
AFRITAC Centre

Évaluation indépendante à mi-
parcours

Phase II : d'avril 2011 à avril 2014

Volume I : Rapport final
février 2016

REMERCIEMENTS

Nous avons trouvé ce travail sur l'évaluation de la Phase I de l'AFRITAC Centre extrêmement intéressant et gratifiant. Nous avons été impressionnés par l'approche très utile et extrêmement professionnelle de l'équipe du FMI durant cette évaluation à la fois dans le Centre mais aussi au siège, et par la très haute qualité des conseils fournis par l'AFRITAC Centre.

Nous tenons à remercier en particulier M. Olivier Benon, le coordonnateur du Centre de l'AFC, et Mme Najet Tenoutit, l'agent d'AT Senior à l'Institut du FMI pour le développement des capacités, le Département des partenariats mondiaux, pour leurs observations, commentaires et appui avec les dispositions logistiques. Nous savons gré les conseillers résidents chargés des différents projets que nous avons évalués pour leurs observations et commentaires. De plus, notre évaluation a bénéficié considérablement des observations et commentaires faits par les chefs de projet, les agents techniques de référence du Département Afrique du FMI, du Département des finances publiques, du Département des marchés monétaires et de capitaux et du Département des statistiques. Enfin, nous sommes reconnaissants de l'appui fourni par de nombreuses personnes qui nous ont aidés au cours de nos quatre études de cas à la fois à l'AFC et sur le terrain, et aussi par les nombreux homologues de l'AFC ayant répondu aux questionnaires.

Ce rapport contient deux volumes, dont celui-ci est le premier. Le Volume II contient les annexes.

Ce rapport a été produit en anglais et en français. Cette version française du rapport est une traduction de l'original anglais. En cas de litige ou d'incohérence entre les deux versions, la version anglaise fera foi.

TABLE DES MATIERES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	V
RÉSUMÉ	1
1. ÉVALUATION DES RÉSULTATS POUR LE PROGRAMME DE L' AFC.....	4
1.1 INTRODUCTION	4
1.2 CONTEXTE DE L' EVALUATION	4
1.3 ÉVALUATION ET APPROCHE DE NOTATION	5
1.4 PERTINENCE.....	6
1.5 EFFICIENCE	6
1.6 EFFICACITE	7
1.7 DURABILITE	7
1.8 IMPACT.....	7
2. ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE ET DE LA GOUVERNANCE DE L' AFC	8
2.1 APERÇU DE L' AT DE L' AFC ET SEMINAIRES REGIONAUX	8
2.2 PROBLEMATIQUES STRATEGIQUES	9
2.3 LES PROBLEMATIQUES DE GOUVERNANCE ET DU COMITE D' ORIENTATION	14
3. VIABILITÉ DE L' AT	20
3.1 GESTION DES RISQUES LIEE A LA DURABILITE ET AUX REALISATIONS DE L' AT	20
3.2 RENFORCER LES CAPACITES REGIONALES	22
4. ÉVALUATION DES OPÉRATIONS ET DES FINANCES DE L' AFC.....	23
4.1 APERÇU DES OPERATIONS DE L' AFC.....	23
4.2 COMMENTAIRES SUR LE SYSTEME DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS AU NIVEAU DE L' AFC	24
4.3 RAPPORTS ET DIFFUSION DE L' AFC	25
4.4 AUTRES QUESTIONS D' ORDRE OPERATIONNEL.....	28
4.5 EXAMEN DES INFORMATIONS FINANCIERES.....	34
5. EXAMEN DES DOMAINES TECHNIQUES	39
5.1 GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	39
5.2 SUPERVISION BANCAIRE ET STABILITE FINANCIERE.....	45
5.3 ADMINISTRATION DES RECETTES.....	50
5.3.1 ADMINISTRATION FISCALE	51
5.3.2 ADMINISTRATION DOUANIERE	55
5.4 GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	58
5.5 STATISTIQUES MACROECONOMIQUES.....	63

INDEX DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Distribution de l'AT par domaine technique.....	8
Graphique 2 : Distribution de l'AT par pays.....	8
Graphique 3 : Séminaires régionaux dans les domaines techniques	8
Graphique 4 : L'AFC concrétise-t-il les avantages du modèle du CRAT ?	13
Graphique 5 : Efficacité des réunions du CO	15
Graphique 6 : Obstacles principaux pour mettre en œuvre la réforme institutionnelle	20
Graphique 7: Les opinions du CO sur l'établissement de rapports de l'AFC	26
Graphique 8 : Opinions du CO sur la diffusion.....	27
Graphique 9 : Prestation d'AT prévue par rapport à celle réellement fournie par domaine.....	31
Graphique 10 : Utilisation du temps par le coordonnateur du Centre.....	31
Graphique 11 : Mandat des conseillers résidents depuis 2007.....	32
Graphique 12 : Budget par rapport aux dépenses réelles.....	35
Graphique 13 : Structure de financement de l'AFC.....	37

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition de la durée des missions et de l'utilisation des experts à court terme	28
--	----

INDEX DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Chiffres clés de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT.....	17
Encadré 2 : Chiffres clés de l'enquête auprès des participants aux séminaires régionaux	19
Encadré 3 : Études de cas sur la GFP - Maquettes budgétaires nationales au Gabon et au Congo	43
Encadré 4 : Études de cas – Supervision bancaire dans la BEAC/COBAC et au Burundi.....	48
Encadré 5 : Renforcement de la coopération entre les administrations fiscales et douanières.....	54
Encadré 6 : Étude de cas sur la gestion de la dette publique - Cameroun	62

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFC	AFRITAC Centre
Afd	Agence française de développement
AFR	Département Afrique, FMI
AFRISTAT	Observatoire économique et statistique d'Afrique Subsaharienne
AFRITAC	Centre d'assistance technique d'Afrique
AT	Assistance technique
BAD	Banque Africaine de développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement, Cameroun
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CNDP	Comité national de la dette publique, Cameroun
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CO	Comité d'orientation
COBAC	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
COREF	Comité d'orientation de la réforme des finances publiques
Critères du CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE, critères pour évaluer l'aide au développement
CS-DRMS	Système de comptabilisation et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth
DfID	Département du Royaume-Uni pour le développement international
DSRP	Document complet de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FoHBAC	Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Gestion des finances publiques
IFRS	Normes internationales d'information financière
JSA	Compte géré par le Japon pour les activités sélectionnées du FMI
LOFIP	Loi organique des Finances publiques
MCM	Département des marchés capitaux et monétaires
NSR	Notes de stratégie régionale du FMI
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAMFIP	Projet d'appui à la modernisation des finances publiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RCA	République Centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UE	Union européenne

RÉSUMÉ

Notre conclusion générale de l'évaluation à moyen terme de la deuxième phase de l'AFRITAC Centre est que, malgré un environnement difficile, le Centre s'est fortement appuyé sur les bases construites lors de la phase précédente. Il répond aux besoins importants de ses pays membres et a introduit plusieurs initiatives innovantes pour mettre au point des réformes durables dans des domaines clés de gestion macroéconomique. Nos notations du programme et des domaines techniques reflètent les progrès réalisés dans la gestion, les opérations et les modalités de prestation d'AT que l'AFC a mis en œuvre pendant la période à l'examen. Nous sommes conscients que, tout récemment, la direction du Centre a entrepris davantage d'actions dans plusieurs domaines et que, si l'examen avait inclus une évaluation de ces initiatives, les résultats de l'évaluation auraient certainement été plus positifs encore.

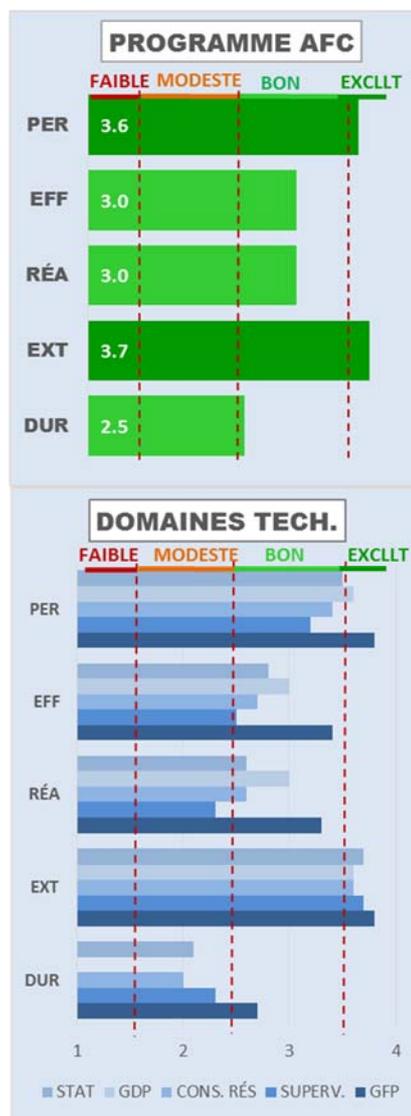
La qualité de la pertinence du programme de l'AFC a été évaluée comme étant excellente¹, confirmant sa cohérence avec le Document-programme et les besoins des pays membres. L'AFC a considérablement amélioré sa coordination avec les prestataires d'AT, bien que la politique liée à la diffusion de rapports d'AT continue à poser obstacle. La qualité de l'efficacité du programme a été évaluée comme étant bonne, reflétant l'administration et les processus solides au Centre. Toutefois, des coûts élevés de fonctionnement à Libreville et des opérations en sous-régime en raison d'insuffisance de financement ont engendré des frais généraux relativement élevés. Les annulations et reports en raison de problèmes de sécurité et d'autres raisons ont aussi eu un effet sur l'efficacité. La surveillance et le suivi sont solides, notamment pour les projets à long terme et multi-missions. Le système de gestion axée sur les résultats de l'AFC est robuste et bien utilisé pour l'établissement de rapports et le suivi de la mise en œuvre de projet.

Nous avons évalué la qualité du programme comme étant bonne pour les réalisations et excellente pour les extrants. De manière générale, l'AFC a produit certaines réalisations importantes et a accompli de grands progrès sur d'autres objectifs, bien que les réalisations aient divergé entre les domaines techniques. Les rapports et les ateliers d'AT fournis ont constamment été de très bonne qualité. La qualité de la durabilité a été jugée comme étant bonne, bien que l'environnement des pays membres de l'AFC pose des obstacles et risques considérables dans ce domaine. Plusieurs initiatives innovantes pour renforcer la capacité locale développées par l'AFC ont contribué à une notation plus élevée de la soutenabilité que celle reflétée dans les évaluations thématiques.

Pour ce qui est des domaines techniques :

- La GFP a représenté presque 40 % des attributions de ressources pendant la période à l'examen et a obtenu de très bons résultats. Elle fournit un appui essentiel vers la mise en œuvre de directives de la CEMAC et aide également le Burundi et la RDC à l'instauration de législations parallèles. Nos études de cas sur la GFP au Gabon et au Congo ont mis en évidence une approche à la prestation d'AT très efficace, qui permettra d'obtenir des résultats solides.

¹Excellente : tous ou pratiquement tous les objectifs ont été atteints ; bon : une majorité des objectifs a été atteinte ; modeste : peu ou une minorité d'objectifs ont été atteints ; faible : très peu d'objectifs ont été atteints.



- La supervision bancaire et stabilité financière n'a pas obtenu d'aussi bons résultats dans notre évaluation. L'année sans conseillers résidents a eu un effet négatif sur l'AT dans ce domaine technique bien que l'action corrective de la direction de l'AFC a atténué les problèmes. Les travaux revus dans nos études de cas, sur l'adoption de plusieurs législations et réglementations à la CEMAC et au Burundi, bien qu'intégrant des conseils de grande qualité, ont été perturbés par des retards prolongés dans les approbations ; en conséquence, très peu de réalisations ont, été obtenues.
- Dans le domaine des statistiques, des comptes annuels ont été publiés dans plusieurs pays, ce qui améliorera considérablement l'information rendue disponible pour les décideurs politiques. Toutefois, la faible capacité et gestion des nombreux bureaux statistiques a provoqué des retards et il sera très difficile de maintenir les résultats atteints jusqu'à présent.
- Les travaux de l'administration des recettes se sont principalement concentrés sur l'imposition. S'agissant des douanes, le FMI développe déjà un programme important d'appui aux pays de la CEMAC. L'objectif principal a été de renforcer les administrations de la TVA et de grands progrès sont réalisés, même si la mise en œuvre est plus lente que prévue.
- L'AT pour la gestion de la dette publique a commencé pendant l'année fiscale 2014 après deux années de pause en raison de l'insuffisance des ressources. Les principaux travaux ont été réalisés sur l'évaluation des besoins d'AT, la formation et certains conseils pour l'organisation des bureaux de gestion de la dette. Nous avons appris que des réalisations ont été atteintes dans le domaine des titres de dettes publiques après la période à l'examen.

Recommandations

1. Le Document-programme de la prochaine phase de l'AFC devrait fournir une stratégie pour chaque pays en traitant des différents domaines techniques. La stratégie devrait être intégrée dans les objectifs de GAR et les affectations des fonds. Un rapport d'achèvement du programme devrait être préparé à la fin de la phase actuelle afin de fournir la base pour la stratégie de la phase trois. (Priorité : élevée)
2. L'efficacité du CO devrait être renforcée en se concentrant davantage sur les problématiques stratégiques durant les réunions, en améliorant la continuité des participants, en accordant un rôle plus actif aux membres du CO pour mettre en œuvre l'AT de l'AFC dans leurs pays et en renforçant leur rôle central. L'AFC devrait fournir un appui approprié aux membres du CO pour que cela se concrétise. (Priorité : élevée)
3. Nous recommandons que le FMI mette au point les systèmes informatiques du siège proposés afin de fournir une information à la fois financière et qualitative sur la performance d'AT, et ce, après avoir pris en compte les besoins en informations de toutes les parties prenantes des CRAT, tout en s'assurant de fournir en particulier des données désagrégées pour les pays, ainsi que pour les projets et ateliers d'AT individuels. (Priorité : élevée)
4. L'AFC devrait renforcer sa GAR en établissant un meilleur lien entre les réalisations et l'AT, avec une définition mieux ciblée du risque et tout en s'assurant que les cadres logiques couvrent l'ensemble de la chaîne de résultats. (Priorité : moyenne)
5. L'AFC devrait renforcer davantage son système d'établissement de rapports au Comité d'orientation en réduisant le volume d'informations fournies, en explorant les options pour consolider l'information, en fournissant les résultats qui sont plus directement liés à l'assistance technique de l'AFC, en soulignant les raisons spécifiques pour lesquelles des objectifs n'ont pas été atteints et en présentant des indicateurs clés de performance. (Priorité : élevée)

6. Le CO devrait examiner en détail les besoins des bailleurs de fonds pour pouvoir accéder aux rapports de l'AFC, les entraves que rencontrent les bénéficiaires et l'AFC pour les partager, et devrait s'accorder sur une approche qui faciliterait le partage de tels rapports dans le cadre de la politique actuelle de diffusion du FMI. Les informations sur le processus facilité de partage des informations devraient être partagées dans l'ensemble des comités d'orientation des CRAT. (Priorité : élevée)
7. L'Institut pour le développement des capacités devrait revoir ses pratiques budgétaires pour refléter ses dépenses réelles annuelles et par catégorie pour les budgets des années à venir, et développer des liens plus solides entre les budgets financiers et les attributions de ressources envisagées dans les plans de travail. (Priorité : élevée)
8. L'Institut pour le développement des capacités en partenariat avec l'AFC devrait, tout au début du prochain cycle de financement, chercher à concrétiser les manifestations d'intérêt des bailleurs de fonds internationaux pour s'assurer de la viabilité de la prochaine phase. Les pays membres devraient arriver à une décision formelle sur les mécanismes au sein des pays qui garantirait que les fonds sont consacrés à respecter les engagements de financement avec l'AFC. (Priorité : élevée)
9. L'AFC et le FMI devraient collaborer avec l'AFRITAC Est pour lui transférer la responsabilité de l'AT et la formation sur la supervision du secteur financier du Burundi. (Priorité : élevée)
10. L'AFC, en partenariat avec le FMI, devrait examiner d'autres options stratégiques pour que les pays membres de l'AFC jouissent d'un meilleur accès aux connaissances spécialisées du Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion de la richesse en ressources naturelles, en fonction de l'intérêt des pays membres et de la disponibilité des ressources de l'AFC. (Priorité : moyenne)

1. ÉVALUATION DES RÉSULTATS POUR LE PROGRAMME DE L' AFC

1.1 INTRODUCTION



Notre conclusion générale de l'évaluation à moyen terme de la deuxième phase de l'AFRITAC Centre est que, malgré un environnement difficile, le Centre a fortement renforcé ses activités d'AT et ses ateliers par rapport à la phase précédente. Il répond à des besoins importants de ses pays membres et a introduit plusieurs initiatives innovantes pour mettre au point des réformes durables dans des domaines clés de gestion macroéconomique. Nos notations du programme et des domaines techniques sont généralement plus élevées que lors de l'évaluation de l' AFC de 2009, qui a été réalisée relativement tôt après la création du programme. Ces notations reflètent les progrès réalisés dans la gestion, les opérations et les modalités de prestation d'AT que l' AFC a mis en œuvre

pendant la période à l'examen et qui a eu lieu jusqu'au mois d'avril 2014. Nous sommes conscients que, dernièrement, d'autres actions ont été prises par la direction du Centre, comme souligné dans les sections correspondantes du rapport, et que si l'examen avait inclus une évaluation de ces initiatives, les résultats de l'évaluation auraient été encore plus positifs.

Cette section fournit un aperçu du contexte de l'évaluation et un résumé de la méthodologie appliquée. Cette dernière est traitée plus en détails dans l'annexe 2 du Volume II de ce rapport. Les sections 1.4 à 1.8 résument la principale logique qui réside derrière les notations des critères du CAD pour le programme de l' AFC. Ces questions sont traitées plus précisément dans les sections 2 et 4. La section 5 traite de l'évaluation des domaines techniques individuels.

1.2 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

L' AFC a été établi en novembre 2007 afin de renforcer les capacités institutionnelles et humaines des gouvernements dans la gestion efficace des finances publiques, la surveillance des systèmes financiers robustes et l'élaboration des statistiques macroéconomiques fiables dans huit pays d'Afrique centrale.² Le programme est actuellement dans sa deuxième phase, qui a commencé en avril 2011. La période initiale de cinq ans pour la deuxième phase a été prolongée de 18 mois. La phase actuelle avait un budget initial de 49,6 millions de dollars américains. Le budget opérationnel actuel pour cette phase est de 29,6 millions de dollars américains. L'organisation et les opérations du Centre se basent sur le modèle des CRAT du FMI³. L' AFC est financé par une conjonction de pays membres et de bailleurs de fonds⁴.

L'évaluation à moyen terme, qui est fournie dans les modalités et conditions établies par l' AFC, vise à évaluer entre autres l'efficacité et la soutenabilité de l'AT de l' AFC, la mesure dans laquelle l'AT de l' AFC a entraîné des résultats tangibles et atteint des objectifs de manière efficace et efficiente, et à quel point l' AFC bénéficie des avantages liés au modèle du CRAT et formule des recommandations pour encourager des améliorations. Les termes de référence de l'évaluation prévoient que les conclusions de l'évaluation orienteront les échanges sur les opérations à venir de l' AFC.

²Burundi, Cameroun, République Centrafricaine (RCA), République du Congo (Congo), Guinée équatoriale, Gabon, République démocratique du Congo (RDC) et Tchad.

³ Voir <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/afritac.htm>

⁴Les bailleurs de fonds sont la Banque africaine de développement, l'Australie, le Canada, la Chine, la Banque européenne d'investissement, l'Union européenne, la France et l'Allemagne.

Le public principal de l'évaluation est les pays membres de l'AFC et les bailleurs de fonds. De plus, l'AFC et la direction du FMI pourraient être intéressés, particulièrement pour ce qui est des conclusions et recommandations. L'évaluation intéressera aussi certainement un plus grand lectorat impliqué dans la prestation d'AT et la mise en œuvre de réformes dans des domaines qu'elle traite.

1.3 ÉVALUATION ET APPROCHE DE NOTATION

Notre évaluation du programme sur la base des critères du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement (critères du CAD) repose sur nos conclusions et évaluations pour les différents domaines techniques ainsi que sur les conclusions au niveau du programme. Ces conclusions se sont basées sur les questions d'évaluation essentielles présentées dans les termes de référence de l'évaluation, qui sont incluses dans l'Annexe 1 du Volume II de ce rapport. Le système de notation⁵, qui a été convenu durant la phase initiale de l'évaluation, est fourni dans l'Annexe 2 du Volume II, qui met également en lumière les activités que nous avons entreprises.

Étant donné la nature des activités de l'AFC et la portée de l'évaluation, une approche qualitative plutôt que quantitative a été adoptée. Notre évaluation a été menée à différents niveaux : a) la stratégie générale du programme et les systèmes d'opération et processus du Centre ; b) les stratégies techniques et les approches de prestation d'AT ; et c) une sélection des interventions individuelles d'AT et des ateliers. Dans la réalisation de notre examen, nous nous sommes reposés sur un ensemble de sources d'information, dont la documentation, les entretiens et les enquêtes. Nous avons utilisé plus d'une source d'information pour évaluer chaque question d'évaluation essentielle dans la mesure du possible. Les informations documentées ont fait l'objet d'une plus grande attention de notre part et nous les avons complétées par nos analyses de données. Les entretiens et enquêtes ont été utilisés principalement pour appuyer les informations documentées ou pour évaluer les questions d'évaluation essentielles là où les informations documentées ne sont pas pertinentes (telles que les opinions) ou là où il y a des lacunes dans les données. Les entretiens ont inclus les bénéficiaires d'AT, ainsi qu'un ensemble d'autres prestataires d'AT actifs dans des domaines et pays où l'AFC opère. Les incohérences détectées ont fait l'objet d'enquêtes. Les enquêtes ont été utilisées pour l'analyse, mais étant donné la petite taille des échantillons (notamment lorsque les réponses sont ventilées en plusieurs sujets et pays), elles n'ont pas été la principale source d'informations.⁶ En examinant les réponses de l'enquête, nous avons aussi pris en compte la force relative des réponses, par exemple, la proportion de personnes approuvant ou approuvant vivement une affirmation. Enfin, le rapport a été revu par un expert indépendant de l'équipe de l'évaluation de l'AFC.

Le système de notation adopté suit ce système pour les évaluations récentes d'AFRITAC Est et Ouest et CAPTAC-DR. L'évaluation de 2009 des AFRITAC a soupesé les différents scores pour les critères du CAD au sein des sujets et entre eux pour atteindre des scores consolidés pour chaque domaine technique et CRAT. Nous avons mis en lumière nos réserves sur l'application de pondérations dans notre rapport initial et aussi dans l'Annexe 2. Néanmoins, nous avons présenté dans l'Annexe 6 les poids et notations pondérés de chaque domaine technique et du programme de l'AFC pour que les résultats de cette évaluation soient comparés avec ceux des évaluations de 2009.

En arrivant à la notation du programme de l'AFC dans son ensemble, nous avons pris en compte la performance des domaines techniques. Parallèlement, plusieurs questions d'évaluation essentielles concernent directement le Centre, notamment la conception et mise en place de la gestion et des systèmes d'opération, la GAR, le Comité d'orientation (CO), la gouvernance de l'AFC, et les attributions des ressources d'AT entre les domaines techniques pour atteindre les objectifs au niveau du programme. Bien qu'ayant un effet indirect sur la performance et donc les

⁵ Excellent (EXCLLT) : Tous ou pratiquement tous les objectifs ont été atteints. >3,5-4,0 ; bon : une majorité des objectifs a été atteinte. >2,4-3,5 ; modeste (MODST) : peu/une minorité des objectifs ont été atteints. 1,5-2,4 ; faible : très peu d'objectifs ont été atteints. 1,0->1,5

⁶ Les taux de réponse étaient les suivants : enquête sur les bénéficiaires d'AT : 19 invités sur 88 (22 %) ; ateliers régionaux : 77 sur 220 (35 %) et membres du Comité d'orientation : 9 réponses sur 22 invités, quatre pays membres et cinq représentant les institutions des bailleurs de fonds (trois de ces dernières provenant de la même institution).

notations des domaines techniques, nous pensons que le Centre joue un rôle central dans la création d'un cadre pour les activités d'AT et, par conséquent, notre notation du programme dans son ensemble diffère de la somme des notations des domaines techniques.

1.4 PERTINENCE

La qualité de l'AFC a été évaluée comme étant excellente, avec un score de 3,6. Cette notation reflète un niveau élevé de cohérence du programme d'AT et des activités d'atelier comme indiqué dans les plans de travail annuels. Nous estimons que l'AFC répond aux besoins prioritaires de ses pays membres et que ses travaux ciblés sur le pays et la région sont étroitement alignés et fournissent un appui important aux programmes de réformes prioritaires respectifs. Des améliorations significatives ont été réalisées pour coordonner les travaux de l'AFC avec les partenaires de développement, bien que la politique de diffusion de l'information du FMI constitue un obstacle à une coopération améliorée et est à l'origine de frustrations parmi les homologues. La coordination et la complémentarité avec le siège est solide, même si nous avons l'impression que les pays membres de l'AFC pourraient potentiellement bénéficier davantage de la collaboration stratégique avec les initiatives du siège comme le Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion de la richesse en ressources naturelles et les programmes du FMI visant les États fragiles. Le comité d'orientation joue un rôle important pour approuver le programme de travail et certains bailleurs de fonds fournissent une plateforme pour soulever des problématiques bilatérales. Toutefois, son rôle en tant qu'organe de gouvernance stratégique de l'AFC pourrait être amélioré encore davantage. Nous estimons que l'AFC dans son rôle de prestataire d'AT établissant un avantage comparatif clair est généralement positif, bien que la position varie quelque peu entre les domaines techniques et les caractéristiques. Par exemple, l'AFC est considéré comme étant un fournisseur important de conseils techniques de GFP, mais n'avait pas établi un tel rôle dans le domaine de la supervision bancaire et la stabilité financière, pendant la période à l'examen. Parallèlement, l'AFC est perçu comme un organe fournissant des conseils techniques rigoureux, mais ceci en moindre mesure pour ce qui est de mettre en place des réformes durables.

1.5 EFFICIENCE

Nous avons évalué la qualité de l'efficacité de l'AFC comme étant bonne, avec un score de 3,0, qui est une note figurant au milieu de notre échelle de notation. Le programme est bien géré au niveau du Centre, avec des procédures administratives efficaces et des tenues de registres facilitant les suivis et remises de documents. Le coordonnateur du Centre et les conseillers résidents offrent également un bon niveau d'appui. Toutefois, les systèmes et processus du siège du FMI, qui sont fragmentés et peuvent varier d'un département à l'autre provoquent des insuffisances. Les plans de travail sont généralement respectés, mais certaines missions ont été annulées en raison des problèmes de sécurité et d'autres perturbations (comme en RCA) et dans certains domaines, comme lorsque les homologues d'AT ont demandé des reports de mission. L'AFC redéploie des ressources le cas échéant, mais il y a encore un net écart entre les missions planifiées et réelles. Il est difficile de déterminer précisément l'efficacité des coûts du programme, mais nous évaluons que les frais généraux sont relativement élevés par rapport à d'autres programmes, en partie en raison des coûts de fonctionnement importants à Libreville, et aussi en raison des activités en sous-régime pendant la phase dû à l'insuffisance des financements. La surveillance et le suivi sont solides pour les projets multi-missions, mais ont tendance à être faibles pour les projets ponctuels, où la mise en œuvre ne fait pas toujours l'objet d'un suivi lorsque le projet a été terminé. Comme indiqué précédemment, les retards réels et/ou perçus pour diffuser les rapports d'AT continuent d'être une source de frustration majeure pour les autres prestataires d'AT. Plusieurs exemples dans les domaines techniques montrent que l'AFC a collaboré avec d'autres prestataires d'AT pour tirer parti de leur AT, bien que le nombre de fois où l'AFC prend l'initiative de se manifester et d'assurer une AT complémentaire pour combler les manquements et renforcer son AT est plus limité.

1.6 EFFICACITE

Nous évaluons les extrants comme étant excellents, avec un score de 3,7. La qualité des réalisations a été évaluée comme figurant au milieu de la tranche des bons résultats, avec un score de 3,0. Notre examen des rapports d'AT et des présentations utilisées dans les ateliers appuie systématiquement notre évaluation des extrants jugés de très bonne qualité, techniquement solides, pertinents et orientés sur la mise en œuvre. Les réalisations et mises en œuvre de conseils ont toutefois été différentes entre les différents domaines techniques et pays, et ce, parfois, de façon considérable. Ces différences ont été soulignées plus en détails dans la section 5 de nos études de cas. Les réalisations de la GFP, en particulier, ont été relativement solides et, vu que ce domaine technique représente presque la moitié de la prestation d'AT de l'AFC, elles ont influencé la notation générale du programme. L'AT et la formation sont généralement bien intégrées. Cela est notamment le cas lorsque des ateliers nationaux sont organisés pour compléter l'AT fournie pendant les missions. L'AFC utilise une forte proportion d'experts à court terme provenant d'Afrique sub-saharienne bien qu'il a indiqué ne pas avoir été en mesure de faire de même pour la supervision bancaire et stabilité financière en raison, d'après ce que nous comprenons, du manque de disponibilité. En outre, l'AFC a lancé plusieurs activités innovantes : comme la création de forums pour les fonctionnaires de la GFP et des douanes, l'utilisation des modèles de l'AT en GFP et de réforme mis au point dans un pays pour les appliquer dans un autre, la promotion d'un programme de maîtrise en GFP et l'organisation d'ateliers de sensibilisation pour les parlementaires. La disponibilité du financement pour cinq ans devrait permettre une planification à long terme, mais la phase actuelle de l'AFC a été freinée par les contributions impayées de certains membres. Cela a impliqué que certains fonds alternatifs de bailleurs de fonds ont dû être identifiés et sécurisés, nuisant ainsi à la planification du programme de travail et à sa prestation. Le cadre de la GAR mis au point par le Centre est solide et utilisé pour l'établissement de rapports et la planification. Nous avons suggéré que quelques améliorations y soient apportées, par exemple, en perfectionnant les rapports avec l'AT et en s'intéressant à l'ensemble du plan d'action requis pour parvenir à des réalisations.

1.7 SOUTENABILITE

Nous avons évalué la qualité de l'AFC comme étant bonne, avec un score de 2,5. Les pays membres de l'AFC souffrent de plusieurs faiblesses qui nuisent potentiellement à leur capacité à absorber l'AT et à maintenir les réformes. Parmi ces insuffisances figurent : la faible capacité du gouvernement, la forte corruption, la faiblesse de l'état de droit, et un engagement inégal face aux réformes. Nombre de ces facteurs contribuent à une mauvaise gestion dans les institutions bénéficiaires d'AT, provoquant une inadaptation ou une rotation importante du personnel qualifié. L'absence de systèmes informatiques appropriés peut constituer un obstacle supplémentaire. Certains domaines techniques, comme les statistiques et l'administration des recettes sont particulièrement vulnérables à ces faiblesses. L'AFC gère attentivement ces risques dans la mesure du possible. Par exemple, l'AT est écourtée lorsque les pays ne font pas preuve de volonté pour mettre en œuvre les conseils. De plus, l'AFC s'est associé dans certains cas avec d'autres prestataires d'AT plus équipés pour fournir un appui au renforcement des capacités à long terme. Ces facteurs, de pair avec les mesures prises par l'AFC pour développer la soutenabilité parmi les membres ont contribué à l'attribution d'une bonne note générale pour ce critère.

