

---

# AFRITAC Centre

---

Évaluation indépendante à mi-  
parcours

Phase I : d'avril 2011 à avril 2014

---

Volume II : Annexes

février 2016

---

## TABLE DES MATIERES

<b>1. ÉVALUATION DES TERMES DE RÉFÉRENCE .....</b>	<b>1</b>
<b>2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>15</b>
2.1 APPROCHE ET PORTEE GENERALE .....	15
2.2 CRITERES D'ÉVALUATION ET SYSTEME DE NOTATION .....	16
2.3 ÉTUDES DE CAS .....	17
2.4 ÉTUDES DOCUMENTAIRES .....	18
2.5 ENQUETES .....	19
2.6 AUTRES PROBLEMATIQUES.....	20
<b>3. APERÇU DES RÉSULTATS MACROÉCONOMIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'AFc .</b>	<b>21</b>
<b>4. ÉTUDES DE CAS .....</b>	<b>23</b>
4.1 BEAC/COBAC : CONTROLE FONDE SUR LE RISQUE.....	23
4.2 BURUNDI : ETUDE DE CAS SUR LE CONTROLE BASE SUR LE RISQUE ET INTRODUCTION A L'IRFS .....	29
4.3 GABON : MODELE DE BUDGETISATION ET DE BUDGET NATIONAL BASE SUR LE PROGRAMME .....	37
4.4 CONGO : DEVELOPPEMENT D'UNE MAQUETTE BUDGETAIRE NATIONALE .....	42
4.5 CAMEROUN : GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE .....	46
4.6 CAMEROUN : COOPERATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS FISCALES ET DOUANIERES.....	50
<b>5. SCORES PONDÉRÉS DES CRITÈRES DU CAD : ÉVALUATION DE 2009 .....</b>	<b>55</b>
<b>6. MISE EN PLACE DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION DE 2009 .....</b>	<b>56</b>
<b>7. LISTE DES RÉUNIONS ET ENTRETIENS .....</b>	<b>58</b>

*Ces annexes sont le deuxième volume de notre rapport en deux volumes.*

*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.*

## 1. ÉVALUATION DES TERMES DE RÉFÉRENCE

**TERMES DE REFERENCE POUR  
L'ÉVALUATION INDEPENDANTE A MI-PAROURS DU CENTRE  
REGIONAL D'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR L'AFRIQUE  
CENTRALE (AFC)**

Juin 2014



## Table des matières

I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION.....	3
A. Contexte.....	3
B. Objectifs de l'évaluation à mi-parcours.....	3
C. Dispositif d'orientation pour l'évaluation à mi-parcours.....	4
II. QUESTIONS D'ÉVALUATION .....	5
III. METHODOLOGIE .....	7
A. Critères d'évaluation et notations .....	7
B. Sources d'information.....	7
IV. CALENDRIER ET DOCUMENTS A REMETTRE.....	8
A. Calendrier .....	8
B. Documents à remettre .....	9
V. QUALIFICATIONS DES EVALUATEURS .....	9
ANNEXES .....	10
A. Recommandations issues de l'évaluation de 2009 des AFRITAC .....	10
B. Sous-critères d'évaluation et pondérations utilisés dans l'évaluation de 2009.....	12
C. Liste des documents à fournir par le FMI.....	14

## I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

### A. Contexte

1. Le Centre régional d'assistance technique du Fonds monétaire international (FMI) pour l'Afrique centrale (AFRITAC Centre) a été établi en novembre 2007 à Libreville, Gabon, pour aider les pays de la région à renforcer leur capacité d'assurer une gestion macroéconomique efficace et pour encourager une plus meilleure intégration de la région dans l'économie mondiale. L'objectif précis de l'AFRITAC Centre est de renforcer les capacités institutionnelles et humaines dont les administrations publiques disposent pour gérer efficacement les finances publiques, maintenir des systèmes financiers solides et produire des statistiques macroéconomiques fiables. Ses activités s'articulent autour de cinq domaines qui posent des défis de politique économique communs aux pays membres : administration des recettes, gestion des finances publiques, supervision bancaire et micro-crédit, statistiques des prix à la consommation et de comptabilité nationale, et gestion de la dette.

2. L'AFRITAC Centre fournit une assistance technique (AT) en matière de renforcement des capacités dans ses domaines d'expertise à 8 pays d'Afrique centrale : Burundi, Cameroun, Guinée équatoriale, Gabon, République Centrafricaine (RCA), République du Congo (Congo), République démocratique du Congo (RDC) et Tchad. Le cycle actuel (le second) a commencé en avril 2011 et prendra fin en mars 2016. Les opérations de l'AFRITAC Centre sont financées à l'aide de contributions du pays d'accueil, des pays bénéficiaires, de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et du FMI. Son budget total pour le cycle de financement quinquennal actuel, y compris la contribution du FMI et celle du pays d'accueil, est de 49,6 millions de dollars américains.

3. Les opérations sont guidées par un plan de travail annuel à horizon mobile dans un cadre de gestion axée sur les résultats (GAR). Cette approche assure que les activités sont planifiées et exécutées en fonction des besoins des pays bénéficiaires, viennent compléter d'autres formes d'AT du FMI et celles d'autres prestataires et partenaires au développement, et font partie intégrante du programme global d'AT du FMI. L'AFRITAC Centre est piloté par un Comité d'orientation (CO), composé des représentants des autorités des pays desservis par le Centre, des bailleurs de fonds et du FMI. Ce Comité se réunit tous les ans pour traiter des orientations stratégiques du Centre, examiner les progrès dans la mise en œuvre du plan de travail et débattre et approuver le plan de travail pour l'année suivante et la période ultérieure.

4. L'assistance de l'AFRITAC Centre aux pays bénéficiaires, qui est fournie par six conseillers résidents et des experts en mission de courte durée, est fondée sur une évaluation des besoins d'AT et de formation des pays membres, des demandes d'AT émanant de ces pays et des priorités du FMI en matière d'AT pour la région. Les activités du Centre, qui peuvent s'étendre à l'AT dans des domaines non couverts par les conseillers résidents, bénéficient du soutien logistique des experts en ces matières du siège du FMI.

### B. Objectifs de l'évaluation à mi-parcours

5. Les termes et conditions régissant l'établissement et le fonctionnement du fonds fiduciaire multi-donateurs de l'AFRITAC Centre prévoient une évaluation indépendante des activités du Centre. Ils précisent que l'évaluation indépendante des activités financées par le sous-compte pour l'AFRITAC Centre « sera amorcée dans les 40 mois suivant le début des activités financées par le sous-compte pour chacun des cycles de financement ». Aussi le Document-programme de l'AFRITAC Centre exige-t-il qu'« au bout d'un délai minimal de trois ans d'activité, une évaluation extérieure indépendante des travaux du Centre soit effectuée par une équipe d'experts indépendants. Ceux-ci évalueront l'efficacité du Centre et la durabilité des résultats de son AT, en tenant compte du fait que le renforcement des capacités s'inscrit dans le long terme. L'évaluation aboutira à la formulation de recommandations visant à apporter des améliorations. Les résultats de l'évaluation nourriront les discussions sur les opérations futures de l'AFRITAC Centre ». La présente évaluation porte sur le deuxième cycle de financement (qui va d'avril 2011 à mars 2016).<sup>1</sup> Son but est de juger de la pertinence du Document-

---

<sup>1</sup>Même si l'évaluation ne couvre pas formellement les phases précédentes, elle sera éclairée par l'analyse des phases précédentes.

programme et de déterminer dans quelle mesure l'AFRITAC Centre atteint des résultats tangibles, de manière efficace et efficiente, et si l'AT fournie a des résultats durables. Le Centre est en activité depuis 2007. L'évaluation permettra de déterminer si les résultats du cycle de trois ans précédent se sont maintenus dans la phase en cours.

6. Il s'agira ici d'évaluer dans quelle mesure l'AFRITAC Centre procure les avantages généralement liés à la prestation d'une AT par le biais des Centres régionaux d'assistance technique (CRAT) : identification correcte des besoins d'AT du pays, prestation rapide et souple de l'AT, interaction plus étroite avec les autorités du pays bénéficiaire, appropriation nationale plus forte par le pays et échange d'informations efficace avec les autres prestataires d'AT et bailleurs de fonds de la région. L'évaluation portera sur les défis et les risques connus auxquels le Centre a été confronté dans ses activités d'assistance technique et de formation et sur les actions qu'il a menées pour affronter ces défis et atténuer ces risques. Il importe que des recommandations fondées sur les résultats de l'AFRITAC Centre et les enseignements acquis soient formulées lors de l'exécution des programmes de renforcement des capacités du Centre dans le but d'apporter des améliorations. Cette évaluation comportera en outre un examen de la suite donnée aux recommandations de l'évaluation de 2009 des activités des AFRITAC (voir annexe A).

7. Pour atteindre ces objectifs, les évaluateurs considéreront un ensemble de questions interdépendantes (détaillées ci-après) portant sur : a) la pertinence des activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre ; b) l'efficacité du processus par lequel des ressources (ressources humaines/expertise, soutien financier et temps) ont été converties en résultats recherchés ; c) l'efficacité de l'assistance technique et de la formation de l'AFRITAC Centre (c'est-à-dire la mesure dans laquelle sont obtenus les résultats identifiés dans le Document-programme) ; d) la mesure dans laquelle ces résultats sont appelés à durer ; et e) les effets de l'AT de l'AFC sur les pays bénéficiaires.

8. L'AFRITAC Centre a récemment introduit de nouveaux outils de gestion axée sur les résultats, conformément à la stratégie de développement des capacités du FMI, parmi lesquels un cadre logique stratégique pour le Centre, une série de cadres logiques thématiques pour chaque pays, qui servent à guider les conseillers résidents dans leurs travaux, et un nouveau modèle de plan de travail pour le suivi des contributions. L'évaluation consistera avant tout à déterminer ce qui a été fait par rapport aux objectifs énoncés dans le Document-programme, mais les évaluateurs devront s'appuyer sur ces nouveaux outils, s'il y a lieu. Ils devront en outre formuler leurs observations sur l'utilité de ces instruments et, si nécessaire, proposer des moyens de les améliorer.

### **C. Dispositif d'orientation pour l'évaluation à mi-parcours**

9. La Division des partenariats mondiaux (GPD) de l'Institut du FMI pour le développement des capacités (IDC) sera responsable du processus d'appel d'offres et aidera à recueillir les informations nécessaires à l'évaluation. S'il est vrai qu'un rapport d'évaluation sera effectué à l'attention de l'ensemble du CO, un Sous-comité d'évaluation (SCE) a été établi pour guider l'évaluation (voir annexe B). La création des SCE fait partie de la pratique d'évaluation du FMI et permet aux CO de participer activement au processus d'évaluation. La Division des partenariats mondiaux de l'IDC servira aussi de secrétariat du sous-comité.

10. Le rôle du SCE est de donner une orientation stratégique à l'évaluation et de veiller à ce que celle-ci tienne compte des questions intéressant les parties prenantes. Le SCE : 1) analysera, commentera et adoptera le projet de termes de référence ; 2) examinera et commentera la Note initiale préparée par les évaluateurs ; et 3) analysera et commentera le projet de rapport d'évaluation. Le SCE guidera l'évaluation et formulera des observations sur les projets de document établis, mais il n'aura pas le pouvoir de décider de ce qui sera inclus dans les rapports, et les évaluateurs demeureront libres de parvenir à leurs propres conclusions.

11. Le SCE compte 10 membres, répartis comme suit :

- Président du SC (1)
- Pays membres (2)
- Bailleurs de fonds (2)
- Département géographique du FMI (1)
- Départements du FMI prestataires d'AT (3)
- Institut pour le développement des capacités du FMI (1)

## II. QUESTIONS D'ÉVALUATION

12. L'évaluation portera sur des questions interdépendantes qui correspondent aux meilleures pratiques internationales et reflètent les critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Parmi eux, le critère de pertinence est fondamental – sans pertinence, aucune intervention ne saurait être efficace. Sans pertinence et sans efficacité, l'efficacité perd de son importance. Enfin, sans un succès plus ou moins grand dans les trois autres domaines, aucune intervention n'est appelée à être durable.

13. Le tableau 1 est un récapitulatif des questions d'évaluation essentielles.

**Tableau 1. Questions d'évaluation essentielles**

Critères du CAD	Question
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les interventions sont-elles pertinentes avec le Document-programme ?</li> <li>• L'AFRITAC Centre répond-il aux besoins prioritaires des pays membres et l'AT est-elle alignée sur les priorités de réforme nationales et sur les objectifs d'intégration régionale ?</li> <li>• Dans quelle mesure les activités de l'AFC sont-elles coordonnées de façon efficace avec les travaux des partenaires de développement dans les mêmes secteurs ?</li> <li>• Dans quelle mesure l'AT de l'AFRITAC Centre complète-t-elle les programmes d'AT du FMI (par exemple, les fonds fiduciaires thématiques) et l'AT fournie par les autres prestataires ?</li> <li>• Le CO parvient-il à assurer une forte internalisation par le pays des activités de l'AFRITAC Centre et une gouvernance du Centre dont notamment une direction et une supervision stratégiques du Centre ?</li> <li>• L'AFRITAC Centre a-t-il réussi à dégager un avantage comparatif net par rapport à d'autres sources et modes de prestation d'AT connexes ?</li> </ul>
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les activités de l'AFRITAC Centre sont-elles exercées avec efficacité pour ce qui est i) du processus et de son application (par exemple, exécution du plan de travail dans les délais impartis, suivi de l'AT fournie) ; ii) de l'utilisation des ressources (c'est-à-dire atteinte des résultats de manière efficace en termes de coûts, y compris frais généraux, en comparaison avec d'autres prestataires d'AT) ; et iii) du suivi et de la présentation des informations (notamment, la diffusion des rapports d'AT) ?</li> <li>• L'AFRITAC Centre s'est-il bien employé à coordonner son assistance avec les autres activités d'AT du FMI et autres partenaires de développement ?</li> <li>• Dans quelle mesure les systèmes de l'AFRITAC Centre et la structure institutionnelle permettent-ils la conservation de la mémoire organisationnelle (par exemple, pour faciliter les opérations de suivi, le cas échéant, éviter les doubles emplois, améliorer les passations de fonctions, etc.) ?</li> </ul>

Critères du CAD	Question
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre ont-elles donné des résultats tangibles et durables et ont-elles renforcé les capacités ?</li> <li>• Le Centre a-t-il aidé à intégrer les activités de l'AT avec celles de formation ?</li> <li>• En quoi l'AFRITAC Centre a-t-il contribué à l'établissement d'un réseau solide d'experts locaux au sein de la région et à l'identification systématique des experts locaux et régionaux, ainsi qu'à l'optimisation de leur emploi ?</li> <li>• La prestation d'AT dans le contexte des programmes de financement quinquennaux est-elle efficace ?</li> <li>• Le cadre de gestion axée sur les résultats a-t-il amélioré l'efficacité de l'AFRITAC Centre ?</li> </ul>
Durabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels facteurs influent sur la durabilité des résultats des activités d'AT et de formation de l'AFC ? Comment ces facteurs (par exemple, la capacité d'absorption des pays bénéficiaires) sont-ils incorporés dans la planification des programmes de travail du Centre ?</li> <li>• Comment les bénéficiaires ont-ils incorporé les enseignements acquis de l'AT du Centre dans leurs opérations quotidiennes ?</li> <li>• Quels sont les défis et risques que comportent les activités d'AT et de formation dans les pays desservis par l'AFRITAC Centre et le maintien des résultats atteints ? L'AFRITAC Centre gère-t-il bien ces défis et risques de manière à assurer la prestation d'une AT efficace ?</li> </ul>
Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Au niveau des projets, les activités de l'AFRITAC Centre ont-elles l'effet global qui est défini dans le Document-programme ?</li> <li>• Quelle différence les activités d'AT et de formation du Centre ont-elles faites pour les pays bénéficiaires ?</li> <li>• Quel effet l'AT du Centre a-t-elle eu sur les pays bénéficiaires dans les domaines de l'activité du Centre (tels que les résultats recherchés ou non) ?</li> </ul>

14. Se fondant sur les réponses aux questions d'évaluation, les évaluateurs se pencheront sur la qualité du Document-programme, examineront dans quelle mesure la logique d'intervention sous-jacente de l'AFRITAC Centre reste valide, si ce dernier a toujours un rôle clair à jouer et si, étant donné sa taille et ses compétences, il peut mener à bien son mandat de façon efficace et si son niveau d'opérations est financièrement viable.

15. L'évaluation devra rendre compte de tous les enseignements importants qui peuvent être tirés de l'expérience de l'AFRITAC Centre et des autres CRAT, mettant en exergue ses forces et ses faiblesses, et devra déboucher sur un ensemble de recommandations ciblées et hiérarchisées visant à apporter des améliorations. Les évaluateurs devront en outre prendre note de toute suggestion reçue au cours de leur examen sur l'orientation des opérations du Centre et ses domaines de travail.

### III. METHODOLOGIE

#### A. Critères d'évaluation et notations

16. Un barème de notations quantitatives sera utilisé pour a) garantir la transparence des jugements des évaluateurs et b) permettre une agrégation entre CRAT ou entre domaines fonctionnels. Par exemple, l'annexe B présente un système de notations qui correspond à celui utilisé dans l'évaluation externe de 2009 des AFRITAC et dans les évaluations de 2012/13 de l'AFRITAC Est, de l'AFRITAC Ouest et du CAPTAC-DR. Dans une Note initiale, les évaluateurs détermineront si ce système de notations est adéquat compte tenu du fait qu'une méthodologie cohérente facilitera l'analyse comparative de toutes les évaluations. Ils pourront proposer des modifications ou améliorations à apporter au système de notations. Pour éviter le risque que ces modifications empêchent une comparaison adéquate avec les évaluations de l'AFRITAC Centre et des autres CRAT précédentes, les évaluateurs devront expliquer en quoi les recommandations de modification du système influeraient sur l'établissement de ces comparaisons et comment le SCE et le Comité d'orientation procéderont à ces comparaisons après cette modification.

#### B. Sources d'information

17. L'évaluation reposera sur des informations provenant de diverses sources, en particulier des documents et données du FMI (une liste de documents est présentée à l'appendice C) ; des entretiens avec les autorités nationales et le CO (notamment le personnel des pays bénéficiaires et les représentants des bailleurs de fonds) ; et des études de cas. Chaque critère d'évaluation devra être évalué sur la base de deux sources d'informations différentes au moins.

- **Analyses de documents et de données** : les évaluateurs auront pour tâche d'analyser tous les documents disponibles, notamment les plans de travail, les termes de référence des projets/missions, les rapports d'AT, les procès-verbaux des réunions du CO, les commentaires des membres du CO dans le cadre de consultations de procédure écrites, les évaluations précédentes des CRAT et les documents sur des transactions internes remis par le coordonnateur du Centre, les conseillers résidents et les experts à court terme. Seront également fournies des informations d'ordre financier. Les évaluateurs examineront en outre les tendances récentes des principaux indicateurs macroéconomiques des pays membres pour déterminer dans quelle mesure ces derniers parviennent déjà à atteindre leurs objectifs macroéconomiques — ce qui aura un effet sur la nature et le niveau d'activité de l'AFRITAC Centre.
- **Entretiens** : les évaluateurs mèneront des entretiens semi-structurés avec les autorités nationales, les membres du CO, le personnel de l'AFRITAC Centre et d'autres partenaires de développement. Tous les participants à ces entretiens auront l'occasion de formuler des observations sur tous les points couverts par l'évaluation ; les entretiens avec les autorités nationales devraient normalement porter en particulier sur la pertinence et la souplesse d'adaptation de l'AT et de la formation fournies tant par les conseillers résidents que par les experts en mission de courte durée et explorer et documenter tout résultat spécifique. Les évaluateurs pourront proposer de se réunir et de s'entretenir avec ceux qui faisaient fonction d'homologues au moment où l'AT a été fournie et qui travaillent peut-être maintenant dans d'autres services des administrations publiques. Il est attendu des évaluateurs qu'ils se rendent à Washington pour s'entretenir avec les services des Départements prestataires d'AT et des Départements géographiques du FMI ainsi que de l'IDC.
- **Enquêtes** : les évaluateurs devraient consulter un éventail plus large de personnes dans les pays bénéficiaires et au CO au moyen d'enquêtes. Les autres bailleurs de fonds qui ne sont actuellement pas membres du CO et les autres prestataires d'AT devraient eux aussi être consultés, notamment par voie d'enquête. L'utilisation de tout outil d'enquête en ligne sera soumise à l'examen et à l'approbation de l'équipe de sécurité informatique du FMI. Si les évaluateurs ont l'intention de recourir à un outil

d'enquête en ligne, ils devront fournir des informations sur cet outil dans leur réponse à la présente demande de proposition (RFP).

- **Études de cas (échantillon de pays/projets)** : en vue de fournir une analyse plus approfondie et d'illustrer les réussites, les défis et les lacunes enregistrés, les évaluateurs devront se rendre dans trois ou quatre pays de la région pour établir des études de cas qui peuvent être diffusées. Les évaluateurs proposeront un ensemble de pays et des études de cas variés et représentatifs des zones géographiques et des domaines d'activité du Centre.

## IV. CALENDRIER ET DOCUMENTS A REMETTRE

### A. Calendrier

18. L'évaluation devra commencer en septembre 2014 et l'ébauche du rapport final devra être diffusée au CO avant janvier 2015. Les évaluateurs seront sous contrat pour un maximum de 145 jours ouvrés-personne (déplacements compris) sur cette période. Le processus d'évaluation se déroulera en trois phases : une phase d'étude sur dossier, une phase d'étude sur le terrain et une phase de synthèse.

