



BUREAU INDÉPENDANT D'ÉVALUATION (BIE)
du
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

PROGRAMME DE TRAVAIL PROPOSÉ POUR L'EXERCICE 2004

13 janvier 2003

1. Le présent document expose le programme de travail du BIE pour l'exercice 2004 tel qu' établi par le Directeur, à l'issue d'un vaste processus de consultation avec le Conseil d'administration, la Direction, les services de l'institution et les parties prenantes extérieures, conformément au mandat du Bureau. La section I résume le processus de consultation et la section II présente le programme de travail. Ce document est présenté au Comité d'évaluation (puis au Conseil d'administration) aux seules fins d'examen. Un autre document sur le budget proposé pour l'exercice 2004 est également soumis à l'examen du Comité et devra être approuvé par le Conseil d'administration.

I. PROCESSUS DE CONSULTATION POUR L'ÉTABLISSEMENT DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'EXERCICE 2004

2. En novembre 2001, le BIE a diffusé au Conseil d'administration et affiché sur son site Internet un programme de travail triennal à moyen terme issu d'un vaste processus de consultation avec les différentes parties prenantes. Les consultations avaient porté sur les domaines d'évaluation prioritaires, la capacité du BIE ainsi que ses avantages comparatifs¹. Quinze thèmes avaient été recensés pour faire l'objet d'une éventuelle évaluation. Trois d'entre eux furent retenus pour l'exercice 2003 et les douze autres allaient être considérés pour les exercices suivants. La liste de ces douze thèmes figure en annexe I. Le programme de travail pour l'exercice 2003 a été examiné par le Conseil d'administration le 5 décembre 2001, lors de l'approbation du budget du BIE pour cet exercice.

3. Le BIE a suivi un processus de consultation similaire afin de déterminer son programme de travail pour l'exercice 2004. Les douze thèmes qui restaient de la liste initiale du programme à moyen terme ont été revus en interne et ramenés à une liste restreinte de cinq sujets qui semblaient être les plus appropriés pour le programme de 2004.

- (i) Expérience des DSRP et de la FRPC sur la base des DSRP complets.
- (ii) Étude de cas sur l'Argentine ou la Turquie.

¹ Voir **Proposed Work Program of the Independent Evaluation Office** (EBAP/01/128, 30 novembre 2001).

- (iii) Rôle du FMI dans l'offre d'assistance technique.
- (iv) Fonction de surveillance du FMI.
- (v) Le FMI et la libéralisation des mouvements de capitaux.

Un document de synthèse énumérant les principales questions relevant de chacun de ces domaines a été adressé pour commentaires à une liste de personnalités qualifiées et à tous les départements du FMI et affiché sur le site Internet du BIE². Ce document a également été adressé à la Direction. Il a été pris connaissance de l'avis des administrateurs sur ledit document à l'occasion d'une réunion du Comité d'évaluation qui s'est déroulée le 5 décembre 2002.

II. PROGRAMME DE TRAVAIL POUR L'EXERCICE 2004

4. Si les consultations ont donné lieu à l'expression d'avis contrastés quant aux priorités et au calendrier, la majorité des parties prenantes ont jugé les cinq thèmes énumérés ci-dessus importants pour le travail d'évaluation du BIE. Cependant, seuls certains d'entre eux pourront être inclus dans le programme de travail car il était entendu que, dans un premier temps, la capacité du BIE serait limitée à trois évaluations par an, pour ensuite passer à quatre projets, et que la possibilité d'en traiter cinq ferait l'objet d'une décision ultérieure.

5. Compte tenu des contraintes de capacité, le programme de travail pour l'exercice 2004 comprendra les sujets (i), (ii) et (iii) ci-dessus, l'Argentine étant retenue pour l'étude de cas du point (ii). Nos consultations ont mis en évidence un fort soutien à une évaluation et de l'Argentine et de la Turquie, l'argument souvent avancé étant que tous les cas d'accès exceptionnel devraient faire l'objet d'une évaluation. Comme le programme turc devrait s'achever en décembre 2003, l'étude de cas sur la Turquie pourrait faire partie du programme de travail de l'exercice 2005. S'agissant de l'Argentine, le souci manifesté était de faire en sorte que l'étude n'empiète pas sur les négociations en cours en vue d'un éventuel programme. Le BIE a examiné la question avec soin et a conclu qu'il était possible d'entreprendre l'étude sans qu'il y ait d'interférence avec les opérations en cours. En effet, l'évaluation qui est proposée aurait comme point d'aboutissement l'effondrement du dernier programme à la fin de 2001 et ne se prononcerait aucunement sur la situation actuelle ou sur tout nouveau programme pouvant éventuellement être négocié. Qui plus est, les résultats de l'évaluation ne seront pas connus avant le début de 2004. Le calendrier de l'étude sera modulé afin d'éviter une surcharge des services.

