
Centre régional d'assistance technique du FMI (AFRITAC de l'Ouest)

Evaluation indépendante de mi-
parcours (Phase III: Octobre 2009
jusqu'à présent)

Résumé analytique
23 avril 2013

Consultants

Robert Woodbridge
Subhrendu Chatterji
Pierre Bougerol
Andre Ryba
Enrique Cosio-Pascal
Pablo Lo Moro

RESUME ANALYTIQUE

Vue d'ensemble

Les résultats globaux de l'évaluation sont très positifs, avec une mention *Excellent* pour le critère de pertinence et des mentions *Bien* pour tous les autres critères de qualification. L'AFRITAC de l'Ouest ('AFW') a accompli beaucoup durant sa Phase III, et ceci dans un contexte particulièrement difficile : le Centre a fait face à un déficit de financement important (par rapport aux plans initiaux), ainsi qu'à des perturbations importantes de ses activités en raison des conflits dans plusieurs pays de la région. Les responsables de haut niveau des pays et des organisations régionales se sont clairement impliqués. Les collaborations et consultations avec les autres fournisseurs d'assistance technique ('AT') dans la région ont été fréquentes. Les systèmes de travail fonctionnent bien, guidés par la stratégie à moyen terme du Département Afrique du FMI. Les activités du Centre sont combinées à des évaluations diagnostiques et au support technique apporté par les départements du FMI en charge de l'AT ; s'y ajoutent des consultations auprès des pays membres afin de déterminer leurs besoins en AT. Ce travail en équipe a permis au Centre d'élaborer une série de projets d'AT d'une haute pertinence.

Notre enquête auprès des bénéficiaires de l'AT a donné des très bons feedback sur la qualité des conseils, sur les résultats, sur la rapidité de réaction et sur l'approche de partenariat du FMI. A ce stade, les principales réalisations mesurables se situent au niveau des produits ; il est probable, à quelques exceptions près, que quelques années seront encore nécessaires pour mesurer les réalisations à moyen et à long terme et la pérennité de l'AT. Néanmoins, nous croyons que la direction prise est la bonne.

Nous reconnaissons que l'AFW a adopté la Gestion Axée sur les Résultats ('GAR') de façon active, et qu'il a été le premier Centre régional d'assistance technique ('CRAT') à lancer des cadres logiques pour les projets pluriannuels. Nous avons formulé une série de suggestions pour l'amélioration de la GAR, et en particulier sur le renforcement de la formulation des projets et des programmes et leur suivi-évaluation pour produire des résultats positifs et quantifiables au niveau des réalisations. De plus, nous avons proposé des recommandations concernant la stratégie, les opérations et la gouvernance que le FMI et le Comité d'orientation de l'AFW pourraient considérer.

Le but de l'évaluation et le résumé de la méthodologie d'évaluation

Le but de l'évaluation est de déterminer dans quelle mesure :

- l'AFW atteint ses objectifs de manière efficiente et efficace, et
- l'AT et la formation fournies par le Centre sont pérennes.

Etant donné que le Centre fonctionne depuis neuf ans, les Termes de Référence de l'évaluation ('TdR') demandent de prêter une attention particulière à l'examen de la mesure dans laquelle l'AFW a capitalisé l'expérience des cycles pluriannuels passés, et si les résultats issus des phases précédentes ont été pris en compte dans la phase actuelle.

L'Evaluation a été réalisée moyennant:

- L'exploitation de la documentation disponible relative à neuf projets d'AT, y compris cinq études de cas qui ont requis des visites directes dans les pays (Burkina Faso, Guinée, Mauritanie, Bénin et Sénégal). Les domaines techniques couverts étaient les suivants: deux projets sur l'administration fiscale; deux sur la gestion des finances publiques

(‘GFP’)¹; quatre sur la gestion de la dette et la supervision du secteur financier²; et un projet sur les statistiques du secteur réel.³

- L’exploitation de la documentation disponible relative à sept ateliers organisés ou financés par l’AFW.
- Des entretiens avec le Département Afrique (‘AFR’) du FMI, et les départements techniques, tels que les finances, l’Institut pour le Développement des Capacités et le bureau de gestion de l’Assistance Technique à Washington ; ces entretiens concernaient la stratégie de l’AFW, son fonctionnement, sa gouvernance et la coordination entre le Centre et le siège du FMI.
- L’exploitation des rapports au Comité d’Orientation de l’AFW (‘CO’).
- L’exploitation des rapports internes de l’AFW ainsi que d’autres rapports pertinents du FMI.
- Une mission à Abidjan, afin de discuter la stratégie, le fonctionnement, les opérations et les interventions de l’AT avec le Coordonnateur du Centre (‘CC’), les Conseillers résidents (‘CR’) et le personnel du bureau.
- Des enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires des projets sous-revue, les participants aux ateliers de formation sélectionnés et les membres du CO.
- Des missions au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d’Ivoire, en Guinée, en Mauritanie et au Sénégal, ayant pour but la recherche d’opinions des parties concernées sur les trois études de cas sélectionnées.
- La formulation des conclusions sur les enseignements à tirer et les recommandations pour le futur.
- La rédaction et la finalisation du rapport.

Historique et contexte

L’AFRITAC de l’Ouest fait partie d’un groupe de neuf CRAT qui fournissent de l’AT à des pays membres appartenant à une région spécifique et ayant souvent des besoins communs. Cette assistance est complémentaire à celle du siège du FMI et bénéficie du soutien de bailleurs de fonds externes. L’AFW a été le quatrième RTAC créé (en 2003, peu après le lancement de l’AFRITAC de l’Est qui a eu lieu à la fin de 2002). Il existe désormais cinq « AFRITACS » qui couvrent la totalité des régions de l’Afrique subsaharienne.