- **Phase d'étude sur dossier** : dans les quatre semaines suivant la signature du contrat et avant le début de la phase d'étude sur le terrain, les évaluateurs i) procéderont à un examen des documents ; ii) se rendront au siège du FMI pour s'entretenir avec le personnel de la Division des partenariats mondiaux de l'IDC, des départements prestataires d'AT et du Département Afrique (AFR), y compris le coordonnateur du Centre à Libreville et d'autres parties prenantes (principaux donateurs, Président du CO, etc.) ; et iii) ils prépareront une Note initiale (voir ci-dessous), à finaliser en consultation avec la Division des partenariats mondiaux de l'IDC et le SCE. Avant d'amorcer la phase d'étude sur le terrain, les évaluateurs tiendront une séance d'information à l'intention des services du FMI. Total du temps de travail estimé : environ 50 jours-personne.
- **Phase d'étude sur le terrain** : les évaluateurs se rendront à l'AFRITAC Centre et dans trois pays bénéficiaires au moins. Ils assureront la tenue de consultations adéquates avec diverses parties prenantes ainsi que leur participation, en travaillant en étroite collaboration avec les autorités et agences gouvernementales pertinentes et, le cas échéant, avec les bureaux des bailleurs de fonds. Pour ce faire, des entretiens face à face seront prévus, ainsi que des enquêtes, des rendez-vous téléphoniques et des échanges par e-mail. L'AFRITAC Centre apportera sa coopération en fournissant les coordonnées des personnes à contacter, s'il y a lieu, ainsi que les documents officiels expliquant le soutien du Centre à l'évaluation, lesquels aideront à assurer la collaboration des pays membres et autres parties prenantes. Cependant, l'AFRITAC Centre ne contribuera pas à l'apport du soutien logistique, car cela pourrait nuire à l'indépendance de l'évaluation. Total du temps de travail estimé : environ 40 jours-personne (déplacement compris).
- **Phase de synthèse** : Cette phase est principalement consacrée à l'établissement du projet de rapport et aux entretiens de suivi à mener avec les services du FMI. Les évaluateurs veilleront à ce que leur évaluation soit objective et équilibrée et que leurs recommandations soient réalistes, pratiques et faciles à mettre en œuvre. L'équipe d'évaluation établira un rapport en anglais et en français dans lequel seront présentés ses principales conclusions, les enseignements acquis et les recommandations, ainsi qu'un résumé des informations recueillies. Le projet de rapport sera soumis par voie électronique au CO. Après réception des commentaires du SCE sur le projet de rapport, l'équipe d'évaluation finalisera le rapport, dont la version relue (avec intégration des commentaires) sera soumise le 31 mars 2015 au plus tard. Les évaluateurs présenteront les conclusions de leur rapport au CO de l'AFRITAC Centre à sa réunion annuelle, fixée à avril 2015, ou à une date antérieure. Le rapport final sera affiché sur le site de l'AFRITAC Centre après approbation du CO. Total du temps de travail estimé : jusqu'à 55 jours-personne (y compris séance d'information du CO et temps de déplacement correspondant).

## B. Documents à remettre

19. L'équipe d'évaluation fournira trois documents :

- **Note initiale** : cette note présentera la méthodologie utilisée pour la collecte et l'analyse des données, y compris les critères de sélection des échantillons ou études de cas, les projets d'entretiens et les instruments d'enquête, un plan de travail détaillé pour la collecte des données, une liste des personnes qui pourraient être interrogées et une esquisse de la table des matières du projet de rapport d'évaluation. L'ébauche de la note initiale sera diffusée au SCE et la version finale sera approuvée par le SCE. La note ne doit pas dépasser 10 pages, non compris les annexes.
- **Ébauche du rapport d'évaluation**. L'ébauche du rapport d'évaluation sera soumise aux commentaires de l'ensemble du CO. Le SCE pourrait demander la tenue d'une vidéo ou téléconférence pour passer en revue les commentaires à intégrer au projet de rapport. Ce projet de rapport séparé ne doit pas dépasser 40 pages, non compris les annexes. Celui-ci doit en outre inclure un résumé analytique ne dépassant pas deux pages.
- **Rapport d'évaluation définitif**. Le SCE ou le CO pourrait demander une brève présentation des principales conclusions du rapport. Ce rapport séparé sous sa forme définitive ne doit pas dépasser 40 pages, non compris les annexes. Il ne doit pas contenir plus de 10 recommandations ciblées, hiérarchisées et faciles à appliquer. Un résumé sous une forme convenue avec le FMI accompagnera ce rapport définitif. Après son examen par le CO, le rapport d'évaluation définitif sera affiché par le FMI sur le site de l'AFRITAC Centre.

## V. QUALIFICATIONS DES EVALUATEURS

20. L'équipe d'évaluation devra posséder les qualifications suivantes :

- excellente connaissance des questions entrant dans le champ des activités d'AT et de formation du FMI, et expertise en matière de prestation et d'analyse de l'AT. De préférence, possession d'une formation en matière d'élaboration de politiques macroéconomiques et de compétences techniques dans les domaines d'AT couverts par le Centre ;
- expérience de la région et des pays desservis par l'AFRITAC Centre ;
- vaste expérience en matière d'évaluation, en particulier des activités d'AT et de formation. Connaissance des critères d'évaluation CAD de l'OCDE et des principes Paris/Accra/Busan ;
- capacité à travailler efficacement en anglais et en français ;
- connaissances des travaux des autres partenaires de développement dans leur région et de leurs approches.

21. Les évaluateurs devront en outre décrire les mesures de contrôle de la qualité qu'ils mettront en place pour assurer la qualité de tous les documents à remettre. Ils devront indiquer dans leurs propositions comment ils garantiront l'indépendance, la diversité des données, comment ils géreront le risque d'impartialité, etc.

## ANNEXES

### A. Recommandations issues de l'évaluation de 2009 des AFRITAC

#### Évaluation de 2009 des AFRITAC

- a) **Recommandation 1** : au cours des négociations de la prochaine reconstitution des ressources financières, le Bureau de gestion de l'assistance technique (OTM)<sup>2</sup> devrait plaider en faveur de l'apport de ressources additionnelles pour renforcer les ressources humaines et financières des AFRITAC et l'appui indispensable du siège, ainsi que la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation.

*Suite donnée* : les activités et budgets des AFRITAC ont été sans cesse accrus depuis 2009. Outre l'expansion des AFRITAC existants et l'ouverture de l'AFRITAC Ouest 2, le FMI assure l'intensification de l'AT aux pays africains par le biais des fonds fiduciaires thématiques (voir la section III.A pour de plus amples détails).

- b) **Recommandation 2** : Les trois AFRITAC devraient adopter d'ici à la fin de l'année civile 2010, en concertation avec les départements prestataires d'AT, un plan triennal pour chaque domaine d'intervention et par pays, qui fixe les objectifs stratégiques et les résultats escomptés en matière de renforcement des capacités et qui fournit un cadre assorti d'indicateurs par rapport auxquels les progrès peuvent être mesurés.

*Suite donnée* : Le présent Document-programme propose des cadres logiques indicatifs à moyen terme pour chaque domaine d'intervention, qui sont intégrés aux programmes de réforme du pays et des organisations régionales en question et qui fixent les objectifs stratégiques des initiatives de l'AFRITAC Ouest 2. Ces propositions seront davantage détaillées durant la première année d'activité de cet AFRITAC. Il sera notamment proposé d'établir des indicateurs vérifiables par rapport auxquels les progrès peuvent être mesurés. Le rapport annuel de l'AFRITAC Ouest 2 rendra compte de la progression vers ces indicateurs.

- c) **Recommandation 3** : Tout en reconnaissant que les pays bénéficiaires doivent être aux commandes de la coordination avec les bailleurs de fonds, les trois AFRITAC doivent renforcer cette coordination ainsi que leurs stratégies de diffusion de l'information.

*Suite donnée* : la coordination avec les bailleurs de fonds est actuellement renforcée par plusieurs mesures à la fois, dont l'échange d'informations après les missions des AFRITAC et le renforcement de la communication par le biais du site Internet de chaque AFRITAC. Le FMI a en outre adopté en mai 2009 des procédures rationalisées et renforcées permettant de diffuser plus largement les informations liées à l'AT, concernant notamment la planification de ses missions, les stratégies régionales d'AT et des rapports d'AT spécifiques (la section III C donne de plus amples détails sur les activités de coordination et de diffusion).

- d) **Recommandation 4** : tous les AFRITAC, leurs comités d'orientation, leurs coordonnateurs, les conseillers résidents, ainsi que les départements prestataires d'AT et l'OTM doivent mener une réflexion stratégique sur les moyens de renforcer la durabilité de l'AT. Il s'agira, entre autres choses, d'intensifier le suivi et d'accroître le financement pour appuyer la mise en œuvre des recommandations issues de l'AT. Durant ses travaux sur le terrain, l'équipe chargée de l'évaluation s'est plusieurs fois entendu dire par des responsables nationaux qu'ils souscrivaient aux recommandations de l'AT et souhaitaient les mettre en œuvre mais qu'ils ne disposaient pas des fonds nécessaires à cet effet.

*Suite donnée* : Cette recommandation est en cours d'application grâce au renforcement de la coordination avec les bailleurs de fonds et autres prestataires d'AT. Les conseillers résidents, par le

---

<sup>2</sup>En mai 2012, l'OTM a été fusionné avec l'« Institut » du FMI pour former le nouvel Institut pour le développement des capacités.

biais de leurs missions périodiques dans les pays desservis par les AFRITAC, indiquent, le cas échéant, si ces pays ont besoin de fonds pour mettre en œuvre les recommandations, par exemple pour l'acquisition de technologies de l'information, ou de logiciels et d'équipement, ou pour réaliser des enquêtes. Ces besoins sont signalés également aux réunions du CO. Le besoin d'une assistance technique de suivi est communiqué aux prestataires d'AT en aval par les experts des AFRITAC qui tiennent régulièrement les donateurs au courant. Cependant, les autorités nationales peuvent elles aussi faire davantage pour rendre plus durables les résultats de l'AT en prenant des mesures visant à retenir et motiver le personnel qualifié des divers organismes gouvernementaux.

- e) **Recommandation 5** : Chaque AFRITAC devrait établir un plan indiquant comment il entend faciliter, par une approche régionale, l'élaboration des outils macroéconomiques relevant de son domaine de compétence qui sont nécessaires pour appuyer l'intégration et l'harmonisation régionales et présenter ce plan à son CO en 2010.

*Suite donnée* : le présent Document-programme explique comment l'AFRITAC Ouest 2 appuierait l'intégration et l'harmonisation régionales (voir la section II pour de plus amples détails). L'AFRITAC Ouest 2 rendra compte au CO des progrès réalisés dans ce domaine pour faciliter la coordination avec les autres prestataires d'AT.

- f) **Recommandation 6** : d'ici à la fin de l'exercice (2010)<sup>3</sup>, l'OTM devrait préparer un manuel définissant les procédures d'organisation, de gestion et d'administration des CRAT.

*Suite donnée* : ces travaux sont en cours après avoir été suspendus dans l'attente du passage de tous les CRAT au nouvel instrument-cadre de financement extérieur. L'Institut du FMI pour le développement des capacités (IDC) travaille à l'élaboration d'un manuel, qui devrait être finalisé au début de 2013.

- g) **Recommandation 7** : Dans le cadre de la prochaine revue des CRAT, l'OTM devrait établir une « Vision décennale » pour les CRAT qui en décrit les conséquences stratégiques pour le FMI.

*Suite donnée* : aucune suite n'a été donnée à cette recommandation. L'IDC s'attache actuellement à élaborer une plus vaste stratégie de développement des capacités. En outre, l'évaluation à mi-parcours de 2013 de trois CRAT (AFRITAC Ouest, AFRITAC Est, CAPTAC-DR) offrira l'occasion de faire le point sur les CRAT.

- h) **Recommandation 8** : d'ici à fin 2009, les AFRITAC et l'OTM devraient élaborer des plans d'action formels précisant les ressources nécessaires et fixant des repères quantifiables pour la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation qui sont acceptées et rendre compte de l'état d'avancement de leur application aux CO durant les exercices 2010 et 2011.

*Suite donnée* : il est rendu compte des progrès dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation aux CO des AFRITAC.

---

<sup>3</sup>L'exercice budgétaire du FMI va du 1er mai au 30 avril.

## B. Sous-critères d'évaluation et pondérations utilisés dans l'évaluation de 2009

Critères CAD et pondérations	Questions d'évaluation indicatives	Sous-critères et pondérations
Pertinence (30 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'AFRITAC Centre répond-il aux besoins prioritaires des pays membres, étant donné, en particulier, l'évolution des conditions dans la région et les nouveaux défis qui lui sont posés ?</li> <li>Existe-il une forte internalisation par les pays des activités de l'AFRITAC Centre ?</li> <li>Les activités de l'AFRITAC Centre sont-elles correctement centrées sur les domaines appropriés, compte tenu de l'expertise du FMI, des besoins prioritaires des pays bénéficiaires, des activités du siège et des travaux des autres partenaires au développement?</li> </ul>	<p>L'évaluation comportera en premier lieu un examen général des données quantitatives et qualitatives sur les activités de l'AFRITAC Centre (AT et formation) depuis sa création. Il s'agira notamment de déterminer si l'AT et la formation fournies étaient pertinentes au regard a) des priorités fixées dans le Document-programme ; b) des besoins des pays membres et de la région ; et c) du degré de coordination avec les autres parties prenantes.</p> <p><b>Les notations et pondérations porteront sur :</b></p> <p>i) <b>Cohérence avec les priorités du Document-programme et des autorités (60 %) :</b> une attention particulière sera accordée au lien entre les activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre et les programmes de réforme macroéconomique et de développement des capacités élaborés par les ministères des Finances, les banques centrales et les offices statistiques, ainsi que par les organisations régionales et autres bénéficiaires de l'AT et de la formation de l'AFRITAC Centre.</p> <p>ii) <b>Coordination avec les partenaires au développement (20 %) :</b> les efforts de coordination avec les partenaires au développement, et leur sensibilisation, ont-ils été suffisants ?</p> <p>iii) <b>Cohérence avec les activités du siège du FMI (20 %) :</b> dans quelle mesure les activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre sont-elles intégrées aux activités d'AT, de surveillance et de prêt du siège du FMI ? Les preuves de cohérence pourraient être analysées sur la base des résultats d'un examen des documents et des entretiens tenus avec le personnel des départements géographiques et prestataires d'AT, ainsi qu'avec les représentants résidents du FMI.</p>
Efficience (22 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'AFRITAC Centre exerce-t-il ses activités avec efficience tout en assurant la qualité de la contribution des experts (y compris les activités de gestion et de soutien logistique du personnel du siège) et le respect des délais impartis ?</li> </ul>	<p>L'évaluation à mi-parcours tiendra compte des questions d'efficience, notamment de gestion et utilisation des ressources et déterminera dans quelle mesure l'efficience géographique a été assurée, c'est-à-dire l'avantage d'une présence dans la région.</p> <p><b>Les notations et pondérations porteront sur :</b></p> <p>i) <b>Efficience du processus et de sa mise en œuvre (40 %) :</b> gestion interne des activités de l'AFRITAC Centre par le FMI, choix des organismes de contrepartie/participants aux ateliers, qualité et délais de la gestion des activités d'AT et de formation de</p>

Critères CAD et pondérations	Questions d'évaluation indicatives	Sous-critères et pondérations
		<p>l'AFRITAC Centre et du soutien logistique à ces activités par les services du siège, planification du recrutement de conseillers résidents qualifiés ; et efficacité de la planification et de l'exécution des opérations d'AT et de formation.</p> <p><b>ii) Utilisation efficace des ressources (40 %) :</b> Déterminer si les dépenses sont conformes aux plans de travail annuels, si les activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre sont efficaces par rapport à leur coût, en comparaison de l'AT fournie par les autres prestataires ; si les possibilités de gains d'efficacité sont explorées. On pourrait demander aux répondants au questionnaire d'évaluation des activités d'AT et de formation de donner leur impression sur l'efficacité-coût de l'AT et de la formation fournies par l'AFRITAC Centre en comparaison de celle des activités des autres prestataires, par exemple.</p> <p><b>iii) Suivi et information (20 %) :</b> déterminer dans quelle mesure l'AFRITAC Centre a recours à l'autoévaluation (au suivi) et à de meilleures méthodes de communication de l'information pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de ses activités. Il s'agit ici de déterminer dans quelle mesure l'AFRITAC Centre utilise le système de gestion de l'information pour l'assistance technique et d'examiner ses efforts de mise en place des principes de gestion axée sur les résultats.</p>
Efficacité (28 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les activités de l'AFRITAC Centre sont-elles correctement centrées sur la production de résultats qui contribuent à la mise en place des réformes prioritaires, notamment sur l'évaluation, dans la mesure du possible, des résultats et impacts pour chaque thème, pays et région ?</li> <li>• Quelle est la qualité des activités exercées et des résultats produits, ainsi que de l'information et du suivi à cet égard, et quels sont les délais correspondants ?</li> </ul>	<p><b>i) Utilisation des résultats de l'AFRITAC Centre (40 %) :</b> il s'agit notamment d'évaluer l'utilisation des résultats dans chaque domaine ; de déterminer si ces résultats conduiront, ou sont susceptibles de conduire, à ceux identifiés dans le Document-programme ; si l'AT et la formation ont donné des résultats qui contribuent à la mise en place de réformes de renforcement des capacités dans le pays bénéficiaire.</p> <p><b>ii) Résultats prévus par rapport aux résultats effectifs (30%) :</b> comparaison des résultats effectifs aux résultats prévus par le Document-programme de l'AFRITAC Centre, les programmes de travail et autres documents. Il y aura souvent du travail inachevé. Dans pareil cas, les évaluateurs peuvent avoir à porter un jugement sur la probabilité d'obtention des résultats prévus.</p> <p><b>iii) Importance de la contribution au développement des fonctions économiques essentielles et au renforcement des institutions (30 %) :</b> contribution des activités et résultats de l'AFRITAC Centre au développement des fonctions économiques essentielles</p>

Critères CAD et pondérations	Questions d'évaluation indicatives	Sous-critères et pondérations
		<p>et au renforcement des institutions dans les pays bénéficiaires. Les évaluateurs doivent veiller à bien distinguer l'<i>attribution</i> de la <i>contribution</i>. S'il est vrai que des progrès ont été réalisés, ils pourraient être le résultat de la somme des efforts de l'AFRITAC Centre, de l'aide du siège, du soutien apporté par d'autres partenaires au développement et des propres initiatives des autorités. Les évaluateurs peuvent estimer l'importance relative de la contribution de l'AFRITAC Centre en cherchant à savoir si ces résultats auraient pu être obtenus sans son intervention.</p>
Durabilité (20%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les activités d'AT et de formation de l'AFRITAC Centre ont-elles donné des résultats tangibles et durables ?</li> <li>• Quelles sont les contraintes qui empêchent les pays desservis par l'AFRITAC Centre de tirer pleinement profit des activités d'AT et de formation de ce dernier ? Quels sont les moyens d'y remédier ?</li> <li>• Quels sont les défis et risques que comportent les activités d'AT et de formation ? Quelles actions ont été menées pour s'attaquer à ces défis et atténuer ces risques ?</li> </ul>	<p>i) <b>Internalisation par l'organisme d'exécution et utilisation des résultats (75 %)</b> : Déterminer si les participants et les stagiaires utilisent dans leurs travaux les connaissances acquises dans les ateliers et séminaires. Le choix des participants pourrait être examiné pour cette pondération. Par exemple, comment les résultats de l'AT sont-ils intégrés dans les activités au quotidien des organismes d'exécution ?</p> <p>ii) <b>Promotion de l'utilisation de l'expertise régionale (25 %)</b> : déterminer dans quelle mesure l'AFRITAC Centre a promu le recours à l'expertise régionale, renforçant ainsi les capacités locales, et contribué à la durabilité des résultats de l'AT. Les évaluateurs doivent déterminer le degré d'efficacité du recensement des experts régionaux par l'AFRITAC Centre.</p>

### C. Liste des documents à fournir par le FMI

- Document-programme
- Plans de travail
- Rapports annuels
- Procès-verbaux des réunions du Comité d'orientation
- Rapports d'activité
- Budgets annuels
- Termes de référence des projets/missions
- Rapports de l'AT
- Précédentes évaluations des CRAT
- Informations générales sur l'AT du FMI, les CRAT, etc.

## 2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION

### 2.1 APPROCHE ET PORTEE GENERALE

L'évaluation de la première phase de l'AFRITAC Centre (AFC), de juin 2011 à avril 2014, a été guidée par ses termes de référence<sup>4</sup> qui ont déterminé *entre autres* son objectif, sa portée et sa méthodologie. Les termes de référence ont aussi fourni une liste de questions d'évaluation essentielles, dans le cadre des critères d'évaluation du CAD, notamment de pertinence, d'efficacité, d'efficacités, de durabilité et d'impact qui ont déterminé la portée de notre évaluation et ont fourni une base pour noter les performances de l'AFC et des domaines techniques individuels.

De façon générale, nous avons abordé l'évaluation ainsi :

1. S'accorder, dans le cadre de la phase initiale des critères de notation de l'évaluation, d'une méthodologie pour évaluer le programme de l'AFC et les domaines techniques individuels avec l'Institut pour le développement des capacités du FMI et le sous-comité d'évaluation (SCE), notamment les ajustements appropriés sur les termes de référence les cas échéant.
2. Mettre au point et convenir d'un plan de travail avec l'Institut pour le développement des capacités et le SCE pour mettre en œuvre la méthodologie d'évaluation convenue.
3. Mettre en œuvre le plan de travail, qui a inclus :
  - Une étude documentaire des documents de l'AFC, dont le Document-programme de l'AFC, les rapports annuels des années fiscales 2012 à 2014, les rapports semestriels du CO, les procès-verbaux du Comité d'orientation, l'évaluation des AFRITAC 2009, et d'autres informations générales liées au FMI et aux Centres régionaux d'assistance technique (CRAT).
  - Des réunions au siège du FMI avec le personnel de l'Institut pour le développement des capacités (englobant les responsables d'AT de l'équipe de mise en œuvre de la GAR, des formations et des budgets), le personnel des départements de l'assistance technique du FMI et du Département Afrique. De plus, des interviews par téléphone ont été organisées avec le personnel du Département des finances et l'Institut pour le développement des capacités sur les systèmes de gestion financière.
  - Une visite aux bureaux de l'AFC à Libreville pour interviewer le coordonnateur du Centre, les conseillers résidents et le personnel administratif du bureau. De plus, les systèmes du Centre, les processus et rapports internes ont été revus.
  - Des visites sur le terrain pour réaliser des études de cas au Gabon et en République du Congo sur la gestion des finances publiques (GFP), au Gabon (COBAC) et au Burundi sur la supervision bancaire et au Cameroun sur la gestion de la dette publique et l'administration fiscale. Outre les interviews avec le personnel des institutions homologues de l'AFC, des réunions ont eu lieu avec les représentants résidents du FMI lorsqu'ils étaient présents, avec des représentants locaux des bailleurs de fonds, avec d'autres prestataires d'AT et le représentant local du CO.
  - Des enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires d'AT, des participants aux séminaires régionaux et des participants aux réunions du CO représentant des pays membres ou des bailleurs de fonds.
  - Des études documentaires pour chaque domaine technique sur les rapports d'AT sélectionnés, les termes de référence et les rapports de fin de mission associés ; des séminaires régionaux ou des ateliers locaux, traitant des présentations sélectionnées, des documents d'information, des rapports de fin de mission, des résumés sur les évaluations des participants ; et enfin, des informations sur les dépenses locales, (en particulier celles budgétisées par rapport aux réelles).

<sup>4</sup>Voir Annexe 1 de ce rapport.

- Les évaluateurs ont également pu faire fond sur leurs connaissances des précédentes évaluations des CRAT qu'ils ont déjà entreprises.
4. Faire un bilan sur les conclusions, les enseignements tirés et les recommandations pour l'avenir.
  5. Rédiger et finaliser le rapport d'évaluation intégrant les commentaires de l'AFC, du siège du FMI et du SCE.

