

Chapitre 4



Chapitre 4 Renforcement des capacités : assistance technique et formation

L'assistance technique et la formation offertes par le FMI aux pays membres qui en font la demande ont pour but d'aider ces derniers à s'acquitter des engagements qu'ils ont pris lorsqu'ils ont adhéré au FMI : mener des politiques favorisant la stabilité financière et macroéconomique, une croissance économique durable ainsi que des relations de change ordonnées, et fournir en temps voulu au FMI des données exactes et de qualité sur leurs économies. L'assistance technique et la formation ont aussi un rôle, tout aussi important, qui consiste à aider les pays membres à mettre en œuvre les recommandations issues des consultations au titre de l'article IV avec le FMI (voir chapitre 2). C'est ainsi que le renforcement des capacités et sa prise en compte dans les activités de surveillance et l'élaboration des programmes sont devenus des objectifs clés du Conseil d'administration, qui examine périodiquement l'assistance technique et la formation dispensées par le FMI.

L'assistance technique et la formation qu'offre le FMI concernent surtout les domaines qui relèvent de ses compétences fondamentales : politique macroéconomique, administration des contributions, gestion des dépenses publiques, politique monétaire, régime de change, réforme du secteur financier, et statistiques macroéconomiques et financières. En outre, depuis quelques années, les pays membres sollicitent de plus en plus l'assistance du FMI dans les domaines suivants : contrôle des centres financiers offshore, lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, renforcement des investissements publics, gestion des risques budgétaires dans les partenariats public-privé, adoption de normes et de codes internationaux pour la collecte de données ainsi que pour la gestion financière et budgétaire, correction des déséquilibres identifiés dans le cadre du programme d'évaluation du secteur financier conjoint du FMI et de la Banque mondiale, et analyse de viabilité de la dette.

L'assistance technique et la formation dispensées directement aux pays membres se sont développées ces cinq dernières années avec la création de centres régionaux d'assistance technique et de formation. Si l'on inclut la gestion et l'administration, l'assistance technique absorbe aujourd'hui environ 24 % du budget de fonctionnement du FMI. Pourtant, la demande dépasse les capacités de l'institution, compte tenu en particulier des contraintes qui pèsent de plus en plus sur ses finances. La priorité est donc donnée aux initiatives qui concourent à la réalisation des objectifs fondamentaux du FMI.

L'assistance technique du FMI est assurée essentiellement par le Département des marchés monétaires et de capitaux, le Département des finances publiques, le Département des statistiques et le Département juridique. La coordination de l'assistance technique et la définition de la politique institutionnelle en la matière incombent au Comité sur le renforcement des capacités, avec l'aide du Bureau de gestion de l'assistance technique, en consultation avec d'autres départements du FMI. Dans le droit fil de la Stratégie à moyen terme du FMI, le Comité est chargé de veiller à ce que les initiatives de l'institution dans ce domaine répondent aux besoins des pays, soient coordonnées entre prestataires et obéissent à des politiques appropriées, tandis que le Bureau a pour tâche de mobiliser et de gérer les concours externes servant à financer les activités d'assistance technique et de soutien aux politiques. La formation est assurée essentiellement par l'Institut du FMI, qui organise des séminaires, des ateliers et d'autres cours à l'intention des responsables des pays membres, souvent en collaboration avec d'autres départements du FMI.

Conscient de la nécessité absolue de renforcer les capacités des pays en développement, le FMI a ouvert pendant l'exercice 2007 un centre régional d'assistance technique au Gabon pour servir les pays d'Afrique centrale — c'est le troisième centre de ce type en Afrique et le sixième dans le monde (encadré 4.1) — ainsi qu'un septième centre régional de formation, en Inde.