Tout comme les autres CRAT, l’AFW est un fonds financé par plusieurs bailleurs de fonds et géré par le FMI, sur la base d’engagements de financement pour un total de 38,4 millions de dollars américains. Ces engagements émanent de la Banque Africaine du Développement (BAD), de l’Australie, du Canada, de la Banque Européenne d’Investissement, de la Commission européenne, de la France, de l’Allemagne, de l’Italie, du Koweït, du Luxembourg, des Pays Bas et de la Suisse. Cinq sur dix pays membres se sont aussi engagés à contribuer, notamment le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, le Mali et le Togo.

Dix pays sont membres de l’AFRITAC de l’Ouest : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d’Ivoire, la Guinée-Bissau, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Togo. Tous ces pays disposent de Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Une dimension importante de la stratégie de l’AFW est de fournir de l’AT contribuant au renforcement des efforts d’intégration et d’harmonisation régionale. Il y a une tendance générale vers une plus grande intégration économique régionale et une dynamique plus forte d’harmonisation régionale des normes et des pratiques, même si le rythme d’avancement varie selon les secteurs.

Différentes organisations régionales ont été mises en place afin de poursuivre des buts à un niveau régional, en particulier l’Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) qui mène une partie importante des efforts d’intégration parmi les membres de l’AFW et qui établit des critères de convergence (par exemple dans la GFP) et la Banque Centrale pour

¹ Département des finances publiques.

² Département des marchés monétaires et de capitaux.

³ Département des statistiques.

les Etats de l'Afrique de l'Ouest ('BCEAO'), la banque centrale couvrant les pays de l'UEMOA. Le franc CFA est la monnaie régionale commune. La Guinée et la Mauritanie ne font pas partie de la zone franc CFA et ne sont pas membres de l'UEMOA. Cette dernière et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ('CEDEAO') ont mis en place un système de collaboration, en coordonnant leurs politiques macro-économiques, ainsi que leur plans pour la libéralisation des échanges commerciaux. En sus des membres de l'UEMOA, les autres membres de la CEDEAO sont le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigéria et le Sierra Leone. Il existe également des plans pour établir un AFW II afin de fournir de l'AT aux autres membres de la CEDEAO qui ne sont pas des membres de l'UEMOA.

L'évolution des activités de l'AFW depuis 2003

L'AFW est désormais dans sa troisième phase d'opérations. La Phase I (2003-2006) a été établie initialement comme une initiative pilote avec une durée de trois ans et un budget d'environ 11 millions de dollars américains, fonds qui ont été dépensés à raison de trois millions de dollars américains par an (légèrement en dessous des prévisions). L'AT a été fournie d'une façon globalement équilibrée entre les domaines techniques suivants : GFP, gestion de la dette, supervision, douanes, administration fiscale et statistiques du secteur réel. Il y a eu également peu de différences dans la distribution entre les pays. L'évaluation à mi-parcours du programme a été positive. Les recommandations portaient notamment sur la démultiplication du temps de travail des conseillers résidents ('CR') au travers de l'utilisation plus intensive des experts de court terme ('ECT'), ainsi que sur une plus grande attention au renforcement des capacités à long terme.

La Phase II (2006-9) a été lancée avec un budget similaire, s'élevant à quelques 11.5 millions de dollars américains, qui ont été dépensés à raison de près de 3.4 millions de dollars américains par année, mais avec une tendance à la hausse. Il n'y a pas eu d'amélioration (en fait, il s'agit plutôt d'une détérioration) dans le recours aux services d'ECT de la part des CR. En même temps l'AT a principalement bénéficié au Mali (le siège du bureau de l'AFW), avec 53 pourcent. A l'autre extrême, le Sénégal et la Mauritanie ont reçu respectivement moins de 0,3 pourcent.⁴ La distribution par domaine technique est restée globalement équilibrée, sauf pour la GFP qui représente 22 pourcent ; l'axe retenu pour le domaine de la supervision financière a été la micro-finance, principalement en Guinée. L'évaluation indépendante a été de nouveau positive. Elle a formulé des recommandations fortes afin que les pays membres améliorent les capacités d'absorption des institutions bénéficiaires de l'AT et que l'AFW mette l'accent sur le renforcement des capacités à long terme.

Dans le contexte d'une tendance à la hausse dans les déboursements de fonds pour l'AT, la durée du programme a été étendue à cinq ans pour la Phase III (2010-14), avec un budget cible de 51.4 millions de dollars américains, soit le triple du budget précédent sur une base annuelle. Cette cible de financement s'est révélée trop ambitieuse et les engagements des bailleurs de fonds n'ont atteint que les 38.4 millions de dollars américains en 2012 (dont la contribution de la Commission européenne représente un tiers).

La fourniture d'AT a été moins importante que prévu durant les trois premières années, ce en raison du déficit de financement et des conflits dans plusieurs pays de la région, les événements à Bamako précipitant la relocalisation des bureaux de l'AFW à Abidjan en 2012. Les dépenses budgétisées d'AT (CR plus ECT) n'ont été sous-exécutées que de 15 pourcent pendant la période 2011-12, la plupart des coupes ayant été réalisées dans les lignes budgétaires du support technique, de la gestion des projets, des missions de diagnostic et des séminaires régionaux. Le volume d'AT fourni par les ECT en comparaison de celui des CR s'est amélioré, bien que le ratio soit resté largement en dessous des valeurs cibles initiales. Depuis 2010, l'AFW a introduit et budgété des projets pluriannuels en réponse aux recommandations antérieures concernant la nécessité du renforcement des capacités à long terme. Dans ce domaine, l'AFW a pris les devants vis à vis des autres CRAT. La supervision de la micro-finance a été arrêtée, et s'y est substituée le renforcement de la supervision du secteur bancaire, surtout dans les deux pays non-membres de l'UEMOA, la Guinée et la Mauritanie.