1.8 IMPACT

Les travaux de l'AFC ont clairement un impact dans certains domaines. Parmi ceux-ci, il y a, par exemple, les travaux de la GFP au Gabon et au Congo, ainsi que les travaux pour actualiser les comptes nationaux dans certains pays. Toutefois, pour fournir un impact significatif au niveau macroéconomique, un travail de suivi plus considérable est nécessaire, à la fois de la part de l'AFC mais aussi d'autres bailleurs de fonds et des membres du gouvernement, et ce, pour une période prolongée. Nous avons souligné les domaines potentiels d'impact pour les différents domaines techniques dans la section 5.

2. ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE ET DE LA GOUVERNANCE DE L' AFC

2.1 APERÇU DE L' AT DE L' AFC ET SEMINAIRES REGIONAUX

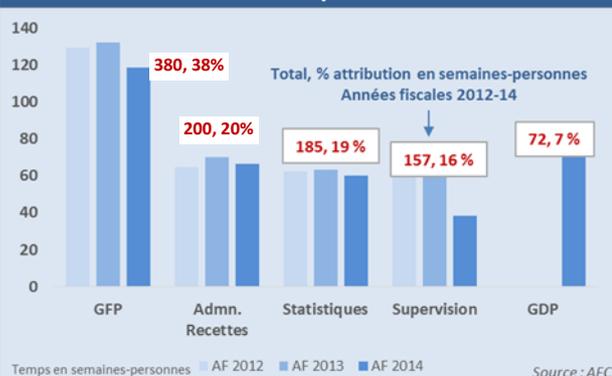
Les graphiques 1 et 2⁷ ci-contre montrent la répartition de l'AT de l'AFC par domaine technique et pays. Les attributions thématiques pour la phase actuelle bénéficient des intrants du siège du FMI mais suivent essentiellement les enseignements tirés de la première phase du programme et les développements durant la phase actuelle. Le programme de l'AFC s'est adapté :

- aux besoins changeants d'AT des pays membres ;
- aux changements du contexte financier global ;
- à l'expérience de l'AFC pour rendre opérationnelle la collaboration institutionnelle avec les partenaires d'AT comme la BAD, l'AFRISTAT, l'UE et l'Agence allemande de coopération internationale ;
- à la disponibilité des ressources pour l'AT de l'AFC ;
- à la situation de sécurité changeante dans des pays tels que la République centrafricaine (RCA).

Les conclusions de l'évaluation indiquent que le portefeuille d'AT de l'AFC répond à des besoins prioritaires de ses pays membres. La GFP est le sujet le plus important représentant 38 % du total de l'AT de l'AFC durant la phase actuelle, bien que cette part ait diminué à 33 % durant l'année fiscale 2014. L'année fiscale 2014 a connu un changement des parts relatives de tous les domaines techniques en raison de l'introduction d'une AT dans le domaine la gestion de la dette publique, qui a absorbé un cinquième du total de l'appui de l'AFC. L'AT dans ce domaine n'a pas pu être fournie plus tôt au cours de la phase 2 en raison de financements limités.

En matière de distribution géographique, la plus grande portion d'AT de l'AFC (22 %) a été destinée aux activités régionales. Ces travaux sont importants, bien qu'une faible capacité et une progression lente dans les institutions régionales aient parfois limité les réalisations atteintes pendant la période à l'examen. Au niveau des pays, le Burundi, le Congo, la RDC et le Gabon ont été les plus grands bénéficiaires, représentant conjointement pratiquement la moitié du portefeuille. À l'autre bout du spectre, la Guinée équatoriale ne s'est guère intéressée à l'appui de l'AFC. Ce pays a reçu moins de 4 % du

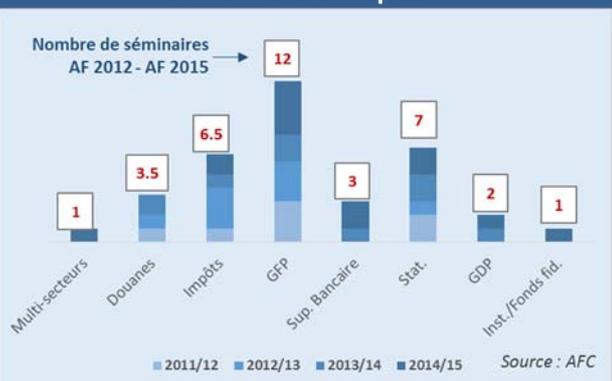
Graphique 1 : Distribution de l'AT par domaine technique



Graphique 2 : Distribution de l'AT par pays



Graphique 3 : Séminaires régionaux dans les domaines techniques



⁷ Les graphiques utilisent les codes de pays et les regroupements régionaux établis par le FMI. Voir <https://www.imf.org/external/np/sta/cdis/pdf/060508g.pdf>. Pour les secteurs, GDP= gestion de la dette publique ; GFP = Gestion des finances publiques ; Institut = Institut pour le développement des capacités du FMI ; Fonds = Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion des ressources naturelles.

total de l'AT, principalement dans le domaine des statistiques et un peu en GFP. Parallèlement, la RCA a reçu en moyenne environ 9 % de l'AT de l'AFC. Étant donné l'instabilité politique récente, le pays a vu la part de l'appui de l'AFC chuter à pratiquement zéro durant l'année fiscale 2014. L'AFC a indiqué que l'engagement avec la Guinée équatoriale a évolué considérablement depuis la période à l'examen, à la suite d'une plus grande implication du coordonnateur du Centre avec les autorités nationales. De même, nous croyons savoir que l'engagement de l'AFC avec la RCA a augmenté durant l'année fiscale 2015.

Les pays membres ont des niveaux de sophistication disparates en fonction des sujets, avec des programmes de réformes situés à divers niveaux de développement dans les différentes institutions. L'AFC mixte des appuis d'AT adaptés en fonction des pays et des ateliers régionaux. Ces derniers offrent une plateforme pour les pays les plus avancés pour partager leurs expériences avec leurs pairs. En échange, l'AT spécifique au pays répond aux besoins nationaux. Les pays peuvent ainsi évoluer à leur propre rythme. L'AT et les ateliers visant à appuyer les objectifs régionaux renforcent l'AT et les ateliers spécifiques au pays.

Conformément à sa forte orientation régionale, l'AFC a organisé un nombre important d'ateliers régionaux pendant la période à l'examen (environ six par an en moyenne). Les séminaires ont traité de tous les domaines techniques de l'AFC, se concentrant à chaque fois sur un aspect technique spécifique pertinent pour les pays membres. Une analyse plus approfondie de ces formations est fournie dans la section 2.3 ci-dessous.

2.2 PROBLÉMATIQUES STRATÉGIQUES

Cohérence avec le Document-programme

Le Document-programme de l'AFC de février 2010 pour la phase actuelle prévoyait de lever 49,6 millions de dollars américains pour cinq années entre 2010 et 2014. Seuls 30,8 millions de dollars américains ont été promis à l'origine, bien que ce total se soit élevé à 50,4 millions de dollars américains⁸ dès le 31 décembre 2014. Toutefois, la contribution effective totale reçue en dernière date ne représentait que 29,9 millions de dollars américains. Ces fonds manquants par rapport au budget ciblé initialement ont eu un effet négatif sur la capacité de l'AFC à mettre en œuvre la totalité du programme dans le Document-programme. Les questions financières sont traitées plus en détail dans la section 4.5.

Les activités techniques de l'AFC abordées dans le Document-programme ont été présentées dans leurs grandes lignes, le point de départ étant les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), complétées, le cas échéant, par les stratégies de réformes sectorielles. Elles ont envisagé une continuation des travaux initiés dans les pays membres pendant la première phase, avec certains changements, par exemple avec la proposition de recruter un conseiller résident spécialisé dans les douanes. En outre, le programme a envisagé de répondre aux conclusions de l'évaluation externe de 2009 en accroissant les travaux avec les institutions régionales, en améliorant la coordination avec les bailleurs de fonds, en renforçant l'intégration avec les activités de prêts et de surveillance du FMI et en améliorant les résultats ciblés sur la gestion. Notre évaluation fait valoir que des améliorations ont été réalisées dans tous ces domaines. Le cadre logique inclus dans le Document-programme a été rédigé dans ses grandes lignes et ne peut être utilisé à lui seul pour fournir des directives sur les activités de l'AFC. Comme indiqué plus loin dans le rapport, ce cadre logique a été actualisé depuis.

Les activités de la deuxième phase de l'AFC ont été jusqu'à présent généralement conformes aux objectifs définis dans le Document-programme. Toutefois, l'insuffisance considérable de financement au début de la phase a nuit à la mise en œuvre du programme, par exemple, l'AT de la gestion de la dette publique a dû être interrompue et n'a repris qu'en janvier 2013. Un programme d'assistance technique régional du FMI au profit des administrations douanières de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) financé par le gouvernement du Japon JSA (« Japan administered account for selected fund activities », a limité les activités d'AT d'AFC dans ce

⁸ Dont 5,4 millions de dollars américains de l'UE attendant actuellement d'être signés.

domaine. Dans les domaines techniques, des changements ont été réalisés pour se concentrer sur les besoins émergents. Par exemple, en matière de supervision du secteur financier, la microfinance a été remplacée par la stabilité financière. Les plans de travaux annuels, approuvés par le Comité d'orientation (CO), optimisent les ressources de l'AFC disponibles en fonction de la réalisation progressive des objectifs et activités fixés dans le Document-programme pour répondre aux besoins des membres de l'AFC et aux objectifs du FMI. Le Document-programme a déterminé certains indicateurs de réussite vérifiables pour chaque domaine technique. Ceux-ci ont été remplacés par d'autres indicateurs plus concrets dans le cadre logique actuel de l'AFC. Nous les commenterons séparément dans la section 4.2.

Nous pensons que le Document-programme pour la prochaine étape de l'AFC pourrait être plus utile s'il présentait une stratégie pour les différents domaines techniques et pays individuels, en intégrant une flexibilité appropriée pour les besoins d'AT spécifiques et pour répondre aux événements imprévus. Les objectifs et indicateurs des réalisations de la GAR pourraient être alignés sur les objectifs stratégiques du prochain cycle. En outre, le budget pourrait être lié aux ressources nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie. Les plans de travaux annuels pourraient ensuite se concentrer sur la mise en œuvre de la stratégie et souligner toute variation qui en dérive. Une proportion déterminée du budget annuel pourrait être mise de côté afin de répondre aux besoins d'AT appropriés. En outre, un rapport d'achèvement du programme devrait être préparé à la fin de la phase

actuelle pour mettre en lumière le déploiement de fonds, de réalisations, d'enseignements appris et des travaux clés. En plus de répondre aux objectifs de responsabilité et d'objectifs d'apprentissage, le rapport d'achèvement fournirait la base de la stratégie et l'approche pour la phase suivante.

RECOMMANDATION 1

Le Document-programme de la prochaine phase de l'AFC devrait fournir une stratégie pour chaque pays en traitant des différents domaines techniques. La stratégie devrait être intégrée dans les objectifs de la GAR et les affectations des fonds. Un rapport d'achèvement du programme devrait être préparé à la fin de la phase actuelle afin de fournir la base pour la phase trois de la stratégie.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Satisfaire les priorités des pays membres

De concert avec les autres CRAT, le mécanisme de planification d'AT de l'AFC cherche principalement à répondre aux besoins des institutions homologues. Comme l'a indiqué une personne répondant au questionnaire sur l'AT, le programme de travail dans cette institution « s'applique d'une manière consensuelle avec l'AFC, en se basant sur l'évaluation antérieure des besoins et la création d'une feuille de route ». Pratiquement 95 %⁹ des 19 personnes interrogées durant cette enquête ont exprimé leur accord (68 % ont indiqué qu'elles approuvaient vivement) avec l'affirmation selon laquelle « la demande d'assistance technique de l'AFRITAC Centre devait les aider à mettre en œuvre une priorité ou plus dans leur secteur/stratégie institutionnelle ». La planification requiert toutefois un processus à trois voies, avec des intrants du siège du FMI et du personnel de l'AFC. 40 % des 15 personnes répondant à l'enquête de l'AT et qui ont exprimé une opinion ont indiqué que les appuis reçus étaient à l'origine proposés par l'AFC ou le FMI plutôt que par leur propre organisation. Le processus d'élaboration du plan de travail de l'AFC traduit un équilibre entre les besoins et les opinions du : a) bénéficiaire d'AT ; b) conseiller résident de l'AFC et coordonnateur du Centre, c) département d'AT du FMI pertinent et d) Département Afrique et les demandes des bénéficiaires d'AT, lesquelles reçoivent généralement le plus de poids. Les travaux de diagnostic des différents départements d'AT, les conclusions des missions conduites dans le cadre de la surveillance et les objectifs du siège soulignés dans les notes de stratégie régionale (NSR) du Département Afrique fournissent des intrants importants pour la planification du travail. Lorsque la position existe dans les pays, les représentants résidents du FMI sont aussi consultés et sont de plus en plus impliqués dans les travaux de l'AFC.

⁹ 5 % ne savaient pas.

Notre examen des documents pertinents du projet et de l'AFC, les résultats des enquêtes et les discussions avec les bénéficiaires d'AT et d'autres prestataires d'AT révèlent que l'AFC répond effectivement aux besoins d'AT des pays membres dans des domaines ciblés. Le processus d'élaboration du plan de travail vise à garantir que les priorités sectorielles et nationales sont couvertes par le programme. Peu de références ont été faites aux DSRP bien que, en tout état de cause, ils ont été généralement rédigés dans les grandes lignes et fournissent des directives limitées pour mettre au point des projets d'AT. Le travail étroit réalisé avec les institutions telles que la CEMAC, la COBAC et la BEAC garantit également que les priorités régionales sont ciblées.

Satisfaire les objectifs d'intégration régionaux

L'AT de l'AFC reflète l'importance du programme d'intégration régionale de ses États membres dans la plupart des domaines techniques. Les activités régionales représentent la plus grande part du portefeuille d'AT, avec 1/5^e au total. Malgré les efforts de l'AFC, les progrès réalisés sur le programme d'harmonisation et d'intégration régionale sont souvent entravés par le rythme de progression relativement lent des institutions régionales et des pays membres pour répondre à leurs propres objectifs.

Les membres se trouvent à différentes étapes de développement. Leurs attitudes face aux réformes sont différentes et ils sont confrontés à un vaste ensemble de défis liés à la gouvernance institutionnelle et au personnel. Cette situation débouche inévitablement sur des difficultés pour produire des réalisations et pose des obstacles à la durabilité. Parallèlement, l'AFC tire parti de cette diversité en encourageant les possibilités d'apprentissage entre pairs, principalement durant les séminaires régionaux. De plus, l'AFC a parrainé les rencontres régulières des dirigeants des administrations douanières ainsi qu'un forum annuel des responsables des administrations chargées des questions budgétaires (ou FoHBAC, Forum des Hauts Fonctionnaires du Budget). Le Centre collabore également avec des institutions comme l'AFRISTAT. Les ateliers de l'AFC ont également contribué à l'objectif d'harmonisation régionale. Par exemple, l'un des principaux aspects des travaux sur l'administration fiscale est lié au développement d'une base de données commune et une nomenclature de l'imposition des industries d'extraction. L'AT de l'AFC sur la mise en œuvre des directives de GFP de la CEMAC et le renforcement des efforts de supervision bancaire régionale sont d'autres exemples. Comme susmentionné, le rythme de la mise en œuvre des conseils et de la production de réalisations varie d'un domaine technique à l'autre et selon les pays.

Coordination et complémentarité avec des partenaires de développement

L'évaluation des enquêtes et nos échanges avec d'autres prestataires d'AT régionaux et bénéficiaires d'AT ont révélé que l'AFC coordonne activement ses travaux avec d'autres prestataires d'AT de la région. L'AFC a fait des progrès considérables pour les informer de leurs activités actuelles : les conseillers résidents, bien que sans les experts à court terme, organisent généralement des sessions d'information à la fin des missions. Il existe de nombreux exemples de coordination de travail avec d'autres prestataires d'AT. Il y a également plusieurs exemples de coordination de l'AFC avec d'autres bailleurs de fonds pour tirer parti de son travail, en fournissant, par exemple, un renforcement des capacités à long terme pour mettre en place ses conseils.

Quatre des cinq bailleurs de fonds répondant à l'enquête du CO considèrent qu'il existe une « consultation adéquate pour assurer que l'assistance technique fournie par notre organisation ne fasse pas double emploi avec celle fournie par le Centre », alors que la même proportion et nombre de personnes interrogées parmi les bailleurs de fonds « aimeraient coopérer davantage dans les projets communs ou dans les partenariats avec l'AFRITAC Centre au niveau national ou régional ». Tous considèrent que la transparence du processus de partenariat pourrait être améliorée. Ces conclusions sont fortement appuyées par les retours reçus de plusieurs partenaires de développement durant les visites sur le terrain.

L'enquête menée sur les bénéficiaires d'AT a révélé des opinions similaires dans ce domaine. Sur les 17 personnes ayant répondu à la question, 35 % approuvent vivement le fait que l'AFC évite les doubles emplois avec les travaux d'autres bailleurs de fonds ; 23 % approuvent vivement que le Centre prend des mesures pour assurer la complémentarité alors que 12 % approuvent vivement que l'AFC prend des mesures explicites pour introduire d'autre AT complémentaire le cas échéant.

L'AFC souligne plusieurs exemples de collaboration efficace avec d'autres partenaires d'AT. Dans le domaine des statistiques, par exemple, l'AFC organise des séminaires de formation avec l'AFRISTAT et la BAD et coordonne son AT avec cette dernière en Guinée équatoriale. Dans le domaine des impôts, la collaboration avec l'Agence allemande de coopération internationale se concentre sur la taxation des secteurs forestiers et d'autres secteurs d'extraction alors que le travail de renforcement des capacités au Congo est étroitement coordonné avec l'UE. Dans le domaine des douanes, l'AFC a sponsorisé un programme de stage avec les universités francophones ainsi qu'une collaboration avec l'UE et le siège du FMI pour le renforcement des capacités institutionnelles au Congo et en RDC. L'AFC coopère également avec l'Organisation mondiale des douanes sur l'échange et la diffusion d'informations.

Néanmoins, il semblerait qu'il faille encore accroître la collaboration stratégique avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier l'UE. Une approche plus souple de la part du FMI pourrait être nécessaire pour répondre aux exigences de l'UE, qui devra répondre aux principes fondamentaux sur lesquels reposent les CRAT, comme l'exclusion de l'affectation des fonds. De plus, le fait de ne pouvoir accéder à temps aux rapports d'AT est une source majeure de frustration chez les partenaires d'AT, qui empêche, d'après eux, une collaboration plus efficace. Le manque d'information adéquate sur la coordination des bailleurs de fonds a été souligné comme étant une insuffisance de l'information émise par le CO par les six personnes interrogées sur cette question dans l'enquête du CO. Notre examen des rapports annuels réalisés récemment révèle que la coordination des bailleurs de fonds a été suffisamment traitée. Le CO devrait peut-être donner des directives précises à la gestion de l'AFC sur le format et le contenu des informations nécessaires.

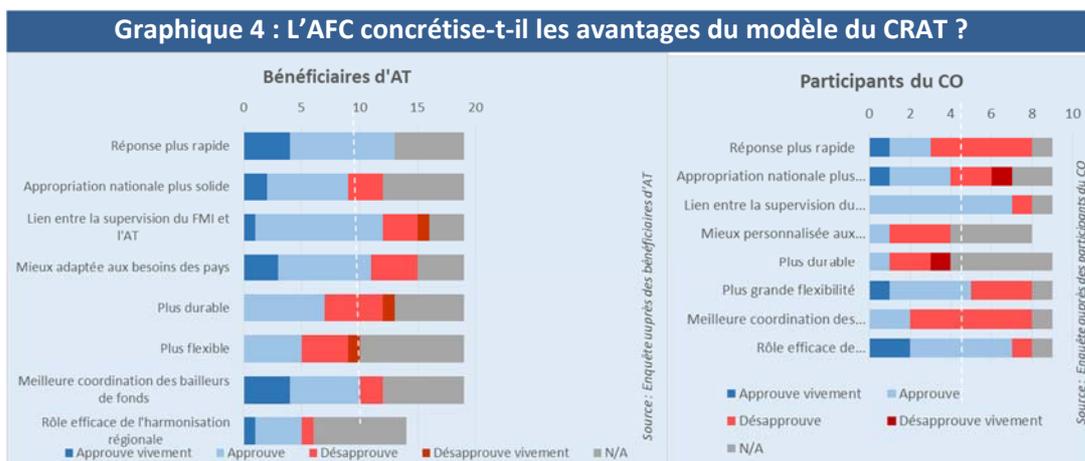
Complémentarité et contribution de l'AT de l'AFC avec l'AT du FMI et l'AT d'autres programmes du FMI

La complémentarité et la contribution entre l'AT de l'AFC et celle fournie par l'AT du siège du FMI a eu lieu dans plusieurs domaines techniques, en établissant des programmes de travail de l'AFC basés sur les diagnostics du FMI, en participant dans les missions conjointes du FMI et de l'AFC et en présentant le personnel du FMI dans les séminaires de l'AFC. Par exemple, un diagnostic du Département des finances publiques avec la participation du conseiller résident de l'AFC a contribué à établir les plans d'AT de l'AFC sur l'imposition au Gabon ; l'AFC a participé à un séminaire de l'Afrique sub-saharienne organisé par le FMI sur la gestion des ressources naturelles. L'AFC a appliqué les recommandations du Département des finances publiques sur la gestion de la trésorerie et le contrôle du budget en RCA. Le FMI a financé jusqu'à récemment un expert à long terme dans le domaine de la supervision bancaire à la COBAC (bien que, comme souligné dans la section 5.2, l'efficacité de la collaboration dans ce domaine était limitée) et l'AFC a aidé à mettre en œuvre un plan d'action mis au point par le MCM pour la Banque centrale du Congo. L'Institut pour le développement des capacités a fourni un cours sur la macroéconomie et la gestion de la dette pour les pays membres de l'AFC durant l'année fiscale 2014. Il n'y a eu aucune AT conjointe entre l'AFC et le siège du FMI sur les statistiques durant la période à l'examen. Nous sommes conscients que la possibilité de tirer parti de l'expertise du siège du FMI, par le biais, par exemple, de missions de diagnostics, a été limitée en raison de contraintes budgétaires à l'AFC. Néanmoins, l'AFC a souligné que l'expertise du siège du FMI a été mobilisée par le biais de missions au siège du FMI financées par le FMI et d'autres bailleurs de fonds.

La collaboration avec d'autres programmes de financement s'est principalement réalisée sur la complémentarité avec l'AT du Compte géré par le Japon pour les activités sélectionnées du FMI (JSA) sur le renforcement des douanes financé par le FMI pour les pays membres de la CEMAC. Cela a permis à l'AFC de se concentrer sur l'appui apporté aux membres n'appartenant pas à la CEMAC dans ce domaine technique, et aussi de fournir un appui ciblé dans les mesures anti-fraude à certains membres de la CEMAC dans la coordination avec le FMI. L'AFC a aussi collaboré avec l'AFRITAC Sud pour permettre à certains participants francophones des pays membres de ce dernier d'assister à un atelier sur la gestion de la dette. De même, le personnel de la Banque centrale du Burundi assiste à des cours sur la supervision bancaire organisés par l'AFRITAC Est.

L'activité des fonds fiduciaires spécialisés du FMI dans les pays membres de l'AFC est limitée. Le Fonds fiduciaire spécialisé de l'administration fiscale est actif au Burundi et les termes de référence et les rapports d'AT sont partagés entre les programmes. Le Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion des ressources naturelles est actif en RDC, et l'AFC, en coopération avec l'Agence allemande de coopération internationale, s'est associé de manière stratégique avec ce fonds fiduciaire spécialisé. Étant donné que les pays membres de l'AFC sont des exportateurs de pétrole, nous pensons que l'AFC dispose d'une grande marge de manœuvre pour accroître leur capacité de gestion des ressources dans un grand nombre de domaines en développant un partenariat stratégique avec le fonds fiduciaire spécialisé pour faire fond sur l'expertise de ce dernier dans l'intérêt des membres de l'AFC. Le Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion des ressources naturelles peut aussi œuvrer en RCA et au Cameroun, et l'AFC devrait travailler en coordination avec celui-ci pour s'assurer qu'une AT complémentaire appropriée est fournie à ces pays membres lorsque les fonds supplémentaires sont rendus disponibles.

Avantage comparatif de l'AFC



Les examens des documents et des études de cas, de pair avec les entretiens menés dans le cadre de l'évaluation indiquent clairement une forte reconnaissance de la grande qualité et fiabilité des intrants techniques de l'AFC. Toutefois, les réponses à certaines questions de l'enquête auprès des membres du CO résumées dans le graphique 4 soulignent qu'à leur avis, l'AFC a partiellement concrétisé les avantages normalement associés au modèle du CRAT. Les personnes interrogées soulignent notamment une bonne appropriation nationale, un lien approprié avec l'AT du FMI, une flexibilité et une pertinence pour l'adaptation régionale. Toutefois, la majorité des personnes interrogées estiment que l'AFC n'a pas fourni une réponse plus rapide, une coordination des bailleurs de fonds renforcée, une soutenabilité de l'AT ou une meilleure personnalisation des besoins du pays. De plus, certaines personnes estiment que l'AFC n'a pas amélioré l'appropriation et la flexibilité de l'AT. Les réponses des bénéficiaires de l'AT sont généralement plus positives, bien qu'une proportion significative des réponses entre dans la catégorie « je l'ignore ». S'ils sont positifs sur la plupart des critères, les bénéficiaires d'AT évaluent toutefois la soutenabilité et la flexibilité d'AT de l'AFC comme faibles. Les conclusions de nos examens et études de cas sur les avantages du modèle du CRAT de l'AFC concordent davantage avec les réponses apportées par les bénéficiaires d'AT.

Les personnes ayant répondu à l'enquête organisée auprès des bénéficiaires d'AT ont systématiquement fourni des réponses soulignant la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'AT de l'AFC. Leurs commentaires ont souvent souligné les caractéristiques suivantes :

- Orientée sur le renforcement des capacités
- Bonne coordination
- Grande compétence
- Proche (dans le sens de proximité), réactive et rapidement disponible
- Bien ciblée
- Utile, pratique, axée sur les résultats
- Complète les travaux des autres prestataires d'AT
- Interactive
- L'AT est bien programmée et échelonnée
- Ouverte au partage d'expériences dans la région.

AFC et visibilité des bailleurs de fonds

L'AFC fait systématiquement des efforts pour améliorer sa visibilité et celle de ses bailleurs de fonds. Les rapports d'AT portent le logo de l'AFC ainsi que les supports fournis durant les séminaires régionaux. Le coordonnateur du Centre participe à des réunions de sensibilisation avec les parties prenantes actuelles et potentielles. Les ambassadeurs et ministres ouvrent généralement les séminaires régionaux, et des communiqués de presse sont publiés après la plupart des séminaires. Nous savons que les sites de presse Web locaux spécialisés sur les questions économiques diffusent souvent des informations sur les activités de l'AFC. Les logos des bailleurs de fonds sont présentés ou des informations sur ces bailleurs sont fournies dans le rapport annuel de l'AFC, dans les invitations aux ateliers et dans les communiqués de presse. Depuis mai 2015, les logos des bailleurs de fonds ont aussi été ajoutés dans les en-têtes des lettres de l'AFC et les rapports d'AT.

Alors que l'AFC est immédiatement reconnu par le personnel senior dans les institutions homologues, sa visibilité à plus grande échelle est plus limitée. 71 % et 48 % respectivement des personnes interrogées dans les enquêtes auprès des bénéficiaires d'AT et des participants aux ateliers (sur 17 et 66 personnes interrogées respectivement) ont indiqué n'avoir vu ou entendu aucune référence à l'AFC ou à ses activités dans les médias locaux. Les personnes interrogées aux fins de l'enquête ont aussi dû indiquer si elles connaissaient l'identité des bailleurs de fonds. Environ la moitié des 18 personnes interrogées sur l'AT et 22 % des 68 participants à l'atelier ont répondu qu'elles n'en connaissaient « aucun ». Néanmoins, 39 % et 72 % respectivement de ces personnes arrivaient à se souvenir de certains bailleurs de fonds. Le fait que les participants aux ateliers connaissent mieux les bailleurs de fonds est peut-être en partie le résultat de la promotion faite durant les événements. Les retours des bénéficiaires d'AT et d'autres prestataires d'AT indiquent une certaine visibilité dans les médias locaux. Les bailleurs de fonds sont moins connus par le personnel travaillant depuis moins longtemps dans les institutions.

Si la visibilité devait être considérée comme un objectif prioritaire, davantage de ressources devraient être consacrées à terme à la diffusion d'information non seulement sur les activités de l'AFC mais aussi sur ses bailleurs de fonds. Une stratégie dynamique sur les relations publiques devrait être mise en œuvre une fois le public cible déterminé.

2.3 LES PROBLÉMATIQUES DE GOUVERNANCE ET DU COMITÉ D'ORIENTATION

L'enquête auprès des membres du CO met en lumière l'accord profond entre les représentants des bailleurs de fonds et des pays membres s'agissant des objectifs stratégiques de l'AFC. Pour ce qui est des attributions des ressources, la majorité des bailleurs de fonds pensent que l'AT de l'AFC devrait être déployée dans des interventions qui génèrent le plus grand impact ou le plus de réalisations. Pour les pays membres, cet objectif vient en deuxième position, et ceux-ci privilégient les interventions complétant l'AT du FMI. Pour ce qui est du rôle du CO, les pays membres pensent généralement que l'objectif principal est de guider la stratégie de l'AFC et d'approuver les plans de travail. En revanche, les bailleurs de fonds affirment que les principaux objectifs consistent à « suivre les résultats atteints en mettant en œuvre le plan de travail de l'AFRITAC Centre » et à faciliter la coordination des bailleurs de fonds.

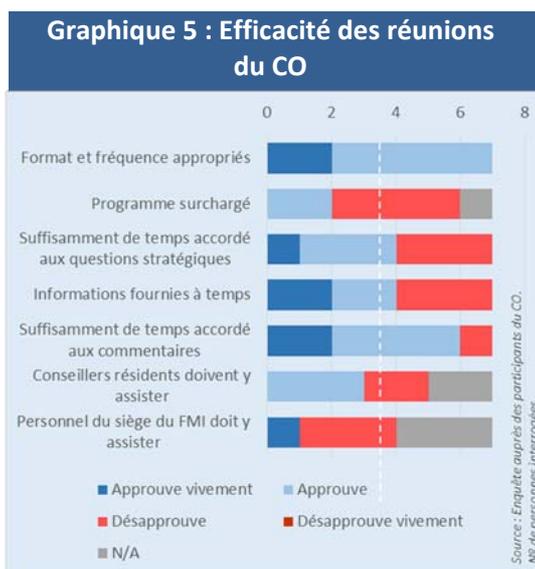
Réunions du CO

Le graphique 5 révèle que la majorité des personnes interrogées ayant répondu à l'enquête du CO ont été satisfaites par la plupart des aspects des réunions du CO. Néanmoins, les représentants des pays membres et les membres du personnel des bailleurs de fonds ont montré de vives divergences sur l'efficacité générale du CO. En ventilant les données du graphique, seule une personne interrogée sur trois parmi les bailleurs de fonds pense que le CO est efficace, alors que trois personnes sur quatre représentant les États membres estiment que le comité s'acquittent efficacement de ses rôles et responsabilités.