Nous avons énuméré les personnes interrogées dans l'annexe 7.

Les extraits de l'évaluation sont les suivants :

1. Note initiale, en anglais et en français.
2. Note de fin de mission traitant des visites sur le terrain.
3. Présentation des conclusions préliminaires au personnel du FMI.
4. Projet de rapport d'évaluation en anglais et en français.
5. Rapport d'évaluation final, comprenant deux volumes, en anglais et en français.
6. Présentation au CO.

Le calendrier de l'évaluation a été/est :

1. Contrat signé : août 2014.
2. Visite au siège du FMI : Septembre 2014.
3. Visite aux bureaux de l'AFC et visites sur le terrain pour les études de cas : octobre 2014.
4. Présentation des conclusions initiales au personnel du FMI : février 2015.
5. Projet de rapport d'évaluation. juillet 2015.
6. Rapport d'évaluation final : février 2015.
7. Présentation au CO : prévu pour mars 2016.

## 2.2 CRITERES D'EVALUATION ET SYSTEME DE NOTATION

Conformément aux termes de référence, une méthodologie d'évaluation qualitative et quantitative a été utilisée.

Nous avons adopté le système d'évaluation des critères du CAD individuels qui repose sur :

- la pertinence (« Per »)
- l'efficacité
  - Réalisations (« Réa »)
  - Extraits (« Ext »)
- l'efficacité (« Eff »)
- la durabilité (« Dur »)

Nous avons mis au point le système d'évaluation pour chacun des critères d'évaluation susmentionnés et qui sont présentés dans le tableau ci-contre en fonction, dans la mesure du possible, des examens

menés sur les projets, des études de cas issues des visites sur le terrain et de l'évaluation générale au niveau de l'AFC. L'accomplissement des objectifs dans le cadre de ces critères a été évalué comme étant excellent (« E »), bon

Tableau : système de notation de l'évaluation			
Classement	Niveau atteint	Score de base	Catégorie
<b>Excellent : (E)</b>	Tous ou pratiquement tous les objectifs ont été atteints.	4	>3,5-4,0
<b>Bon (B)</b>	Une majorité des objectifs ont été atteints.	3	>2,4-3,5
<b>Modeste (M)</b>	Peu/une minorité d'objectifs ont été atteints.	2	1.5-2.4
<b>Faible (M)</b>	Très peu d'objectifs ont été atteints.	1	1,0->1,5
<b>Ne peut être démontré (ND)</b>	Les critères ne peuvent être évalués		ND

(« B ») ; modeste (« M ») ; faible (« F ») ; ou « ne peut être démontré » (« ND »). De plus, nous avons attribué des notes numériques pour donner un ordre de grandeur dans chaque critère de notation.

Il est impossible de fournir des notes cohérentes pour l'impact. Ce critère a été évalué qualitativement.

Nous avons émis certaines réserves pour ce qui est d'attribuer des pondérations aux scores pour les critères du CAD individuels et de parvenir à un score consolidé (comme le suggèrent les termes de référence). Celles-ci incluent :

1. Les critères du CAD ne sont pas homogènes.
2. Une grave insuffisance dans un domaine, par exemple, l'efficacité, pourrait faire échouer un projet, toutefois, les pondérations appliquées à d'autres critères pourraient tout de même donner un score raisonnable.
3. Les pondérations attribuées étaient, à notre avis, subjectives. Un projet pourrait, par exemple, obtenir un bon résultat seulement en raison de sa cohérence avec le Document-programme de l'AFC et de la pondération élevée attribuée de façon disproportionnée à la pertinence.
4. Différentes pondérations seraient appropriées pour différents types de projets, par exemple, la durabilité serait plus importante dans le cadre d'un projet de renforcement des capacités plutôt que, par exemple, dans une intervention d'AT sur la rédaction de textes juridiques.
5. Des scores faussés feraient que nous ne pourrions donner une note pour un certain critère, par exemple, les réalisations ou la durabilité pour un projet en cours.

Pour faciliter les comparaisons avec l'évaluation des AFRITAC 2009, nous avons fourni des scores pondérés dans l'annexe 5.

## 2.3 ÉTUDES DE CAS

---

Nous avons sélectionné des études de cas basées sur des critères initialement indiqués dans les termes de référence et ensuite affinés dans la note initiale. Celles-ci incluent :

1. Entre trois et quatre pays étudiés.
2. Dans différents domaines techniques, reflétant l'envergure et l'importance relative de l'activité de l'AFC.
3. Trouver un équilibre entre les différents domaines techniques avec la plus grande part d'AT fournie et la nécessité d'accéder à une variété raisonnable de sujets, avec une préférence pour le premier élément.
4. Pour chaque domaine sélectionné, un pays qui a reçu une AT relativement importante dans ce domaine en particulier, y compris certains pays où une AT a été fournie dans la phase précédente.
5. Au moins un pays ne faisant pas partie de la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale).
6. Une préférence pour les projets qui ont, ou qui devraient aboutir à des réalisations, mais aussi pour un projet ou plus dans des environnements plus difficiles.
7. Au moins un projet reflétant les initiatives régionales dans les pays de l'AFC.
8. Au moins une étude de cas dans le pays hôte de l'AFC, qui est le Gabon, en partie pour des raisons logistiques puisqu'elle peut être associée à la visite du Centre.
9. Exclure les pays qui connaissent actuellement des problèmes liés à la sécurité ou à la santé publique.

Dans chaque domaine technique, des projets sélectionnés ont été identifiés pour permettre une évaluation plus détaillée des activités d'AT de l'AFC.

En fonction des critères susmentionnés, les études de cas suivantes ont été identifiées :

- **Gestion des finances publiques (GFP)** : mise en place de la budgétisation basée sur le programme au Gabon et un modèle de budget national en République démocratique du Congo.
- **Administration fiscale** : renforcer les liens entre les administrations fiscale et douanière au Cameroun.
- **Supervision bancaire et stabilité financière** : contrôle basé sur le risque à COBAC et contrôle basé sur le risque et passage aux normes internationales d'information financière (IFRS) au Burundi.
- **Gestion de la dette publique** : Renforcement des capacités institutionnelles de gestion de la dette publique au Cameroun.

Les études de cas de la GFP et de la supervision bancaire et stabilité financière ont mis en avant des projets où l'AFC s'est engagé sur le long terme. Elles ont aussi représenté les travaux réalisés par l'AFC pour renforcer l'intégration régionale. Les projets de la GFP reflètent différentes étapes de mise en œuvre. Les études de cas portant sur la fiscalité et la gestion de la dette publique ont reflété jusqu'à présent des interventions plus courtes. Le Gabon et le Cameroun sont des exemples de pays avec une capacité de mise en œuvre relativement forte par rapport à d'autres membres de l'AFC.

Le rapport principal (Volume I) fournit des résumés des études de cas. L'annexe 4 les présente plus en détails.

Pour les études de cas, nous avons intensifié nos examens des documents en engageant des échanges approfondis avec les bénéficiaires d'AT du projet sélectionné, nous avons également revu d'autres interventions dans le pays pour replacer en contexte le projet d'AFC choisi. Nous avons mis en place des chaînes de résultats pour les projets afin d'identifier les réalisations attendues et évaluées qui ont été produites ou devant être produites pour les projets en cours. Nous avons appliqué les questions d'évaluation essentielles pertinentes des termes de référence pour évaluer le projet par rapport aux critères du CAD. Un des objectifs clés était d'identifier les enseignements tirés. De plus, nous avons consulté les représentants des bailleurs de fonds de l'AFC et avons sélectionné d'autres prestataires d'AT dans les pays étudiés.

## 2.4 ÉTUDES DOCUMENTAIRES

---

Dans chaque domaine technique, nous avons sélectionné trois rapports d'AT et un atelier pour mener des études documentaires plus précises et compléter nos travaux sur les études de cas plus approfondies. Les projets d'étude documentaire et les ateliers ont été sélectionnés pour chaque domaine technique en prenant en considération les critères énumérés ci-dessous. Pour les domaines où des études de cas ont été menées, deux rapports ont été revus ; pour la COBAC/BEAC et Burundi, un projet pour la RDC a été revu.

- l'ampleur relative des efforts déployés dans le pays,
- l'envergure du projet (mélange de missions ponctuelles et projets plus longs impliquant plusieurs missions),
- le pays (pays qui ne fait pas partie d'une étude de cas, diversité d'environnements contraignants et difficiles dans l'évaluation du portefeuille),
- préférence pour les projets déjà finis,
- pour les ateliers, le lien avec les activités d'AT.
- un mélange entre les projets spécifiques au pays et d'autre de caractère régional, le cas échéant.

Les rapports et ateliers d'AT suivants (dont les documents d'information et les rapports de fins de mission) ont été revus :

1. **GFP. Rapports de l'AT** : Burundi, état des traitements dans le secteur public, octobre 2014 ; Cameroun, établissement du compte de patrimoine d'ouverture pour l'État : Tchad, réglementation générale des comptes publics, 2014. Séminaire régional : FoHBAC, février 2014.
2. **Supervision bancaire et stabilité financière. Rapports de l'AT** : République démocratique du Congo (RDC) : supervision bancaire, mai 2014. *Séminaire régional* : analyse financière et supervision sur pièces, octobre 2013.
3. **Administration des recettes : Douanes. Rapports de l'AT** : Burundi, renforcement des opérations douanières, octobre 2012. Séminaire régional : réunion annuelle des DG des douanes 2013/2014. **Impôts. Rapports de l'AT** : République Centrafricaine (RCA), mission d'administration fiscale, octobre 2012 ; Tchad, gestion de la TVA, mars 2013 ; Atelier régional : septembre 2013, séminaire régional sur la gestion des ressources naturelles.
4. **statistiques. Rapports de l'AT** : Tchad, comptes nationaux, novembre 2012 ; Guinée équatoriale, comptes nationaux, avril 2014 ; Cameroun, comptes nationaux, définir l'IPP, atelier *régional* : comptes nationaux, novembre 2014.
5. **gestion de la dette publique. Rapports de l'AT** : Tchad, mission de renforcement des capacités pour la gestion de la dette, juillet 2013 ; (RDC, deuxième mission pour la structuration du programme. *Atelier régional* : atelier multi-sectoriel septembre/octobre 2014.

Nos évaluations des études documentaires, qui ont été guidées par les questions d'évaluation essentielles, ont été intégrées dans les conclusions des domaines techniques.

## 2.5 ENQUETES

---

Nous avons organisé trois enquêtes en ligne ciblées pour réunir les observations sur les projets et ateliers sélectionnés d'AT. Les enquêtes ont eu lieu sur internet. Le coordonnateur du Centre de l'AFC a envoyé un e-mail pour prévenir les participants ciblés avant que les évaluateurs n'envoient par e-mail les invitations pour participer à l'enquête, ce qui a certainement permis d'accroître le taux de réponse. Néanmoins, les taux de réponse aux enquêtes ont été, de manière générale, plutôt décevants.

L'enquête auprès des bénéficiaires d'AT a abordé les points suivants : le contexte stratégique de l'AT, le processus de conception de l'AT, l'intégration régionale et problématiques d'harmonisation, la relation de l'institution bénéficiaire et du projet avec le FMI et les autres bailleurs de fonds, la coordination des bailleurs de fonds et rôle de l'AFC, les opinions sur les différents aspects de l'intervention d'AT de l'AFC avec l'institution, la mise en œuvre après l'AT, l'appui à l'AFC et le suivi, les obstacles à la mise en œuvre des recommandations d'AT et l'indication des résultats d'AT. 19 réponses ont été reçues sur un total de 88 invités (taux de réponse de 22 %).

L'enquête auprès des participants aux séminaires régionaux a traité de sujets tels que l'analyse des besoins des ateliers, la pertinence du niveau des participants ciblés et invités, le lien avec l'AT, les principaux avantages pour les participants, l'équilibre entre la théorie et la pratique, la qualité des formateurs, les présentations et l'organisation, la structure et durée des ateliers, la mise en pratique des enseignements après les ateliers et les obstacles en découlant, ainsi que la qualité de suivi de l'AFC après l'atelier. 77 sur 220 (35 %).

L'enquête auprès des participants du CO a ciblé les membres ainsi que d'autres participants aux réunions du CO ne faisant pas partie du FMI. Parmi les thématiques abordées figuraient : les opinions sur les objectifs, l'efficacité, l'établissement des rapports de l'AFC, les réunions du CO, la coordination nationale dans les pays membres et la mise en place de la GAR. Les réponses ont été ventilées entre les bailleurs de fonds et les représentants des pays membres. Sur un total de 49 invités, neuf ont répondu (dont quatre provenaient de pays membres et cinq représentaient des bailleurs de fonds (20 %).

Les difficultés techniques auxquelles ont été confrontées de nombreuses personnes interrogées ont eu un effet négatif sur les enquêtes. D'une manière générale, leur écran se bloquait lorsqu'elles saisissaient les réponses. Les prestataires du site web de l'enquête n'ont pas réussi à identifier les causes du problème. Des approches alternatives ont donc été adoptées : il a été demandé par exemple aux participants de répondre aux enquêtes sur des formulaires. L'équipe d'évaluation a alors intégré les réponses à la main et a prolongé le délai de présentation. Le taux de participation aurait été par conséquent plus faible, c'est pourquoi la durée de l'évaluation a dû être prolongée, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires. Le FMI a demandé à l'équipe d'évaluation d'utiliser le fournisseur choisi pour héberger l'enquête puisque c'est le seul assurant un bon niveau de sécurité. Les services à la clientèle ont été insuffisants et les frais d'exploitation étaient plusieurs fois supérieurs à ceux demandés par d'autres fournisseurs en ligne qui disposaient de fonctionnalités adéquates pour mener des enquêtes dans le cadre d'une évaluation comme celle que nous avons organisée.

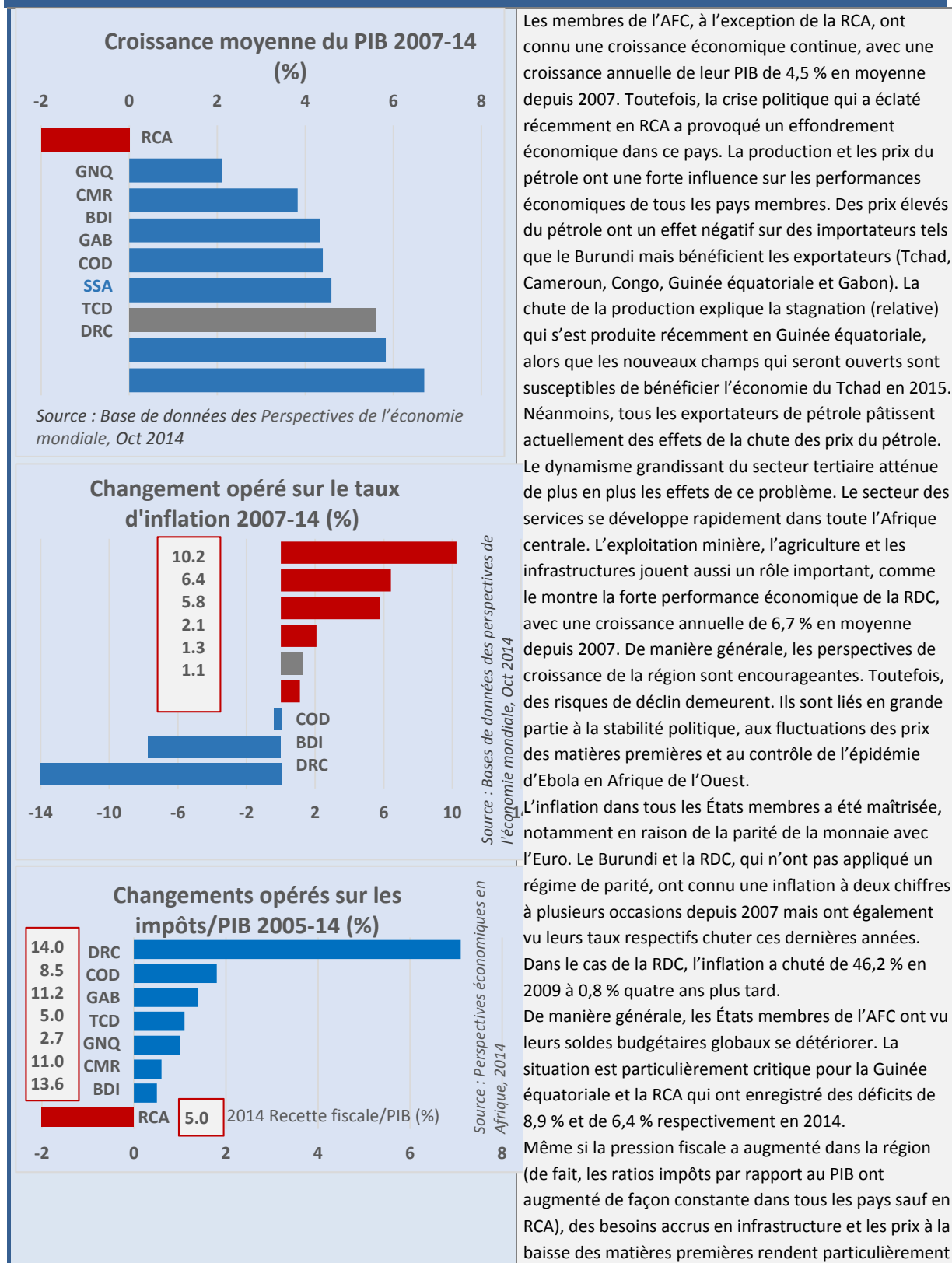
## **2.6 AUTRES PROBLEMATIQUES**

---

### **Définition des résultats et réalisations**

Conformément à l'approche adoptée dans l'évaluation des AFRITAC Est et Ouest et du CAPTAC-RD, nous avons noté les extraits directs par rapport à leur définition. Les extraits indirects, qui sont orientés sur la mise en œuvre, ont été notés dans le cadre des réalisations.

### 3. APERÇU DES RÉSULTATS MACROÉCONOMIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'AFC<sup>5</sup>

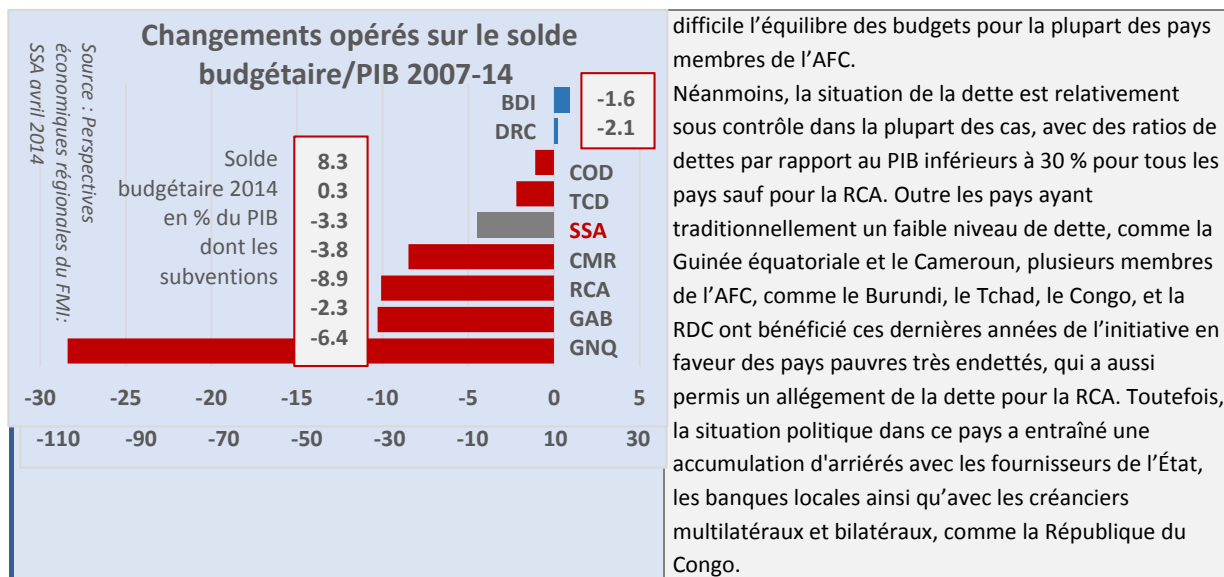


Les membres de l'AFC, à l'exception de la RCA, ont connu une croissance économique continue, avec une croissance annuelle de leur PIB de 4,5 % en moyenne depuis 2007. Toutefois, la crise politique qui a éclaté récemment en RCA a provoqué un effondrement économique dans ce pays. La production et les prix du pétrole ont une forte influence sur les performances économiques de tous les pays membres. Des prix élevés du pétrole ont un effet négatif sur des importateurs tels que le Burundi mais bénéficient les exportateurs (Tchad, Cameroun, Congo, Guinée équatoriale et Gabon). La chute de la production explique la stagnation (relative) qui s'est produite récemment en Guinée équatoriale, alors que les nouveaux champs qui seront ouverts sont susceptibles de bénéficier l'économie du Tchad en 2015. Néanmoins, tous les exportateurs de pétrole pâtissent actuellement des effets de la chute des prix du pétrole. Le dynamisme grandissant du secteur tertiaire atténue de plus en plus les effets de ce problème. Le secteur des services se développe rapidement dans toute l'Afrique centrale. L'exploitation minière, l'agriculture et les infrastructures jouent aussi un rôle important, comme le montre la forte performance économique de la RDC, avec une croissance annuelle de 6,7 % en moyenne depuis 2007. De manière générale, les perspectives de croissance de la région sont encourageantes. Toutefois, des risques de déclin demeurent. Ils sont liés en grande partie à la stabilité politique, aux fluctuations des prix des matières premières et au contrôle de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest.

L'inflation dans tous les États membres a été maîtrisée, notamment en raison de la parité de la monnaie avec l'Euro. Le Burundi et la RDC, qui n'ont pas appliqué un régime de parité, ont connu une inflation à deux chiffres à plusieurs occasions depuis 2007 mais ont également vu leurs taux respectifs chuter ces dernières années. Dans le cas de la RDC, l'inflation a chuté de 46,2 % en 2009 à 0,8 % quatre ans plus tard.

De manière générale, les États membres de l'AFC ont vu leurs soldes budgétaires globaux se détériorer. La situation est particulièrement critique pour la Guinée équatoriale et la RCA qui ont enregistré des déficits de 8,9 % et de 6,4 % respectivement en 2014. Même si la pression fiscale a augmenté dans la région (de fait, les ratios impôts par rapport au PIB ont augmenté de façon constante dans tous les pays sauf en RCA), des besoins accrus en infrastructure et les prix à la baisse des matières premières rendent particulièrement

<sup>5</sup>Extraits en grande partie des Perspectives économiques en Afrique de 2014.