⁴ Note du traducteur : cette répartition très déséquilibrée est infirmée par les données historiques disponibles au centre.

Le tableau qui suit résume les caractéristiques de chacune des trois phases de l'AFW :

Caractéristique	Phase I	Phase II	Phase III
Etendue de l'AT par pays	De 9 à 16% (GNB : 16%)	Jusqu' à 53.6% (MLI 53.6%; SEN & MRT 0.1-0.3%)	De 8 à 11% (GIN 11% CIV, MLI & MRT)
Proportion de l'AT sur la GFP	20%	22%	27%
Nombre de conseillers résidents	6	7	8
Budget opérationnel de l'AFW par an	3.6 millions d'US\$	3.8 millions d'US\$	5.9 millions d'US\$
Budget dans le Document de programme de 2009			8 millions d'US\$ p. a.
Dépense moyenne actuelle de l'AFW par an	3.1 millions d'US\$	3.8 millions d'US\$	3.8 millions d'US\$
Proportion de temps de CR par rapport aux ECT	1.5:1 (2003-4)	2.9:1	2.6:1
Durée	3 ans	3 ans	5 ans

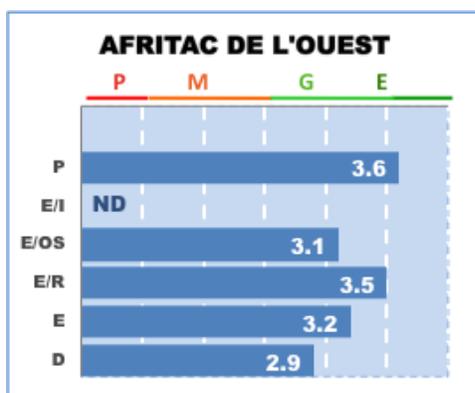
Caractéristiques et tendances économiques et politiques

La plupart des pays de la région ont enregistré des conflits à un moment donné durant les deux dernières décades ; ceci peut expliquer pourquoi certains ont été classifiés comme des pays « fragiles ». Le FMI considère comme une de ses priorités l'assistance technique aux États fragiles ou bien sortant d'un conflit. Des dix membres de l'AFW, le Brookings Institution considère seulement le Bénin et le Sénégal comme étant « non fragiles ».

Les économies de la majorité des membres de l'AFW dépendent très fortement de l'agriculture (qui représente souvent plus d'un tiers de la valeur ajoutée) et, à l'exception de la Guinée et de la Mauritanie, ces états n'ont pas un secteur minier important. Le PBI par habitant varie fortement, de quelques 350 dollars américains au Niger à approximativement 1'200 au Sénégal et en Côte d'Ivoire. La moyenne pour l'Afrique Subsaharienne ('ASS'), qui est fortement influencée par l'Afrique du Sud, est de 1'450 dollars américains.

Depuis 2003, la croissance du PIB a été plutôt acceptable au niveau régional, malgré les conflits dans plusieurs pays ; pour six des dix membres, elle est proche de la moyenne ASS. Les recettes des gouvernements ont aussi augmenté sensiblement durant la décennie passée, souvent parallèlement à ou légèrement plus que le taux de croissance du PIB (pour huit pays sur dix). Il y a eu également des améliorations modestes dans les indicateurs de gouvernance tels que l'État de droit, l'efficacité du gouvernement et la corruption.

Les résultats de l'AFW au niveau global



Les résultats de l'évaluation au niveau global de l'AFW sont résumés ci-dessous. Ils sont très positifs, à notre avis, particulièrement en raison du déficit de financement et des perturbations causées par le déménagement précipité en milieu d'année 2012. Beaucoup de projets (presque la moitié du portefeuille d'activités en incluant l'AT en statistiques) ont une durée pluriannuelle. Ces derniers ont une plus grande probabilité d'aboutir à des résultats dans le moyen terme. Tous les neuf projets pour lesquels nous avons réalisé des études de cas ou exploité la documentation disponible, sont des projets pluriannuels.

Nous admettons qu'il y a des raisons importantes pour exécuter des projets ponctuels. Néanmoins, les réalisations (*outcomes*) de ces derniers sont par nature plus difficiles à évaluer : certains d'entre eux sont des missions diagnostiques nécessaires à la conduite de projets de suivi ; d'autres produisent des résultats concrets mais ils doivent être suivis par un autre projet ponctuel, ou bien ils jouent un rôle catalytique pour la

mise en place d'autres projets à plus long terme. Nous avons croisé les opinions obtenues d'un certain nombre de sources, afin de trianguler, estimer et vérifier nos notes d'évaluation. Nous avons utilisé des sources primaires et secondaires d'information, dont:

- Des notes consolidées pour les projets d'AT à long terme de l'AFW, pour lesquelles nous avons mené des études de cas ou des analyses s'appuyant sur la documentation du projet, avec une pondération 60/40 pour les études de cas, car elles proposent une analyse plus approfondie, basée sur des visites sur le terrain ;
- Une révision et une analyse de tous les projets dans le portefeuille de l'AFW depuis novembre 2009 et jusqu'en avril 2012. Ces projets ont été revus et classifiés selon les catégories mentionnées ci-dessus ;
- Des notes d'auto-évaluation de la part des CR de l'AFW pour l'année fiscale ('AF') se terminant en avril 2012; et
- Les résultats de trois enquêtes menées au cours de l'évaluation (notamment sur les projets d'AT, les ateliers de formation, ainsi qu'auprès des membres du CO).

