcement des capacités institutionnelles. Cela signifie que le niveau total de l'AT liée à ces activités de surveillance tel qu'il figure dans le tableau 4.4 et le graphique 4.1 est sans doute largement sous-estimé.

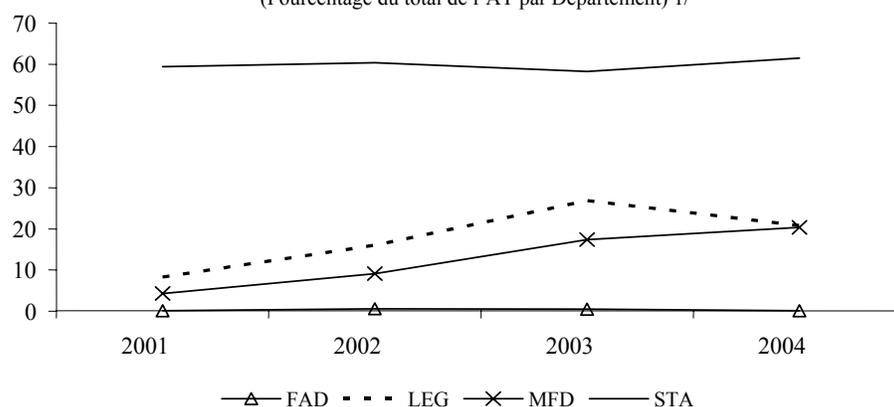
Tableau 4.4. Prestations d'AT par initiative ou domaine clé, hors INS 1/
(Personne/année)

Initiative ou domaine	2001	2002	2003	2004
1. Réforme de politique et renforcement des capacités	142	132	131	132
2. Initiative PPTE	14	21	17	11
3. AT de suivi au PESF	2	3	6	10
4. AT de suivi sur les Normes et Codes	15	13	18	21
5. CFO et LBC/FT	2	5	10	9
6. Autres	1	1	1	1
Total de l'AT sur initiatives nouvelles = (3)+(4)+(5)	19	22	34	40
Total général	176	175	182	184

Source : OTM.

1/ Prestations d'AT sur le terrain.

Graphique 4.1. AT de suivi des RONC, PESF, LBC/FT et des CFO
fournie par les départements fonctionnels.
(Pourcentage du total de l'AT par Département) 1/



Source : OTM.

1/ Prestations d'AT sur le terrain uniquement.

71. Pour chaque pays, nos études de cas fournissent des données supplémentaires sur l'impact de ces initiatives. En Zambie, les priorités d'AT et la conception des interventions ont commencé à refléter les conclusions du PESF du suivi des dépenses intégré à l'initiative PPTE. Pour prendre un exemple, l'AT visant à permettre au pays se doter d'un plan exhaustif de développement du secteur financier, selon la recommandation du PESF. L'AT a aussi visé à renforcer les capacités propres de la Zambie à évaluer ses pratiques statistiques actuelles, selon le cadre du SGDD. En ce qui concerne l'Ukraine, le PESF de 2003 avait relevé un certain nombre de facteurs de vulnérabilité dans le secteur bancaire, qui avaient nécessité un complément d'AT en matière de supervision bancaire vers la fin 2004.

72. Au Honduras, le gouvernement a engagé, à partir des conclusions du PESF, une réforme du système financier visant à renforcer le cadre réglementaires et à poursuivre la supervision, tout en améliorant les mécanismes LBC/FT⁴⁶. Au Yémen, d'importantes ressources d'AT ont été consacrées à la supervision et à la gestion des réserves, suite au PESF.

73. En définitive, les chiffres totaux et les études de cas indiquent que les nouvelles initiatives de surveillance du FMI et les mandats qui lui ont été confiés, exercent une influence grandissante sur l'orientation de l'AT. Cette tendance a été confirmée par les entretiens que nous avons eu avec les services du FMI, notamment les coordonnateurs de l'AT. À leur avis, ces nouvelles initiatives influencent davantage les besoins d'AT que les conclusions de la surveillance au titre de l'article IV.

74. Cette évolution n'est pas nécessairement à proscrire, pour autant qu'elle reflète une décision stratégique du FMI faisant des prestations d'AT dans ces domaines une priorité fondamentale (eu égard par exemple aux biens publics qui les accompagnent et de l'avantage comparatif du FMI dans les domaines en question). Elle soulève néanmoins la question de savoir comment les priorités inhérentes aux initiatives du FMI qui ont une portée plus «globale» s'articulent avec celles qui découlent du cadre de politique propre à un pays. Sans un tel cadre, les nouveaux instruments de surveillance et les initiatives des départements présentent le risque de se transformer en moteurs ponctuels et *ad hoc* de l'AT, étrangers à tout processus cohérent de pondération des priorités qui peuvent découler des entretiens avec les autorités.

F. L'expérience de l'initiative des consultations relatives à l'assistance technique

75. Les consultations relatives à l'assistance technique étaient supposées favoriser une vision plus stratégique, en donnant lieu à une démarche de prestation de l'AT du FMI centrée sur les pays et en offrant une information de meilleure qualité pour aider à mieux évaluer l'efficacité ainsi que la détermination des autorités nationales à en faire un bon usage. Ces consultations devraient comprendre une évaluation rétrospective — sous l'angle de la mise en œuvre en particulier — et prospective des besoins d'AT. L'initiative des consultations sur l'AT devait aboutir à une planification plus cohérente, à un meilleur suivi, à une meilleure coordination avec d'autres prestataires d'AT et à une forte internalisation. Nous avons donc procédé à un examen assez approfondi de l'initiative.

76. Ces consultations devaient être mises en place de façon progressive en commençant par une série d'études expérimentales qui feraient l'objet d'une revue par la suite. Une note d'orientation sur la procédure à suivre a été publiée en octobre 1999 pour guider ces études.

77. En 2002, l'OTM a procédé à une revue complète des 29 études expérimentales et proposé qu'il y soit mis un terme, après avoir constaté que ces consultations ne s'étaient pas

⁴⁶ FMI (2004b).

révélé aussi utiles que prévu⁴⁷. La revue concluait que «les notes relatives à ces consultations tendaient à privilégier une description factuelle des activités d'AT réalisées, sans une réflexion approfondie sur les enjeux essentiels, les facteurs politiques ni les orientations pour l'avenir», ce qui aboutissait à des entretiens peu fructueux avec les autorités des pays. Certains départements fonctionnels ont aussi noté une duplication des efforts avec les rapports établis par les services du FMI à l'issue des consultations de l'article IV. Ces résultats décevants ont été attribués à la multiplicité des objectifs assignés à ces consultations et au choix d'un vecteur déjà surexploité, c'est-à-dire les entretiens prévus à l'article IV, pour les réaliser. Tout en reconnaissant que ces consultations n'avaient pas eu tous les résultats escomptés, les administrateurs ont ajouté qu'«il ne faut pas exclure la poursuite des efforts initialement prévus pour accroître l'efficacité des consultations relatives à l'assistance technique⁴⁸».

78. Bien qu'il ait été mis fin aux consultations relatives à l'assistance technique, nous avons réexaminé les études pilotes et procédé à une évaluation des constats afin d'en tirer les leçons pour l'avenir. Pour cela, nous avons analysé dans le détail, un sous échantillon de 12 consultations sur les 29 études pilotes réalisées dont la moitié environ portaient sur des pays admis à bénéficier de la FRPC. Notre analyse a consisté en deux parties : a) une évaluation de la note sur les consultations afférentes à l'AT figurant en appendice au rapport établi par les services du FMI au terme des consultations de l'article IV; b) la manière dont le texte de ce rapport rend compte des axes majeurs des entretiens qui ont porté sur l'AT et de la mise en évidence des besoins prioritaires à cet égard. Cette analyse a été guidée par les questions suivantes :

1. Évaluation des CAT figurant en appendice au rapport des consultations de l'article IV

Q1: Les précédentes activités d'AT ont-elles été décrites avec précision?

Q2: Comment a été évaluée l'efficacité des précédentes activités d'AT? Leur efficacité a-t-elle été définie avec précision (par exemple, antécédents de mise en œuvre des recommandations, impact sur les objectifs finaux). Les autorités ont-elles partagé cet avis?

Q3: Comment ont été analysés les facteurs clés qui auraient influencé cette efficacité?

Q4: Les besoins à venir en AT ont-ils été clairement définis, quel que soit le prestataire envisagé (FMI ou autres donateurs)?

Q5: Le lien entre les besoins en AT et les principaux enjeux politiques et institutionnels mis en évidence dans le cadre du suivi du programme et de la mission de surveillance a-t-il été explicitement établi, notamment la raison d'être de ces besoins?

⁴⁷ FMI (2002c).

⁴⁸ FMI (2002d).

2. Évaluation contenue dans le texte du rapport de consultation au titre de l'article IV

Q6: Le rapport établi par les services du FMI résume-t-il bien l'efficacité des activités d'assistance technique réalisées?

Q7: Les besoins en AT pour l'avenir y sont-ils clairement exposés?

Q8: Le rapport expose-t-il bien la raison d'être de ces besoins, notamment le lien à établir avec les politiques à mettre en œuvre?

79. Les réponses à ces questions comportent une note allant de 0 à 3; un 0 correspond aux cas où les questions n'ont pas été abordées; 1, les cas où elles ont été traitées de manière superficielle; 2, les cas où ce traitement n'a pas été assez approfondi; 3, les cas où le traitement a comporté un sérieux effort pour aboutir à des conclusions stratégiques. Le tableau 10/ci-dessous présente un récapitulatif de ces résultats.

Tableau 4.5. L'expérience de l'initiative des consultations relatives à l'AT 1/

	Analyse rétrospective			Analyse prospective		Contenu du rapport		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
Angola	3.0	1.5	2.0	2.0	0.0	1.0	0.0	0.0
Bangladesh	3.0	1.0	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Bélarus	3.0	1.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Bolivie	3.0	1.0	1.0	1.5	0.0	2.0	2.0	0.0
Costa Rica	3.0	2.0	1.0	2.5	2.5	1.0	2.5	2.5
Gambie	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0
Honduras	3.0	0.5	1.5	2.0	0.0	0.0	2.0	0.0
Iran, Rép. islamique d' 2/	3.0	1.5	0.0	1.5	1.5	2.0	1.5	1.5
Macédoine, ex Rép. Youg.	3.0	2.0	1.0	2.0	0.0	2.0	2.5	0.0
Mongolie	3.0	2.0	2.0	2.0	1.0	2.0	2.0	0.0
Papouasie Nlle Guinée	3.0	2.0	1.5	2.0	0.0	0.0	1.0	1.0
Slovénie	3.0	2.0	1.0	2.5	0.5	2.0	2.0	0.0
Moyenne	2.8	1.5	1.0	1.7	0.5	1.1	1.3	0.4

Source : services du BIE.

1/ Les notes correspondent à la moyenne de l'ensemble des domaines couverts par l'assistance technique.

2/ Bien qu'il n'y ait pas d'annexe distincte pour les consultations relatives à l'assistance technique, l'évaluation a reposé sur le contenu de la section relative à l'AT figurant dans le corps du rapport.

80. Les résultats ne sont pas encourageants. Il en ressort que les CAT ont permis, au mieux, de répertorier convenablement les précédentes actions d'AT, opération plutôt mécanique (Q1). Elles n'ont toutefois pas beaucoup contribué à mesurer l'efficacité de cette assistance technique, ses facteurs déterminants et la raison d'être des priorités à venir, ce qui aurait nécessité des liaisons avec le cadre de politique générale. Il n'est donc pas surprenant

que les documents n'aient pas suscité un grand intérêt au Conseil d'administration, dépourvus en général de la profondeur d'analyse qui aurait pu stimuler la discussion.

81. Un examen détaillé des CAT de 2001 avec le Honduras, qui a fait l'objet de l'une de nos études de cas, apporte un éclairage particulier sur les raisons pour lesquelles cet exercice n'a pas été très utile, tant il apparaît mécanique et de pure forme. Il présente les actions d'AT passées et énumère les demandes en instance des autorités, par secteur. Cette information pouvait être directement obtenue des documents établis par les départements fonctionnels. Elle n'est pas le fruit d'un travail d'analyse et d'une analyse approfondie avec les autorités, des besoins et priorités d'AT à long terme. Il ne se dégage pas de ces CT, l'impression que les départements géographiques ont une stratégie globale d'assistance technique, émanant d'un cadre de politique à moyen terme qui permette une comparaison transversale des priorités d'AT, tous départements fonctionnels confondus. Il n'est donc pas étonnant que l'exercice n'ait pas été jugé utile.

82. Le problème tient peut-être en partie aux directives spécifiques de mise en œuvre des CAT préconisant que les services du FMI parviennent à un large accord avec les autorités sur les priorités de l'AT à venir, «en évitant d'engager d'emblée le FMI à prendre en charge une action d'AT en particulier». Cette réserve semble avoir amoindri les incitations données tant aux services du FMI qu'aux autorités, de consacrer l'effort nécessaire aux entretiens relatifs à l'AT, eu égard notamment aux autres impératifs du calendrier des consultations au titre de l'article IV.

83. Nous pensons que la logique et les objectifs de base des CAT demeurent valables, bien que leur potentiel n'ait pas été pleinement réalisé dans les études pilotes. Pour reprendre les conclusions de l'une des CAT examinées, il convient de passer des demandes *ad hoc* à une AT stratégique visant à épauler les politiques et les réformes économiques. Il n'empêche qu'une préparation plus attentive, de meilleures incitations d'appui et une association plus étroite des autorités et des départements géographiques s'imposent pour que les CAT jouent effectivement ce rôle. Mise en œuvre dans les pays admis à bénéficier de la FRPC, cette action devrait être explicitement reliée au processus d'élaboration des SRP.

G. L'expérience des «filtres» de classement des priorités

84. Dans la «Déclaration de principe sur l'assistance technique du FMI» adoptée en avril 2001, le Conseil d'administration a entériné une série de «filtres» destinés à orienter le classement des priorités dans l'affectation des ressources consacrées à l'assistance technique (encadré 4.1). Ceci a constitué, dans une certaine mesure, un élément de réponse pour remédier à l'incapacité de la surveillance au titre de l'article IV à guider de façon significative, la répartition des ressources d'AT.

85. Il ressort de la présente évaluation que le système de «filtres» tel qu'il se définit dans les conditions actuelles, n'aide pas à orienter les priorités de l'assistance technique dans une perspective à long terme. Certains des «filtres» ou critères présentent un caractère trop général et «fourre-tout» pour être significatifs d'un point de vue opérationnel, alors que

d'autres peuvent aboutir à un biais inattendu s'ils sont appliqués de façon mécanique. Certaines discordances apparaissent aussi entre les filtres et d'autres objectifs que poursuit le FMI par ailleurs. Nous avons constaté que pris dans son ensemble, le système de filtres est «surdéterminé» ce qui signifie qu'il laisse peu de place à un classement *de facto* des priorités. Ainsi, ces filtres ne peuvent compenser l'incapacité d'autres initiatives telles que les CAT à classer les priorités de l'AT ou l'absence d'un processus de classement de ces priorités centré sur les pays.

86. Le *filtre n° 1* impose que l'AT s'applique aux domaines de spécialisation du FMI. Ces domaines sont énumérés à l'annexe 1 de la déclaration de principe sur l'AT et couvrent un large éventail de sujets liés aux conseils de politique et au renforcement des capacités. Pour l'essentiel, les activités concernées par notre évaluation relèvent bien de ces domaines de spécialisation, à l'exception de quelques-uns (microfinance et décentralisation budgétaire par exemple) pour lesquels la délimitation entre le mandat et le domaine de compétence du FMI et ceux de la Banque mondiale est assez floue. Quoiqu'il en soit, l'AT du FMI a été en règle générale conforme à ce filtre.

Encadré 4.1. «Filtres» de classement des priorités de l'assistance technique^{1/}

Eu égard aux pressions exercées par la demande et des besoins antagoniques sur les ressources d'AT limitées du FMI, un nouveau procédé de classement des priorités a été adopté en 2001. Il se compose de neuf critères et a été mis en place pour aider les services du FMI à répartir ces ressources et à relier de manière plus explicite cette assistance aux principales initiatives de politique du FMI. La pondération accordée à chacun de ces facteurs varie en fonction de la perception qu'a la direction du FMI de l'évolution des priorités de l'institution.

Filtre n° 1 : Domaine de spécialisation du FMI. Les prestations d'assistance technique doivent porter sur des domaines reconnus comme relevant du domaine de spécialisation du FMI.

Filtre n° 2 : Principaux domaines d'action. L'assistance doit se rapporter à l'un des cinq grands domaines d'action suivants : 1) 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; 2) mise en œuvre de programmes viables d'allègement de la dette et de réduction de la pauvreté pour les pays à faible revenu; 3) promotion et maintien de la stabilité macroéconomique et de celle du secteur financier dans les pays n'utilisant pas actuellement les ressources du FMI; 4) promotion des initiatives régionales de renforcement des capacités et d'intégration; 5) remise en état des institutions économiques et financières essentielles dans les pays sortant d'un conflit.

Filtre 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 : 1) normes et codes; 2) PESF; 3) programmes PPTE; 4) sauvegarde de l'utilisation des ressources du FMI; 5) évaluation des centres financiers offshores; 6) réformes des politiques mises en œuvre/renforcement des capacités institutionnelles afin d'assurer la viabilité macroéconomique.

Filtre n° 4 : Impact et engagement. Les antécédents du pays et son degré d'internalisation et d'engagement devraient avoir une forte pondération dans l'évaluation des demandes d'AT. Ces facteurs peuvent être supplantés par d'autres considérations, notamment lorsque le pays a une importance systémique, qu'il est en situation de crise ou qu'un changement important est intervenu dans les sphères dirigeantes.

Filtre n° 5 : Diversité régionale. Le principe de l'uniformité de traitement de tous les pays membres impose de veiller à une certaine diversification géographique dans l'affectation des ressources et de ne pas négliger les besoins des petits pays, où l'AT peut souvent avoir beaucoup d'effets et qui ne disposent pas, pour certains, d'autres ressources.

Filtre n° 6 : Accès aux financements extérieurs. Sans que ce critère soit nécessairement décisif, la coopération avec d'autres bailleurs de fonds qui contribuent au financement de l'AT du FMI ou prennent en charge des composantes de cette assistance que le FMI n'est pas en mesure de couvrir doit être prise en considération dans l'instruction des demandes d'assistance technique.

Filtre n° 7 : Nature de la demande. Une mission de diagnostic ou l'envoi d'un expert en mission de courte durée est plus économique que le détachement d'un expert résident et peut être souvent mené à bien sans donner lieu à une ponction significative des ressources consacrées à l'assistance technique.

Filtre n° 8 : Dimension régionale. Le FMI s'emploiera activement à rechercher les possibilités de recourir à des formules de portée régionale pour la prestation de son AT.

Filtre n° 9 : Présence d'autres prestataires d'AT. Avant de décider de fournir une assistance technique, le FMI devra s'assurer que des interventions de même nature n'ont pas lieu, afin d'éviter les doubles emplois et de veiller autant que possible à coordonner les efforts engagés.

1/ FMI (2000b).

87. Le filtre n° 2 impose que l'AT vise explicitement à appuyer l'un des cinq grands domaines d'intervention liés aux programmes qui se définissent comme suit : 1) prévention ou maîtrise des situations de crise dans les pays qui ne mettent pas en œuvre un programme (surtout les pays non industrialisés et les économies émergentes qui ont une importance systémique); 2) mise en œuvre de programmes viables d'allègement de la dette et de réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu; 3) promotion et maintien de l'équilibre macroéconomiques et de la stabilité du secteur financier dans les pays qui n'utilisent pas les ressources du FMI durant la période concernée (essentiellement les pays à revenu intermédiaire et les économies en transition); 4) promotion des initiatives de renforcement des capacités institutionnelles de portée régionale, actions de formation comprises; 5) remise en état des institutions économiques et financières essentielles des pays sortant d'un conflit.

88. S'agissant des pays à faible revenu, les domaines d'action 2) et 5) sont assez larges pour englober presque toutes les composantes du filtre 1. Pour reprendre la critique formulée dans l'évaluation de 1999, les aspects primordiaux des points 1) et 3) privilégient le caractère préventif (plutôt que réactif) de l'AT, comme le montre leur champ d'application, à savoir les pays qui n'ont pas un programme en cours d'exécution. En revanche, le rôle de l'AT du FMI dans les pays à revenu intermédiaire (non émergents d'un conflit) utilisant les ressources du FMI est plus flou. Ce groupe semble exclu de tous les domaines d'action sauf du 4), qui traite de l'AT au plan régional. À l'évidence, ce n'est ni le cas dans la pratique, ni l'objectif visé. Enfin, le domaine d'action 4) n'en est pas un, sur le fond, privilégiant la promotion de l'efficacité par des économies d'échelle dans la prestation de l'AT ou par le soutien aux efforts d'intégration régionale. Pour gagner en importance, le cas échéant, ces objectifs devraient figurer ailleurs dans les filtres. En dernière analyse, il conviendrait de remédier aux lacunes constatées dans la cohérence et dans la valeur ajoutée de ce filtre.

89. Le *filtre n° 3*, qui prévoit que l'AT doit viser à soutenir «les grandes initiatives et actions prioritaires» du FMI, comporte une longue liste d'initiatives afférentes aux politiques mises en œuvre, et notamment une catégorie résiduelle intitulée «réformes de politique/renforcement des capacités institutionnelles en vue d'assurer la viabilité macroéconomique». À elle seule, cette catégorie est assez vaste pour contenir presque toutes les autres activités. De ce fait, bien que le but visé ait été d'accorder la priorité à une assistance destinée à épauler plusieurs initiatives de grande envergure (voir section précédente), tel qu'il est défini, ce filtre apparaît trop général pour être véritablement efficace.

90. Le *filtre n° 4* appelle à prendre davantage en considération «les antécédents du pays et la mesure dans laquelle il s'implique et manifeste son engagement» pour déterminer les priorités des actions d'AT futures. Les antécédents doivent être pris en compte par les départements fonctionnels dans le cadre de l'examen de chaque demande.

91. Le défi consiste à appliquer ces critères de manière cohérente et transparente. Les études de cas ont montré que les expériences varient considérablement. Les médiocres antécédents de mise en œuvre de l'AT au cours de la période considérée ont freiné l'attribution de ressources d'AT en matière d'administration fiscale à l'Ukraine et de statistique pour le Yémen. Par contre, malgré les piètres résultats en matière de GDP en

Zambie et d'administration douanière au Cambodge, ces pays ont continué à recevoir un volume significatif d'assistance technique.

92. Le fait de relier les antécédents de mise en œuvre aux prestations futures exige une analyse préalable des raisons qui sous-tendent les déficiences constatées et des modalités qui permettent d'appliquer les appréciations portées à tous les domaines d'assistance technique (il en sera question au chapitre 6). Premièrement, différents type d'antécédents peuvent s'appliquer aux différentes décisions sur l'AT à venir. À titre d'exemple, une réticence des autorités à donner suite à un volet spécifique des conseils de politique générale peut n'avoir aucune incidence sur les décisions futures en matière d'appui institutionnel à long terme. Deuxièmement, plusieurs bonnes raisons peuvent expliquer la lenteur de la mise en œuvre. Les études de cas révèlent que des difficultés de mise en œuvre peuvent résulter du caractère peu convaincant ou prématuré des recommandations, ou de leur inadéquation aux spécificités du pays, plutôt qu'à un défaut patent d'engagement des autorités. L'adoption d'un compte unique du Trésor en Ukraine et l'AT en matière de politique monétaire et d'émission de titres publics en Zambie, en sont des illustrations.

93. De même, pour que les antécédents aient une influence sur la répartition de l'AT *entre* tous les pays, les modalités de prise de décisions y afférentes doivent être analysées de façon cohérentes et consignées à l'échelle de l'institution. Ce n'est qu'à cette condition qu'un filtre de cette nature pourra être appliqué de manière plus objective et plus cohérente. La mise en œuvre d'un module de suivi du système de gestion de l'information pour l'assistance technique (TAIMS) serait peut-être de nature à favoriser des progrès dans ce sens. (Ce sujet est approfondi au chapitre 6.)

94. Le *filtre n° 5* invite à une répartition plus diversifiée des ressources d'AT, notamment en veillant à ne pas négliger les besoins des petits pays. Comme indiqué au chapitre 3, la répartition de l'AT obéit à ce critère et les bénéficiaires des prestations du FMI présentent des caractéristiques très variées. En fait, plusieurs petits pays reçoivent des montants élevés d'AT par rapport à la taille de leur économie.

95. Le *filtre n° 6* signale — encore que normalement ce critère ne doive pas être décisif — qu'il convient de tenir compte de la disponibilité d'autres financements extérieurs comme un facteur positif dans l'évaluation des demandes d'assistance technique. Les constatations exposées au chapitre 3 (graphique 3.7 par exemple) sont conformes à ce filtre : les pays qui bénéficient de volumes importants d'AT du FMI par rapport à la norme de régression sont aussi ceux qui disposent de financements extérieurs importants. On ne peut guère s'étonner étant donné que ceci fait partie intégrante de ce qui est convenu avec les donateurs.

96. Il serait plus pertinent de savoir comment s'effectue l'affectation de l'AT financée par le FMI en réaction aux financements extérieurs disponibles dans un pays ou une sous région. D'après nos estimations, basées sur les données de terrain relatives à l'AT, une augmentation de l'assistance financées sur ressources extérieurs de 10 personne-jour va de pair avec une

augmentation de celle du FMI de 1 personne-jour⁴⁹. Ces résultats montrent qu'une part de l'AT financée par le FMI est détournée des pays qui ne bénéficient pas d'une AT financée sur ressources extérieures vers ceux qui en disposent. Qu'il faille s'en préoccuper ou pas est fonction des facteurs qui déterminent cette répartition. S'il en ressort que le FMI accroît son AT à des pays donnés lorsqu'elle devient hautement productive — et qu'en conséquence cela sert à catalyser les financements extérieurs alloués à l'AT — ce détournement pourrait être le bienvenu. Ce serait une composante de la réévaluation par le FMI des priorités tous les pays confondus, qu'ils aient disposé ou pas de financements extérieurs supplémentaires. Si par contre la relation révèle simplement une réaction mécanique du FMI — augmentation de l'AT du FMI sous l'effet de l'augmentation des concours financiers extérieurs — ce serait plus préoccupant. Cela révélerait une «attitude pro conjoncturelle», où l'AT du FMI serait alignée sur les priorités telles que les donateurs les perçoivent qui peut engendrer une mauvaise affectation des ressources en AT du FMI.

97. Quoi qu'il en soit, ce filtre ne peut se substituer à la nécessité qui s'impose au FMI de se doter d'un cadre cohérent axé sur les besoins des pays pour orienter les priorités de l'AT et dans cette optique, de se concerter avec les donateurs sur la question du financement de l'AT.