## 4. ÉTUDES DE CAS

### 4.1 BEAC/COBAC : CONTROLE FONDE SUR LE RISQUE

#### Contexte et activité de l'AFC

Les six pays membres<sup>6</sup> de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) partagent une banque centrale commune (la Banque des États de l'Afrique Centrale, BEAC), une institution de réglementation/contrôle des banques et du microfinancement (la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale, COBAC). Jusqu'à récemment, les deux institutions avaient leur siège à Yaoundé au Cameroun. Après plusieurs années de pourparlers, la COBAC a déménagé à Libreville, au Gabon à la mi-2014, perdant ainsi plusieurs employés qualifiés. Ce changement n'a eu aucun impact sur la performance de l'AFC dans la période couverte par l'évaluation. Toutefois, il influencera ses futurs travaux à cause des besoins en formation des nouvelles recrues. L'interaction institutionnelle devrait être plus importante en conséquence de cette proximité géographique.

En juillet 2014, 50 banques opéraient dans la zone CEMAC. Treize d'entre elles étaient au Cameroun, quatre en RCA, 10 au Congo, 10 au Gabon, cinq en Guinée équatoriale et huit au Tchad. À la suite d'une restructuration à la fin des années 90 et au début des années 2000, le système bancaire de la région s'est stabilisé. Fin 2013, 80 % des banques ont respecté ce que l'on peut considérer comme étant les principales normes prudentielles.

Le programme de l'AFC cherche à : i) parvenir à la convergence réglementaire et juridique avec les normes internationales, ii) mettre au point un contrôle basé sur le risque, iii) mettre en place un cadre pour la surveillance de la stabilité financière, iv) améliorer la transparence financière, développer les normes IFRS, et à v) organiser des séminaires régionaux. Toutefois, la plupart des travaux se sont concentrés sur le contrôle basé sur le risque et sur les séminaires régionaux.

Comme nous le verrons ci-après, l'AFC a été confronté à plusieurs difficultés. La plupart d'entre elles sont apparues avant que le coordonnateur actuel prenne ses fonctions (en septembre 2013) et qu'un nouveau conseiller résident soit nommé (en avril 2014). De plus, une nouvelle personne travaillant au soutien logistique a commencé ses fonctions en octobre 2013. Il était trop tôt pour évaluer l'impact de ces changements sur le personnel clé.

<sup>6</sup> République Centrafricaine, Cameroun, Tchad, Congo, Guinée équatoriale et Gabon

## Chaîne de résultats

### BEAC / COBAC

#### Intrants/Activités

N° de missions : 9  
N° de jours : 49  
Ateliers : 4 (dont 2 sont régionaux)

#### Extrants

- Réglementations sur i) les établissements de crédit en difficulté et ii) les emprunts peu performants et l'approvisionnement
- Les notations bancaires
- Les procédures : la surveillance sur site et la concession de licences
- Les [circulars] : contrôles internes, division des risques, solvabilité et transfert des ratios

#### Réalisations

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.

#### Impact

Secteurs bancaires dans les pays de la CEMAC sont plus stables et mieux supervisés.

#### Risques/Hypothèses

- Engagement politique au processus de réforme
- Le contrôle basé sur le risque est un ensemble composé de nombreuses parties interdépendantes (lois, réglementations, [circulars]). Les parties manquantes nuisent à l'impact de celles existantes.
- Capacités à recruter, former et retenir le personnel professionnel dans les banques et les superviseurs
- Application par les banques et autres institutions
- Forte intervention judiciaire en cas d'emprunts peu performants

Le graphique ci-dessus fournit une chaîne de résultats illustrative des interventions de l'AFC avec la COBAC/BEAC sur le contrôle basé sur le risque. L'AFC fournit une AT pour établir des méthodologies techniques et un plan de mise en œuvre échelonné pour le processus de réforme. Les réalisations et les impacts dépendent essentiellement de la volonté et de la capacité des partenaires de projet à mettre en œuvre et à institutionnaliser pleinement les propositions de réforme technique convenues.

#### Intrants et activités

L'AFC a fourni l'AT en majeure partie par le biais de neuf missions qui ont duré un total de 49 jours dans le domaine. Pour compléter et tirer parti de cette aide, le Centre a aussi fourni un appui à distance (principalement par téléphone et e-mail). De plus, l'AFC a organisé quatre ateliers de formation sur des questions spécifiques liées à la stabilité financière (dont deux étaient régionaux).

### Principaux extraits/produits

L'AT de l'AFC a cherché à produire des extraits concrets conformément au plan de travail. Les principaux extraits produits incluent les réglementations sur des questions telles que les établissements de crédit en difficulté, les crédits non performants, le provisionnement et la notation des banques. D'autres travaux incluent des procédures pour le contrôle sur place, l'octroi d'agrément, la production de circulaires sur des sujets clés dont les contrôles internes, la répartition des risques, les ratios de solvabilité et de transformation. Le tableau ci-dessous résume les principaux extraits produits dans le contexte du projet.

Secteur bancaire, AT fournie par l'AFC à la COBAC/BEAC					
Texte/Action	AT DE L'AFC ?	Rapport première fois mentionné	Extrait produit	Statut	Adopté
Réglementation sur l'établissement de crédits en difficulté	Oui	Fév 2011	Oui	Adopté par la COBAC + BEAC mais non publiée	Oui
Auto-évaluation conformément aux principes de Bâle	Non	Fév 2011	Oui	Travail entrepris avec l'appui de la Banque mondiale	Non
Réglementation sur la comptabilité des prêts non performants et le provisionnement	Oui	Juillet 2012	Oui	Adopté par la COBAC en mars 2014, devant être signée par la BEAC en janvier 2015	Non
Actualisation de la notation des banques	Non	Fév 2011		Devrait avoir été adopté en 2010	Non
Définition des banques systémiques	Oui	Fév 2011		Retardé	Non
Surveillance de l'exposition au risque de crédit	Non	Fév 2011		Partie de la réglementation macroprudentielle	Non
Tests de stabilité	Oui	Fév 2011		Encore en attente	Non
Examen des conventions de 1990 et 1992	En partie	Fév 2011	Non	Non réalisé	Non
Stabilité financière	Oui	Fév 2011		Département de recherche et stabilité et comité de stabilité financière non opérationnels encore	Non
Exercices de simulation de crise		Fév 2011			Non
Procédures d'octroi d'agrément		Juillet 2012	Oui	Texte adopté par la COBAC, envoyé par la BEAC	Non
Circulaires : ratios de solvabilité et de transformation, actif net, risques, actifs fixes, contrôles internes		Fév 2014		Groupe de travail en place en 2014	Non
Procédures pour contrôle sur pièces	En partie	Fév 2014		Ébauche de 30 procédures, la plupart avec l'appui de l'UGRIF. Certaines avec l'appui de l'AFC	Non
Procédures pour contrôle sur place	Oui	Fév 2014	Oui	Avec l'AFC. Projet de texte fourni	Non
La BEAC a autorisé des avances exceptionnelles aux banques en difficulté		Fév 2011			Non
Adoption des normes IFRS	Non	Fév 2011 (?)		Certains travaux ont été réalisés avec l'appui de l'UGRIF	Non

## Principaux résultats

Les principaux résultats ont trait à l'élaboration d'une série complète d'instruments de réglementation pour la supervision financière. Afin de parvenir à ces résultats, les deux conditions clés sont les suivantes : i) l'adoption et ii) l'application de lois, règles, réglementations, circulaires, etc. conçus dans le cadre de ce projet.

Comme il est indiqué dans le tableau ci-dessus, seule une réglementation de l'AFC (celle portant sur l'établissement de crédit en difficulté) a été officiellement adoptée. D'autres devraient suivre en 2015. Les réglementations développées dans le cadre de l'AT d'autres partenaires ont également suivi le même schéma.

## Impact

L'impact ultime de l'AT devrait être de créer un secteur financier plus stable et mieux régulé dans la région de la CEMAC. Toutefois, les résultats étant limités, l'impact est marginal.

## Dépendances et hypothèses

Les résultats et l'impact atteints dépendent fortement de l'engagement politique déployé envers le processus de réforme du secteur financier, qui, à son tour, requiert un vaste engagement de la part, préférablement, de la même équipe de personnel qualifiée. Si une loi, une réglementation ou une circulaire n'est pas adoptée, elle n'aura aucun impact et la réforme qu'elle est supposée mettre en place ne sera pas viable. Bien entendu, l'impact sera optimal si une série complète de lois, de règles, de réglementations et de circulaires est mise en place. Mais cela est rarement le cas à court terme puisqu'il faut beaucoup de temps pour concevoir et adopter une série de lois et de réglementations. L'impact obtenu dépend également du respect des normes par les banques commerciales et les autres établissements de crédit. À cet égard, il faut disposer d'un système judiciaire solide pour parvenir à un système financier stable, notamment pour ce qui est des prêts non performants.

## Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

### Pertinence

- Les interventions entre 2011 et 2014 ont eu lieu conformément au Document-programme et aux plans de travail approuvés par le comité d'orientation de l'AFC (CO). La plupart de l'AT de l'AFC a appuyé le contrôle basé sur le risque, en se concentrant sur plusieurs lois et réglementations ainsi que les formations et ateliers. Les travaux sur la stabilité financière ont commencé seulement récemment, à la demande de la BEAC. En 2010, les statuts de la BEAC ont été modifiés pour y inclure la stabilité financière.
- La BEAC disposait de deux documents stratégiques dépassés : le PSE et le *Plan de réforme et de modernisation* (PRM). Le PESF régional de la CEMAC<sup>7</sup> de 2006 et le PESF du Cameroun et de la RCA ont suivi. L'appui de l'AFC est compatible avec ces documents et a été préparé conjointement avec le FMI et les homologues de la BEAC.
- Un projet de la Banque mondiale intitulé UGRIF<sup>8</sup> appuie la BEAC, la COBAC et la CEMAC. Pour ce qui est de la BEAC, le projet apporte son appui à : a) la réforme du programme monétaire, b) la capacité de renforcement pour la gestion des réserves de change, c) la mise au point d'un nouveau logiciel pour les données des balances de paiement, d) le renforcement des contrôles internes : e) la création d'un registre des incidents de paiement, f) la réforme du système de comptabilité, et g) la formation. Pour la COBAC, le projet aborde un large éventail de sujets dont le matériel et les logiciels informatiques. La plupart des actions sont complémentaires avec l'AFC, tandis que quelques-unes pourraient faire double emploi (en particulier, la formation). Bien qu'il y ait eu une certaine coordination de la Banque mondiale avec le conseiller résident des marchés monétaires et capitaux du FMI (MCM) à COBAC, la présente revue a trouvé peu d'éléments prouvant la coordination avec l'AFC. Les membres du personnel de la Banque mondiale chargés des questions du secteur financier à Yaoundé nous ont indiqué qu'ils n'avaient pas eu connaissance de l'AT de l'AFC et qu'ils n'avaient pas rencontré le conseiller résident.

<sup>7</sup>Programme d'évaluation du secteur financier, dirigé par le FMI et la Banque mondiale.

<sup>8</sup>L'Unité de Gestion du Projet de Réforme des Institutions Financières de la CEMAC.

- La coordination entre le conseiller résident de la supervision bancaire de l'AFC et le représentant résident du FMI a été qualifiée de moyenne.
- L'AFC n'aurait pas réussi à établir un avantage comparatif évident dans la zone de la CEMAC. Par exemple, l'auto-évaluation de la BEAC sur les principes de Bâle a été retirée du programme de l'AFC et soutenue au lieu de cela par l'UGRIF. Le projet de la Banque mondiale dispose d'un budget plus important que l'AFC pour ce sujet. En revanche, l'AFC est beaucoup plus flexible pour adapter son programme aux besoins de ses homologues.
- Le personnel de la BEAC/COBAC participe à la finalisation des *aide-mémoires* de l'AFC et contribue également aux plans de travail annuels de l'AFC. Il ne participe pas à la sélection des consultants (à laquelle il participe pour les projets de la Banque mondiale). Cette dernière pratique peut avoir un effet négatif sur la sensation d'appropriation ressentie par les homologues des projets de l'AFC.
- La contribution de l'AFC à la supervision bancaire a été utile et pertinente.

## Effacité

### *Extrants/Produits*

- Bien que les *aide-mémoires* aient identifié plusieurs questions, l'AFC s'est principalement concentré sur deux d'entre elles : les établissements financiers en difficulté et les prêts non performants. L'approche a été efficace si l'on prend en compte les contraintes de personnel à la COBAC. Des travaux supplémentaires ont été ajoutés en 2013, à savoir l'octroi de licences pour les institutions, la direction, les auditeurs ainsi que la formulation des *avis conformes*.
- Les experts de l'AFC ont fourni des contributions écrites extrêmement utiles et de grande qualité. Une fois ces textes promulgués et appliqués, les travaux de l'AFC renforceront la supervision des banques commerciales.
- La COBAC a intégré la plupart, si ce n'est tous, les commentaires des experts de l'AFC dans les projets de textes et de procédures réglementaires.

### *Résultats*

- Malgré le nombre important de projets de texte de grande qualité produits par l'AT, seuls l'un d'entre eux a été adopté jusqu'à présent. Comme il a été indiqué dans la section sur la chaîne de résultats, l'adoption et l'application de ces textes réglementaires sont indispensables pour atteindre les résultats.
- Il faut beaucoup de temps entre le moment où les travaux de l'AFC commencent sur un projet de texte et à sa promulgation. Une fois le texte terminé par la COBAC, il faut ajouter le temps nécessaire pour qu'il soit examiné par BEAC. Le Gouverneur de la BEAC, qui est aussi le Président de la COBAC, envoie souvent un texte reçu par la COBAC à son propre personnel pour qu'il soit une nouvelle fois examiné. Un tel examen prend beaucoup de temps et le réviseur ne dispose pas toujours des connaissances nécessaires pour faire ce travail.
- Le personnel de la COBAC a indiqué que l'AFC n'avait pas fourni un appui de suivi pendant le processus de révision, d'approbation et ensuite de mise en œuvre des textes. En ne participant pas au suivi de son AT, l'AFC encourt le risque que les textes et procédures ne soient pas correctement mis en œuvre. L'AFC ne partage pas cet avis et indique qu'une action de suivi a été effectivement mise en place.

## Efficiency

- Certaines difficultés semblent être apparues entre le conseiller résident de l'AFC et un conseiller résident des MCM à la COBAC. Ces problèmes sont nés en partie du manque de clarté dans leurs termes de référence et responsabilités respectifs. Il a été fait appel aux services du conseiller de la COBAC pour réaliser de multiples tâches en raison du manque de personnel à la COBAC. Le nouveau coordonnateur du Centre et le conseiller résident de l'AFC sont conscients du problème et des actions correctives ont été prises.
- Le personnel de la COBAC a souligné qu'il était souvent inondé de missions provenant de l'AFC, des MCM, du Département des statistiques du FMI, du Département Afrique du FMI et de la Banque mondiale. Bien que l'AFC partage des informations en amont sur les missions proposées, la COBAC pense que la prévision et la coordination pourraient être améliorées.

- Dans le domaine de la supervision bancaire, l'AFC n'a pas engagé des experts locaux ni a contribué à développer une plus grande capacité régionale. Pour l'AFC, la raison est qu'il est difficile de trouver des experts dans le domaine de la supervision bancaire. La COBAC souligne qu'on peut trouver de tels experts dans les universités locales et ailleurs.

### Durabilité

- La volonté politique et la capacité d'absorption de la BEAC et la COBAC a un impact sur la soutenabilité. Tant qu'un texte n'a pas été adopté, les produits fournis par les experts de l'AFC ne sont pas pérennes.
- La faible capacité générale du personnel des institutions d'accueil nuit également à la durabilité, ce qui est également exacerbé par l'effet déstabilisant sur le personnel causé par le déménagement de la COBAC de Yaoundé à Libreville.
- Dans de nombreux pays, les banques commerciales manquent également de capacités et de mesures d'encouragement pour mettre en œuvre les réglementations.

### Impact

Si les textes réglementaires fournis par l'AFC sont pleinement appliqués et respectés par les différentes parties prenantes, cette intervention aura un impact durable sur la mise en place un système financier stable et bien régulé. La première condition nécessaire a été atteinte. De fait, des textes bien conçus constituent la base de toute supervision. Toutefois, les travaux de l'AFC ne se traduiront pas en impact si ces ébauches ne sont pas adoptées et mises en place. Malheureusement, cela a été le cas pour seulement une réglementation. Une réussite à long terme dépend de la façon dont les questions connexes sont traitées comme il a été indiqué dans l'*aide-mémoire* de février 2014 (comme les contrôles internes, la solvabilité, la liquidité, etc.). Ces textes et activités constituent un ensemble et l'impact se fera pleinement sentir lorsque le cadre complet juridique ainsi que toutes les procédures seront en place.

### Principales conclusions

---

L'AFC fournit un appui d'AT fort nécessaire, de grande qualité et apprécié, notamment à la COBAC. L'AT s'est jusqu'à présent concentrée sur le contrôle basé sur le risque.

- Les travaux sur la stabilité financière viennent de commencer en raison de retards, liés notamment à l'opérationnalisation du comité de stabilité financière et à la nomination de ses membres.
- Les travaux sur les normes IRFS ont été repoussés par la BEAC/COBAC. Les travaux réalisés par les experts sur les ébauches de textes, les ateliers et la formation étaient de bonne qualité technique.

D'autre part, plusieurs difficultés sont apparues :

- Le délai entre le commencement de l'AT sur un texte juridique et réglementaire et sa promulgation a été prolongé. De plus, plusieurs ébauches de textes qui ont été finalisées par les experts de l'AFC n'ont pas été adoptées. En conséquence, de nombreux produits doivent encore se transformer en résultats.
- Nous avons vu peu d'éléments attestant l'existence d'une coordination avec d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, l'un des quelques bailleurs de fonds impliqués avec la BEAC/COBAC.
- Des problèmes d'ordre personnel semblent être apparus entre le conseiller résident et l'expert à long terme des MCM à la COBAC. Un nouveau coordonnateur du Centre est arrivé en 2013 et un nouveau conseiller résident en 2014. Ils sont en train de prendre des actions correctives. Disposer de termes de référence clairs et d'un conseiller résident technique se rapportant au conseiller résident AFC pourrait éviter de répéter des problèmes déjà survenus auparavant.
- L'implication de la COBAC dans le processus de sélection des consultants à long et court terme accroîtrait son sentiment d'appropriation de l'AT.
- Les ateliers sur la supervision bancaire semblent réunir un mélange de participants avec des intérêts et besoins différents.
- La COBAC semble parfois submergée par le nombre de missions d'AT reçu de plusieurs fournisseurs.

- Malgré son mandat consistant à contribuer à la création d'une expertise locale, l'AFC sollicite rarement des experts locaux en supervision bancaire.

## Recommandations

---

- Le mandat de l'AFC devrait clairement s'étendre au-delà de la remise de projets de rapports et inclure un appui durant le processus d'approbation et un suivi complet sur la mise en place des textes après leur adoption, ainsi que sur la formation.
- Fournir des outils à l'AFC pour accélérer le processus d'adoption de plusieurs projets. Un moyen, entre autres, est que le directeur africain du FMI ou le directeur adjoint écrive une lettre au Gouverneur de la BEAC en soulignant la nécessité d'accélérer le processus de finalisation et de promulguer certains textes spécifiques.
- Le conseiller résident devrait rencontrer le personnel de la Banque mondiale chaque fois qu'il vient en mission à Yaoundé, il devrait également envoyer les plans de travail annuels et partager les *aide-mémoires* de mission avec la Banque mondiale. Le conseiller résident devrait également se rendre régulièrement au bureau national de la Banque mondiale à Libreville.
- Le conseiller résident devrait établir des relations avec les universités et consultants locaux (par exemple, les superviseurs retraités ou les firmes de conseil technique, les cabinets d'audit comptable) afin de créer un réseau d'experts locaux. Envisager d'inclure des experts locaux dans missions de consultants internationaux.
- S'assurer que la participation est plus homogène durant les ateliers. Organiser des séminaires spécifiques pour les groupes à des niveaux spécifiques d'expertise.
- S'assurer que les processus de passation entre les conseillers résidents arrivants et sortants s'effectue sans anicroches. Si nécessaire et possible, ramener le conseiller résident sortant à Libreville pour quelques jours lorsqu'il y a une intervalle entre le départ d'un conseiller résident et l'arrivée de son successeur.
- Revoir le processus de sélection d'expert à court terme en vue de mieux impliquer le client.
- Bien que le calendrier des missions soit validé par le management du client, la planification pourrait être améliorée en prenant en compte d'autres missions du FMI et de la Banque mondiale. L'idée est d'éviter les chevauchements et de s'assurer que les missions ont lieu à des intervalles de temps appropriées.
- Puisque l'AFC ne peut fournir une aide directe au secteur privé (par exemple, les banques privées), des alternatives comme l'implication d'autres bailleurs de fonds devraient être plus activement explorées. Des séminaires conjoints entre les banques et les superviseurs devraient aussi être organisés.
- Maintenir un conseiller résident à la COBAC, disposer de termes de référence bien définis pour le conseiller à la COBAC et le conseiller résident, et avoir le conseiller résident à la COBAC se rapporter au conseiller résident AFC.

## 4.2 BURUNDI : ETUDE DE CAS SUR LE CONTROLE BASE SUR LE RISQUE ET INTRODUCTION A L'IRFS

---

### Contexte et activité de l'AFC

---

Le Burundi dispose de 10 banques et de deux institutions financières spécialisées. Toutes les banques respectent le minimum de capital requis et la plupart le ratio de solvabilité. Toutefois, avec les nouvelles règles de provisionnement qui viennent d'être introduites, plusieurs institutions seront sous-provisionnées. De plus, au cours de l'année dernière, une détérioration de l'environnement économique a accru le ratio des prêts non performants à 12 %.

Le Burundi fait partie de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ainsi que le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda. Les règles de la communauté requièrent une harmonisation régionale, et, avec le temps, l'intégration régionale de la supervision bancaire et des systèmes de paiement. La Banque centrale du Burundi a pris du retard à cet égard et se voit sous pression pour le rattraper.