Notre examen des procès-verbaux des réunions du CO présente des résultats mitigés sur le fait que le CO s'acquittent efficacement de son rôle de gouvernance. Alors

que des questions stratégiques affectant le programme dans son ensemble et que des domaines techniques individuels sont présentés et entendus, la majorité des interventions des représentants des pays membres sont liées à des demandes d'actualisations de l'état d'avancement ou de besoins liés à l'AT, dans leur propre institution ou, dans une moindre mesure, dans leur pays. Parallèlement, la plupart des interventions des membres des bailleurs de fonds se concentrent sur des sujets d'intérêt spécifiques en cours pour leur institution, traitant, par exemple, de l'imposition des ressources minérales, la coordination entre leurs travaux et ceux de l'AFC aux initiatives spécifiques qu'ils soutiennent. Si ces questions ont une place légitime dans la réunion du CO, il semblerait que le programme soit bien moins traité, tout comme sa performance générale ou la logique derrière le plan de travail proposé.

La rotation élevée des représentants du CO réduit également l'efficacité du CO. Par exemple, seuls deux États membres, le Burundi et le Congo, ont participé aux six réunions du CO examinées entre novembre 2011 et avril 2014. Le taux de participation de la plupart des représentants des bailleurs de fonds était en moyenne plus important, bien que certains bailleurs de fonds, comme l'Australie, le Canada et la Chine n'ont assisté à aucune réunion du CO. Néanmoins, les institutions des bailleurs de fonds ont été régulièrement représentées par différentes personnes, souvent en représentation du bureau local où la réunion du CO était organisée. Parmi les pays membres, le Burundi, le Congo, le Tchad et le Gabon étaient représentés par la même personne dans quatre ou plus des six réunions. La Guinée équatoriale n'a assisté qu'à trois réunions et était représentée par différentes personnes à chaque fois.



Coordination interne

Pour les représentants des pays membres du CO, occuper un rôle central entre l'AFC et leur pays avait une faible importance en termes de priorité. Deux des quatre personnes interrogées ont indiqué disposer de mécanismes officiels pour réunir les opinions des institutions bénéficiaires sur la représentation du CO. Les deux autres ont signalé qu'elles avaient des mécanismes non officiels. Toutefois, nos échanges avec les bénéficiaires d'AT durant nos visites sur le terrain ont suggéré que de tels mécanismes de coordination interne officiels et non officiels, même là où ils existent, ne sont souvent pas efficaces. Ce problème a, par exemple, une incidence sur les statistiques macroéconomiques en particulier, puisque le sujet n'a généralement pas une représentation directe auprès des CO des CRAT. Dans notre enquête auprès de participants du CO, trois représentants des pays membres sur quatre ont soit approuvé (un) ou partiellement approuvé (deux) que « les intérêts du secteur ne sont souvent pas bien représentés au CO ». Les représentants nationaux du CO devraient aussi chercher à représenter l'ensemble du programme d'AT de leur pays et jouer un rôle plus central et actif pour suivre les barrières et engorgements dans les activités d'AT de l'AFC et atteindre des réalisations durables.

RECOMMANDATION 2

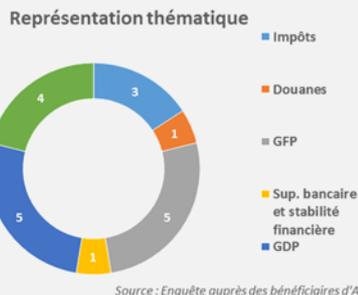
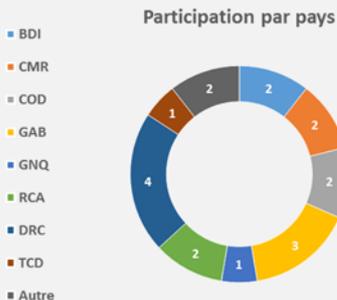
L'efficacité du CO devrait être renforcée en se concentrant davantage sur les problématiques stratégiques durant les réunions, en améliorant la continuité des participants, en accordant un rôle plus actif aux membres du CO pour mettre en œuvre l'AT de l'AFC dans leurs pays et en renforçant le rôle central des pays membres du CO. L'AFC devrait fournir un appui approprié aux membres du CO pour que ces points se concrétisent.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

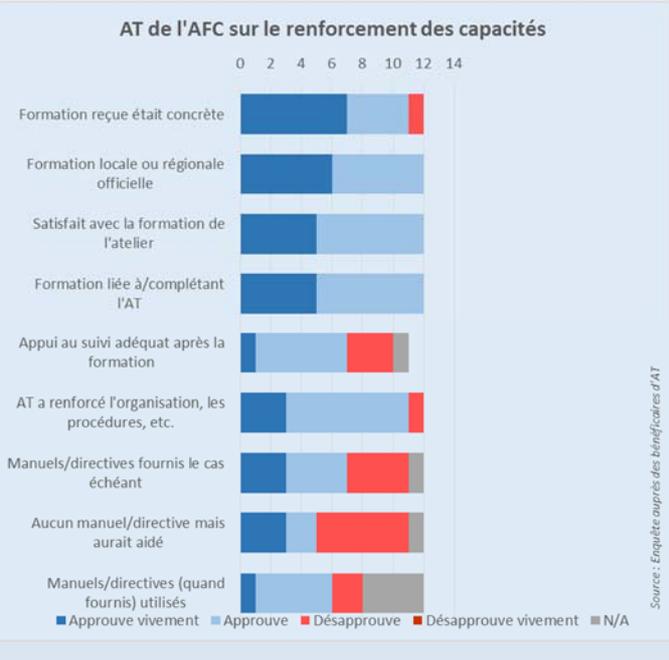
Le rôle potentiel de l'AFC dans le renforcement de l'efficacité du CO

Nous pensons que l'efficacité du CO pourrait être renforcée en axant les rapports d'AT sur les résultats obtenus et sur les obstacles à la mise en œuvre de l'AT au niveau de l'intervention. Nos suggestions à cet égard sont mentionnées dans la section 4.3. De plus, il faudrait également envisager de guider un échange sur les problématiques stratégiques en intégrant dans le programme de réunion du CO une liste de questions sur lesquelles les membres du CO pourraient délibérer et décider, avec un délai approprié spécifiquement attribué dans le programme à cette fin. Les mécanismes de coordination internes au sein des pays sont susceptibles de changer mais il pourrait être demandé aux membres du CO de s'assurer qu'ils sont adéquatement informés en leur demandant de présenter l'état d'avancement des projets d'AT dans leur pays lors des réunions du CO. Les réunions du CO pourraient être aussi prolongées de deux jours, d'autant plus qu'elles sont désormais organisées une fois par an.

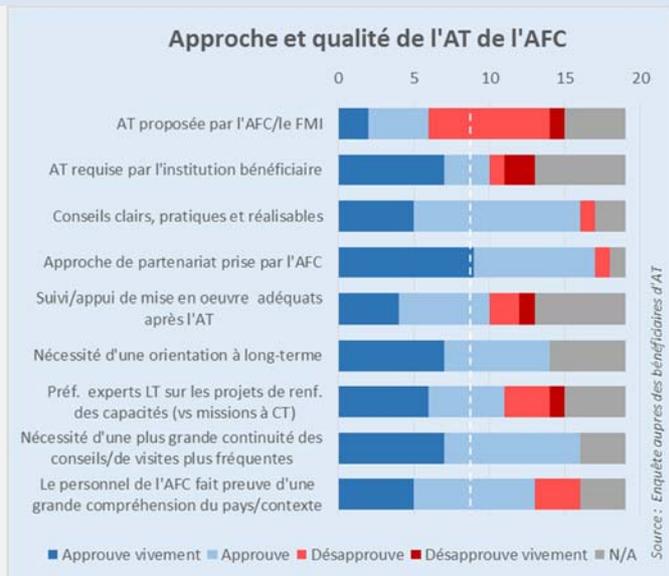
Encadré 1 : Chiffres clés de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT



Source : Enquête auprès des bénéficiaires d'AT



Source : Enquête auprès des bénéficiaires d'AT



Source : Enquête auprès des bénéficiaires d'AT

Résultats sélectionnés

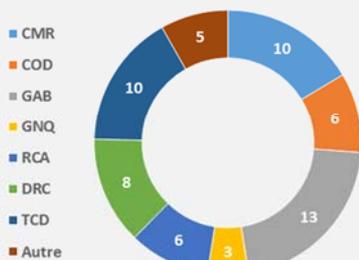
- 68 % des personnes interrogées approuvent vivement et 26 % approuvent (pour un total de 94 %) que l'AT de l'AFC répond aux besoins prioritaires. 1 personne (6 %) ne savait pas.
- 84 % approuvaient vivement ou approuvaient (à parts égales) que l'AFC a adopté une approche de partenariat à la conception et prestation d'AT. 11 % n'étaient pas d'accord.
- 63 % des personnes interrogées reçoivent aussi l'AT du FMI. 92 % approuvent ou approuvent vivement que l'AT de l'AFC ou du FMI est bien coordonnée.
- 89 % reçoivent l'AT d'autres bailleurs de fonds. 71 % approuvent le fait que l'AFC a pris les mesures nécessaires pour éviter de chevaucher ses travaux avec d'autres bailleurs de fonds (3 % « N/A »). Néanmoins, 18 % déclarent qu'il n'existe aucun autre bailleur de fonds dans leur domaine technique et qu'il n'y a pas de coordination avec les activités de l'AFC.
- 48 % ont approuvé le commentaire selon lequel le conseiller résident de l'AFC suivait activement la mise en œuvre des conseils. Toutefois, 16 % ont désapprouvé et 36 % ne savaient pas.
- De façon générale, des opinions positives marquées ont été exprimées sur la qualité/le bien-fondé de l'AT pour les diagnostics/la stratégie, l'aspect juridique/réglementaire et le renforcement des capacités de l'AT. Toutefois, 50 % des personnes interrogées ont eu le sentiment qu'elles auraient dû recevoir des manuels/directives.
- 58 % ont pu assister à des formations, 32 % n'ont pas pu (le reste ne savait pas), 75 % ont eu le sentiment qu'ils ont reçu une formation insuffisante pour appuyer le renforcement des capacités de l'AT. Lorsqu'aucune formation n'a été fournie, 75 % des personnes ont pensé qu'il y aurait dû en avoir.

Taux de réponse : 19/88 (22 %)

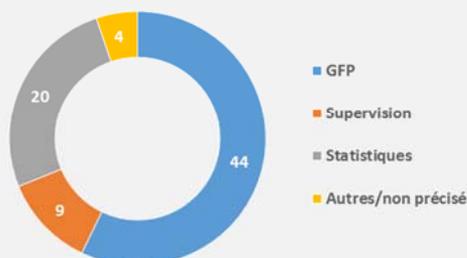
- 22 % indiquent qu'il n'y a eu aucune collaboration avec l'AFC sur la GAR (33 % ne savaient pas).
- 63 % ont amélioré leurs pratiques de travail (26 % ne savaient pas) et 63 % ont accru leur efficacité depuis qu'ils ont bénéficié de l'AT de l'AFC. 63 % indiquent que les améliorations sont quantifiables mais seulement 42 % signalent que ces améliorations ont été vérifiées.
- 71 % n'ont vu ou entendu aucune référence des activités de l'AFC dans la presse/les médias locaux au cours de l'année passée et 50 % ne peuvent citer aucun bailleur de fonds de l'AFC.

Encadré 2 : Chiffres clés de l'enquête auprès des participants aux séminaires régionaux

Participation par pays

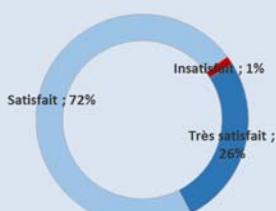


Représentation thématique



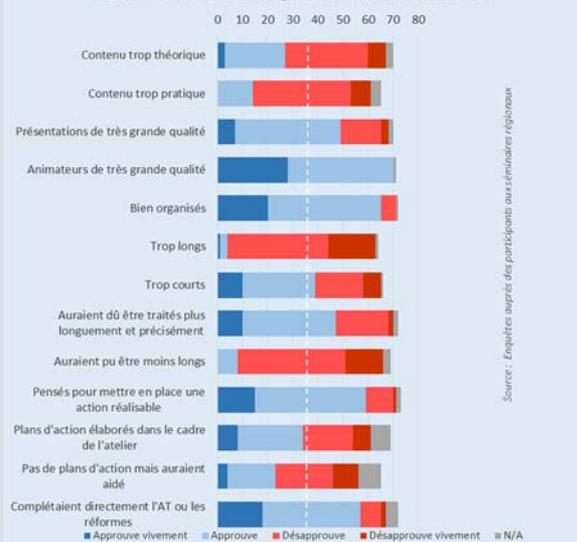
Source : Enquête auprès des participants du séminaire

Satisfaction générale



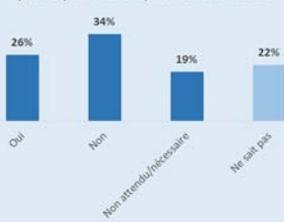
Source : Enquête auprès des participants du séminaire

Commentaires d'ordre général sur les séminaires



Source : Enquêtes auprès des participants aux séminaires régionaux

Suivi sur la mise en œuvre mise en place par l'AFC après le séminaire



Résultats sélectionnés

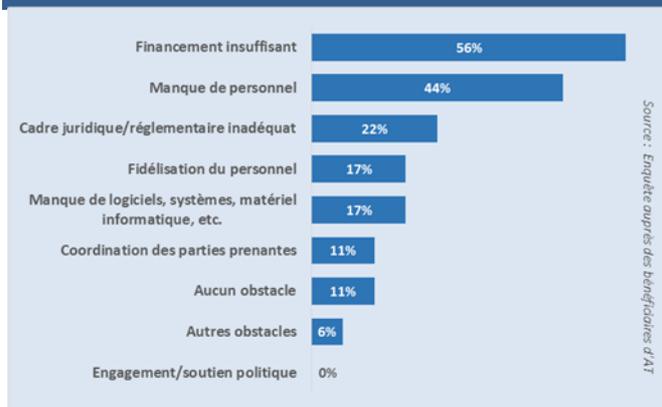
- 98 % étaient satisfaits ou très satisfaits (72 % satisfaits et 26 % très satisfaits) de leur expérience générale de l'atelier.
- 81 % ont eu le sentiment que le séminaire se dirigeait un à niveau particulier de personnes. 93 % ont pensé que le niveau de l'atelier a bien été déterminé. Néanmoins, 70 % ont eu le sentiment que l'expérience/les qualifications des participants n'étaient pas assez précises pour pouvoir être pertinentes pour tous (bien que 31 % n'ont pas eu cette impression).
- 54 % ont reçu une AT du FMI/de l'AFC ou d'un autre bailleur de fonds dans le même domaine technique. 29 % n'en ont pas reçu. 17 % ne savaient pas.
- Les trois principaux avantages du séminaire :
 - Connaissances pratiques/théoriques (65 %)
 - Techniques que je peux appliquer (63 %)
 - Sensibilisation aux meilleures pratiques internationales (53 %).
- Les principaux obstacles à la mise en œuvre des enseignements tirés de l'atelier : a) dépendance aux autres pour agir (51 %) ; manque de budget/de ressources financières (34 %) ; les supérieurs ne sont pas désireux d'apporter des changements (11 %).
- 25 % des personnes interrogées ont vu qu'il y avait eu un suivi de la part de l'AFC sur le sujet du séminaire. 34 % n'ont pas vu de suivi. 19 % ne s'attendaient pas à ce qu'il y ait un suivi. 22 % ne savaient pas si un suivi avait eu lieu.
- 48 % n'ont vu ou entendu aucune référence à l'AFC dans les médias dans leur pays l'année passée et 22 % ne peuvent citer aucun des bailleurs de fonds de l'AFC.

Taux de réponse : 77/220 (35 %)

3. VIABILITÉ DE L'AT

3.1 GESTION DES RISQUES LIÉE À LA DURABILITÉ ET AUX RÉALISATIONS DE L'AT

Graphique 6 : Obstacles principaux pour mettre en œuvre la réforme institutionnelle



De nombreux facteurs empêchant la production de réalisations d'AT nuisent également à la durabilité des résultats. Dans cette section, nous soulignons les facteurs principaux entravant la performance d'AT de l'AFC.

Le graphique 6 montre les principaux obstacles à la mise en œuvre de réformes institutionnelles viables d'après 33 personnes qui ont été interrogées lors de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT. Selon ces personnes, le principal obstacle est un financement interne insuffisant pour mettre en œuvre les projets. Un manque de financement pourrait être un

symptôme d'autres problèmes sous-jacents, comme un manque d'engagement pour donner la priorité à certaines activités et les financer de façon adéquate.

La deuxième limite la plus importante indiquée par les personnes interrogées est la capacité du personnel qualifié. Cela s'applique généralement dans tous les domaines techniques. Ce facteur est particulièrement prononcé dans les institutions qui sont intégrées dans les départements gouvernementaux. Une piètre gestion des institutions est un facteur qui est lié. Cela se reflète souvent dans des structures organisationnelles inefficaces, la gestion des ressources humaines, la coordination et la planification, entravant directement la soutenabilité des résultats. Lié à cet aspect, la capacité d'absorption du personnel est souvent un obstacle à la soutenabilité, notamment dans les environnements des pays moins développés. Ces problèmes sont exacerbés lorsque le volume d'AT fourni est très intense. Ces situations requièrent un appui à la mise en œuvre plus direct, pour lequel le modèle de prestation d'AT du CRAT n'est pas toujours adéquat, à moins que des efforts particuliers soient déployés pour fournir un plus grand appui à l'application par le biais d'ateliers, ou en s'associant avec des institutions fournissant un appui au renforcement des capacités sur un plus long terme.

Il existe d'autres facteurs ayant des effets potentiels sur les réalisations d'AT et leur soutenabilité dans les pays membres de l'AFC :

- L'instabilité politique et les problèmes de sécurité dans certains pays membres. Outre le fait d'empêcher la prestation d'AT et de s'assurer que les conseils sont mis en œuvre, une plus grande instabilité, comme celle connue en RCA, affaiblit la base de ressources institutionnelles et humaines pour absorber efficacement l'AT pour une période ultérieure considérable. De plus, les résultats d'AT accumulés auparavant peuvent être totalement perdus. Six des huit pays membres de l'AFC sont classés comme étant fragiles par différentes institutions. Parmi ceux-ci, la RCA, la RDC et le Congo sont considérés comme ayant les plus faibles perspectives pour se rétablir rapidement. Les perturbations récentes liées aux élections au Burundi auraient empiré sa position à cet égard.
- La corruption. Les indices évaluant la corruption dans les pays classent la majorité des pays membres de l'AFC parmi les plus corrompus. En 2014, selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, seul le Gabon a occupé une place inférieure à 100 sur 175 pays, la 96^e place plus exactement. Le Cameroun a été classé à la 136^e place. Cinq membres ont été classés dans les 150^e places et la Guinée équatoriale à la

163^e. Ces dernières années, la situation ne s'est pas vraiment améliorée. L'omniprésence de la corruption peut annuler les effets des lois promulguées, des réglementations adoptées, des structures administratives établies et du renforcement de la capacité du personnel. Cela nuit en particulier à l'instauration de réformes et à leur durabilité dans des domaines tels que l'administration des recettes.

- La capacité des gouvernements. La capacité des gouvernements à mettre au point et, plus important encore, à mettre en œuvre des politiques et à promulguer des lois et réglementations est un facteur important pour progresser dans les réformes. Malheureusement, cette capacité est faible parmi la plupart des pays membres de l'AFC. Par exemple, selon les indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale¹⁰, les membres occupent les quartiles les plus bas dans presque tous les sous-indicateurs. Parmi les critères revus : l'efficacité de la gouvernance, la qualité réglementaire et l'état de droit. Le Gabon est généralement classé dans les places les plus élevées, suivi de près par le Cameroun et la Guinée équatoriale ; la RCA et la RDC occupent les places les plus faibles (ce dernier groupe figurant généralement dans les déciles les plus bas).
- Généralement, l'implication des bailleurs de fonds dans les pays de l'AFC est moins importante que dans d'autres régions, avec le Cameroun, le Tchad, la RDC et le Congo étant les seuls pays à obtenir de l'aide. Cela limite l'AT disponible pour mettre en œuvre des programmes de réforme sur le long terme.
- Un engagement irrégulier en faveur des réformes. L'accès à la richesse des ressources minérales dans de nombreux pays membres de l'AFC pourrait entraver la prise de décisions difficiles et l'adoption de nombreux types de réformes. Dans certains cas, l'introduction d'un processus transparent ou de structures officielles de responsabilité conformément aux conseils de l'AT pourrait aller à l'encontre des intérêts des autorités.
- Domaines considérés comme étant de faible priorité. Certains domaines techniques, comme les statistiques, ne sont généralement pas perçus comme des domaines de priorité par de nombreux pays, et les bureaux des statistiques font généralement face à des limitations de ressources.

Au vu de son adhésion et de son mandat, l'AFC doit gérer, plutôt qu'éviter, ces risques ainsi que d'autres afin d'atteindre des résultats durables. Ainsi, l'exposition dans les pays où il y a un manque d'intérêt est réduite, par exemple en Guinée équatoriale. Parallèlement, l'AFC cherche à appuyer les bénéficiaires d'AT, comme ceux de la RCA, en organisant des ateliers de formation à l'extérieur du pays. Lorsqu'il est impossible d'atteindre des résultats en raison de facteurs identifiables, l'AFC peut parfois faire remonter certaines questions au niveau du siège, et des échanges de haut niveau sont entretenus, par exemple dans le cadre des missions de l'Article IV. Le fait que seuls trois des pays membres de l'AFC fassent partie des programmes du FMI réduit l'effet de levier, même si nous sommes conscients que ce nombre pourrait accroître à l'avenir.

Il est plus difficile de traiter les risques de mise en œuvre et de durabilité liés aux faibles ressources humaines et financières. Nous avons constaté peu de cas durant notre examen des rapports d'AT et des études de cas, montrant que, par exemple, des audits systématiques sur la capacité des ressources humaines étaient organisés pour évaluer la disponibilité et répondre aux besoins. Nous sommes conscients que ces questions sont traitées de façon non officielle dans le cadre de missions de diagnostic.

On ne peut totalement séparer la rapidité, l'étendue, la durabilité de l'atteinte des réalisations de l'impact de l'environnement où l'AT est fournie, indépendamment des efforts déployés par l'AFC pour gérer les risques associés.

¹⁰ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Pour compléter le rôle du CO abordé dans la section précédente, les membres du CO des pays bénéficiaires pourraient éventuellement avoir un rôle efficace à jouer pour renforcer la durabilité des interventions de l'AFC en : a) garantissant que le programme et la prestation d'AT soient cohérents avec les priorités du pays ; b) aidant à garantir que des ressources financières et humaines appropriées soient attribuées pour mettre en place le programme d'AT tout en étant compatibles avec les ressources disponibles du pays ; c) prenant note des progrès réalisés dans la mise en œuvre et en aidant à lever les obstacles, et d) en garantissant une collaboration inter-agences.

3.2 RENFORCER LES CAPACITES REGIONALES

L'AFC a entrepris et encouragé plusieurs initiatives et pratiques pour développer une capacité durable parmi les pays membres. Celles-ci incluent :

- Le FoHBAC : un forum réunissant les responsables budgétaires des pays membres de l'AFC. Le principal objectif est de partager des expériences de réformes budgétaires, que tous les membres de l'AFC entreprennent à des étapes différentes. Lancé il y a cinq ans, les réunions du forum ont été à l'origine financées et appuyées techniquement et administrativement par l'AFC. En février 2014, le FoHBAC s'est indépendantisé financièrement et opérationnellement de l'AFC, qui ne fournit dès lors qu'un appui technique lors des réunions par le biais d'experts.
- L'AFC encourage également un forum semblable au FoHBAC pour les responsables des agences douanières des pays membres.
- L'AFC a cherché à promouvoir un master dans la gouvernance et la gestion des finances publiques, conformément à la demande du FoHBAC. Une étude de faisabilité a été mandatée pour le programme devant être réalisé dans les universités de Libreville et Yaoundé pour les étudiants de la région. La BAD a, à l'origine, exprimé son intérêt de financer la proposition, mais au final l'appui n'a pas été matérialisé. Néanmoins, nous savons que les travaux de suivi de l'AFC ont débouché en mai 2015 sur un décret présidentiel pour lancer un programme de maîtrise, qui sera totalement financé par le gouvernement gabonais. Le décret cite l'étude de l'AFC. Comme le recommande l'étude, le programme est co-géré par l'Université du Gabon et l'Institut de formation régionale de la CEMAC – IEF (organe de la CEMAC, situé à Libreville) avec qui l'AFC collabore (cours ; conférences à la suite de visites d'experts à court terme sur des domaines précis, etc.).
- Les membres éminents du personnel des institutions bénéficiaires d'AT ont été impliqués pour fournir une AT aux autres pays membres, même si leur nombre est faible à l'heure actuelle.
- Le Centre encourage les acteurs respectifs à faire connaître les interventions réussies. Cela a été particulièrement le cas au Congo à la suite d'une AT au Gabon. L'un des experts ayant participé à la première mission, dont l'objectif était d'élaborer un modèle de budgétisation, était un fonctionnaire impliqué dans la mise en œuvre du budget du programme au Gabon. Des organes de gouvernance similaires (le comité de suivi et le comité d'orientation) ont été créés, et l'AFRITAC cherche à établir une équipe de projet locale semblable à celle ayant enregistré des résultats concrets au Gabon.
- L'AFC cherche aussi à sensibiliser les parlementaires des pays de l'AFC sur leur nouveau rôle dans le contexte de réformes de la GFP mises en œuvre avec l'appui de l'AFC (particulièrement, le programme de budgétisation, la gestion de la trésorerie, la gestion de la dette publique) et à les encourager à accélérer le rythme des réformes selon que de besoin. Vingt-cinq parlementaires ont assisté au premier séminaire régional sur ce sujet à Douala en juin 2014. L'AFC a organisé des réunions de suivi avec les parlementaires au niveau national (Congo, RDC et Gabon jusqu'à présent).

4. ÉVALUATION DES OPÉRATIONS ET DES FINANCES DE L' AFC

4.1 APERÇU DES OPÉRATIONS DE L' AFC

Depuis ses débuts, l' AFC a mis au point un système de gestion et d' administration efficace. L' équipe administrative du Centre fournit un bon appui opérationnel et logistique au coordonnateur du Centre et aux conseillers résidents. Néanmoins, certaines exigences administratives du siège du FMI peuvent être contraignantes. Des insuffisances dans les infrastructures locales, comme des pannes régulières des réseaux de communication, réduisent également l' efficacité. Le coût des opérations depuis Libreville étant relativement plus élevé porte également préjudice à la structure des coûts, quoique dans une mesure limitée.

Impact des systèmes et processus du siège du FMI

Les systèmes informatiques du FMI sont fragmentés et ne conviennent pas actuellement pour établir et suivre les budgets au niveau du projet individuel. En outre, le Centre contrôle de 40 % à 50 % environ le budget du programme qui est principalement lié aux dépenses locales, aux déplacements des conseillers résidents dans la région, aux dépenses relatives aux experts à court terme et aux séminaires régionaux. Les départements d' AT ainsi que le Département Afrique et l' Institut pour le développement des capacités sont directement responsables des autres dépenses. Personne n' a la responsabilité générale de gérer le budget du programme. Les comptes réunissent un mélange d' argent liquide et de comptabilité d' exercice, il est par conséquent difficile de définir les niveaux de dépenses exactes pendant l' année. Le manque de fusion entre le système de comptabilité de l' AFC et celui présentant les résultats du siège entraîne des redondances dans les activités.

Les lacunes du système sont exacerbées par les insuffisances liées au processus. Par exemple, les différents départements d' AT ont souvent des processus et des règles divergents pour engager des conseillers résidents et des experts à court terme (jusqu' à trois niveaux d' approbation peuvent être nécessaires pour engager des experts à court terme, et le temps pris peut déboucher sur des coûts supplémentaires, par exemple des augmentations des prix des billets d' avion) ; ou pour obtenir les autorisations de voyage, les autorisations et la documentation ; l' approbation des documents ; les listes de circulation ; la documentation et la gestion des connaissances, etc. De plus, la responsable administrative du bureau de l' AFC passe un temps considérable à photocopier tous les mois les factures et reçus afin de mettre à jour les archives locales puisque les documents originaux doivent être présentés au siège du FMI avec les justificatifs des dépenses. Ces rapports peuvent parfois prendre deux à trois mois avant d' être approuvés.

Nous sommes conscients que des efforts sont déployés par les départements du siège pour normaliser les processus. Par exemple, en janvier 2015, le MCM a simplifié les processus d' approbation pour les autorisations de voyage pro forma et les documents d' information. Néanmoins, il demeure de nombreuses incohérences. Nous sommes conscients que l' objectif principal du FMI est actuellement de mettre en œuvre de nouveaux systèmes (qui seront évoqués ci-dessous). Les processus liés au CRAT comme ceux susmentionnés ne seront traités qu' après avoir mis en place ces nouveaux systèmes. Depuis ses débuts, l' AFC utilise un système de comptabilité des dépenses, QuickBooks, que le FMI instaure également dans d' autres CRAT et dont l' objectif est d' améliorer l' efficacité. Toutefois, le système de comptabilité n' est pas intégré dans les activités liées au projet et ne consigne que les dépenses locales.

Un obstacle clé pour s'assurer de disposer d'informations suffisamment détaillées est que, actuellement, chaque CRAT est perçu comme étant un « projet » depuis le point de vue du FMI, et que les systèmes du siège ont une capacité limitée pour analyser les informations désagrégées au niveau des sous-CRAT. L'une des initiatives informatiques du siège, Clarity, consiste à intégrer l'information qualitative relative à l'AT, de la même façon qu'elle sera intégrée dans le nouveau système de GAR de l'ensemble du fonds avec les dépenses liées à l'AT dans l'ensemble du FMI, dont les CRAT. Il est essentiel que le niveau d'information désagrégée au niveau des sous-CRAT soit saisi dans le système proposé afin que les informations intégrées au niveau du projet soient disponibles et puissent être analysées sur une base thématique et national.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que le FMI élabore les systèmes informatiques du siège proposés afin de fournir une information à la fois financière et qualitative sur la performance d'AT, et ce, après avoir pris en compte les besoins en informations de toutes les parties prenantes des CRAT, tout en s'assurant de fournir en particulier des données désagrégées pour les pays, ainsi que pour les projets et ateliers d'AT individuels.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Le résultat direct du système d'information de gestion actuel est que l'information sur la contribution des bailleurs de fonds et les baisses d'activité sont recueillies et signalées sérieusement, au moins à la clôture de l'année financière après que les comptabilités d'exercice ont été consignées. Si des progrès considérables ont été réalisés pour mettre au point la GAR de l'AFC et établir et informer sur les indicateurs opérationnels, il est encore impossible d'établir le coût réel des projets. Il est par conséquent difficile d'établir la rentabilité des interventions et de prendre des décisions avisées à cet égard.

4.2 COMMENTAIRES SUR LE SYSTEME DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS AU NIVEAU DE L'AFC

Le système de GAR de l'AFC a connu plusieurs modifications pendant la phase actuelle, chacune d'entre elles ayant contribué à son renforcement. Les cadres logiques de l'année fiscale 2012, par exemple, n'ont pas toujours quantifié les résultats ciblés (par exemple, « l'augmentation des saisies ») ou inclus des activités, comme « l'organisation de séminaires » parmi les résultats. Les pays membres où des résultats sont attendus ont été désormais plus clairement définis. Aussi, certains des objectifs envisagés dans le cadre logique d'origine ont été revus à la baisse, à la lumière des expériences.

Le cadre logique actuel de l'AFC est bien structuré. Il fournit des objectifs de haut niveau pour chaque domaine technique suivi par des réalisations ciblées pour chacun de ceux-ci. Les réalisations sont appuyées par des indicateurs quantifiables. Les indicateurs de référence ont été complétés à partir de l'année fiscale 2012 par des mouvements signalés durant l'année fiscale et par les objectifs pour l'année suivante. De façon générale, les indicateurs sélectionnés sont pertinents.