98. Le *filtre n° 7*, qui trouve son origine dans l'évaluation de 1999, préconise que la priorité soit donnée aux demandes d'assistance technique à court terme (ou moins fortes utilisatrices de ressources) que les demandes de détachements d'experts (résidents) à long terme. À cet égard, nous constatons une évolution dans la composition de l'AT, à partir du début de 2000, au profit des missions de courte durée (graphique 4.2). Toutefois, comme il en sera question au chapitre 5, affirmer d'emblée que les missions de courte durée sont plus efficaces que les détachements à long terme ne serait pas conforme aux constats. Nous en concluons plutôt qu'aucune formule n'est *a priori* supérieure à l'autre, et que l'efficacité du mode de prestation de l'AT dépend de la situation spécifique du pays, et en particulier de son niveau de développement institutionnel⁵⁰. Nous doutons donc de la pertinence du filtre n° 7 qui paraît fondé sur un postulat que ne confirmerait pas fermement les résultats obtenus.

99. Le *filtre n° 8*, qui encourage le FMI à faire face aux pressions qui s'exercent sur les coûts en recourant à des prestations d'AT de portée régionale (notamment en faisant appel aux centres régionaux d'assistance technique tel que PFTAC, CARTAC et AFRITAC), est

⁴⁹ Chiffre probablement sous estimé du fait qu'une part importante des ressources du FMI qui complètent l'AT sur financement extérieur va aux activités d'encadrement menées au siège et ne figurent pas les données de terrain. Les résultats reposent sur les régressions du chapitre 3.

⁵⁰ Le Niger en est une bonne illustration, où les experts détachés ont eu un impact évident et positifs sur le renforcement des capacités dans leurs domaines respectifs (GDP et administration fiscale) alors que les missions de courte durée (statistique et administration douanière) — qui n'ont pas semblé bien appréhender des contraintes qui pèsent sur les capacités du pays — ont eu moins de succès.

conforme aux tendances qui apparaissent dans le graphique 4.2. Cette évolution semble avoir suscité une prédilection pour les prestations via ces centres régionaux (voir tableau 3.3).

100. Le *filtre n° 9* engage le FMI à vérifier si d'autres prestataires sont déjà engagés une action similaire avant de décider des actions d'AT qu'elle entend mener. Le but visé ici est d'éviter les doubles emplois compte tenu des ressources limitées dont il dispose à cet effet. Ce filtre recommande que dans de telles situations, tous les efforts soient déployés pour veiller à une bonne concertation. Toutefois, comme il en est question dans le chapitre qui suit, pour que cette coordination soit effective et assure une répartition efficace des tâches, elle doit s'opérer à un stade précoce, ce qui suppose que les priorités d'AT soient définies à partir d'un cadre global de politique auquel les autorités et les donateurs intéressés seraient associés.

101. En résumé, le système de filtres ne constitue pas, à notre avis, un cadre significatif et cohérent pour l'affectation des ressources d'AT. Nous recommandons par conséquent que les filtres soient supprimés ou profondément repensés pour éliminer les discordances et susciter plutôt des formules plus souples adaptées aux besoins et à la situation spécifiques des pays.

H. Quelle est l'incidence des besoins des pays sur l'affectation des ressources en AT?

Comment fonctionne la procédure de répartition à l'heure actuelle?

102. La procédure actuelle comporte plusieurs niveaux et fait appel à divers participants; elle diffère selon les départements concernés. La répartition globale des ressources entre les différents départements fonctionnels découle du budget approuvé par le Conseil d'administration. Chaque département fonctionnel répartit les ressources qui lui sont allouées entre ses différentes missions, telles que les opérations de diagnostic (PESF et RONC) les initiatives de portée mondiale (LBC/FT et évaluation des CFO), programmes d'appui, consultations au titre de l'article IV et assistance technique. Sur la base des ressources qu'il est prévu d'affecter à l'AT, un processus interactif s'engage entre départements fonctionnels et géographique, dans lequel intervient parfois l'OTM, pour répartir les ressources entre les régions, les pays et les actions d'AT spécifiques. Cette procédure aboutit à la préparation d'un plan annuel de répartition (PAR) des ressources.

103. Il convient de noter qu'il n'existe pas de budget global d'AT alloué par département fonctionnel. Il n'y a pas non plus de procédure budgétaire pluriannuelle, ce qui empêche d'inscrire l'AT dans une perspective à moyen terme et exclut la possibilité de réaffecter les ressources entre les départements fonctionnels. Il existe en revanche un budget d'AT *de facto* qui découle d'une procédure décentralisée. Dans le même temps, l'augmentation des tâches imposées à ces départements par le lancement de nouvelles initiatives de portée institutionnelle sans les financements correspondants, pourrait évincer les actions d'AT.

Le processus d'élaboration des PAR

104. En décembre et janvier de chaque année, s'amorce l'examen du PAR de l'exercice budgétaire suivant au sein des départements fonctionnels, pour recueillir les avis tant internes que des départements géographiques, sur les priorités de l'AT, dans le cadre d'une série de réunions bilatérales et de consultations informelles. Les impératifs de l'assistance technique sont déterminés par les besoins liés aux mandats institutionnels, aux programmes et à la mission de surveillance des départements géographiques, ainsi que par les demandes qui proviennent directement des autorités nationales⁵¹.

105. La rédaction de l'avant-projet de PAR débute vers la fin du mois de janvier, lorsque les départements fonctionnels adressent leurs propositions de répartition des ressources d'AT par pays aux départements géographiques concernés, en précisant les thèmes à couvrir. Pour qu'une demande soit intégrée au PAR, elle est censée avoir obéi aux filtres décrits ci avant. Les départements géographiques donnent leur avis sur l'avant-projet de PAR et proposent de nouvelles missions ou des aménagements au calendrier prévu. En règle générale, les réponses reprennent l'opinion des chefs de mission affectés à chaque pays au sein du département, avec peu d'effort explicite ou systématique de triage (interne ou transversal) des priorités des départements ou de maintien de la demande globale du département dans des limites préétablies. Les services de certains départements géographiques ont affirmé ne pas être en mesure de déterminer ces priorités ou d'évaluer le degré d'urgence relatif d'un besoin à ce stade de la procédure. Ainsi, c'est aux départements fonctionnels qu'il revient de trier et de classer les demandes par ordre de priorité, de déterminer celles qui resteront en instance et celles qui sont rejetées. Le fait que les départements géographiques ne donnent pas assez d'orientations sur les priorités d'AT pour les pays de leur portefeuille constitue une faiblesse du système actuel.

106. La deuxième phase des consultations entre les départements géographiques et fonctionnels se conclut vers la fin mars et les conclusions sont communiquées à la direction en avril pour approbation. En établissant la version révisée du PAR, les départements fonctionnels s'efforcent de veiller à une certaine souplesse pour permettre de prendre en compte les demandes qui pourraient être présentées après approbation du PAR. En cours d'année, les départements géographiques et fonctionnels procèdent à des revues régulières du PAR, pour examiner les demandes imprévues, le calendrier des missions et d'éventuelles réaffectations des ressources (encadré 4.2).

⁵¹ Quelle que soit la procédure retenue, en définitive, toutes les demandes d'AT doivent être officiellement présentées par les autorités nationales.

Encadré 4.2. Système d'information du comité de répartition régionale du Département des finances publiques (FAD)

La pratique en vigueur au Département des finances publiques est un bon exemple de transparence du processus de répartition des ressources d'AT. Depuis la mi-2002, FAD affiche sur le site Internet interne du FMI, les résultats des travaux de son comité régional. Ce comité se réunit en général une fois par mois sous la présidence du Directeur adjoint ou d'un Conseiller principal du Département avec pour tâche d'examiner toutes les demandes d'AT présentées à FAD et de recommander au Directeur du Département d'approuver ou de rejeter une demande. Le résumé de ces travaux comprend la liste des demandes présentées, l'avis des divisions sur Département sur chacune de ces demandes, un bref compte rendu des discussions et la décision finale motivée. Ainsi, la logique qui sous-tend les décisions de FAD apparaît de manière plus explicite et transparente. À titre d'exemple, de mauvais antécédents, l'absence d'un engagement explicite des autorités ou le fait qu'une demande ne relève pas de la compétence de FAD sont souvent cités comme facteurs déterminants du rejet d'une demande d'AT. De même, l'importance systémique d'un pays, le succès d'une mission d'expert à long terme ou l'aval du département géographique, figurent parmi les principaux facteurs qui déterminent l'approbation de certaines demandes. En définitive, FAD rend mieux compte de son action en renforçant la transparence de son processus de répartition des ressources qu'il alloue à l'assistance technique.

107. Pour les coordonnateurs de l'AT, le processus d'établissement des PAR fait bien fonction de chambre de compensation des demandes. Il a permis une interaction et un dialogue systématiques entre les départements, avec la souplesse requise pour absorber les demandes imprévues et les éventuels chocs après que les ressources aient été réparties. À notre avis cependant, la principale contrainte tient non pas à ce rôle de chambre de compensation mais à l'absence d'un procédé d'identification des priorités d'AT d'un pays à partir d'un cadre cohérent à moyen terme qui concilie les priorités à l'échelle du FMI avec celles des pays (fonction que devaient remplir les CT) et la faible capacité des départements géographiques à déterminer les priorités communes aux pays.

Incidence des contraintes budgétaires sur la détermination des priorités à moyen terme

108. L'une des contraintes majeures qui pèsent sur la détermination des priorités et la répartition des ressources dans le cadre d'une stratégie à moyen terme cohérente tient à l'absence d'une procédure budgétaire pluriannuelle au FMI⁵². Ceci ne permet pas en effet aux départements fonctionnels de prendre des engagements à fournir une assistance technique à un pays au-delà d'un exercice budgétaire, ce qui peut susciter implicitement un penchant pour les activités d'assistance à court terme. Par ailleurs, l'AT est imputée, non pas à des postes budgétaires distincts, mais aux budgets des départements, décisions qui ne sont pas prises en règle générale que peu de temps avant le début d'un exercice. Si, dans une large mesure, la taille globale des budgets des départements est prévisible, il peut y avoir des incertitudes, en particulier dans le contexte budgétaire qui a été celui du FMI ces dernières années. Parallèlement aux décisions relatives à l'enveloppe globale de fonctionnement, des

⁵² Le Directeur général a récemment exprimé l'intention d'adopter un cadre budgétaire à moyen terme pour accroître l'efficacité et l'intégrité financière du FMI.

décisions doivent être prises par le département sur l'affectation des ressources aux diverses activités à mener (l'AT n'en étant qu'une parmi d'autres) et aux pays couverts par chaque département. Ce dernier aspect se complique davantage encore lorsque des demandes imprévues ou un réaménagement des priorités interviennent en cours d'exercice.

109. Tout ceci a eu pour effet de rendre l'AT du FMI moins prévisible pour les autorités nationales, notamment en ce qui concerne la stratégie à long terme du FMI pour dégager les pays de certaines formes intensives d'AT à mesure que leurs capacités administratives et institutionnelles se développent. (Ce problème est mis en évidence dans certaines études de cas comme celle portant sur le Niger.) Une coordination effective avec d'autres prestataires d'AT — qui pourraient combler, le cas échéant, les vides de l'AT du FMI — est aussi entravée notamment par les délais inhérents aux procédures d'affectation des ressources propres à chaque institution. Ces lacunes du système actuel portent davantage à conséquence sur les volets «renforcement des capacités» de l'AT, pour lesquels la coordination avec les autres parties prenantes dans un cadre à moyen terme importe plus que pour les conseils de politique à court terme et pour les interventions «ponctuelles» d'AT. Ceci permet de penser qu'il est nécessaire d'envisager des mécanismes administratifs qui permettraient aux services du FMI de prendre des engagements à moyen terme vis-à-vis des pays.

110. L'absence d'un cadre budgétaire pluriannuel — et d'un processus d'établissement de PAR qui permette de situer les priorités d'AT dans une perspective à long terme — réduit par ailleurs la possibilité d'un repérage précoce du besoin de procéder à une réaffectation progressive des ressources d'AT entre domaines d'action et entre départements fonctionnels.

I. Conclusions et recommandations

111. Les principales conclusions de l'analyse qui précède sont les suivantes :

- La suite à donner à la surveillance liée aux initiatives d'envergure telles que les RONC, PESF et la LBC/FT devient l'une des forces motrices de l'AT. Ces initiatives semblent avoir pris plus d'importance pour l'identification des priorités d'AT que les conclusions de la surveillance au titre de l'article IV ou du processus des SRP.
- Les départements fonctionnels ont pris une série d'initiatives majeures pour avoir une vision plus stratégique dans la détermination des priorités intra sectorielles de l'AT et dans l'analyse des antécédents de mise en œuvre. La préparation de dossiers de stratégie sectorielle par pays, des missions d'évaluation et un système d'instruction des demandes d'AT plus centré sur les pays seraient de nature à améliorer la répartition des ressources entre les départements. Cela ne saurait toutefois remplacer un cadre global de politique générale individualisé qui permette de comparer les besoins en AT des pays, sur l'ensemble des départements.
- Le processus des SRP devait constituer l'un des outils de prédilection pour identifier les besoins de renforcement des capacités institutionnelles des pays à faible revenu. Ce n'est pas encore le cas, notamment en raison des lacunes intrinsèques des DSRP.

- Selon les services du FMI, le processus d'élaboration des PAR fait bien office de chambre de compensation pour les demandes d'AT. Mais il manque un mécanisme de détermination des priorités à moyen terme qui servirait à établir les priorités des pays individuellement et collectivement. Pour y parvenir, les départements géographiques doivent jouer un rôle plus actif.
- Le système actuel de filtres de l'AT ne compense pas l'absence d'un tel cadrage. Les filtres sont, au mieux, inefficaces parce que surdéterminés. Il y a lieu de les repenser ou de les supprimer.
- Dans une très large mesure, le ciblage des actions à court terme qui caractérise le processus budgétaire et celui qui guide les PAR au FMI nuit à une planification à moyen terme de l'AT. Sans un mécanisme propre à améliorer la prévisibilité de l'AT sur un horizon à moyen terme, le FMI aura des difficultés à coordonner ses efforts et à les porter au niveau de ceux d'autres bailleurs de fonds ou prestataires d'AT, ainsi qu'à cerner les besoins de réaffectation de ses ressources d'AT au fil du temps. La question sera plus préoccupante pour l'AT visant à renforcer les capacités que pour celle qui porte sur les conseils de politique à court terme.
- Le FMI n'a pas de mécanisme qui lui permette de faire une évaluation critique de la répartition des ressources d'AT par pays et par thème. S'il est vrai que l'OTM procède à des revues régulières de l'AT, il s'agit essentiellement d'analyses rétrospectives. Il faut un examen prospectif et stratégique pour savoir dans quelle mesure l'affectation des ressources qui résulte du processus décisionnel décentralisé reflète bien les besoins de renforcement des capacités à moyen terme des pays, comme le perçoivent le FMI et les autorités nationales.

112. En accord avec les autorités, le FMI devrait extraire les priorités d'AT d'un cadre de politique à moyen terme qui tienne compte des orientations stratégiques propres aux pays. Plusieurs formules administratives sont envisageables pour ce cadrage, mais les propositions suivantes méritent d'être étudiées.

- Dans les pays à faible revenu, le processus des SRP fournit un vecteur naturel d'identification des priorités d'AT pour le renforcement des capacités dans les domaines de compétence directe du FMI, encore qu'il n'ait pas toujours été bien mis à profit pour cela. Le DSRP devrait constituer la plateforme du dialogue entre le FMI et les autorités sur les priorités de l'AT à moyen terme, en donnant des indications aussi claires que possible de ce qui est attendu de chacune des parties en présence, qui seraient ainsi davantage comptable de leur action. Il devrait aussi être l'outil de cadrage de la collaboration et de la répartition des tâches avec les donateurs et, partant, aider à la coordination de l'AT. Le FMI doit accompagner les pays en les aidant à formuler leurs besoins de renforcement des capacités à moyen terme, cela dans les domaines qui relèvent de sa compétence et en conformité avec le DSRP.

- Pour d'autres pays membres, le cadre institutionnel qui permette de dégager les priorités stratégiques à moyen terme est plus flou et diverses approches peuvent être suivies pour donner les meilleurs résultats, selon la situation du pays et l'intensité des sollicitations des pays membres pour bénéficier de l'AT du FMI. Lorsque l'AT fournie par le FMI est relativement importante, ce cadre pourrait imposer des consultations approfondies avec les autorités à intervalles réguliers (tous les 3 ans par exemple) comprenant une analyse rétrospective des progrès accomplis et un examen prospectif pour déterminer les priorités. Afin d'éviter l'absence d'incitation qui a marqué la précédente initiative de CT, les priorités ainsi établies devraient être plus directement intégrées au mécanisme par lequel le FMI établit ses propres priorités en matière d'AT. Pour d'autres pays encore, une approche moins exhaustive, articulée par exemple autour des consultations de l'article IV, pourrait suffire.
- Les représentants résidents pourraient jouer un rôle accru dans la mise au point de ces cadres, rôle qui pourrait être plus explicitement énoncé dans leur mandat.
- Le processus des PAR devrait rester la principale interaction annuelle entre départements géographiques et fonctionnels sur l'AT. Outre le fait d'intégrer les activités d'AT découlant du cadre à moyen terme, il couvrirait également les nouvelles actions qui pourraient être liées aux impératifs des programmes ou de demandes imprévues des autorités. Cela permettrait d'éviter que le programme d'AT ne devienne l'apanage des besoins à court terme tout en reconnaissant qu'il peut être nécessaire de faire place à ce type de demandes.
- À mesure que le FMI tend vers un cadrage budgétaire pluriannuel, le PAR peut aussi évoluer, à terme, vers un schéma pluriannuel de répartition de ses ressources d'AT. Pour que ce processus fonctionne, chaque département géographique devra établir un projet de priorités d'AT par pays (basé sur le cadre de politique générale pour les pays et en accord avec les autorités nationales comme indiqué précédemment) avec un classement des priorités pour l'ensemble des pays desservis par le département, qui serait plus théorique pour les années éloignées. Cette approche permettrait de comparer les demandes des départements géographiques sur ces années avec les prestations actuelles et la gamme de compétences disponibles dans les départements fonctionnels; il contribuerait aussi à identifier les points de pression qui se profilent et qui appellent une réaffectation progressive des ressources entre les départements fonctionnels. Ce cadrage budgétaire pluriannuel et les plans d'affectation des ressources qui l'accompagneront seront de nature à mieux adapter l'affectation des ressources d'AT à l'évolution de la demande.
- Ce renforcement du rôle des départements géographiques dans l'élaboration d'un plan pluriannuel d'établissement des priorités de l'AT (y compris un classement pour l'ensemble des pays) exigera plus d'incitations et plus de ressources. Il appartiendra aux sphères dirigeantes des départements géographiques de veiller à ce que leurs services fassent de l'examen de l'AT, un composante à part entière de la stratégie

d'assistance aux pays, ce qui serait dûment reflété dans les évaluations annuelles des personnes concernées.

V. LE PROCESSUS DE PRESTATION DE L'AT

113. Ce chapitre examine le processus de prestation de l'AT – conception des termes de référence de la mission, formulation des recommandations, choix des modalités, enfin définition d'une stratégie de diffusion. Nous étudions également l'interaction des experts du FMI avec les contreparties locales et les autorités du pays. La discussion prend comme base le travail accompli sur le terrain dans les six pays qui font l'objet d'une étude de cas. On trouvera au tableau 5.1. le résultat des principales constatations pour chaque pays.

Tableau 5.1. Résumé des principales constatations au cours du processus de prestation de l'AT

Pays	Contrôle et restructuration des banques	Administration fiscale et douanière	Budget, Trésor et dépense publique	Statistiques multisectorielles
Cambodge	<ul style="list-style-type: none"> • Selon les responsables de la Banque nationale le processus a bien fonctionné en combinant missions itinérantes à court terme et présence d'un ELT. • Les autorités ont exprimé une nette préférence pour les experts appliquant des méthodes concrètes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le manque de financement a limité le suivi des recommandations de l'AT. Dans les services fiscaux et douaniers la capacité de faire face aux besoins en informatique, qu'il s'agisse de matériel ou de logiciels, est limitée ou inexistant. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les résultats varient selon les ELT. • La conception initiale n'avait pas suffisamment déterminé la nature et l'ampleur du problème des arriérés. • Les fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de l'AT n'ont pas été impliqués dans l'élaboration des réformes, ce qui a nui à l'internalisation. • La coordination avec les autres donateurs a été insuffisante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme l'ont admis les autorités et les donateurs; la présence d'un ELT s'est avérée être la modalité adéquate de prestation d'AT, étant donné la faible capacité de la fonction publique. • Les recommandations de l'AT en matière de statistiques ne prêtent généralement pas à des controverses politiques et sont donc plus facilement appliquées. • L'ELT a été félicité pour son rôle d'animateur et ses méthodes concrètes.
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Les missions à court terme n'ont souvent pas tenu suffisamment compte des propositions des autorités. • L'ELT a apporté une contribution remarquable, grâce à ses qualités d'animateur, à sa pédagogie concrète et à sa grande accessibilité. • Des informations plus franches et plus rapides— de la part des experts et de l'encadrement—sur l'absence de détermination des hauts responsables auraient été utiles, surtout quand il a fallu prendre des décisions sur le renouvellement annuel de l'AT. • Les rapports de l'AT n'ont pas été suffisamment diffusés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le travail de référence et d'analyse par les services du FMI avant le départ de l'expert résident a été très complet. • L'ELT a été félicité pour son rôle d'animateur et ses méthodes concrètes. • Bon suivi des progrès, sauf pour la vérification des contribuables. • Coordination insuffisante avec la Banque interaméricaine de développement. 		<ul style="list-style-type: none"> • Les recommandations de l'AT ont résulté d'un processus de consultations étroites avec les autorités. • Les contreparties du pays ont souligné que le suivi nécessite souvent des ressources supplémentaires qui ne sont pas disponibles.

Tableau 5.1. Résumé des principales constatations au cours du processus de prestation de l'AT(suite)

Pays	Contrôle et restructuration des banques	Administration fiscale et douanière	Budget, Trésor et dépense publique	Statistiques multisectorielles
Niger	<ul style="list-style-type: none"> Des tensions entre fonctionnaires et experts résidents, surtout pour la restructuration et la fermeture des banques. Le travail des experts dans ce domaine a été moins bien accepté et ils ont été réaffectés au domaine des lois et règlements. Certaines tensions étaient dues au fait que les actions entraient dans le cadre de la conditionnalité du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> L'expert résident a été assigné au Niger en raison du retard pris dans la mise en place de l'AFRITAC Ouest; sinon le pays n'aurait probablement pas reçu un ELT. Les autorités se sont étroitement impliquées dans l'élaboration des TDR de l'ELT. L'ELT a régulièrement rendu compte aux services du Fonds et au chef de l'Administration fiscale. Expert accessible et efficace; modalités bien adaptées au cas du Niger. Grande importance donnée à la formation et au soutien concret Délimitation insuffisamment claire des responsabilités de l'AT entre l'AFRITAC Ouest et les services du siège. 	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités se sont activement impliquées dans la formulation des TDR, au moins pour quelques missions à court terme/ Les autorités ont regretté le manque de temps pour débattre des recommandations pendant les missions à court terme. Les TDR de l'ELT ont été recentrés au moment de la mission d'inspection sur l'évaluation de la nécessité de prolonger son contrat. Expert très accessible; modalités bien adaptées au cas du Niger. Grande importance donnée à la formation et à l'enseignement; travail d'équipe. Délimitation insuffisamment claire des responsabilités de l'AT entre l'AFRITAC Ouest et les services du siège. 	<ul style="list-style-type: none"> Les services du FMI ont assuré très peu d'AT entre 1996 et 2003; l'AT n'a pas traité les problèmes posés par les données du PIB. Pénurie initiale d'experts francophones. Le Département des statistiques a passé un contrat avec l'AFRISTAT pour assurer l'AT du secteur réel; toutefois, la capacité de suivre les progrès a été réduite par le manque de rapports détaillés au siège et par l'absence quasi complète de surveillance ou d'encadrement de l'expert. L'AT en matière de statistiques de finances publiques a été assurée par le conseiller régional. Les services ont été réticents pour changer les données du PIB en cours de programme. Relativement peu de possibilités de formation pour le personnel de l'organisme de statistique.
Ukraine	<ul style="list-style-type: none"> Des tensions entre fonctionnaires et experts résidents, surtout pour la restructuration et la fermeture des banques. Le travail des experts dans ce domaine a été moins bien accepté et ils ont été réaffectés au domaine des lois et règlements. Certaines tensions étaient dues au fait que les actions entraient dans le cadre de la conditionnalité du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> La conception partait d'une approche pilote qui a été généralisée par la suite. Certains observateurs ont estimé que cette approche était trop ambitieuse étant donné les conditions de départ et qu'on aurait pu envisager un programme moins ambitieux. Les autorités ont apprécié le travail des ELT. 	<ul style="list-style-type: none"> Les progrès ont été lents au début et cela a entraîné des tensions entre le FMI et les autorités. Les fonctionnaires estiment que le but du compte unique du Trésor n'a pas été suffisamment expliqué et que l'on aurait dû proposer des options différentes. Les fonctionnaires pensent que l'Ukraine avait déjà mis en place des dispositifs appropriés dont les services du FMI n'ont pas mesuré la valeur. 	<ul style="list-style-type: none"> Les fonctionnaires ont beaucoup apprécié l'expertise technique et les méthodes collégiales des experts résidents et leur capacité à créer des liens et à contribuer à la coopération entre les organisations. La traduction des documents et rapports a posé un problème.