² Voir **Independent Evaluation Office—Draft Work Program for Fiscal Year 2003-04**, 7 novembre 2002. Disponible à l'adresse www.imf.org/ieo sous la rubrique publications du BIE.

6. Ce programme de travail se rapproche du rythme de croisière de quatre études par an car l'évaluation de l'expérience acquise avec les DSRP et la FRPC devrait être exceptionnellement lourde et représenter en fait l'équivalent de 1³/₄ projet «moyen».

7. Comme en 2003, le BIE devrait pouvoir commencer un quatrième projet vers la fin de l'exercice 2004 et l'achever durant l'exercice 2005. Aucun choix n'a été fait pour le moment, une décision finale devant être prise vers la fin de 2003 à l'occasion de la définition du programme de travail pour l'exercice 2005. Les projets (iv) et (v) du paragraphe 3 resteront en lice en vue de leur éventuelle inclusion dans le programme de travail de 2005.

8. On trouvera ci-dessous une brève description des grandes questions à examiner dans chacun des projets. Conformément à la pratique du BIE, celui-ci préparera des documents de synthèse/termes de référence détaillés pour chaque projet et cherchera à obtenir les commentaires des parties prenantes internes et externes avant d'arrêter la portée de chaque évaluation. Ce processus est déjà bien avancé dans le cas du projet relatif aux DSRP et à la FRPC. Les termes de référence définitifs seront affichés sur le site Internet et l'on invitera toutes les parties intéressées à émettre leurs commentaires de fond.

A. Évaluation des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)

9. Créée en 1999, la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a reçu des pays membres pour mission explicite d'aider les pays à faible revenu à résoudre leurs problèmes structurels de balance des paiements, de manière à promouvoir l'objectif à moyen terme d'une croissance favorable aux pauvres. Les programmes appuyés par le FMI pour assurer cette croissance doivent se fonder sur des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) résultant d'un processus de consultation et de participation. Cette démarche vise à faire en sorte que les programmes de réformes émanent des pays eux-mêmes. Le DSRP devrait aussi représenter un outil de collaboration efficace avec la Banque mondiale — responsable au premier chef de plusieurs aspects des réformes structurelles — et de coordination avec les autres donateurs.

10. L'expérience initiale basée sur une analyse des DSRP intérimaires et des accords au titre de la FRPC y afférents, de 1999 à 2001, ne fait état que de timides améliorations par rapport aux programmes précédents appuyés par la FASR, mais cela tient peut-être à ce que les premiers programmes au titre de la FRPC s'appuyaient sur des DSRP intérimaires. À la fin décembre 2002, 23 pays avaient produit un DSRP complet et la plupart d'entre eux sont engagés dans la mise en œuvre d'accords au titre de la FRPC fondés sur ces DSRP. Étant donné que le FMI et la Banque mondiale sont impliqués dans les DSRP, il est proposé que les éléments de l'évaluation liés aux DSRP soient étudiés parallèlement avec le Département d'évaluation des opérations de la Banque mondiale (DEO). Il est entendu que le BIE et le DEO prépareront chacun leur propre rapport d'évaluation en s'attachant à leur sphère de compétence particulière, et le soumettront à leur conseil d'administration respectif.

11. L'évaluation s'efforcera de présenter un aperçu de l'expérience de tous les pays qui ont achevé un DSRP, en se fondant sur des données comparatives et sur une étude détaillée d'une demi-douzaine d'études de cas. L'évaluation étant prévue au cours de l'année civile 2003, il est trop tôt pour juger des résultats au regard d'objectifs à long terme tels que les objectifs de développement du Millénaire. Cela dit, les informations disponibles sur les deux premières années, voire, dans certains cas, les trois premières années de mise en œuvre de programmes appuyés par la FRPC, permettront de mieux comprendre de nombreux volets importants³. L'évaluation du BIE portera principalement sur le rôle du FMI dans le processus.