Si le cadre logique général est bien structuré, nous pensons que l'AFC pourrait le renforcer en abordant les points suivants :

- À l'heure actuelle, les indicateurs quantitatifs sont souvent fixés au niveau sectoriel, par exemple l'augmentation des reçus douaniers, l'augmentation des reçus de TVA, etc. La réalisation de ces indicateurs dépend souvent d'autres activités et conditions préalables. Ils devraient être complétés par des indicateurs de réalisations qui sont plus directement liés aux activités de l'AFC.
- Certaines indications devraient être données sur la probabilité d'atteindre les buts fixés à la fin de la phase 2 en fonction des progressions réalisées jusqu'alors.
- Lorsque des changements dans les objectifs du cadre logique sont réalisés, la logique derrière ces changements devrait être consignée.
- Les indicateurs de réalisations dans certains domaines techniques pourraient être précisés pour qu'ils soient plus en phase avec les activités de l'AFC. Par exemple, pour ce qui est des douanes, il pourrait s'agir du

nombre des fraudes détectées ou des quantités obtenues à la suite de détection des fraudes dans des pays recevant l'appui de l'AFC.

- Davantage de risques spécifiques aux pays et aux projets devraient être identifiés. Il serait également utile d'avoir des indications sur la probabilité des risques pouvant se matérialiser ou sur les suppositions non concrétisées.
- Impliquer plus étroitement les bénéficiaires d'AT dans le processus de définition et de suivi des objectifs de réalisation et des indicateurs.

Bien que le cadre logique actuel, de pair avec l'établissement de rapport, est très utile pour suivre les progrès réalisés jusqu'à présent, l'obstacle clé pour les lecteurs reste d'évaluer dans quelle mesure les réalisations envisagées seront obtenues avant la fin du cycle du programme. Cet aspect est traité dans les projets multi-annuels abordés ci-dessous, qui fournissent une indication de la chaîne entière des résultats des activités nécessaires pour obtenir les réalisations ciblées. Il faudrait envisager d'étendre les cadres logiques appliqués aux projets multi-annuels à toutes les interventions d'AT, sauf à celles de caractère ponctuel.

RECOMMANDATION 4

L'AFC devrait renforcer encore davantage sa GAR en établissant un meilleur lien entre les réalisations et l'AT, en étant plus axée sur les risques et en s'assurant que les cadres logiques couvrent l'ensemble de la chaîne de résultats.

PRIORITÉ : MOYENNE

Projets multi-annuels

Des cadres logiques pour 11 projets sélectionnés (sept pour les douanes et les impôts) devaient être introduits pendant l'année fiscale 2015, faisant largement fond sur le modèle mis en œuvre dans l'AFRITAC Ouest. Nous pensons que ces cadres logiques fournissent un outil très efficace pour suivre les résultats des projets individuels, particulièrement en présentant l'ensemble de la chaîne des résultats des activités attendue pour atteindre les réalisations ciblées. Il s'agit également d'outils précieux pour planifier des ressources à moyen terme. Nous pensons que l'utilité des cadres logiques multi-annuels serait renforcée en incluant pour chaque cadre logique multi-annuel les dates attendues pour atteindre des résultats intermédiaires. Cela est actuellement fourni uniquement pour les projets de GFP.

Utilisation de la GAR

Le système de GAR de l'AFC est désormais un outil intégral dans la planification du Centre et le processus d'établissement des rapports externe. Il fournit un cadre pour mettre au point les plans de travail annuels et se concentre sur des zones ciblées. De plus, il fournit une structure pour la présentation de comptes rendus qu'il fournit au CO. De manière générale, nous pensons que le cadre de la GAR a en effet contribué à améliorer l'efficacité du programme. L'utilité de l'outil serait renforcée pour gérer les activités d'AT si, comme recommandé ci-dessus, l'approche des cadres logiques multi-annuels était étendue pour couvrir la majorité considérable des opérations d'AT de l'AFC. L'AFC a indiqué que cela est mis en œuvre depuis le 1er mai 2015. L'utilité de la GAR en tant qu'outil de gestion sera optimisée une fois que l'information opérationnelle fournie sera intégrée dans les données financières liées.

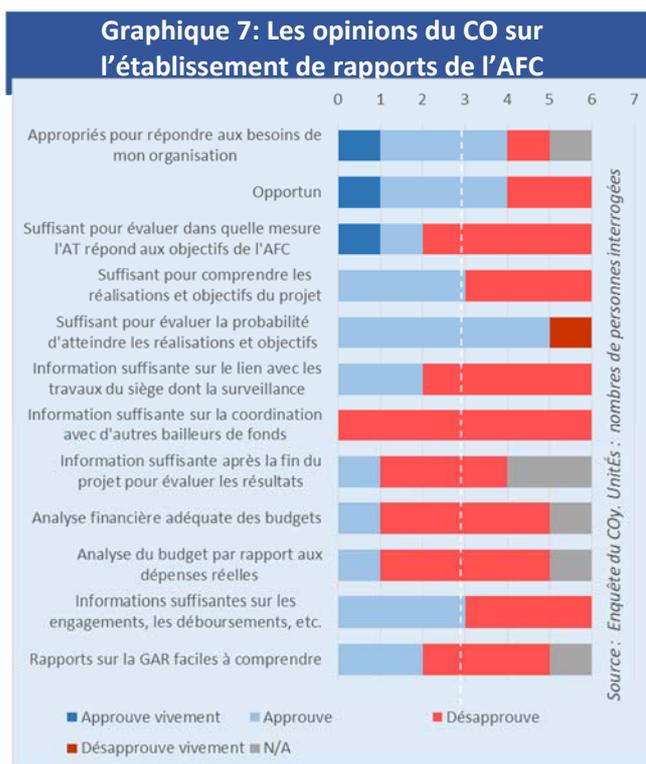
4.3 RAPPORTS ET DIFFUSION DE L'AFC

Le graphique 7 met en lumière les opinions des membres du CO sur la qualité et l'utilité de l'établissement de rapports de l'AFC. La majorité des six personnes interrogées ont le sentiment que la présentation des rapports est opportune et qu'elle répond à leurs besoins. La moitié ou plus des personnes interrogées ont indiqué que l'AFC ne fournissait pas des informations adéquates liées aux réalisations bien qu'une majorité considérable a convenu que les informations fournies leur étaient suffisantes pour évaluer la probabilité d'atteindre les réalisations et objectifs. Des insuffisances ont été identifiées notamment pour ce qui est des informations liées aux bailleurs de fonds et à la coordination avec le FMI, et de l'efficacité des analyses financières.

Notre examen des rapports de l'AFC ¹¹ produits pour le CO ne partage pas pleinement les évaluations négatives. Il indique que les rapports sont généralement de grande qualité. Un intérêt croissant a été accordé aux résultats dans les rapports présentés. Les activités découlant des plans de travail ont été bien documentées et les principaux facteurs ayant causé l'annulation des missions ont été expliqués. Les annexes fournissent un grand nombre d'informations sur le cadre logique, les réussites par rapport aux objectifs qui y sont fixées, les informations des projets multi-annuels et les détails considérables du plan de travail de l'année suivante. Le graphique notant d'une couleur chaque pays et domaine technique est aussi très utile.

Nous pensons que la valeur et l'utilité des rapports du CO pourraient être encore davantage renforcées s'ils répondaient aux questions suivantes :

- Consolidation de l'information fournie. Bien que le rapport sur l'activité centrale ne comporte que 29 pages, et le résumé du plan de travail 21 pages, l'ensemble des informations, avec les annexes, a atteint 211 pages. Les annexes comportaient de nombreuses informations et il y a eu un certain chevauchement, par exemple, entre le cadre logique et le rapport d'exécution du plan de travail. Pour la plupart des membres du CO, il serait difficile d'absorber ce volume d'informations et de faire des commentaires utiles sur la portée des réunions du CO. Il faudrait envisager de consolider les informations fournies au CO. Les détails avec lesquels les activités sont traitées pourraient être réduits et les rapports sur les activités pourraient être regroupés par pays seulement plutôt qu'également par domaine technique.
- Les indicateurs de performance au niveau du secteur, notamment dans les douanes et les impôts, pourraient être mieux mis en corrélation avec les activités de l'AFC. Par exemple, pour ce qui est des douanes, la plupart des travaux dans les pays de la CEMAC sont menés par le FMI dans le cadre d'un programme financé du JSA. Les travaux de l'AFC se concentrent sur les mesures anti-fraude dans cinq pays membres et aucun résultat n'a été produit au Tchad. Néanmoins, le rapport d'exécution indique des changements dans les recettes douanières et des délais d'importation dans tous les pays membres. Des observations similaires s'appliquent à la présentation des indicateurs de la TVA où l'augmentation du nombre d'entités assujetties à la TVA n'est seulement directement pertinente que dans quelques pays membres ciblés. Le lien entre l'appui de l'AFC et les variations des indicateurs devrait être plus clairement expliqué.



¹¹ Commentaires se basant essentiellement sur la présentation à la 16^e réunion du CO relative à l'année fiscale 2013-14.

- Bien que le rapport souligne les résultats thématiques atteints dans les pays membres de l'AFC, des informations limitées ont été diffusées sur les pays et les projets où l'AT n'a pas atteint les résultats escomptés et les raisons en amont. L'information est tout aussi importante pour les membres du CO et devrait servir d'élément déclencheur, le cas échéant, pour une action collective du CO ou des représentants du CO de pays particuliers afin de les impliquer dans les institutions pertinentes et garantir que des résultats sont atteints.
- L'utilité du rapport serait d'autant plus renforcée si l'information financière découlant du déploiement des ressources par domaine technique, pays, projet et atelier et frais généraux était fournie. Les indicateurs clés de performance pourraient être développés et suivis au fil du temps entre les différents domaines techniques. Certains exemples sont fournis dans la section 4.4 ci-dessous.

RECOMMANDATION 5

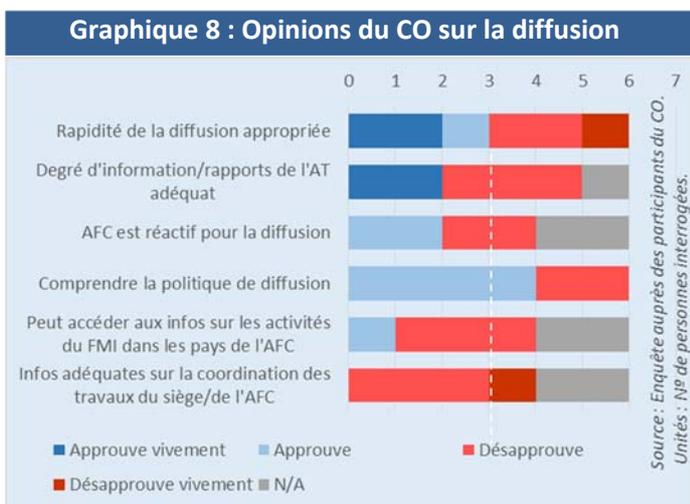
L'AFC devrait renforcer davantage son système de présentation de rapports au Comité d'orientation en réduisant le volume d'informations fournies, en explorant les options pour consolider l'information, en fournissant les résultats qui sont plus directement liés à l'assistance technique de l'AFC, en soulignant les raisons spécifiques pour lesquelles des objectifs n'ont pas été atteints et en présentant des indicateurs clés de performance.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Diffusion

Le FMI dispose désormais d'une politique de diffusion pour partager les rapports d'AT avec les personnes ayant un intérêt légitime en se basant sur le principe qu'aucune objection de la part du bénéficiaire d'AT ne puisse être formulée après 60 jours de la finalisation du rapport ou qu'il y ait un consentement positif avant. La finalisation des rapports peut parfois prendre plusieurs semaines après une mission, et 60 jours supplémentaires après ce délai peuvent sembler trop longs, notamment pour les bailleurs de fonds qui sont actifs dans le domaine technique pertinent. À la fin de leur mission, les conseillers résidents informent généralement les représentants locaux des bailleurs de fonds, membres du CO, ainsi que d'autres fournisseurs d'AT dans le domaine. Cela n'est cependant pas considéré par ces derniers comme étant un élément de substitution des rapports d'AT.

Notre enquête auprès des participants du CO révèle que bien que quatre des six personnes interrogées connaissaient bien la politique de diffusion, environ la moitié n'était pas satisfaite avec la rapidité de diffusion. Comme pour l'établissement des rapports du CO, une certaine insatisfaction s'est manifestée pour ce qui est de l'information sur la coordination entre le FMI et l'AFC sur les activités d'AT. Les conclusions de l'enquête sont en accord avec les retours qui nous ont été fournis pendant nos visites sur le terrain. D'après d'autres fournisseurs d'AT, les pratiques de diffusion du FMI ont constitué l'un des principaux obstacles pour améliorer la collaboration avec l'AFC. Le Centre peut peut-être demander une approbation positive pour la diffusion avant la période de 60 jours le cas échéant. De plus, il peut explorer les possibilités pour être plus réactif quant aux informations sur les rapports mis à disposition des parties intéressées.



Le FMI a souligné que même dans le cadre des politiques de diffusion actuelles, des possibilités existent pour une diffusion plus rapide des rapports d'AT. Par exemple, le FMI a indiqué que les bénéficiaires d'AT peuvent fournir des exemplaires des rapports d'AT à quiconque le souhaiterait avant l'expiration de 60 jours. Parallèlement, le CO peut décider et orienter le coordonnateur du Centre pour obtenir la permission des bénéficiaires d'AT pour diffuser un rapport d'AT avant la limite de 60 jours. D'autre part, les bénéficiaires rechignent souvent à partager les rapports d'AT directement avec d'autres bailleurs de fonds puisqu'il s'agit de « rapports du FMI ». Nous pensons que cette question devrait être clarifiée au CO et qu'une approche acceptable devrait être convenue pour répondre aux incertitudes qui existent à cet égard.

RECOMMANDATION 6

Le CO devrait examiner en détail les besoins des bailleurs de fonds pour pouvoir accéder aux rapports de l'AFC, les entraves que rencontrent les bénéficiaires et l'AFC pour les partager, et devrait s'accorder sur une approche qui faciliterait le partage de tels rapports dans le cadre de la politique actuelle de diffusion du FMI. Les informations sur le processus facilité de partage des informations devraient être partagées dans l'ensemble des comités d'orientation des CRAT.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

4.4 AUTRES QUESTIONS D'ORDRE OPERATIONNEL

Modalité de prestation de l'AT

Tableau 1 : Répartition de la durée des missions et de l'utilisation des experts à court terme

Domaines techniques	Nombre total	Conseiller résident + expert à court terme	Expert à court terme seulement	Total avec les experts à court terme	Expert à court terme pendant deux semaines	Expert à court terme pendant une semaine	Nombre d'experts à court terme utilisés	% d'experts à court terme d'Afrique subsaharienne
Administration des recettes	81	10	23	33	23	10	20	30 %
Gestion des finances publiques	119	38	38	76	42	34	47	34 %
Gestion de la dette publique	18	7	4	11	9	2	7	29 %
Statistiques macroéconomiques	56	11	23	34	26	8	11	73 %
Supervision bancaire et stabilité financière	44	17	11	28	10	18	5	60 %
Total	318	83	99	182	110	72	90	39 %

Source : AFC

Le tableau 1 ci-dessus présente la ventilation des missions de l'AFC ayant eu lieu entre l'année fiscale 2012 et 2014. Sur les 318 missions menées sur cette période, 182 (soit 57 %) ont été entreprises avec l'appui des experts à court terme. Sur ces missions, 60 % ont duré deux semaines.

Les contraintes budgétaires dans la partie initiale de la phase auraient limité la capacité de l'AFC à engager des experts à court terme. Néanmoins, nous pensons que la proportion des missions ayant engagé des experts à court terme est une preuve raisonnable de l'utilisation des ressources disponibles au programme. La GFP a utilisé des experts à court terme dans 76 % de ses missions reflétant en partie les compétences spécialisées requises et le volume d'AT livré dans le cadre du domaine technique. Par ailleurs, la supervision bancaire et stabilité financière a utilisé un expert à court terme pour seulement 25 % de ses missions, y inclus les missions effectuées par le conseiller résident actuel dans sa capacité antérieure d'expert à court terme au cours de l'année quand aucun conseiller résident ne traitait le sujet. De plus, nous pensons que les missions conjointes avec le conseiller résident et l'expert à court terme limitent peut-être l'efficacité et les moyens d'action, à moins qu'elles ne se justifient pour leur complémentarité dans les spécialités ou pour se familiariser au début d'un projet. Il y a eu 83 missions conjointes de cette nature, la supervision bancaire et stabilité financière représentant encore la plus forte proportion.

En général, les missions sont menées pour un maximum de deux semaines chacune. Nous comprenons que l'AFC est en train d'accroître les incidences des missions d'expert à court terme qui s'étendent au-delà de deux semaines pour fournir une formation de suivi et un appui de mise en œuvre le cas échéant. Cela renforcerait l'efficacité et l'efficacité de la prestation d'AT. En outre, la proportion de missions avec uniquement un conseiller résident est appelée à être augmentée.

Dans notre enquête menée auprès des bénéficiaires d'AT, à la question « Les conseils de l'AFC devraient être fournis plus régulièrement et avec une plus grande constance », 37 % des 19 personnes interrogées ont vivement approuvé ; 26 % ont approuvé et 16 % ont désapprouvé. Cette approbation par 63 % des personnes interrogées sur la nécessité d'un appui plus régulier correspond aux commentaires des bénéficiaires d'AT de l'AFC et de ceux d'autres CRAT que nous avons évalués.

Surveillance et suivi de l'AT

Les projets multi-missions bénéficient généralement d'une surveillance et d'un suivi durant les missions organisées par la suite. En outre, les conseillers résidents fournissent un appui aux bénéficiaires d'AT à distance par e-mail ou par téléphone entre les missions et en fonction des besoins. La nécessité de rendre compte des résultats dans le cadre de la GAR renforce le suivi. Toutefois, cela n'est peut-être pas toujours le cas pour les interventions ponctuelles ou dans les cas où une mise en œuvre est attendue après la fin d'un projet. Dans notre sondage auprès des bénéficiaires d'AT, à l'affirmation : « Le conseiller résident de l'AFRITAC Centre suivait manifestement la mise en place des conseils de l'assistance technique après la fin de la mission, et des actions correctives étaient proposées le cas échéant », 16 % des 19 personnes interrogées ont approuvé vivement, 32 % ont approuvé, 16 % ont désapprouvé et 37 % ne savaient pas.

L'expérience des bénéficiaires d'AT est de la même manière mitigée par rapport à l'appui apporté pour suivre la mise en pratique des conseils d'AT fournis par l'AFC. Comme souligné dans la section 5, l'expérience varie selon les secteurs. Pratiquement toutes les 12 personnes interrogées aux fins de l'enquête sur les bénéficiaires d'AT ont vivement approuvé (58 %) ou approuvé (33 %) avoir reçu une formation concrète sur leur travail quotidien de la part d'experts de l'AFC. Parallèlement, seule une personne (9 %) a vivement approuvé, 6 (55 %) ont approuvé et 3 (27 %) ont désapprouvé l'affirmation selon laquelle il y a eu un appui de suivi pour faire fond sur la formation reçue lors des ateliers.

Recours à des consultants régionaux

Sur les 90 experts à court terme engagés par l'AFC sur cette période, 35 provenaient d'Afrique sub-saharienne. L'AFC nous a indiqué qu'une grande proportion de ces experts à court terme a participé dans les missions d'AT. De manière générale, une petite minorité d'experts à court terme proviennent d'Afrique centrale. L'AFC nous a indiqué que la disponibilité d'experts à court terme francophones sur la supervision bancaire et stabilité financière était limitée. L'AFC cherche à former des candidats prometteurs provenant d'institutions bénéficiaires d'AT pour qu'ils deviennent des experts à court terme, objectif clé de l'AFC et du CRAT pour développer une capacité durable dans les pays membres. L'AFC en a fait de même avec des conseillers résidents dans le domaine de la gestion de la dette publique et de la gestion de la dette publique mais le nombre de personnes impliquées était limité.

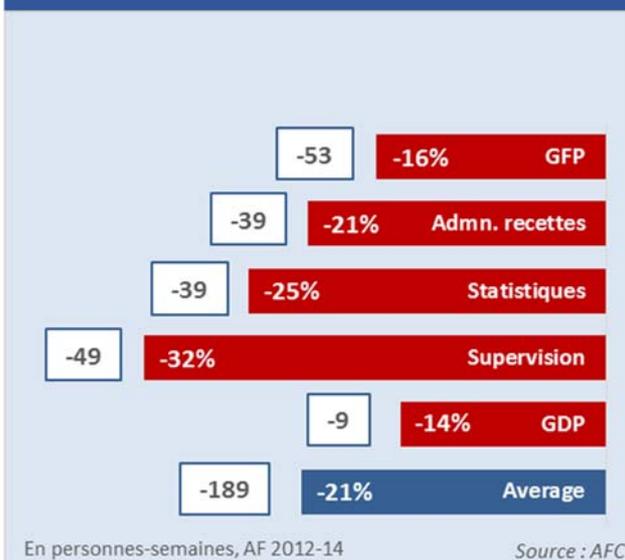
Notre expérience des efforts semblables déployés par d'autres AFRITAC a révélé que les essais pour impliquer des experts qui sont actuellement employés dans des institutions obtient des résultats limités en raison de plusieurs contraintes, dont leur indisponibilité lorsqu'ils sont nécessaires. L'AFC devrait envisager d'étendre son spectre de recherche à des candidats qui veulent devenir experts à court terme afin d'inclure, par exemple, les consultants en exercice de la région ou ceux avec un certain potentiel en tant que consultants en formation. Sans cela, la capacité ne sera pas développée dans la région. L'AFC désapprouve cette opinion et a indiqué sa volonté de poursuivre son approche actuelle. Il convient de noter que certains bénéficiaires d'AT de pays plus avancés dans leur processus de réforme ont exprimé une préférence pour des experts provenant de l'extérieur de la région, pour qu'ils puissent apporter une vision plus large. L'AFC a indiqué qu'il utilisait déjà un mélange de fonctionnaires et de consultants de diverses origines, bien que les retours reçus de certains bénéficiaires d'AT aient révélé que leur expérience n'était pas en phase avec cette approche. Globalement, étant donné les obstacles, nous pensons que le recours à des experts à court terme régionaux dans les missions de l'AFC sur la période, et les efforts de l'AFC dans ce domaine ont été raisonnables, bien qu'ils pourraient être encore davantage renforcés si une approche à plus long terme était adoptée pour développer une capacité consultative dans les pays membres.

Exécution du plan de travail

Le graphique 9 met en lumière la prestation d'AT prévue par rapport à celle réelle fournie sur le terrain entre l'année fiscale 2012 et 2014.

De manière générale, la prestation d'AT sur le terrain a été inférieure à celle prévue de 21 %. Le domaine ayant enregistré une plus grande insuffisance est la supervision bancaire et stabilité financière, qui a été affecté par une année sans conseiller résident. De plus, l'interruption des activités en RCA pendant l'année fiscale 2014 a eu un impact négatif sur la prestation d'AT dans le domaine. Néanmoins, les proportions moyennes de jours de prestation sur le terrain ont chuté par rapport à celles prévues : la prestation a représenté 88 % des jours prévus durant l'année fiscale 2012, 80 % durant l'année fiscale 2013 et 70 % durant l'année fiscale 2014. L'année fiscale 2014 a été de surcroît touchée par une insuffisance de ressources en raison du non-versement de contributions promises par certains pays membres.

Graphique 9 : Prestation d'AT prévue par rapport à celle réellement fournie par domaine

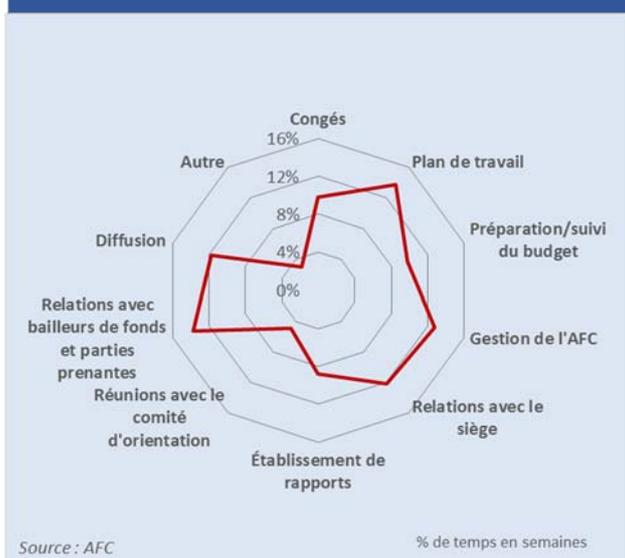


L'AFC a souligné que dans le suivi des activités des conseillers résidents, il prend en compte le temps pour fournir une AT dans le domaine ainsi que dans le Centre. Notre évaluation révèle que les conseillers résidents passent effectivement peu de leur temps à fournir des conseils à distance aux bénéficiaires d'AT par e-mail et téléphone. Nous pensons que l'AT à distance joue un rôle important pour compléter et renforcer les conseils et l'appui concret à la mise en œuvre de l'AT fournie dans le domaine. Des taux élevés d'annulations ou de reports de mission indiquent éventuellement l'absence de mise en œuvre, d'engagement ou des insuffisances dans la capacité d'absorption des bénéficiaires et peut entraver la production de réalisations. Cela débouche également sur des insuffisances bien qu'elles soient atténuées dans une certaine mesure par les missions de réattribution de l'AFC à d'autres pays. D'autres aspects des plans de travaux ont généralement été fournis comme prévu.

L'utilisation du temps par le coordonnateur du Centre, le conseiller résident et le personnel administratif

Le coordonnateur du Centre actuel consacre une partie significative de son temps sur le terrain à promouvoir l'AFC, en communiquant avec les bénéficiaires et en rencontrant les représentants des bailleurs de fonds locaux. Le graphique 10, basé sur les estimations de l'attribution de son temps fournies par l'AFC, révèle que la plus grande proportion de son temps, pratiquement 14 %, est consacrée aux relations entre les bailleurs de fonds et les parties prenantes. Un membre du personnel a été récemment recruté localement pour aider le coordonnateur du Centre dans ce domaine. En outre, la préparation du plan de travail annuel

Graphique 10 : Utilisation du temps par le coordonnateur du Centre



représente aussi presque 14 % de son temps, une proportion significative qui, d'après ce que nous comprenons, est liée aux relations avec les autorités nationales.

Un examen des estimations de l'utilisation du temps des conseillers résidents indique, dans l'ensemble, une attribution similaire du temps à des activités telles que :

- les missions, dont les rapports de préparation et post-mission : de 51 % à 60 %.
- le recrutement, la gestion et l'appui technique de l'expert à court terme : de 14 % à 22 %.
- la préparation et la prestation des ateliers : de 7 % à 10 %.
- les conseils donnés aux bénéficiaires d'AT du Centre : de 2 % à 3 %.
- les rapports internes : de 1 % à 2 %.

La proportion relativement élevée de temps budgétisé pour la prestation d'AT sur le terrain est positive. Il pourrait être possible de déléguer certaines des activités plus administratives et logistiques liées aux experts à court terme, bien que l'AFC ait indiqué que cela a déjà été fait. Néanmoins, les évaluations de temps indiquent une utilisation relativement efficace de cette ressource précieuse.

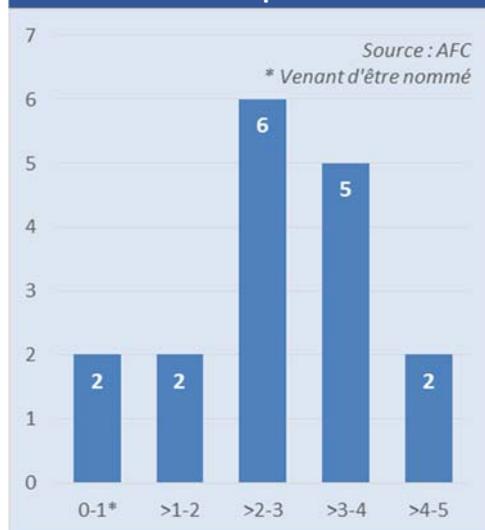
Nous avons mené des examens semblables sur l'utilisation du temps estimé par le personnel administratif et d'appui de l'AFC. Mises à part certaines insuffisances liées au processus du siège soulignées précédemment, leur rôle et activités semblent être bien coordonnés et conçus pour fournir un appui efficace aux opérations du Centre.

Rotation des conseillers résidents

Le graphique 11 met en lumière les mandats des conseillers résidents depuis le début du programme de l'AFC en 2007. L'expérience générale des mandats est solide, avec une majorité considérable des conseillers résidents ayant passé entre deux et cinq ans au Centre, offrant ainsi une continuité dans leurs conseils.

Toutefois, la phase actuelle a connu une forte rotation puisque les conseillers résidents qui sont employés depuis la première phase ont saisi d'autres opportunités. En conséquence, durant la phase actuelle, de nouveaux conseillers résidents ont été nommés dans tous les domaines techniques. Les transitions ont généralement été faites de façon fluide, avec généralement peu ou aucune période de vide entre les conseillers. À l'exception de la supervision bancaire et stabilité financière, où le poste de conseiller résident est resté vacant pendant presque une année. Dans ce domaine, certains activités ont été réalisés par par des experts à court terme sous la supervision du siège du FMI durant cette période, et le nouveau conseiller résident sélectionné a pu réaliser certaines activités programmées avant sa prise de fonction en tant qu'expert à court terme. En outre, de nombreux conseillers résidents nommés avaient une expérience précédente de travail avec le FMI ou d'autres CRAT, souvent en tant qu'experts à court terme.

Graphique 11 : Mandat des conseillers résidents depuis 2007



Nous pensons que la rotation élevée de conseillers résidents était inattendue et que les transitions avec les nouveaux conseillers résidents ont été bien gérées. Néanmoins, le début des travaux par les nouveaux conseillers résidents a inévitablement eu un effet sur l'efficacité puisqu'ils ont dû se familiariser avec leur nouveau rôle, clients, projets, le FMI et les systèmes et processus de l'AFC. L'AFC a souligné que tous les conseillers résidents sauf un avait déjà une expérience en tant que conseillers résidents sur le terrain et que la moitié avait déjà une expérience préalable en tant que conseillers résidents dans un autre AFRITAC.

Gestion des documents et de l'information

Les documents clés de l'AFC sont archivés sur un serveur local et un disque dur partagé. Le registre des documents électroniques s'étend jusqu'à 2011. De plus, le Centre conserve une copie papier de tous les rapports d'AT. Le système de gestion de l'information pour l'assistance technique n'est pas utilisé pour la gestion des documents. Cela est dû en partie aux problèmes de connexion avec les serveurs du siège. En outre, les différents départements prestataires d'AT disposent de plusieurs politiques quant à l'usage du système de gestion de l'information pour l'assistance technique. Notre évaluation n'a identifié aucun problème significatif relatif à la gestion de l'information à l'AFC.

Examen des indicateurs financiers sélectionnés liés à l'efficacité

Étant donné le manque d'intégration entre les activités d'AT, les ateliers et les registres financiers, il n'est pas possible de déterminer avec précision les coûts des projets et les coûts totaux des ateliers régionaux. Le modèle relativement unique de prestation d'AT du CRAT, par lequel les activités de gestion et de prestation d'AT ne sont pas clairement définies, a aussi du mal à faire la distinction entre la prestation d'AT et les frais généraux. D'autres pratiques comptables telles que le fait de ne pas séparer les frais généraux des frais de déplacement des experts à court terme et de signaler uniquement leur temps passé en mission rendent l'analyse difficile.