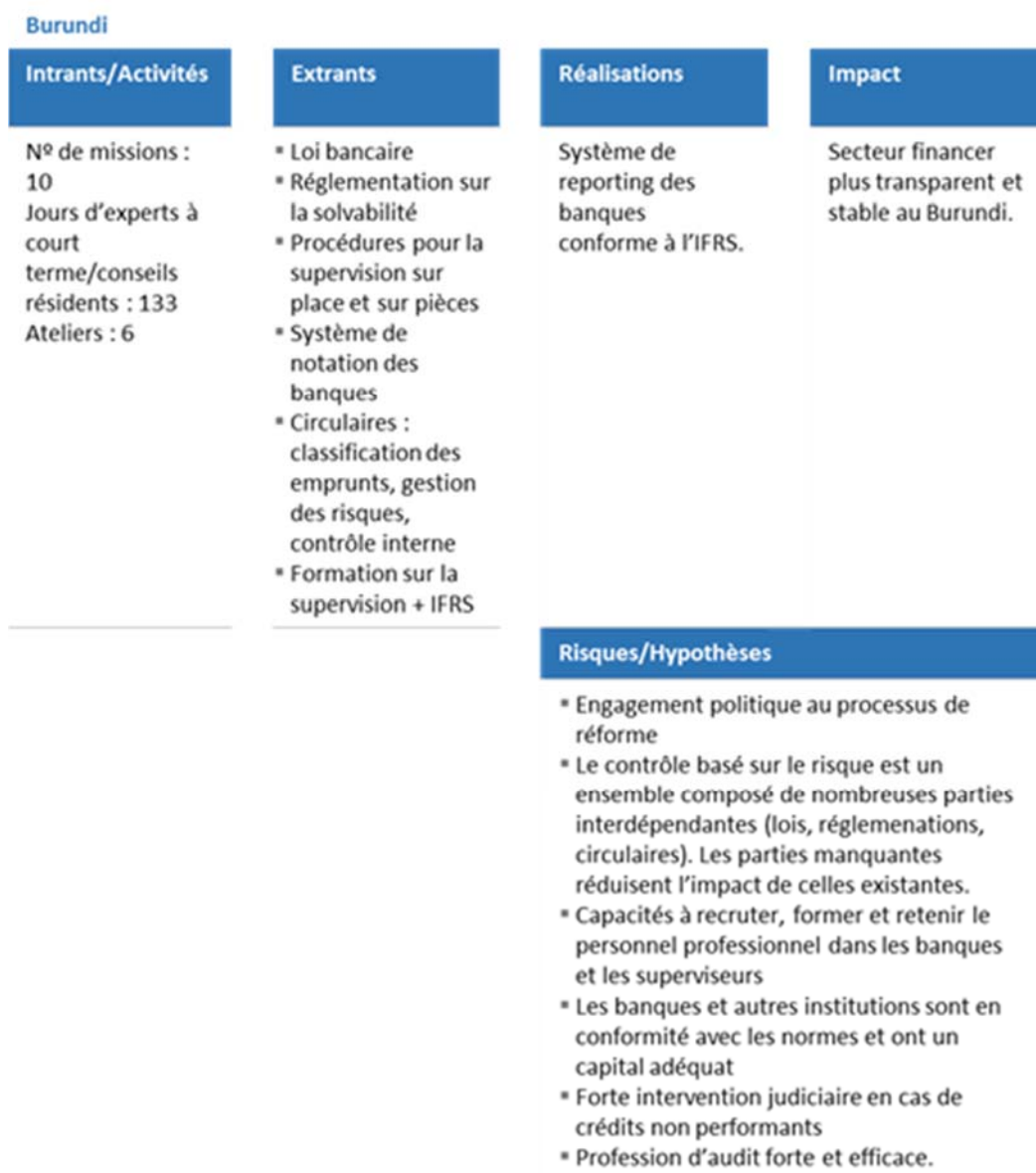
Les activités de l'AFC entre 2011 et 2014 se sont concentrées sur le développement du contrôle basé sur le risque et sur l'introduction des normes IFRS qui ont impliqué la modification des lois, de la réglementation, des systèmes de comptabilité et d'établissement du reporting.

Une problématique importante soulevée par la direction et le personnel de la Banque centrale du Burundi concerne l'appartenance du Burundi à l'AFC plutôt qu'à l'AFE. Cette problématique est importante pour ce qui est de la supervision bancaire et de la stabilité financière puisque la Banque centrale du Burundi doit mettre en place les décisions du Comité des affaires monétaires de la CAE dont elle est membre à part entière. La justification d'origine pour intégrer le Burundi à l'AFC, à savoir qu'il s'agissait d'un pays francophone, n'est plus vraiment valable aujourd'hui, puisque de nombreux membres du personnel de supervision et hauts responsables parlent aujourd'hui plus couramment anglais.

Comme nous le verrons ci-après, l'AFC a été confronté à plusieurs difficultés. La plupart des problèmes et difficultés énumérés ci-dessous ont eu lieu avant que le coordonnateur actuel de l'AFC commence son mandat en septembre 2013. Il les a reconnus et, dans de nombreux cas, a pris des mesures correctives. Après une période de vide (septembre 2013 - avril 2014), un nouveau conseiller résident a été nommé pour la supervision bancaire. De plus, une nouvelle personne travaillant au soutien technique à Washington a commencé ses fonctions en octobre 2013. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces changements du personnel clé.

### Chaîne de résultats

Le graphique ci-dessous fournit une chaîne de résultats illustrative des travaux de l'AFC à ce sujet au Burundi.



### Intrants et activités

L'AFC a fourni une AT à la Banque centrale du Burundi par le biais de 10 missions pour un total de 133 jours sur le terrain. Le temps passé à ces activités est toutefois plus important, puisque le conseiller résident et les consultants étaient en contact permanent avec le personnel de la Banque centrale du Burundi par e-mail. L'AFC a aussi organisé six ateliers de formation pendant la période sous revue.

### Principaux extraits/produits

Les produits escomptés de l'AFC ont eu trait à l'élaboration de réglementations et à la formation du personnel de la Banque centrale du Burundi dans des domaines relatifs à la loi bancaire, à la réglementation en matière de solvabilité, aux procédures de supervision, aux systèmes d'établissement de rapports, aux IFRS, ainsi qu'aux circulaires sur la classification des prêts, aux contrôles internes et à la gestion de risque.

Le tableau ci-dessous résume les projets de réglementation de la Banque centrale du Burundi par rapport à l'intervention de l'AFC. Comme il est indiqué dans la troisième colonne, certains extraits ont été produits dans le cadre de l'appui à l'AFC alors que d'autres ont été fournis par d'autres partenaires.

AT de supervision bancaire fournie par l'AFC à la Banque centrale du Burundi					
Texte/Action	Rapport première fois mentionné	AT DE L'AFC	Fourni	Statut	Adopté
Révisions de la législation bancaire	Fév 2011	Oui	Oui	Devrait être approuvé par le Parlement en 2015	Non
Réglementation sur la solvabilité, capital minimum	Fév 2011	Oui	Oui	Les banques appliquent les règles depuis septembre 2014	2014
Normes de liquidité	Déc 2011	Oui			2013
Procédures pour supervision sur pièces (IFRS)	Juin 2011	Oui	Oui	Ébauche du guide méthodologique fait en 2011.	Non
Mise en place des normes IFRS	Juin 2011	Oui	Oui	Normes en place mais pas totalement en usage	Non
Révision des formulaires d'information des banques	Fév 2011	Oui		Formulaires envoyés. Retards en raison de problèmes de logiciels	Non
Formulaires pour le reporting IFRS des banques	Juin 2011	Oui		Problèmes de logiciel + formulaires difficiles à utiliser	Non
Système de notation pour les banques	Fév 2011	Oui	Oui	Priorité en février 2013. Projet finalisé en 2014	Non
Garantie sur les prêts exceptionnels de la Banque centrale du Burundi	Fév 2011	[+US]	Oui		Non
Modifications des statuts de la Banque centrale du Burundi	Déc 2011		Oui		Non
Circulaires sur la continuité des activités bancaires + classification et approvisionnement des prêts	Fév 2011 Déc 2011	Oui	Oui	Revu en 2012 pour obtenir la conformité avec la CAE	2012 2013
Circulaire sur la transparence des conditions de banque.	Déc 2011	Oui	Oui	Ébauche de circulaire en annexe à l'aide-mémoire de juillet 2012	2013
Régularisation des services financiers postaux	Juillet 2012		Oui	Attentes de révision de la loi bancaire	Non
Révision du décret sur le microfinancement	Juillet 2012	Non		Ne fait plus partie des prérogatives de l'AFC	Non
Supervision et réglementation de la finance islamique	Nov. 2012	Non		Inclus à cause du Comité des affaires monétaires. N'est plus d'actualité	Non

Efficacité des nouveaux plans comptables	Fév 2011			Établi en 2012 mais aucune conformité de la part des banques	
Traitement automatisé des rapports des banques	Juillet 2012	Non			2013
Audit interne	Déc 2011	Oui	Oui		Non
Perte de crédits irrécupérables	Fév 2011	Oui	Oui		Non
Circulaire sur le contrôle interne	Fév 2011	Oui	Oui		Non
Circulaire sur la gestion de risque	Fév 2011	Oui	Oui		Non
Comité sur la stabilité financière	Juillet 2012	Oui	Oui	Recommandé par les missions de MCM/ AFC précédentes	Non
Instruction : systèmes de paiements	Fév 2012	Banque mondiale		En attente d'adoption de la loi bancaire	Non
Instruction : activités des agents	Fév 2012	Banque mondiale		En attente d'adoption de la loi bancaire	Non
Législation sur l'émission de monnaie électronique	Fév 2012	Banque mondiale		En attente d'adoption de la loi bancaire	Non
Élaboration d'un tableau d'indicateurs	Fév 2013		Oui	Déterminé comme priorité en février 2013	Non
Réglementation sur les tests de simulation de crise menés par les banques		Oui			Non
Institutions d'importance systémique	Fév 2011				
Systèmes pour prévenir et gérer les crises	Fév 2011	Oui		Déjà dans le plan d'action de la mission des MCM	
Circulaire sur la gouvernance bancaire	Fév 2011	Non			2013
Procédure manuelle de la SBM	Déc 2011		Oui	Ébauche présentée à l'AFC en 2011	
Manuel de procédures de contrôle pour les institutions de microfinancement	Déc 2011			Ébauche préparée par un consultant du FMI	
Modernisation de SIC/IT pour SBM/SBS	Déc 2011	?			Non
Réorganisation de SBM	Déc 2011		Oui		
Circulaire sur la division des risques	Fév 2013	Oui	Oui		Non

### Principaux résultats

Les résultats attendus de l'AT de l'AFC est un ensemble de réglementations de supervision qui est promulguée et appliquée par la Banque centrale du Burundi. Jusqu'à présent, le projet (conjointement avec d'autres partenaires d'AT) a produit de nombreuses ébauches de texte, mais seulement une minorité de ces textes ont été officiellement adoptés comme l'indique le tableau ci-dessus.

Le principal résultat atteint jusqu'à présent au sein de ce projet a trait aux réglementations en matière de solvabilité (exigences de capitaux minimum), de normes de liquidité, de classification de prêt et de la continuité des activités bancaires. D'autres devraient suivre en 2015. Les réglementations développées par d'autres partenaires dans leur AT ont suivi le même schéma.

### Impact

L'ultime objectif est de mettre en place un cadre réglementaire solide et moderne pour le système bancaire, qui contribuera à maintenir la solidité et l'efficacité du secteur.

### Dépendances et hypothèses

Comme pour l'intervention de la COBAC/BEAC, ce type de projet dépend en grande partie de l'engagement politique au processus de réforme, qui à son tour requiert une équipe stable constituée de personnes qualifiées pour sa mise en œuvre. Pour qu'il y ait un véritable impact, une loi, une réglementation ou une circulaire doivent être adoptées. Cet impact sera porté à son maximum lorsque l'ensemble des lois, des textes d'application, des règles, des réglementations et des circulaires seront mis en place.

Si les réglementations sont bien conçues, l'impact dépendra finalement du respect des obligations par les banques commerciales et autres institutions financières. Cette approche devrait être envisagée dans le cadre de la situation générale de l'AT.

Enfin, il faut disposer d'un système judiciaire solide pour parvenir à un système financier stable, notamment pour ce qui est des prêts peu performants.

### Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

#### Pertinence

- Les interventions de l'AFC sont en conformité avec les conclusions du PESF de 2009, et répondent aux besoins prioritaires du Burundi comme ceux identifiés dans la stratégie de développement du secteur financier du pays de 2011 du pays. Parmi ses éléments clés figurent le renforcement de la supervision bancaire conformément aux exigences de la CAE (dont le contrôle basé sur le risque, l'introduction des normes IFRS, etc.) ainsi que le renforcement de l'informatisation de la Banque centrale du Burundi et la modernisation des systèmes de paiement du Burundi.
- Les activités de l'AFC correspondent aux engagements pris avec le CO, conformément aux plans de travail annuels.
- Un grand projet en cours de la Banque mondiale soutient l'informatisation de la Banque centrale du Burundi et la modernisation du système de paiement. Il contribue aussi au développement d'un cadre réglementaire pour le mobile banking.
- Les difficultés qui sont apparues entre la Banque mondiale et l'AFC ont retardé la finalisation du projet de loi bancaire. L'*aide-mémoire* de juillet 2012 déplore « la perte de temps causé par le manque de collaboration » (page 13). De façon plus générale, la collaboration entre ces institutions pour ce qui est de la supervision bancaire a été minime.
- La collaboration avec USAID est aussi faible. L'USAID avait un programme de renforcement de la supervision bancaire en finançant l'introduction d'un nouveau logiciel (abandonné par la suite). Le personnel de l'USAID rencontrée ne connaissait pas l'AFC.
- Une collaboration fructueuse a toutefois été nouée avec l'Agence de développement française, tirant profit d'un financement pour fournir des conseils à la Banque centrale du Burundi.
- Il y a eu une collaboration avec la BAfD, bien que le personnel que nous avons rencontré ne connaissait pas l'AFC. La Banque nationale de Belgique a aussi fourni une AT à la Banque centrale du Burundi.
- L'AFC s'est forgé une niche technique avec les prestataires d'AT dans les domaines de la supervision bancaire et des normes de l'IFRS.

## Efficacité

### *Extrants/produits*

- La Banque centrale du Burundi a entrepris un vaste programme de réformes qui dépassent probablement sa capacité d'absorption.
- L'appui de l'AFC a été actif, fournissant un ensemble impressionnant d'extrants de grande qualité.
- L'AT fournie par l'AFC est très appréciée de la Banque centrale du Burundi ainsi que ses formations et séminaires. La Banque centrale du Burundi considère que les consultants sont de très grande qualité. Ils étaient disponibles, souvent par e-mail, pour répondre aux questions. Les commentaires sur les conseillers résidents précédents étaient plus nuancés.
- Les *aide-mémoires* de mission sont complets, souvent en annexe avec des projets de texte de lois et de réglementations. Une fois les projets de texte en vigueur, les produits de l'AFC contribueront à renforcer la supervision des banques commerciales.
- Les ateliers étaient de très grande qualité. Ils n'auraient parfois pas été suffisamment adaptés au niveau de préparation de certaines personnes.

### *Résultats*

- La promulgation des projets de texte nécessite beaucoup de temps. Un exemple est la loi bancaire, pour laquelle les travaux ont commencé en 2010. La modification de la loi bancaire a été mentionnée pour la première fois dans l'aide-mémoire de février 2011 avec une date d'adoption de septembre 2011, ensuite dans l'aide-mémoire de décembre 2011, l'aide-mémoire de juillet 2012 avec une date d'adoption fin 2012, dans l'aide-mémoire de novembre 2012 avec une date définitive de transmission au Conseil de Gouvernement ne dépassant pas juin 2013, et dans l'aide-mémoire de février 2013. Elle n'a pas encore été adoptée par le Conseil des ministres (l'adoption parlementaire est attendue en 2015).
- Une situation similaire s'est produite pour les réglementations sur les capitaux minimums et les ratios de solvabilité. Ils sont mentionnés à plusieurs reprises dans les aide-mémoires de juin 2011, décembre 2011 et novembre 2012 et n'ont été mis en vigueur qu'en septembre 2014.
- Des aide-mémoires successifs soulignent les retards et semblent révéler la frustration de quelques-uns des auteurs. L'aide-mémoire de juillet 2012, page 9, indique que « Peu de progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations des missions des MCM et de l'assistance technique de l'AFC. Seule l'instruction sur la continuité des activités a été transmise aux banques. » À la page 9 de l'aide-mémoire de novembre 2012, il est écrit : « Peu de progrès ont été observés dans la réalisation des recommandations de la dernière mission. », et, page 10 « Cette fois-ci, l'attention de la Banque centrale du Burundi est attirée sur le fait qu'un grand nombre de projets de circulaires préparés avec l'aide de l'AFC sont en suspens ». « Il convient de noter également que les circulaires relatives au contrôle interne, à la solvabilité, au risque, à la gestion et à la gouvernance sont encore en suspens, tout comme la modernisation de la notation des banques commerciales. Le cadre de stabilité financière n'a pas encore été établi ». Et cette longue énumération n'est pas terminée : L'extrait suivant de l'aide-mémoire de février 2013 indique : « La Banque centrale du Burundi devrait être ferme avec les banques enregistrant un retard inacceptable dans la publication de leur état financier conformément aux normes IFRS et dans la production de rapports financiers et de normes prudentielles selon les normes IFRS. La mission de l'AFC considère que le « laxisme » dont fait preuve la Banque centrale du Burundi pourrait nuire à la crédibilité dont elle jouit à l'égard des établissements qu'elle supervise. La Banque centrale du Burundi doit faire usage de tout son pouvoir pour sanctionner et obliger les banques à respecter leurs délais. » L'aide-mémoire de février 2013 note que les circulaires suivantes sont encore en souffrance : la classification des prêts, la liquidité, la solvabilité des capitaux minimums.
- Les banques commerciales ont eu du mal à respecter les normes IFRS. L'AFC n'a pas interagi avec elles.
- Les experts de l'AFC ont signalé à plusieurs reprises les multiples retards et difficultés.
- La Banque centrale du Burundi apprécierait une AT de l'AFC renforcée pour suivre la mise en œuvre des projets qu'elle a proposés et les contenus présentés lors de séminaires. Les interventions de l'AFC ont typiquement cessé de lors de la remise des projets de textes et de la conduite des séminaires.

- La Société financière internationale (SFI) a fourni de l'AT sur des réglementations qui ont été finalement adoptées six mois après le début des travaux. Pour encourager à mettre en place ces réglementations, il a été suggéré d'améliorer le classement « Doing Business ». Le deuxième Vice-Président s'est chargé de faire adopter les trois textes. Pour la Banque centrale du Burundi, il n'existe pas de réussite similaire.

### Efficiences

- De façon générale, le nombre de missions et le temps passé semblent appropriés par rapport aux extraits produits.
- Les demandes répétées pour revoir les ébauches sur la loi bancaire et les autres textes sont une source d'inefficacité. Ces répétitions accroissent le coût de prestation de l'extrait final.
- Les retards accumulés pour appliquer les règles et réglementations érodent la crédibilité de l'AFC et de la Banque centrale du Burundi.
- De façon générale, la formation est bien intégrée dans l'AT et est souvent fournie pendant les missions d'experts. Les ateliers complètent encore davantage l'AT (par exemple, sur les normes IFRS).
- Le conseiller résident a accompagné, sauf à une occasion, l'expert à court terme dans ses missions.
- Malgré les connaissances approfondies de l'AFRITAC Est (AFE) sur les problématiques de supervision liées à la CAE, les contacts entre les CRAT sont limités (en dehors des réunions des conseillers résidents à Washington et dans les réunions organisées annuellement au Département Afrique où les coordonnateurs des AFRITAC se rencontrent).
- Puisque l'AFE pourvoit aux besoins des membres de la CAE, son approche technique est particulièrement adaptée aux questions spécifiques d'harmonisation. La Banque centrale du Burundi a constamment exprimé son intérêt de participer aux séminaires de l'AFE. Elle a jusqu'à présent financé sa participation en ayant recours à ses fonds propres qui sont limités.
- Dans de nombreux cas, l'AT de l'AFE serait plus efficace. Sur l'IFRS, par exemple, une visite d'étude sponsorisée par l'AFC au Maroc a peu bénéficié le Burundi, alors que le personnel de la Banque centrale du Burundi a acquis des connaissances fort utiles lors d'une visite au Kenya financée sur ses propres deniers. De plus, bien que les conseils de l'AFC prennent activement en compte les problématiques liées à la CAE, ils ne peuvent parfois pas s'appliquer totalement à ce contexte. Le personnel de supervision de la Banque centrale du Burundi est habitué à travailler en anglais.
- Finalement, l'efficacité et l'efficience de l'AT ont souffert de difficultés récurrentes ayant surgi sous la direction du précédent conseiller résident. Le recrutement d'un nouveau coordonnateur du Centre, conseiller résident et personne assurant le soutien technique au siège a coïncidé avec une amélioration de la situation.

### Durabilité

- La volonté politique et la capacité d'absorption de la Banque centrale du Burundi semblent assez faibles, ce qui explique certains des retards accumulés dans la finalisation et l'application des textes. Il n'y a pas de soutenabilité dans l'assistance apportée par l'AFC. L'expérience de la SFI a mis en avant l'importance de bénéficier d'un champion national de haut rang, assurant le suivi de l'adoption et de la mise en œuvre de législation et réglementation fortement nécessaires.
- Les produits fournis par les experts de l'AFC sont convenables. Toutefois, un suivi limité de la mise en œuvre entrave la soutenabilité des produits de l'AT et la formation fournie par l'AFC. Le suivi administratif pour s'assurer que les projets finalisés sont adoptés et appliqués est limité. De plus, il n'y a eu aucun suivi formel pour conseiller la Banque centrale du Burundi sur la mise en œuvre.
- Peu d'efforts semblent avoir été consacrés à l'établissement d'un réseau d'experts locaux. Il n'y avait aucun expert à court terme local pour les projets de la Banque centrale du Burundi. Un expert à court terme local aurait pu acquérir l'expérience nécessaire en travaillant de pair avec les experts internationaux.

## Impact

- Le personnel de la Banque centrale du Burundi a clairement intégré les recommandations de l'AT de l'AFC dans leurs projets de textes. Le personnel de la Banque centrale du Burundi a aussi suivi les conseils de l'AFC dans l'adoption des normes IFRS.
- L'objectif final est de mettre en place un secteur bancaire bien supervisé. Pour une supervision rigoureuse, il faut disposer d'un cadre de réglementation approprié et d'un ensemble d'outils complet. L'impact sera faible ou nul tant que des lois, réglementations ou circulaires ne sont pas adoptées.
- Jusqu'à présent, seules des parties de ce cadre ont été modernisées et les progrès sont lentement réalisés, malgré l'intensité des produits de l'AFC.
- Afin de parvenir à un impact durable, les banques commerciales doivent développer la capacité nécessaire pour respecter les exigences réglementaires, particulièrement pour ce qui est des normes IFRS. L'association professionnelle des banques a exprimé sa volonté de recevoir un appui technique de l'AFC. Puisque le Centre est soumis à une restriction statutaire pour ce qui est de l'aide au secteur privé, il est impératif de trouver des sources d'appui alternatives. L'AFC devrait envisager d'organiser des séminaires conjoints avec les banques et les superviseurs.

## Principales conclusions

---

L'AFC a fourni à la Banque centrale du Burundi un appui absolument nécessaire qui a été très apprécié. Les travaux réalisés par les experts sur les ébauches de textes, les ateliers et la formation étaient continuellement de très bonne qualité technique.

Cette AT s'est concentrée sur deux domaines : le contrôle basé sur le risque et la mise en place des normes IFRS. Les travaux sur la stabilité financière ont été repoussés puisque les homologues locaux n'étaient pas prêts.