12. Voici quelques-unes des questions qui seront abordées :

- Le processus des DSRP et la FRPC a-t-il permis de définir plus clairement et utilement le rôle du FMI dans les pays à faible revenu, et dans la négative, comment pourrait-on améliorer la stratégie à adopter par FMI pour la mise en œuvre de ces initiatives?
- Les programmes macroéconomiques qui sous-tendent les accords au titre de la FRPC sont-ils le produit explicite de stratégies plus vastes de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté décrites dans les DSRP et y sont-ils donc pleinement conformes? Ces derniers constituent-ils une base suffisante pour ces cadrages macroéconomiques, ou existe-t-il de nombreuses ambiguïtés risquant de donner lieu à des malentendus?
- La démarche suivie dans les négociations et la conception des programmes pour les accords au titre de la FRPC a-t-elle été sensiblement modifiée pour se conformer aux objectifs de l'approche DSRP/FRPC, y compris notamment celui de faire en sorte que le pays soit davantage aux commandes? En particulier, les options de politique économique et leur impact sur la pauvreté et la situation sociale sont-ils effectivement examinés dans la pratique?
- Dans quelle mesure la collaboration entre la Banque et le FMI a-t-elle permis de mettre efficacement en œuvre le processus de la FRPC et des DSRP?
- Quels enseignements peut-on tirer quant au rôle à long terme du FMI dans les pays à faible revenu, en particulier ceux qui ont achevé leur stabilisation, et à la nécessité d'une stratégie de désengagement des programmes?

³ Pour définir la période à couvrir il faudra tenir compte du mandat du BIE, qui lui fait obligation de s'abstenir de toute ingérence dans les opérations en cours.

Face à ces questions, l'évaluation s'efforcera d'aller au-delà des considérations de processus pour porter sur les changements de fond résultant de ces initiatives. Elle s'intéressera aussi aux résultats des deux ou trois années pour lesquelles des données seront disponibles.

13. Les travaux préliminaires pour cette étude ont déjà commencé et un projet de document de synthèse a été affiché sur le site Internet du BIE et adressé aux administrateurs et à la Direction pour commentaire. La version définitive de ce document devrait être affichée sur le site au début février.

B. Étude de cas : le rôle du FMI en Argentine

14. La crise qui secoue l'Argentine, avec pour toile de fond l'effondrement du régime de caisse d'émission et le défaut sur la dette souveraine, a suscité un certain nombre de questions au sujet de l'efficacité du travail du FMI en matière de prévention des crises, et de la qualité et de l'impact de ses conseils de politique économique. D'autant que depuis l'adoption de la loi sur la convertibilité en 1991, l'Argentine était engagée dans des programmes appuyés par le FMI et qu'elle a souvent été présentée comme un modèle de réussite.

15. L'évaluation portera essentiellement sur les programmes de 2000 et 2001, mais aussi plus généralement sur le rôle joué par le FMI en Argentine à partir de 1991, et elle s'efforcera de répondre à trois séries de questions :

(i) Les conseils du FMI ont-ils été adéquats et efficaces ? Au nombre des points à examiner sous cette rubrique figureraient la qualité, l'opportunité et l'impact des conseils relatifs à la caisse d'émission et aux stratégies de sortie envisageables, à la politique budgétaire et à la viabilité de la dette, et aux politiques structurelles nécessaires au bon fonctionnement de la caisse d'émission. Seront aussi examinées les raisons pour lesquelles les conseils du FMI n'ont pas été suivis, ainsi que les enseignements à tirer s'agissant de l'internalisation des politiques.

(ii) Quel a été l'effet de la présence quasiment continue du FMI en Argentine, sous la forme d'accords de prêt, pendant cette période ? Parmi les sujets à étudier, il conviendrait de mentionner l'efficacité de la conception des programmes, les éventuels effets pervers de la présence continue du FMI, tant pour les autorités que pour les acteurs financiers, les principaux jalons du processus interne de décision des programmes de l'Argentine et la participation du secteur privé.

(iii) La surveillance du FMI aurait-elle pu jouer un plus grand rôle dans la prévention de la crise ? Par exemple, comment la surveillance du FMI aurait-elle pu avoir un meilleur impact et le FMI a-t-il suffisamment tenu compte de la dimension régionale de la surveillance pour juger de la viabilité de la stratégie globale ?