En fonction des informations financières disponibles, dont les déplacements, nous avons déterminé que les coûts moyens directs étaient les suivants : pour les conseillers résidents, 13 800 dollars américains par semaine de prestation d'AT sur le terrain et, pour les experts à court terme, 9 650 dollars américains. Une fois que tous les frais sont alloués (autres que les frais de séminaires directs), les chiffres équivalents sont 20 200 dollars américains et 14 400 dollars américains respectivement. Ces estimations n'incluent pas les contributions du FMI au salaire du coordonnateur du Centre et aux autres coûts et sont par conséquent sous-évaluées. Il n'existe pas d'équivalent pour, par exemple, les coûts d'AT par semaine, puisque le temps est passé en dehors du terrain à préparer et rédiger des rapports. En moyenne, le coût de prestation direct d'AT par semaine, incluant les conseillers résidents et les experts à court terme, s'élève à environ 12 500 dollars américains par semaine sur toute la période. Comme nous l'avons suggéré ci-dessus, nous pensons que les indicateurs clés de performance comme ceux-ci devraient être suivis et signalés, et les variations devraient être expliquées, pour fournir un aperçu plus complet de la performance de l'AFC. L'établissement de rapports sera plus efficace si un plus grand nombre d'informations est fourni aux rapports de suivi budgétaire de l'Institut pour le développement des capacités, ce qui nous semble être possible au vu des systèmes de comptabilité actuels du fonds.

Le *modus operandi* et le système de classification des coûts du FMI, sur lesquels nous nous basons pour le calcul des frais généraux et qui sont différents de la plupart des autres prestataires d'AT, sont compliqués. Par exemple, certains coûts, comme la gestion de projet du siège, sont inclus dans les coûts de prestation d'AT directs. Aussi, des fonctions telles que celles des conseillers résidents fournissent un mélange d'AT et ce que d'autres bailleurs de fonds peuvent considérer comme étant la gestion de projet, dont l'établissement de rapports internes, le suivi de projet, les examens du personnel, etc. Afin de calculer les frais généraux, nous avons pris en compte tous les coûts des conseillers résidents et experts à court terme, dont les déplacements, les frais de déplacement du département prestataire d'AT du siège, l'appui technique et les frais de séminaires. Les frais restants, dont les déplacements de l'Institut pour le développement des capacités, la gestion de projet du siège, les frais de déplacement du coordonnateur du Centre, les frais de Centre, les frais de bureaux et frais divers et les frais des fonds fiduciaires ont été considérés comme étant des frais généraux. Ces derniers coûts représentent en moyenne 25 % des frais totaux entre l'année fiscale 2012 et 2014. Ce résultat est plus élevé que, par exemple, l'AFRITAC Sud, où le ratio équivalent est de 21 % après avoir inclus la contribution du FMI aux coûts du coordonnateur du Centre. Les opérations en sous-régime de l'AFC contribuent à ce ratio plus élevé, ainsi que les coûts élevés d'opération du Centre à Libreville, qui est une ville relativement chère. Il faudrait noter de nouveau que les frais de l'AFC excluent ceux apportés par le FMI pour le coordonnateur du Centre (même s'ils sont inclus dans les calculs de l'AFRITAC

Sud) et que le véritable ratio des calculs généraux sur la période à l'examen est par conséquent plus élevé que celui qui a été calculé.

Si une définition plus large des frais généraux comparable à l'approche adoptée par d'autres bailleurs de fonds est appliquée, ce ratio serait plus élevé. De plus, et comme susmentionné, les coûts comme ceux afférents aux conseillers résidents sont fixés, et la sous-utilisation de leur temps, en raison, par exemple, des annulations et reports de mission à une période ultérieure, peut accroître la proportion des frais généraux par rapport aux coûts totaux du programme.

Outil d'enquête en ligne pour l'évaluation

Le FMI demande aux évaluateurs indépendants d'utiliser les services d'enquête en ligne d'une entreprise en particulier dont la sécurité a été vérifiée. Le coût d'utilisation de ce logiciel d'enquête, qui s'élève à 4 000 dollars américains, est considérablement plus élevé que les services disponibles d'autres entreprises que nous avons utilisés pour les évaluations précédentes (150 dollars américains). Les droits de licence demandés pour cette évaluation étaient aussi plus élevés que ceux d'autres clients (nous avons reçu un devis de 2 500 dollars américains). De plus, le service n'a pas bien fonctionné pendant l'évaluation ce qui a entraîné des retards et des coûts supplémentaires. Le taux de réponse des enquêtes en a également pâti. Le service client était peu satisfaisant. Nous recommandons vivement au FMI de vérifier et d'approuver des fournisseurs d'enquête en ligne alternatifs pour donner la possibilité de réaliser des évaluations fiables et efficaces en fournissant au moins un choix de prestataire.

4.5 EXAMEN DES INFORMATIONS FINANCIERES

Réaliser des bénéfices dans un horizon de financement quinquennal

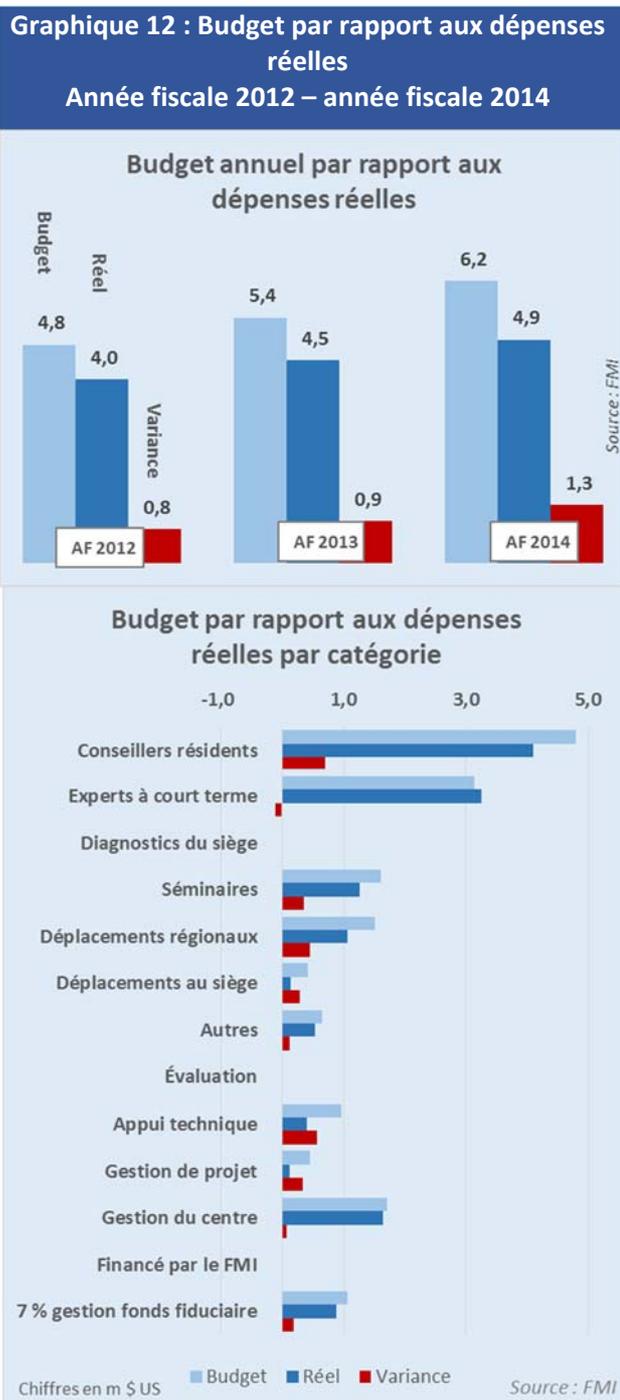
La première phase du programme de l'AFC a commencé avec un budget quinquennal de 49,6 millions de dollars américains. D'ici avril 2012, seuls 30,8 millions de dollars américains ont été promis, avec des promesses de 10 millions de dollars américains supplémentaires de la part de deux pays membres et une contribution de 5,5 millions de dollars américains attendue par l'UE. Le programme a commencé avec un budget opérationnel de 25,6 millions de dollars américains et un budget pour l'année fiscale 2012 de 4,7 millions de dollars américains. Avant la réunion du CO de novembre 2012, la quantité totale promise s'élevait déjà à 35,8 millions de dollars américains, avec 11,7 millions de dollars américains supplémentaires attendus. Dans le rapport financier présenté en mai 2013, la quantité engagée a chuté à 36,2 millions de dollars américains et les quantités promises à 11,4 millions de dollars américains. Les chiffres équivalents en novembre 2013 étaient de 37,2 millions de dollars américains et de 18,3 millions de dollars américains. En décembre 2014, 45,1 millions de dollars américains avaient été promis, avec 5,4 millions de dollars américains supplémentaires promis avec la signature en attente de l'UE. Comme nous l'avons indiqué plus avant, il y a un écart considérable entre la contribution réelle des membres par rapport aux promesses faites.

Il s'ensuit qu'en théorie l'horizon de financement quinquennal devrait fournir des avantages significatifs pour permettre de prévoir des interventions d'AT avec des objectifs à moyen terme et s'engager de façon appropriée par rapport aux ressources. Toutefois, bien que des promesses ont été faites au départ pour un montant de 30,8 millions de dollars, elles n'ont représenté qu'environ 60 % de l'objectif. De plus, les contributions effectivement reçues de la part des pays membres ont été considérablement inférieures aux promesses réalisées : en décembre 2014, les contributions des membres s'élevaient à 14,7 millions de dollars américains (49 % des contributions totales) par rapport aux 27,1 millions de dollars américains annoncés. L'incertitude liée à la disponibilité des fonds a considérablement entravé la planification, aboutissant sur un début des opérations en sous-régime et a contribué à provoquer des insuffisances en termes de planification et de prestation d'AT.

Budget par rapport aux dépenses réelles

Le graphique 12 met en lumière les variances entre les budgets annuels par catégorie et les dépenses entre l'année fiscale 2012 et 2014. Il convient de souligner les points suivants :

- Si les 50 millions de dollars américains ciblés avaient été versés dès le départ de la phase actuelle, le programme aurait débuté avec un budget annuel moyen de 10 millions de dollars américains. Au lieu de cela, il a commencé avec un budget opérationnel de moins de la moitié de cette quantité la première année.
- Entre l'année fiscale 2012 et 2014, le budget annuel a augmenté de presque 30 %. Toutefois, il a été difficile d'accroître les opérations rapidement en conséquence, et les dépenses réelles ont uniquement augmenté de 22 %. Par conséquent, les budgets ont été de moins en moins dépensés.
- La sous-utilisation des budgets de 3 millions de dollars américains ne semblent pas avoir été prise en compte au cours des trois premières années pour déterminer la nécessité de fonds pour le reste du programme ainsi que les conséquences impliquées sur les budgets annuels à venir.
- Un total de 13,4 millions de dollars américains a été dépensé durant les trois premières années de la phase actuelle. Le total des contributions reçues et des promesses des bailleurs de fonds équivaut à 26,5 millions de dollars américains. Même en considérant qu'aucune autre contribution ne sera reçue des pays membres, cela implique que 13,1 millions de dollars américains resteraient à dépenser dans les deux années restantes prévues du programme. Nous avons appris que le CO a décidé de prolonger le programme de 18 mois, jusqu'au mois d'octobre 2017, afin de s'assurer que les fonds restants soient utilisés efficacement.
- De toutes les catégories, la principale variance est liée à la sous-dépense des allocations des coûts en relation aux conseillers résidents. Cela est principalement dû à l'année de transition qui a été nécessaire pour recruter un conseiller résident dans le domaine de la supervision bancaire et stabilité financière. En outre, les sous-utilisations des fonds ont été relativement élevées pour ce qui est de la gestion de projet et de l'appui technique au niveau du siège. Cela est généralement dû à un mélangement de recensement insuffisant du temps passé et d'une activité plus faible que prévu. Les coûts d'appui technique totaux à hauteur de 5,3 % des coûts de



conseiller résident et d'expert à court terme sont considérablement inférieurs à l'expérience dans la plupart des autres CRAT.

- Pour ce qui est de la sous-utilisation dans les séminaires, il convient de noter que l'Institut pour le développement des capacités a fourni un séminaire pour l'AFC durant l'année fiscale 2014, pour lequel seuls 98 000 dollars américains de dépenses ont été consacrés. D'après notre expérience, les séminaires de l'Institut pour le développement des capacités sont généralement bien plus onéreux : par exemple, l'AFRITAC Sud doit payer en moyenne 500 000 dollars américains par séminaire. Nous n'avons pas été en mesure d'affirmer les raisons d'une telle différence.
- Les informations ci-dessus excluent la contribution du FMI aux coûts du coordonnateur du Centre.

Comme indiqué ci-dessus, les pratiques budgétaires de l'AFC pendant la période à l'examen n'ont pas pris en compte les sous-utilisations des budgets annuels des années précédentes en tant que fonds disponibles pouvant être attribués durant la période restante du programme. Les lignes budgétaires individuelles ne sont pas ajustées pour refléter l'expérience de dépense réelle. Par exemple, les budgets pour le coût des conseillers résidents sont maintenus comme il a été établi au début du programme et ont été augmentés annuellement pour refléter l'inflation, même si le coût annuel contracté pour le conseiller résident pourrait être considérablement inférieur. De la même façon, l'expérience réelle des frais pour l'appui technique ou la gestion de projet n'est pas reflétée dans les budgets des années ultérieures. De plus, les coûts des experts à court terme sont censés refléter une quantité standard fixe par expert plutôt que les jours attribués aux missions avec des experts à court terme dans le plan de travail. Cela contribue à créer d'autres écarts entre les budgets et les coûts réels. Nous savons que le budget de l'année fiscale 2016 offre désormais un meilleur lien entre l'utilisation des experts à court terme et les attributions financières.

RECOMMANDATION 7

L'Institut pour le développement des capacités devrait revoir ses pratiques budgétaires pour refléter ses dépenses annuelles par catégorie réelles dans les budgets des années à venir, et développer des liens plus solides entre les budgets financiers et les attributions de ressources envisagées dans les plans de travail.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Contributions des bailleurs de fonds et des pays membres

Le graphique 13 met en lumière la structure de financement de l'AFC et l'état de contribution de ses membres à partir du 31 décembre 2014. Les promesses totales se sont élevées à 45,1 millions de dollars américains.

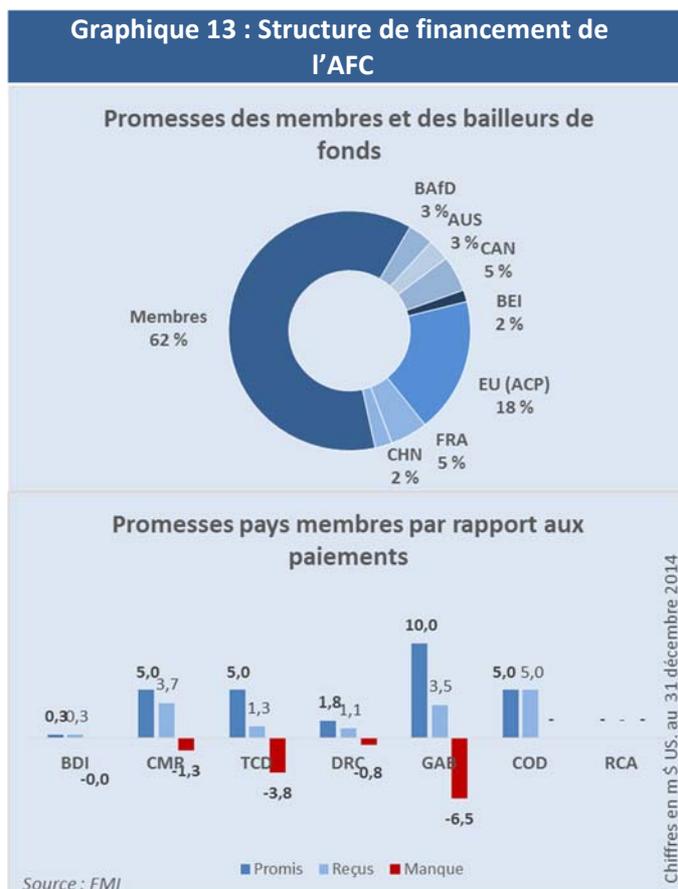
L'AFC est dans une situation peu commune dans le sens où c'est le seul CRAT où les pays membres ont promis une plus grande proportion de financement que les bailleurs de fonds internationaux et les IFI. Parmi les promesses des pays non-membres, l'UE est le contributeur le plus important, avec 5,6 millions de dollars américains. Une contribution supplémentaire de 5,4 millions de dollars américains est prévue et est en attente de signature.

Bien que les pays membres aient promis 62 % des ressources, soit 27,1 millions de dollars américains, seuls 14,7 millions de dollars américains ou un peu plus que la moitié de la quantité promise ont été reçus. Le plus grand responsable de cette insuffisance est le Gabon, qui en tant que pays hôte a promis 10 millions de dollars américains, mais n'a apporté que 3,5 millions de dollars américains jusqu'à présent. Le deuxième plus grand responsable est le Tchad. Nous sommes conscients que l'AFC a déployé des efforts considérables pour encourager les membres à s'acquitter de leurs promesses en souffrance.

Du fait de ce défaut de paiement des contributions des membres, la majorité des contributions de trésorerie reçues (51 %) provenait en réalité, dès décembre 2014, des bailleurs de fonds.

Bien qu'en principe la majorité des promesses des pays membres reflète un fort attachement au programme, l'insuffisance considérable des contributions réellement données constitue un risque potentiel pour la durabilité à venir de l'AFC. Dans l'enquête auprès des participants du CO, à l'affirmation : « Nous sommes préoccupés par la durabilité financière de l'AFRITAC Centre », trois des bailleurs de fonds interrogés ont approuvé tandis que deux n'étaient pas d'accord. Parmi les représentants des pays membres, quatre ont vivement approuvé et un a vivement désapprouvé. Les représentants du CO interrogés durant nos déplacements étaient plus optimistes sur les perspectives de réapprovisionnement.

Graphique 13 : Structure de financement de l'AFC



RECOMMANDATION 8

L'Institut pour le développement des capacités en partenariat avec l'AFC devrait, tout au début du prochain cycle de financement, chercher à concrétiser les manifestations d'intérêt des bailleurs de fonds internationaux pour garantir la viabilité de la prochaine phase. Les pays membres devraient parvenir à une décision formelle sur des mécanismes au sein des pays pour garantir que les fonds sont consacrés à respecter leurs engagements de financement auprès de l'AFC.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

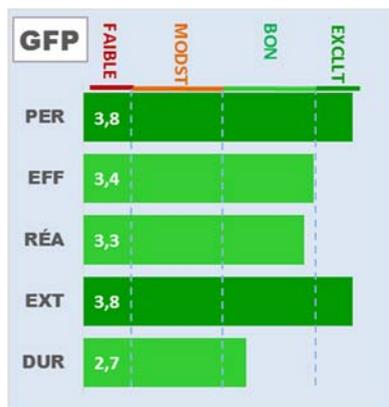
Une stratégie proactive doit être mise en œuvre par l'Institut pour le développement des capacités en partenariat avec l'AFC pour s'assurer, dès le début du cycle de financement de la prochaine phase, de marques de promesses adéquates, notamment de la part des bailleurs de fonds internationaux et des IFI, pour que l'AFC puisse bénéficier d'une échelle d'exploitation durable. Le coordonnateur du Centre devrait jouer un rôle central pour mettre en avant le programme auprès des bailleurs de fonds potentiels pendant la phase de collecte de fonds. Nous avons appris que l'Institut pour le développement des capacités a déjà mis en œuvre une approche semblable avec la mobilisation de fonds pour le Centre d'assistance technique du Moyen-Orient.

Parallèlement, lors de la prochaine réunion du CO, les membres devraient consacrer un certain temps pour décider des étapes appropriées à mettre en œuvre dans le cadre de chaque processus d'allocation de budget national interne et afin de s'assurer que les engagements faits à l'AFC par rapport à leurs contributions soient respectés. Par exemple, pour la première phase de l'AFC, la BEAC était responsable du versement des contributions au nom de ses membres, et ce processus a été efficace.

Certains participants des pays membres du CO ont manifesté leur préférence, pendant les entretiens et dans leurs réponses à l'enquête, pour que l'AFC passe à un modèle où les bénéficiaires d'AT paient le Centre pour l'AT et la formation reçues. Si le concept est attractif, nous ne sommes pas sûrs qu'un tel modèle soit pratique à mettre en place, puisque l'AFC a besoin qu'une proportion significative de son financement soit engagée à l'avance pour financer ses coûts fixes. Certains membres n'auraient pas les ressources pour financer leurs besoins d'AT. De plus, cette approche pourrait être aussi confrontée au fait que certains pays membres n'honorent pas leurs engagements. Des considérations similaires s'appliqueraient aux suggestions relatives au paiement en fonction d'une approche axée sur les résultats. De plus, dans ce dernier cas, l'AFC devrait assumer un risque de mise en œuvre et possiblement attendre pendant longtemps avant d'atteindre des résultats (qui devraient être définis et convenus aux niveaux appropriés) et de recevoir des fonds.

5. EXAMEN DES DOMAINES TECHNIQUES

5.1 GESTION DES FINANCES PUBLIQUES



L'appui à la GFP a représenté environ 40 % des activités d'AT de l'AFC pendant la période à l'examen. En 2011, la CEMAC a adopté une série de directives pour établir un cadre harmonisé pour la GFP et pour qu'il soit adopté par ses pays membres. La RDC et le Burundi, qui n'appartiennent pas à la CEMAC, ont adopté respectivement des textes semblables dans leurs grandes lignes avec la loi organique sur les finances publiques en 2012 et la *Loi organique des Finances publiques* (LOFIP). La plupart des systèmes de GFP dans la région se basent sur l'approche française et, à l'exception de la Guinée équatoriale, tous les pays sont francophones. Néanmoins, il existe des disparités considérables aux niveaux économique, social et sécuritaire ainsi qu'au niveau des volontés et capacités de réformer de la part des autorités, ce qui exige une AT

adaptée à chaque pays.

Pertinence

La GFP s'articule autour de six piliers. Le pilier visant à appuyer les réformes régionales de la CEMAC (l'achèvement et la transposition des directives de 2011) a considérablement amplifié les effets des interventions de l'AFC dans la région. L'AFC s'est uni aux efforts de la Commission de la CEMAC sur la validation des directives d'enseignement, la mise en place de directives et les campagnes de sensibilisation. Avec l'appui de l'AFC, la RDC et le Burundi ont aussi participé au processus en tant qu'observateurs. Au niveau national, de nombreuses actions ont été entreprises pour mettre en place les réformes. Ce processus a appuyé la transposition des textes, par exemple au Tchad et au Gabon, et plus généralement, avec un contrôle budgétaire effectué en coopération avec l'UE, exprimé dans une notification de conformité. La création de piliers a permis la concentration et une meilleure transparence de l'assistance.

Le programme de travail prend en compte les besoins du pays. La situation est plus simple au Gabon et au Cameroun où les réformes figurent au centre des priorités, mais est plus complexe dans des pays où les homologues des conseillers résidents ne disposent pas des moyens ou capacités de coordonner les demandes ou de prendre des décisions autonomes. Le programme de l'AFC concorde avec les activités d'autres prestataires d'AT et se coordonne avec elles. Il est en phase avec les priorités stratégiques du Département Afrique. L'AFC et le Département des finances publiques travaillent conjointement tout au long du processus pour harmoniser les missions.

L'AT de l'AFC sur la GFP est largement reconnue pour la qualité de ses compétences techniques. En sus de la réputation des conseillers résidents, le Centre peut avoir recours à des experts de grande qualité, qui sont recrutés en partenariat avec le Département des finances publiques.

Nous évaluons la qualité de la pertinence de l'AT de la GFP comme étant excellente, avec un score de 3,8.

Efficiency

Le programme de travail de la GFP a dû être ajusté en raison d'événements externes au programme, notamment en à la suite de la crise de sécurité en RCA, le manque de retour de la part des autorités en Guinée équatoriale ou des demandes de dernière minute pour repousser les missions. L'absence de contributions anticipées a entraîné l'ajournement de certaines activités pendant l'année fiscale 2014 et a contribué à l'incapacité de l'AFC à assurer un suivi sur la rationalisation des états de paiement de l'AT au Burundi. De plus, une insuffisance des contributions anticipées de cette année-là a entravé la disponibilité des ressources adéquates pour exécuter le plan de travail complet. Néanmoins, les ressources débloquées par les activités moins productives que prévues en RCA, au Tchad et en Guinée ont été réattribuées pour satisfaire les besoins supplémentaires au Gabon et au Congo. Les conseillers résidents ont également accru leur participation dans les activités du Département des finances publiques.

Le suivi de la mise en œuvre semble s'être considérablement amélioré depuis l'introduction de la GAR. Les missions sont généralement entreprises conjointement par un conseiller résident et un expert à court terme. Si une mission conjointe n'est pas justifiée, elle est menée seulement par l'expert et sous la supervision d'un conseiller résident. Parallèlement, le format habituel de deux semaines peut être réduit à une semaine ou étendu à trois.

La coordination avec d'autres prestataires d'AT de la GFP semble également s'être améliorée considérablement. Sa mise en œuvre est plus aisée dans les pays qui ont élaboré des structures consacrées à la réforme ou à un cadre de partenariat avec les partenaires de développement, par exemple la COREF en RDC, l'unité d'appui à la SGFP¹² au Burundi ou le PAMFIP au Tchad, qui est récemment devenu opérationnel. Traditionnellement, la coopération de la GFP avec la Banque mondiale, le Pôle PNUD et la BAD est solide, bien que certaines frustrations sur le manque d'accès à l'information aient été exprimées par certains partenaires de coopération pendant les visites sur le terrain. Les missions du Burundi sont en coordination étroite avec le DfID. La création d'un fonds d'affectation spécial pour l'éducation a réuni tous les bailleurs de fonds ainsi que l'UE, qui ont travaillé à l'application des procédures. Au Cameroun, l'appui à la comptabilité est coordonné avec les travaux de l'expert à long terme français sur la GFP. L'AT sur les plans d'achat et de contrat a été menée par la Banque mondiale. La coordination a été élargie, avec l'AFC agissant en qualité d'intermédiaire au Gabon, qui a à son tour demandé une formation comparable.

L'efficacité de l'AT sur la GFP est bonne voire très bonne, avec un score de 3,4.

Efficacité

L'approche de l'AFC sur l'AT sur la GFP a contribué à renforcer son efficacité. Les missions sont un exercice de collaboration entre les experts de l'AFC et les homologues locaux. Leurs réalisations sont ensuite validées dans les ateliers. Chaque mission évalue la mise en place effectuée par la précédente et détermine l'appui nécessaire et les besoins de l'approche ou tout ajustement à réaliser. L'alliance systématique entre l'AT sur la GFP, la formation et le suivi contribuent considérablement à l'efficacité.

Le Centre allie l'AT sur la GFP et les séminaires d'au moins deux manières. Les séminaires et les ateliers nationaux sont une façon de consolider la formation et les résultats de mission. L'acquisition d'outils ou de compétences n'est pas suffisante et requiert souvent un changement de politiques, d'organisations ou de procédures pour porter les effets positifs à leur maximum. Pour répondre au besoin de changement des politiques, l'AFC organise aussi des activités d'information *ad hoc* et des formations, par exemple en RDC, pour les parlementaires et le gouvernement. Les séminaires régionaux permettent aux professionnels de créer des réseaux et de partager leurs expériences. Ils permettent de communiquer sur des questions opérationnelles, par exemple, la sélection de projets d'investissement à la quatrième édition de FoHBAC où ont assisté les directeurs du budget, l'AFC, les principaux partenaires de développement de la GFP et la Commission de la CEMAC. Les débats, conclusions et études de cas sont ensuite largement diffusés. Un séminaire récent portant sur la planification du Trésor public visait les professionnels de la

¹²Stratégie de la gestion des finances publiques

GFP ainsi que ceux chargés de la gestion des recettes et de la dette. Une gestion complète et intégrée des finances publiques est envisagée, ce qui pourrait être la prochaine étape des pays les plus avancés de la région.

L'AT sur la GFP de l'AFC a engendré des progrès considérables dans la plupart des pays de la région. Deux exceptions notables sont la RCA, en raison des problèmes de sécurité et la Guinée équatoriale, en raison d'un manque de volonté de la part des autorités. De nombreux projets ont été réalisés avec succès, par exemple au Gabon, où le budget sera mis en œuvre en mode programme en 2015. Le Cameroun, une année avant le Gabon, a mis en place un budget en mode programme et dispose désormais d'un solde des comptes plus stable, et, au Congo, les projets de programmes budgétaires des ministères sont techniquement achevés et seront adoptés par le gouvernement. Le Burundi a harmonisé sa législation avec les normes internationales¹³, a transformé la chaîne des dépenses et a modifié le cadre de l'administration salariale. La RDC a restructuré les cadres organiques ministériels pour les adapter à la LOFIP, ce qui devrait déboucher sur l'adoption rapide de la maquette budgétaire par le Conseil des ministres. Le Tchad, qui s'est concentré sur la transposition des directives, progresse plus lentement mais a néanmoins validé son projet de RGCP¹⁴. Toutefois, ses capacités sont très faibles. Néanmoins, le cadre logique révèle un mélange de projets appartenant aux divers piliers qui montrent à leur tour plusieurs exemples où des objectifs ont été partiellement ou non satisfaits.

La qualité des réalisations de la GFP a été évaluée comme étant bonne, avec un score de 3,3. La qualité des extrants a été évaluée comme étant excellente, avec un score de 3,8.

Durabilité

La situation de sécurité et politique dans certains pays qui sont régulièrement instables et marqués par des conflits périodiques est une difficulté qui entrave l'AT. L'appui des autorités aux réformes est irrégulier. Cet appui, qui est un prérequis essentiel à la réussite, est d'autant plus important que les pays ne sont généralement pas soumis à un soutien conditionnel. La richesse relative en pétrole ou ressources minérales dans certains de ces pays peut retarder des réformes difficiles mais nécessaires. Dans certains cas, l'apathie des bénéficiaires est une source de difficultés pour l'AT. Des salaires bas, une rotation élevée du personnel, un manque de formation ou de motivation et un faible appui informatique s'ajoutent à la capacité d'absorption relativement limitée du Cameroun et du Gabon et encore moindre ailleurs. Toutefois, ces facteurs ne constituent pas l'ensemble du problème. Certaines hiérarchies de pouvoir rigides, une autonomie ministérielle limitée et des processus de prise de décision lents s'ajoutent à la liste. De plus, la réforme de la GFP, qui implique des changements institutionnels ou organisationnels, est souvent à l'origine d'une opposition latente entre les organismes gérant les ressources budgétaires ou de conflits entre les administrations.

Par ailleurs, le recours généralisé aux compétences africaines contribue à la durabilité et à l'absorption de l'aide de l'AFC. Les résultats positifs atteints par l'AFC en GFP sont le résultat d'efforts considérables. Il est nécessaire de faire concorder les ressources et les activités pour renforcer la durabilité de l'AT. L'activité accrue de l'AFC ne se limite pas à la GFP. Elle s'applique également à la gestion de la dette et aux statistiques macroéconomiques qui doivent encore être développées. Cette réalité opérationnelle doit être prise en compte pour renforcer l'impact et la durabilité de l'AT. Dans le contexte de la GFP, la formation des utilisateurs et la création de nouveaux outils n'est qu'une étape. Pour tirer le meilleur parti des réformes, il faut intégrer pleinement les nouvelles pratiques à tous les niveaux de gestion des parties prenantes. Outre l'engagement des autorités, des efforts continus à moyen terme seront nécessaires durant la mise en place des nouvelles lois et réglementations qui ont été récemment approuvées. Cet appui requis par l'AFC sera très exigeant.