Comme on pouvait s'y attendre dans le cadre de travaux techniques complexes et dans une situation fragile, des difficultés sont apparues durant le processus. Ils sont résumés ci-dessous :

- Délais significatifs jusqu'à ce que les projets réglementaires/juridiques soient appliqués. L'appui de l'AFC doit aller au-delà de la remise de projets de textes et inclure une AT de suivi pour permettre leur adoption et mise en œuvre.
- Une problématique connexe a trait à l'absence presque totale de suivi de la part de l'AT sur les ateliers.
- Les séminaires devraient également être mieux adaptés aux compétences de leur public.
- Le mandat de l'AFC n'autorise pas à soutenir directement les banques commerciales. Actuellement, l'assistance aux banques commerciales sur les problématiques techniques passe par la Banque centrale du Burundi. La mise en place des règles IFRS en est un exemple.
- Le personnel de la Banque centrale du Burundi préférerait faire partie de l'AFE. L'adhésion à l'AFE permettra au Burundi de bénéficier de meilleurs soutiens.
- La collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement dans ce domaine de la supervision bancaire doit être renforcée.
- L'AFC doit engager davantage d'experts locaux pour ainsi renforcer la capacité locale.

## Recommandations

---

D'après les conclusions de cette étude de cas, nous recommandons à l'AFC de considérer ce qui suit :

- trouver une figure politiquement influente capable de faire passer les changements de législation et de réglementation ; générer les mesures d'encouragement nécessaires pour faciliter ces processus ;
- réfléchir aux moyens nécessaires pour que les banques reçoivent une aide directe relevant du mandat de l'AFC, par le biais par exemple d'une AT et d'ateliers conjoints avec des superviseurs et en impliquant d'autres bailleurs de fonds ;

- placer la Banque centrale du Burundi sous l'égide de l'AFE. Si cela n'est pas possible, une autre bonne solution serait d'inviter le personnel de la Banque centrale du Burundi à tous les événements de formation de l'AFE en couvrant les coûts avec les ressources financières de l'AFC ;
- maintenir activement les contacts entre les conseillers résidents d'AFC et AFE par les canaux officiels et non officiels ;
- visiter le bureau de la Banque mondiale à Bujumbura lors de chaque mission. L'échange d'informations avec la Banque mondiale, ainsi qu'avec d'autres prestataires d'AT devraient être plus fluide.
- Adapter chaque atelier au niveau de compétence spécifique des participants. Organiser des formations séparées pour les premiers niveaux et les niveaux avancés pour satisfaire tous les besoins ;
- Développer des contacts avec les universités et consultants locaux pour établir un réseau d'experts du Burundi. Faire travailler des experts à court terme locaux avec des consultants internationaux dans les missions.

### 4.3 GABON : MODELE DE BUDGETISATION ET DE BUDGET NATIONAL BASE SUR LE PROGRAMME

---

#### Contexte et activité de l'AFC

---

Le Gabon s'est engagé dans une réforme des finances publiques à partir de 2007 et ce processus s'est accéléré depuis 2009. Auparavant, la programmation budgétaire du secteur public se concentrait sur les intrants et les activités. Au vu des insuffisances qui ont suivi, le gouvernement du Gabon a décidé de mettre au point des budgets basés sur le programme. À cette fin, une loi organique sur les lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB) a été promulguée en octobre 2010.

Étant donné la complexité de cette tâche technique, le gouvernement a fait appel à l'expertise de l'AFC pour appuyer le processus. L'AFC et le gouvernement ont convenu d'un commun accord d'une méthodologie pour mettre au point un programme se basant sur la création de maquettes budgétaires pour quatre ministères pilotes, dont l'économie, le budget, l'éducation et l'énergie, s'assurant ainsi de fournir une vision claire et complète de leurs politiques.

#### Contexte

La budgétisation par objectif de programme n'était qu'une étape vers l'exécution du budget par programme en 2015. La LOLFEB prend en compte les échéances prévues dans les directives de la CEMAC.

- En mai 2013, une mission conjointe du Département des finances publiques et de l'AFC a fait un point sur la suite des travaux qui ont étroitement été coordonnés. Son champ était plus large puisqu'il couvrait l'appui à la mise en œuvre des directives qui portent notamment aussi sur le cadre juridique ou la comptabilité patrimoniale. Pour l'exécution du budget par programme la feuille de route notait qu'il manquait la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO), et une nomenclature budgétaire adaptée.
- Durant l'année fiscale 2014, l'AFC a fourni un appui important pour mettre en œuvre la préparation du budget axé sur la performance. Une mission d'août 2013 a fortement contribué à finaliser la cartographie des BOP et des UO. Une seconde, en novembre 2013, a élaboré un manuel d'exécution de la dépense en mode programme qui a été validé et adopté par les autorités.
- Le Département des finances publiques a apporté son appui à la nouvelle nomenclature budgétaire de l'État. La cartographie des BOP et UO a permis à une mission de septembre 2013 d'élaborer une nomenclature (NBE) adaptée à la budgétisation par objectifs de programmes et conforme aux directives CEMAC.
- Les travaux sur les performances ont été menés avec l'appui de cabinets extérieurs. Ils ont débuté en 2012 et ont abouti à la rédaction des premiers projets annuels de performance fin 2013.
- Le développement et le paramétrage du nouveau système de préparation et d'exécution budgétaire, VECTIS ont été confiés à un opérateur privé.

### Autres avantages et leçons tirées du projet

L'achèvement de la préparation du budget axé sur la performance a permis d'exécuter le budget axé sur le programme. Cela a eu également un effet très positif et structurant pour les réformes ultérieures. Outre la qualité de l'appui de l'AFC, sa disponibilité et son implication, la réussite est également attribuée au processus de supervision. Les missions de 2011 avaient préconisé la mise en place, du côté du ministère du Budget, d'une équipe-projet « l'équipe BOP », pour assurer une cohérence d'ensemble ; et, dans chaque ministère, une équipe-projet placée sous l'autorité du secrétaire général garantissant l'association des directeurs métiers.

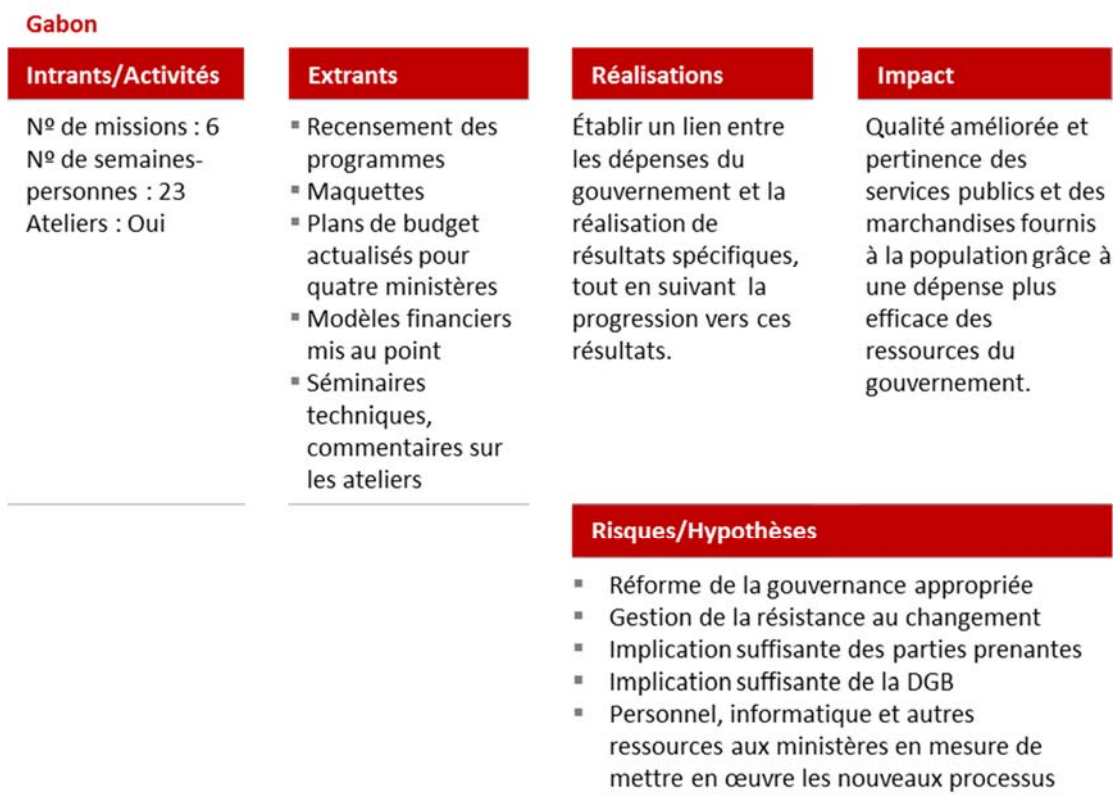
Une montée progressive en puissance : Bien que l'équipe BOP ait élaboré un projet de maquette qui a servi à la mission de juillet 2012 l'implication de ces instances est dans un premier temps restée limitée. Les missions ont donc, pour la renforcer, donné une priorité accrue à la diffusion des techniques. Celle d'octobre 2012 a organisé deux séminaires de travail avec l'équipe BOP pour les approfondir et renforcer le pilotage du projet. Des binômes spécialisés par ministères ont été désignés pour apporter l'assistance nécessaire aux correspondants dans ces ministères qui ont été nommés et progressivement déployés. Pour assurer une coopération étroite et permanente entre l'équipe BOP et les correspondants sectoriels des « boîtes à outils », guides méthodologiques et foires aux questions ont été mises en place et régulièrement actualisées. L'équipe BOP s'est aussi dotée d'outils de suivi de l'ensemble des travaux.

Un point d'appui pour les autres chantiers : Cette équipe a accompli un travail considérable ; elle a développé et structuré ses compétences et fait émerger des personnalités de haut niveau ce qui est très positif pour l'accroissement des capacités de l'administration gabonaise et la future relève de ses responsables. Certains de ses membres sont devenus des experts court- terme du FMI.

La mobilisation des ministères. La pédagogie et les méthodes utilisées par l'AFC pour l'appui à la budgétisation par programmes ont permis aux ministères et institutions de s'approprier leur problématique de structuration et plus généralement celle de la démarche de performance. Leurs équipes projet ont progressivement réussi à se structurer et à se positionner. Plus généralement, le chantier de la budgétisation a habitué les structures à s'interroger sur les politiques publiques et à débattre techniquement.

## Chaîne de résultats

Le graphique ci-dessous présente une chaîne de résultats simplifiés pour les travaux de GFP de l'AFC au Gabon.



### Intrants et activités

L'AFC a fourni une AT au Gabon principalement par le biais de six missions techniques (la première ayant eu lieu en mars 2011), ce qui a représenté 23 jours-personnes dans le domaine. Cette aide a été complétée par des ateliers de formation et un appui à distance par téléphone et e-mail.

### Principaux extrants

Pour mettre en place le plan de travail approuvé, l'AT de l'AFC a produit plusieurs extrants. Dont notamment :

- un inventaire des programmes en cours,
- des modèles prêts à l'emploi,
- des plans actualisés pour quatre ministères,
- des modèles financiers et
- des séminaires techniques.

### Principales réalisations

La principale réalisation a trait au lien à établir entre les dépenses du gouvernement et l'accomplissement de résultats spécifiques, tout en supervisant la progression vers ces résultats. L'AT de l'AFC s'est à l'origine axée sur quatre ministères pilotes en vue d'améliorer l'exercice du secteur public dans son ensemble.

### Impact

Ce projet aura pour ultime effet de renforcer le bien-être au niveau national grâce à des dépenses plus efficaces des ressources limitées du gouvernement.

## Dépendances et hypothèses

Cette initiative dépend aussi de l'engagement politique au processus de réforme, qui à son tour requiert une équipe stable constituée de personnel qualifié. Plus particulièrement, pour parvenir à un réel impact du projet, il faudra savoir gérer la résistance naturelle au changement qui se manifesterait certainement chez les parties prenantes, tout en s'assurant de leur implication active dans le processus de réforme.

## Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

### Pertinence

- Le Président de la République a lancé le Plan stratégique Gabon émergent et s'est engagé dans un processus de réforme. Depuis 2008, le Gabon a déployé des efforts considérables pour renforcer la GFP grâce aux contributions de plusieurs experts. Toutefois, la progression a été lente, principalement en raison d'un manque de coordination.
- Le Gabon a fait appel à l'appui de l'AFC afin d'appliquer la LOLFEB.
- Une mission du Département des finances publiques du FMI a visité le Gabon en mars 2011 et a déterminé les raisons du retard accumulé dans le processus. La mission a proposé un plan d'action préconisant une stratégie réaliste, un soutien politique fort et une instance permanente de pilotage et de coordination.
- Étant donné la persistance des difficultés, l'AFC a organisé une visite en septembre 2011. Le Gabon a, en conséquence, mis à jour son plan d'action, en insistant sur les prérequis d'une budgétisation efficace et d'un suivi des progressions dans le nouveau référentiel.
- Pour commencer, l'AFC et le gouvernement gabonais ont convenu d'un commun accord d'une méthodologie pour mettre au point un programme se basant sur la création de maquettes budgétaires de quatre ministères pilotes, dont l'économie, le budget, l'éducation et l'énergie.
- La collaboration avec le Département des finances publiques et avec d'autres partenaires de développement a ajouté de la valeur à l'AT de l'AFC.
- Plus tard, l'expérience accumulée au Gabon a été mise à profit par l'AFC dans le cadre de l'AT apportée à la GFP du Congo.
- Le projet a bénéficié d'un sens d'appropriation accru dans les quatre ministères participants, c'est-à-dire dépassant le seul ministère des Finances. L'AFC a progressivement réussi à mobiliser tous les acteurs.

### Efficacité

#### *Extrants*

- 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.
- Les missions ont permis une construction partagée des maquettes par le biais d'une collaboration avec plusieurs parties prenantes au sein des ministères pilotes, dont les secrétaires généraux, les directeurs centraux des affaires financières (DCAF) et directeurs techniques métiers.
- Tous les départements ont validé leur maquette budgétaire, pour préparer la voie à une approche progressive de la réforme et afin d'entrer dans une nouvelle phase. La maquette budgétaire a finalement été adoptée par le Conseil des ministres.
- La maquette budgétaire est structurée en 27 « missions », 127 programmes et 280 actions. Les directions et opérateurs ont été identifiées et rattachées aux actions concernées tout comme les opérations de développement du PSGE portées par les ministères.

#### *Réalisations*

- Les budgets revus ont été vérifiés avec succès et les allocations publiques approuvées par le Bureau du Premier ministre.
- L'approbation du budget a permis au gouvernement d'engager les travaux relatifs à la performance.
- Le gouvernement a ainsi pu présenter au Parlement un projet de loi de finances pour 2014 accompagné d'un budget par programmes et de leur projet annuel de performance.

- Depuis début 2015, le budget du Gabon est totalement axé sur le programme et a été exécuté en suivant la nouvelle classification budgétaire qui a aussi été mise en œuvre avec l'appui de l'AFC.

### Efficiences

- La collaboration avec le Département des finances publiques a permis de gagner en efficacité, notamment durant l'étape de diagnostic.
- L'adoption d'une séquence logique pour les différentes missions a aussi facilité la progression tout en réduisant l'investissement requis en termes de temps et de ressources.
- Le risque de confusion par le personnel du gouvernement était considérable (particulièrement pour ce qui est des BOP) par rapport avec ce qui avait été mis en place pour le Plan stratégique Gabon émergent. Ce risque a été évité en faisant la distinction entre la budgétisation par objectif de programme (BOP) et les documents de planification et en l'intégrant dans les interventions du Plan stratégique Gabon émergent.
- Chaque mission a su superviser et mettre en place efficacement les recommandations des visites antérieures. Le suivi a assuré l'uniformisation de la méthode et permis une adaptation en temps réel. Cela a notamment été le cas pour harmoniser le champ des programmes support.

### Durabilité

- Le fort degré d'appropriation acquis au Gabon ainsi que le développement impressionnant des compétences techniques locales sont de bon augure pour la pérennisation. De fait, les fonctionnaires gabonais ont plus tard exercé en tant qu'expert à court terme de la GFP de l'AFC pour conseiller d'autres pays membres.
- L'achèvement de la budgétisation par programmes a eu un effet stimulant pour la poursuite des réformes. Il est fort probable que les progrès accomplis perdureront.

### Impact

- La maquette budgétaire est bien conçue et structurée. Les directions et opérateurs ont été identifiées et rattachés aux actions concernées tout comme les opérations de développement du PSGE portées par les ministères. La transversalité entre mission a donné lieu à des documents de politiques 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.

### Principales conclusions

---

- La mise en place progressive de la prestation d'AT a permis de donner une impulsion au processus de réforme.
- Chaque mission a su superviser et mettre en place efficacement les recommandations des visites antérieures.
- L'AFC a accordé une attention particulière à l'appropriation nationale des outils et des méthodologies.
- Les capacités locales ont accru considérablement pendant la période à l'examen. Les fonctionnaires du Gabon sont devenus des experts à court terme du FMI et ont conseillé des pays tiers.
- L'AFC a coordonné efficacement ses travaux avec la majorité des autres prestataires d'AT et des consultants du secteur privé dans un projet complexe.
- Le projet a atteint les principales réalisations escomptées. Depuis 2015, le budget du Gabon est géré en mode programme.
- L'AT de l'AFC a encore une marge d'intervention.

## Recommandations

- La méthodologie de l'AFC au Gabon a fait ses preuves. Considérer d'appliquer cette approche dans d'autres pays, en les adaptant, toutefois, toujours au contexte local
- Transférer les expériences dans la région peut jouer un rôle clé pour maintenir le programme de réforme. Le cas du Gabon pourrait être donné en exemple à d'autres pays pour en tirer des enseignements.
- Continuer à alimenter le vivier des experts à court terme par les meilleurs éléments de l'équipe BOP du Gabon.

## 4.4 CONGO : DEVELOPPEMENT D'UNE MAQUETTE BUDGETAIRE NATIONALE

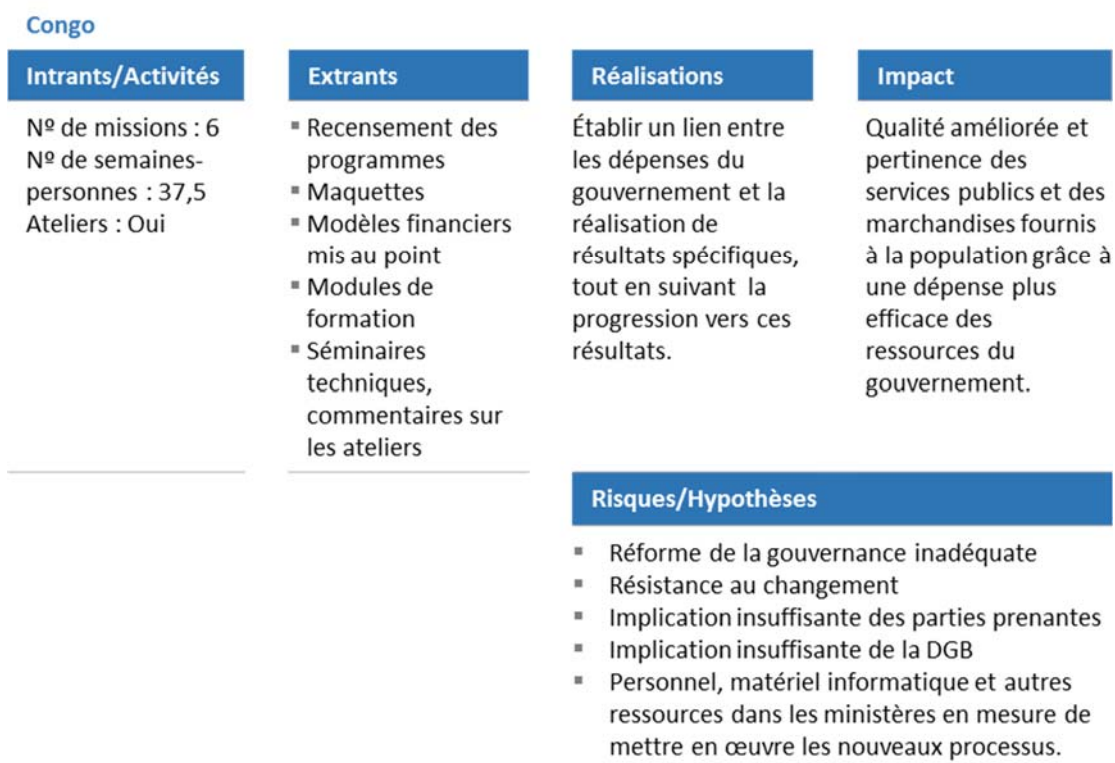
### Contexte et activité de l'AFC

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* des cadres de dépenses à moyen terme. Une nouvelle impulsion a été donnée par la loi organique relative au régime financier de l'État (LORFE) de septembre 2012.

L'appui de l'AFC a été requis pour aider à mettre en œuvre la préparation du budget axé sur la performance, qui est un axe stratégique clé de la LORFE.

### Chaîne de résultats

Le graphique ci-dessous fournit une chaîne de résultats simplifiée, qui met en avant la logique de l'intervention de l'AFC au Congo.



### Intrants et activités

Six missions consultatives ont été menées pour un total de 37,5 personnes jours. Les cinq premières visites ont eu lieu pendant l'année fiscale 2014, avec une mission finale pendant l'année fiscale 2015. Le conseiller résident a consacré 21,5 semaines (dont 5,5 semaines dans les sièges 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 suivantes se sont consacrées à faire avancer les maquettes budgétaires des ministères, les structures proposées et les mécanismes de mise en œuvre pratiques. La cinquième mission a terminé les efforts déployés précédemment et a réalisé la maquette budgétaire globale.

L'AFC a aussi fourni un appui à distance, principalement par le biais d'échange d'e-mails et de discussions téléphoniques. Une sixième et dernière mission a participé à la conférence de revue de la maquette budgétaire tenue entre les représentants des ministres et les présidents des structures dépensières.

### Principaux extrants

Conformément au plan de travail approuvé, l'aide de l'AFC a produit plusieurs extrants. Dont notamment :

- le recensement de tous les programmes pertinents,
- l'élaboration de modèles pour plusieurs types d'exercices de budgétisation,
- l'élaboration de modèles financiers pour les objectifs de prévision et les analyses de sensibilité,
- l'organisation et la prestation de modules de formation spécifiques, de séminaires techniques et de sessions de retours.

### Principales réalisations

Le projet cherche à établir une approche ordonnée pour la budgétisation, qui établit un lien clair entre les dépenses publiques et les résultats escomptés. La mise en œuvre d'un système de supervision fait aussi partie des réalisations visées.

### Impact

Ce projet aura pour ultime effet de renforcer le bien-être au niveau national grâce à des dépenses plus efficaces des ressources limitées du gouvernement.