Tableau 5.1. Résumé des principales constatations au cours du processus de prestation de l'AT(fin)

Pays	Contrôle et restructuration des banques	Administration fiscale et douanière	Budget, Trésor et dépense publique	Statistiques multisectorielles
Yémen	<ul style="list-style-type: none"> • La Banque centrale du Yémen a désigné les contreparties de l'expert afin d'assurer la continuité. • Des efforts ont été faits pour envoyer les contreparties suivre des cours afin d'améliorer leur capacité d'absorber l'AT et de diffuser ses leçons dans la Banque. • La continuité des missions a été facilitée par le maintien de communications avec l'expert itinérant. • L'expert s'est concentré sur le transfert de connaissances, a insisté sur le travail en classe, la formation sur le tas et la rédaction de manuels de contrôle bancaire ; il a aussi présenté des recommandations pour un plan de carrière à long terme destiné aux contrôleurs. • Il y a eu des difficultés pour traduire beaucoup des matériaux élaborés par l'expert. • L'attribution de responsabilités à certaines personnes a contribué à créer un sens des responsabilités et un sentiment « d'internalisation ». 	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'y a pas eu assez d'efforts au départ pour évaluer l'internalisation et la détermination des autorités à engager leurs ressources pour faire un usage efficace de l'AT. L'absence de détails dans leurs demandes a souvent masqué le fait qu'elles n'étaient pas vraiment déterminées à faire un tel usage. • Le FMI n'a pas assez évalué à l'avance les chances que le parlement vote la législation instituant la taxe générale sur les ventes avant d'engager des ressources d'AT importantes dans ce domaine. • L'organisme bénéficiaire (à savoir l'Administration fiscale) n'a pas été impliquée dans la formulation des TDR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités n'ont pas clairement ni solidement appuyé leurs demandes d'AT, dissimulant ainsi leur manque de détermination à faire un usage efficace de l'assistance. • TDR insuffisamment précis, notamment en ce qui concerne les possibilités de coordination avec les autres prestataires d'AT. • Pas d'accord préalable avec les autorités sur le rôle de la formation. • Le fait de ne pas parler l'arabe a limité l'efficacité d'un ELT. • Peu de leçons tirées de l'expérience pour les activités à venir. • Problèmes de coordination entre la Banque mondiale et le FMI. 	
Zambie	<ul style="list-style-type: none"> • L'AT a été centrée sur les principales préoccupations du programme appuyé par la FRPC. • Le système de l'expert itinérant correspondait très bien à la capacité institutionnelle de la Zambie. • Bien que les autorités aient fait quelques réserves sur certaines recommandations de l'AT, elles ont beaucoup apprécié les experts et la qualité des discussions. 		<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités ne se sont pas vraiment impliquées dans la conception des premières interventions d'AT, ce qui a limité l'internalisation; cette lacune a été corrigée par la suite. • Les interventions d'AT étaient trop centrées sur les problèmes à court terme de soutien au programme du FMI, y compris pour les décisions de renouvellement de l'assistance. • Coordination insuffisante avec les autres donateurs travaillant dans des domaines voisins. • Certains conseillers n'ont pas eu de relations efficaces avec les autorités. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'AT a été guidée par un travail préalable de diagnostic dans le cadre du SGDD. Les TDR se sont fondés sur ce diagnostic. • Les rapports et les recommandations de l'AT ont été préparés dans un esprit de collaboration.

A. Formulation des demandes d'AT et rédaction des TDR correspondants

114. Bien que l'on constate quelques exceptions, les études de cas montrent généralement une absence d'implication des autorités dans la préparation des demandes d'AT et la rédaction des termes de référence. Les TDR étaient généralement préparés par les services du FMI et approuvés par les autorités sans véritables discussions, ce qui n'incitait pas ces dernières à s'approprier les activités et masquait souvent des divergences importantes entre leurs attentes et celles des services quant à l'orientation des réformes et à leur rythme. Cela posait un problème particulier quand les responsables des organismes bénéficiant directement de l'AT n'étaient pas impliqués dans le processus.

115. Au Yémen par exemple, un certain nombre de responsables, surtout ceux qui n'appartenaient pas aux organismes centraux, ont regretté de ne pas avoir été suffisamment impliqués dans la rédaction des TDR pour les activités qui les intéressaient directement. En conséquence, ils pensaient que les TDR ne reflétaient pas vraiment leurs besoins et leurs priorités. Ces fonctionnaires ont suggéré que l'internalisation serait plus facile si l'on demandait aux autorités de préparer le projet initial de TDR que le FMI commenterait ensuite. À leur avis, cette méthode aurait augmenté les chances que les bénéficiaires directs soient consultés.

116. Il en a été de même au Cambodge, où les hauts fonctionnaires du Service du budget, chargés de mettre en oeuvre les recommandations de l'AT, n'étaient pas impliqués dans l'élaboration du programme de réformes appuyé par l'assistance du FMI. Cette lacune était due non seulement à un défaut de communication avec le ministère des finances, mais aussi au fait que les membres du FMI ne cherchaient pas à travailler avec d'autres fonctionnaires du budget que les plus hauts responsables. Plusieurs évaluations antérieures de l'assistance technique du FMI ont mis en lumière des problèmes analogues.

117. Nous avons aussi constaté des cas où la faiblesse des capacités institutionnelles a beaucoup gêné l'élaboration de demandes concrètes d'AT. Cela s'est produit pour le bureau central de statistiques de Zambie; qui souffrait d'une pénurie de ressources (humaines et financières). Il semble que ces problèmes aient été atténués par une approche en deux étapes à partir d'une mission de diagnostic dans le cadre de l'initiative SGDD afin d'aider les autorités à définir plus précisément leurs besoins en AT dans divers domaines.

118. Au Niger, en revanche, la rédaction des TDR pour le conseiller en administration fiscale s'est effectuée de façon interactive, à partir des résultats d'un atelier qui avait été organisé avec de hauts fonctionnaires du service des impôts pendant la mission d'installation de l'expert. Les autorités ont participé activement à ces délibérations et un accord s'est fait sur les moyens de suivre les progrès, comportant la soumission de rapports au FMI et aux autorités. À cause de cette entente, entre autres raisons, le travail de l'expert a eu un impact très positif.

119. Nous avons constaté des améliorations au cours des interventions successives d'AT en ce qui concerne l'implication des autorités dans la préparation des TDR. Ainsi, dans le cas de l'assistance à la gestion de la dépense publique en Zambie, les autorités ne s'étaient guère impliquées dans la définition du programme initial pour le premier expert résident en octobre 1997. En revanche, elles ont par la suite participé activement à l'élaboration et à l'adoption d'un plan d'action détaillé, qui a servi à définir les TDR de la récente mission d'un expert résident. Le Département des finances publiques a fait de gros efforts pour que les fonctionnaires aux échelons supérieur et moyen s'impliquent activement dans les discussions afin d'accroître l'internalisation et d'obtenir que les attentes des autorités et celles de l'expert résident soient bien comprises de part et d'autre.

120. Les TDR relatifs aux activités d'assistance technique devraient aussi se fonder sur un travail de diagnostic préalable. Cela a été le cas au Honduras pour l'assistance en matière d'administration fiscale. Le mandat de l'expert à long terme s'est inspiré des constatations d'une mission précédente qui avait rédigé un excellent rapport sur les réformes du système fiscal et de l'administration de l'impôt comportant des actions précises et des priorités clairement définies. On a constaté la même méthode en Zambie, où l'AT en statistiques a été guidée par un travail préalable de diagnostic dans le cadre de l'initiative SGDD. Certes, ce n'est pas parce que l'on utilise un diagnostic comme point de départ que l'on peut se dispenser de consulter les autorités sur les TDR. C'est particulièrement vrai s'il n'est pas certain que celles-ci sont d'accord avec les constatations de la mission et ses recommandations.

Évaluation préalable des faiblesses institutionnelles qui réduisent l'efficacité de l'AT

121. Un thème récurrent dans beaucoup de nos études de cas concerne le fait que l'assistance technique du FMI ne peut pas être vraiment efficace si l'on ne connaît pas les particularités des institutions, organisations ou systèmes de gestion du pays bénéficiaire. Cette lacune peut se traduire par une incertitude quand à la répartition des pouvoirs et des responsabilités (par exemple au Yémen) ou par des difficultés pour obtenir qu'une unité au sein d'une administration reconnaisse un travail accompli par une autre unité (par exemple en Ukraine) ou par un autre service de l'État (par exemple en Zambie).

122. On peut difficilement, et ce serait peu réaliste, attendre de chaque intervention de l'AT (en particulier les missions à court terme) qu'elle connaisse ces obstacles et les anticipe. Toutefois, si on les ignore, on risque de réduire beaucoup les bienfaits de l'assistance du FMI. Cette carence peut être particulièrement grave quand l'activité d'AT augmente brusquement dans un nouveau contexte, comme cela s'est produit dans les cas du Cambodge, du Yémen et de la Zambie.

123. Dans le cas du Cambodge, l'efficacité de l'assistance dans les domaines de l'exécution budgétaire et du Trésor a été limitée dès le départ du fait que dans sa conception on n'avait pas totalement pris en compte la nature et la dimension du problème des arriérés de paiements. En Zambie, certaines institutions publiques constituaient volontairement des arriérés afin d'obtenir des ressources en plus de leur enveloppe budgétaire. La prise de

conscience de ce comportement a joué un rôle essentiel dans l'évaluation du problème posé par le contrôle des dépenses et dans la formulation des recommandations.

124. Dans le cas de l'Ukraine—pays dont le niveau d'éducation est bon et les institutions solidement établies, bien qu'elles soient encore axées sur le système centralisé antérieur—le défi consistait à expliquer les raisons qui rendaient nécessaires une assistance spécifique et des changements institutionnels particuliers. Pendant nos discussions, les contreparties ukrainiennes ont estimé qu'on aurait pu éviter les tensions avec le FMI au sujet des systèmes de Trésor public si l'on avait pris plus de temps au début pour expliquer le changement et préciser les exigences qu'il comportait. Cela concorde avec les constatations d'une évaluation faite par le Département des finances publiques de l'expérience qui a consisté à mettre en place des systèmes de comptabilité publique dans les États baltes et les autres pays de l'ancienne Union soviétique. Cette évaluation reconnaît honnêtement que l'on aurait dû consacrer davantage de temps à expliquer aux autorités et aux fonctionnaires les avantages du système.

125. Le FMI pourrait régler ce problème en préparant périodiquement une évaluation interne des problèmes de gestion et d'organisation qui se posent dans les principaux ministères et administrations d'un pays donné⁵³. En plus de déceler ces problèmes, les services du FMI pourraient s'inspirer de l'expérience pour proposer des stratégies volontaristes en vue de traiter un grand nombre d'entre eux. Étant donné la rotation des personnels du FMI dans ces pays et le recours à des experts extérieurs, cette méthode pourrait garantir que les particularités du travail dans un élément donné de l'administration sont bien comprises et intégrées dans l'assistance technique. Pour que l'effort vaille la peine d'être entrepris, ces évaluations devraient être franches et claires; elles devraient aussi—quand la situation le justifie — s'inspirer des apports des autres grands prestataires d'AT dans le pays en question. Nous ne pensons pas à un système compliqué de directives qui imposeraient des rapports officiels détaillés et des procédures d'approbation, mais plutôt à une méthode qui mettrait davantage l'accent dès le départ sur les principaux obstacles qui risquent de freiner les progrès et sur les moyens de les surmonter. Ces efforts pourraient se concentrer sur les pays qui doivent recevoir un montant important d'assistance du FMI pendant une période donnée et dont le FMI connaît moins bien le contexte institutionnel (par exemple ceux qui sortent d'un conflit). Les représentants résidents devraient jouer un rôle clé dans la préparation de ces évaluations.

⁵³ On trouvera un exemple intéressant et (très) récent dans l'examen par le département des finances publiques et celui des systèmes monétaires et financiers de leur expérience dans la prestation d'AT aux pays qui sortent d'un conflit. Une partie importante de cet examen est consacrée aux leçons tirées de l'échelonnement des activités d'assistance dans les domaines de responsabilité de ces départements. (FMI, 2004j et 2004K).

B. Modalités de la prestation d'AT: court terme ou long terme

126. Les évaluations de 1999 pour l'ensemble du FMI laissaient entendre qu'il fallait insister davantage sur les modalités à court terme de l'AT plutôt que sur l'envoi d'experts résidents. On estimait alors que la première méthode constituait un moyen plus efficace de fournir l'assistance. Ce principe a donc été pris en compte dans la conception des filtres qui sont décrits dans la déclaration de politique générale de 2001 en matière d'AT.

127. Or les données tirées de nos études de cas ne permettent pas de conclure dans ce sens. Nos études montrent en effet que dans les pays dont la capacité institutionnelle était particulièrement faible la présence d'experts à long terme a pu parfois jouer un rôle critique, ce qui porte à croire que l'efficacité de la modalité choisie dépend des cas particuliers.
113.

128. Au Niger par exemple, les fonctionnaires du pays ont jugé que la mission du conseiller fiscal résident avait eu un impact positif—un haut responsable a même attribué directement à l'effet de son travail l'amélioration du recouvrement de l'impôt auprès des grandes entreprises. Les fonctionnaires ont signalé l'importance de sa contribution au renforcement des capacités grâce à sa méthode concrète et à l'accent qu'il mettait sur la formation, éléments qu'une mission à court terme aurait difficilement pu apporter. Les responsables ont en général estimé que ces méthodes étaient particulièrement précieuses pour le Niger, pays dont les autorités, en raison du manque de capacités, ne peuvent pas se permettre d'envoyer des hauts fonctionnaires en stage à l'étranger. De toute évidence, cette modalité doit évoluer à mesure que les capacités institutionnelles s'améliorent. En revanche, l'AT pour l'administration des douanes fournie par des missions à court terme a été nettement moins efficace. En effet la plupart des recommandations n'ont pas été approuvées par les responsables, parce qu'ils considéraient qu'elles étaient soit fondées sur une méconnaissance du contexte du pays, soit irréalistes.

129. On a constaté une situation analogue au Cambodge. Non seulement les experts résidents se sont impliqués dans la formation de base, mais ils ont aussi joué un rôle essentiel pour la coordination des efforts entre les ministères et au sein de ceux-ci. En raison du faible niveau de compétence de leurs contreparties, les experts ont dû suivre de très près les progrès de la mise en œuvre et de l'apprentissage. Parfois, ils ont joué un rôle essentiel en adaptant les recommandations d'AT laissées par les missions à court terme. Dans le domaine de l'exécution du budget par exemple, la dimension et la nature du problème des arriérés de paiements ne sont apparues clairement qu'après que le conseiller résident en AT a passé un certain temps dans le pays. Les experts résidents en statistiques et ceux qui étaient affectés à la Banque centrale ont rempli une fonction assez semblable. L'assistance a été fournie par des missions itinérantes qui laissaient aux autorités certaines tâches à remplir entre les missions. Quand celles-ci éprouvaient des difficultés, le soutien rapide des experts résidents leur permettait de continuer à progresser.

130. Au Honduras, de nombreux fonctionnaires ont exprimé une forte préférence pour la présence d'experts à long terme pendant la première étape du renforcement des capacités

institutionnelles⁵⁴. Ils estimaient que ces experts avaient eu davantage de temps pour adapter leurs recommandations aux réalités du pays et pour suivre leur mise en œuvre. Les responsables ont toutefois reconnu qu'une fois atteinte une capacité institutionnelle minimale, la solution idéale consistait à augmenter les missions d'assistance à court terme. Cette conclusion est confirmée par l'expérience de l'assistance du FMI à la Banque de Zambie. Au milieu des années 90, le FMI a fourni à cette institution une AT intensive en matière de renforcement des capacités grâce à une série d'experts résidents. Une fois les bases institutionnelles établies, l'assistance a été assurée par des missions et des experts itinérants. Ces formes de prestation ont été considérées comme adéquates par les fonctionnaires et les experts zambiens que nous avons interrogés sur le terrain.

131. Même en Ukraine, les responsables ont reconnu l'importante contribution que les experts à long terme ont apporté au transfert de connaissances. En particulier, ces experts ont facilité la collaboration et le dialogue entre organismes, tâche délicate à une époque où le rôle relatif des diverses administrations était soumis à une redéfinition radicale. Cela a été surtout vrai de l'assistance dans les domaines de la gestion budgétaire et des statistiques.

132. Nous en concluons que le dosage le plus efficace des deux modalités, envoi d'experts à long terme et missions à court terme, dépend des capacités institutionnelles du pays. En outre, les formes de prestation d'AT doivent suivre une séquence adaptée à l'évolution des institutions (encadré 5.1). Aucune de ces deux modalités n'est meilleure en soi. Leur efficacité relative dépendra en grande partie du contexte du pays et le FMI doit être prêt à adapter le mode de prestation pour qu'il corresponde le mieux aux particularités de chaque cas.

⁵⁴ De toute évidence, ces expressions de préférences ne sont pas fondées sur des comparaisons précises des coûts et ne doivent donc pas être considérées comme la conclusion définitive d'une analyse coûts/avantages. Nombre d'autorités choisiraient probablement de toute façon une augmentation des dépenses consacrées aux experts à long terme. Toutefois, dans bien des cas, les personnes interrogées ont signalé des contributions particulières qui n'auraient pas pu être apportées par des missions à court terme, indépendamment du coût.

Encadré 5.1. Un “modèle du cycle de vie” pour le renforcement des capacités

L'examen de l'assistance technique du FMI datant de mai 1999 concluait que « 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 » et il affirmait : « il convient d'accorder une plus grande importance aux projets à court terme et à l'emploi d'experts itinérants ». Toutefois, cette évaluation ne faisait pas clairement la relation entre la durée et la modalité de l'AT d'une part et les caractéristiques des pays, comme leur stade de développement, d'autre part.

Dans le même temps, on a reconnu au sein du FMI que la meilleure forme d'assistance au renforcement des capacités—particulièrement dans les pays à faible revenu—est celle que donne un cadre à relativement long terme ^{1/}. Quand un effort soutenu s'avère nécessaire, les services du FMI demandent une évaluation précise de l'ampleur des apports d'AT et de leurs divers types pour s'assurer que les résultats soient significatifs et durables. Quand on applique cette approche, il faut gérer ce que les services du FMI appellent « les tensions entre la nécessité de faire valoir des résultats à court terme dans le contexte d'un programme soutenu par le FMI et celle de donner suffisamment de temps pour que le renforcement des institutions commence vraiment ».

En principe, les pays et les institutions qui en sont aux premiers stades du développement pourraient bénéficier d'une méthode plus intensive, insistant davantage sur la formation concrète. Parmi les cas étudiés dans cette évaluation, le Niger, le Honduras et le Cambodge fournissent de bons exemples de pays qui ont bénéficié de cette méthode. Cela a des conséquences pour l'évolution des centres régionaux d'AT comme les AFRITAC, qui fournissent l'assistance à des pays à faible revenu mais que l'on ne peut actuellement équiper suffisamment pour qu'ils assurent plus de quelques semaines d'AT par an aux pays de la région.

Selon nos études de cas, à mesure que les capacités des institutions et de la fonction publique se développent, la méthode de prestation de l'AT doit aussi évoluer. Elle ne repose plus autant sur une interaction intense et quotidienne entre le prestataire et le bénéficiaire. Toutefois, étant donné que la capacité globale de l'administration présentera probablement encore des faiblesses notables, aggravées peut-être par le taux élevé de rotation des fonctionnaires, il peut être judicieux d'adopter une utilisation plus sélective des experts à long terme plutôt que de passer brutalement au régime des missions à court terme.

Les examens récents faits par le Département des finances publiques et celui des systèmes monétaires et financiers sur l'assistance technique dans les pays qui sortent d'un conflit reconnaissent aussi que pendant les premières phases de l'assistance on peut être obligé de recourir massivement aux experts à long terme. À mesure que le temps passe et que les capacités locales augmentent, les modalités peuvent évoluer vers les missions à court terme ou les visites d'experts itinérants ^{2//}

Pour les pays qui disposent d'un corps de fonctionnaires relativement instruit et d'un accès facile à toute une gamme de compétences techniques, l'assistance du FMI pourrait être beaucoup plus ciblée et recourir le plus possible à l'expertise récemment acquise par les responsables locaux, y compris pour la formulation des recommandations. Il serait judicieux également d'utiliser davantage certaines activités à court terme comme les séminaires et ateliers. Cela porte à croire qu'une stratégie visant à faire « sortir » les pays de l'assistance du FMI (comme l'ont proposé les Administrateurs lors de la discussion par le Conseil en mars 2004 du programme d'AT de l'institution) nécessiterait une évolution cohérente des modalités de l'AT, question qui est rarement soulevée explicitement dans les discussions entre services du FMI et autorités.

^{1/} FMI (2004d).

^{2//} FMI (2004j et 2004k).

C. Caractéristiques d'un bon expert à long terme

133. En général, les contreparties et les responsables locaux ont apprécié la plupart des experts résidents. Au Niger, les experts à long terme en recettes publiques et en gestion de la

dépense publique ont été considérés comme particulièrement efficaces en raison de leur accessibilité, de l'importance qu'ils donnaient à la formation et à l'enseignement; de leurs qualités de communication et de leur méthode fortement interactive et fondée sur l'esprit d'équipe dans leur travail avec les fonctionnaires. De même; les responsables cambodgiens des divers organismes et ministères ont constamment loué la plupart des experts à long terme, surtout à cause de leur méthode concrète qui facilitait le transfert de connaissances. On a constaté que, lorsque ces experts avaient une expérience de la fonction publique, ils réussissaient mieux à faire passer leur message aux autorités du pays.

134. Dans le cas du Honduras, les responsables ont été unanimes à déclarer que les experts à long terme en contrôle bancaire et en administration fiscale avaient apporté une contribution essentielle dans leur domaine de compétence. On a loué leur méthode concrète, leur qualité d'animateur et leur capacité à encadrer et à expliquer. Les responsables ont donné de nombreux exemples montrant que les experts avaient été bien au-delà de leurs TDR pour réagir à des problèmes imprévus.

135. Dans le cas de l'Ukraine, les réactions ont été plus mitigées. Certains experts à long terme ont été appréciés parce qu'ils ont réussi à améliorer la collaboration entre les différents organismes à un moment où le rôle relatif des institutions faisait l'objet d'une redéfinition. Toutefois, les mêmes experts résidents ont été jugés différemment par les divers responsables. On a l'impression que ces différences dépendaient du caractère plus ou moins sensible du point de vue politique et bureaucratique que présentaient les recommandations de l'AT, surtout dans les domaines du contrôle bancaire et de la restructuration des banques, de l'administration fiscale et de la comptabilité publique. Les tensions relatives aux banques ont peut-être été aggravées du fait que le même résident était responsable des deux domaines, car il donnait des conseils sur le renforcement des capacités tout en assurant le suivi de la conditionnalité dans le cadre du programme (encadré 5.2).

136. Dans le cas de la Zambie, les opinions des autorités sur les experts à long terme ont été très diverses. Elles étaient positives quand ces experts avaient fait des efforts particuliers pour assurer la formation et s'impliquer dans la solution de problèmes concrets. En revanche, les experts ont fait l'objet de reproches quand ils n'ont pas su faire autre chose que critiquer les pratiques en vigueur dans le pays.

137. Il semble que le bon expert résident soit celui qui sait s'adapter à l'environnement du pays. Quand les capacités institutionnelles sont particulièrement faibles, l'expert à long terme peut être appelé à jouer le rôle d'entraîneur et d'enseignant. Quand les compétences et les institutions sont plus développées, il doit pouvoir expliquer clairement le raisonnement sur lequel s'appuient les recommandations et les relier à l'état des recherches sur le sujet. La capacité de l'expert à gagner la confiance des autorités et à la conserver est un élément essentiel de son efficacité. Il faut par exemple que les responsables voient en lui un « partenaire » et non un « surveillant » ou un « espion » envoyé par le siège. Toutefois, si les experts à long terme veulent construire une telle relation, ils doivent respecter une certaine limite et ne pas s'impliquer trop dans des tâches quotidiennes qui les distraient de leur véritable travail d'assistance technique.

Encadré 5.2. Implication des experts à long terme dans le suivi de la conditionnalité

La question se pose de savoir s'il est souhaitable que les experts résidents de l'AT—dont l'activité est habituellement centrée sur le renforcement de la capacité institutionnelle—soient chargés de suivre la conditionnalité des programmes dans leur domaine de compétence.

Cette question s'est posée en Ukraine dans les domaines de la gestion du Trésor et de la restructuration du secteur bancaire, pour lesquels des actions spécifiques étaient prévues dans le cadre du MEDC de 1998. En fait, les TDR de l'expert résident pour les questions bancaires mentionnaient explicitement qu'il avait la responsabilité d'aider les autorités à tenir les engagements pris au titre du MEDC de 1998. Or certains responsables de Kiev étaient d'avis que ce rôle ne facilitait pas l'établissement d'un rapport de confiance avec l'expert résident. On a parfois ressenti que, si les experts étaient affectés à un organisme donné, ce n'était pas pour satisfaire les besoins des autorités, mais pour répondre à la demande du FMI qui désirait obtenir des informations plus nombreuses et plus précises sur le fonctionnement de cet organisme et l'influence qu'il pouvait avoir sur le respect de la conditionnalité.

Un cas similaire s'est semblé-t-il produit en Zambie dans le domaine de la gestion de la dépense publique. De l'avis des donateurs et de certains membres des services du FMI, le fait que l'expert résident était impliqué dans le suivi de la conditionnalité a peut-être diminué la confiance des autorités envers les experts en général, ce qui a nui à l'efficacité de son travail pour le renforcement des capacités.

Lorsque l'on examine s'il est judicieux de charger les experts à long terme de suivre le respect de la conditionnalité, il faut garder présent à l'esprit que—du point de vue juridique—seules certaines catégories d'experts sont habilitées à remplir cette fonction. Plus précisément, les experts à long terme affectés aux banques centrales par le FMI sont normalement considérés comme étant eux-mêmes des employés de la banque. Pour des raisons qui tiennent aux règles des banques centrales en matière de confidentialité ou de conflit d'intérêts, il peut donc s'avérer impossible que ces experts aident le FMI à suivre le respect de la conditionnalité.

138. La réussite des activités d'AT assurées par les experts résidents dépend aussi de la qualité de la surveillance exercée par le personnel concerné au siège du FMI. L'absence d'encadrement régulier des experts—surtout ceux qui sont recrutés à l'extérieur du FMI—peut nuire à l'efficacité de l'assistance⁵⁵. On a proposé un certain nombre d'explications du fait que la supervision au siège du FMI s'avère parfois insuffisante. Premièrement, la rotation des experts entre les tâches et les pays peut empêcher une surveillance cohérente. Deuxièmement, les superviseurs sont généralement chargés eux-mêmes de responsabilités en matière d'AT qui prennent souvent le dessus dans leur travail, étant donné que ces tâches sont considérées comme plus valorisantes pour l'orientation de leur carrière et leur notation. Dans ces conditions, ils risquent de négliger l'encadrement en raison du temps qu'ils doivent consacrer à leurs autres activités. À cet égard, plusieurs membres du personnel que nous avons rencontrés laissent entendre que la direction des départements fonctionnels accorde

⁵⁵Le Yémen en donne un exemple. On a en effet constaté au bout de trois ans que le premier expert en budget était nettement sorti des limites de ses TDR. De même, l'absence de supervision adéquate de l'assistance donnée par l'AFRISTAT au Niger a probablement eu pour résultats des carences dans la coordination avec le département concerné et dans la prise en compte par l'expert régional de certaines priorités particulières pour le renforcement des capacités.

une priorité plus grande à la fourniture d'AT qu'à la gestion et à la surveillance des activités d'assistance sur le terrain.

139. Les activités d'encadrement vont probablement prendre une importance accrue si le FMI participe davantage au renforcement des capacités dans les pays à faible revenu. Il est donc essentiel que les départements prévoient des ressources suffisantes pour ces activités et que l'on offre des incitations adéquates au personnel du siège pour qu'il suive mieux le travail d'assistance technique sur le terrain.