Assistance technique

Si le FMI peut aider à identifier les domaines où existent des carences, c'est le pays membre lui-même qui prend la décision de demander une assistance technique. Pour l'essentiel, cette assistance est fournie gratuitement. Qu'elle soit dispensée par des fonctionnaires du FMI envoyés du siège de l'institution, des experts en missions de courte durée, des conseillers résidents ou des centres régionaux, le pays bénéficiaire est toujours pleinement associé à la sélection, à la mise en œuvre, au suivi et à



Cours au Centre régional multilatéral pour l'Amérique latine

Encadré 4.1 Les centres régionaux d'assistance technique

Les centres régionaux d'assistance technique (RTAC) sont le fruit d'une collaboration entre le FMI, les pays bénéficiaires et des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Leur financement est assuré par les donateurs et, dans bien des cas, les pays bénéficiaires eux-mêmes, ainsi que par le FMI. Les pays d'accueil apportent souvent des contributions en nature.

À l'origine, les RTAC ont été conçus pour fournir une assistance technique aux petites économies insulaires parce que les différents prestataires d'assistance, y compris le FMI, avaient du mal à répondre aux demandes de ces pays. Le RTAC Pacifique, le premier, a été fondé en 1993 pour servir 15 pays insulaires. Cette expérience s'étant avérée concluante, d'autres RTAC ne tardèrent pas à suivre; on en compte aujourd'hui six dans le monde.

Le RTAC Caraïbes (CARTAC), créé en 2003, dessert vingt pays. L'AFRITAC Est, établi à Dar es-Salaam, en Tanzanie, en 2002, et l'AFRITAC Ouest, établi à Bamako, au Mali, en 2003, desservent ensemble 17 pays. Le nouvel AFRITAC Centre, ouvert à Libreville, au Gabon, pendant l'exercice, dessert les six pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), à savoir le Cameroun, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République du Congo et le Tchad, ainsi que le Burundi et la République démocratique du Congo. Le RTAC Moyen-Orient, créé en 2004, dessert 10 pays et territoires de la région, auxquels il fournit essentiellement une assistance technique à la reconstruction des économies au sortir d'un conflit.

Il est logique que l'assistance technique du FMI prenne de plus en plus une dimension régionale au moment où l'institution étend ses activités de surveillance à l'échelle des régions à mesure que s'intensifie l'intégration commerciale et financière — et, avec elle, les risques de contagion. En outre, les RTAC facilitent la coordination avec les autres prestataires d'assistance technique, encouragent le partage des expériences régionales et stimulent le développement des réseaux d'experts régionaux. Lors de son examen

des RTAC pendant l'exercice 2006, le Conseil d'administration a conclu qu'ils complétaient utilement le programme d'assistance technique du FMI et que leur présence sur le terrain offrait des avantages notables, parmi lesquels une meilleure internalisation des programmes d'assistance technique par les pays eux-mêmes et une fourniture plus rapide et plus souple de l'assistance.

Le volume d'assistance technique, mesuré en années-personnes, fourni par l'intermédiaire des RTAC n'a cessé de croître depuis l'exercice 2002, à la fois en termes absolus et en proportion du total de l'assistance technique du FMI (voir le tableau 4.1 sur le CD-ROM). Depuis la création des AFRITAC Est et Ouest, le volume de l'assistance technique et de la formation dispensées chaque année par le FMI aux pays d'Afrique subsaharienne a augmenté de près de 30 %.

Le personnel des RTAC est composé d'équipes d'experts résidents, auxquelles s'ajoutent des spécialistes en missions de courte durée, qui offrent une assistance au renforcement des capacités sous forme de conseils et d'une formation dans les principaux domaines de compétence du FMI, à savoir la gestion de la dette, la politique relative au secteur financier, l'administration des contributions, la gestion des finances publiques et les statistiques macroéconomiques. Les comités d'orientation qui dirigent les RTAC en définissent la ligne stratégique et examinent leurs programmes de travail à horizon mobile, en encourageant fortement les pays à s'investir dans les centres eux-mêmes et dans l'assistance technique qu'ils fournissent. Le Centre régional d'assistance technique des Caraïbes (CARTAC) est un projet du Programme des Nations Unies pour le développement dont le FMI est signataire; les autres RTAC sont des entités pour lesquelles le FMI a obtenu des financements auprès de donateurs.