Etudes de cas, analyses de projets s'appuyant sur la documentation disponible et évaluation globale du Centre

Nous avons catégorisé les missions en différents types afin d'élaborer une perspective de l'ensemble du portefeuille de l'AT de l'AFW:

- Evaluations, relevés, analyses & diagnostics et les stratégies et plans d'action qui en résultent (dont certains donnent une base à des projets d'AT pluriannuels du Centre);
- Activités structurées de formation au niveau national et régional;
- Soutien au renforcement des capacités sur des domaines techniques concernant les statistiques;
- Interventions à court terme, *ad hoc*, et spécialisées; et
- Projets pluriannuels.

Globalement, nous nous attendons à des résultats moindres des missions diagnostiques (à la différence des projets d'AT bâtis sur ces diagnostics). La formation en soi doit amener à un renforcement durable des capacités, mais nous estimons a priori que les projets d'AT renforcent plus durablement les capacités. Parmi ces derniers, les projets à long-terme sont supposés induire un renforcement plus important des capacités.

19 pourcent des projets à court terme couvrent un diagnostic et/ou une formulation de plans ou de stratégies. Il n'y aurait pas une grande utilité à les examiner au delà de l'acceptation ou du refus de ces plans ou de leurs recommandations. Dans la plupart des cas ils sont généralement des précurseurs à des projets de renforcement de capacité.

Environ 26 pourcent du portefeuille était de l'AT de court terme apparemment sans relation avec les projets pluriannuels. Beaucoup parmi ces 26 pourcent étaient des initiatives ponctuelles, par exemple de l'AT sur le recouvrement des impôts au Burkina Faso, un manuel de procédures fiscales en Côte d'Ivoire, une base de données sur la dette en Guinée, la restructuration d'une banque de logement au Mali, une étude en ressources humaines en Mauritanie⁵, l'amélioration de la comptabilité publique au Togo, et la structure organisationnelle de la Direction des impôts en Guinée Bissau. En général, nous nous attendons à ce que ces interventions de court terme produisent un effet direct moindre que celui des projets d'AT à long terme.

Des notes d'auto-évaluation

⁵ Note du traducteur : probablement sur la gestion des ressources humaines aux douanes mauritaniennes

Les notes d'auto-évaluation (sur une échelle à cinq points) ont été fortes: Notre appréciation des neuf études des cas et évaluations des projets sur la base d'une révision de la documentation disponible n'a pas été très différente. Il n'y pas eu d'auto-évaluations pour la GFP.

Domaine technique	Note d'auto-évaluation	Ajustement à un adjectif d'évaluation	Avis de l'évaluateur pour les études de cas et les révisions des projets
Dettes	2.7	Modeste	Modeste
Administration douanière	3.6	Bon	Bon
Statistiques	4.4	Excellent	Bon
Supervision du secteur bancaire	4.2	Bon	Bon
Administration fiscale	4.9	Excellent	Excellent

Résultats des enquêtes

Les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT doivent être considérés avec précaution car ce sondage a reçu un faible taux de réponse. Les résultats qui sont parvenus indiquent un fort consensus sur la clarté et la faisabilité des conseils ; Les résultats tangibles apparaissent perceptibles (ce qui est fort probable parce que la plupart des réponses concernent le projet de soutien aux directions des moyennes entreprises des administrations fiscales). Toutes les réponses s'accordent sur le fait que l'AFW joue un rôle important pour le soutien de l'intégration et de l'harmonisation régionales. Les membres du CO considèrent dans leurs réponses à l'enquête que le travail du Centre est pertinent et de bonne qualité. Les réponses à l'enquête sur les ateliers indiquent que les formations ont été développées à un niveau approprié et qu'elles ont rassemblé des participants d'un profil adéquat. Ces formations ont été perçues comme étant utiles pour les activités professionnelles des participants. Dans 98 pourcent des réponses, les participants déclaraient être très satisfaits par la qualité de la formation. Bien que les réponses au sondage ne se soient pas centrées sur la clarté et la qualité des résultats et des produits, il ne s'en dégage aucune indication particulière pouvant affecter négativement les notes des évaluateurs.

Résultats des études de cas et de l'analyse des projets à travers l'exploitation de la documentation disponible

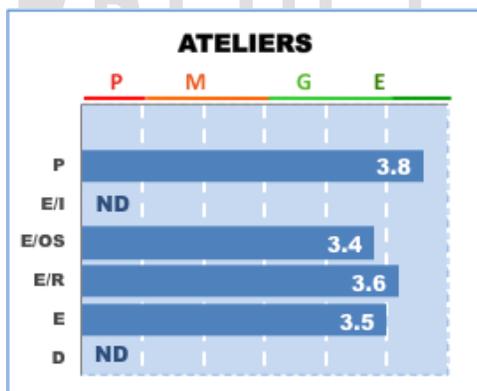
Le tableau ci-dessous résume les notes que nous avons octroyées à chaque projet. Ces résultats contribuent à notre appréciation générale du centre. Le but de la sélection des neuf projets pour une revue approfondie était d'assurer une couverture globale des différents domaines techniques, notamment l'administration fiscale et douanière, la GFP, les opérations monétaires, la supervision du secteur bancaire, et les statistiques.