D. Faciliter l'internalisation des recommandations de l'AT

140. La formulation des recommandations constitue une étape critique de la prestation d'AT. Le problème essentiel ici consiste à trouver l'équilibre entre la qualité technique et la faisabilité, tout en obtenant que les responsables du pays internalisent les recommandations. Les fonctionnaires et les contreparties suggèrent que des discussions moins officielles et plus progressives sur un large éventail d'options avant la réunion de conclusion à la fin de la mission faciliteraient beaucoup l'internalisation.

141. En Ukraine, les contreparties ont proposé que l'on présente une série de « modèles » et de solutions possibles avant d'adopter une modalité ou une ligne de conduite. Une réaction analogue s'est manifestée au Yémen dans le domaine de l'administration fiscale, pour lequel les contreparties ont jugé utile d'étudier des options fondées sur des expériences régionales, donc plus proches de celle du pays. Dans le cas d'une mission sur la politique fiscale en Zambie, les autorités ont estimé que certaines recommandations auraient dû s'appuyer sur les réussites obtenues par des pays de la région.

142. Une remarque que l'on a régulièrement entendue dans tous les pays concernait la nécessité d'adopter une méthode plus interactive avant de rédiger les recommandations. De nombreux responsables ont proposé que les experts du pays travaillent en étroite collaboration avec ceux du FMI pour la formulation des recommandations, ce qui donnerait aux autorités l'occasion d'en discuter et d'envisager d'autres solutions. Cette approche aurait par exemple amélioré les recommandations dans le domaine de l'administration des douanes au Niger, pays où les responsables de cette institution ont soutenu que les recommandations de l'AT ne tenaient pas suffisamment compte des discussions sur le terrain. Pour leur part, les responsables cambodgiens ont jugé que les missions de courte durée ne leur offraient pas suffisamment l'occasion de discuter du bien fondé des recommandations ou de leur faisabilité avant la rédaction définitive. Ils ont suggéré que l'on aurait obtenu de meilleurs résultats si la mission était restée assez longtemps dans le pays pour permettre une discussion plus détaillée de certaines recommandations. Les responsables du Honduras et de la Zambie ont exprimé des considérations analogues. Ces derniers ont signalé que certains programmes appuyés par le FMI comportaient une conditionnalité fondée sur des recommandations de l'AT qui n'avaient pas été suffisamment discutées au niveau technique.

143. L'examen d'autres évaluations de l'assistance fournie par le FMI (mentionné dans le chapitre 1 «Méthodologie et fondement empirique») aboutit à des observations semblables.

Plusieurs de ces évaluations constatent en effet qu'une mission de diagnostic de quelques semaines est trop courte pour que l'on appréhende toutes les nuances et les contraintes institutionnelles. En conséquence, les difficultés de mise en œuvre sont parfois sous-estimées. Quand les missions sont brèves, il reste peu de temps aux autorités pour commenter les recommandations avant le départ des experts. Or il faut que les recommandations de l'AT fassent l'objet de larges discussions suffisamment tôt pour éviter les surprises de dernière minute. De plus, si les bienfaits de l'application des recommandations paraissent aller de soi aux experts de l'AT, ils peuvent sembler moins évidents à la contrepartie du pays. La discussion joue donc un rôle critique si l'on s'attend à une forte résistance des institutions aux réformes proposées.

E. Élargir la diffusion des recommandations de l'AT

144. L'évaluation a constaté de grandes différences dans la diffusion des résultats des activités d'AT au sein des administrations. Au Yémen par exemple, il apparaît que la diffusion des rapports sur l'assistance du FMI a été très limitée. De nombreux fonctionnaires interrogés ne connaissaient pas les résultats des activités d'AT dans les domaines concernant leur travail. Dans le cas de la Zambie, le rapport de la mission de fin 1996 sur la gestion du Trésor, qui posait les bases de l'assistance future en PEM, a été très peu distribué alors que sa mise en œuvre aurait finalement impliqué divers départements et niveaux de l'administration.

145. Ces problèmes de diffusion ont été aggravés par le fait que beaucoup de rapports d'AT rédigés par le FMI ont été classés soit confidentiel soit strictement confidentiel, ce qui a compliqué leur communication aux organisations partenaires pour le développement. La présente évaluation constate que la politique actuelle, qui consiste à traiter les rapports de l'AT comme confidentiels et à limiter leur distribution au sein des gouvernements et des organisations partenaires offrant une assistance dans des domaines similaires, doit être assouplie dès que possible⁵⁶. Si la publication est impossible, il faudrait au moins s'accorder dès le départ avec les autorités pour que les bénéficiaires directs de l'AT (au sein de l'administration et des partenaires concernés) reçoivent les rapports de l'assistance à moins qu'une raison majeure n'impose la confidentialité (par exemple quand il s'agit de la santé des banques)⁵⁷.

⁵⁶ C'est au gouvernement, non au FMI, qu'incombe la décision de diffuser un rapport de l'AT.

⁵⁷ Le Département des statistiques s'est montré particulièrement volontariste à cet égard, en demandant systématiquement aux autorités d'accepter la diffusion des rapports de l'AT aux autres administrations concernées et aux autres prestataires d'assistance. On pourrait adopter cette démarche en tant que « pratique optimale ».

F. Coordination avec les autres prestataires d'AT

146. Etant donné que le FMI ne peut pas consacrer beaucoup de ressources à l'AT et que ses compétences sont limitées dans de nombreux domaines essentiels en matière de renforcement des capacités, la coordination avec les autres prestataires (y compris la Banque mondiale) est un facteur important pour l'efficacité de son assistance. Pourtant nous avons constaté dans nos études de cas de nombreux exemples de coordination insuffisante entre le FMI et les autres prestataires travaillant dans des domaines similaires. Ces carences ont pris diverses formes, notamment l'absence de partage systématique des informations et/ou le manque de communication entre le FMI et les autres prestataires, l'imprécision des directives données aux experts résidents et aux représentants du FMI sur les relations avec les donateurs et l'incertitude quant au rôle que l'assistance du FMI devait jouer par rapport à celui des autres fournisseurs d'AT. Ces faiblesses se sont manifestées même au Cambodge et au Yémen, pays où l'existence d'un PACT aurait dû faciliter la coordination. On peut citer les exemples suivants des divers problèmes de coordination que nous avons constatés dans nos études de cas:

- Au Yémen, les TDR des experts résidents du FMI ne définissaient pas explicitement la portée ni les modalités de la coordination avec les autres prestataires d'AT. Les références à la coordination allaient rarement plus loin que des exhortations à «coordonner étroitement» avec les autres donateurs, mais on ne donnait aucune orientation claire sur ce que cela impliquait. Faute d'exigences explicites imposant une information et une communication véritables, la portée de la coordination était laissée à la discrétion des experts. L'analyse des rapports envoyés au siège par les experts à long terme montre qu'ils mentionnent rarement les activités des autres prestataires.
- Au Cambodge, l'absence de coordination entre les fournisseurs d'AT a souvent été soulignée par les autorités comme un obstacle à la mise en oeuvre des recommandations. Cette carence a parfois donné lieu à des avis contradictoires qui ont désorienté les autorités—et leur ont donné l'occasion de jouer un expert contre l'autre.
- Au Honduras, une meilleure coordination au départ aurait permis une plus grande complémentarité entre les activités de la Banque interaméricaine de développement et celles du FMI dans le domaine de l'administration fiscale.
- Au Niger, la communication entre l'AFRITAC Ouest et les donateurs sur le terrain a été médiocre, avec pour conséquence une confusion quasi-totale sur la nature du travail de l'AFRITAC Ouest dans le pays et sur ce qu'on pouvait en attendre.
- En Zambie, les donateurs, les responsables du pays et les experts ont exprimé leur préoccupation devant la coordination insuffisante de l'AT dans le domaine de la gestion de la dépense publique, y compris pour le partage des informations entre donateurs travaillant sur des sujets voisins. On a constaté aussi une absence d'accord

sur l'importance du rôle que le FMI devait jouer dans la définition d'une stratégie pour la réorganisation de la PEM.

147. L'expérience de la coordination de l'AT entre le FMI et la Banque mondiale apporte une nuance importante aux remarques précédentes. En effet, dans nos études de cas, nous avons généralement constaté que la communication était meilleure entre prestataires d'assistance du FMI et de la Banque mondiale, les experts des deux institutions se rencontrant fréquemment avant les missions d'AT et pendant celles-ci. Cela dit, cette communication relativement satisfaisante n'entraînait pas toujours une coordination efficace⁵⁸. Cette carence peut être due à plusieurs raisons, mais la principale tient aux différences de TDR, d'incitations pour le personnel et de priorités institutionnelles entre les deux institutions, différences qui ont été difficiles à surmonter faute d'un cadre d'action explicite sur lequel elles auraient pu s'aligner.

114.

148. On admet en général que la coordination de l'aide (y compris l'assistance technique) incombe en dernier ressort aux autorités. Toutefois, dans la pratique, les contraintes de capacités et le manque de ressources humaines signifient souvent que les autorités sont dans l'impossibilité d'assumer ce rôle. (On constate les mêmes problèmes dans plusieurs évaluations de l'AT qui sont mentionnées au chapitre 2). En conséquence, et surtout dans les pays les moins avancés, la charge de la coordination retombe souvent sur un donateur important ou une grande institution multilatérale et le rôle prédominant des autorités devient un objectif nettement plus lointain.

115.

149. Cela amène à se poser la question du modèle qui doit guider les services du FMI pour coordonner leur action avec celle des autres prestataires d'assistance, y compris la Banque mondiale. Pour les pays à faible revenu, on pourrait penser que le processus de la SRP fournit un cadre adéquat aux prestataires d'AT, y compris le FMI, pour qu'ils alignent leurs avantages comparatifs sur les besoins définis par le DSRP. Toutefois, comme on l'a vu au chapitre 4, il est manifeste que dans la plupart des cas le processus de la SRP ne donne pas encore les informations nécessaires, étant donné qu'il ne précise pas les priorités des pays en matière de renforcement des capacités⁵⁹. En fait, les discussions avec le personnel du FMI au

⁵⁸ L'AT en gestion de la dépense publique au Yémen nous donne un exemple particulièrement significatif de ce phénomène. Dans ce cas, les méthodes et objectifs du FMI et de la Banque n'avaient pas été suffisamment coordonnés au départ. Cette situation a amené le personnel du FMI à s'inquiéter de l'approche de la Banque en matière de communications internes et a abouti au fait que chacune des institutions a travaillé de façon relativement indépendante de l'autre.

⁵⁹ La question de l'alignement entre les activités du FMI et le DSRP fait l'objet d'un examen plus détaillé dans le document IEO (2004).

cours de l'évaluation montrent clairement que certains éléments de l'institution ne sont absolument pas convaincus que le DSRP peut ou doit jouer ce rôle⁶⁰. Cela suppose pour le moins que la direction et le Conseil du FMI donnent des indications plus claires sur le fait que le processus de la SRP oblige l'institution à mieux adapter son assistance aux besoins des pays.

150. Un deuxième modèle envisageable consisterait à partir de la distinction entre assistance technique «en amont» et «en aval». L'assistance «en amont» élabore un cadre stratégique qui sert ensuite de guide à l'AT «en aval» (c'est-à-dire celle qui concrétise le cadre, en se concentrant sur le travail de renforcement des capacités nécessaire pour la mise en œuvre de l'assistance). Parmi les départements fonctionnels du FMI, celui des finances publiques a adopté il y a trois ans une stratégie qui concentre explicitement les ressources d'AT sur les activités «en amont».

151. Théoriquement, la compétence généralement reconnue du FMI dans ses grands domaines de spécialisation lui confère un rôle prédominant pour fixer le programme «en amont» (macroéconomique) qui sera exécuté par l'assistance opérationnelle «en aval». Dans la pratique, cependant, la distinction entre amont et aval peut poser problème et de toute façon elle ne peut que compléter, et non remplacer, l'approche élaborée par le pays. Nos études de cas font en effet apparaître une série de situations dans lesquelles des combinaisons différentes de prestataires d'AT, ayant des niveaux différents d'engagement, ont fait naître des attentes différentes sur l'assistance que le FMI devait fournir. Si les fournisseurs d'AT que nous avons rencontrés appréciaient presque unanimement les efforts du FMI pour le renforcement des capacités, ils n'étaient pas toujours disposés à lui céder le rôle de «programmeur», même dans les domaines où il possède une grande expertise. On a aussi constaté des situations dans lesquelles les principaux donateurs, en fournissant une AT à un pays donné, avaient des objectifs ou des mobiles nettement différents de ceux du FMI. Si beaucoup de ces prestataires acceptaient l'idée que le FMI joue plutôt un rôle «en amont», ils comptaient bien être réellement impliqués eux aussi dans la formulation du cadre général. De plus, ils voyaient d'un bon oeil que le FMI fournisse directement une partie de l'AT «en

⁶⁰ Par exemple, un argument que nous avons souvent entendu de la part de certains départements fonctionnels est le suivant: puisque le DSRP est conçu comme un document élaboré par le pays et que beaucoup d'autorités n'ont pas les compétences techniques nécessaires pour préparer une stratégie d'AT en soutien de leur politique, il n'est pas réaliste d'attendre qu'il joue ce rôle de coordination. A notre avis, cet argument ne tient pas compte d'un des objectifs essentiels de l'initiative SRP – à savoir qu'elle a justement été conçue pour augmenter l'efficacité de la fourniture d'aide en mettant au centre des décisions sur les priorités un processus élaboré par les pays et en comptant que les donateurs s'alignent sur ces priorités. L'expertise technique des institutions de Bretton Woods ou des autres donateurs devait renforcer ce processus national, non le remplacer.

aval»⁶¹. En réalité, s'ils semblaient prêts à coordonner leur action *avec* le FMI, ils refusaient souvent qu'elle soit coordonnée *par* le FMI (explicitement ou implicitement).

152. Cette expérience suggère qu'il faut adopter une approche pragmatique, en reconnaissant que la coordination elle-même comporte des coûts et que ses bienfaits seront fonction de la portée de l'assistance fournie par le FMI, de sa complexité et de l'influence que les efforts complémentaires de renforcement des capacités auront sur son efficacité. Cela porte à croire que le modèle le plus efficace pour la coordination de l'AT dépendra beaucoup des circonstances du pays, notamment des relations préexistantes avec les donateurs dans les domaines d'intérêt commun. De toute façon, une coordination efficace nécessiterait un accord préalable sur le rôle du FMI vis-à-vis des autres prestataires, ou du moins une définition claire de ce rôle. À notre avis, la suggestion que nous avons faite plus haut, à savoir de déterminer les priorités de l'AT dans un cadre de politique à moyen terme, avec la participation des autorités et des donateurs, pourrait servir à guider les discussions avec les autres prestataires sur la meilleure façon de répartir le travail.

153. Jusqu'à quel point le FMI doit-il se montrer volontariste dans la coordination entre les donateurs quand il n'existe pas encore de dispositif global élaboré par le pays ? Il faut au moins qu'il fournisse régulièrement et suffisamment tôt aux donateurs des informations sur le calendrier de chaque missions d'AT et sur son but. Cela donnerait aux organisations concernées le temps de signaler aux experts du FMI qu'ils s'intéressent au sujet de la mission et, le cas échéant, d'y apporter une contribution utile. Nos études de cas montrent en effet que, même si les donateurs étaient régulièrement informés des missions des départements géographiques, ils étaient rarement au courant des visites effectuées par les experts de l'AT ou des missions d'assistance dans les domaines qui concernaient leur travail. Les TDR des activités d'AT devraient donc comporter des indications claires sur les obligations des experts du FMI à cet égard.

⁶¹ L'implication du FMI dans ces activités d'AT était souvent bien accueillie par les responsables des pays qui lui donnaient plutôt un rôle d'honnête courtier dans la concrétisation du programme global de réformes.

G. Conclusions et recommandations

154. Les principales conclusions et recommandations de l'analyse qui précède sont les suivantes:

- En général, les contreparties du pays ont été satisfaites du travail de la plupart des experts résidents et elles ont particulièrement apprécié leurs méthodes concrètes de formation et d'encadrement ainsi que l'accent mis sur le travail d'équipe.
- Les données ne confirment pas la conclusion de l'étude de 1999 selon laquelle l'AT assurée par des missions à court terme est a priori plus efficace que celle fournie par des experts résidents. L'efficacité relative des modalités de prestation dépend des circonstances du pays, notamment du stade de développement institutionnel.
- Pour les grandes activités pluriannuelles d'AT, et en particulier dans les pays dont le FMI ne connaît pas bien le contexte institutionnel général, nous recommandons qu'il consacre plus de temps à s'informer au préalable sur l'environnement politique et institutionnel. Le FMI doit éviter de se lancer dans un programme massif d'AT – par exemple pour réagir à l'apparition soudaine de financements extérieurs destinés à l'assistance – quand il n'est pas certain que le pays en question possède la capacité politique et/ou administrative d'absorber cette aide.
- Nous recommandons que l'on demande aux autorités et aux dirigeants des organismes concernés d'investir davantage de temps et d'efforts dans l'élaboration de leurs demandes d'AT et dans la formulation des TDR, particulièrement pour les activités consommant beaucoup de ressources. Cela prouverait que les responsables ont internalisé l'AT et qu'ils s'engagent à l'utiliser le plus efficacement possible. Le personnel du FMI de son côté doit prendre le temps de communiquer à l'avance avec les autorités pour leur faire comprendre la logique sur laquelle reposent les recommandations.
- Nous recommandons que, pour ces grandes activités, l'on demande aux autorités d'engager des ressources pour maintenir l'activité quand cesse le financement du FMI (et celui des autres donateurs concernés). C'est une condition essentielle pour que l'assistance ait un impact durable. Selon l'activité, le personnel du FMI peut aussi demander aux autorités d'élaborer la législation nécessaire pour mettre en place l'assistance, assurer une certaine stabilité d'emploi pour les principales contreparties et prendre d'autres mesures.
- Nous recommandons que le FMI accorde plus de temps aux experts pour qu'ils communiquent avec les autorités au cours de leur mission, notamment pour la formulation des recommandations. Cette approche pourrait nécessiter une réévaluation du temps passé sur le terrain par la mission, même si cela doit se traduire par une réduction du nombre d'activités.

- Nous recommandons que le personnel du FMI fasse davantage d'efforts pour diffuser les recommandations de l'AT dans les administrations concernées et auprès des organisations partenaires. C'est une démarche essentielle si l'on veut donner une portée maximum à leur travail, surmonter l'insuffisance des communications internes et lutter contre la perte de mémoire institutionnelle que provoque le taux élevé de rotation des contreparties. Cette recommandation nécessitera probablement que les fonctionnaires des pays puissent accéder plus facilement aux rapports du FMI.
- Nous suggérons que les départements fonctionnels réexaminent le montant des ressources affectées à l'encadrement des experts présents sur le terrain et qu'ils offrent au personnel du siège des incitations suffisantes pour que le temps réellement consacré à l'encadrement corresponde aux ressources utilisées.

VI. MESURE DE L'EFFICACITÉ DE L'AT: SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET FACTEURS QUI INFLUENCENT LES PROGRES ET LA MISE EN OEUVRE

155. Ce chapitre présente une évaluation de l'impact des principales interventions d'AT dans les six pays étudiés. La tâche n'a pas été facile. Même dans les circonstances les plus favorables, les interactions de l'AT avec les autres types d'assistance sont complexes et leur effet ne se manifeste qu'après un délai long et imprévisible. Pour cette raison, l'efficacité de l'AT est également liée à celle des autres modes d'intervention. Nous avons cependant tenté de donner une idée de l'efficacité de l'AT dans les cas étudiés, en partant d'une série de questions et d'indicateurs portant sur diverses étapes de la chaîne des résultats. Ce travail pourrait aussi faire ressortir certaines leçons qui permettraient au FMI d'améliorer ses méthodes de suivi et d'évaluation de l'AT.

156. Nos efforts en vue d'évaluer l'impact de l'AT ont révélé des lacunes dans la documentation et les procédures du FMI, qui limitent la possibilité de juger les résultats. Ces limites elles-mêmes empêchent de créer un sens des responsabilités et d'utiliser autant qu'on le pourrait les évaluations du FMI comme outils d'apprentissage et comme mécanismes pour déterminer l'affectation de l'assistance dans l'avenir. Nous mettons en évidence plusieurs facteurs communs qui ont une influence sensible sur l'impact de l'AT. Nous examinons ensuite le rôle critique que jouent l'internalisation et l'engagement des pays dans l'application des recommandations de l'AT. Nous envisageons la possibilité que les pays concernés démontrent leur détermination en apportant des contributions financières ou autres. Enfin nous étudions les moyens d'accroître la synergie entre la formation et l'assistance technique fournies par le FMI.

A. Facteurs méthodologiques qui limitent la définition et la mesure des progrès et de l'impact

157. Que l'on emploie une méthode analytique ou empirique, il est difficile de mesurer l'impact de l'AT ou de définir des indicateurs intermédiaires de progrès. Premièrement,

comme on l'a vu plus haut, elle englobe une large gamme d'activités dont l'effet passe par des canaux divers. Deuxièmement, le problème se pose de savoir à qui attribuer le mérite. En effet, puisque l'AT interagit avec d'autres instruments du FMI comme la surveillance et les programmes, et aussi avec l'assistance des autres donateurs, on ne peut pas isoler facilement son impact.

158. On peut utiliser l'AT pour donner l'avis du FMI sur certaines questions de politique économique. Il s'agit généralement d'activités ciblées, comme les missions qui donnent des conseils sur le traitement des banques en difficulté ou sur la conception d'une nouvelle législation relative au secteur financier. Ce peut être également des missions de conseil pour la réforme de la politique fiscale. L'assistance peut être fournie dans le cadre de la surveillance ou du soutien aux programmes. Les autorités peuvent accepter ou refuser les avis, ou encore les modifier. Leur réaction face aux conseils peut être influencée par la façon dont ils sont présentés ou situés dans le temps par rapport aux autres réformes définies dans le cadre de la surveillance ou des programmes. Par conséquent, l'accueil fait à ces conseils est influencé par l'interaction des autorités et du FMI, qui lui-même utilise des instruments très divers.

159. Les activités d'AT qui visent le renforcement des capacités obéissent à un objectif différent : aider les organismes gouvernementaux à mieux accomplir leurs obligations fiduciaires. On peut citer comme exemple l'AT qui vise à aider les institutions de contrôle bancaire à appliquer une réglementation renforcée. Il en va de même pour les administrations chargées du recouvrement de l'impôt. On peut diviser l'impact de ce type d'AT en deux étapes : a) augmenter la capacité technique des organismes à exercer (si possible) leur mandat (en leur fournissant les connaissances essentielles) et b) appliquer et faire appliquer ces connaissances sur le terrain. L'étape a) est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour atteindre l'objectif visé. En effet il se peut par exemple que l'organisme en question ne puisse pas utiliser les connaissances ainsi acquises en raison d'interférences politiques (tableau 6.1).

Tableau 6.1. Problèmes posés par la mesure de l'impact de l'AT et raisons de l'absence de progrès dans la mise en œuvre

Types d'AT	Mesures utilisées pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de l'AT et son impact	Raisons possibles de l'absence de progrès
AT visant à permettre au FMI de donner des conseils sur certaines questions de politique économique	<ul style="list-style-type: none"> • Le conseil a-t-il été suivi ou modifié? • "Suivi" signifie: <ul style="list-style-type: none"> — accepté par le pouvoir exécutif? — voté par le parlement? • A-t-il été appliqué sur le terrain ? • Effets économiques observés? <ul style="list-style-type: none"> — Après quel délai? 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil insuffisamment expliqué. • Théoriquement judicieux, mais pas adapté aux conditions locales. • Calendrier trop ambitieux. • Manque de capital humain et de ressources pour appliquer le conseil. • Conseil insuffisamment intégré aux autres mesures y compris la surveillance ou les programmes.
AT visant à accroître la capacité institutionnelle du pays	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures approchées de l'amélioration de la capacité technique des organismes : <ul style="list-style-type: none"> — personnel mieux formé — systèmes d'information plus efficaces — méthodologies et manuels mis à jour. • Mesures approchées de la capacité des organismes à effectuer leur travail et à appliquer leur nouvelles compétences (p.ex. amélioration du recouvrement de l'impôt, diminution des arriérés, application plus efficace des sanctions, application de la réglementation prudentielle des banques, allant jusqu'à des pénalités et la fermeture si nécessaire). • Impact sur les résultats visés (p.ex. recettes/PIB, mesures de la solidité du secteur financier). 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de détermination imprévu de la part du pays à cause: <ul style="list-style-type: none"> — du pouvoir exécutif — du parlement — de conflits entre bureaucraties — de l'opposition de groupes d'intérêts concernés par la mesure • Absence de cadre judiciaire susceptible d'imposer l'application.

160. Le choix des indicateurs intermédiaires et finals pour évaluer l'impact comporte plusieurs compromis. Les résultats à court terme (« techniques ») sont faciles à définir et à quantifier, mais ils sont partiels et moins révélateurs en ce qui concerne leur effet définitif⁶².

⁶² Par exemple, on peut facilement mesurer le nombre de fonctionnaires qui ont été formés ou de systèmes d'information qui ont été installés, mais ces chiffres ne renseignent pas sur les résultats définitifs.

En revanche, plus la période de mesure est longue et plus l'impact sera influencé par des facteurs propres au pays ou à «l'environnement» sur lesquels le FMI n'a aucune influence. Cela nécessite une évaluation plus qualitative. En effet, bien que ces facteurs contextuels rendent difficile d'isoler l'impact (ou la valeur ajoutée) de l'AT, ils sont essentiels si l'on veut résoudre certains dilemmes: faut-il adapter l'assistance pour prendre en compte ces facteurs, ou faut-il attendre pour la fournir que des progrès minimaux aient été accomplis (conditions minimales)?

161. Enfin, l'effet de l'AT peut se manifester après un délai important et ses bienfaits peuvent s'étaler sur des périodes très longues et prendre des formes imprévues. Par exemple, les fonctionnaires qui au début de leur carrière ont été exposés à des connaissances et à une formation nouvelles peuvent arriver à des postes élevés et appliquer des réformes qui n'étaient pas possibles à l'époque de l'AT. La mesure de l'impact relève donc autant de l'art que de la science. Il faut par conséquent utiliser et examiner d'autres mesures qui suivent le progrès à des étapes diverses dans la chaîne des résultats, car *les raisons du manque de progrès sont aussi importantes que les indicateurs eux-mêmes*⁶³.

B. Progrès de la mise en oeuvre de l'AT d'après les études de cas

162. En tenant compte de ces limites; nous avons tenté d'évaluer l'efficacité de l'AT fournie dans les pays étudiés, ainsi que les facteurs qui ont pu influencer les résultats. Les données se fondent sur divers indicateurs provenant de sources variées: documentation du FMI, entrevues sur le terrain avec les contreparties et les autorités publiques et discussions avec des experts, les autres prestataires d'AT et des membres des services du FMI. Les analyses par pays, résumées dans les tableaux compris entre 6.2 et 6.7, sont fondées sur les études présentées dans le document d'accompagnement de la présente étude, disponible sur Internet à www.imf.org/ieo. Dans chacun des cas; plusieurs indicateurs ont été utilisés pour mesurer le progrès. Ils sont indiqués en détail dans la première colonne des tableaux.