On trouvera des détails sur les pays desservis par les différents RTAC, leurs donateurs et les domaines d'expertise des conseillers résidents au tableau 4.2 du CD-ROM.

l'évaluation de l'assistance qu'il reçoit. Cette approche fondée sur la collaboration permet aux pays de mieux maîtriser les réformes.

À raison de 90 %, l'assistance technique du FMI bénéficie à des pays à faible revenu et à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (tableau 4.1), où elle sert à mettre en place les institutions et les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques axées sur la croissance économique. L'évolution de l'assistance technique au cours de l'exercice est résumée au tableau 4.2.

La fourniture et la supervision de l'assistance technique, ainsi que les coûts administratifs et autres sont directement pris en charge par le FMI sur son budget administratif. Cette assistance est aussi

Tableau 4.1 Assistance technique par catégorie de pays selon le revenu, exercice 2007

(Prestation d'assistance sur place en années-personnes)¹

Catégories de pays selon le revenu	Total des années-personnes	Pourcentage du total
Pays à faible revenu	64,2	33,4
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	114,8	59,8
Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) ²	8,8	4,6
Pays à revenu élevé ²	4,2	2,2
Total	192,1	100,0

¹ Une année-personne effective d'assistance technique est de 260 jours.

² Il s'agit essentiellement de séminaires et d'ateliers régionaux qui ont lieu dans des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et des pays à revenu élevé, mais auxquels assistent des responsables de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Tableau 4.2 Ressources et prestations d'assistance technique, exercices 2005-07

(en années-personnes)¹

	2005	2006	2007
Budget administratif du FMI	283,4	337,6	325,1
Ressources externes	97,1	87,3	113,3
Total des ressources	380,6	424,9	438,4
Prestations par région	301,4	288,4	308,3
Afrique	86,9	82,4	90,4
Asie et Pacifique	68,2	58,5	62,7
Europe	34,5	37,1	34,6
Moyen-Orient et Asie centrale	45,1	61,0	54,2
Hémisphère occidental	32,7	37,5	48,2
Niveau régional et interrégional	33,9	11,9	18,2
Gestion et administration²	79,2	136,5	130,1
Total des prestations	380,6	424,9	438,4
Total des prestations par département	380,6	424,9	438,4
Département des finances publiques	99,5	100,2	116,9
Département des marchés monétaires et de capitaux ³	127,0	125,7	117,0
Département des statistiques	53,1	54,3	56,3
Institut du FMI	57,0	76,4	78,4
Département juridique	23,5	20,0	26,0
Autres départements ⁴	20,4	48,3	43,8

Source : Bureau de gestion de l'assistance technique du FMI.

Note : Certaines données ont été ajustées rétroactivement pour refléter la modification des définitions.

¹ Une année-personne effective d'assistance technique est de 260 jours.

² Assistance technique indirecte (politique, administration et évaluation de l'assistance technique et autres activités connexes).

³ Au cours des exercices 2005 et 2006, l'assistance technique a été fournie par le Département des systèmes monétaires et financiers, qui a fusionné pendant l'exercice 2007 avec le Département des marchés de capitaux internationaux pour devenir le Département des marchés monétaires et de capitaux.

⁴ Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, Département de la technologie et des services généraux, Bureau de gestion de l'assistance technique, Département financier, Département des ressources humaines et tous les départements géographiques.

financée généreusement par des donateurs bilatéraux et multilatéraux, à raison d'environ 26 % des coûts directs. Cette coopération avec les donateurs extérieurs permet à la fois de démultiplier les ressources intérieures disponibles pour l'assistance technique et d'éviter le chevauchement des efforts.