### Dépendances et hypothèses

Le succès dépendra de l'engagement politique au processus de réforme. Le renforcement des capacités institutionnelles ainsi que la prévention d'une rotation excessive du personnel constituent également des facteurs clés. Gérer la résistance naturelle au changement, qui se manifestera très certainement chez les parties prenantes, est également une tâche délicate. Il est impératif de s'assurer que les parties prenantes dépassent leur résistance et s'impliquent activement dans le processus de réforme.

## Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

### Pertinence

- Les autorités congolaises ont demandé au Département des finances publiques de l'AT que la LORFE soit appliquée, à la suite d'expériences antérieures réussies avec l'AFC. Avant l'intervention de l'AFC, les risques opérationnels étaient considérables. L'AT dans ce domaine était urgente.
- Le projet est cohérent à la fois avec le Document-programme de l'AFC et les décisions du CO.
- 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. Le projet a aussi tiré parti de la collaboration avec le Pôle PNUD, qui a dépêché des experts pour trois missions techniques.

- Au fil des travaux de l'AFC, un sentiment d'appartenance est progressivement né parmi les parties prenantes. Les différents ministères ont commencé à intégrer des éléments de l'approche de préparation du budget axé sur la performance.
- Ce projet a été mené en partenariat avec le Département des finances publiques, ainsi qu'avec l'implication technique du Pôle PNUD de Dakar.

## Efficacité

### *Extrants*

- Afin de produire des extrants, l'AT devait surmonter certains obstacles majeurs. En particulier, la motivation des ministères était faible à la suite des échecs des initiatives précédentes qui n'ont pas été coordonnées de façon adéquate.
- C'est pourquoi le projet s'est d'abord centré sur la sensibilisation des parties prenantes.
- L'AFC a recensé les structures des programmes et a proposé lors d'un atelier technique de mettre au point un plan d'action prioritaire contenant ses conclusions et recommandations.
- Le gouvernement a mis au point un projet stable de modèle de budget général, validé 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, deux affectations ministérielles et 10 programmes pour des comptes spéciaux. Les directions et opérateurs ont été identifiés et rattachés aux actions concernées.

### *Réalisations*

- La mise en place participative des programmes a enclenché un processus dynamique. Il a déclenché dans les ministères et institutions un débat sain autour des politiques publiques et des avantages des programmes. L'intérêt et la mobilisation étaient perceptibles dans les ministères sectoriels pressentis par l'équipe d'évaluation.
- Le gouvernement a désormais mis au point un projet stable de maquette budgétaire générale, validé sur le plan technique par l'équipe chargée de mettre en place l'agenda de la réforme du ministère des finances et par ceux responsables des ministères et institutions.
- À ce stade de l'examen, le budget n'a pas été officiellement accepté. On ne peut donc considérer que les réalisations ont été atteintes.
- Néanmoins, le niveau de réussite actuel est remarquable étant donné les difficultés qui se sont posées dès le départ, comme l'absence d'une structure de gouvernance.

## Efficiences

- Les missions ont été menées parallèlement aux activités d'AT au Gabon. La synchronisation a contribué à l'efficacité ainsi qu'à réunir des enseignements tirés pour les transférer d'un pays à l'autre. Ces acquis ont ensuite été mis à contribution en employant un expert à court terme du Gabon.
- Le ratio d'intrants et d'extrants est approprié, tout comme le rythme de mise en œuvre dans un contexte à l'origine difficile.
- La collaboration avec le Département des finances publiques a permis de gagner en efficacité, notamment pendant l'étape de diagnostic.
- L'adoption d'une séquence logique pour les différentes missions a aussi facilité la progression tout en réduisant l'investissement requis en termes de temps et de ressources. La supervision a été adéquate et constructive.

## Durabilité

- Le pays s'est totalement approprié du projet. L'AFC a uniquement joué le rôle de formateur technique.
- Ce rythme de travail doit être maintenu au fil du temps étant donné la portée des projets à venir pour la LORFE. À ce stade précoce, il est difficile de procéder à une évaluation avisée sur la durabilité.
- L'achèvement de la budgétisation par programmes a eu un effet très positif et structurant pour la poursuite des réformes, cette évaluation conclut qu'il est fort probable que ces acquis durent dans le temps.

- Les missions successives qui ont mis au point les modèles de budget, 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 ce fut 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.

### Impact

- La maquette budgétaire est bien conçue et structurée. Seule une autorisation officielle et une mise en œuvre ultérieure entraîneront un impact réel.
- L'impact à long terme dépendra de la façon dont les nouveaux budgets basés sur le programme sont traduits en services publics plus et en infrastructures plus efficaces. Il est encore tôt pour faire une évaluation.
- Pour un impact maximal, l'adoption du modèle de budget global du Congo devrait finalement déboucher sur une mise en place totale de la LORFE, avec la création d'un cadre de performance.
- Une réussite sur le long terme au Congo dépend fortement d'éléments qui dépassent le contrôle de l'AFC, comme l'indique le Département des finances publiques. La section (ci-dessus) portant sur la chaîne de résultats souligne les risques les plus importants.

### Principales conclusions

---

De manière générale, le projet a connu un certain succès jusqu'à présent si l'on tient compte du contexte du départ où la capacité locale était faible. Les principales conclusions de la présente étude sont les suivantes :

- malgré des défis significatifs, l'AFC a apporté un appui efficace pour créer la maquette budgétaire.
- L'adaptation des missions au contexte local et la création de liens entre elles ont été les éléments déterminant de la réussite. Un exemple pertinent est l'engagement d'un expert à court terme au Gabon.
- Les parties prenantes se sont appropriées les outils techniques présentés et ont accru leur conscience sur les questions de la GFP. Le Centre a réussi à gagner de l'importance.
- L'AFC a réussi à intégrer le Pôle PNUD de Dakar dans ses interventions. Cette collaboration a été positive pour ce qui est de l'harmonisation des outils et techniques.
- La reconnaissance de la qualité et l'effet de levier de l'AFC ont incité les autorités à lui octroyer un rôle de leadership dans l'appui de la coordination. Le suivi de l'AT peut encore être amélioré considérablement.

### Recommandations

---

- L'AFC devrait continuer à prévenir les autorités congolaises sur les conditions nécessaires pour achever la mise en place de la LORFE.
- L'AFC devrait renouveler ses recommandations pertinentes, fondées et détaillées sur la création d'organes de gouvernance adaptés à la réforme.
- D'autres travaux sont nécessaires pour établir les outils de préparations de budget basé sur le programme, dont la mise au point d'un manuel sur la législation financière et le processus de performance avec les plans de performance annuels (comme prévu dans les plans de travail de l'AFC).
- La méthodologie de l'AFC s'adapte bien jusqu'à présent au contexte congolais. L'AFC considèrera éventuellement d'appliquer cette approche dans d'autres pays, si elles peuvent s'adapter toutefois au contexte local
- Le transfert des expériences dans la région peut jouer un rôle clé pour maintenir le programme de réforme. Les enseignements tirés au Congo pourraient être diffusés.

## 4.5 CAMEROUN : GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

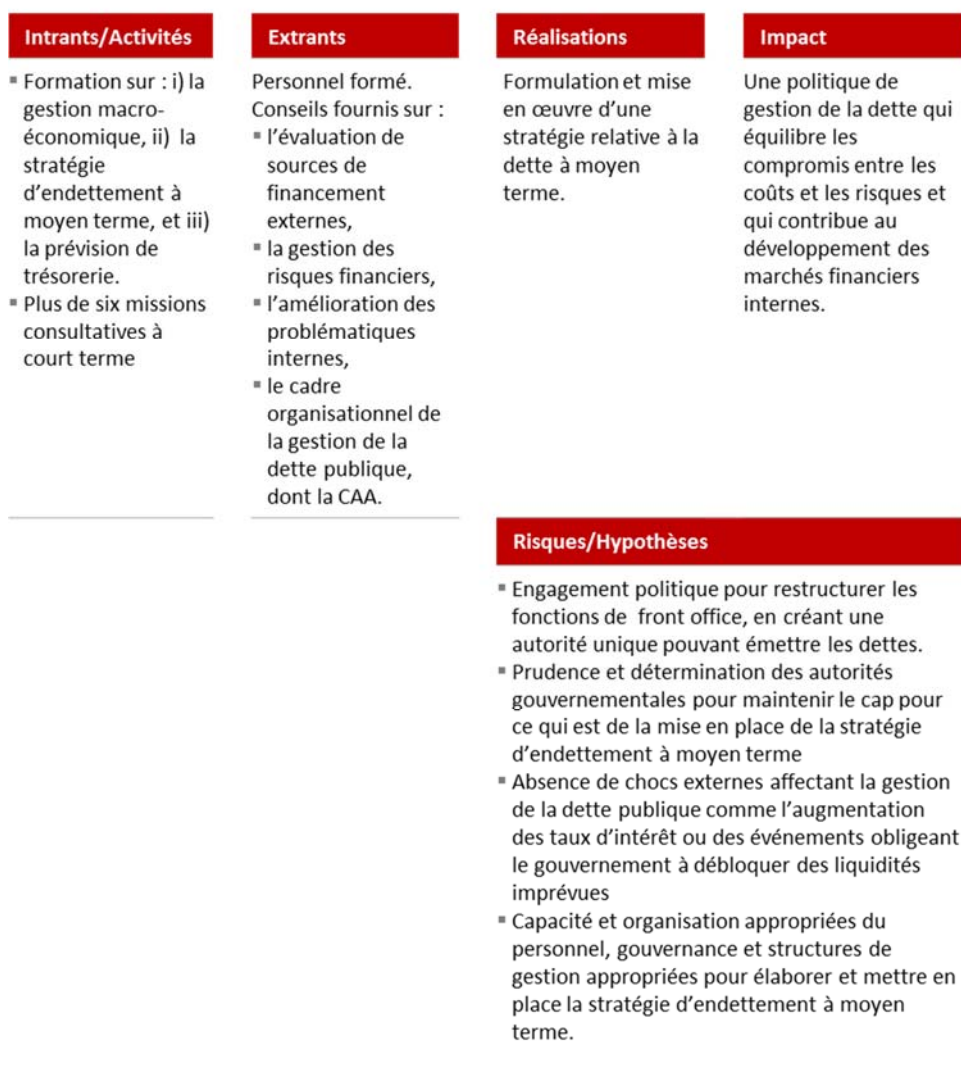
### Contexte et activité de l'AFC

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 possiblement 38 % en 2019.

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 de dette et de gestion de la dette pour suivre sa mise en place. Ce travail prendra en compte les implications du service de la dette des plans d'investissements publics croissants et les engagements financiers potentiels des partenariats public-privé émergents.

### Chaîne de résultats

Le graphique ci-dessous fournit une représentation schématique de la chaîne des résultats du projet.



### Intrants et activités

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, iii) la planification et les prévisions de trésorerie, et iv) les instruments de dette publique.

Plus de six missions consultatives à court terme ont été menées. Les missions se sont concentrées sur : i) les diagnostics de la gestion de la dette publique ; ii) l'évaluation de potentielles sources financières externes ; iii) les risques financiers et la gestion de la dette publique ; iv) l'amélioration des problèmes d'endettement au niveau national ; v) le renforcement du cadre organisationnel pour la gestion de la dette publique et vi) la réorganisation des fonctions de middle et back-office de la *Caisse Autonome d'Amortissement* ou CAA.

### Principaux extrants

Conformément au plan de travail approuvé, l'aide de l'AFC a produit plusieurs extrants. Il y a eu, entre autres, des formations pour le personnel technique au Cameroun, ainsi que des conseils personnalisés aux besoins du pays et traitant des domaines tels que :

- l'évaluation de sources de financement externe,
- la gestion du risque financier,
- l'émission de la dette publique,
- le cadre organisationnel de gestion de la dette publique, couvrant la CAA.

### Principales réalisations

L'objectif du projet est de doter le Cameroun d'une stratégie d'endettement à moyen terme solide. Cette stratégie devrait permettre d'optimiser la capacité du gouvernement à fournir des services publics et à développer les infrastructures du pays tout en gérant les futurs engagements financiers du pays.

### Impact

Cette AT aura un effet sur une gestion viable de la dette publique, ce qui facilite aussi la priorité accordée aux investissements publics.

### Dépendances et hypothèses

Cette initiative dépend de l'engagement politique du processus de réforme. L'un des aspects clés est de tirer parti de l'appui pour restructurer la fonction de front office de la fonction de gestion de la dette afin de créer une seule autorité qui peut émettre des dettes au nom du gouvernement. De plus, pour mener à bien ce travail, il faudra gérer prudemment les titres de dette, en résistant aux incitations à court terme qui accroîtront de façon disproportionnée le poids de la dette du pays. L'AT présume qu'il n'y aura pas de chocs externes comme des hausses d'intérêt au niveau mondial ou des urgences imprévues exigeant des interventions coûteuses du gouvernement. Enfin, il est impératif de disposer de personnel qualifié, bien géré et stable pour absorber et mettre en place efficacement l'AT.

## Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

### Pertinence

- Le FMI a conseillé au Cameroun de mettre en place une accumulation de dette totale et une stratégie de gestion pour suivre sa mise en place. Il faudra veiller aux implications du service de la dette des plans d'investissements publics croissants et aux potentiels engagements financiers des partenariats public-privé émergents.
- Ces travaux ont eu lieu en accord étroit avec les stratégies de l'AFC et du siège du FMI et en conformité avec le plan de travail de l'AFC et les instructions du CO.
- Le ministère des Finances et la CAA ont fait preuve d'un degré important d'appropriation. L'AT répond aux besoins prioritaires du pays.

- Jusqu'à présent, l'AFC a peu interagi avec le Secrétariat du Commonwealth pour ce qui est du système de recensement de la dette publique, le CS-DRMS (fourni par ce dernier). À l'avenir, le Secrétariat du Commonwealth prévoit d'aider le Cameroun sur la politique de gestion de la dette et sur les services consultatifs. Dans ce cas, une coordination plus active sera nécessaire.
- De façon plus générale, le SC a réussi à créer un niveau de coordination satisfaisant avec les partenaires de développement, malgré des incompréhensions au départ en raison de flux d'informations insuffisants. Néanmoins, il reste encore des améliorations à apporter pour ce qui est de l'interaction avec la Banque mondiale, en particulier pour ce qui est de la stratégie d'endettement à moyen terme. Nous sommes conscients que depuis octobre 2013, la coordination en gestion de la dette publique a été 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.

## Efficacité

### *Extrants*

- La mise en place est appropriée, toutefois, le cadre juridique et institutionnel à venir n'a pas été abordé, en apportant par exemple les arrangements nécessaires pour ne disposer que d'un guichet unique.
- Des progrès considérables ont été apportés dans le diagnostic pour restructurer le cadre institutionnel de la gestion de la dette publique et proposer une coordination étroite entre les ministères sur la dette interne et externe, tout en restructurant la CAA en une structure de middle et back-office.
- Parmi les extrants, des ateliers de formation de qualité ont été organisés, les participants ayant exprimé leur satisfaction. Les participants aimeraient qu'il y ait une formation sur le terrain sur l'application pratique des contenus enseignés.
- Recruter des formateurs francophones est aujourd'hui une priorité.

### *Réalisations*

- L'AT a facilité la progression de la coordination des activités sur la dette intérieure et extérieure entre le ministère des Finances et le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) et la restructuration de la CAA. Les réalisations des projets ne sont toutefois pas encore totalement atteintes.
- La capacité de la CAA à retenir du personnel qualifié est une réalisation positive qui peut être attribuée en partie à l'AT de l'AFC.

## Efficiences

- Les ressources de l'AFC consacrées à la gestion de la dette publique ont été utilisées efficacement. Les travaux ont été relativement efficaces par rapport à leur coût et ont produit des extrants ciblés par rapport à un investissement relativement modeste. L'effort d'AT général a été jugé efficace.
- L'appui technique et la sélection des participants ont été appropriés.

## Durabilité

- Les conseils fournis jusqu'à présent seront probablement retenus au sein de la CAA (par exemple, l'adoption d'une structure de middle et de back office). Néanmoins, 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 ministère des Finances et la CAA appuient cette initiative dans les niveaux hiérarchiques appropriés.
- La rotation du personnel est faible et la capacité croît à un rythme soutenu. La capacité d'absorption institutionnelle à la CAA s'est améliorée et est désormais viable. Toutefois, la formation reste encore la première des priorités.
- Si la formation sur la gestion de risque est complétée par la tâche d'un calcul annuel régulier du coût à risque des variations des taux d'intérêt, il est probable que cet accomplissement ait un effet positif avec une AT semblable au niveau régional.

## Impact

- Les perspectives de l'impact semblent favorables, mais la situation à venir ne peut être prévue à ce stade précoce du processus.
- Le principal obstacle qui se pose pour atteindre les impacts attendus a trait désormais à la centralisation des activités de front office, qui consiste à créer une seule autorité en mesure d'émettre la dette ou de l'émettre au nom du gouvernement central. La centralisation de la gestion de la dette au sein d'une seule agence, dont la CAA, est prévue en dernière étape. Pour le moment, pour ce qui est de la gestion de la dette extérieure, les recommandations ont été pleinement mises en œuvre.

## Principales conclusions

---

De manière générale, l'AT de l'AFC au Cameroun sur la gestion de la dette publique a obtenu de bons résultats jusqu'à présent. Voici les conclusions sélectionnées :

- L'AFC a constamment fourni une AT de grande qualité. Les sessions de formation et missions de diagnostic de l'AFC ont été appréciées par les autorités nationales.
- Les fonctionnaires du gouvernement aimeraient recevoir un appui pour appliquer concrètement les nouvelles techniques (par exemple, formation sur le terrain).
- La gestion de la dette publique est une entreprise qui durera plusieurs années et qui doit donc être planifiée en conséquence. Il faudra créer un cadre institutionnel de gestion de la dette publique conformément aux meilleures pratiques internationales. La CAA organisera les fonctions de middle et de back-office pour la dette interne et externe avec le CNDP. Bien entendu, la réalisation de ce cadre dépend maintenant de la prise de décision politique.  
Il est primordial d'approfondir et d'élargir les marchés financiers nationaux et régionaux. L'AFC a fourni un appui adéquat à cet égard. En particulier, avec l'appui de l'AFC, le Cameroun est devenu l'un des pays les plus actifs de la région concernant le marché de titres du gouvernement.
- Le Cameroun a du mal à s'acquitter de certaines de ses obligations de communication dans le cadre du système général de diffusion des données (SGDD) pour ce qui est des données de dette publique et externe, malgré les progrès réalisés dans d'autres rapports statistiques avec l'appui de l'AFC. Le dernier rapport du Cameroun à la base de données trimestrielle sur la dette extérieure (QEDS) date du 4<sup>e</sup> trimestre de 2013, et aucun rapport n'a été présenté à la base de données trimestrielle sur la dette publique (QPDS).

## Recommandations

---

- L'AT sur la gestion du risque financier a été bien accueillie. Il faudra encore une autre assistance technique dans ce domaine. À cet égard, outre la formation fournie à partir de mai 2014, l'AFC en a prévu pour l'année fiscale 2016 et 2017.
- Le personnel de la Direction de la Dette Publique devrait recevoir une autre formation pour calculer annuellement une réserve du coût à risque des taux d'intérêt pour limiter les pertes dues aux fluctuations défavorables des marchés. Le système informatique pour l'administration de la CAA devrait rester suffisamment flexible pour produire ces calculs.
- Un cadre juridique devrait être établi pour permettre à la CAA de créer annuellement une réserve du coût à risque.
- La gestion du risque opérationnel pour un bureau de gestion de la dette publique (par exemple, les fautes de frappe, les pannes électriques, les menaces à la sécurité, les catastrophes naturelles, etc.) est capitale et doit être étudiée.

- Par le passé, le gouvernement a fourni des garanties d'emprunt aux entreprises nationales et la rétrocession de prêts est une pratique courante. La rétrocession de prêts constitue un risque de crédit au niveau national et devait être gérée par la CAA. Le recueil de données dans ce domaine aidera à superviser ces emprunts rétrocedés.
- Des missions de suivi sur la mise au point d'une gestion financière nationale et régionale devront être menées. Les formateurs devront impérativement parler couramment français même si le pays est officiellement bilingue, car Yaoundé, la capitale, est à majorité francophone.
- Les questions concernant l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPPA) seront étudiées plus activement avec la Banque mondiale

#### 4.6 CAMEROUN : COOPERATION ENTRE LES ADMINISTRATIONS FISCALES ET DOUANIERES

---

##### Contexte et activité de l'AFC

---

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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Le classement « Doing Business » de la Banque mondiale classe le Cameroun en 181<sup>e</sup> position sur 189 pays pour ce qui est du prélèvement d'impôts (trois places de moins par rapport à 2014).

Le Cameroun a perçu environ 12 % de l'AT de l'AFC sur l'administration des recettes entre l'année fiscale 2012 et l'année fiscale 2015<sup>11</sup>, principalement sur l'administration des recettes à la *Direction générale des impôts* (DGI). L'AT s'est concentrée principalement sur la TVA, traitant du renforcement des capacités des auditeurs pour la collecte et la gestion d'informations, l'audit interne de la TVA, la prévision de la TVA et l'amélioration de la coopération entre les administrations fiscale et douanière du Cameroun pour améliorer la gestion de risque et lutter contre la fraude à la TVA.

Le dernier projet a été sélectionné comme étude de cas en tant qu'exemple d'une intervention ciblée et à court terme de l'AT de l'AFC.

---

<sup>9</sup> Cameroun 2014 : perspectives économiques en Afrique et site web des perspectives économiques en Afrique. Banque africaine de développement.

<sup>10</sup> Cameroun, article IV du rapport du FMI. Juillet 2014.

<sup>11</sup> Information du plan de travail de l'année fiscale 2015.

## Chaîne de résultats

Le graphique ci-dessous fournit une chaîne de résultats illustratifs du projet.



### Intrants et activités

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.

### Principaux extrants

Parmi les principaux extrants du projet figurent :

- le protocole d'accord entre les douanes du Cameroun et la DGI traitant des domaines de collaboration pour renforcer la gestion des risques et la lutte à la fraude.
- un plan d'action fiscal et douanier commun pour mettre en place les dispositions du protocole d'accord.

### Principales réalisations

La principale réalisation du projet devrait être la collecte accrue des recettes fiscales et douanières à la suite d'une gestion de risque renforcée et de la détection accrue des fraudes.

## Impact

Le projet, dans les limites des risques et hypothèses que l'on peut émettre, devrait déboucher sur une collecte de recettes améliorée au Cameroun.