Cambodge

163. L'AT fournie au Cambodge a donné des résultats inégaux (Tableau 6.2). L'AT consacrée à la banque et aux statistiques a relativement bien réussi, comme le montrent les progrès dans le domaine de la qualité des données, alors que dans le secteur budgétaire elle a connu plus de difficultés, comme en témoigne le fait que les problèmes de pénurie de

⁶³ S'il faut examiner soigneusement tout indicateur quantitatif d'impact, c'est parce que ces indicateurs peuvent être fortement influencés par l'amélioration de la transparence et des systèmes d'information résultant de l'AT. Par exemple, l'assistance peut augmenter la capacité des organismes concernés à rechercher et à mesurer la fraude fiscale, les arriérés d'impôt ou le montant des créances douteuses des banques. Dans ces cas, une « dégradation » des indicateurs peut être un signe de progrès et il ne faut donc pas l'interpréter comme le résultat d'une AT inefficace.

liquidités, d'arriérés et autres ont persisté. Ces résultats sont dus à toute une série de facteurs, notamment un manque de volonté politique, les dysfonctionnements de l'administration et l'absence de ressources pour mettre en œuvre les recommandations de l'AT.

164. L'internalisation et l'engagement du pays ont probablement été les facteurs essentiels de l'impact de l'AT, comme le montrent les exemples contraires de la réforme selon qu'il s'agisse des banques ou des douanes. En effet, bien que le renouvellement de l'agrément des banques et la diminution de leur nombre constituent un sujet politiquement sensible, ils ont bien réussi grâce surtout à l'énergie des hauts responsables de la Banque nationale du Cambodge (BNC), qui ont plaidé vigoureusement la cause de la réforme devant les autres autorités et les parlementaires. En revanche, les tentatives de réforme des douanes ont été freinées par de puissants groupes d'intérêts, la contrebande organisée et les dessous de table versés à des inspecteurs. D'ailleurs les plus hautes autorités du pays n'ont guère fait preuve de détermination pour soutenir les efforts de réforme de cette administration.

165. La qualité de la fonction publique a elle aussi influencé l'impact de l'AT, comme en témoignent les exemples différents des trois organismes auxquels le Département des statistiques a fourni une assistance : la BNC, le Ministère de l'économie et des finances (MEF) et l'Institut national de la statistique (INS). La BNC avait un personnel plus qualifié dont les carrières étaient bien tracées et le taux de rotation faible, tandis que celui du MEF, fonctionnait beaucoup moins bien, en raison de bas salaires et de nominations dues à des influences politiques. L'INS représentait un cas intermédiaire. L'effet de l'AT reflète la qualité de chacun de ces services. Ainsi la BNC et l'INS ont fait des progrès significatifs dans la quantité et la qualité des statistiques qu'ils produisent. En revanche c'est la compilation des statistiques de finances publiques par le MEF qui a progressé le moins. La qualité médiocre des fonctionnaires de ce ministère a aussi réduit l'impact de l'AT dans les domaines suivants : administration fiscale, administration des douanes, exécution du budget et Trésor public.

166. L'évaluation a constaté une forte variation de l'impact de l'AT dans le domaine de la gestion budgétaire et des opérations du Trésor pendant la période 2001–03. Au début, l'AT n'a pas eu beaucoup d'effets, en partie parce que le diagnostic initial n'avait pas complètement appréhendé la dimension et la nature du problème posé par les arriérés dans l'exécution du budget et la gestion de la trésorerie. Ce résultat était peut-être inévitable étant donné que les missions de diagnostic ne disposaient pas de suffisamment de temps pour saisir toutes les nuances institutionnelles dans le domaine du budget. L'impact de l'AT pendant cette première période a aussi été affecté par certaines carences dans les activités initiales du conseiller résident sur le terrain. Pendant la seconde période, on a nettement mieux compris la dimension et les causes du problème des arriérés et leurs conséquences pour l'ensemble du processus budgétaire. On a donc appliqué de nouvelles procédures d'exécution et affiné la réforme du Trésor. Pendant toute la période, l'absence de coopération et l'insuffisance des communications entre les ministères ont réduit l'impact de l'AT dans ce domaine.

116.

167. Les autorités ont souvent soulevé la question du manque de ressources pour la mise en œuvre des recommandations de l'AT. Le meilleur exemple de cette pénurie était le petit nombre d'ordinateurs dans les services de l'impôt et des douanes. Dans ces administrations, le matériel comme les logiciels étaient insuffisants ou inexistant. En conséquence, les recommandations qui nécessitaient l'utilisation de systèmes informatiques, sans prévoir un financement adéquat, se sont révélées pratiquement impossibles à appliquer.

Tableau 6.2. Cambodge: Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Gestion du système budgétaire et opérations du Trésor AT de 644 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'exécution budgétaire est toujours marquée par une pénurie endémique de liquidités, des retards dans les autorisations de dépenses et l'accumulation d'arriérés 	<ul style="list-style-type: none"> Carences de la fonction publique . Les experts du FMI ont rarement affaire à des contreparties employées à temps plein et dotées de compétences suffisantes. Lacunes dans la coopération et la communication entre ministères. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de s'attaquer aux dysfonctionnements des services de l'État .
<p>Secteur bancaire AT de 1.679 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La réforme du secteur bancaire a réussi en grande partie. Le programme de renouvellement des agréments a réduit le nombre de banques de 31 à 17. En conséquence, la confiance dans le système bancaire s'est accrue, comme le montre l'augmentation de 22 pour cent de la base de dépôts en 2002 et une nouvelle progression en 2003. Le renforcement de la réglementation a forcé les banques commerciales à augmenter leurs fonds propres et à améliorer leurs normes comptables. La privatisation de la Foreign Trade Bank progresse lentement. 	<ul style="list-style-type: none"> Impulsion énergique donnée par le directeur de la BNC, qui a plaidé au plus haut niveau pour les réformes. Présence de personnel qualifié à la BNC, bénéficiant de salaires plus élevés payés régulièrement; de carrières bien tracées et d'un système de primes officiel. En conséquence, la rotation est très faible et les fonctionnaires travaillent à plein temps. 	<ul style="list-style-type: none"> La BNC est devenue "dépendante" de l'AT. Malgré leurs capacités croissantes, les responsables de la banque centrale semblent hésiter à s'aventurer dans de nouvelles tâches sans les conseils de l'AT fournie par le FMI.
<p>Infrastructure et capacité en statistique AT de 793 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La réforme des statistiques économiques a fait de réels progrès. Le Cambodge remplit la plupart des conditions de base de la "Dimension des données" du SGDD. On a aussi constaté des améliorations dans la couverture ; la périodicité et l'actualité des données, surtout dans les secteurs réel, financier et extérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien énergique de hauts fonctionnel de l'INS; du ministère du plan et de la BNC aux recommandations de l'AT. L'impact de l'AT a été particulièrement marqué à la BNC, qui possède les meilleurs fonctionnaires du Cambodge, et moins sensible au MEF, où la qualité des fonctionnaires est faible. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de financement. Le budget n'affecte pas de crédits réguliers à la collecte périodique des données; elle dépend donc des donateurs.
<p>Administration fiscale et douanière AT de 1611 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les recettes fiscales par rapport au PIB étaient de 7,3% en 2003, parmi les plus basses du monde, et inférieures à 7,8 percent en 2001. Ces chiffres traduisent la diminution des recettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la taxe sur le commerce extérieur. Dans les douanes, les efforts visant à rationaliser les opérations n'ont eu qu'un effet limité, la contrebande continue de poser un problème grave, provoquant d'importantes pertes de recettes. Des progrès dans les processus et procédures de l'administration fiscale et douanière. 	<ul style="list-style-type: none"> Les problèmes de gouvernance et de corruption dus en partie aux bas salaires ont empêché l'application de la législation fiscale et érodé la base d'imposition par des exemptions ponctuelles et opaques accordées au secteur des entreprises Les tentatives visant à rationaliser le fonctionnement des douanes ont été sapées par la pratique des "droits officieux" prélevés par les fonctionnaires pour le traitement des documents et le déblocage des cargaisons. Les efforts pour s'attaquer à ces problèmes se sont heurtés à l'opposition de groupes d'intérêts puissants et très bien organisés. Dysfonctionnement du personnel. Fonctionnaires mal payés sans perspectives claires de carrière, postes accordés selon des considérations politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de s'attaquer aux dysfonctionnements des services de l'État . Nécessité de s'attaquer au problème de la corruption.

Honduras

168. L'impact de l'ATH au Honduras a suivi un schéma analogue à celui des autres pays (tableau 6.3). L'AT a semble-t-il mieux réussi dans le champ de la statistique que dans les domaines où le suivi et la mise en œuvre nécessitaient des décisions politiques délicates.

169. L'efficacité de l'AT a été fortement influencée par l'arrivée au pouvoir d'un nouveau président au début de 2002, comme le montrent clairement l'évolution du contrôle bancaire et celle de l'administration fiscale. Dans le premier cas, la nouvelle direction de la Commission nationale des banques et des compagnies d'assurance a pris des mesures énergiques pour accélérer les progrès de la surveillance et du respect des règlements, notamment en établissant des calendriers précis pour la mise en conformité des banques. Elle a également pris pour faciliter la mise à exécution certaines initiatives importantes qui correspondaient aux recommandations de l'AT, y compris l'élaboration de lois sur le secteur financier et bancaire ainsi que sur l'assurance des dépôts. Ces mesures ont été récemment approuvées par le Congrès. En revanche, sous le gouvernement précédent, nombre de recommandations de l'AT n'avaient pas été appliquées faute d'internalisation et de détermination chez certains éléments de la haute administration. À l'époque, cette absence de progrès n'avait pas été signalée de façon franche et énergique par le personnel du FMI, que ce soit sur le terrain ou au siège.

170. De même, la nouvelle équipe a fait des progrès dans le contrôle du respect par les gros contribuables de leurs obligations fiscales, la modernisation du recouvrement de l'impôt par l'intermédiaire des banques et l'informatisation des paiements et des déclarations. Il n'en a pas été de même pour l'administration des douanes qui a peu progressé. L'AT fournie n'atteindra les objectifs visés que si l'administration fiscale utilise ses nouvelles capacités sur le terrain. Les systèmes et les compétences techniques sont en place — ce qui est essentiel à présent c'est d'imposer leur application, démarche qui nécessite de prendre des décisions politiquement délicates comme la multiplication des vérifications, l'examen des comptes des contribuables et la mise à exécution des recouvrements.

171. Deux facteurs supplémentaires ont manifestement influencé l'impact de l'AT : les carences de la fonction publique et l'absence de système judiciaire fonctionnant réellement. Les responsables ont souligné à maintes reprises que le faible niveau des salaires et la rotation constante du personnel due au cycle électoral empêchaient la création d'une masse critique de spécialistes dans les organismes publics. En outre, les carences du système judiciaire et du cadre juridique freinent l'application de sanctions en matière de contrôle bancaire et de fiscalité, ce qui diminue l'effet de l'AT.

Tableau 6.3. Honduras : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Contrôle bancaire</p> <p>AT de 884 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès modérés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les indicateurs bancaires se sont améliorés ou sont restés stables; les créances improductives sont restées constantes; le provisionnement a augmenté et le rendement du capital s'est accru. Réformes essentielles approuvées par le Congrès: loi sur la banque centrale, loi sur l'autorité de contrôle, loi sur l'assurance des dépôts et loi sur les institutions bancaires. Toutefois, selon un récent rapport du Département des systèmes monétaires et financiers, le secteur bancaire reste fragile (faibles marges bénéficiaires, médiocre qualité des avoirs et capitalisation insuffisante). 	<ul style="list-style-type: none"> Volonté politique—absence de coopération de l'autorité de contrôle avant 2002. Les nouvelles autorités ont fait preuve d'un renouveau d'intérêt pour le suivi de l'AT. Fonction publique—les bas salaires et la forte rotation du personnel due au cycle électoral empêchent la création de capacités professionnelles dans les organismes publics. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de s'attaquer aux contraintes imposées par le cadre judiciaire, qui limite la mise à exécution. Nécessité de s'attaquer à l'absence d'une véritable fonction publique. Une volonté politique fermement décidée à faire respecter les lois récemment votées est essentielle pour poursuivre l'amélioration du système financier..
<p>Administration fiscale</p> <p>AT de 567 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès modérés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les recettes fiscales devaient augmenter en 2004 pour atteindre 18,3 % du PIB contre 16,8% en 2001. La plupart des activités d'AT destinées à renforcer les capacités institutionnelles de l'administration ont été mises en œuvre, sauf pour les douanes. L'application de la législation est gênée par un cadre juridique inadéquat. 	<ul style="list-style-type: none"> L'utilisation rapide et intensive des nouveaux systèmes pour la vérification des déclarations et l'examen des comptes dépendra de décisions politiques délicates. Les carences de la fonction publique empêchent la création d'une masse critique de spécialistes dans les organismes d'État. L'absence de système judiciaire efficace constitue depuis ces dernières années un obstacle majeur au recouvrement des arriérés d'impôt. Les procès durent généralement plusieurs années sans qu'une décision soit prise. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de s'attaquer à l'inefficacité du système judiciaire. Nécessité de s'attaquer à l'absence de fonction publique opérationnelle. Une question cruciale est de savoir si la Direction des impôts va appliquer les nouveaux systèmes et les nouvelles capacités dont elle dispose.
<p>Statistiques monétaires et bancaires</p> <p>AT de 111 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La Banque centrale du Honduras a progressé dans l'application des recommandations de l'AT dans les domaines monétaire et bancaire. Toutefois, les progrès ont été lents dans la désagrégation totale des bilans pour les établissements de dépôt, ce qui limite les informations sur le secteur public. 	<ul style="list-style-type: none"> Les bas salaires et la forte rotation du personnel font obstacle au renforcement des capacités. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de s'attaquer aux carences de la fonction publique.

Niger

172. Pendant les exercices 1999–2003, l’AT au Niger a été centrée sur l’administration fiscale et douanière, le budget, la gestion de la dépense publique, et dans une moindre mesure les statistiques (tableau 6.4). L’AT a été fortement concentrée sur les deux dernières années de la période à cause de la présence de deux conseillers résidents.

173. Plusieurs indicateurs montrent que l’AT consacrée à l’administration fiscale a été en grande partie efficace, mais que l’élan s’est interrompu. Les responsables ont apprécié la contribution du conseiller résident et plusieurs d’entre eux ont attribué aux effets de son travail l’amélioration du recouvrement de l’impôt dans le secteur des entreprises. S’il est toujours difficile de savoir à qui revient le mérite, il est vrai que les recettes collectées par la direction des impôts ont augmenté d’un demi-point de pourcentage du PIB entre 2000 et 2002. La viabilité des réformes reste cependant problématique. En effet, après le départ de l’expert, les principales contreparties ont quitté leur poste et le mouvement d’accroissement des recettes s’est interrompu. Les autorités reconnaissent que les capacités administratives et la qualité de la fonction publique en général constituent un obstacle majeur au progrès.

174. En comparaison, l’AT fournie par le FMI pour l’administration des douanes, qui a été entièrement assurée par deux missions à court terme; semble avoir eu un impact limité. La plupart des recommandations n’ont pas été adoptées par les responsables, car à leur avis elles étaient soit fondées sur une méconnaissance du contexte nigérien soit irréalistes.

175. La préparation et l’exécution du budget souffrent de carences importantes au Niger. L’AT dans ce domaine a commencé par trois courtes missions entre 1999 et 2001, suivies par l’affectation d’une conseillère résidente. Jusqu’à son arrivée, les progrès étaient minimes et les recommandations de l’AT n’étaient généralement pas appliquées. Après son affectation, une mission d’inspection en 2002 et une opération commune FMI–Banque mondiale en vue de fixer des repères pour la gestion de la dépense publique (Plan d’évaluation et d’action) en juillet 2004 ont constaté des progrès significatifs. Au cours des entrevues avec l’équipe de l’IEO, les responsables du ministère des finances et les représentants des donateurs ont pratiquement tous exprimé leur haute opinion du travail de la conseillère, jugement dû en grande partie à son accessibilité, son expérience et l’importance qu’elle donnait à la formation et à l’enseignement.

176. Dans le domaine des statistiques du secteur réel, l’impact de l’AT a été soit peu évident soit insatisfaisant. Le siège du FMI n’a pas fourni d’assistance entre 1996 et 2003. À la fin de cette période, l’AT a été sous-traitée par l’AFRISTAT de la région mais les résultats n’ont guère fait l’objet de suivi ou de surveillance par les services du siège. L’un des principaux objectifs de l’AT en statistiques est la réconciliation de séries différentes du PIB. Ce problème a été régulièrement signalé par le personnel du FMI mais il n’était pas encore résolu en 2004 malgré les efforts mentionnés plus haut.

Tableau 6.4. Niger : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Administration fiscale</p> <p>AT de plus de 450 personnes-jours, principalement par un expert résident pendant les exercices 2001–03.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les recommandations ont été appliquées. La collecte par la direction des impôts a augmenté d'un demi-point de pourcentage du PIB entre 2000 et 2002. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacité administrative très faible. Impossibilité de recruter de nouveaux agents en raison du plafonnement de l'enveloppe salariale. Importance des secteurs informel et rural. Doutes sur la volonté politique de faire acquitter l'impôt par certaines personnes ou entreprises; les autorités attribuent ce phénomène au manque de capacités. 	<p>Problèmes pour le prolongement de l'impact</p> <ul style="list-style-type: none"> Les contreparties de l'ELT ont quitté leur poste peu de temps après son départ et ont été remplacées par des agents moins expérimentés; ce qui a abouti à un plafonnement des recettes. Le départ de l'ELT souligne l'importance d'une collaboration plus étroite et plus longue avec les autres prestataires d'AT. Il faut diffuser davantage les leçons de l'AT pour assurer le prolongement de l'impact.
<p>Budget et gestion de la dépense publique</p> <p>AT de plus de 500 personnes-jours pendant les exercices 2001–03— un expert résident et quatre missions à court terme.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'expert résident a été plus efficace que les missions à court terme. Nette amélioration des résultats entre septembre 2001 et 2004, mesurée par l'opération d'étalonnage Banque-FMI pour la gestion de la dépense publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Résistance de la bureaucratie au changement.. Mauvaise qualité des données. Impossibilité de recruter de nouveaux agents en raison du plafonnement de l'enveloppe salariale. Manque de personnel qualifié et rotation élevée. De nombreuses tâches liées à la mise en conformité avec les directives de l'UEMOA auraient exigé des capacités administratives plus développées que celle qui existaient au Niger. 	<ul style="list-style-type: none"> Le FMI et les autorités doivent s'entendre sur une stratégie à moyen terme pour l'AT, dont les modalités évolueront à mesure de l'amélioration des capacités. Accroître la prévisibilité des projets d'assistance du FMI au-delà du court terme. Coordonner le travail de façon plus explicite et plus interactive avec les autres prestataires d'AT. Le départ de l'ELT souligne l'importance d'une collaboration plus étroite et plus longue avec les autres prestataires d'AT. Il faut diffuser davantage les leçons de l'AT pour assurer le prolongement de l'impact.
<p>Statistiques</p> <p>AT d'environ 100 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Peu de progrès, particulièrement en ce qui concerne les statistiques du secteur réel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La mission d'AT de juillet 2003 a signalé que les statistiques du secteur réel étaient insuffisantes pour fonder une analyse économique sérieuse. 	<ul style="list-style-type: none"> Les services ont fait preuve de réticences à l'idée de changer les séries du PIB au cours d'un programme appuyé par le FMI. Coopération insuffisante au sein de l'organisme de statistique. Méthodes médiocres pour la compilation des données. L'organisme de statistique manquait de ressources. Le cadre législatif concernant l'organisme de statistique était insuffisant. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'augmenter les ressources de l'organisme de statistique. Meilleure coordination des efforts entre les donateurs qui aident l'organisme de statistique. Nécessité de préciser les TDR de l'AFRISTAT et de suivre les progrès de plus près.

Ukraine

177. Contrairement aux autres pays étudiés; l'Ukraine dispose d'un capital humain très développé et d'institutions solidement établies pour la gouvernance du secteur public—bien qu'elles aient été à l'origine axées sur les besoins du système centralisé soviétique. Par conséquent, la tâche difficile pour l'AT consistait à faire évoluer des habitudes et des institutions profondément enracinées. Cela nécessitait un important réalignement des activités et des pouvoirs relatifs des organismes publics.

178. Les résultats de l'AT pendant les exercices 1999–2003 ont été plutôt mitigés (tableau 6.5). Les progrès ont été plus marqués dans le champ des statistiques que dans les domaines plus politiquement sensibles que sont le recouvrement de l'impôt et la restructuration des banques. Ils ont été lents au début de la période étudiée mais se sont accélérés vers la fin. Ils ont beaucoup dépendu de la personnalité des responsables et de leur engagement envers les réformes. Les progrès ont souvent été freinés par la rotation des hauts fonctionnaires ou par les tensions entre institutions qui voyaient leurs attributions changer. La situation a été compliquée par le fait qu'une seule activité d'AT assurait simultanément les conseils dans des domaines nécessitant des décisions politiques difficiles (réduction des amnisties et privilèges fiscaux, collecte des arriérés d'impôt, restructuration des banques et autres mesures, dont beaucoup étaient liées au programme soutenu par le FMI) et le travail de renforcement des capacités à plus long terme—beaucoup de ces tâches étant accomplies par le même expert.

179. L'absence d'internalisation ou d'engagement envers la réforme de la part des hauts responsables au début du processus a freiné les progrès dans le domaine de l'administration fiscale. La mise en recouvrement de l'impôt a été freinée par la résistance des grandes entreprises d'État, mais vers la fin de la période l'administration a développé le bureau consacré aux gros contribuables et diminué notablement les exonérations temporaires et les privilèges fiscaux. Toutefois, le recours persistant à l'amnistie fiscale et l'anticipation d'amnisties futures, ainsi que l'absence de responsabilisation et de surveillance extérieure de l'administration fiscale (qui relève directement du Président) ont amoindri l'efficacité et la transparence du recouvrement.

180. Un système de compte unique du Trésor a finalement été mis en place, mais le processus a duré longtemps et suscité des tensions considérables entre le FMI et les responsables ukrainiens. Les fonctionnaires qui ont été interrogés par l'équipe d'évaluation ont des opinions différentes sur ce sujet. Certains insistent sur le fait que l'organisme précédent refusait de perdre son pouvoir discrétionnaire, alors que pour d'autres les conseils du FMI étaient trop rigides (ils estiment par exemple que d'autres systèmes étaient envisageables et que le choix du FMI n'a pas été bien expliqué).

181. Les progrès de la réforme dans le système bancaire ont varié, car ils dépendaient beaucoup de la personnalité des dirigeants de la Banque centrale. Il y a eu des périodes favorables et d'autres pendant lesquelles le travail du conseiller a été détourné des questions les plus urgentes concernant la mise en œuvre des plans de restructuration des banques vers

des problèmes purement institutionnels. Le renforcement de la législation et de la réglementation a avancé plus vite que le contrôle effectif des banques, tâche plus politiquement délicate. Les tensions entre les autorités et les conseillers ont peut-être été exacerbées par le fait que l'AT était étroitement liée au respect de la conditionnalité du programme. Aujourd'hui, la Banque nationale d'Ukraine a manifestement intensifié le contrôle des principaux établissements privés, qui ont quelque peu amélioré leurs ratios de fonds propres. Toutefois, le système est encore encombré d'un grand nombre de banques de poche qui ne sont pas complètement soumises à la réglementation. La Caisse d'épargne a renforcé son portefeuille mais reste sous-capitalisée.

182. Dans le cas de l'Ukraine, les opinions sur l'efficacité de l'assistance fournie par le FMI varient beaucoup, que ce soit parmi le personnel du FMI ou les observateurs sur le terrain, y compris les contreparties et experts ukrainiens. Pour certains membres du FMI, des progrès importants ont été accomplis par rapport à des conditions initiales difficiles. D'autres sont d'avis contraire, soulignant que l'absence d'internalisation et d'engagement de la part des autorités a freiné les progrès dans la plupart des domaines au début de la période étudiée et que l'on aurait pu faire beaucoup plus. Presque toutes les personnes interrogées citent comme problème majeur le taux élevé de rotation chez les dirigeants des organismes et le personnel de niveau intermédiaire..

183. Ce qui paraît évident, c'est que dans plusieurs domaines d'AT—surtout la politique et l'administration fiscales, ainsi que le contrôle bancaire—la mise en œuvre a avancé lentement étant donné qu'elle dépendait beaucoup de la personnalité des responsables. Pendant certaines périodes, des fortes tensions sont apparues entre les dirigeants des organismes et les experts résidents au sujet des mesures que l'on attendait des autorités. Le problème a probablement été aggravé par l'absence d'accord précis dès le départ sur les indicateurs de progrès pendant la mise en œuvre de l'AT et sur les mesures que les autorités devaient prendre. Cette imprécision a fait naître des attentes très diverses, ce qui a rendu difficile une répartition claire des responsabilités. Cela amène à penser que, surtout pour les activités pluriannuelles particulièrement complexes de l'AT dans un contexte marqué par une grande instabilité politique, il faut intégrer aux TDR des indicateurs précis et convenus par les deux parties pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre, ainsi qu'un accord sur ce que doivent apporter le FMI et les autorités .

Tableau 6.5. Ukraine : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Politique fiscale et administration fiscale AT de 454 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès modérés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Développement du bureau des gros contribuables. Réduction significative des exonérations temporaires et des privilèges fiscaux. La nouvelle législation sur la mise en recouvrement a réduit les arriérés; amélioration des projets d'audit national. Le recours à l'amnistie fiscale et l'anticipation d'amnisties futures limitent le rendement des mesures prises pour l'amélioration de l'administration. La direction des impôts n'est pas vraiment obligée de rendre des comptes et elle n'est guère surveillée. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'intérêt de la part des hauts responsables au début de l'activité. Mise en recouvrement affaiblie par la résistance des grandes entreprises d'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> Il faut travailler au maintien et à la poursuite des progrès, à la responsabilisation et à la surveillance de la direction des impôts. Le recouvrement de l'impôt doit incomber au ministère des finances et non à la présidence.
<p>Système du compte unique du Trésor AT de 988 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le compte unique a été mis en place. 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboration insuffisante entre les organismes chargés du budget. 	
<p>Gestion budgétaire AT de 946 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès modérés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'unité macro-budgétaire a rédigé et largement diffusé des notes sur l'exécution et l'analyse du budget. Préparation de rapports prévisionnels et organisation de séminaires avec un public nombreux. 	<ul style="list-style-type: none"> Les progrès ont été freinés par les tensions entre le ministère des finances et les autres administrations ; l'unité est située trop bas dans la hiérarchie. 	<ul style="list-style-type: none"> Les changements fréquents de ministres et de directeurs réduisent l'impact.
<p>Contrôle et restructuration des banques AT de 1 061 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès mitigés</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les progrès ont été plus rapides dans l'amélioration de la législation et de la réglementation que dans le domaine politiquement sensible de la restructuration des banques. La situation des petites banques s'est améliorée; la Bank Ukraina a été liquidée. La formation donnée aux contreparties a eu d'importants effets induits. Les créances improductives du secteur bancaire restent préoccupantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Les progrès ont dépendu de la personnalité des responsables de la banque centrale. Dans certains cas; les experts ont été pris dans des tensions entre bureaucraties qui ont réduit leur efficacité. 	<ul style="list-style-type: none"> Le renforcement de l'indépendance de la banque centrale et l'amélioration de la transparence et de la divulgation de ses activités prolongeraient l'impact.
<p>Statistiques multisectorielles AT de 1 171 personnes-jours pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Adoption d'une nouvelle loi sur la statistique ; adoption de la Norme spéciale de diffusion des données en janvier 2003. Les statistiques macroéconomiques sont conformes aux normes internationales. 	<ul style="list-style-type: none"> La rotation du personnel et l'incapacité de réaffecter les ressources entre les unités ont posé un problème important pour l'Office des statistiques. Les diverses unités ont fait preuve de réticences pour travailler en commun. 	<ul style="list-style-type: none"> On pourrait prolonger l'impact en accroissant la stabilité de l'emploi.