Le Conseil d'administration ayant approuvé en 2006 les propositions du Groupe de travail sur l'assistance technique concernant la mise en œuvre des recommandations faites en 2005 par le Bureau indépendant d'évaluation dans son rapport sur l'assistance technique⁵⁴, le FMI a conçu une approche stratégique à moyen terme qui intègre étroitement à son processus budgétaire, en fixant des priorités, les besoins des pays et les ressources disponibles pour l'assistance technique. En outre, compte tenu des synergies et des avantages que peut engendrer une approche régionale de l'assistance technique, la stratégie du FMI en la matière est conçue de plus en plus dans cette optique. Les stratégies régionales aident aussi le FMI à définir des priorités et à redéployer ses ressources entre pays voisins en fonction de l'évolution des besoins et des circonstances.

Comme l'a demandé le Conseil d'administration, le FMI continuera à aménager son programme d'assistance technique au cours de l'année à venir afin d'en garantir l'efficacité et l'efficience en améliorant notamment le suivi et l'évaluation (tableau 4.3 du CD). Le Conseil d'administration a aussi mis l'accent sur d'autres aspects de l'assistance technique, qui touchent à son administration et à la gouvernance. Une réflexion a ainsi été engagée pour déterminer comment améliorer l'information sur le coût de l'assistance technique, resserrer les liens avec les donateurs qui contribuent à son financement (tableau 4.3) et s'assurer le concours d'autres donateurs.

L'assistance technique fournie par le Département des marchés monétaires et de capitaux concerne la mise en œuvre des politiques monétaires et de change ainsi que d'autres aspects des activités des banques centrales, la surveillance et la réglementation des marchés financiers, le développement des marchés de capitaux et des autres marchés financiers et la gestion des actifs et de la dette du secteur public. En général, cette assistance consiste à conseiller les banques centrales et les organismes de surveillance financière en ce qui concerne le renforcement des institutions et des politiques et le respect des normes, codes et pratiques internationaux.

Tableau 4.3 Donateurs contribuant au programme d'assistance technique du FMI

	Donateurs
Pays donateurs¹	Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse
Accords de financement collectif	
Centres régionaux d'assistance technique en Afrique (Est et Ouest)	Allemagne, Banque africaine de développement, Canada, Chine, Danemark, Finlande, France, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse
Centre régional d'assistance technique des Caraïbes	Canada, États-Unis, Irlande, Royaume-Uni, Union européenne, Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale, PNUD
Centre d'assistance technique de l'Afrique centrale (AFRITAC Centre)	Allemagne, Banque africaine de développement, Burundi, Cameroun, République du Congo, République démocratique du Congo, France, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, Tchad
Initiative pour la réforme et le renforcement du secteur financier	Banque mondiale, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse
Assistance technique à l'Iraq	Australie, Canada, Inde, Italie, Royaume-Uni, Suède
Centre d'assistance technique au Moyen-Orient	Arabie Saoudite, Banque européenne d'investissement, Égypte, Émirats arabes unis, France, Japon, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Soudan, République du Yémen, Union européenne
Centre d'assistance technique financière du Pacifique	Australie, Banque asiatique de développement, Corée, Japon, Nouvelle-Zélande

¹ Certains donateurs apportent une contribution à la fois à titre individuel et dans le cadre d'accords de financement collectif.

⁵⁴ Le rapport du Groupe de travail peut être consulté à l'adresse www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/071205.htm et le résumé des délibérations du Conseil d'administration, à l'adresse www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05114.htm.

Le plus souvent, elle est assurée par des fonctionnaires détachés du siège de l'institution ainsi que par des experts en missions de courte durée, financés dans bien des cas avec le concours de donateurs. Les conseils sont aussi dispensés, parfois sous forme de séminaires régionaux ou d'ateliers pratiques, par des experts affectés pour de longues durées dans les centres régionaux d'assistance technique du FMI. Parmi les actions d'assistance technique menées pendant l'exercice par le Département des marchés monétaires et de capitaux, on citera le soutien au programme de réforme du secteur financier du Nigéria, l'aide apportée à la banque centrale des Philippines pour qu'elle se dote des moyens d'identifier les risques induits par la complexité des conglomérats nationaux (sur la base, dans ces deux pays, de programmes d'évaluation du secteur financier), les conseils dispensés au Costa Rica, à la République Dominicaine, au Salvador, au Guatemala, au Honduras, au Nicaragua et au Panama, en ce qui concerne la gestion de la dette publique et la réalisation d'une étude diagnostique des marchés de capital-investissement, d'obligations et de titres adossés à des actifs en Amérique centrale⁵⁵.