Résumé des notes de l'évaluation de projets d'AT						
Pays	Projet	Pertinence	Efficacité		Efficience	Durabilité
			Objectifs	Résultats		
Études de Cas						
Burkina Faso/UEMOA	Budgétisation par programme (PFM)	E	B	E	B	B
Guinée	Renforcement de la supervision bancaire	B	B	E	B	B
Mauritanie	Renforcement de la supervision bancaire	E	E	E	E	B
Bénin	Gestion de la dette publique	E	ND	B	B	B
Sénégal	Gestion de la dette publique	B	B	B	B	B
Révisions par recherches depuis le bureau						
Sénégal	Administration douanière	E	E	E	B	B
Région, sauf MLI, GIN & GNB	Unités de moyennes entreprises	E	B	E	B	B
Côte d'Ivoire	Gestion des paiements publiques	E	ND	B	B	B
Togo	Statistiques du secteur réel	E	B	B	B	B

Plusieurs projets sélectionnés ont aussi une dimension régionale. Ils sont exécutés dans plusieurs (ou bien tous) les pays membres (par exemple, l'initiative de soutien aux statistiques du secteur réel au Togo est généralement représentative des projets similaires dans la région). Les projets choisis représentaient des initiatives pilotes (comme par exemple le projet d'appui à la gestion des paiements à la masse salariale de l'Etat en Côte d'Ivoire, qui pourrait être répliqué, après des adaptations, à d'autres pays, et couvre un critère de convergence de l'UEMOA). Le modèle de l'AFW est particulièrement bien adapté pour une approche régionale, étant donné sa situation géographique et le fait que l'équipe de CR est capable de maintenir une communication étroite avec leurs contreparties dans les administrations concernées. Le modèle est également adapté pour fournir une AT de façon soutenue dans des domaines techniquement difficiles, tels que les administrations fiscales et douanières, car les CR (appuyés par des ECT) sont capables de maintenir la dynamique des réformes et de répondre rapidement à toute requête.

Certains projets pour certains pays ont des plus fortes probabilités d'atteindre des réalisations mesurables. Les rapports au CO de l'AFW ont synthétisé une partie des cas à succès, tels que la mise en œuvre et le test des systèmes d'analyse de risques douaniers au Sénégal, les directions des moyennes entreprises dans plusieurs administrations fiscales (y compris le Burkina Faso, où l'objectif de 10 pourcent des recettes fiscales provenant de la DME a été atteint), des améliorations dans la gestion des dépenses salariales de l'État au Sénégal, ainsi qu'un projet pilote pour l'exécution de la budgétisation par programmes, commençant au Burkina Faso, et déjà implanté au sein de neuf ministères. Cependant, l'évaluation des réalisations de ces projets doit se contenter d'apprécier la « trajectoire ». Le progrès doit encore être soutenu. Ces études nous ont donné des informations ayant permis de formuler nos recommandations (dans la section 11 de ce rapport).

Evaluation des résultats des ateliers de formation



Durant les années fiscales 2010-2012, l'AFW a organisé 16 ateliers ayant formé plus de 400 participants (ce qui représente une moyenne de près de 25 participants par séminaire).⁶ Le coût total de ces événements a été de 445.000 dollars américains pour l'année fiscale 2011 et 320.000 dollars américains pour l'AF 2012.

Durant l'AF 2012, la proportion des ressources totales du programme dépensée dans des ateliers et séminaires par l'AFW se trouve près de la médiane de tous les CRAT, mais significativement en dessous des chiffres des autres centres que nous avons évalués : l'AFRITAC de l'Est avec 13,9 pourcent et le CAPTAC-RD avec 11,1 pourcent. Malgré le déménagement du bureau de l'AFW mi-2012, le rythme de la mise en œuvre s'est accéléré dans l'AF 2013, avec 248.000 dollars américains déjà dépensés au 31 octobre 2012.

Notre sondage auprès des participants aux ateliers a donné des notes très élevées pour la qualité et le contenu des formations. La plupart des répondants ont été très satisfaits et déclaraient que les bénéfices principaux obtenus se trouvaient dans une amélioration de leur connaissance technique ainsi que de leur connaissance des meilleures pratiques internationales.

Nous avons analysé sept ateliers en détail : respectivement un pour les douanes, la taxation, les statistiques macroéconomiques et la supervision bancaire, ainsi que trois dans le domaine de la GFP. Notre revue des différents documents et rapports internes de l'AFW, des agendas et évaluations des ateliers, des budgets, etc. suggère que les formations ont été bien structurées et qu'elles sont exécutées de manière efficace, avec des agendas ciblés, tout en

⁶ De l'information sur le nombre de participants à chaque atelier n'étant pas disponible, nous avons fait une estimation.

transmettant des connaissances de haute qualité aux participants. Il est difficile de comparer les notes des participants pour les différents aspects des ateliers en l'absence d'une standardisation de la notation.

Une partie des réponses au sondage indique des possibles domaines pour l'amélioration dans la conception et la mise en œuvre des ateliers. Par exemple, 60 pourcent des répondants considèrent que les cours devaient être plus longs, en particulier en ce qui concerne l'administration fiscale (86 pourcent) et la planification des besoins de trésorerie. 58 pourcent estimaient que les ateliers devraient se consacrer partiellement à la formulation des plans d'actions, particulièrement dans les domaines de l'émission d'obligations et, de nouveau de la gestion de la trésorerie. Presque sept sur dix ont déclaré que leurs organisations n'ont pas pu mettre en œuvre plus de la moitié des enseignements tirés lors de l'atelier de formation, partiellement en raison des limitations de ressources ainsi que de la dépendance des actions d'autres parties concernées.