Yémen

184. Malgré l'importante AT fournie par le FMI au Yémen pendant les exercices 1999-2001, les résultats ont été décevants (tableau 6.6). (Le Yémen se situait au cinquième rang des pays bénéficiaires pendant cette période). Les raisons de ces carences sont très diverses : (1) TDR trop généraux pour certains ELT (rendant difficile le suivi du résultat), conjugués à un encadrement insuffisant au siège; (2) diffusion insuffisante des leçons de l'AT auprès des fonctionnaires et organismes concernés; (3) manque d'intérêt manifesté par les autorités pour la formulation et la justification des besoins en matière d'AT, attitude qui masquait souvent une absence d'engagement vis-à-vis de la réforme; (4) manque de volonté pour profiter au maximum des possibilités de formation; (5) barrière linguistique et pénurie de traducteurs et d'interprètes compétents au Yémen; (6) absence d'incitations au sein de la fonction publique pour une utilisation efficace de l'AT; (7) adaptation trop lente du volume de l'assistance pour tenir compte du faible engagement des autorités et de leurs antécédents en la matière.

185. L'absence d'internalisation et d'engagement envers la réforme (et aussi l'opposition des intérêts acquis) est l'une des principales raisons de la médiocrité du résultat. Cette carence a été aggravée par le fait que dans la conception des activités d'AT l'on n'a pas assez insisté sur la nécessité d'obtenir au préalable un accord précis des autorités sur leurs attentes et le soutien qu'elle étaient prêtes à accorder aux efforts de renforcement des capacités. Le cas de la taxe générale sur les ventes, préparée par l'assistance du FMI, aurait pu faire exception. Elle avait en effet obtenu le soutien manifeste du ministère des finances, mais elle a finalement été rejetée sous la pression des intérêts acquis.

186. C'est dans le contrôle bancaire que l'assistance a le mieux réussi. Si le secteur reste dans l'ensemble fragile, il a fait des progrès dans l'application des Principes fondamentaux de Bâle. Cette réussite semble due en grande partie à l'accent mis par l'ELT sur le transfert de connaissances à la Banque centrale et sur la responsabilisation du personnel au sein de cette institution. Toutefois l'efficacité de ces efforts a été quelque peu entamée par les carences du cadre juridique et judiciaire.

187. En cherchant à expliquer pourquoi, de l'avis général, le Yémen n'utilise pas efficacement l'assistance du FMI, notre évaluation est arrivée à la conclusion que ce pays a probablement reçu pendant une période relativement courte plus d'AT qu'il pouvait en absorber vu sa situation politique et administrative. On aurait peut-être fait un usage plus efficace et plus efficient des ressources peu nombreuses de l'assistance du FMI en organisant des activités moins fréquentes mais mieux conçues et soutenues plus fermement.

Tableau 6.6. Yémen : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Politique et administration fiscales</p> <p>Presque 1000 personnes-jours d'AT pendant les exercices 1999–2003.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les recettes hors pétrole en pourcentage du PIB n'ont pratiquement pas changé entre 1999 et 2003. La législation instaurant la taxe générale sur les ventes n'a pas été adoptée. On a constaté de nombreuses carences dans l'organisation et le fonctionnement du bureau consacré aux gros contribuables. 	<ul style="list-style-type: none"> Opposition des représentants des intérêts commerciaux au parlement à la loi instituant la taxe sur les ventes. Par incapacité ou mauvaise volonté, le gouvernement n'a pas amené sa majorité au parlement à voter la législation sur la taxe. Contraintes qui freinent la diffusion des rapports de l'AT dans les organismes et administrations publiques et entre eux. La barrière linguistique pose un problème à certains experts. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de surmonter l'opposition des intérêts acquis au parlement pour faire voter la loi relative à la taxe sur les ventes. En formulant les recommandations, les prestataires d'AT doivent connaître les contraintes imposées par la culture de la bureaucratie locale.
<p>Budget et gestion de la dépense publique</p> <p>Plus de 1 200 personnes-jours d'AT pendant les exercices 1999–2003, y compris deux experts résidents et une série de missions à court terme.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le rapport de juillet 2002 sur le processus budgétaire a constaté que les progrès étaient décevants. Les engagements de dépenses sont étroitement contrôlés mais les arriérés s'accumulent et il n'y a pas de protection suffisante contre les prélèvements frauduleux sur les fonds publics. Les rapports des ministères fonctionnels ne sont ni actualisés ni regroupés, ce qui empêche les autorités d'évaluer les résultats par rapport aux attentes. 	<ul style="list-style-type: none"> L'idée de la réforme n'est pas vraiment internalisée. Absence de coordination au sein du gouvernement pour l'utilisation de projections macro-budgétaires et la mise en place de systèmes modernes d'élaboration du budget, de gestion de la trésorerie et de contrôle des dépenses. Mauvaise circulation de l'information au sein des administrations et organismes et entre eux. Absence de progrès dans la réforme de la fonction publique. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de changer la culture de la fonction publique. Augmentation des incitations pour pousser les fonctionnaires à obtenir une formation. Adoption d'une stratégie en vue d'accroître la diffusion des leçons de l'AT.
<p>Contrôle bancaire</p> <p>Plus de 800 personnes-jours pendant les exercices 1999–2001, principalement sous forme de visites régulières d'un expert à long terme mais non résident.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants dans certains domaines</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le cadre réglementaire se conforme désormais en général aux normes internationales (par exemple les Principes fondamentaux de Bâle inscrits dans le PESF de 2001 par rapport à l'évaluation faite en 1999 par la Banque mondiale). Il est toutefois urgent de renforcer le système juridique et judiciaire pour soutenir les activités de contrôle. 	<ul style="list-style-type: none"> Problèmes de communication au sein de la Banque centrale du Yémen et entre celle-ci et le ministère des finances. Aucune protection juridique contre les poursuites intentées aux contrôleurs des banques en raison d'actions accomplies dans l'exercice de leurs fonctions. Le personnel de la Banque centrale connaît mieux l'anglais que celui des autres institutions publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Pour assurer la continuité compte tenu de la rotation des effectifs, les services du FMI devraient envoyer avant leur arrivée une liste de documents pertinents aux contreparties de l'AT afin de faciliter la préparation des missions. Le FMI pourrait augmenter la diffusion des leçons de l'AT s'il aidait les autorités à rédiger un glossaire des termes les plus utiles pour la Banque centrale.

Zambie

188. En Zambie, l'impact de l'AT a varié selon le secteur de l'économie (tableau 6.7). Les interventions qui ont le mieux réussi sont celles qui concernaient la création d'un marché des devises, qui a commencé à fonctionner en juillet 2003, et la réforme du système fiscal—la plupart des recommandations de la mission de 2001 ayant été adoptées dans le budget de 2004. L'AT consacrée aux banques insolubles et à la privatisation d'une grande banque commerciale d'État a eu des résultats plus mitigés : la privatisation n'a pas encore eu lieu. L'AT en statistiques a eu des effets très divers selon la capacité initiale et les ressources de l'organisme concerné. En revanche, l'assistance à la gestion de la dépense publique (domaine dans lequel la Zambie était le premier bénéficiaire d'AT de tous les pays du groupe des PPTE) et les conseils relatifs aux opérations monétaires et aux effets publics n'ont guère eu de résultats jusqu'à maintenant. En ce qui concerne la gestion de la dépense publique, la situation ne s'est pratiquement pas améliorée entre 2001 et 2003 selon les résultats de l'étalonnage effectué dans le cadre des Plans d'évaluation et d'action en faveur des PPTE⁶⁴.

189. Le manque de volonté politique pour punir les violations des procédures officielles est l'un des principaux facteurs qui expliquent le faible impact de l'AT dans la gestion de la dépense publique. Les changements fréquents de dirigeants et la rotation du personnel ont nui à la continuité des réformes en matière de renforcement des capacités. Le manque de coordination entre le FMI et les autres donateurs a lui aussi posé un problème.

190. L'impact de l'AT sur la politique monétaire est toujours réduit par l'assainissement insuffisant de la position budgétaire et le manque de progrès dans la gestion de la dette publique. Les recommandations de l'AT en matière monétaire étaient peut-être prématurées eu égard à la lenteur des progrès dans ces deux domaines voisins. En l'occurrence, l'efficacité de l'AT dans le domaine monétaire a été amoindrie par l'absence d'échelonnement des réformes entre les secteurs monétaire et budgétaire.

191. L'application des recommandations de l'AT dans le secteur bancaire a mis en évidence la question de la répartition des pouvoirs entre les autorités de contrôle et le ministère des finances. En effet l'efficacité dont les premières pouvaient faire preuve dans leurs fonctions (après l'amélioration de leurs capacités) a été limitée par le pouvoir donné au ministère sur les décisions des contrôleurs, avec les possibilités d'intervention politique que cela comportait.

⁶⁴ Selon le Plan d'évaluation et d'action en faveur des PPTE de 2003 (projet de rapport d'avril 2004), « globalement, le système de gestion de la dépense publique en Zambie nécessite toujours une amélioration significative dans les domaines de la formulation et de l'exécution du budget si l'on veut faire de celui-ci un outil fonctionnel pour la mise en œuvre de la politique budgétaire ».

192. Enfin, le processus extrêmement lent de la privatisation d'une banque commerciale publique fait ressortir les problèmes complexes que pose la dénationalisation des institutions financières qui sont soumises à des obligations contradictoires (par exemple il leur faut offrir des services financiers dans les zones reculées tout en étant rentables). Il aurait fallu intégrer davantage l'AT dans un cadre général de politique comportant un échelonnement judicieux des actions.

Tableau 6.7. **Zambie : Évaluation de l'impact des principaux domaines d'AT, 1999–2003**

Principales activités d'AT	Impact de l'AT	Facteurs propres au pays ayant influencé l'impact	Problèmes pour le prolongement de l'impact
<p>Restructuration des banques et privatisation de la ZNCB Environ 120 personnes-jours sous la forme de 5 missions en nov. 2000–sept. 2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La plupart des objectifs sont atteints. • La question des banque privées insolvables est réglée; les indicateurs de la santé des banques sont meilleurs. • La Zambie National Commercial Bank est plus stable, mais sa privatisation est retardée. 	<p>De nombreux facteurs ont affecté la privatisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès aux services et impact budgétaire; • Nécessité d'un débat public; • Coordination des institutions; • La mise en place des activités de contrôle est freinée par le ministère des finances et du plan. 	<p>Cesser les interventions politiques dans les questions de contrôle, ce qui est facilité par les changements législatifs qui ôtent au ministère des finances et du plan les décisions en matière de contrôle;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Continuer d'améliorer les conditions de travail pour attirer et conserver un personnel qualifié.
<p>Politique monétaire et développement des marchés et opérations en effets publics Environ 80 personnes-jours sous la forme de 3 missions pendant les exercices 2001–03.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les taux du marché monétaire sont toujours très volatils. • Les changements de politique monétaire sont toujours affectés par les changements du coefficient de trésorerie et du coefficient de liquidité. • Certaines recommandations ont été appliquées, notamment l'élaboration d'une stratégie de la dette publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de l'assainissement budgétaire. • Sans progrès dans la gestion de la dette publique et le développement des marchés, l'application de la politique monétaire restera difficile. • La coordination entre la Banque de Zambie et le ministère des finances et du plan est rendue difficile par la forte rotation du personnel de la Banque. • Les principaux intervenants ont un grand pouvoir de marché. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer le renforcement de la position budgétaire. • Accroître l'intégrité dans la gestion de la dette publique pour développer les marchés monétaires et créer les conditions d'un usage systématique des opérations de pension. • Renforcer la coordination et la circulation des informations entre le ministère des finances et du plan et la Banque centrale.
<p>Développement du marché inter-bancaire des devises Environ 60 personnes-jours sous la forme de 3 missions entre la fin 2002 et 2003.</p>	<p><i>Progrès satisfaisants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Le nouveau système fonctionne efficacement, avec une volatilité des taux de change plus faible. • Les principaux intervenants ont signalé des améliorations dans le fonctionnement du marché. 	<ul style="list-style-type: none"> • Une direction énergique a su mettre en place les réformes dans des conditions difficiles. 	
<p>Gestion de la dépense publique Environ 1 034 personnes-jours, combinant trois ELT et des missions.</p>	<p><i>Peu de progrès</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La faiblesse persistante de la gestion s'est traduite par la persistance des arriérés et de la compression des dépenses prioritaires ; constatations confirmées par le Plan d'évaluation et d'action pour le suivi des dépenses des PPTTE de 2001 et celui de 2003; • Progrès amoindris par les carences dans la gestion des dépenses et l'application des sanctions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de soutien politique. • Forte rotation des principales contreparties au ministère des finances et du plan. • Politiques des dépenses peu favorables. • Retards dans la mise en oeuvre des instruments. • Faible capacité institutionnelle et possibilité d'absorption limitée. 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement politique ferme pour faire respecter les procédures et sanctionner les infractions. • Progrès dans la réforme de la fonction publique et de la rémunération afin de diminuer la pression sur les dépenses et de créer les conditions pour attirer et conserver un personnel qualifié. • Renforcement de l'application du cadre de dépenses à moyen terme, du budget fondé sur les activités et du système d'information intégré pour la gestion financière.

C. Messages qui ressortent des études de cas

193. Cette section résume les principales constatations de la tentative que nous avons faite pour mesurer l'impact de l'AT dans les pays étudiés, constatations qui pourraient aider le FMI dans ses efforts pour améliorer son auto-évaluation de l'efficacité de l'AT. Nombre de difficultés que l'équipe de l'IEO a rencontrées avant de se faire une idée claire sont dues aux problèmes méthodologiques étudiés dans la section «Facteurs méthodologiques qui limitent la définition et la mesure des progrès et de l'impact». Néanmoins, ces problèmes ont été aggravés par les lacunes du travail de documentation du FMI qui n'a pas suffisamment défini au départ les indicateurs de réussite et les repères qui auraient permis de mesurer les progrès de la mise en œuvre de l'AT.

194. Dans l'ensemble, les études de cas montrent que l'AT consacrée au renforcement des capacités a réussi à accroître les possibilités techniques des administrations que le FMI assiste. Toutefois, nous constatons des variations marquées dans la capacité de ces organismes à utiliser ou à imposer leurs nouvelles connaissances techniques et dans l'effet que ces actions ont finalement sur le terrain. Par exemple, certains cas montrent que les institutions de contrôle du secteur bancaire ont été à plusieurs reprises empêchées d'agir ou insuffisamment soutenues par les autorités quand leur action menaçaient de puissants intérêts. Dans l'administration fiscale, quand les responsables ont été capables grâce à l'AT de déceler les cas de fraude et d'arriérés d'impôt, de faire exécuter le recouvrement et d'imposer des sanctions, ils se sont souvent heurtés à des résistances et n'ont pas toujours reçu des autorités le soutien nécessaire. Cette carence a démoralisé leur personnel. En outre la résistance semble avoir eu un caractère «endogène»; elle augmente donc à mesure que l'AT permet à ces administrations de découvrir des faits nouveaux et d'assumer un rôle exécutoire (voir l'encadré 6.1). Cette «endogénéité» de la résistance signifie que le soutien politique apporté au travail de ces organismes devient encore plus vital à mesure que leurs efforts pour faire respecter la loi s'intensifient.

Encadré 6.1. Le renforcement de la capacité institutionnelle des administrations accroît souvent les résistances

Le renforcement des capacités des institutions chargées du contrôle bancaire et des administrations responsables de l'administration de l'impôt et du recouvrement constitue un élément important de l'assistance fournie par le FMI. Certaines de nos études de cas montrent que, dès que ces organismes cherchent à faire usage de leurs nouvelles capacités, on voit monter l'opposition des groupes qui risquent d'être affectés par leur action. Ainsi, au Honduras, des banques privées ont poursuivi la commission bancaire en justice quand elle a essayé de faire respecter certains règlements en matière de contrôle. Un phénomène du même ordre s'est produit en Zambie à propos de la gestion de la dépense publique. Le système de contrôle des engagements en était arrivé à repérer des cas de violation des procédures qui nuisaient gravement à la discipline budgétaire. Or, des ministères politiquement puissants se trouvaient parmi les bénéficiaires. Bien que la réglementation en matière budgétaire ait prévu des sanctions, elles n'ont pas été appliquées.

Le renforcement de la capacité institutionnelle signifie que les organismes de contrôle pourront de plus en plus détecter les banques à problèmes et percevoir la nécessité de mesures correctives. De même, les administrations fiscales commenceront à apporter la preuve de fraudes et d'arriérés de la part de personnes physiques et de sociétés. Comme les groupes affectés par ces actions sont souvent très unis et liés au pouvoir politique, les organismes en question seront rapidement attaqués quand ils chercheront à faire respecter la loi. Par conséquent, l'objectif visé par l'AT ne sera vraiment atteint qu'avec le soutien des plus hautes autorités et ce soutien deviendra de plus en plus nécessaire à mesure que la capacité technique des administrations augmentera.

195. Les résistances à l'utilisation par les administrations de leurs nouvelles compétences ont joué un rôle dans la réussite des divers types d'AT. En général, c'est dans les statistiques que l'assistance a obtenu les meilleurs résultats. Il s'agit en effet d'un domaine moins sensible étant donné qu'il intervient très rarement dans les décisions qui impliquent la gestion de ressources financières ou la redistribution des revenus et des rentes, et il subit donc moins de pressions politiques. En revanche, l'un des domaines les plus difficiles à cet égard a été la mise en place de l'AT dans l'administration des douanes. Les exemples du Cambodge, du Honduras et du Niger montrent que l'application des recommandations de l'AT dans ce domaine se heurte à la forte opposition de nombreux groupes. Dans ces pays, les puissants importateurs bénéficiaient de la sous-évaluation des produits importés et organisaient la contrebande. Le problème était encore compliqué par les dessous de table versés à des agents des douanes mal payés.

196. Dans plusieurs études de cas (Cambodge, Ukraine, Yémen, et Zambie), les tensions et l'absence de coopération entre les administrations ont fait obstacle à la mise en œuvre de l'AT. Ce phénomène a été particulièrement manifeste dans le domaine budgétaire. Beaucoup de recommandations relatives au renforcement des institutions entraînaient une nouvelle répartition des responsabilités entre les administrations. Ces recommandations ont donc soulevé l'opposition des organismes qui voyaient leurs pouvoirs réduits. Les experts résidents ont souvent été pris dans des tensions de ce genre.

197. Dans les pays à faible revenu étudiés—Cambodge, Honduras, Niger, Yémen et Zambie—l'absence de contreparties suffisamment compétentes ainsi que la faible rémunération des fonctionnaires concernés ont beaucoup nui à l'efficacité de l'AT. Ces carences expliquent aussi pourquoi l'assistance a moins bien réussi dans les domaines autres que celui des banques centrales. Les prestataires d'AT ne peuvent pas faire grand-chose pour lutter contre cet état de choses, si ce n'est se résigner à ce que l'impact de l'assistance soit moins rapide qu'ils l'attendaient. L'une des démarches possibles consisterait à éviter les grosses injections d'AT jusqu'à ce que le pays ait fait un minimum de progrès dans la réforme de la fonction publique et de son système de rémunération. Pour certaines activités d'AT considérées comme hautement prioritaires par les autorités, le FMI pourrait demander à celles-ci d'offrir des incitations aux contreparties essentielles pour diminuer leur rotation. Le problème qui se pose alors est de concevoir des incitations de ce type sans pour autant instaurer une double échelle de salaires au sein de la fonction publique.

198. L'impact définitif de l'AT dépendra de liberté dont disposeront les administrations bénéficiaires pour utiliser leurs nouvelles capacités techniques. Les cas du Honduras et de l'Ukraine, entre autres, montrent que dans les domaines du contrôle bancaire et de l'administration des douanes, les carences du système judiciaire peuvent amoindrir beaucoup l'efficacité de ces organismes. Cela donne à penser que, dans toute la mesure du possible, les interventions de l'AT devraient être complétées par des accords en vue de régler ces problèmes à l'avance, accords qui comporteraient éventuellement le vote de la législation nécessaire. À cet égard, le Programme FMI/Pays-Bas de réforme juridique et judiciaire en

Indonésie offre une expérience précieuse des bienfaits que les tentatives de réforme judiciaire peuvent apporter et des obstacles auxquels elles se heurtent⁶⁵.

D. Accroître la capacité du FMI à suivre les progrès et à mesurer l'impact de l'AT

199. La principale leçon à retenir des études de cas est qu'il faut faire la distinction entre d'une part les progrès accomplis dans le renforcement des capacités des administrations bénéficiant de l'AT, et d'autre part leurs possibilités d'appliquer ces nouvelles compétences pour faire respecter la loi. En effet cette distinction est un outil méthodologique utile dans la mesure où elle permet de déceler les facteurs critiques qui influencent l'impact final de l'AT. À partir des études de cas, le tableau 6.8 propose des moyens pour séparer ces deux étapes dans les évaluations futures des progrès, en prenant comme exemples le contrôle bancaire et l'administration fiscale, deux grands domaines de l'AT fournie par le FMI.

200. Le tableau 6.8 présente plusieurs repères qui pourraient être utilisés pour suivre les progrès. En effet le problème ne consiste pas seulement à définir le progrès à la première étape «technique» de l'AT (étape A) mais aussi à évaluer l'avancée au stade intermédiaire qui met à l'épreuve la capacité des organismes à utiliser leurs nouvelles compétences (étape B) avant l'impact définitif qui devrait lui aussi être mesuré (étape C).

201. En ce qui concerne les activités de renforcement des capacités, la documentation interne du FMI est actuellement centrée en grande partie sur les apports—organisation des missions, logistique, préparation de rapports analytiques et tâches particulières que les experts résidents doivent accomplir au stade de la prestation—et sur les résultats à court terme (étape A), y compris les conseils, la formation du personnel, la préparation de manuels, la présentation des pratiques les plus modernes et l'amélioration des systèmes informatiques. On trouve moins de renseignements sur les indicateurs qui retracent l'application des nouvelles compétences techniques par les organismes qui ont bénéficié de l'AT (étape B), et encore moins sur ceux qui mesurent l'impact final sur le terrain (étape C).

⁶⁵ Harkristuti Harkisnowo et alia (2004).

Tableau 6.8. Etapes dans le suivi des progrès et l'impact de l'AT pour le renforcement des capacités dans deux domaines

Domaine d'AT	Etape A: résultat à court terme (indicateurs mesurant l'amélioration des capacités techniques des organismes)	Etape B: résultat intermédiaire (indicateurs mesurant la capacité des organismes à utiliser leurs nouvelles compétences)	Etape C: Indicateurs de résultats liés aux objectifs finals (indicateurs mesurant l'effet sur le terrain)
Contrôle bancaire	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place ou amélioration des procédures, des manuels et de l'organisation du travail. • Modernisation des systèmes informatiques et des autres outils techniques d'aide à la gestion ou de service à la clientèle. • Formation du personnel et adoption d'une politique des ressources humaines. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'évaluation du risque dans les banques (p.ex. mise en place du système de notation CAMEL). • Publication mensuelle d'informations sur le système bancaire. • Adoption et application d'un calendrier fixant les inspections régulières sur place • Mesures en vue d'améliorer la surveillance par le ministère. • Amélioration du respect des règlements et application de sanctions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la fiabilité des indicateurs relatifs aux résultats du secteur bancaire. • Règlement rapide et efficient du cas des banques en difficultés. • Progrès dans l'application des Principes fondamentaux de Bâle.
Administration fiscale	<ul style="list-style-type: none"> • Rappports mensuels sur les indicateurs de résultats pour l'administration fiscale. • Déclarations électroniques pour les gros contribuables. • Amélioration du respect des obligations en matière de déclarations. • Augmentation de l'efficacité des vérifications fiscales, surtout pour les gros contribuables. • Poursuites administratives et judiciaires contre les fraudeurs et rapports sur les cas en instance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la mobilisation des recettes fiscales comparée à la base d'imposition et ajustée en fonction des changements de taux. • Réduction de la fraude fiscale. 	

202. Le travail préalable de définition des critères qui serviront à mesurer les progrès dans la durée devrait impliquer les autorités. Sinon, les attentes des uns et des autres risquent de diverger—source éventuelle de tensions pendant la prestation et obstacle qui pourrait empêcher de s'entendre sur les raisons pour lesquelles l'impact a peut-être été inférieur aux attentes. Il est crucial de savoir si les pays n'ont pas de bonnes raisons pour ne pas appliquer les recommandations de l'AT. On constate en effet des réactions de ce type dans plusieurs études de cas. Ainsi les responsables ont souvent déclaré que les recommandations de l'AT étaient trop ambitieuses ou ne prenaient pas suffisamment en compte les conditions du pays et les contraintes politiques. De leur côté, les représentants du FMI considéraient que ces

explications montraient l'absence d'engagement des autorités envers le programme global de réforme ou la réticence des administrations qui répugnaient à perdre leur pouvoir. Dans la plupart des cas, la documentation du FMI (rapports adressés au siège, rapports d'étape provenant des experts résidents et des superviseurs et autres matériaux) ne mentionne pas ces divergences avec toute la clarté que l'on pourrait attendre vu l'importance du problème. Une discussion préalable plus poussée sur la façon de mesurer les progrès pourrait atténuer certaines de ces tensions. Nous ne pensons pas ici à un exercice bureaucratique compliqué comportant un grand nombre d'indicateurs, mais à un processus qui encouragerait le pays et le FMI à débattre plus systématiquement des effets que l'on peut raisonnablement attendre de l'AT et de la façon dont on mesurera les progrès.