La durabilité de l'AT de l'AFC sur la GFP a été évaluée comme étant bonne, avec une note de 2,7.

¹³ En particulier : la nomenclature budgétaire (*NBE*), les règles comptables (*PCE*) ou le règlement général de gestion des budgets publics (*RGGBP*).

¹⁴ Règlement général de la comptabilité publique.

Impact

L'AT de l'AFC sur la GFP a eu des effets très importants pour le développement et l'utilisation de la qualité des outils budgétaires. Outre une plus grande confiance accordée aux bailleurs de fonds, cet impact devrait permettre aux pays de rationaliser et de réattribuer les dépenses ainsi que de mieux répondre aux défis de développement économique et social. Les résultats ont aussi été importants pour ce qui est des comptes publics, avec notamment un nouveau plan de comptes élaboré et mis en place, la gestion du trésor et des améliorations faites sur le solde des comptes publics. Cette évolution devrait se traduire au fil du temps en impact.

Principales conclusions

1. L'AT de l'AFC est bien adaptée aux besoins du pays. Le Centre a accru et tiré considérablement avantage de ses interventions régionales d'une manière complémentaire et coordonnée. L'AT est ciblée, cohérente avec les activités d'autres prestataires d'AT et facile à mettre en place pour les bénéficiaires. Depuis l'année fiscale 2015, le Comité d'orientation a aussi mis en place des projets pluriannuels.
2. La qualité de l'AT est largement reconnue. Elle est adaptable, flexible et fournie de façon efficace. La coordination des partenaires de développement s'est considérablement améliorée et débouche souvent sur des activités de coopération.
3. Les missions sont soigneusement adaptées au contexte et allie souvent AT et formation. Les parties prenantes locales sont impliquées dans le processus par le biais de collaborations conjointes avec des experts. De façon plus générale, l'AFC implique les autorités à toutes les étapes de l'aide.
4. Les séminaires sont utilisés en complément de l'AT afin de l'approfondir, ils encouragent la prise de contact entre les professionnels ainsi que les échanges d'expériences, ce qui est considérablement facilité par l'utilisation intensive des compétences africaines par le Centre. De façon plus générale, l'introduction des séminaires transversaux est cohérente pour expliquer les synergies fournies par les différents outils.
5. L'AFC intervient dans des contextes particulièrement difficiles. Néanmoins, ses interventions ont engendré des progrès significatifs en GFP dans presque tous les pays et ont eu un grand impact sur la qualité des outils fiscaux. Afin de faire fond sur les bienfaits de cette évolution tout en continuant la modernisation de la GFP, il est impératif que les ressources soient adaptées.

Encadré 3 : Études de cas sur la GFP - Maquettes budgétaires nationales au Gabon et au Congo¹⁵

Contexte																																	
Gabon Le Gabon s'est engagé en 2007 à réformer les finances publiques, en particulier depuis 2009, avec notamment l'objectif de créer des budgets basés sur le programme. Le 21 octobre 2010, une loi organique sur les lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) a été promulguée.	Congo La République du Congo s'est engagée dans un processus de réforme de ses finances publiques sur le long terme. Des progrès ont été réalisés notamment dans la création de cadres de dépenses à moyen terme (MTEF). Une nouvelle impulsion a été donnée au processus par la loi organique relative au régime financier de l'État (LORFE) de septembre 2012. La budgétisation axée sur le programme est un de ses axes.																																
Chaînes de résultats simplifiées																																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Gabon</th> </tr> <tr> <th>Intrants/Activités</th> <th>Extrants</th> <th>Réalisations</th> <th>Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 23 Ateliers : Oui</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Plans de budget actualisés pour quatre ministères Modèles financiers mis au point Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers </td> <td>Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.</td> <td>Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"> Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance appropriée Gestion de la résistance au changement Implication suffisante des parties prenantes Implication suffisante de la DGB Personnel, informatique et autres ressources aux ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus </td> </tr> </tbody> </table>	Gabon				Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 23 Ateliers : Oui	<ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Plans de budget actualisés pour quatre ministères Modèles financiers mis au point Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers 	Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.	Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.	Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance appropriée Gestion de la résistance au changement Implication suffisante des parties prenantes Implication suffisante de la DGB Personnel, informatique et autres ressources aux ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus 				<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Congo</th> </tr> <tr> <th>Intrants/Activités</th> <th>Extrants</th> <th>Réalisations</th> <th>Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 37,5 Ateliers : Oui</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Modèles financiers mis au point Modules de formation Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers </td> <td>Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.</td> <td>Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"> Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance inadéquate Résistance au changement Implication insuffisante des parties prenantes Implication insuffisante de la DGB Personnel, matériel informatique et autres ressources dans les ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus. </td> </tr> </tbody> </table>	Congo				Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 37,5 Ateliers : Oui	<ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Modèles financiers mis au point Modules de formation Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers 	Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.	Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.	Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance inadéquate Résistance au changement Implication insuffisante des parties prenantes Implication insuffisante de la DGB Personnel, matériel informatique et autres ressources dans les ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus. 			
Gabon																																	
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact																														
N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 23 Ateliers : Oui	<ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Plans de budget actualisés pour quatre ministères Modèles financiers mis au point Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers 	Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.	Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.																														
Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance appropriée Gestion de la résistance au changement Implication suffisante des parties prenantes Implication suffisante de la DGB Personnel, informatique et autres ressources aux ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus 																																	
Congo																																	
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact																														
N° de missions : 6 N° de semaines-personnes : 37,5 Ateliers : Oui	<ul style="list-style-type: none"> Recensement des programmes Maquettes Modèles financiers mis au point Modules de formation Séminaires techniques, commentaires sur les ateliers 	Établir un lien entre les dépenses du gouvernement et la réalisation de résultats spécifiques, tout en suivant la progression vers ces résultats.	Qualité améliorée et pertinence des services publics et des marchandises fournis à la population grâce à une dépense plus efficace des ressources du gouvernement.																														
Risques/Hypothèses <ul style="list-style-type: none"> Réforme de la gouvernance inadéquate Résistance au changement Implication insuffisante des parties prenantes Implication insuffisante de la DGB Personnel, matériel informatique et autres ressources dans les ministères en mesure de mettre en œuvre les nouveaux processus. 																																	
Principales activités de l'AFC																																	
Gabon Principales activités La première mission, déployée en mars 2011, a publié un rapport de situation et a proposé un plan d'action pour la mise en œuvre de la préparation du budget axé sur la performance. Cette feuille de route a été mise à jour en septembre 2012, en collaboration avec l'administration gabonaise. Dans le cadre de cet effort, une méthodologie de développement de programme a été établie par le biais d'un modèle commun pour quatre ministères pilotes. Un atelier technique initial a été organisé à cette fin. Quatre missions menées à un rythme soutenu pendant l'année fiscale 2013 ont débouché sur la construction de tous les programmes budgétaires. La dernière mission a aussi garanti l'exhaustivité et la cohérence de la structure budgétaire. Les travaux ont été terminés début 2013.	Congo Principales activités Six missions consultatives ont été menées pour un total de 37,5 semaines/personnes. Les cinq premières visites ont eu lieu pendant l'année fiscale 2014, avec une mission finale pendant l'année fiscale 2015. Les conseillers résidents ont consacré 21,5 semaines (dont 5,5 semaines au siège de l'AFC et 16 à Brazzaville). Les experts à court terme ont passé 16 semaines à Brazzaville. La première mission a animé un atelier technique de lancement du projet et réalisé la maquette budgétaire de cinq ministères. Les trois missions suivantes ont été consacrées aux maquettes budgétaires des ministères, structures ou mécanismes. La cinquième mission a terminé les efforts déployés précédemment et a réalisé la maquette budgétaire globale. Enfin, sur demande des autorités, une sixième mission a participé à la conférence de revue de la maquette budgétaire tenue entre les représentants des ministres et les responsables des structures dépensières.																																

¹⁵ Cet encadré résume les études de cas. Voir les annexes 4.3 et 4.4 du Volume II de ce rapport pour obtenir plus d'informations.

Évaluation basée sur les critères du CAD

Pertinence

- Les autorités du Congo et du Gabon ont demandé l'aide de l'AFC pour répondre aux besoins prioritaires de l'AT. Dans le cas du Gabon, les autorités avaient essayé d'améliorer la gestion des finances publiques, mais sans enregistrer de succès depuis 2008. Le projet au Congo a aussi été la suite d'expériences précédentes réussies avec l'AFC. Avant l'intervention de l'AFC, il existait des risques considérables liés aux pratiques mises en œuvre à l'époque. L'AT dans ce domaine était urgente.
- La collaboration avec le siège du FMI et avec d'autres partenaires de développement a ajouté de la valeur. De plus, les travaux réalisés au Congo ont bénéficié de l'expérience de l'AFC acquise au Gabon.
- L'AFC a aidé à développer un sentiment d'appropriation du projet chez les différents ministères concernés et pas uniquement chez les ministères des Finances. Les différents ministères ont commencé progressivement à intégrer des éléments de l'approche de préparation du budget axé sur la performance.
- L'appui et la coordination de l'AFC avec le Département des finances publiques ont été menés au Congo en collaboration avec le Pôle PNUD de Dakar. Un ou deux experts ont participé dans trois missions.

Efficacité

Réalisations

- Au Gabon, la dernière mission de l'AFC a aussi garanti l'exhaustivité et la cohérence de la structure budgétaire. Les travaux avec le Bureau du Premier ministre et sur les allocations de fonds publics ont été terminés et, le plus important, la cohérence de la maquette budgétaire globale a été vérifiée. Les maquettes budgétaires des ministères ont été revues une dernière fois avec les propositions de ces derniers. Cela a été réalisé en conformité avec la nouvelle classification de budget et mis en place avec l'appui de l'AFC.
- L'appui de l'AFC dans la mise en œuvre de la budgétisation basée sur le programme a été une réussite totale. Il s'est terminé en 2013 et le gouvernement a été en mesure de présenter au Parlement un projet de loi sur le budget pour 2014 accompagné, à des fins informatives, d'un budget de programme et du projet de performance annuel.
- Les réalisations du projet au Congo sont particulièrement remarquables. Au départ, l'AT ne disposait d'aucune structure de gouvernance homologue. La mobilisation d'acteurs autour de la préparation du budget axé sur la performance et la création d'un réseau de coordonnateurs a créé l'élan suffisant.
- Les missions successives qui ont mis au point les maquettes budgétaires, ont formulé à plusieurs reprises des recommandations sur la nécessité de renforcer la gestion des réformes en mettant en place un organe central pour encadrer et planifier la mise en place de la LORFE, mais en vain. En particulier, elles ont suggéré de mettre en place un comité d'orientation appuyé par un secrétariat permanent pour mettre en œuvre les outils stratégiques : la stratégie globale, les plans de renforcement des capacités, une association de Parlements et une Cour des comptes. Elles ont attiré l'attention sur la nécessité d'accroître rapidement les compétences de l'administration par un plan de formation.

Extrants

- Les missions limitées dans le temps ont permis de produire des extrants pour les projets dans un ordre logique.
- Les missions ont débouché sur une mise au point partagée des maquettes budgétaires. Elles ont été élaborées conjointement par les équipes de l'AFC et celles des ministères : les secrétaires généraux, les directeurs centraux des affaires financières (DCAF) et directeurs techniques métiers. Elles ont été validées sans grandes difficultés.
- Tous les départements ont validé leur maquette budgétaire et ont indiqué clairement que l'approche progressive à la réforme par les autorités entrainait dans une nouvelle phase. La maquette budgétaire a finalement été adoptée par le Conseil des ministres.
- Le gouvernement a mis au point un projet stable de maquette budgétaire générale, validée sur le plan technique par les parties prenantes. Il est cohérent avec la LORFE et contient 125 programmes couvrant 35 ministères et 7 organes constitutionnels et autorités administratives indépendantes, 6 affectations pour le gouvernement, 2 affectations ministérielles et 10 programmes pour des comptes spéciaux.

Efficiences

- Cette collaboration a été très soigneusement préparée en collaboration avec le Département des finances publiques. En mars 2011, une mission du Département des finances publiques a identifié les raisons du retard accumulé dans la réforme des finances publiques et a établi un plan d'action appelant à une stratégie réaliste, un appui politique solide et un forum permanent pour assurer la coordination et donner une direction.
- La mission de l'AFC a répertorié les structures des programmes et a proposé lors d'un atelier technique un plan d'action prioritaire contenant ses conclusions et recommandations. Ce plan d'action d'AFC a été régulièrement mis à jour.

- Les missions ont été menées selon les mêmes modalités que celles appliquées au Gabon. Cela a contribué à leur efficacité, avec un effet d'apprentissage, et à leur efficacité. Elles ont été caractérisées par le rythme soutenu des interventions, le développement partagé des maquettes budgétaires, un appui pédagogique considérable, des retours en temps réel et une application excellente.

Durabilité

- Le fort degré d'appropriation acquis dans les deux pays ainsi que le niveau croissant des compétences techniques locales sont de bon augure pour la pérennisation. L'équipe du Gabon en particulier a développé des compétences techniques impressionnantes. Leurs homologues au Congo devraient faire de même.
- L'achèvement de la budgétisation par programmes a eu un effet très positif et structurant pour la poursuite des réformes.
- Une réussite sur le long terme au Congo dépend fortement d'éléments qui dépassent le contrôle de l'AFC. En réalité, un Département des finances publiques a mis en lumière en janvier 2013 les risques qui n'ont pas été résolus.

Impact

- Au Gabon, la maquette budgétaire est bien conçue et structurée. Les directions et opérateurs ont été identifiés et rattachés aux actions concernées tout comme les opérations de développement du PSGE portées par les ministères. La transversalité entre les missions a donné lieu à des documents de politique bien adaptés.
- L'impact à long terme dépendra de la façon dont les nouveaux budgets basés sur le programme sont traduits en services publics et infrastructures plus efficaces. Il est encore tôt pour faire une évaluation. Néanmoins, les données préliminaires indiquent que ce projet de l'AFC aura un impact positif durable sur la gestion des dépenses publiques du Gabon.
- Au Congo, l'AT ne s'est pas encore traduite en impacte. Toutefois, si l'on considère l'évolution positive de ces travaux ainsi que l'appropriation et l'engagement accrus des autorités locales, l'impact pourrait être atteint rapidement.

5.2 SUPERVISION BANCAIRE ET STABILITE FINANCIERE



Jusqu'à présent, deux projets d'AT ont été mis en œuvre durant la Phase II : sur le contrôle fondé sur le risque à la COBAC, au Burundi et en RDC, et la mise en œuvre des IFRS au Burundi et en RDC. L'AT sur le contrôle basé sur le risque porte sur les modifications sur la législation bancaire et sur de nombreuses réglementations et circulaires (classification et approvisionnement des prêts, établissements de crédits en difficulté, ratio minimum de solvabilité des capitaux, contrôles internes, liquidité, etc.) et sur des manuels de procédure (par exemple, supervision sur site et sur pièces). L'appui à la mise en œuvre des normes IFRS inclue la mise au point de plan de comptes et de formulaires de rapport des banques commerciales.

Pertinence

L'AT est en phase avec les programmes de travail validés par le Comité d'orientation. Elle est en accord avec les PESF et les documents stratégiques internes lorsqu'ils existent, et répond ainsi aux objectifs des banques centrales, plus précisément pour ce qui est de la mise en œuvre des normes internationales afin de répondre au contrôle basé sur le risque et aux normes IFRS.

Quant à savoir si l'AT a été conçue pour les besoins spécifiques des pays et des banques centrales ou des autorités de supervision, l'évaluation est mitigée. Par exemple, au Burundi, il y a la question consistant à prendre en compte si le programme du secteur financier est mieux adapté à une adhésion à l'AFRITAC Est et la capacité d'absorption à la Banque centrale du Burundi.

RECOMMANDATION 9
L'AFC et le FMI devraient collaborer avec l'AFRITAC Est pour transférer la responsabilité consistant à fournir une AT et une formation sur la supervision du secteur financier du Burundi à l'AFRITAC Est.
PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Peu de données ont démontré que l'AFC a collaboré pendant la période à l'examen avec la Banque mondiale, qui avait des projets importants avec les banques centrales dans la CEMAC et au Burundi. La collaboration avec les autres bailleurs de fonds était également faible. D'après une étude documentaire, la situation semble s'être améliorée en RDC. L'AFC a souligné qu'elle partageait des documents et informations importantes avec la Banque mondiale.

Pour ce qui est d'établir un avantage comparatif clair avec d'autres sources et modes de livraison d'AT liée, les conclusions des études de cas et de l'étude documentaire sont mitigées. Par ailleurs, les ateliers sur la supervision bancaire et stabilité financière de l'AFC sont très appréciés des participants.

Nous jugeons la qualité de la pertinence de l'AT sur la supervision bancaire et stabilité financière comme étant bonne, avec un score de 3,2.

Efficiences

En règle générale, la formation s'intègre bien à l'AT, notamment parce que la formation est souvent fournie pendant la mission d'AT de l'AFC par les experts. Les ateliers sont organisés pour compléter l'AT. Pendant longtemps, la qualité du soutien logistique de Washington n'a pas été satisfaisante. La personne chargée du soutien logistique n'était pas clairement définie. Aucun des consultants chargés du soutien logistique ne parlait français, provoquant des retards puisque les documents devaient être traduits et retraduits. La situation s'est améliorée avec la nomination en octobre 2013 d'un consultant chargé du soutien logistique avec une bonne expérience avec les CRAT.

Certaines difficultés sont apparues entre le conseiller résident de la supervision bancaire et stabilité financière et le conseiller des MCM à la COBAC. Cela était dû en partie au manque de clarté des termes de référence des deux conseillers et à l'absence de responsabilités bien délimitées. À notre connaissance, ce problème est aujourd'hui réglé.

Il n'y a pas eu de chevauchement entre les conseillers résidents puisqu'il s'est écoulé une année entre le départ d'un conseiller résident à la supervision bancaire et stabilité financière et l'arrivée de son successeur. Le nouveau conseiller résident s'est chargé de certaines missions à court terme pendant la période transitoire. Néanmoins, ce temps de transition aurait entravé l'efficacité du programme de supervision bancaire et stabilité financière.

L'AFC a essayé de joindre son AT avec celle de l'AFD et a obtenu jusqu'à présent des résultats mitigés.

Comme susmentionné, les ateliers sont bien intégrés dans l'AT. Ils traitent de sujets qui font aussi l'objet d'AT (par exemple, le contrôle fondé sur le risque, les normes IFRS, le contrôle interne, Bâle II et Bâle III). Les ateliers sont bien organisés avec des supports de grande qualité fournis aux participants. Ils sont organisés autour de présentations théoriques suivies de discussions pratiques. Par exemple, pendant l'atelier d'octobre 2013 portant sur l'analyse financière et la supervision sur pièces, la partie théorique traitait des principes d'analyse financière et des sessions pratiques avec les bilans et les comptes de recettes-dépenses des banques. Plusieurs risques étaient aussi considérés dans les sessions pratiques. Parmi les aspects moins positifs, les bénéficiaires ont trouvé que les ateliers réunissaient parfois des participants dont les niveaux de connaissance variaient sur les questions traitées. Ils aimeraient, par conséquent, que les participants soient mieux choisis et que les ateliers soient mieux adaptés aux besoins des participants.

Nous jugeons la qualité de l'efficacité comme étant bonne, avec un score de 2,5.

Efficacité

Les délais sont longs entre la livraison des ébauches de texte par les experts de l'AFC (l'extrant) et leur adoption et promulgation (réalisation). L'AFC a commencé ses travaux sur certains textes dès février 2011. Si les extrants fournis ont été relativement réussis et conformes au plan prévu, les réalisations ont eu beaucoup de retard. Les bénéficiaires ont noté que la mise en œuvre d'un nouveau texte législatif ou réglementaire ou l'intégration des enseignements tirés par les bénéficiaires des séminaires dans leur travail quotidien faisaient peu l'objet d'un suivi. Les *aide-mémoires* ne font pas référence aux activités de suivi. Néanmoins, l'AFC a noté que les retards ne sont pas inhabituels, particulièrement du fait que six pays sont impliqués.

Les experts de l'AFC ont fourni des intrants précieux pour la rédaction des textes, qui ont été évalués comme étant de bonne qualité. Une fois les textes adoptés et promulgués, les extrants de l'AFC renforceront la supervision des banques commerciales. Toutefois, il faut beaucoup de temps entre le début des travaux sur un texte et son achèvement et sa promulgation. Les experts de l'AFC ont dû réviser à plusieurs reprises un même texte, principalement à la demande d'un client, ce qui réduit leur efficacité. D'autres raisons incluent le long processus de validation au sein, notamment, des institutions régionales ainsi que possiblement le faible engagement politique face aux réformes. L'AFC a noté que le processus consistant à revoir plusieurs fois un texte n'est pas inhabituel et qu'il faut un temps considérable pour finaliser des lois et réglementations étant donné les dispositifs institutionnels et les limites de la région.

L'AFC n'a engagé aucun expert à court terme local et nous n'avons vu aucune preuve d'activité pour mettre au point un réseau d'experts locaux dans ce domaine. Pour l'AFC, les raisons de cela sont la manque de capacité et la difficulté de trouver des experts qualifiés dans le domaine de la supervision bancaire. Une des solutions possibles est d'engager des experts locaux pour qu'ils travaillent avec leurs homologues internationaux et acquièrent ainsi des capacités.

La préparation et organisation des ateliers sont de très bonne qualité. L'intégration de l'atelier dans l'AT indique qu'il existe un certain suivi. Mais le suivi est limité à cette intégration. Il existe peu de suivi individuel pour déterminer comment les participants intègrent les enseignements tirés dans leur travail quotidien. Par exemple, sur sept personnes ayant répondu à l'enquête, six ont indiqué qu'aucun suivi des ateliers n'avait été mis en place. **Les extrants de l'AT sur la supervision bancaire et stabilité financière ont été évalués comme étant excellents, avec un score de 3,7. La qualité des réalisations a été évaluée comme étant modeste, avec un score de 2,3.**

Durabilité

Plusieurs facteurs nuisent à la durabilité de l'AT : la volonté politique et la capacité d'absorption. Cette dernière est assez faible et explique certains des retards dans la finalisation et la promulgation des textes. Tant qu'un texte n'a pas été adopté et promulgué, les extrants fournis par les experts de l'AFC ne sont pas pérennes. La durabilité est faible en raison des réalisations limitées atteintes jusqu'à présent. De plus, la piètre capacité d'absorption entravera certainement la durabilité durant le processus de mise en œuvre.

Nous jugeons la durabilité de l'AFC comme étant de bonne qualité, avec un score de 2,3.

Encadré 4 : Études de cas – Supervision bancaire dans la BEAC/COBAC et au Burundi¹⁶

Contexte																																	
BEAC/COBAC Les membres de la CEMAC partagent une banque centrale (la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, la BEAC). Un régulateur financier commun, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC), supervise les 50 banques de la région. À l'origine, le programme cherchait à : i) adopter des normes de réglementation internationales ; ii) développer une supervision basée sur le risque ; iii) créer un cadre de surveillance ; iv) mettre au point des normes IFRS et favoriser la transparence ; v) organiser des séminaires régionaux.	Burundi Le Burundi a 10 banques et deux établissements financiers spécialisés. En tant que membre de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), le Burundi est en retard sur d'autres pays membres pour ce qui est de l'harmonisation. Les homologues burundais ont exprimé leur volonté de participer plus activement aux activités mises en place par l'AFE, qui sont systématiquement adaptées aux problématiques de la CAE. Depuis 2011, l'AFC s'est concentrée sur la supervision basée sur le risque et les normes IFRS, ce qui implique la modification de lois, de réglementations, de systèmes de comptabilité, de formulaires d'information, etc.																																
Chaînes des résultats simplifiées																																	
BEAC / COBAC <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #c00000; color: white;">Intrants/Activités</th> <th style="background-color: #c00000; color: white;">Extrants</th> <th style="background-color: #c00000; color: white;">Réalizations</th> <th style="background-color: #c00000; color: white;">Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #f2f2f2;"> N° de missions : 9 N° de jours : 49 Ateliers : 4 (dont 2 sont régionaux) </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> <ul style="list-style-type: none"> * Réglementations sur i) les établissements de crédit en difficulté et ii) les crédits non performants et le provisionnement * La notation de banques * Les procédures : la surveillance sur place et l'octroi d'agrèments * Les circulaires : contrôles internes, division des risques, ratios de solvabilité et de transformation </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> Les banques allouent le capital proportionnellement aux risques ; la gestion du risque interne des banques a été renforcée ; davantage de pratiques de supervision efficaces ont été mises en place et sont adaptées au risque. </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> Les secteurs bancaires dans les pays de la CEMAC sont plus stables et mieux supervisés. </td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #c00000; color: white; text-align: center;">Risques/Hypothèses</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #f2f2f2;"> <ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants </td> </tr> </tbody> </table>	Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact	N° de missions : 9 N° de jours : 49 Ateliers : 4 (dont 2 sont régionaux)	<ul style="list-style-type: none"> * Réglementations sur i) les établissements de crédit en difficulté et ii) les crédits non performants et le provisionnement * La notation de banques * Les procédures : la surveillance sur place et l'octroi d'agrèments * Les circulaires : contrôles internes, division des risques, ratios de solvabilité et de transformation 	Les banques allouent le capital proportionnellement aux risques ; la gestion du risque interne des banques a été renforcée ; davantage de pratiques de supervision efficaces ont été mises en place et sont adaptées au risque.	Les secteurs bancaires dans les pays de la CEMAC sont plus stables et mieux supervisés.	Risques/Hypothèses				<ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants 				Burundi <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">Intrants/Activités</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">Extrants</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">Réalizations</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #f2f2f2;"> N° de missions : 10 Jours d'experts à court terme/conseils résidents : 133 Ateliers : 6 </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> <ul style="list-style-type: none"> * Loi bancaire * Réglementation sur la solvabilité * Procédures pour la supervision sur place et sur pièces * Système de notation des banques * Circulaires : classification des emprunts, gestion des risques, contrôle interne * Formation sur la supervision + IFRS </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> Système de reporting des banques conforme à l'IFRS. </td> <td style="background-color: #f2f2f2;"> Secteur financier plus transparent et stable au Burundi. </td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #0056b3; color: white; text-align: center;">Risques/Hypothèses</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #f2f2f2;"> <ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes et ont un capital adéquat * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants * Profession d'audit forte et efficace. </td> </tr> </tbody> </table>	Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact	N° de missions : 10 Jours d'experts à court terme/conseils résidents : 133 Ateliers : 6	<ul style="list-style-type: none"> * Loi bancaire * Réglementation sur la solvabilité * Procédures pour la supervision sur place et sur pièces * Système de notation des banques * Circulaires : classification des emprunts, gestion des risques, contrôle interne * Formation sur la supervision + IFRS 	Système de reporting des banques conforme à l'IFRS.	Secteur financier plus transparent et stable au Burundi.	Risques/Hypothèses				<ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes et ont un capital adéquat * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants * Profession d'audit forte et efficace. 			
Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact																														
N° de missions : 9 N° de jours : 49 Ateliers : 4 (dont 2 sont régionaux)	<ul style="list-style-type: none"> * Réglementations sur i) les établissements de crédit en difficulté et ii) les crédits non performants et le provisionnement * La notation de banques * Les procédures : la surveillance sur place et l'octroi d'agrèments * Les circulaires : contrôles internes, division des risques, ratios de solvabilité et de transformation 	Les banques allouent le capital proportionnellement aux risques ; la gestion du risque interne des banques a été renforcée ; davantage de pratiques de supervision efficaces ont été mises en place et sont adaptées au risque.	Les secteurs bancaires dans les pays de la CEMAC sont plus stables et mieux supervisés.																														
Risques/Hypothèses																																	
<ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants 																																	
Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact																														
N° de missions : 10 Jours d'experts à court terme/conseils résidents : 133 Ateliers : 6	<ul style="list-style-type: none"> * Loi bancaire * Réglementation sur la solvabilité * Procédures pour la supervision sur place et sur pièces * Système de notation des banques * Circulaires : classification des emprunts, gestion des risques, contrôle interne * Formation sur la supervision + IFRS 	Système de reporting des banques conforme à l'IFRS.	Secteur financier plus transparent et stable au Burundi.																														
Risques/Hypothèses																																	
<ul style="list-style-type: none"> * Engagement politique au processus de réforme * Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, circulaires). Les parties manquantes réduisent l'impact de celles existantes. * Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs * Les banques et autres institutions sont en conformité avec les normes et ont un capital adéquat * Forte intervention judiciaire en cas de crédits non performants * Profession d'audit forte et efficace. 																																	
Principales activités de l'AFS																																	
BEAC/COBAC Principales activités <ul style="list-style-type: none"> ▪ Missions : neuf missions consultatives (pour un total de 29 jours). Ces missions se sont principalement concentrées sur la prestation de conseils sur la supervision basée sur le risque, dont une aide pour modifier les lois et réglementations. ▪ Assistance à distance : par téléphone et e-mail. ▪ Formation : quatre ateliers/séminaires (par exemple, sur la stabilité financière) dont deux étaient régionaux. Les questions abordées ont inclus : établissement de crédit en difficulté, le provisionnement des crédits non performants, la notation des banques, les procédures	Gabon Principales activités <ul style="list-style-type: none"> ▪ Missions : 10 missions consultatives (pour un total de 133 jours). ▪ Assistance à distance : par téléphone et e-mail. ▪ Formation : six ateliers (la plupart sur la supervision basée sur les résultats et sur les normes IFRS). Les questions abordées ont inclus : la loi bancaire et les réglementations de solvabilité, les procédures de supervision, l'établissement de rapports, les contrôles internes et la gestion de risque, la réglementation de la solvabilité, l'établissement de rapports par les institutions financières, les circulaires techniques, etc.																																

¹⁶ Cet encadré résume les études de cas. Voir les annexes 4.1 et 4.2 du Volume II de ce rapport pour plus d'informations.

d'agrément, les contrôles internes, la division des risques, les ratios de solvabilité et de transformation, les procédures de la supervision sur place, etc.

Évaluation basée sur les critères du CAD

Pertinence

- Les interventions sont conformes aux diagnostics, Document-programme et plans d'action validés par le Comité d'orientation.
- Les programmes de travail répondent aux besoins prioritaires clés.
- La Banque mondiale met en œuvre de grands projets dans la CEMAC et au Burundi. La collaboration avec la Banque mondiale, d'autres partenaires (et même avec le siège du FMI) a toutefois été limitée par le passé (même si un grand nombre des obstacles antérieurs ont été résolus). Au Burundi, la banque centrale (Banque centrale du Burundi) a parfois reçu des conseils contradictoires du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque nationale de Belgique et de l'AFC.
- Le succès de l'AFC pour créer un avantage clair a été limité dans la zone de la CEMAC, même si son travail a été utile, axé sur le client et apprécié. Au Burundi, le profil de l'AFC est plus fort dans les domaines de la supervision bancaire et des normes IFRS.

Efficacité

Résultats

- Le délai extrêmement long entre la prestation de conseils de l'AFC et la promulgation finale de nouveaux textes entrave gravement l'efficacité du programme au niveau des résultats. Les procédures institutionnelles au niveau du bénéficiaire d'AT en sont la raison. L'AFC a indiqué que cela n'est pas inhabituel, particulièrement dans le contexte d'une zone monétaire impliquant six pays.
- Seule une très faible proportion des produits ont été approuvés ou mis en place jusqu'à présent.