Ces résultats soulignent les difficultés de s'appuyer seulement sur des ateliers pour mettre en œuvre des recommandations d'AT. Le sondage montre également le besoin de cibler des décideurs afin de développer un consensus de haut niveau par rapport au processus de réforme qui peut être mené sur la base des connaissances acquises par les participants aux ateliers et avec le soutien de l'AT.

Evaluation de la stratégie de l'AFW

Aperçu de la stratégie de l'AFW

La stratégie de la Phase II de l'AFW est décrite dans le document de programme. Elle consiste globalement à poursuivre le travail engagé lors des Phases I et II, mais avec des ressources plus importantes et pour une durée de cinq ans, et non trois. Cette orientation stratégique se dégage de l'évaluation de 2009, qui a recommandé de mettre l'accent sur le renforcement des capacités à long-terme. L'impact stratégique global de la contribution de l'AFW a été résumé dans le cadre logique du programme : « une analyse améliorée et des politiques exécutées efficacement dans les domaines macro-économique, fiscal, monétaire, financier, des statistiques, ainsi qu'un cadre légal et réglementaire afin de contribuer activement, y compris au niveau régional, à la réduction de la pauvreté et à l'accélération de la croissance; le tout coordonné avec les pays, les bailleurs de fonds, et d'autres fournisseurs d'AT. »

Les indicateurs de haut niveau pour chaque domaine technique comprennent le ratio des recettes sur le PIB (administration fiscale et douanière), l'augmentation de la dépense publique dans le cadre des normes PEFA (GFP), une augmentation de la conformité avec les principes fondamentaux de Bâle (Supervision bancaire), ainsi qu'une amélioration de la qualité des systèmes statistiques. Les moyens de vérification cités sont par exemple les rapports du FMI et de la Banque mondiale.

Le document de programme explique que l'AFW continuera à :

- Renforcer les administrations douanières et fiscales, en tant que priorité principale, afin de contribuer à une augmentation des recettes fiscales, et de faciliter l'élimination des appuis budgétaires des bailleurs de fonds ;
- Rester actif dans la GFP, en collaboration avec la Banque mondiale, la BAD et d'autres fournisseurs d'AT ;
- Renforcer les capacités de gestion de la dette, particulièrement pour des pays qui ne sont pas encore parvenus au point d'achèvement de l'initiative PPTE ;
- Renforcer la supervision des banques, la réglementation prudentielle (ayant déjà arrêté le travail dans le cadre de la supervision de la micro-finance) ;
- Développer les capacités pour la compilation et la dissémination des statistiques ; et
- Faciliter une plateforme pour l'intégration et l'harmonisation régionale.

L'AFW joue un rôle important dans le contexte d'une stratégie du FMI visant à fournir de l'AT à la demande de ses pays membres. Le FMI réalise des diagnostics et fournit une AT stratégique depuis son siège (un cadre à moyen terme du Département Afrique, ainsi que des stratégies techniques de la part des départements d'AT). L'AFW déploie généralement de l'expertise locale ou bien régionale pour aider au renforcement des capacités sur le terrain. Aidé par le siège du FMI, l'AFW a géré un travail bien ciblé dans chaque pays (par exemple, les priorités dans la supervision bancaire en Guinée et en Mauritanie), mais aussi au niveau régional au travers d'une coopération avec des entités telles que l'UEMOA et la BAD. L'AFW a développé une bonne réputation en tant qu'organisation efficace avec un très bon fonctionnement, et dont les autorités de chaque pays se sont appropriées les activités.

L'AFW a été un pionnier, parmi les autres CRAT, dans le développement, planification et suivi de projets pluriannuels afin de renforcer des capacités à long terme. A cette fin, l'AFW a développé des cadres logiques; le centre dédie une section complète de ses rapports au CO sur les résultats atteints. Nous pensons que cette approche a été une manière efficace pour avancer vers les objectifs stratégiques du centre. En même temps, l'AFW a retenu la flexibilité de répondre à des demandes d'AT spécifiques de la part de ses membres, fréquemment au travers d'intervention de plus court terme.

Le rôle du CR est une modalité unique de l'AFW et des autres CRAT. Il y a des conseillers à long-terme établis dans différents domaines techniques et dans différents pays de la région, employés par le FMI, la Banque Mondiale ou d'autres organisations. Néanmoins, ces conseillers ont tendance à s'encrer dans un domaine technique ou un pays spécifique. Le rôle du conseiller résident à long terme est souvent non approprié pour certains types de projets d'AT en raison d'une diversité de facteurs qui comprennent la capacité d'absorption du bénéficiaire. Les CR de l'AFW interviennent à des intervalles appropriés au projet, et peuvent garder leur rôle durant une longue période. Ce modèle est particulièrement adapté au contexte régional, dans lequel les membres partagent des aspirations concernant l'intégration régionale et les pratiques d'harmonisation.

Les opinions du CO par rapport à la stratégie de l'AFW

Nous avons mené un sondage auprès des membres du CO. 71 pourcent des représentants des pays et 60 pourcent des bailleurs de fonds considèrent que la priorité principale est le soutien des objectifs et priorités nationales, suivi par la maximisation de l'impact sur le développement. Contrastant avec un autre CRAT que nous avons évalué, le CAPTAC-RD, les répondants n'ont pas octroyé une importance particulière à l'équité entre les pays ou entre les domaines techniques, peut-être en raison de la diversité des pays membres de l'AFW, par rapport à l'Amérique Centrale.