## Dépendances et hypothèses

Une condition préalable importante pour parvenir à la réalisation du projet est d'obtenir l'appui sans réserve et la priorité donnée à ce sujet par les instances dirigeantes des institutions pour engager les ressources nécessaires et permettre la mise en œuvre du plan d'action. De plus, le projet compte sur des systèmes et processus efficaces au sein des douanes et des impôts pour collecter et analyser les informations nécessaires et les partager entre les institutions. Il doit y avoir la capacité nécessaire de personnel dans les deux institutions pour entreprendre efficacement les inspections communes envisagées et les suivis. L'administration fiscale du Cameroun figure dans les classements des plus corrompues d'Afrique et, à moins d'améliorer cette situation, il sera difficile d'atteindre les réalisations escomptées. De plus, la DGI affiche un piètre bilan pour ce qui est d'appliquer les conseils donnés précédemment par l'AFC, ce qui risque de contribuer à la non-application.<sup>12</sup>

## Évaluation reposant sur les critères du CAD

---

### Pertinence

- Le projet relève du cadre de l'AFC, cohérent avec le Document-programme, et il cherche à appuyer l'objectif du gouvernement du Cameroun consistant à renforcer les recettes fiscales et douanières.
- Le projet fait partie de l'AT de l'AFC dans son ensemble sur le renforcement de l'administration de TVA de la DGI.
- Il n'y avait aucun autre bailleur de fonds actif dans ce domaine durant la période à l'examen. Nous savons que l'Agence allemande de coopération internationale a été contactée en 2014 et qu'elle a convenu de financer le développement d'un système informatique qui permettra de vérifier les données fiscales et douanières. Un Conseiller résident informatique de l'Agence allemande de coopération internationale a déjà commencé le travail et coopère étroitement avec l'AFC.
- Nous avons été informés que l'AFC coordonne ses travaux étroitement avec le projet douanier JSA financé par le FMI.

### Efficacité

#### *Extrants*

- 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. Le protocole d'accord prend en charge le partage d'informations spécifiques entre la DGI et l'administration douanière, les visites d'inspection conjointes et la création de comités opérationnels et stratégiques conjoints.

#### *Réalisations*

- Les bénéficiaires d'AT ont indiqué que la collaboration entre la DGI et l'administration douanière a été essayée pendant une longue période et que l'engagement de l'AFC a été essentiel pour catalyser des actions concrètes.
- Le protocole d'accord a été accordé par la direction des administration fiscale et douanière et, au moment de l'évaluation, était en instance d'approbation ministérielle. Nous avons appris que le protocole d'accord avait été approuvé par le ministre en mai 2015, après un cycle final d'examen/de modifications mineures par les hauts responsables des impôts et des douanes. Outre l'AFC, l'approbation du ministre du protocole d'accord a été minutieusement suivie par l'Agence allemande de coopération internationale car elle avait été déterminée comme un « critère » pour une plus grande implication de la part de cette agence.

---

<sup>12</sup>Approches pour inverser la corruption de l'administration fiscale en Afrique. Solutions apportées par des experts d'U4. 25 juin 2014. <http://www.u4.no/publications/approaches-to-curbing-corruption-in-tax-administration-in-africa/downloadasset/3585>

- Il était trop tôt pour évaluer la mise en œuvre du plan d'action. Le personnel de la DGI a souligné, par exemple, que l'absence d'un système informatique efficace au sein de l'institution, et son incompatibilité avec le système de l'administration douanière sont susceptibles d'entraver un partage d'informations efficace. L'AFC a évalué le statut de mise en œuvre du plan d'action en avril 2015 et, outre la nomination du conseiller informatique de l'Agence allemande de coopération internationale, des progrès sont réalisés sur les principaux composants du plan d'action.

### Efficiences

- L'AFC a atteint des résultats significatifs dans la production d'extraits d'autant plus que les ressources déployées étaient relativement limitées.
- Le principal risque posé au projet réside dans sa mise en œuvre, étant donné les différences culturelles entre les administrations des impôts et des douanes et leur trajectoire marquée par une coopération interinstitutionnelle limitée. 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.

### Durabilité

- Étant donné le statut du projet, il est encore trop tôt pour évaluer la durabilité de ses réalisations.

### Impact

- L'impact potentiel du projet pourrait être considérable comme le souligne la section de 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.

### Principales conclusions

---

- Jusqu'à présent, les résultats du projet ont été positifs, le défi réside désormais dans la capacité à mettre en œuvre efficacement le protocole d'accord et le plan d'action approprié.
- L'approche adoptée par le conseiller résident, qui a fourni des directives sur des questions non techniques (« soft issues », plutôt sur les questions relationnelles) pour encourager la collaboration entre les deux institutions et sur des questions de mise en œuvre pratiques a été appréciée par les bénéficiaires d'AT et a permis de parvenir à un accord entre les deux institutions.
- Bien que ce soutien technique ait été apporté dans le cadre de l'appui de l'AFC à la DGI sur la TVA, le projet aurait été plus bénéfique s'il avait traité de la collaboration entre les taxes et les douanes sur un plus vaste éventail de sujets. L'AFC a souligné que tous les plans d'action ont été élaborés en commun et ont été validés par des hauts responsables (directeurs généraux ou directeurs généraux adjoints) des deux organisations. La prévention et la lutte contre la fraude à la TVA (un objectif commun des départements des impôts et des douanes) a été le premier objectif du programme d'AT de l'AFC, qui s'est ensuite étendu à d'autres questions liées à la douane (la lutte contre la contrebande, l'identification d'importateurs illégaux, le contrôle de comptes d'importateurs notamment).
- Le plus grand risque dans ces interventions à court terme est la non-application du plan d'action convenu. Les projets doivent être élaborés pour s'assurer que les ressources adéquates sont budgétisées dans le plan de travail pour un appui concret pendant la phase de mise en œuvre. L'AFC a souligné que les ressources d'AT de l'AFC attribuées aux projets dépassent les ressources moyennes attribuées aux pays de l'AFC/domaine d'AT. Il est important de noter que les ressources sont attribuées dans le cadre d'un projet d'AT couvrant une période de 24 à 36 mois.

## Recommandations

---

- L'AFC devrait élaborer des projets à court terme ou des sous-projets dans le cadre d'interventions plus vastes pour y inclure la mise en œuvre des recommandations de l'AT. Pour faciliter le processus, il faudra définir les réalisations pour de tels projets, d'un commun accord avec le bénéficiaire d'AT, et s'assurer que des ressources d'AT appropriées sont attribuées pour l'appui à la mise en œuvre. L'AFC a indiqué qu'elle procédait déjà ainsi.
- Dans les cas où les réalisations dépendent d'autres institutions jouant un rôle essentiel, l'AFC devrait étendre son AT à de telles institutions dans les limites de ses compétences ou chercher à s'assurer qu'une autre AT coordonnée est disponible.

## 5. SCORES PONDÉRÉS DES CRITÈRES DU CAD : ÉVALUATION DE 2009

Nous avons émis plusieurs réserves dans notre rapport initial pour ce qui est de fournir des cotes composites en appliquant des pondérations dans les différents critères du CAD. Plusieurs facteurs sont à l'origine de notre réticence : la subjectivité inhérente entraînant des pondérations relatives, les différentes pondérations relatives qui peuvent être appropriées pour différents types de projet (par exemple, les conseils juridiques et le renforcement des capacités) et les résultats pouvant être trompeurs si la performance de l'un des critères est très faible.

Néanmoins, pour pouvoir faire une comparaison avec les résultats précédents, nous avons appliqué les pondérations appliquées dans l'évaluation des AFRITAC 2009 pour parvenir à des notes pondérées. Ces pondérations sont liées aux :

- Critères du CAD : pertinence 32 % ; efficacité 28 % ; efficacité 22 % ; durabilité 18 %. Comme nous avons fourni différents scores pour les extrants et les réalisations, nous avons attribué des pondérations de 14 % à chacun de ces critères pour refléter la pondération de l'efficacité.
- Ressources attribuées aux domaines techniques individuels : Le budget alloué aux différents domaines techniques a été appliqué pour pondérer les résultats et arriver aux résultats du CRAT. Nous avons utilisé la totalité des semaines-personnes prévues pour chaque domaine technique jusqu'à l'année fiscale 2014 pour les pondérations relatives.

Domaines techniques							AFC
Critères du CAD :	Pondérations 2009	GFP	Supervision bancaire et stabilité financière	Administration des recettes	Gestion de la dette publique	Statistiques	Moyenne pondérée
<b>Semaines-personnes</b>		380	156	201	72	185	<b>994</b>
<b>Part par domaine technique</b>		38 %	16 %	20 %	7 %	19 %	<b>100 %</b>
Pertinence	32 %	3,8	3,2	3,4	3,4	3,5	<b>3,55</b>
Efficacité	22 %	3,4	2,5	2,7	3,0	2,8	<b>2,98</b>
Réalisations	14 %	3,3	2,3	2,6	3,0	2,6	<b>2,85</b>
Extrants	14 %	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	<b>3,71</b>
Durabilité	18 %	2,7	2,3	2,0	ND	2,1	<b>2,35</b>
<b>Score par domaine technique</b>		<b>3,44</b>	<b>2,83</b>	<b>2,91</b>	<b>3,34</b>	<b>3,00</b>	<b>3,10</b>
<b>Classement</b>		<b>Bon</b>	<b>Bon</b>	<b>Bon</b>	<b>Bon</b>	<b>Bon</b>	<b>Bon</b>

Note : il peut y avoir des variations en arrondissant les chiffres à une décimale inférieure.

Échelle de notation : Excellent : >3,5-4,0 ; bon : 2,5-3,5 ; modeste : 1,5-2,4 ; faible : 1-<1,5.

## 6. MISE EN PLACE DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION DE 2009

Non.	Recommandations	Statut
1.	<sup>13</sup> Au cours des négociations de la prochaine reconstitution des ressources financières, le Bureau de gestion de l'assistance technique (OTM) devrait plaider en faveur de l'apport de ressources additionnelles pour renforcer les ressources humaines et financières des AFRITAC et l'appui indispensable du siège, ainsi que la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation.	L'AFC disposait d'un budget de 18,9 millions de dollars américains durant la première phase. L'objectif pour la phase actuelle était de 49,6 millions de dollars américains. En réalité, à partir de décembre 2014, seuls 29,9 millions de dollars américains ont été reçus pour les raisons soulignées dans notre rapport.
2.	Les trois AFRITAC devraient adopter d'ici à la fin de l'année civile 2010, en concertation avec les départements prestataires d'AT, un plan triennal pour chaque domaine d'intervention et par pays, qui fixe les objectifs stratégiques et les résultats escomptés en matière de renforcement des capacités et qui fournit un cadre assorti d'indicateurs par rapport auxquels les progrès peuvent être mesurés.	Le cadre de la GAR avec les objectifs pour les différents domaines cibles de la phase actuelle de l'AFC fournit ce cadre.
3.	Tout en reconnaissant que les pays bénéficiaires doivent être aux commandes de la coordination avec les bailleurs de fonds, les trois AFRITAC doivent renforcer cette coordination ainsi que leurs stratégies de diffusion de l'information.	Notre examen révèle que la coordination des bailleurs de fonds a été renforcée depuis l'évaluation de 2009. L'AFC/le FMI sont aujourd'hui dotés d'une politique de diffusion explicite, même si elle doit encore répondre aux attentes de certains bailleurs de fonds et partenaires d'AT.
4.	Tous les AFRITAC, les comités d'orientation, les coordonnateurs du Centre, les conseillers résidents, ainsi que les départements prestataires d'AT et l'OTM doivent mener une réflexion stratégique sur les moyens de renforcer la pérennisation de l'AT. Il s'agira, entre autres choses, d'intensifier le suivi et d'accroître le financement pour appuyer la mise en œuvre des	Aucune stratégie explicite pour renforcer la pérennisation de l'AT n'a été mise au point. Comme le souligne notre rapport d'évaluation, dans les domaines sélectionnés, l'AFC coordonne ses travaux avec d'autres prestataires d'AT qui peuvent fournir une AT complémentaire et d'autres ressources qui s'adaptent davantage à une création de capacités durables.

<sup>13</sup>En mai 2012, l'OTM a été fusionné avec l'« Institut » du FMI pour former le nouvel Institut pour le développement des capacités.

Non.	Recommandations	Statut
	recommandations issues de l'AT. Durant ses travaux sur le terrain, l'équipe chargée de l'évaluation s'est plusieurs fois entendu dire par des responsables nationaux qu'ils souscrivaient aux recommandations de l'AT et souhaitaient les mettre en œuvre mais qu'ils ne disposaient pas des fonds nécessaires à cet effet.	
5.	Chaque AFRITAC devrait établir un plan indiquant comment il entend faciliter, par une approche régionale, l'élaboration des outils macroéconomiques relevant de son domaine de compétence qui sont nécessaires pour appuyer l'intégration et l'harmonisation régionales et présenter ce plan à son CO en 2010.	Aucune stratégie régionale au niveau du CRAT n'a été mise au point. Néanmoins, l'AFC a envisagé un grand programme régional dans chaque domaine technique comme l'indiquent les plans de travail. Il a entrepris aussi des initiatives pour renforcer la capacité régionale.
6.	<sup>14</sup> D'ici à la fin de l'exercice (2010), l'OTM devrait préparer un manuel définissant les procédures d'organisation, de gestion et d'administration des CRAT.	Un manuel du CRAT organisant les procédures organisationnelles, de gestion, de gouvernance et administratives a été finalisé par l'Institut pour le développement des capacités en avril 2015. Il est prévu d'en discuter lors de la retraite entre les directeurs de bureaux et le coordonnateur du CRAT en automne 2015 et il devrait s'agir d'un document flexible, devant être actualisé environ tous les six mois.
7.	Dans le cadre de la prochaine revue des CRAT, l'OTM devrait établir une « Vision décennale » pour les CRAT qui en décrit les conséquences stratégiques pour le FMI.	Cette recommandation n'a pas été mise en place.
8.	D'ici à fin 2009, les AFRITAC et l'OTM devraient élaborer des plans d'action formels précisant les ressources nécessaires et fixant des repères quantifiables pour la mise en œuvre des recommandations acceptées issues de l'évaluation et rendre compte de l'état d'avancement de leur application aux CO durant les exercices 2010 et 2011.	Nous croyons comprendre que certaines actualisations du statut ont été fournies sur la mise en œuvre des recommandations.

<sup>14</sup>L'exercice budgétaire du FMI va du 1er mai au 30 avril.

## 7. LISTE DES RÉUNIONS ET ENTRETIENS

SIÈGE DU FMI			
Department	Position	Name	
Département des partenariats mondiaux, Institut pour le développement des capacités	Chef adjoint de division	M. Holger Floerkemeier	
	Agente d'assistance technique (AT) senior	Mme Najet Tenoutit	
	Analyste du budget	Mme Nune Pambukhchyan	
	Agent senior du budget	M. Kojo Onumah	
	Chef adjoint de division	M. Simon Cauchi (téléphone)	
Département de formation, Institut pour le développement des capacités	Chef de division	M. Marc Quintyn	
Département de la stratégie et de l'évaluation, Institut pour le développement des capacités	Chef de division	M. Robert Powell	
	Économiste senior	Mme Hali Edison	
	Officier de projet senior	Mme Michael Filippello	
Département Afrique	Consultant	M. Robert Corker	
	Chef de division	M. Ricardo Velloso	
Département des finances publiques	Conseiller	M. Enrique Gelbard	
	Économiste senior	M. Patrick Fossat	
Département des statistiques	Conseiller AT	M. Benoit Taiclet	
	Directeur adjoint	M. Johannes Mueller	
	Chef de division, secteur réel	Mme Kimberley Zieschang	
	Chef adjointe de la division, division de gestion des ressources	Mme Wipada Soonthornsima	
	Chef adjoint de la division, division balance des paiements	M. Ethan Weisman	
	Assistante administrative senior	Mme Sophia Perera	
	Agente d'assistance technique, division de gestion des ressources	Mme Claudia Mariel	
	Agente d'assistance technique, division de gestion des ressources	Mme Caroline Dyer-Lock	
	Département des marchés capitaux et monétaires	Chef adjointe de la division, division d'AT	M. Karl Dreissen
		Spécialiste senior du secteur financier	M. Rachid Awad
Agente d'AT		Mme Brenda Sylvester	
Finances	Comptable	Mme Gaielle Latortue (téléphone)	
AFRITAC CENTRE			
Institution	Poste	Nom	
AFRITAC Centre	Coordonnateur du centre	M. Olivier Benon	
	Conseiller résident, Gestion des finances publiques	Mme Marie-Christine Uguen	
	Conseiller résident, Gestion des finances publiques	M. Abdoulaye Touré	
	Conseiller résident, Macro-budgétaire	M. Anthony Ramarozatovo	
	Conseiller résident, Supervision bancaire et stabilité financière	M. Jean-Francois Bouchard	
	Conseiller résident, Statistiques	M. Hubert Gbossa	
	Conseiller résident, Gestion de la dette publique	M. Chaker Soltani	
	Directeur de bureau	Mme Marie-Hélène Issembé	
	Assistante administrative	Mme Cecile Imoma	
	Assistante administrative	Mme Malyni Andzembé	
	Assistant administratif	M. Armel Houtsa	

Gabon		
Institution	Poste	Nom
COBAC	Secrétaire général adjoint	M. Halilou Yerima Boubakary
	Chef de département de la réglementation et des études	M. Lionel Beninga
Gouvernement de la République du Gabon	Chef de département du contrôle permanent	M. Ikori a Yombo
	Ministre du Budget et des Comptes publics	M. Christian Magnagna
	Ministre délégué au Budget	M. Marcellin Agaya
	Conseiller du ministre du Budget	M. Jean-Bosco Nzembi
Administration gabonaise :	Ministre de l'Économie	M. Régis Immongault Tatagani
	Conseiller du Ministre de l'Économie représentant du Gabon au CO	M. Rodrigue Bewotse Mauzzeze
	Directeur général adjoint du budget	M. Michel Tsamba
Agence allemande de coopération internationale/KFW France	Directeur de la performance, Chef de l'équipe projet BOP	M. Willy Mangala
	Chef d'équipe	M. Jean-Luc Matthey
Délégation de l'UE	Attachée de coopération	M. Dominique Granger Mme Vanessa de Sampaio e Melo
DUE Banque Africaine de développement		M. Matz Liljelfelt M. Ayachi
		M. Puthod
Cameroun		
Institution	Poste	Nom
Ministère des Finances	Sécretaire général	M. Urbain Noël Ebang Mve
	Conseiller, représentant du comité d'orientation de l'AFIC	M. Abdoulaye Hayatou
Comité technique	Président	M. Jean Tchoffo
Direction générale du Trésor	Directeur général	M. Silvester Moh Tangongho
	Directeur de la résorerie	M. Léonard Kobou Djongue
Caisse Autonome d'Amortissement	Directeur général, département de la dette Économiste	M. Dieudonné Evou Mekou Mme Line Enanga
Département fiscal	Directeur général	M. Modeste Mopa M. Nicolas Hiol
BEAC	Directeur central	M. Jacques Nsole
	Directeur, Département de la stabilité financière	M. Michel Dzombala
	Chef de la stabilité financière	Mme Arlette Belabout Otam
COBAC	Ancien conseiller résident	M. Patrick Leclerc
FMI	Représentante du résident Économiste	Mme Boriana Yontcheva M. Du Prince Tchakoté
	Économiste senior	M. Faustin Ange Koyasse
Bureau national de la Banque mondiale	Spécialiste senior du secteur financier	M. Alphonsus Nji Achomuna
	Spécialiste GFP	M. Kolie Ousmane M.
Bureau régional de l'Agence allemande de coopération internationale	Directeur	M. Andreas Kalk
Ambassade de France	Département économique	M. Daniel Lanes M. Romain Ragot
Projet de réforme GFP UU	Chef d'équipe	M. Martial Laurent

Direction générale du Trésor      Conseiller Technique (projet AfD)      M. Claude Rémondet

Burundi		
Institution	Poste	Nom
Banque centrale du Burundi	Gouverneur	M. Jean Ciza
	Premier Vice gouverneur	M. Melchior Wagara
	Conseiller du gouverneur	Mme Rose Kamariza
	Chef du département de la supervision bancaire et de la stabilité financière	M. Emmanuel Niyonkuru
	Chef adjoint de la supervision bancaire	M. Medard Ntindekure
	Chef du contrôle permanent	Mme Claire Hatungimana
	Responsable de l'informatisation de SBS	Mme Spes-Caritas Nihasiagye
	Chef du département informatique	M. Emmanuel
	Chef adjoint du département informatique	M. Bernard Ndayiziga
	Chef des systèmes de paiements	M. Jean-Bosco
Association des banques du Burundi	Secrétaire exécutif	M. Boaz Nimpe
Interbank	Administrateur directeur général	M. Calixte Mutabazi
Ecobank	Directeur du Trésor	M. El Hadji Mamadou Faye
	Directeur de la gestion de risques	M. Deo Bukobero
FMI	Représentant résident	M. Prosper Youm
Banque mondiale	Représentant résident	M. Rachidi Raji
SFI	Représentante nationale	Mme Oulimata Sarr
USAID	Représentante nationale	Mme Victoria Gellis
AFD	Agente de programme	Mme Rebecca Robinson
	Officier de projet	Mme Camille Tollier

République du Congo		
Institution	Poste	Nom
Gouvernement de la République du Congo	Directeur du cabinet du ministre de l'économie, des finances, du plan, du portefeuille public et de l'intégration (MEFPPPI)	M. Jean Raymond Dirat
	Conseiller administratif et juridique du ministre (MEFPPPI) Représentant du Congo au CO	M. Ferdinand Likoula
	Conseiller trésor et comptabilité publique (MEFPPPI)	M. Jean Noel Ngoulou
	Conseiller budget (MEFPPPI)	M. Hilaire Mavoungou
	Conseillère aux relations financières internationales (MEFPPPI)	Mme Ompolo-Enouany
Direction générale du budget	Directeur général du budget	M. Nicolas Okanzi
	Directeur de la prévision (DGB)	M. Jean Claude Iwanda
	Directeur administration et finances (DGB)	M. Bruno Olingo
	Directeur de la régulation (DGB)	M. Dominique Akqua
	Directeur de la solde (DGB)	M. Theodore Assounga
	Directeur des comptes (DGB)	M. Vincent Roselli
Ministère de l'Énergie et de l'Hydraulique	Directeur études et planification (DEP), responsable de l'équipe de suivi de la réforme BP	M. Serge Owonda
	Directeur général de l'hydraulique, membre de l'équipe de suivi	M. Nicolas Labarre
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation	Conseiller du ministre pour l'énergie, idem	M. Geoffroy Gankooe Dzon
	DEP sécurité, responsable de l'équipe de suivi	M. Georges Nzenzeke
	DEP aménagement du territoire, membre de l'équipe de suivi	M. Laurent Pambou
	Directeur finance et moyens police, idem	M. Serge Ondongo
Délégation de l'UE	Directeur finance moyens sécurité civile, idem	M. Jean Jacques Eleuga
	Directeur finance moyens inspection générale, idem	M. Arsene Kissa Mbani
	Attaché chargé d'aide et coopération	Mme Cristina Mosneaga

Ambassade de France

Attachée de coopération

Mme Dominique Anouilh

Conseiller économique, chef du service économique

M. Michel Dhé

Banque mondiale

Économiste du bureau local

M. Etaki Wa Dzon