Extrants/produits

- Alors que les aide-mémoires signalent plusieurs problématiques dans la CEMAC, l'AFC s'est principalement concentré sur deux d'entre elles : le traitement des établissements en difficulté et les prêts non performants. Cette approche a été efficace étant donné la disponibilité limitée du personnel de la COBAC. Au Burundi, le programme de réforme nationale pourrait dépasser la capacité d'absorption locale (étant donné notamment que d'autres prestataires d'AT sont aussi actifs dans ce pays).
- Les experts de l'AFC ont fourni de précieux intrants pour rédiger les textes. Les produits sont techniquement solides et de bonne qualité.
- Les retours ont révélé que les ateliers ne sont pas toujours les mieux adaptés au niveau de connaissances des participants ou plutôt que les niveaux sont hétérogènes. Tous les ateliers revus ont, toutefois, fourni une formation de grande qualité. L'AFC a souligné que dans les ateliers de la COBAC, le bénéficiaire d'AT choisit les participants de l'atelier.

Efficiences

- Sur la demande des clients, les experts de l'AFC ont dû réviser plusieurs fois le même texte, réduisant ainsi l'efficacité. L'AFC a souligné que ce procédé n'était pas inhabituel.
- Des difficultés sont apparues entre l'ancien conseiller résident de l'AFC et le conseiller des MCM de la COBAC. Ces problèmes sont dus en partie à l'absence de responsabilités bien définies. Nous savons désormais que ces problématiques ont été résolues.
- Malgré tous les efforts déployés par l'AFC au niveau de la coordination, la capacité limitée de la COBAC est parfois dépassée par les missions de l'AFC et du siège du FMI. Cette situation est d'autant plus difficile au Burundi que la Banque centrale du Burundi reçoit une AT provenant de plusieurs partenaires.
- L'AFC n'a pas été en mesure d'avoir recours à des experts à court terme régionaux. L'AFC a indiqué que cela est dû au manque de disponibilité d'experts de qualité suffisante.
- Le Burundi est membre de la CAE, qui s'est lancée dans un programme d'harmonisation ambitieux sur la réglementation et la supervision bancaire. L'AFRITAC Est se concentrant uniquement sur les problématiques de la CAE, l'AT de ce CRAT sera probablement plus efficace que celle de l'AFC.

Durabilité

Une capacité d'absorption limitée à la Banque centrale du Burundi, la BEAC et la COBAC entrave la durabilité, notamment parce que l'adoption et la mise en œuvre des textes de réglementation peuvent demander beaucoup de temps. Un suivi renforcé de l'AFC sur le processus de mise en œuvre contribuera à améliorer les perspectives de durabilité. Dans certains cas, les problèmes de mise en œuvre proviennent de capacités limitées et d'incitations inappropriées dans les banques commerciales. L'AFC ne peut fournir une aide directe au secteur privé, ce dernier peut alors requérir la collaboration d'autres institutions.

Impact

- L'appui de grande qualité de l'AFC aura un impact durable sur les textes et réglementations. Cet appui est positif puisque pour obtenir une supervision solide, il faut des réglementations bien conçues. L'impact de l'AT a souffert des résultats limités de l'AT de l'AFC. En particulier, il faut trouver des moyens d'accélérer l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles réglementations.
- L'AFC fournit une AT ciblée dans les zones concernées. Dans la CEMAC, ainsi qu'en RDC et au Burundi, obtenir l'effet escompté dépend essentiellement d'autres réformes financières considérables, dont la plupart sont appuyées par d'autres prestataires d'AT.

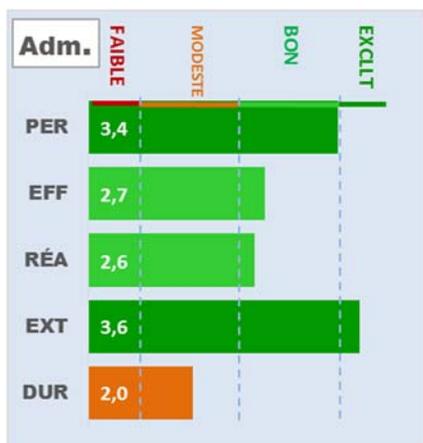
Impact

Conformément aux documents de projet, de nombreux extraits ont été produits. Des projets de lois, réglementations, circulaires et manuels de procédure liés au contrôle fondé sur le risque ont été fournis. Les ateliers ont été organisés avec succès. En revanche, jusqu'à ce que la plupart de ces textes ne soient adoptés et les procédures mises en œuvre avec succès, l'impact sur les pays et leurs secteurs bancaires sera limité. De plus, l'impact en termes d'avantages retirés d'un système bancaire et d'un secteur financier fonctionnant bien dépend largement d'un grand ensemble de réformes, la plupart en dehors du mandat de l'AFC, et nombre d'entre elles sont soutenues par d'autres prestataires d'AT. Certaines d'entre elles ont donné des résultats mitigés.

Principales conclusions

1. Les clients ont apprécié les extraits produits.
2. Les ateliers ont été organisés de manière professionnelle et ont été bien reçus par les participants.
3. La collaboration entre l'AFC et d'autres bailleurs de fonds en supervision bancaire et stabilité financière a été, à quelques exceptions près, limitée. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'AFC a souligné que cette situation est très différente maintenant.
4. L'AFC a pu faire un usage limité de l'expert à court terme régionaux.
5. Les processus de transfert entre les conseillers résidents de la supervision bancaire et la prestation d'AT sur la supervision bancaire et stabilité financière ont été entravés par une longue période de transition entre leurs mandats.
6. L'appui technique à Washington a été problématique pendant plusieurs années mais a été résolu avec l'arrivée d'un nouveau consultant francophone.
7. La durabilité est faible en raison des réalisations limitées. Une faible capacité d'absorption entravera aussi certainement la durabilité.

5.3 ADMINISTRATION DES RECETTES



Les notes données à l'AT de l'AFC portant sur l'administration des recettes reflètent nos évaluations fournies ci-dessous de l'AT sur l'administration fiscale et douanière et sur les ateliers. Étant donné les ressources bien plus importantes déployées pour l'AT sur les impôts et les ateliers, les notes reflètent un plus grand poids dans ce domaine technique.

De façon générale, nous évaluons la pertinence de l'administration des recettes comme étant bonne, avec un score de 3,4, l'efficacité étant bonne, avec un score de 2,7, les réalisations étant également bonnes (2,6), les extrants excellents (3,6) et la durabilité modeste (2,0). La note de la durabilité a été, en particulier, influencée par le faible cadre de

gouvernance et institutionnel pour ce domaine technique.

5.3.1 ADMINISTRATION FISCALE

L'AT sur les recettes fiscales s'est concentrée sur les problématiques de la TVA. Elle cherche à renforcer : i) le contrôle interne au Cameroun, Congo et dans d'autres pays ; ii) la mesure de performance et le suivi au Burundi, au Cameroun, etc. ; iii) la segmentation des contribuables dans tous les pays participants ; iv) l'administration et la prévention des fraudes (République centrafricaine, Tchad) ; v) la perception et le recouvrement au Cameroun et Gabon ; vi) l'audit de secteurs où le risque à la fraude à la TVA est élevé ; ainsi que vii) le modelage et la simulation au Cameroun. L'AFC en RDC s'est concentré sur l'imposition des industries extractives vu qu'une initiative du Département des finances publiques financée par l'UE fournit une AT en lien avec la TVA. L'imposition dans ce secteur a aussi été traitée au niveau régional principalement par des séminaires régionaux. Enfin, le Centre a contribué au lancement de la deuxième version de l'outil d'information des administrations fiscales (RA-FIT) du FMI dans la région. L'AFC a aussi appuyé, par le biais d'ateliers, le développement d'une base de données pour les industries extractives dans la région. Durant l'année fiscale 2014, l'AT sur les impôts de l'AFC a représenté 14 % du portefeuille total, avec des intrants atteignant 43,5 semaines-personnes. L'AT a été partagée à peu près équitablement entre les pays, sauf pour la Guinée équatoriale, qui n'a pas participé.

Pertinence

L'AT en administration fiscale est une grande priorité dans la région. Les pays membres dépendent des recettes fiscales pour fournir des services publics essentiels. Les recettes fiscales de la région peuvent encore être amplement améliorées. De fait, d'après le rapport sur les perspectives économiques en Afrique, en 2014, les impôts, sans compter les recettes pétrolières, ont représenté moins de 15 % du PIB pour tous les pays membres, sauf pour le Cameroun (avec 17,7 %). Ces chiffres sont loin derrière d'autres économies d'Afrique sub-saharienne comme la Namibie avec 32,7 %, l'Afrique du Sud avec 26 %, le Kenya avec 20,1 % ou le Sénégal avec 19,6 %. Une condition de la réussite est l'adoption de bonnes pratiques dans des domaines fondamentaux comme l'évaluation de risque, les impôts sur les industries d'extraction et la TVA. Les travaux de diagnostic ont généralement souligné un écart entre les exigences des administrations fiscales pour répondre aux mandats légaux et leur base de ressources humaines et financières. Étant donné les ressources limitées, l'attention accordée à la TVA par l'AFC est une décision stratégique positive. Nous pensons que davantage d'efforts pourraient être déployés pour faire fond sur les connaissances plus vastes disponibles au FMI sur l'imposition des industries extractives.

La planification de projets est cohérente et adaptée aux besoins du pays. L'aide de l'AFC semble adaptée aux priorités des pays et a fait preuve de flexibilité pour s'adapter à leur évolution (par exemple, au Congo, en RDC et au Gabon). Les personnes interrogées ont toutefois noté la nécessité de mieux répondre aux spécificités de chaque pays.

La coordination avec d'autres prestataires d'AT et avec le FMI a été active et fructueuse. Par exemple, il y a eu une collaboration avec L'Agence allemande de coopération internationale sur la taxation des secteurs forestiers et d'autres filières d'extraction. Le renforcement des capacités institutionnelles en RDC s'effectue en collaboration avec l'UE et le siège du FMI. Les missions d'AFC fournissent constamment des bilans de mission à d'autres partenaires de développement.

RECOMMANDATION 10

L'AFC en partenariat avec le FMI devrait examiner d'autres options stratégiques pour accroître la disponibilité des connaissances spécialisées du Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion de la richesse en ressources naturelles pour les pays membres de l'AFC, en fonction de l'intérêt des pays membres et de la disponibilité des ressources de l'AFC.

PRIORITÉ : MOYENNE

Efficiences

L'AT de l'AFC sur la taxation a été relativement efficace. Elle a absorbé des ressources limitées (43,5 semaines-personnes durant l'année fiscale 2014). L'approche ciblée assure une utilisation optimale de cet investissement limité.

La situation en RCA, la rotation des conseillers résidents, ainsi que l'instabilité concernant le financement semblent avoir eu un effet négatif sur la prestation des mois derniers. Pendant l'année fiscale 2014, l'AT a chuté de 30 % par rapport aux prévisions. Un total de 14 ateliers a été organisé pendant l'année fiscale 2012-14, dont le dernier a eu lieu en septembre 2013.

Le conseiller résident actuel est arrivé en novembre 2013. Il supervise les portefeuilles de la taxation et des douanes. Les rapports annuels et les autres documents fournissent un suivi solide. Néanmoins, deux-tiers des personnes interrogées ne voient aucune preuve de « suivi de la mise en œuvre des conseils d'assistance techniques après la fin » des missions, et de prise de mesures correctives le cas échéant. Les personnes interrogées ont estimé qu'il n'y avait « aucun suivi adéquat du personnel de l'AFRITAC Centre une fois le projet d'assistance technique terminé pour poser un diagnostic et apporter de l'aide sur tout obstacle entravant la mise en place. » Cela est d'autant plus vrai qu'une conclusion de l'étude de cas a souligné que bien que le projet principal revu a été jugé positif, d'autres interventions de l'AFC sur les impôts ont produit des résultats limités en raison d'un suivi inadéquat.

Efficacité

Nous pensons que l'AT sur la taxation des industries extractives serait plus efficace si les ateliers régionaux étaient associés à des interventions nationales au-delà de la RDC. La collaboration avec l'Agence allemande de coopération internationale à cet égard atténue les possibles effets négatifs mais n'a pas été traitée dans l'évaluation actuelle. De plus, une collaboration stratégique plus intense avec le Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion des ressources naturelles devrait être sérieusement envisagée.

Bien que les indicateurs de niveau sectoriel sur l'accroissement du coefficient TVA-PIB et l'enregistrement de contribuables aient augmenté dans plusieurs pays, les progrès pour atteindre des réalisations pour ce qui est de l'AT sur les impôts de l'AFC ont été assez lents. Le Cameroun a été le pays le plus avancé pour ce qui est de la mise en œuvre des réformes. La plupart des autres pays ont souffert d'une façon ou d'une autre du manque de personnel qualifié, des taux élevés de corruption, de la forte rotation des directeurs généraux, de piètres systèmes informatiques, des transferts de l'ensemble de l'équipe, etc.

L'AT de l'AFC a été de très bonne qualité. Les personnes interrogées font l'éloge des conseils reçus. Une question recevant des critiques moins positives a trait au contrôle et au suivi. Les personnes interrogées étaient aussi satisfaites avec l'expérience du programme de séminaires mais auraient préféré que la formation soit plus « concrète ». Toutes les personnes interrogées apprécieraient de recevoir des visites plus fréquentes ou un conseiller à long terme pour améliorer les résultats d'AT.

Le FMI a souligné qu'une reprise de l'AT en RCA a aidé à identifier les actions prioritaires et les réformes à réaliser dans le domaine de l'administration des recettes dans des situations d'après conflit et à concevoir un plan de mise en œuvre bien adapté. De plus, les travaux de l'AFC ont permis d'accroître la sensibilisation au besoin d'échange d'informations entre les douanes et les départements fiscaux et a aidé à mettre en place les premières étapes dans la région.

Durabilité

L'appropriation et l'engagement de l'AT semblent adéquats dans toutes les administrations fiscales de la région même si les progrès semblent relativement lents, comme l'ont indiqué les documents de missions examinés. Les perspectives de durabilité sont floues pour le moment, bien qu'elles soient susceptibles de s'améliorer au fur et à mesure que le processus de réforme trouve son rythme et crée un cycle vertueux qui aille en se renforçant. Certains éléments indiquent que tel pourrait être le cas pour la réforme de la TVA au Burundi (où l'AFC fournit une AT sur l'amélioration du suivi et de la performance alors que le fonds fiduciaire spécialisé de l'administration fiscale a un plus grand rôle dans la réforme de la TVA) et au Gabon. À l'inverse, moins d'éléments permettent de dire que cela aura lieu pour ce qui est de l'imposition sur les industries extractives. Les facteurs susmentionnés compromettant les réalisations pourraient avoir un effet négatif sur la durabilité pour la plupart des pays, au moins à moyen terme.

Encadré 5 : Renforcement de la coopération entre les administrations fiscales et douanières¹⁷

Contexte	Évaluation des critères du CAD, suite																				
<p>Comme pour la plupart des autres pays membres de l'AFC, le Cameroun dispose d'une administration fiscale relativement déficiente. Le ratio PIB/impôts s'est maintenu autour de 11 % ces cinq dernières années tandis que la moyenne est de 22 % pour les pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure.¹⁸ Les recettes fiscales sont faibles, entre autres à cause d'une prévalence de déductions fiscales, de régimes spéciaux et d'exemptions tarifaires qui coûtent plus de 2,7 % du PIB.¹⁹ Le classement « Doing Business » de la Banque mondiale classe le Cameroun en 181e position sur 189 pays pour ce qui est du prélèvement d'impôts (trois places de moins par rapport à 2014). L'AFC a fourni plusieurs AT à l'administration fiscale du Cameroun, la <i>Direction générale des impôts</i> (DGI). Le sujet de l'étude de cas, qui a impliqué un protocole d'accord entre les administrations fiscales et douanières, est un exemple d'une intervention ciblée à court terme.</p>	<p>Pertinence, suite</p> <ul style="list-style-type: none"> Nous avons appris que l'Agence allemande de coopération internationale a commencé récemment à aider la DGI à renforcer son système informatique. Cela permettra d'appuyer une coopération fiscale et douanière renforcée. Nous avons également appris que l'AFC coordonnait étroitement ses travaux avec le JSA pour l'administration douanière du Cameroun. <p>Efficacité</p> <p><i>Résultats</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'appui de l'AFC a été essentiel pour cristalliser le plan d'action qui cherche à encourager une collaboration entre les impôts et les douanes, celle-ci ayant été prolongée. Le protocole d'accord a été approuvé par le ministre en mai 2015. Il est trop tôt pour évaluer la mise en œuvre du plan d'action établi dans le protocole d'accord. Nous savons qu'un examen mené par l'AFC en avril 2015 a signalé les évolutions réalisées sur les principaux composants du plan d'action. 																				
Chaîne de résultats simplifiée																					
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="4" style="text-align: left; background-color: #f2f2f2;">Cameroun</th> </tr> <tr> <th style="width: 25%; background-color: #e91e63; color: white;">Intrants/Activités</th> <th style="width: 25%; background-color: #e91e63; color: white;">Extrants</th> <th style="width: 25%; background-color: #e91e63; color: white;">Réalizations</th> <th style="width: 25%; background-color: #e91e63; color: white;">Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> N° de missions : 3 N° de jours : 15 Soutien à distance par e-mail et téléphone. </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord pour la collaboration entre les administrations fiscale et douanière Plan d'action conjoint entre les douanes et les impôts pour mettre en place le protocole d'accord </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord et plan d'action approuvés Meilleure détection de la fraude aux douanes et à la TVA Plus grande perception de TVA à la suite de la collaboration entre le fisc et les douanes </td> <td style="vertical-align: top;"> Recettes accrues. </td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #e91e63; color: white;"> Risques/Hypothèses </td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="font-size: small;"> <ul style="list-style-type: none"> Appui des cadres supérieurs pour soutenir la collaboration Efficacité institutionnelle aux douanes et au fisc, dont une efficacité accrue contre la fraude, le recueil d'informations et l'analyse, moins de corruption et d'autres pertes. Compatibilité des systèmes et processus. </td> </tr> </tbody> </table>		Cameroun				Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact	N° de missions : 3 N° de jours : 15 Soutien à distance par e-mail et téléphone.	<ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord pour la collaboration entre les administrations fiscale et douanière Plan d'action conjoint entre les douanes et les impôts pour mettre en place le protocole d'accord 	<ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord et plan d'action approuvés Meilleure détection de la fraude aux douanes et à la TVA Plus grande perception de TVA à la suite de la collaboration entre le fisc et les douanes 	Recettes accrues.	Risques/Hypothèses				<ul style="list-style-type: none"> Appui des cadres supérieurs pour soutenir la collaboration Efficacité institutionnelle aux douanes et au fisc, dont une efficacité accrue contre la fraude, le recueil d'informations et l'analyse, moins de corruption et d'autres pertes. Compatibilité des systèmes et processus. 			
Cameroun																					
Intrants/Activités	Extrants	Réalizations	Impact																		
N° de missions : 3 N° de jours : 15 Soutien à distance par e-mail et téléphone.	<ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord pour la collaboration entre les administrations fiscale et douanière Plan d'action conjoint entre les douanes et les impôts pour mettre en place le protocole d'accord 	<ul style="list-style-type: none"> Protocole d'accord et plan d'action approuvés Meilleure détection de la fraude aux douanes et à la TVA Plus grande perception de TVA à la suite de la collaboration entre le fisc et les douanes 	Recettes accrues.																		
Risques/Hypothèses																					
<ul style="list-style-type: none"> Appui des cadres supérieurs pour soutenir la collaboration Efficacité institutionnelle aux douanes et au fisc, dont une efficacité accrue contre la fraude, le recueil d'informations et l'analyse, moins de corruption et d'autres pertes. Compatibilité des systèmes et processus. 																					
Principales activités de l'AFC																					
<p>Le conseiller résident a mené trois missions sur le projet en 2014, qui se sont concentrées sur la sensibilisation des homologues de la DGI aux questions non techniques (« soft issues ») par rapport à la collaboration entre les impôts et les douanes, la mise au point et l'échange sur le protocole d'accord des impôts/douanes et la mise au point d'un plan d'action commun. De plus, le conseiller résident a fourni des directives et commentaires à distance sur les résultats provisoires.</p>	<p>Extrants/Produits</p> <ul style="list-style-type: none"> Le protocole d'accord et le plan d'action sont robustes et, d'après les bénéficiaires d'AT, ils ont bénéficié considérablement de l'apport du conseiller résident de l'AFC. <p>Efficience</p> <ul style="list-style-type: none"> Des progrès considérables ont été réalisés avec les ressources relativement limitées de l'AFC. Le principal risque qui se pose à l'AT est la mise en œuvre du plan d'action. Nous avons été informés que l'AFC fournit une AT de suivi pour faciliter la mise en œuvre du protocole d'accord, ce qui devrait atténuer ce risque. 																				
Évaluation basée sur les critères du CAD																					
<p>Pertinence</p>	<p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> Au moment de l'examen, il était trop tôt pour évaluer la durabilité du projet. <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> L'impact potentiel du projet pourrait être considérable comme le souligne la chaîne des résultats. De plus, il pourrait y avoir une plus grande collaboration entre les administrations fiscale et douanière, avec des avantages et des impacts supplémentaires. 																				

¹⁷ Cet encadré est un résumé de l'étude de cas. Voir l'annexe 4.6 du Volume II de ce rapport pour obtenir davantage d'informations.

¹⁸ Cameroun 2014 : perspectives économiques en Afrique et site Web des perspectives économiques en Afrique. Banque africaine de développement.

¹⁹ Cameroun, article IV du rapport du FMI. Juillet 2014.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le projet est en accord avec le Document-programme, relève des compétences de l'AFC et appuie les objectifs prioritaires du gouvernement camerounais. ▪ Composant important de l'objectif plus large de l'AFC consistant à renforcer l'administration de la TVA de la DGI. 	
---	--

Impact

L'aide sur l'administration fiscale indique déjà une trajectoire se dirigeant vers certains impacts dans les pays membres. Les personnes interrogées ont souligné le financement comme étant une limite principale pour s'acquitter efficacement des tâches organisationnelles. En particulier, plusieurs pays ont du mal à acquérir et à rendre opérationnels les systèmes informatiques coûteux, qui sont devenus nécessaires pour les administrations fiscales modernes²⁰. La situation requiert un suivi actif par l'AFC afin de garantir un plus grand impact de son AT. Les stratégies d'atténuation des effets devraient s'adapter à l'évolution de la situation et pourraient nécessiter l'implication active des autres bailleurs de fonds. Dans le domaine de l'imposition des industries extractives, l'impact dépendra également de la performance des autres prestataires d'AT, comme l'Agence allemande de coopération internationale, ainsi que de l'AT gérée par le siège. Aucun impact n'est attendu pour la Guinée équatoriale. Pour ce qui est de l'impact, les perspectives des données préliminaires sont bonnes pour atteindre les résultats escomptés, notamment grâce à des améliorations dans la perception de la TVA.

Principales conclusions

1. L'intervention qui a été élaborée a été ciblée, accroissant ainsi les probabilités de réussite. Le choix de la TVA et des industries extractives en tant que sujets d'AT prioritaires est pertinent au vu des limites de ressources de l'AT disponibles.
2. Le cadre logique thématique a été bien conçu. Le suivi est approprié (et rendu plus fluide grâce à une liste d'indicateurs ciblés).
3. L'AFC a fourni des recommandations, des analyses, des manuels, des formations et d'autres éléments d'AT de grande qualité. Toutefois, la capacité de mise en œuvre des recommandations d'AT a varié selon les pays.
4. La prestation de formations a été importante, même si le rythme a diminué considérablement au cours de l'année civile précédente.
5. La formation au niveau régional a réussi et a été très appréciée. Elle pourrait être complétée en parallèle par une plus grande AT centrée sur le pays.
6. Une disponibilité continue des fonds, notamment pour l'acquisition et la mise en place de systèmes informatiques onéreux constituent un défi important pour appliquer les réformes à travers les pays membres.

5.3.2 ADMINISTRATION DOUANIÈRE

L'AFC a fourni un appui ciblé pour améliorer les aspects concrets de la gestion douanière et ainsi compléter un programme douanier plus complet dans l'ensemble de la CEMAC mis en place par le Département des finances publiques avec un financement du JSA. Par exemple, le Centre a aidé à mettre en œuvre un plan d'action régionale pour consigner et suivre les cas d'infractions douanières. La formation à cet égard a récemment eu lieu dans des pays comme le Burundi et le Gabon. De plus, l'AFC soutient des programmes de réformes au niveau des institutions (par exemple, au Cameroun, au Tchad, en RDC) ou la mise en œuvre de nouveaux systèmes opérationnels, comme la gestion du risque au Cameroun, au Gabon et en RDC. Le Centre a aussi apporté son soutien aux préoccupations spécifiques de ses pays membres, comme pour le traitement en douane des importations de pétrole au Tchad.

²⁰ Un obstacle majeur au Burundi même avant les conflits civils récents.

Durant l'année fiscale, l'AT sur l'administration douanière a représenté 5 % du total du portefeuille de l'AFC, en déployant pour ce faire 17 personnes-semaines.

Dans les grandes lignes, l'AT de l'AFC sur les douanes a été partagée à parts égales par tous les États membres. L'exception la plus notable est la Guinée équatoriale, qui n'a reçu aucune aide jusqu'à présent. De plus, les opérations en RCA ont été temporairement suspendues. Une plus grande part de l'AT de l'AFC, notamment pour ce qui est des questions douanières, est consacrée aux activités régionales, ce qui est en phase avec l'objectif de soutenir l'émergence d'un marché commun opérationnel.

Pertinence

L'AT sur les douanes répond à une niche particulièrement importante puisque les administrations douanières s'intéressent désormais à la facilitation des échanges commerciaux. Puisque plusieurs domaines d'intégration en Afrique centrale ont du retard par rapport à d'autres régions en développement, des services douaniers renforcés devraient apporter des avantages considérables au niveau régional (et aussi pour le commerce multilatéral). Il faut entamer des réformes profondes pour répondre aux demandes du XXI^e siècle. Pour garantir la réussite, il faudra renforcer les capacités et adopter des meilleures pratiques internationales dans des domaines fondamentaux tels que l'évaluation du risque. Les travaux de diagnostic de l'AFC contrastent vivement avec les exigences des administrations douanières dans la région par rapport à la capacité humaine et financière existante. Pour plusieurs membres, les droits de douane contribuent encore considérablement aux recettes publiques. Par exemple, la Banque mondiale signale que les droits de douane représentaient presque 40 % des recettes en RCA. Toutefois, la tendance qui s'est imposée depuis longtemps est marquée par une chute de la part des droits de douane, convergeant lentement vers les proportions des pays plus développés.

La planification de projet est cohérente et personnalisée aux besoins nationaux. L'aide de l'AFC au niveau national est adaptée aux priorités régionales mais est déployée à petite échelle. La coordination avec les autres prestataires d'AT et avec le FMI est active, notamment la collaboration sur les programmes de stage avec les universités francophones en Europe ou avec l'UE et le siège du FMI pour le renforcement des capacités institutionnelles au Congo et en RDC. L'AFC coopère également avec l'Organisation mondiale des douanes (sur l'échange et la diffusion d'informations) ainsi qu'avec plusieurs partenaires de développement bilatéraux. De fait, l'AFC organise des échanges d'informations après les missions, contribuant ainsi à une circulation efficace des informations. Enfin, les travaux sont coordonnés avec le siège du FMI (Département des finances publiques), évitant ainsi les doublons.

Efficiences

La prestation de l'AT liée à la douane est considérée comme étant relativement efficace au vu du contexte de mise en œuvre qui est complexe.

Durant l'année fiscale 2014, le nombre total des semaines-personnes dépensé dépassait à peine la moitié des dépenses prévues. L'évolution politique en RCA, la mise en œuvre du projet financé par le Japon et géré par le siège pour l'administration douanière de la CEMAC, et les incertitudes sur les ressources financières disponibles sont en partie à l'origine de cette différence. Néanmoins, celle-ci semble encore élevée.

Le rythme de prestation a peut-être été affecté par la rotation de personnel clé dans l'AFC. De fait, le conseiller résident actuel est arrivé en novembre 2013. Son mandat inclut tant les impôts que les douanes.

L'AFC a organisé six ateliers pendant les années fiscales 2012-14. Ceux-ci ont inclus des réunions avec les responsables des administrations douanières ainsi que des séminaires sur des sujets tels que l'évaluation de risque, la prévention à la fraude, etc. Ces événements ont été bien accueillis.

Le faible niveau d'opération ne permet pas à l'AFC de bénéficier pleinement des économies d'échelle et d'autres compétences inhérentes au modèle CRAT.

Efficacité

Le cadre logique des douanes définit des réalisations souhaitables mais semble trop ambitieux par rapport aux moyens déployés. Un exemple est la supposition implicite selon laquelle des réunions régulières organisées avec les directeurs des douanes des pays membres suffiront à entraîner une harmonisation et coopération renforcées au niveau régional. Les indicateurs sont bien conçus. En général, ils fournissent des moyens quantifiables et vérifiables pour évaluer les progressions vers les objectifs tels qu'ils sont actuellement prévus. Les problèmes d'attribution persistent. Par exemple, les recettes douanières par rapport aux fluctuations des ratios du PIB ne sont pas du ressort de l'AFC et sont influencés par plusieurs facteurs exogènes. Même si l'AT a un impact mesurable sur cet indicateur, la portion qui devrait être attribuée à l'AFC plutôt qu'à une autre AT n'apparaît pas clairement, comme par exemple l'initiative du Département des finances publiques financée par le Japon. De tels résultats se rapportent au niveau d'impact (par exemple, l'objectif général avec lequel l'AFC contribue) plutôt qu'à la réalisation (c'est-à-dire ce à quoi parviendra chaque projet par le biais seul de son intervention).

Bien que le portefeuille de l'AT soit toujours à un stade précoce pour ce qui est de la réalisation des projets, des données préliminaires signalent des progrès dans certains pays (par exemple, le Congo et le Gabon). L'AFC a contribué à une aide adaptée de qualité pour répondre aux besoins nationaux prioritaires et aux diagnostics rigoureux. Certains cas nécessitent plus de temps et un plus grand volume de ressources d'AT.

Durabilité

L'appropriation de l'AT est solide dans les administrations douanières régionales (sauf en Guinée équatoriale). Les faibles taux de réponse obtenus aux enquêtes d'évaluation peuvent toutefois influencer ce résultat. Par ailleurs, on ne sait pas bien si les limites de financements permettront d'organiser les réunions régionales des directeurs douaniers une fois l'appui de l'AFC retiré.

Alors que les progrès avancent dans certains pays, ils pourront s'étendre par leur propre effet (en entraînant par exemple l'introduction de nouvelles approches de gestion de risque). Les perspectives de durabilité pourront être renforcées en accroissant le soutien apporté et afin de marquer une trajectoire dans le processus de réforme. Une autre AT (dont le programme financé par le Japon pour la CEMAC) pourrait contribuer à créer un élan, mais celle-ci n'a pas été évaluée dans le cadre de l'évaluation actuelle. Dans le cas de la RCA, il est probable que la situation

actuelle et que la suspension des opérations de l'AFC qui en a découlé aura un effet négatif sur la durabilité de l'AT reçue.

À l'avenir, les organisations douanières seront probablement toujours confrontées à un financement et des effectifs limités. Si bien exploitée, l'AT sur le renforcement des capacités et la croissance des recettes douanières pourront aider à atténuer ces risques. De façon plus générale, une stratégie de durabilité pour l'AT sur les douanes devrait être clairement formulée, notamment dans le contexte de son faible niveau d'activités.