L'assistance technique et la formation assurées par le Département des finances publiques ont pour but d'aider les pays à améliorer leurs institutions et leurs politiques budgétaires, accroître leur capacité de mise en œuvre et faciliter la surveillance exercée par le FMI. Ainsi, au cours de l'exercice, ce département a dispensé des conseils pour moderniser l'administration fiscale et douanière en Chine, au Mexique et en Turquie; il a continué de conseiller les pays d'Amérique centrale pour améliorer la coordination entre leur politique et leur administration fiscales, et définir un cadre juridique pour une union douanière régionale; il a aidé plusieurs pays sortant d'un conflit, dont l'Afghanistan, le Liban, le Libéria et le Soudan, à reconstituer leur capacité d'administration des recettes; il a mené, avec l'appui de l'AFRITAC Est et du secteur privé, un séminaire sur l'amélioration des services et des voies de recours à la disposition des contribuables comme moyen de renforcer le civisme fiscal; il a passé en revue les politiques fiscales de plusieurs pays, dont le tout dernier membre à avoir rejoint le FMI, le Monténégro; il a répondu à une forte augmentation de la demande de conseils sur l'imposition des ressources de la part de plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud riches en ressources naturelles; et il a assuré des services de conseil dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la réforme des retraites, des cadres de res-



Le professeur Guillermo Calvo, pendant un séminaire qu'il a dirigé à l'Institut du FMI

ponsabilité budgétaire et de la rationalisation des dépenses. En outre, le Département des finances publiques organise et participe à des conférences, séminaires et ateliers conçus pour des pays particuliers, en liaison avec certaines institutions. Ainsi, en mars 2007, il a organisé à Budapest à l'intention des pays européens une grande action régionale d'information sur le renforcement de l'investissement public et la gestion des risques émanant des partenariats public-privé.

Le programme d'assistance technique du Département des statistiques encourage l'utilisation de normes internationalement reconnues pour l'établissement des données, en mettant l'accent sur les projets régionaux et la collaboration avec d'autres donateurs et prestataires. Au cours de l'exercice, il a fourni une assistance technique et dispensé une formation dans un grand nombre de pays membres différents dans le but de concourir à une amélioration durable des systèmes statistiques nationaux. Le travail des centres régionaux d'assistance technique dans le domaine statistique a été entièrement intégré au programme de renforcement des capacités du département, lequel a ainsi effectué 431 missions d'assistance technique pendant l'année, dont 157 dans des pays d'Afrique. Il a aussi dispensé 42 cours de formation en statistiques macroéconomiques par le biais de l'Institut du FMI et de ses centres de formation régionaux, en collaboration avec diverses organisations.

⁵⁵ Bien que le renforcement des capacités représente encore une part substantielle de l'assistance technique dispensée par le Département des marchés monétaires et de capitaux, une place de plus en plus importante est accordée à des domaines plus complexes et spécialisés, tels que le ciblage de l'inflation, les modèles de test de résistance établis de façon empirique et la gestion de portefeuille pour le secteur public.