203. Les conclusions essentielles que l'on peut tirer de la présente évaluation sont premièrement que le FMI doit améliorer sensiblement sa méthode de suivi des progrès. Cela impliquerait au départ de définir plus clairement les objectifs à court et moyen terme, de les séparer plus nettement et de déterminer comment mesurer la réussite dans la pratique. La nouvelle initiative TAIMS peut donner l'occasion d'améliorer de façon systématique le suivi pour l'ensemble du FMI (encadré 6.2). Deuxièmement, il faut un examen beaucoup plus explicite des facteurs qui expliquent l'absence de progrès et une présentation plus franche des tensions qui apparaissent sur le terrain.

Comment évaluer le degré d'engagement et d'internalisation

204. Le degré d'internalisation et d'engagement constitue l'une des principales raisons de la réussite ou de l'échec de l'AT. Selon les filtres de priorité existants, les antécédents du pays doivent jouer un rôle important dans la détermination des allocations futures d'AT. Cela nécessite une définition des antécédents qui soit opérationnelle, transparente et bien comprise par les autorités. Les études de cas nous fournissent quelques idées dans ce domaine.

Encadré 6.2. L'initiative du Système d'information et de gestion pour l'assistance technique (TAIMS)

En juillet 2002, le Conseil d'administration a souligné la nécessité de renforcer la standardisation et la cohérence des méthodes utilisées par les départements pour planifier, suivre et évaluer l'AT. Dans ce contexte, un Groupe de travail interdépartemental sur le suivi et l'évaluation de l'AT a été créé en 2002 en vue d'élaborer une méthodologie commune à l'ensemble du FMI pour le suivi des projets et les évaluations ex post de l'AT.

Dans ce cadre, le Bureau de gestion de l'assistance technique met au point actuellement un Système TAIMS avec la collaboration des départements fonctionnels. Ce système comporte les éléments suivants : description du projet, objectifs, apports de l'expert, activités, tâches de la mission, résultats attendus, indicateurs vérifiables de progrès, hypothèses sous-jacentes, facteurs extérieurs importants et suivi de l'évolution. Il lie les objectifs du projet aux apports et aux coûts. Il sera mis en place en trois phases.

La phase I, qui est actuellement appliquée au stade expérimental dans plusieurs départements d'AT, consistera à mettre en place un système assisté par ordinateur pour l'ensemble du FMI afin de suivre l'AT dans le cadre d'un «cycle de projet». Ce système regroupe les informations sur les projets émanant des bases de données existantes : Système de gestion électronique des documents, PeopleSoft/Financials, Ressources humaines, Projets et TAIMS. D'autres apports sont nécessaires pour les domaines suivants: description générale du projet, définition des objectifs, apports d'AT, activités et actions de suivi prévues ainsi que leurs résultats. La phase I est actuellement en cours dans les départements suivants : Département juridique, Marchés de capitaux internationaux, Technologie et Services généraux et elle devrait s'étendre à tout le FMI en mai 2005.

La phase II intégrera les activités futures d'AT pour donner au TAIMS la capacité d'évaluer à l'avance les programmes d'assistance. Elle instaurera aussi des moyens de regrouper les projets dans le cadre de programmes par pays ou par région, ce qui permettrait d'inscrire l'AT dans le processus du PAR.

L'objectif final de la phase III est d'intégrer les informations tirées des évaluations ex post sur les diverses activités d'AT et d'utiliser les données des étapes précédentes pour repérer les facteurs qui peuvent avoir une grande influence sur l'impact de l'AT. Cette phase en est encore au stade du projet.

Le TAIMS doit jouer un rôle important pour renforcer l'impact et l'efficacité des activités d'assistance du FMI en rendant plus transparentes et plus disponibles dans l'ensemble de l'institution les informations relatives à l'AT. Il pourra aussi aider les départements prestataires d'assistance à adopter une conception plus stratégique du processus de l'AT. Le potentiel de cette approche a été démontré, par exemple, dans le cas du projet pilote de TAIMS au Département juridique, dont les membres ont reconnu qu'ils n'avaient pas l'habitude de définir systématiquement les objectifs et les résultats des projets. À mesure qu'ils avançaient dans l'application du projet pilote, le TAIMS les a amenés à une autre conception de l'AT, en les faisant passer de «l'horizon de la mission» à une perspective de renforcement des capacités à plus longue échéance.

205. Premièrement, comme on l'a vu plus haut, l'AT peut impliquer à la fois des conseils spécifiques sur la politique économique et des activités de renforcement des capacités dans le même domaine (l'AT sur le système bancaire au Honduras, en Ukraine et en Zambie, et sur la fiscalité au Honduras, en Ukraine et au Yémen). Il faut séparer les indicateurs de progrès de ces deux domaines et par conséquent les facteurs qui influencent ce progrès. Il se peut en effet que des avancées satisfaisantes aient été accomplies dans le domaine des conseils de politique économique alors que les résultats de l'AT pour le renforcement de la capacité étaient médiocres, ou vice-versa. Ces évolutions ont des conséquences différentes pour la mesure des antécédents que l'on utilisera pour affecter l'assistance dans l'avenir. La décision du montant d'AT qui sera affecté au renforcement des institutions devra être orientée par les antécédents du pays dans ce domaine, et non par le fait que le pays en question a accepté ou refusé d'appliquer les conseils du FMI (dans le cadre de l'AT) sur tel ou tel point de politique

économique (encadré 6.3). Deuxièmement, pour déterminer clairement si l'absence de réussite est due à un manque de volonté politique, il faut identifier les diverses étapes de la chaîne des résultats, comme elles sont présentées dans le tableau 6.8.

Encadré 6.3. Quels types d'antécédents faut-il examiner?

L'AT recouvre une vaste gamme d'activités, qui vont de : (a) travaux analytiques qui permettent au FMI de fournir des conseils sur une question précise de politique économique à : (b) renforcement des capacités à moyen terme afin d'accroître l'aptitude des institutions du pays à élaborer une politique et à l'appliquer. Si les décisions concernant l'AT future doivent s'appuyer sur l'efficacité de l'utilisation que le pays a faite de l'assistance dans le passé, il est important de faire une nette distinction entre ces deux catégories d'activités. Les décisions relatives au montant de l'assistance qu'il faut fournir pour le renforcement des capacités doivent s'appuyer sur la façon dont le pays a appliqué ce type d'AT dans le passé, et non sur l'adoption ou le rejet par ses autorités des conseils de politique économique prodigués par les experts du FMI. Si les autorités ne sont pas d'accord avec le FMI sur ce sujet, elles ont peut-être de bonnes raisons. Il est plus intéressant de savoir dans quelle mesure, malgré les efforts antérieurs de renforcement des capacités (ou la possibilité pour les organismes concernés de formuler et d'appliquer une politique) ces capacités n'ont pas été vraiment utilisées à cause d'interférences excessives.

On peut donner un exemple. Le FMI a souvent fourni une assistance à la fois dans le domaine de la politique fiscale et dans celui de l'administration de l'impôt. Dans le premier cas, l'AT était fréquemment concentrée sur l'évaluation des exonérations et elle aboutissait à des propositions de mesures sur les moyens de les réduire et le temps nécessaire pour y parvenir. Dans le second cas, le FMI fournissait souvent une assistance à moyen terme pour augmenter la capacité des services fiscaux à améliorer le recouvrement et à diminuer les arriérés d'impôt. Dans ce but, il assurait la formation, l'informatisation, les changements de l'organisation et des conseils sur la modification de la législation.

Des antécédents médiocres en ce qui concerne l'application de la première catégorie de conseils ne doivent pas empêcher automatiquement le FMI de fournir un nouveau soutien dans le domaine de l'administration de l'impôt. Toutefois si, malgré une amélioration des capacités techniques de cette administration pour le recouvrement de l'impôt, elle est empêchée d'agir par des interventions politiques, on peut soutenir qu'une nouvelle AT dans ce domaine n'apportera vraisemblablement pas d'avancées importantes à moins que les autorités ne s'attaquent au problème de ces interventions.

206. Pour déterminer précisément les antécédents, il faut disposer de rapports véridiques sur les types de problème que l'on vient de décrire. Or notre évaluation a constaté que l'information communiquée par les experts résidents sur ces problèmes manquait de franchise ou arrivait trop tard. Ces experts hésitaient à signaler au personnel du FMI (représentant résident ou personnes chargées de l'encadrement au siège) des situations dans lesquelles l'absence de détermination des hautes autorités ou des responsables d'institution empêchaient ces organismes d'exécuter leur mandat. Il s'agit d'une question délicate dans la mesure où les experts résidents ne peuvent accomplir leur travail sans la bonne volonté des autorités. Là encore, il serait plus facile de déceler les problèmes si les repères de progrès étaient définis plus précisément. Ce travail de définition donnerait lieu à des discussions plus détaillées à un stade plus précoce sur les raisons pour lesquelles les progrès ne sont pas plus rapides.

E. Comment prouver l'internalisation: participations financières ou autres méthodes pour démontrer l'engagement du pays

207. À l'heure actuelle, les participations financières ou les contributions des pays pour l'assistance du FMI sont liés à leur revenu par habitant (tableau 6.9). Les pays dont le revenu annuel par habitant est inférieur à 3.035 dollars EU fournissent une contribution en nature pour les besoins administratifs des ELT. On ne leur demande aucun autre paiement. Par conséquent, pour ces pays, qui sont les principaux bénéficiaires de l'assistance du FMI, ce service est pratiquement gratuit.

Tableau 6.9. Contributions des pays pour l'AT fournie par le FMI

	Revenu national brut par habitant 1/ (2002)	Contributions pour l'affectation d'un ELT 2/		Contributions pour l'affectation d'un expert à court terme 3/
		En nature	En espèces	En nature ou en espèces
Groupe I	Inférieur à 3.035 dollars EU par an (pays à faible revenu et à revenu intermédiaire – tranche inférieure).	Bureau et fournitures ; installations de télécommunications et soutien administratif.	Aucune.	Aucune.
Groupe II	3.036–9.385 dollars EU par an (pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure).	Idem.	30.000 dollars EU par expert-année quand l'affectation est financée par le FMI 4/, 5/	Aucune.
Groupe III	Supérieur à 9.386 dollars EU (pays à revenu élevé).	Idem.	Coût total de l'affectation à un taux uniforme quand elle est financée par le FMI, y compris 30% pour couvrir les frais généraux du FMI.4/	Aucune.

Source: documents du FMI.

1/ Revenu national brut par habitant calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale (Banque mondiale, juillet 2004).

2/ Défini comme expert résidant dans un pays pendant au moins six mois.

3/ Défini comme experts résidant dans un pays pendant moins de six mois ou participant à une mission d'AT à court terme.

4/ Les pays des groupes II et III ont la possibilité d'assurer en partie leurs obligations sous la forme de contributions en nature admissibles assorties d'un taux uniforme. Ces contributions peuvent prendre la forme d'un logement acceptable (meublé ou non) ou de l'utilisation d'une voiture pour les activités officielles.

5/ La contribution en espèces exigée aux pays du groupe II équivaut à environ 10 percent du coût de l'affectation, y compris une estimation des frais généraux du FMI.

208. On a parfois proposé l'instauration de contributions financières pour la fourniture de l'AT, et ce à deux titres: (1) en tant que dispositif de rationnement par lequel le pays en acceptant de payer prouverait son engagement, donc sa volonté d'orienter l'assistance vers les besoins les plus prioritaires, et qui s'attaquerait à toute éventuelle demande excédentaire d'AT⁶⁶ et (2) en tant que moyen de mettre fin à la situation actuelle dans laquelle la prestation d'AT par le FMI est financée principalement par la marge sur les taux d'intérêt de ses prêts— la charge n'étant donc pas répartie équitablement parmi les pays membres.

209. Les faits recueillis dans le cadre de l'évaluation ne nous permettent pas de présenter de conclusion définitive sur ces questions. Comme une proportion très faible de l'AT est soumise à des contributions financières (et comme les pays qui les payent sont dans une situation économique très différente de ceux qui bénéficient d'une assistance gratuite), on ne dispose pas de point de comparaison pour déterminer si la solution la plus efficace consisterait à ne plus subventionner l'assistance.

210. Nous ne pensons cependant pas qu'un ajustement du système de facturation de l'AT aurait un effet significatif sur la détermination des pays à faire un usage efficace de l'assistance. Il n'est en effet pas évident que des gouvernements composés d'organismes hétérogènes, souvent dirigés par des fonctionnaires dont les allégeances et les motivations divergent, réagiraient comme prévu à ces signaux de prix. Nous estimons que, s'il existait un véritable consensus interne sur le choix de l'AT la plus prioritaire, la mise en place de contributions payables d'avance ne changerait pas beaucoup le processus. En revanche, si les demandes d'assistance étaient choisies par les organes centraux proches du centre du pouvoir sans véritable consultation, l'instauration de la facturation n'aurait guère d'effet. Elle pourrait même avoir des conséquences imprévues—par exemple si les organes centraux devaient assumer le coût budgétaire à l'avance et obtenaient de ce fait un pouvoir accru sur les décisions concernant l'AT, au détriment des ministères ou organismes secondaires moins puissants. De toute façon, si les faits recueillis dans notre évaluation offrent peu d'indications sur l'impact éventuel de ces contributions financières, ils suggèrent cependant qu'il vaudrait la peine d'étudier d'autres systèmes de sélection pour vérifier la détermination des pays à appliquer les recommandations de l'AT.

Les autres preuves d'engagement

211. La détermination des autorités à investir davantage d'efforts, en expliquant leurs demandes d'assistance technique, en participant à la préparation des TDR et en affectant le personnel le plus compétent des administrations concernées au travail avec les prestataires

⁶⁶ Il n'existe pas de mesure adéquate de la demande insatisfaite d'AT du FMI. Le seul indicateur disponible est la part des demandes officielles d'assistance (soumises aux départements fonctionnels) qui n'a pas été satisfaite. Pendant les deux exercices 2002 et 2003, cette demande excédentaire s'élevait environ à 20% pour le département des finances publiques et 8% pour celui des systèmes monétaires et financiers.

d'AT, montrerait clairement qu'elles s'approprient cette activité et s'engagent à la soutenir. En fait, elle pourrait donner un signal comparable à la facturation de l'assistance, qui permettrait au FMI de sélectionner plus efficacement les demandes d'AT et les activités que les autorités considèrent comme prioritaires. Nos études de cas montrent que cette implication précoce n'est pas courante aujourd'hui, mais que là où elle existe elle va généralement de pair avec une AT réussie.

212. On peut assurer cette sélection en obtenant que les TDR comportent des indicateurs choisis d'un commun accord qui seront utilisés pour évaluer l'efficacité de l'AT et qu'ils définissent clairement les obligations du FMI et celles des autorités. Cette exigence peut être particulièrement importante pour les activités pluriannuelles complexes. Si nécessaire, on pourrait demander aux autorités de prendre des engagements financiers et institutionnels envers l'activité afin d'assurer son prolongement, surtout quand le financement par le FMI et les autres donateurs se termine. C'est une leçon capitale que nous avons apprise des contreparties interrogées dans nos visites sur place. Elles ont en effet proposé que les TDR comportent des engagements et obligations préalables de la part des autorités envers un plan de suivi quand l'implication officielle du FMI cessera. Cette proposition est apparue particulièrement importante dans les situations où l'on comptait sur une forte participation du personnel des échelons supérieur et moyen après la période d'intervention officielle du FMI.

213. On trouve des conclusions similaires dans les évaluations antérieures de l'assistance du FMI, comme celle concernant la gestion de la dépense publique dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne et celle relative à l'instauration d'un système de Trésor public dans les pays en transition. Ces évaluations concluent en effet qu'un accord comportant un plan d'action précis et des garanties crédibles (engagement d'appliquer telle politique, création d'un comité de pilotage, apport de compétences) pourrait améliorer le suivi et protéger les organismes bénéficiant de l'AT contre les interventions politiques indésirables.

214. Les engagements pourraient être les suivants:

- Calendrier des actions qui dépendent du pouvoir exécutif, comme la publication de décrets et la soumission de lois qui sont considérés comme cruciaux pour la réussite de l'AT ;
- Garantie d'un minimum de stabilité d'emploi pour les contreparties essentielles au sein des organismes bénéficiant de l'AT ;
- Assurances que les organismes bénéficiaires obtiendront la coopération nécessaire des autres institutions qui ont une grande influence sur leur fonctionnement ;
- Assurances qu'un montant minimum de fonds sera disponible quand le financement du FMI ou des autres donateurs prendra fin.

215. Pour les grandes activités pluriannuelles, une lettre d'agrément pourrait être signée. Elle comporterait des indicateurs de progrès choisis d'un commun accord et préciserait les mesures et les ressources nécessaires à la réussite du projet. En résumé, ce qu'il faudrait pour les activités vastes et complexes, c'est une période plus longue de discussions informelles avant l'élaboration des TDR (comme le propose le chapitre 5), suivie par un accord plus officiel sur les repères et les responsabilités pendant la mise en œuvre du projet et par la suite.

Montant éventuel de la participation financière pour l'AT financée sur les ressources propres du FMI

216. La question générale du financement des activités du FMI dépasse de loin le cadre de cette étude. En effet elle soulève le problème du financement des biens publics mondiaux et celui du rôle que le FMI doit jouer dans la prestation de services subventionnés à ses pays membres à faible revenu. Nous avons cependant examiné l'effet éventuel sur les recettes de plusieurs systèmes de recouvrement des coûts.

217. Pour définir le montant de l'assistance financée par le FMI, nous utilisons le coût direct des services d'AT (concept du BRS, étudié au chapitre 3), à savoir le travail d'assistance sur le terrain *financé par* le FMI ainsi que les activités d'AT assurées au siège par les départements fonctionnels. Cela équivaut à environ 200 personnes-années d'AT, soit environ 70% du coût direct de l'assistance totale fournie—le reste étant financé extérieurement⁶⁷. Ces 70% équivalent à 55 millions de dollars EU environ en termes du budget pour l'exercice 2004⁶⁸.

218. Le tableau 6.10 montre la répartition de cette AT financée par le FMI selon le revenu par habitant des pays⁶⁹. Ces informations permettent d'examiner le montant que l'on pourrait recouvrer en appliquant d'autres méthodes de contributions:

⁶⁷ Voir le graphique 3.2 et le chapitre 3, "Total des ressources utilisées par les départements fonctionnels".

⁶⁸ Le chiffre ne tient pas compte de l'Institut ni de l'OTM, qui représentaient en moyenne 67 personnes-années au cours de la période.

⁶⁹ Le montant de l'AT fournie sur le terrain dans les divers pays est disponible. Les ressources des départements fonctionnels consacrées à l'AT ont été réparties en proportion du travail de terrain *total* (financé par le FMI ou par des sources extérieures) dans les divers pays (annexe 2).

Tableau 6.10. Répartition de l'AT financée par le FMI par groupe de pays 1/

(moyenne de l'exercice 2002-2003)

RNB par habitant en 2002		
(Méthode Atlas, Banque mondiale)	Personnes-années	Pourcentage
Moins de \$1.000	134,4	67,3
\$1.000–\$2.000	31,6	15,8
\$2.001–\$3.000	11,7	5,8
\$3.001–\$4.000	3,5	1,7
\$4.001–\$5.000	5,9	2,9
\$5.001–\$7.000	2,2	1,1
\$7.001–\$9.000	2,8	1,4
Plus de \$9.000	7,7	3,8
Total	199,7	100,0

Source: annexe 2, tableau A2.1.

1/ Comprend l'AT sur le terrain financée par le FMI ainsi que les activités d'AT des départements fonctionnels au siège (colonnes (a) et (c) de l'annexe 2, tableau A2.1). Ne comprend pas l'Institut.

- L'AT financée par le FMI est relativement bien ciblée vers les pays du groupe I dont le revenu par habitant est inférieur à 3.000 dollars EU par an. En effet 89% environ du total vont à ce groupe, dont près de 30% aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1.000 dollars EU.
- Si l'on faisait payer par les pays des groupes II et III le total de l'AT financée par le FMI, on recouvrerait environ 11 % des 55 millions de dollars EU mentionnés plus haut, soit approximativement 6 millions de dollars EU.
- Pour augmenter notablement le recouvrement du coût total, le FMI devrait faire payer à certains pays du groupe I le montant de l'AT qu'il leur fournit.
 - Facturer l'AT à tous les pays dont le revenu par habitant est supérieur à 2.000 dollars EU permettrait de recouvrer environ 9 millions de dollars EU (16,8% de 55 millions).
 - Facturer l'AT à tous les pays dont le revenu par habitant est supérieur à 1.000 dollars EU permettrait de recouvrer environ 18 millions de dollars EU (30% environ de 55 millions).
- Les résultats ci-dessus montrent que, si l'on voulait recouvrer une grande partie des 55 millions de dollars qui représentent le coût direct de l'AT financée par le FMI, il faudrait demander des participations importantes aux pays du groupe dont le revenu est le plus bas. Cela s'explique par le fait que l'AT est fortement concentrée sur les pays de ce groupe.

F. Renforcement de la synergie entre la formation et l'AT

219. Le faible niveau des compétences dans certains organismes bénéficiant de l'AT—surtout en dehors des banques centrales—nuît à son efficacité, particulièrement dans les pays à faible revenu. Bien que nous n'ayons pas étudié systématiquement cette question pour un grand nombre de pays, nos discussions avec les coordinateurs de la formation au sein des départements et nos entretiens avec les donateurs et les responsables des pays suggèrent que l'on peut accroître la complémentarité entre le travail de formation du FMI et ses activités d'AT.

220. Le FMI fournit ses formations dans le cadre d'une mission plus vaste qui vise à accroître le renforcement des capacités et à améliorer l'élaboration de la politique en général. Ces formations sont assurées soit sous forme de cours ou séminaires offerts par l'Institut (ou par son intermédiaire), soit directement par les départements fonctionnels ou les nouveaux centres régionaux. Les diverses formations répondent à des TDR et à des objectifs divers. Ainsi les cours de l'Institut, plutôt analytiques et axés sur la politique économique, visent à présenter des expériences diverses à un groupe relativement important de participants venant de pays différents. Ceux qui sont organisés par les départements fonctionnels (directement ou par l'intermédiaire de l'Institut), plus ciblés et opérationnels, s'adressent parfois plus directement aux responsables d'organismes spécialisés.

221. À notre avis, on peut améliorer la synergie dans deux domaines:

- Premièrement, en fournissant une formation appropriée aux principales contreparties des organismes publics avant la prestation des grandes activités d'AT. Cette formation pourrait accroître l'efficacité du travail des experts résidents en augmentant la capacité d'absorption des organismes et en prolongeant les enseignements de l'AT après le départ de l'expert — nécessité soulignée par beaucoup de responsables que nous avons rencontrés au cours de nos études de cas. S'il existe des cours de ce type, le FMI doit s'assurer que les contreparties qui vont recevoir l'AT et qui sont concernés par cette formation soient identifiées assez tôt pour pouvoir y participer.
- Deuxièmement, en s'assurant que les candidats éventuels provenant d'institutions autres que l'administration centrale soient suffisamment représentés dans les formations, surtout lorsque les cours sont spécialisés et concernent donc particulièrement ces organismes. En effet, comme les banques centrales et les ministères des finances, qui sont les contreparties habituelles des départements géographiques, sont généralement le point de contact pour la désignation des candidats, il est important qu'ils prennent en compte les besoins des organismes spécialisés.

222. Nous soumettons quelques propositions pour s'attaquer à ces questions:

- Il faudrait mieux informer les administrations non centrales concernées sur les prochaines possibilités de formation fournies par le FMI. Les représentants résidents,

les experts résidents et les missions du FMI pourraient faire des efforts supplémentaires pour repérer les meilleurs candidats au sein de ces organismes.

- Les départements fonctionnels, en se fondant sur leur programme d'AT, pourraient déterminer les principaux domaines thématiques et les groupes de pays concernés pour lesquels ils pourraient offrir une formation préalable, soit directement soit par l'intermédiaire de l'Institut.
- Il faudrait adapter l'examen annuel par l'Institut et les départements fonctionnels des cours proposés et de leur contenu pour y faire participer plus directement les départements géographiques et les centres régionaux, afin de faire coïncider l'ensemble des activités de formation assurées par le FMI avec les objectifs de l'institution en matière de renforcement des capacités. Cet examen devrait comporter une évaluation périodique de l'équilibre entre la formation générale macroéconomique et analytique et les cours plus pragmatiques, entre les grands thèmes étudiés et entre les langues utilisées.

G. Conclusions et recommandations

223. Nos principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- Les études de cas montrent qu'en ce qui concerne le renforcement des capacités, l'AT a généralement fait progresser les connaissances techniques des organismes que le FMI soutient habituellement. Toutefois, on constate de fortes variations dans l'utilisation que ces organismes ont faite de leurs nouvelles compétences sur le terrain.
- Quand les organismes locaux ont été plus directement impliqués dans la conception de l'activité, on a obtenu de meilleurs résultats. Plus généralement, l'internalisation par le pays et son engagement ont joué un rôle crucial dans la réussite à long terme, particulièrement aux derniers stades de la « chaîne des résultats » et dans les activités pour lesquelles seul un soutien politique peut permettre aux institutions d'appliquer vraiment leurs capacités nouvellement acquises.
- La documentation actuelle concernant les activités d'AT (TDR, rapports adressés au siège et rapports d'étape émanant des experts résidents et des superviseurs) ne permet pas un suivi clair et cohérent des progrès réalisés vers l'objectif visé et par conséquent n'encourage pas les institutions à rendre des comptes. Nous recommandons :
 - une définition beaucoup plus claire au départ des indicateurs qui seront suivis pour juger s'il y a ou non progrès;
 - une séparation entre indicateurs à court terme et à moyen terme. Dans le cas du renforcement des capacités, il faut faire la distinction entre (a) indicateurs qui suivent l'amélioration des capacités techniques des organismes bénéficiant de

l'AT et (b) indicateurs qui montrent dans quelle mesure ces organismes utilisent vraiment leurs nouveau savoir-faire pour exercer leurs responsabilités.