Impact

Avec la portée du portefeuille actuel, l'AFC seul a peu de chances d'atteindre un impact durable comme défini dans le cadre logique thématique (c'est-à-dire, une croissance plus élevée et réduction de la pauvreté par le renforcement des capacités). De plus, l'impact est faible en RCA et en Guinée équatoriale. Pour les autres pays, l'AFC contribue à l'objectif fixé. Qu'il soit atteint ou non dépendra, non seulement de l'évolution des risques identifiés mais aussi de la performance d'autres AT, en particulier celle mise en œuvre par le Département des finances publiques. Dans des cas spécifiques (comme au Burundi ou au Congo), il semble y avoir une tendance positive, qui est susceptible de contribuer à l'impact par le biais de capacités institutionnelles améliorées. En général, il faudra plus de temps pour évaluer l'impact.

Principales conclusions

1. Le volume général de l'AT fourni est assez faible, représentant seulement 5 % du total du portefeuille de l'AFC. De tels niveaux rendent les synergies plus difficiles et nécessitent un ajustement des objectifs de projet.
2. Aucune AT n'a été fournie pour la Guinée équatoriale.
3. L'AFC a constamment fourni des extraits de bonne qualité par le biais de ses AT.
4. La disponibilité continue des fonds pour mettre en œuvre la réforme pourrait poser un défi à plusieurs pays membres.
5. La formation au niveau régional a réussi et a été très appréciée.
6. L'impact dépend de façon disproportionnée de la performance d'autres projets d'AT.
7. Le suivi, l'établissement de rapports et les communications sont appropriées.

5.4 GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE



Après une transition de deux ans au début de la deuxième phase en raison de limites de financement, le programme de travail de 2013-2014 a vu la réintroduction des activités de gestion de la dette publique. Ce programme vise à évaluer le cadre organisationnel et la gestion de la dette publique (Congo, Guinée équatoriale), en proposant un cadre administratif pour les instruments de gestion de la dette publique émis par le gouvernement central (Gabon), en identifiant les réformes prioritaires pour un marché efficace d'instruments de la dette publique dans la région de la CEMAC et au Burundi, en améliorant l'analyse des choix du financement étranger pour les travaux publics au Cameroun, et en formant les fonctionnaires actifs dans la gestion de la dette publique (RDC et Tchad).

Un atelier a été mené sur la gestion macroéconomique et sa relation avec la gestion de la dette publique, un atelier régional sur la stratégie d'endettement à moyen terme, à Libreville en juillet 2014, et un atelier interdisciplinaire sur la planification de trésorerie et la gestion de la dette organisé en 2014. Plusieurs ateliers spécifiques ont visé les besoins nationaux spécifiques durant les années fiscales 2013 et 2014. Un atelier régional supplémentaire est prévu et fournira une excellente occasion pour traiter des problématiques

régionales, pour partager les expériences dans l'ensemble des pays et améliorer la compréhension des questions importantes au sein des pays et leur pertinence pour les gestionnaires de la dette publique et les preneurs de décision politique de la gestion de la dette publique.

Le programme de la gestion de la dette publique est à un stade relativement initial pour les fins de cette évaluation.

Pertinence

L'aide de la gestion de la dette publique de l'AFC est pertinente et bien ciblée, elle répond aux besoins urgents. Au début du programme de travail de l'AFC, de nombreux pays ne disposaient pas d'une infrastructure de gestion de la dette publique bien structurée, et les meilleures pratiques internationales n'étaient pas appliquées. Le manque de coordination entre les différents acteurs de gestion de la dette publique a compromis encore davantage la durabilité de la dette pour certains pays de la région en manquant de prendre en compte les principaux risques commerciaux et de marché.

Les vulnérabilités liées à l'endettement s'accroissent progressivement dans les pays de l'AFC, notamment en raison de prêts non subventionnés contractés récemment. La dette publique devrait augmenter dans les prochaines années proportionnellement au PIB. Le pays doit mobiliser des ressources nationales et des ressources subventionnées pour financer les projets d'infrastructures nécessaires, celles-ci devront être complétées par des réformes institutionnelles pour accroître l'efficacité des dépenses du capital.

Après les missions de diagnostic, l'AT de l'AFC a été adaptée aux besoins de chaque pays. Lorsque les conditions préalables essentielles n'étaient pas satisfaites, l'AT s'est d'abord consacrée à aider le pays à répondre à ces besoins avant de passer à l'objectif principal. Par exemple, l'atelier régional s'est concentré sur les relations entre les variables macroéconomiques et la dette publique.

Le caractère régional de l'AFC, l'accès du FMI à des experts techniques de grande qualité et la connexion avec le siège du FMI octroie à l'AFC un avantage comparatif clair dans la prestation des aspects techniques de l'AT de la gestion de la dette publique. D'autres bailleurs de fonds disposent d'un avantage comparatif dans d'autres domaines d'AT comme la mise en œuvre de systèmes informatiques de back-office. À cet égard, il serait important de coordonner les travaux de l'AFC avec le Secrétariat du Commonwealth et la CNUCED par rapport aux pays utilisant les logiciels CS-DRMS et DMFAS. Le programme d'AT sur la gestion de la dette publique est cohérent avec le Documents-programme et les priorités du gouvernement. La cohérence avec le siège du FMI et la coordination avec les partenaires de développement est de très bonne qualité.

Nous jugeons la qualité de la pertinence du programme de la gestion de la dette publique comme étant excellente, avec un score de 3,6.

Efficience

Le premier conseiller résident de gestion de la dette publique recruté en 2013, est parti en octobre 2014 et a été immédiatement remplacé par le conseiller résident actuel.

Les analyses de besoins dans les différents pays ont permis de fournir une AT flexible répondant aux limitations de capacités de chaque pays bien que cela ait requis de réattribuer les ressources dans les pays. Les rapports annuels et l'établissement de rapports de l'AT contribuent à la mémoire organisationnelle en fournissant des archives historiques complètes des travaux de l'AFC.

Le programme d'AT de l'AFC a été bien coordonné avec les programmes des partenaires de développement. Les bailleurs de fonds de l'AFC et les partenaires apportent un grand soutien à l'AFC. L'AFC a souligné que depuis octobre 2013, la coordination a été encore davantage renforcée par les différents partenaires, dont la Banque

mondiale pour la mise en œuvre de réformes prioritaires sur la dette et le Secrétariat du Commonwealth pour améliorer la qualité des données portant sur la dette. Néanmoins, certaines remarques ont été formulées par d'autres bailleurs de fonds de l'AFC sur la mise à disposition des informations (rapports d'AT) qui leur était faite. L'appui technique est important. Le français est la langue maternelle des conseillers résidents, anciens et actuels, chargés de la gestion de la dette publique, et le processus d'appui technique en français permet de garantir une grande qualité des rapports d'AT finaux et la cohérence dans presque tous les pays membres. Comme souligné ci-dessous, certains participants aux ateliers nationaux ont indiqué qu'il serait utile de disposer d'un appui concret de suivi pour mettre en pratique les enseignements présentés.

Nous pensons que l'intervalle de deux ans au cours de la prestation d'AT sur la gestion de la dette publique et au début de la phase actuelle a certainement nui à son efficacité.

Nous jugeons la qualité de l'efficacité de l'AT sur la gestion de la dette publique comme étant excellente, avec un score de 3,0.

Efficacité

Des progrès ont été réalisés sur la modernisation du cadre institutionnel et organisationnel dans certains pays en appliquant les recommandations formulées par le Comité national de la dette publique le cas échéant. Dans certains cas, le décret promulguant la création du Comité national de la dette publique a été émis mais n'a pas pris la forme d'un organe opérationnel. Au Cameroun, le Comité national de la dette publique est opérationnel. Parallèlement, certains progrès ont été enregistrés pour appliquer les meilleures pratiques reconnues au niveau international pour structurer un bureau de la dette, à savoir une structure de *front*, *middle* et *back-office*. Toutefois, aucun pays, mis à part le Gabon, n'a encore mis en place cette structure. Le Cameroun prévoit de mettre en place les fonctions de *front*, *middle* et *back-office* à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), en partageant les responsabilités de *middle-office* avec le CNDP (Comité national de la dette publique) et avec le Trésor.

Avec l'appui de l'AFC, le Cameroun fait partie des pays les plus actifs dans le marché régional des titres d'État. En accord avec le cadre logique, l'AT de l'AFC actuelle et future au Cameroun cherche à développer le segment du marché du long terme et à élargir la base d'investisseurs.

Les rapports d'AT sur la gestion de la dette publique sont de très bonne qualité. Ils sont pratiques, réalisables, rendent compte clairement des problématiques abordées et contiennent les plans d'action convenus et des recommandations détaillées. Les cadres logiques sont détaillés, clairs et appropriés pour la mise en œuvre nationale. Ils s'avèrent être réalistes et adaptés aux capacités du personnel compétent. Bien que la mise en œuvre de certaines recommandations ait été repoussée, ces reports semblent être le résultat d'une absence de prise de décision et de changements de circonstances ayant eu lieu après une mission plutôt que de recommandations et de plans d'action irréalistes.

L'AT et la formation sont étroitement liées. En particulier, les missions d'AT pour la gestion du risque financier (notamment le risque de marché) ont été très appréciées des participants. Toutefois, il faut encore aider les fonctionnaires nationaux à appliquer les nouveaux concepts dans leur travail quotidien, notamment pour ce qui est de l'application de la gestion du risque financier.

Le conseiller résident a fourni une formation sur les instruments de dette nationale pour couvrir les besoins financiers du gouvernement central. Cette formation a été très appréciée, même si le développement des instruments financiers gouvernementaux a été lent en raison de la faible profondeur des marchés financiers.

La mise en œuvre de la stratégie d'endettement à moyen terme (MTDS) est toujours absente dans tous les pays. Des ressources considérables ont été investies par l'AFC dans ce domaine durant la Phase I. La planification et mise en marche de ce type d'AT sont décidées conjointement par la Banque mondiale et le siège du FMI. Par

conséquent, elle ne peut être mise en œuvre par l'AFC. Néanmoins, un atelier régional sur la stratégie d'endettement à moyen terme a été organisé à Libreville, en juillet 2014, et a été très apprécié par tous les participants.

Nous évaluons les extrants de la gestion de la dette publique comme étant excellente, avec un score de 3,6. Il est relativement tôt pour évaluer les réalisations étant donné l'étape précoce à laquelle se trouve le programme de gestion de la dette publique de la phase actuelle, mais nous accordons une note provisionnelle en jugeant la qualité de bonne, avec un score de 3.0.

Durabilité

Les risques les plus importants auxquels la gestion de la dette publique est confrontée sont le manque de volonté des autorités nationales à mettre en place les recommandations et la capacité du personnel national à appliquer les techniques enseignées. Pour résoudre le problème de personnel, la gestion de la dette publique devrait offrir des mesures d'encouragement comme des séminaires régionaux, des détachements aux missions d'AT, etc., et améliorer la satisfaction au travail en encourageant le développement des compétences, en impliquant davantage le personnel, en mettant à disposition une meilleure documentation, etc. Des inquiétudes persistent quant à la capacité des autorités nationales à mettre en œuvre une restructuration complète du cadre institutionnel de la dette publique en appliquant les meilleures pratiques internationales.

Le parcours de mise en œuvre des mesures de réforme de la gestion de la dette publique dans la région a donné des résultats mitigés dans la plupart des pays membres. Cela se reflète par l'absence de stratégie d'endettement à moyen terme et dans les structures et pratiques organisationnelles acceptées au niveau international, et ce, malgré l'AT sur la gestion de la dette publique de l'AFC qui est dans sa deuxième phase. De plus, dans certains pays, la nécessité de formation sur les concepts financiers basiques à cette étape de développement révèle les risques posés à la durabilité.

Le niveau de développement du programme de GFP actuel étant à un stade précoce, nous pensons qu'il est trop tôt pour évaluer la durabilité et l'avons classé comme ne pouvant être démontrée.

Impact

Le potentiel de l'impact pour ce qui est d'une utilisation des ressources du gouvernement plus efficace et efficiente est considérable. Il est trop tôt dans la phase actuelle des travaux de gestion de la dette publique de l'AFC pour juger l'impact, mais sa réalisation ne dépendra pas seulement des efforts continus de l'AFC, mais aussi de la volonté politique des autorités pour mettre en œuvre les recommandations dans chaque pays bénéficiaire.

Conclusions

1. L'AT de la gestion de la dette publique de l'AFC est bien ciblée et adaptée précisément aux besoins et capacités des pays.
2. La coopération et coordination avec les partenaires de développement sont efficaces et efficientes. Toutefois, il pourrait y avoir une meilleure harmonisation avec l'un des prestataires de systèmes *de back-office* dans la région.
3. L'AT de l'AFC sur la gestion de la dette publique est une entreprise qui durera plusieurs années et qui doit donc être planifiée en conséquence.
4. La création d'un cadre institutionnel de gestion de dette publique en accord avec les meilleures pratiques internationales est un des défis à surmonter. Toutefois, l'AT de l'AFC répond à ces problématiques avec constance et diplomatie afin de convaincre et d'aider les pays à le mettre en œuvre.

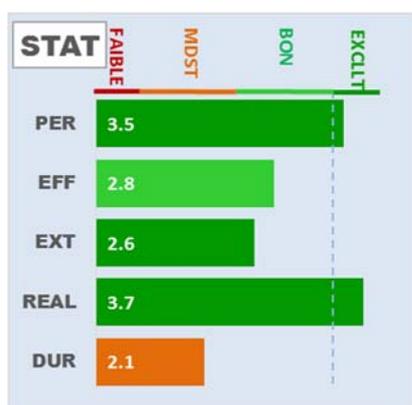
5. Toutes les sessions de formation d'AT et les missions de diagnostic de l'AFC sont très appréciées des autorités nationales.
6. Un suivi sur la formation avec un appui concret de mise en œuvre est nécessaire.

Encadré 6 : Étude de cas sur la gestion de la dette publique - Cameroun ²¹				
Contexte		Évaluation des critères du CAD, suite		
<p>Le Cameroun est de plus en plus vulnérable à l'endettement, notamment en raison de prêts non subventionnés contractés récemment. La dette publique devrait atteindre pratiquement 24 % du PIB en 2014 et 38 % du PIB en 2019. En conséquence, le pays doit mobiliser des ressources nationales et des ressources subventionnées pour financer les projets d'infrastructures nécessaires, celles-ci devront être complétées par des réformes institutionnelles pour accroître l'efficacité des dépenses du capital. Pour atteindre cet objectif, le FMI a conseillé au Cameroun de mettre en place une stratégie globale d'accumulation et de gestion de la dette, ainsi que de suivre sa mise en place, notamment les implications du service de la dette liées aux plans croissants d'investissement publics, et les implications d'engagements financiers des partenariats émergents du secteur public avec le secteur privé.</p>		<p>Efficacité</p> <p><i>Réalisations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des progrès considérables ont été réalisés pour créer une feuille de route et restructurer le cadre institutionnel de la gestion de la dette publique au Cameroun dans trois bureaux. ▪ Des progrès ont été réalisés pour structurer la coordination de la dette nationale et externe entre le Ministère des Finances et le MINEPAT et pour restructurer la CAA. <p><i>Extrants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des diagnostics adéquats pour restructurer la gestion de la dette publique ont été émis et partagés avec les autorités nationales. ▪ Les formations ont produit des extrants. ▪ Les participants ont exprimé leur satisfaction sur les sujets traités. ▪ Il est difficile de recruter des formateurs francophones. ▪ Les fonctionnaires du gouvernement aimeraient que les sessions de formation soient suivies d'une application pratique des nouvelles techniques et qu'elle soit accompagnée d'une formation sur le terrain. <p>Efficience</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les ressources de l'AFC consacrées à la gestion de la dette publique sont totalement utilisées. ▪ Les travaux ont été relativement économiques. <p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le ministère des Finances et la CAA appuient cette initiative dans les niveaux appropriés. ▪ Les conseils fournis jusqu'à présent devraient être retenus par la CAA. ▪ Néanmoins, des inquiétudes persistent quant à la capacité des autorités nationales à mettre en œuvre une restructuration 		
Chaîne de résultats simplifiée				
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formation sur : i) la gestion macro-économique, ii) la stratégie d'endettement à moyen terme, et iii) la prévision de trésorerie. ▪ Plus de six missions consultatives à court terme 	<p>Personnel formé. Conseils fournis sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'évaluation de sources de financement externes, ▪ la gestion des risques financiers, ▪ l'amélioration des problématiques internes, ▪ le cadre organisationnel de la gestion de la dette publique, dont la CAA. 	<p>Formulation et mise en œuvre d'une stratégie relative à la dette à moyen terme.</p>	<p>Une politique de gestion de la dette qui équilibre les compromis entre les coûts et les risques et qui contribue au développement des marchés financiers internes.</p>	
		Risques/Hypothèses		
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Engagement politique pour restructurer les fonctions de front office, en créant une autorité unique pouvant émettre les dettes. ▪ Prudence et détermination des autorités gouvernementales pour maintenir le cap pour ce qui est de la mise en place de la stratégie d'endettement à moyen terme ▪ Absence de chocs externes affectant la gestion de la dette publique comme l'augmentation des taux d'intérêt ou des événements obligeant le gouvernement à débloquer des liquidités imprévues ▪ Capacité et organisation appropriées du personnel, gouvernance et structures de gestion appropriées pour élaborer et mettre en place la stratégie d'endettement à moyen terme. 		

²¹ Cet encadré est un résumé de l'étude de cas. Voir l'Annexe 4.5 de ce rapport pour plus d'informations.

Principales activités de l'AFC	
<p>Formation (régionale ou nationale) sur des questions telles que : i) la gestion macro-économique et la dette publique, ii) la stratégie d'endettement à moyen terme, et iii) la planification et les prévisions de trésorerie.</p> <p>Missions sur : i) les diagnostics ; ii) l'évaluation de sources financières externes ; iii) les risques financiers et la gestion de la dette publique ; iv) l'amélioration des problèmes au niveau national ; v) le renforcement du cadre organisationnel pour la gestion de la dette publique et vi) la réorganisation des fonctions de <i>middle</i> et <i>back-office</i> de la Caisse Autonome d'Amortissement ou CAA.</p>	<p>complète du cadre institutionnel de la dette publique en appliquant les meilleures pratiques internationales, c'est-à-dire en unifiant en une seule unité les fonctions de <i>front-office</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les réalisations devraient perdurer dans le temps si l'on parvient à mettre en place une bonne restructuration du cadre institutionnel pour les fonctions de <i>front-office</i>. La rotation de personnel a diminué. Les membres du personnel formés ont maintenant tendance à demeurer à leur poste plus longtemps.
Évaluation basée sur les critères du CAD	
<p>Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> Répond aux besoins prioritaires du pays. Adéquation étroite avec les stratégies de l'AFC et du siège. Le ministère des Finances et la CAA ont fait preuve d'un degré important de possession de l'AT. Bonne coordination avec les partenaires de développement (comme le Secrétariat du Commonwealth) malgré certaines incompréhensions du fait du manque d'informations dont ont disposé les bailleurs de fonds et les partenaires La mise en place est appropriée, toutefois, le cadre juridique et institutionnel à venir n'a pas été abordé, en apportant par exemple les mécanismes nécessaires pour ne disposer que d'un <i>front-office</i> unique au Cameroun. 	<p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> Les perspectives de l'impact sont favorables mais ne peuvent être prévues à ce stade précoce du processus. Le principal obstacle qui se pose pour atteindre les impacts attendus a trait à la centralisation des activités de <i>front-office</i>, qui consiste à créer une seule autorité en mesure d'émettre la dette ou de la signer au nom du gouvernement central. L'impact escompté a déjà été atteint concernant la dette externe, avec une mise en œuvre complète de la réorganisation recommandée et de nouvelles méthodologies au sein de la CAA.

5.5 STATISTIQUES MACROECONOMIQUES



L'AFC aide les pays membres à atteindre de plus haut niveaux de conformité avec les normes comptables nationales et statistiques internationales ainsi qu'à renforcer la capacité technique dans ce domaine. Le renforcement des capacités a lieu aux niveaux national et régional ; dans ce dernier, par le biais de séminaires et collaboration avec les institutions régionales comme AFRITSTAT. Le niveau de progression dans la région évolue de manière irrégulière, avec certains membres recueillant des statistiques nationales de façon trimestrielle et de nombreux autres toujours aux prises avec les comptes annuels provisoires. C'est pourquoi l'AT de l'AFC au niveau national est adaptée à chaque situation, offrant un appui au recueil des :

- comptes nationaux annuels, par exemple, au Burundi, en République centrafricaine – actuellement suspendue –, au Tchad, au Congo, en RDC et en Guinée équatoriale – principalement sur la norme 93 du SCN ;
- comptes nationaux semestriels – par exemple, au Cameroun et au Gabon ;
- de l'indice des prix à la consommation, l'indice de la production industrielle, etc. – au Burundi, Cameroun et au Gabon, etc.
- Nomenclatures : Burundi, Cameroun, Guinée équatoriale, etc.

Les statistiques et les comptes nationaux ont représenté 17 % du portefeuille général de l'AT de l'AFC durant l'année fiscale 2015. Durant les trois dernières années fiscales, l'AT a été fournie à tous les pays membres (notamment à la Guinée équatoriale). L'intensité de l'AT a été la plus élevée au Burundi, en République centrafricaine, au Tchad ainsi qu'au niveau régional.

Pertinence

Les pays membres de l'AFC ont des besoins urgents d'AT en statistiques et comptes nationaux. La capacité statistique telle que mesurée par l'indicateur des capacités statistiques de la Banque mondiale²² est faible, avec une moyenne de 54 points pour les membres de l'AFC contre 60 pour tous ceux de l'Afrique sub-saharienne. Le seul membre dépassant le taux moyen de l'Afrique sub-saharienne est le Tchad, avec 63 points. Dans la tranche inférieure, trois États membres font partie de ceux ayant obtenu les plus mauvais résultats du continent et figurent en fin des classements mondiaux (parmi les 20 scores les plus faibles). En 2011, la dernière année non incluse dans cet examen, quatre pays membres sur huit appliquaient des normes internationales obsolètes comme base de recueil. De plus, les statistiques ont donné une vision déformée des économies changeant si rapidement vu que les périodes de base étaient anciennes. Dans sept pays, la période de référence utilisée des poids de l'IPC dataient d'il y a plus de 10 ans, bien en dessous des normes internationales recommandées. Les faiblesses des indices de prix et de volume ont compliqué encore davantage le calcul des comptes nationaux à des prix constants. Ces problèmes peuvent avoir de graves conséquences puisqu'ils compromettent la capacité des pays membres à formuler des politiques efficaces. Les pays membres du CO pourraient jouer un rôle considérable pour reconnaître l'importance des travaux statistiques, en établissant un lien avec l'impact sur les décisions en matière de politiques, et pourraient accorder une attention nécessaire à l'amélioration et aider à résoudre les défis qui se posent à la mise en place de l'AT.

L'AFRISTAT, la BAD et la Banque mondiale fournissent, ou ont fourni, un appui avec des experts à long terme aux bureaux statistiques dans plusieurs pays membres de l'AFC, souvent avec des résultats mitigés. L'AFC a travaillé en étroite collaboration avec ces autres prestataires d'AT. L'AFC a aussi organisé une formation conjointement avec l'AFRISTAT et la BAD tout en dépêchant des spécialistes aux événements organisés par l'AFRISTAT, comme des séminaires sur le développement de stratégie pour l'adoption de la norme SNA de 2008.

L'AT dans ce domaine est extrêmement pertinente pour répondre aux insuffisances sévères de capacités dans un domaine orientant les politiques dans les pays membres. L'AFC adapte ses travaux aux besoins individuels et produit des avantages supplémentaires en collaborant avec d'autres partenaires de développement. Néanmoins, une mauvaise allocation des ressources humaines dans ce domaine fait douter des engagements des autorités envers le développement de la capacité des statistiques. **Nous jugeons la qualité de la pertinence des statistiques de l'AFC comme étant excellente, avec un score de 3,5.**

Efficiences

Dans certains cas, la prestation n'a pas répondu aux attentes. Durant l'année fiscale 2014, le Centre a déployé 60 personnes-semaines sur 77 prévues. Un séminaire sur deux prévus a eu lieu durant cette année fiscale-là (bien qu'au moins un atelier ait eu lieu chaque année). Le rythme de mise en œuvre a souffert en raison, *entre autres*, de facteurs externes comme la situation en République centrafricaine. D'autres pays ont aussi demandé des reports ou annulations des missions techniques.

²² <http://bbosc.worldbank.org/bbosc>

Ce rythme de prestation variable s'explique également par la rotation du personnel durant la période à l'examen. Le conseiller résident actuel a commencé ses fonctions en octobre 2012. Durant les six mois suivants son recrutement, l'AFC a annulé quatre missions sur les statistiques, alors que deux visites supplémentaires ont eu lieu (au Tchad et en Guinée équatoriale respectivement). Le Centre réalise des gains d'efficacité en raison de sa proximité et du fait qu'un nombre de projets similaires sont mis en place en parallèle même si les pays sont à des niveaux techniques différents.

L'efficacité s'est améliorée par des politiques de mise en œuvre pragmatiques. Conscient des limites en termes de capacités de ses homologues, l'AFC a souvent concentré son appui sur le recueil de statistiques pour les périodes récentes, en laissant d'autres années pour une étape ultérieure et tout en fournissant à ses membres les outils pour rétrograder et interpoler les estimations.

L'AFC fournit des informations de suivi dans ses rapports. 75 % des personnes interrogées durant les enquêtes d'AT ont considéré qu'« il n'y avait pas de suivi par le personnel d'AFRITAC Centre après la fin du projet d'assistance technique. » Néanmoins, deux tiers des personnes interrogées n'ont pas vu de preuve de suivi après la fin des missions d'AT avec « une proposition d'action corrective le cas échéant ». L'AFC a indiqué qu'à son sens les actions correctives n'étaient pas nécessaires dans de tels cas. Seulement six personnes sur 18 interrogées lors de l'enquête portant sur l'atelier des statistiques ont considéré que l'AFC a assuré un suivi pour mettre en œuvre les enseignements tirés lors de l'atelier auquel elles ont assisté. L'AFC a indiqué que les suivis varient selon les besoins.

Nous évaluons la qualité de l'efficacité du programme des statistiques comme étant bonne, avec un score de 2,8.

Efficacité

Les rapports techniques pour les comptes nationaux et les statistiques de prix sont de très bonne qualité. Ils contiennent des recommandations pratiques et réalisables tout en prenant en compte les progrès réalisés et les problématiques rencontrées. Des directives/suppléments sont fournis dans les cas pertinents. Les reports des missions programmées semblent tenir de la limitation des capacités au sein des organisations homologues plutôt que de recommandations d'AT irréalisables. Il convient de souligner que si les limites de capacités de sont pas traitées, les recommandations d'AT risqueraient de ne pas être réalisées.

Malgré ces limites, l'AT de l'AFC a réussi à certaines occasions à apporter des améliorations dans toute la région. Au niveau régional, ces améliorations sont plutôt liées à l'amélioration de la maîtrise d'ERETES, un outil pour réunir des comptes nationaux conformes au SCN 93. Les participants à l'atelier ont fourni des retours positifs à cet égard, soulignant à quel point la formation les avait aidés dans leur travail quotidien, pour, par exemple, prévoir plus précisément ou mieux comprendre le SCN 2008. Tous les participants de l'atelier indiquent avoir mis en œuvre au moins quelques-uns des enseignements tirés lors des séminaires régionaux. Un pourcentage élevé de 44 % des participants déclarent un niveau de 75 % de mise en œuvre ou plus. Au niveau national, les exemples vont de la production de comptes nationaux provisoires au Burundi et en Guinée équatoriale au recueil d'une série de comptes définitifs au Congo et au Tchad. Le Cameroun a aussi réalisé certaines progressions pour ce qui est de ses comptes trimestriels et de son indice de production industrielle. Néanmoins, la plupart des programmes nationaux ont souffert de retards et l'AFC a dû apporter un appui considérable pour atteindre les résultats enregistrés jusqu'à présent.

Nous évaluons la qualité des extraits des statistiques comme étant excellente, avec un score de 3,7. Les réalisations ont été évaluées comme étant bonnes, avec un score de 2,6.

Durabilité

Le recueil de statistiques macroéconomiques sur une base durable nécessite des organisations statistiques nationales bien financées et solides. Malheureusement, cela n'est pas le cas dans la plupart des pays membres de l'AFC. Toutes les personnes interrogées pour répondre à l'enquête portant sur les bénéficiaires d'AT ont mentionné « un financement insuffisant pour pouvoir fonctionner efficacement » qui est le principal obstacle posé à leurs organisations pour s'acquitter de leurs responsabilités aux niveaux de qualité requis. Mis à part le Burundi et le Cameroun, les bureaux des statistiques ont souffert d'un manque de personnel adéquat et qualifié ou d'une rotation élevée du personnel. L'appui sur le long terme d'autres prestataires d'AT a eu un effet limité dans plusieurs pays. De nombreux retards et annulations de mission décrits ci-dessus semblent être la conséquence de l'incapacité des pays membres à suivre les recommandations d'AT en raison des ressources limitées dont ils disposent. Dans de telles circonstances, les perspectives de durabilité sont faibles.

Nous évaluons la qualité de la durabilité de l'AT de l'AFC sur les statistiques comme étant modeste, avec un score de 2,1.

Impact

L'AFC a fourni une AT sur les statistiques à tous les pays membres. Au fil du temps, ce travail améliorera la qualité des statistiques produites. Les autorités ont déjà accès aux statistiques actualisées, étayées par des preuves non scientifiques, dans de nombreux pays membres de l'AFC, leur permettant ainsi de prendre des décisions plus avisées. Celles-ci laissent présager une forte probabilité d'impact. Les avantages impliqués par des statistiques améliorées se font de plus en plus sentir au fil du temps. Toutefois, les risques se posant à la durabilité pourraient empêcher de parvenir à de plus grands impacts.

Principales conclusions

1. Les extraits de l'AT de l'AFC ont été de très bonne qualité.
2. Les ateliers ont été particulièrement appréciés. Toutes les personnes interrogées répondant à l'enquête ont été satisfaites, avec 40 % d'entre elles étant extrêmement satisfaites.
3. Les modalités de prestation du CRAT sont bien adaptées pour appuyer les statistiques.
4. Au sein du domaine technique, l'AT est bien ciblée et adaptée aux besoins et capacités des pays.
5. Le cadre logique thématique a été bien conçu. Les thèmes d'AT ont été bien sélectionnés et organisés.
6. L'appropriation des homologues techniques est élevée, bien qu'une plus grande appropriation de la direction du bureau des statistiques, des ministères pertinents et des utilisateurs de statistiques pourrait être nécessaire. Toutefois, les homologues sont confrontés à des limites de ressources majeures. Par conséquent :
 - a. le rythme de mise en place a subi des fluctuations, avec une incidence relativement élevée des reports, ce qui dilue l'efficacité de l'AT et complique la planification.
 - b. il est essentiel de disposer d'un renforcement des capacités continu (à la fois humain et financier) pour assurer une réussite sur le long terme.
 - c. la durabilité d'AT de l'AFC risque fortement d'être compromise dans certains pays.
7. La coopération a ajouté de la valeur aux pays membres notamment avec l'AFRISTAT.
8. L'amélioration considérable enregistrée dans le domaine des statistiques dans certains pays membres permet de résoudre des problématiques telles que :
 - a. l'étalonnage des comptes nationaux, l'utilisation des données sources et le respect des normes internationales
 - b. des progrès ont été réalisés pour ce qui est de la disponibilité des indicateurs à court terme pour la politique et l'élaboration du Manuel des comptes nationaux trimestriels,
 - c. les statistiques sur les prix ont été améliorées en changeant l'année de base de l'IPC et en utilisant les dernières pondérations de données.