Au cours de l'exercice, le Département juridique a mené de nombreuses activités d'assistance technique pour aider les pays membres à renforcer leur arsenal juridique, en particulier en ce qui concerne le système financier, la fiscalité et la gestion des finances publiques, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Très sollicité cette année encore dans les domaines traditionnels (activités des banques commerciales, des banques centrales, fiscalité), le département a aussi été amené à traiter de nouveaux dossiers, tels que l'assurance en général, l'assurance des dépôts, les institutions financières non bancaires et les activités bancaires islamiques. Le regroupement au sein du Département juridique des activités touchant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a fait de ce département le plus important fournisseur multilatéral d'assistance technique dans ce domaine. Cette assistance a pris la forme de conseils pour guider la politique des autorités, d'aide à la rédaction de textes de loi et de recommandations pour la création ou le renforcement de cellules de renseignement financier ainsi que d'autres institutions et mécanismes de surveillance. Une formation a aussi été offerte au personnel de ces cellules, de même qu'aux contrôleurs financiers et aux cadres des ministères des finances et de la justice, ainsi qu'aux organismes régionaux calqués sur le Groupe d'action financière (GAFI) pour qu'ils soient mieux à même de mener des évaluations mutuelles de haut niveau. (On trouvera des informations plus détaillées sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au chapitre 2.)

La formation dispensée par l'Institut du FMI

L'Institut du FMI, en collaboration avec les autres départements, offre une formation aux cadres des pays membres dans quatre domaines essentiels : la gestion macroéconomique, les politiques de secteur financier, le budget de l'État et la balance des paiements, y compris le renforcement du cadre statistique, juridique et administratif dans ces domaines. La formation ainsi dispensée bénéficie à plus de 75 % aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les programmes de formation de l'Institut du FMI représentent plus des trois quarts de la formation des cadres assurée par l'institution, y compris dans les centres régionaux d'assistance technique.

Au cours de l'exercice, l'Institut a dispensé 288 semaines de cours, ce qui représente près de 9.400 semaines-participants de formation (voir le tableau 4.4 sur le CD-ROM). Par rapport à l'exercice précédent, le nombre de semaines de cours a progressé

d'environ 1 % tandis que celui des semaines-participants a légèrement diminué, ce qui correspond à une variation normale de la taille moyenne des classes d'une année sur l'autre.

L'exercice a vu l'ouverture du programme de formation conjoint Inde-FMI, qui est le septième du réseau de centres régionaux de formation mis en place par l'Institut du FMI (voir tableau 4.5 sur le CD-ROM). Ce programme de formation a essentiellement pour mission de former des cadres indiens, mais il s'adresse aussi aux cadres d'autres pays d'Asie du Sud et d'Afrique de l'Est.

Grâce aux contributions substantielles apportées par des bailleurs de fond locaux et d'autres donateurs, le développement des centres régionaux de formation a permis d'accroître de 50 % en dix ans la formation offerte par l'Institut du FMI; ils en assurent aujourd'hui la moitié. Cette décentralisation de la formation présente d'autres avantages : elle permet en particulier de mieux adapter les cours aux besoins régionaux et d'encourager la collaboration au sein des régions.

La formation assurée au siège du FMI, à raison d'environ un tiers des semaines-participants durant l'exercice, continue de jouer un rôle important. Il s'agit surtout de cours de longue durée, qui sont plus difficiles à offrir au niveau régional en raison du nombre de fonctionnaires du FMI qu'ils mobilisent, mais des cours moins longs sont aussi offerts au siège lorsque l'Institut n'est pas en mesure de les diffuser largement dans les centres régionaux. Le reste de la formation a eu lieu à l'étranger en dehors du réseau de centres régionaux, essentiellement dans le cadre d'une collaboration permanente entre l'Institut du FMI et des institutions régionales, ainsi que par télé-enseignement.

Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles est confronté le FMI, il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins de formation des pays membres et de veiller à l'actualisation des cursus. Face à cette situation, l'Institut du FMI a accru la charge de travail et réduit les coûts; par ailleurs, les contributions financières apportées par les partenaires à la formation et d'autres donateurs jouent un rôle de plus en plus important.

Le programme de formation de l'Institut du FMI fait régulièrement l'objet de bilans pour veiller à ce qu'il suive l'évolution des besoins des pays membres et appuie les nouvelles initiatives du FMI.