- Les comptes-rendus devraient, en utilisant la distinction proposée dans ce chapitre, identifier clairement et signaler franchement les contraintes qui s'opposent au progrès. Cette tâche est particulièrement importante quand les autorités et le personnel du FMI ont des opinions différentes sur les raisons pour lesquelles les recommandations ne sont pas suivies d'effets. La direction du FMI devrait faire savoir qu'elle apprécie les évaluations sincères.
- Nous recommandons que le personnel du FMI détermine au préalable les réformes juridiques et judiciaires requises pour que les organismes bénéficiant de l'AT puissent exercer leurs responsabilités.
- Nous recommandons que le personnel du FMI demande aux autorités et aux contreparties spécialisées de participer pleinement à la préparation des TDR et à la conception générale de l'activité. Pour les grandes activités pluriannuelles, il faudrait demander aux autorités de s'engager à apporter une contribution financière minimale afin d'assurer le prolongement de l'activité après la fin du financement par les donateurs et le FMI. Il peut aussi s'avérer important d'assurer un minimum de stabilité d'emploi aux contreparties travaillant dans l'institution qui reçoit l'AT. Pour ces grandes activités, nous recommandons la préparation de lettres d'agrément fixant clairement les obligations des autorités et celles du FMI.
- Nous proposons que le FMI étudie les moyens d'augmenter la synergie entre la fourniture d'AT et la formation assurée par l'institution. Ce travail devrait au minimum comporter un inventaire détaillé de la formation fournie par le FMI sous ses diverses formes et une attitude plus volontariste et plus prospective envers la formation des personnes qui bénéficieront de l'AT dans l'avenir.
- En juillet 2002, le Conseil d'administration du FMI a approuvé une proposition des services pour un programme d'évaluation de l'AT concernant l'ensemble du Fonds. Il s'agissait d'un programme à horizon mobile sur trois ans, organisé conjointement par l'OTM et les différents départements fournissant une AT⁷⁰. Il complète une série d'initiatives des départements fonctionnels. Pour que ces efforts réussissent, il faut remplir au moins deux conditions:
 - Les constatations des évaluations internes du FMI devraient être diffusées davantage au sein de l'institution pour donner une portée maximale à leurs enseignements et éviter la perte de mémoire institutionnelle. En outre, le FMI

⁷⁰ IMF (2004g).

devrait procéder régulièrement à un inventaire des évaluations passées et en cours dans l'ensemble de l'institution et les communiquer à la direction et au conseil.

- Certes, les départements prestataires d'AT doivent s'auto évaluer, mais il serait intéressant que des unités non directement impliquées dans l'assistance effectuent certaines évaluations ex post pour accroître le sens des responsabilités et apporter un nouvel éclairage.
- Nous recommandons que l'OTM, en collaboration avec les départements fonctionnels et géographiques, continue de préparer et de mettre à jour un programme (portefeuille) équilibré d'évaluations qui comporterait les orientations mentionnées plus haut. Il pourrait aussi préparer des inventaires des évaluations antérieures qui synthétiseraient les enseignements de ces travaux. Nous recommandons également que l'OTM examine régulièrement l'évolution de la demande d'AT en fonction des sujets dans la mesure où elle pourrait obliger le FMI à modifier la répartition des ressources entre les départements fonctionnels qui fournissent une assistance technique.
- Dans la mesure où beaucoup de nos recommandations (et aussi des précédentes) supposent que l'on consacre davantage de personnel à l'AT, nous estimons qu'une sélection plus stricte des activités, voire une réduction de leur nombre (mais accompagnée d'une plus grande implication du personnel à tous les stades de l'activité) aboutirait finalement à l'élaboration d'un programme d'assistance du FMI plus efficace et plus viable.

Tableau A1.1. Nouvelles initiatives: Département des systèmes monétaires et financiers

Mise en place d'un processus plus stratégique pour déterminer les besoins en AT	Suivi des progrès pendant le projet	Renforcement de l'impact et évaluation des effets définitifs
<p>Les priorités du MFD ont été alignées sur celles du document pour le Conseil, "Ensuring Alignment of TA with the IMF's Policy Priorities" (SM/00/284) et mises à jour en suivant les indications du Conseil (p.ex. en ajoutant LBC/FT).</p> <p>Des réunions préparatoires aux TDR sont organisées; les départements et divisions du MFD intéressés sont invités.</p> <p>Le Système de suivi de l'AT des départements MAE/MFD (MATTs), qui a été mis en place, permet de définir plus clairement les projets et leurs objectifs, de suivre leurs progrès et d'évaluer leurs résultats, fournissant ainsi des enseignements pour la prestation d'AT dans l'avenir.</p> <p>La réorganisation des départements MAE/MFD a amené la création d'une cellule AT et fourni plus de ressources pour la surveillance et la gestion de l'AT. Elle a aussi renforcé la détermination des priorités de l'AT, son suivi et son évaluation. (A noter : le TAIMS va remplacer le MATTs).</p> <p>Réunions semestrielles avec les départements géographiques.</p>	<p>Réorganisation de MATTs et MFD (voir colonne 1).</p> <p>Les missions donnent plus de place à l'élaboration de plans d'action détaillés et soumis à un calendrier.</p> <p>Recours plus fréquent aux visites d'évaluation, qui permettent aussi de vérifier l'avancement des projets.</p> <p>Rapports mensuels détaillés aux Chefs d'unité géographique sur les progrès du PAR et réunions régulières des Chefs d'unité et de la cellule AT.</p> <p>Enregistrement des demandes d'AT qui ne figurent pas dans le PAR ou ne sont pas présentées lors des assemblées annuelles, et de la réaction du MFD.</p>	<p>Réorganisation de MATTs et MFD (voir colonne 1).</p> <p>Recours plus fréquent aux visites d'évaluation, avec la distribution de questionnaires sur l'impact et la viabilité aux autorités du pays et aux départements géographiques.</p> <p>Sondage auprès des utilisateurs pour évaluer s'ils sont généralement satisfaits de l'AT fournie par le MFD.</p>

Tableau A1.2. Nouvelles initiatives: Département des finances publiques

Mise en place d'un processus plus stratégique pour déterminer les besoins en AT	Suivi des progrès pendant le projet	Renforcement de l'impact et évaluation des effets définitifs
<p>Système des Comités régionaux.</p> <p>Réorganisation des divisions d'AT selon des critères régionaux.</p> <p>Notes sur la stratégie budgétaire.</p> <p>Processus normalisé d'évaluation pour toutes les demandes d'AT.</p> <p>Renforcement de la coordination avec les départements géographiques dans la formulation du PAR.</p>	<p>Examen par les Comités régionaux de l'efficacité des activités d'AT en cours.</p> <p>Mise à jour régulière des notes sur la stratégie budgétaire.</p> <p>Évaluation annuelle des experts dépendant des divisions d'AT.</p>	<p>Adoption de l'approche en amont dans le domaine de la gestion des recettes.</p> <p>Enquête sur les pays (diffusée prochainement).</p> <p>Série d'évaluations thématiques (réformes de la fiscalité et des douanes, gestion de la dépense publique en Afrique, instauration de la TVA).</p>

Tableau A1.3. Nouvelles initiatives: Département juridique

Mise en place d'un processus plus stratégique pour déterminer les besoins en AT	Suivi des progrès pendant le projet	Renforcement de l'impact et évaluation des effets définitifs
Intégration de l'AT dans les opérations avec les pays et le travail de revue. Tous les juristes spécialistes d'un pays doivent connaître l'AT qui est fournie à ce pays par le département. Dans la mesure du possible, l'AT doit être assurée par ce juriste lui-même. Ces mesures servent non seulement à resserrer les liens entre les revues des pays et l'AT, mais aussi à faire en sorte que les besoins du pays soient satisfaits, si nécessaire et si possible, dans le cadre des programmes ou de la surveillance.	Toute l'AT sera organisée par « projets », chaque projet ayant des objectifs, des résultats et des délais prédéterminés. Les progrès seront suivis par rapport à ces indicateurs prédéterminés.	Le résultat du projet d'AT est évalué par rapport aux objectifs prédéterminés par le responsable de l'AT.

Tableau A1.4. Nouvelles initiatives (depuis 1999): Département de la statistique

Mise en place d'un processus plus stratégique pour déterminer les besoins en AT	Suivi des progrès pendant le projet	Renforcement de l'impact et évaluation des effets définitifs
Un Système de suivi des projets (SSP) a été mis en place pour gérer la conception, la fourniture, l'évaluation et le suivi de l'AT dans le Département. Il comporte un résumé du projet, un exposé des tâches de la mission, une évaluation de fin de mission, un rapport d'évaluation du projet et un rapport d'étape par les autorités.	Une séquence de matrices est utilisée pour suivre la mise en œuvre du projet. Le processus SSP a été rationalisé et ciblé, ce qui intègre le suivi des progrès dans la fourniture de l'AT elle-même.	Les rapports d'évaluation en fin de projet font partie intégrante du SSP. Des procédures formelles ont été mises en place pour obtenir les réactions des autorités sur l'efficacité de la prestation d'AT.
Évaluation des besoins; plans d'amélioration fondés sur le SGDD et le RONC; recours accru aux missions multisectorielles pour obtenir une évaluation détaillée des systèmes statistiques des pays, généralement liée au SGDD; enfin élaboration et utilisation généralisée du Cadre d'évaluation de la qualité des données comme outil d'évaluation.	Le Tableau d'affichage des normes de diffusion des données est constamment remis à jour. Les participants au SGDD effectuent une remise à jour annuelle de leurs plans d'amélioration, en déterminant les besoins d'AT correspondants. Le CEQD fournit des éléments importants pour définir les priorités dans le programme d'AT du département.	La mise en place des diverses initiatives en matière de normes de données a entraîné l'adoption et l'application régulières des normes internationalement reconnues en ce qui concerne la compilation des statistiques macroéconomiques intéressant le FMI. Le département a instauré une diffusion plus systématique des rapports et recommandations de l'AT.
Adoption d'une orientation géographique dans le département, comportant la préparation de documents stratégiques par pays et le renforcement de la coordination de l'AT avec les départements géographiques.	Un processus a été mis en place pour faire en sorte que les documents stratégiques par pays soient régulièrement mis à jour à partir des données fournies par les départements géographiques et les pays membres.	A partir d'une étude sur les réactions des utilisateurs aux rapports de l'AT, on a adopté des procédures pour mieux répondre aux besoins. Une approche régionale plus intégrée est désormais incorporée au processus de formulation de l'AT.

Tableau A2.1. Répartition des ressources de l'AT par groupe de pays et par source de financement,
Moyenne de l'exercice 2002–03 1/
(en personnes-années)

RNB par habitant en 2002 (méthode Atlas, Banque mondiale) 2/	Travail sur le terrain (TIMS)		Ressources du siège 3/ (au pro rata) (c)	Estimation de l'AT financée par le FMI	
	financé par le FMI	financé par une source extérieure		(a+c)	(en pourcentage)
	(a)	(b)			
Moins de \$1.000	60,1	66,7	74,4	134,4	67,3
\$1.000–\$2.000	17,2	7,5	14,5	31,6	15,8
\$2.001–\$3.000	5,9	3,9	5,8	11,7	5,8
\$3.001–\$4.000	1,9	0,8	1,6	3,5	1,7
\$4.001–\$5.000	3,4	0,7	2,4	5,9	2,9
\$5.001–\$7.000	1,2	0,5	1,0	2,2	1,1
\$7.001–\$9.000	1,4	1,0	1,4	2,8	1,4
Plus de \$9.000	3,8	2,9	3,9	7,7	3,8
Total	94,8	84,0	104,9	199,7	100,0

Sources: OTM et Indicateurs du développement dans le monde.

1/ Ne comprend pas l'Institut du FMI.

2/ L'AT fournie aux centres techniques régionaux, aux organisations régionales (y compris les banques centrales régionales en Afrique) et aux pays pour lesquels on ne dispose pas de chiffres du RNB (comme les pays sortant d'un conflit) est incluse dans le groupe des revenus inférieurs à 1.000 dollars EU.

3/ Temps de travail consacré au siège par les départements fonctionnels à l'encadrement des experts résidents, à la préparation des missions d'AT, des documents d'AT et des rapports officiels, ainsi qu'à la gestion directe du soutien aux activités d'AT (voir le chapitre 3, « Ressources globales de l'AT »).

Bibliographic

- Abbasi, Zia, 2003, "Cambodia: Report of the Multisector Statistics Advisor" (Washington: International Monetary Fund).
- _____, and David Collins, 2003, "Cambodia: Report on the Producer Price Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmad, Ehtisham, and others, 2001, "Ukraine: Refocusing Treasury and Budget Reforms" (Washington: International Monetary Fund).
- Baldet, Jacques, 2002, "Evaluation/Assessment Report on the Implementation of the UNDP/IMF/DFID Project to Assist the Government of Yemen in Strengthening Economic and Financial Management" (Washington: International Monetary Fund).
- Banque mondiale, 2002, "Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration," *Directions in Development* (Washington: World Bank).
- Baser, Heather, and Peter Morgan, 2001, "The Pooling of Technical Assistance: An Overview Based on Field Research Experience in Six African Countries." A Study for the Directorate-General for Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.
- Benon, Olivier, 1999, "Republic of Yemen: Next Steps in Implementing the GST" (Washington: International Monetary Fund).
- Bio-Tchané, Abdoulaye, and Teresa Ter-Minassian, 2003, "Internal Assessment of FAD's TA in Public Expenditure Management: The Mainly Anglophone African Countries" (Washington: International Monetary Fund).
- Bloem, Adriaan, and others, 2000, "Republic of Yemen: Report on the Multisector Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Bouley, D., and others, 1999, "Niger: La Gestion des Finances Publiques" (Washington: International Monetary Fund).
- Brondolo, John D., and Blaine McDonald, 1999, "Ukraine: Priorities for Tax Administration Reform" (Washington: International Monetary Fund).
- Bureau indépendant d'évaluation, 2002, *Evaluation de l'utilisation prolongée des ressources du FMI* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil* (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2004, *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction Growth Facility* (Washington: International Monetary Fund).
- Cartas, José M., and Angel Sánchez, 2003, "Zambia: Report on the Monetary and Financial Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Cartas, José M., Elizabeth Merino, and Silvano Spencer, 2000, "Honduras: Report on the Monetary and Banking Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Chevauchez, Benoit, 2003, "External Evaluation of Technical Assistance: Public Expenditure Management" (Washington: International Monetary Fund).
- Conde, Alberto, 2003, "Honduras: Asistencia Técnica" (Washington: International Monetary Fund).
- Consulting and Audit Canada, 2003, "Mid-Term Review of Caribbean Regional Technical Assistance Centre" (Ottawa: Consulting and Audit Canada).
- Craig, Jon, and others, 2002, "Republic of Yemen: Further Reform of the Budget Process" (Washington: International Monetary Fund).
- Diamond, Jack, and others, 2003, "Public Expenditure Management Reform in Anglophone African Countries: An Assessment of FAD Technical Assistance" (Washington: International Monetary Fund).
- Diz, Adolfo, Wolfgang Rieke, and Alexander Swoboda, 1996, "External Evaluation of Technical Assistance Provided by the IMF's Monetary and Exchange Affairs Department" (Washington: International Monetary Fund).
- Dridi, Jemma, and Kotb Salem, 2000, "Republic of Yemen: Report on the Real Sector Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Dridi, Jemma, and Madan G. Singh, 1999, "Republic of Yemen: Report on the National Accounts Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Dublin, M. Keith, and others, 2003, "Niger: Rapport de la Mission de Statistiques Multisectorielles" (Washington: International Monetary Fund).
- Fassler, Segismundo, 1999, "Honduras: Informe de la Misión de Asistencia Técnica en Cuentas Nacionales" (Washington: International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international, 1996, Communiqué de presse 96/30, "Approbation par le FMI du prêt triennal au titre de la FASR en faveur du Niger" (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 1997, Communiqué de presse 97/35, “Approbation par le FMI du deuxième prêt annuel FASR pour le Niger” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1998, Communiqué de presse 98/36, “Approbation par le FMI du troisième prêt annuel FASR pour le Niger ” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000, Communiqué de presse 00/69, “Accord de principe du FMI pour un prêt FRPC de 76 millions de dollars EU pour le Niger” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000, Press Release 00/104, “IMF Considers Niger Under the HIPC Initiative” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000, Press Release 00/123, “IMF Gives Final Approval of PRGF Loan for Niger” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004, Press Release 04/72 “The IMF and the World Bank Support US\$1.2 Billion in Debt Relief for Niger Under the Enhanced HIPC Initiative” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1996, “External Evaluation of Technical Assistance Provided by the IMF’s Monetary and Exchange Affairs Department” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1997, “Fiscal and Monetary Management Reform and Statistical Improvement: Pacific Financial Technical Assistance Centre, Report of the Evaluation Team (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 1999, “Review of Fund Technical Assistance: From Technical Assistance to Technical Consultation and Cooperation” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000a, “An Assessment of FAD Technical Assistance in Establishing the Treasuries in the Baltic Countries, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000b, “Ensuring Alignment of Technical Assistance with the IMF’s Policy Priorities” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000c, “Ensuring Alignment of Technical Assistance with the IMF’s Policy Priorities—Supplementary Paper: Country Contributions for Technical Assistance” Technical Assistance Committee (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000d, “Review of Technical Assistance Provided by the Revenue Administration Division of the Fiscal Affairs Department in Fiscal Year 2000” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2001a, *Japan Administered Account for Selected IMF Activities: Annual Report Fiscal Year 2001* (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2001b, “Déclaration de principe sur l’assistance technique du FMI ” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2001c, “Review of the Technical Assistance by the Legal Department”, Office of Internal Audit and Inspection (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2002a, *Japan Administered Account for Selected IMF Activities: Annual Report Fiscal Year* (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2002b, “Report of the Task Force on the Review of the Monetary and Exchange Affairs Department” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2002c, “Review of Technical Assistance Policy and Experience” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2002d, “Summing Up by the Acting Chair: Review of Technical Assistance Policy and Experience” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003a, “Cambodia: Fiscal Strategy Brief” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003b, “External Evaluation of Technical Assistance in PEM in Francophone African Countries” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003c, “Assistance technique du FMI: transmettre les connaissances et les meilleures pratiques ” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003d, “Internal Assessment of FAD’s TA in Public Expenditure Management: The Mainly Anglophone African Countries” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003e, *Japan Administered Account for Selected IMF Activities: Annual Report Fiscal Year 2003* (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003f, “Mid-Term Review of Caribbean Regional Technical Assistance Centre” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003g, “Public Expenditure Management Reform in Anglophone African Countries: An Assessment of FAD Technical Assistance” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003h, “Statistical Capacity Building: Case Studies and Lessons Learned” (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2003i, *Technical Assistance Information Management System: Contribution Paper* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004a, “Honduras: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004b, “Honduras—First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria, and Financing Assurances Review” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004c, “Niger: évaluation ex post des résultats obtenus dans le cadre des programmes appuyés par le FMI ” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004d, “Review of Technical Assistance” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004e, “Statistical Development Strategy (SDS): Cambodia” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004f, “Supplement to the Review of Technical Assistance” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004g, “Technical Assistance Evaluation Program—Findings of Evaluations and Updated Program” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004h, *Technical Assistance Information Management System, User Manual* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004i, “Zambia: Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004j, “Rebuilding Fiscal Institutions in Post-Conflict Countries” (Washington: International Monetary Fund) (draft).
- _____, 2004k, “MFD Technical Assistance to Recent Post-Conflict Countries” (Washington: International Monetary Fund) (draft).
- _____, “FY2000 Annual Report on Technical Assistance” (Washington: International Monetary Fund).
- Fonds monétaire international et Association internationale de développement, 2000, “Niger: Joint Staff Assessment of the Interim Poverty Reduction Strategy Paper” (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2002, “Niger: évaluation conjointe du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003, “Niger: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report: Joint Staff Assessment” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004, “Zambia: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report: Joint Staff Assessment” (Washington: International Monetary Fund).
- Fossat, Patrick, Anne-Marie Geourjon, and Sarawan Gunnoo, 1998, “Niger: Introduction du TEC et Renforcement des Administrations Fiscale et Douanière” (Washington: International Monetary Fund).
- Frydl, Edward, Juan Foxley, and Eddie Herron, 2003, “Cambodia: Banking Sector and Accounting Issues and Management of Foreign Exchange Reserves” (Washington: International Monetary Fund).
- Geadah, Sami, and others, 1999, “Republic of Yemen: Monetary Operations, Foreign Reserves Management, and Organization and Management” (Washington: International Monetary Fund).
- Geourjon, Anne-Marie, and others, 2003, “Niger: Vers une Amélioration des Recettes Fiscales” (Washington: International Monetary Fund).
- Gillingham, Robert, Aloysius Kuijs, and Rick Shaw, 1999, “Republic of Yemen: Pension Reform” (Washington: International Monetary Fund).
- Government of Cambodia, 2003, “Cambodia: Technical Cooperation Assistance Program Progress Report” (Phnom Penh).
- _____, 2002, “National Poverty Reduction Strategy 2003–2005” (Phnom Penh: Council for Social Development).
- Government of Ethiopia, 2002, “Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program” (Addis Ababa: Ministry of Finance and Economic Development).
- Government of Honduras, 2001, “Poverty Reduction Strategy Paper” (Tegucigalpa).
- _____, 2002, “Borrador para Discusión, Proyecto de Regimen Tributario Simplificado Versión 2” (Tegucigalpa: Dirección Ejecutiva de Ingresos).
- _____, 2003a, “Acuerdo #1314–2003,” (Tegucigalpa: Finance Secretary).
- _____, 2003b, “Plan Director de Tecnologías de Información: Período 2003–2005” (Tegucigalpa: Computer Science Department).

- _____, “Plan Estrategico de la Direccion Ejecutiva de Ingresos 2002–2005” (Tegucigalpa).
- _____, “Proyecto de Modificaciones alCodigo Tributario, Explicacion de Motivos” (Tegucigalpa).
- Government of Niger, 2000, “Interim Poverty Reduction Strategy Paper” (Niamey: Office of the Prime Minister).
- _____, 2002, “Full Poverty Reduction Strategy” (Niamey: Office of the Prime Minister).
- _____, 2003, “Poverty Reduction Strategy Progress Report” (Niamey: Office of the Prime Minister).
- Government of Yemen, 2002, “Poverty Reduction Strategy Paper 2003–2005” (Sanaá).
- Government of Zambia, 2002, “Zambia: Poverty Reduction Strategy Paper 2002–2004” (Lusaka: Ministry of Finance and National Planning).
- _____, 2004, “Zambia: First PRSP Implementation Progress Report, January 2002–June 2003,” Planning and Economic Management Department (Lusaka: Ministry of Finance and National Planning).
- Gravelle, Pierre, 2000, “Review of Technical Assistance Provided by the Revenue Administration Division of the Fiscal Affairs Department in Fiscal Year 2000” (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, and others, 2000, “Ukraine: Implementing Public Expenditure Reforms” (Washington: International Monetary Fund).
- Harkrisnowo, Harkristuti, Patricia Kendall, and Daniel S. Lev, 2004, “IMF/Netherlands Program: Legal and Judicial Reform in Indonesia External Evaluation” (Washington: International Monetary Fund).
- Holland, Graham, and Richard Courneyea, 2002, “Ukraine: VAT Refund Management and Selected VAT Administrative Issues” (Washington: International Monetary Fund).
- Ingves, Stefan, 2004a, “Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development” (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004b, “Monetary Policy Implementation at Different Stages of Market Development: Country Cases and Appendices—Supplementary Information” (Washington: International Monetary Fund).

- Kamikamica, Josevata, and others, 1997, "Fiscal and Monetary Management Reform and Statistical Improvement: Pacific Financial Technical Assistance Centre, Report of the Evaluation Team."
- Kavalsky, Basil, 2004, "OED Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Process: Background Paper on Capacity Enhancement and the PRSP Process" (Washington: World Bank).
- Khay, Phousnith, and Robert Goschy, 2002, "Cambodia: Report on Monetary and Financial Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Khemani, P. D., K. Mathai, and T. Reite, 2001, "Zambia: Strengthening Public Expenditure Management" (Washington: International Monetary Fund).
- Krelove, Russell, and others, 2003, "Republic of Yemen: Indirect Tax Policy and Revenue Administration Reforms" (Washington: International Monetary Fund).
- Lienert, I., and M. Woolley, 2000, "Zambia: Improving Public Expenditure Management" (Washington: International Monetary Fund).
- Merino, Elizabeth, 2000, "Zambia: Report on Balance of Payments Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Mohammed, Nadir, and Maria Handal, 2003, "Yemen Economic Update" (Sana'a: The World Bank).
- Muzondo, Timothy R., John Isaac, and Osvaldo Schenone, 2001, "Zambia: Reform of the Tax System" (Washington: International Monetary Fund).
- Patel, Chandrakant, 1999, "Cambodia: Report on the Balance of Payments Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000, "Cambodia: Report on the Balance of Payments Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Pinché, René, 1998, "Zambia: Report on the Balance of Payments Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Potter, B. H., and others, 1997, "Zambia: Improving the Control of Public Expenditure" (Washington: International Monetary Fund).
- Prakash, Tej, and others, 2001, "Cambodia: Framework for Improving Expenditure Management" (Washington: International Monetary Fund).

- Rao, M. Govinda, Raja B. M. Korale, and Sukumar Mukhopadhyay, "Evaluation Report on Technical Cooperation Assistance Program on Strengthening Economic and Financial Management Project" (New York: United Nations Development Program).
- Richards, Christie, 2001, "Cambodia: Report on the Balance of Payments Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003, "Cambodia: Final Report on Balance of Payments Statistics Peripatetic Assignment" (Washington: International Monetary Fund).
- Salem, Kotb, 2002, "Republic of Yemen: Report on Technical Assistance for National Accounts and Price Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Silvani, Carlos, and others, 2001a, "Propuestas Para la Reforma del Sistema Tributario y Su Administración, Volumen I—Sistema Tributario" (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2001b, "Propuestas Para la Reforma del Sistema Tributario y Su Administración, Volumen II—Administración Tributaria y Aduanera" (Washington: International Monetary Fund).
- Tait, Alan, Olivier Benon, and Dominique Simard, 2001, "Cambodia: Improving the Structure and the Performance of the Tax System and its Tax Administration" (Washington: International Monetary Fund).
- ten Berge, Joy, and Silvano Spencer, 1998, "Honduras: Report on the Money and Banking Statistics Mission" (Washington: International Monetary Fund).
- Torrez, Alfredo, and David Franco, 2001, "Honduras: Nota Técnica de la Misión de Estadísticas Monetarias y Financieras" (Washington: International Monetary Fund).
- Valdivieso, Luis M., and others, 2004, "Cambodia: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement" (Washington: International Monetary Fund).
- van der Heeden, Koenraad, and John Brondolo, 2000, "Ukraine: Implementing Large Taxpayer Offices and Strengthening Collection Enforcement" (Washington: International Monetary Fund).
- van der Heeden, Koenraad, John D. Brondolo, and Vincent Castonguay, 1998, "Ukraine: Reform Administration Reform" (Washington: International Monetary Fund).
- Zee, Howell H., John Bristow, and Solita Wakefield, 2003, "Cambodia: Revenue Developments and Prospects" (Washington: International Monetary Fund).
- Zee, Howell H., Patricio M. Castro, and Chris Wu, 1999, "Cambodia: Reforming Tariff Policy and Customs Administration" (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2002, “Report of the Task Force on the Review of the Monetary and Exchange and Affairs Department” (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2003, “Strengthening the Monitoring and Evaluation of Technical Assistance at the IMF” (Washington: International Monetary Fund).

Zee, Howell, H., and others, 2000, “Cambodia: Technical Cooperation Action Plan” (Washington: International Monetary Fund).

Zytek, Roman, and Geert Almekinders, 1997, “Zambia: Report on Money and Banking Statistics Mission” (Washington: International Monetary Fund).