Il y a eu une divergence d'opinion au sujet des ressources disponibles pour l'AFW. Les trois quarts des répondants issus des pays membres estiment que les ressources à la disposition du centre sont insuffisantes; tandis que quatre sur cinq bailleurs de fonds ayant répondu au sondage considèrent que les ressources sont suffisantes. Comme nous l'expliquons ultérieurement, ces opinions sont en contraste avec un déficit important (approximativement 27 pourcent) par rapport aux fonds budgétés (ou bien ciblés) par le FMI lors du lancement de la Phase III.

Défis

Les principaux défis concernent (i) des sujets liés aux capacités institutionnelles durables, (ii) le financement de l'AFW et (iii) le financement et l'apport d'AT pour des domaines qui ne sont pas couverts par l'AFW. Le problème des capacités institutionnelles a un lien important avec le recrutement du personnel, la formation, la motivation et la rétention des employés de haute qualité ; ceci demande une gestion ferme et transparente des ressources humaines. Ce problème ne paraît pas affecter outre mesure le secteur bancaire (sauf pour la Guinée, la Guinée-Bissau et la Mauritanie) en raison de la présence de la BCEAO dans la région. Cependant, il y a des problèmes dans d'autres secteurs, tels que les administrations fiscales et douanières, la GFP et, dans certains cas, les départements des statistiques. Il existe des différences importantes dans les capacités des différents pays. Nous avons constaté que, dans le cas de certains projets

pluriannuels de l'AFW, par exemple les douanes au Sénégal, on a planifié une composante de renforcement de la gestion des ressources humaines.

Le financement de l'AFW a été considéré comme adéquat par les bailleurs de fonds qui ont participé au sondage malgré le déficit par rapport à l'objectif original, avec 38,7 millions de dollars américains sur une cible de 51,4 millions de dollars américains. La Commission Européenne a annoncé une contribution de 12,8 millions de dollars américains en 2012, ce qui représente à peu près un tiers du total de fonds. Le Canada et l'Australie ont également annoncé des participations budgétaires importantes.

Il est important d'assurer une AT dans les domaines qui ne peuvent pas être couverts par l'AFW, car certaines de ces interventions ont un effet sur la durabilité des contributions du Centre lui-même. L'écart entre l'AT couverte et non couverte est importante parce qu'un bon nombre de bailleurs de fonds et des institutions financières internationales ('IFI') suivent leurs propres priorités, par pays et/ou par domaine ; tandis que la modalité de travail de l'AFW est de servir tous les dix pays moyennant un « menu » de domaines techniques dans lesquels il y a des limites, comme par exemple le financement des investissements en informatique (hardware et logiciels).

Sous un but générique, tel que le renforcement des capacités de l'administration fiscale ou la supervision bancaire, des interventions d'AT seront peut-être nécessaires. Ceci peut impliquer le développement des lois, l'automatisation des procédures de travail, ou bien le renforcement des capacités de gestion des RH – sujets qui ne sont pas toujours couverts par les plans de travail de l'AFW. Dans notre étude de cas sur la budgétisation par programme au Burkina Faso par exemple, le pays doit rédiger et adopter une nouvelle législation pour amender sa Loi sur le Budget afin de rendre obligatoire la mise en œuvre de la nouvelle méthodologie de budgétisation. Cependant, dans la planification initiale du projet, aucun support à ce travail législatif n'était proposé.

Développement d'une stratégie de programme pour la Phase IV

CAPTAC-DR a déjà défini un projet de stratégie pour sa Phase II. Il ya plusieurs développements stratégiques intéressants, qu'AFW pourrait considérer pour sa propre stratégie de Phase IV:

- Encourager des échanges entre pairs, par exemple l'expérience du Burkina Faso avec les budgets programmes et les directions fiscales des moyennes entreprises et celle du Sénégal avec la gestion salariale du secteur public;
- Etablir des partenariats stratégiques, par exemple avec le PNUD, la BAD, la Commission européenne et la Banque mondiale;
- Sensibiliser systématiquement les organisations régionales et des représentations locales des bailleurs de fonds;
- Envisager moins de projets, mais plus larges; et
- Impliquer les bénéficiaires d'AT dans les processus de gestion axée sur les résultats, par exemple en se mettant d'accord sur des indicateurs de résultats et des étapes intermédiaires.

Nous avons également une série de suggestions :

- Il est important d'accorder une plus grande attention au contexte dans lequel l'exécution des interventions de l'AFW est envisagée, tant au niveau sectoriel dans chaque pays qu'au niveau des projets individuels. Il est peu probable que les interventions de l'AFW en elles-mêmes puissent toujours parvenir à des réalisations importantes. Les interactions pertinentes et les risques qui y sont associés doivent être clairement examinés et documentés , et leur possible impact sur les réalisations analysés. L'utilisation de chaînes de résultats peut s'avérer utile, surtout quand ces chaînes sont proprement construite et analysées.