16. L'évaluation aura avant tout pour objet de tirer les enseignements qui contribueront à renforcer l'efficacité des prêts du FMI et à améliorer ses activités de surveillance à l'avenir.

Le BIE définira le calendrier de l'évaluation et la période à examiner de manière à ne pas empiéter sur les opérations en cours.

C. Assistance technique du FMI

17. L'assistance technique est considérée comme essentielle pour le renforcement des capacités et l'internalisation des programmes, deux ingrédients jugés de plus en plus importants dans le contexte de la surveillance et des programmes. Elle peut être cruciale dans les pays à faible revenu, où les graves contraintes de capacité limitent souvent l'efficacité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques économiques. Elle occupe aussi une place importante dans d'autres pays membres, en particulier ceux où le souci croissant de la prévention des crises met en évidence de nombreux domaines nouveaux, l'assistance technique pouvant contribuer à renforcer le système financier et à améliorer la qualité et la fourniture des données.

18. Un groupe d'étude interne a passé en revue les activités d'assistance technique du FMI en 1999 et a relevé un certain nombre de lacunes, dont une efficacité inégale, due en partie à un suivi inadéquat par le FMI et à l'absence d'une évaluation interne et de procédures d'information satisfaisantes, et un manque de complémentarité entre les activités de surveillance et d'assistance technique. Plusieurs initiatives ont été adoptées pour tenter de combler ces lacunes, dont la mise en place d'un bureau centralisé de gestion de l'assistance technique, l'adoption d'un cadre de politique générale afin de veiller à une hiérarchisation appropriée de l'offre d'assistance technique et l'ouverture de centres régionaux d'assistance technique dans les Caraïbes et en Afrique. Au cours des dernières années, de nouveaux domaines d'assistance technique sont apparus, y compris notamment dans le secteur financier, où il serait utile d'évaluer les résultats avant d'aller plus loin.

19. L'étude pourrait aborder plusieurs questions, dont les suivantes :

- Les procédures internes du FMI permettent-elles de définir les priorités de l'assistance technique, allouer les ressources entre pays et évaluer les résultats de manière efficace? Les récentes initiatives ont-elles sensiblement modifié la façon de juger de l'efficacité de l'assistance technique, et cela a-t-il permis d'opérer une réaffectation de nature à écarter les emplois inefficaces de cette assistance? À cet égard, l'évaluation traitera du résultat des efforts déployés pour mettre en place une méthodologie d'évaluation «conforme aux pratiques optimales» et commune à tous les départements fournisseurs d'assistance techniques. Elle s'efforcera en outre de répondre à la question de savoir si ces efforts se répercutent sur les processus décisionnels internes.
- Les activités d'assistance technique du FMI et d'autres activités importantes telles que la surveillance et l'utilisation des ressources de l'institution sont-elles suffisamment complémentaires, et comment sont-elles intégrées dans la pratique?

- Dans quelle mesure l'assistance technique du FMI a-t-elle été efficace pour le renforcement des capacités institutionnelles et la promotion des réformes durables, et comment pourrait-on accroître cette efficacité? La capacité d'absorption est-elle prise en compte et les conseils de politique économique sont-ils effectivement adaptés à la situation de chaque pays? Quelle importance attache-t-on au transfert de connaissances et quelles mesures sont prises pour axer davantage l'assistance technique sur des objectifs particuliers?
20. Conformément à la pratique du BIE, le programme de travail sera affiché sur son site Internet une fois qu'il aura été examiné par le Conseil d'administration.

Thèmes envisageables pour les exercices 2004 et 2005

1. Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC)/Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (à réaliser conjointement avec le DEO de la Banque mondiale).
2. Conseils du FMI sur la restructuration du secteur financier après une crise.
3. Conditionnalité structurelle dans les programmes appuyés par le FMI.
4. Rôle de la surveillance du FMI dans la prévention des crises.
5. Conseils du FMI sur la politique de change.
6. Programme d'évaluation du secteur financier (PESF)/Évaluations de la stabilité du système financier (ESSF).
7. Assistance technique du FMI.
8. Participation du secteur privé.
9. Le FMI et la libéralisation des mouvements de capitaux.
10. Rôle de la surveillance multilatérale.
11. Étude de cas supplémentaire (éventuellement Argentine ou Turquie).
12. Étude de cas d'un pays à faible revenu.