- L'AFW cherche à soutenir ses pays membres dans la mise en oeuvre de leurs stratégies macro-économique et du secteur financier. Ces pays ont des DSRP, bien que ces derniers aient tendance à regarder les sujets macroéconomiques d'une manière superficielle. A notre connaissance, le niveau de précision des stratégies en question varie selon le pays. Certaines organisations régionales telles que l'UEMOA ont une vision régionale claire pour leurs domaines d'expertise et les missions des départements d'AT du FMI ont également fait des recommandations. Ce qui semble manquer dans certains cas, c'est une stratégie de gestion macroéconomique globale pour chaque pays, soulignant les priorités. Nous admettons cependant que l'AFW ne dispose pas des ressources suffisantes pour développer de telles stratégies globales ou que la coordination des structures gouvernementales impliquées au niveau des pays serait difficile.
- Le Centre devrait essayer de planifier ses interventions dans le moyen terme et de les refléter dans le programme de la Phase IV. Ces plans devraient être également incorporés dans les Notes stratégiques régionales préparées par le Département Afrique, même s'ils devront être modifiés occasionnellement en fonction des circonstances et des changements dans la demande d'AT.
- Se référer à et apprendre de l'expérience des autres CRAT quand ceci s'avère pertinent. Il existe une recommandation à ce sujet pour AFW et pour l'AFRITAC de l'Est : L'Institut pour le Développement des Capacités devrait développer des manuels de procédures afin de guider les opérations de tous les CRAT. Nous recommandons également que toutes les expériences ayant réussi et les matériels pédagogiques des ateliers soient partagés parmi les CRAT.

Conclusion

L'exécution de la stratégie du programme a commencé lentement en raison des contraintes au niveau budgétaire. Ce n'est qu'en fin 2012 que l'annonce des contributions de la Commission européenne et de l'Australie a apporté le total des ressources disponibles à un 80 pourcent des montants budgétés dans le Document de Programme. D'autres problèmes ont surgi notamment les conflits dans plusieurs des pays, culminant avec le Mali et le déménagement précipité du bureau de l'AFW à Abidjan. Malgré ces difficultés, l'AFW a réussi à exécuter environ 80 pourcent de l'AT planifiée au 31 décembre 2012, ce qui est un exploit remarquable compte tenu des circonstances.

En général nous croyons que, malgré ce déficit de financement, la direction stratégique suivie jusqu'à présent est la bonne et les signes sont là que l'exécution de cette stratégie prend la bonne direction, même avec un certain retard. Les composantes du budget devraient être revues afin de trouver un bon équilibre des contrôles entre le niveau central et le niveau local. Les rôles relatifs des CR et des ECT devraient être reconsidérés, ainsi que l'intensité et la quantité de projets pluriannuels.

L'information financière de l'AFW

La Phase III de l'AFW a connu une augmentation importante du budget du programme, avec un total de 51,5 millions de dollars américains (ceci comprend les coûts des bureaux du centre) prévus dans le Document de Programme pour le quinquennat allant de novembre 2009 à octobre 2014. Ceci contraste avec le budget de la Phase II qui ne s'élevait qu'à 11,3 millions de dollars américains pour une période de trois ans.

Bien que mesurées en dollars, les dépenses ont augmenté durant la Phase III. Ces-dernières ont été substantiellement en dessous du budget du programme (de quelque 46 pourcent pour les AF 2010-2012). Les lignes budgétaires concernant les CR et leurs coûts de déplacement montrent le moindre taux de sous-dépense, avec seulement 22 et sept pourcent respectivement. Les catégories de CR et les coûts de bureau sont traités comme des coûts fixes (même si les CR sont embauchés sous des contrats annuels et renouvelables). Afin d'accommoder ces coûts fixes dans l'enveloppe budgétaire

disponible, les autres intrants ont du être coupés drastiquement (en dessus de 50 pourcent). Il n'y a pas eu de missions de diagnostique payées par le programme (soit elles n'ont pas eu lieu, soit le FMI a absorbé les coûts lui-même)

Il a été difficile de s'ajuster rapidement à l'élargissement des activités recherché dans le Document de Programme, surtout en raison de la situation politique dans un certain nombre de pays. Néanmoins, la contrainte principale semble être le déficit de financement, ainsi que les délais de déboursements des contributions. Il est peu probable que la demande d'AT ait été un facteur ralentissant, car elle est forte et soutenue au travers de la région. La réduction de la plupart des catégories de coût de 50 pourcent afin de maintenir en fonction les CR apparaît comme une stratégie adéquate, car ces deniers sont la source principale d'avantage comparatif du modèle d'AT des CRAT.

Durant les deux premières années de la Phase III, l'AFW n'a fonctionné qu'avec 44 pourcent de son budget sur la base des contributions annoncées, et qu'avec 19 pourcent de fonds effectivement déboursés. Vers la fin 2012 les engagements financiers ont augmenté jusqu'à 85 pourcent du budget planifié, et les montants déboursés se sont élevés à 39 pourcent. L'engagement de l'Union européenne, qui n'a pas été encore déboursé, représente un tiers des engagements financiers.

L'AFRITAC de l'Ouest peut désormais augmenter l'échelle de ses activités. Vers la fin de la Phase III, il est fort probable que les dépenses seront au moins 40 pourcent en dessous du budget du programme, et quelques 33 pourcent sous la somme des budgets annuels. Pour cette raison, il est probable que la Phase III soit prolongée d'au moins une année si le CO est d'accord.

Nous n'avons pas trouvé d'explications sur les variations entre les coûts et les montants budgétés (soit dans les budgets annuels soit dans celui du Document de Programme). La méthodologie d'allocation des coûts du FMI au siège du budget de l'AFW n'est pas claire non plus, du moins suite à la révision des documents que nous avons consultés.

Appréciation des opérations de l'AFW

En général, la gestion des projet et du programme dans sa totalité est très bonne ; ceci en raison de plusieurs motifs:

- Les CR ont généralement une ample expérience dans leurs domaines d'expertise ; ils sont bien connus et respectés dans la région de la part des clients bénéficiaires ; et
- Le siège du FMI réalise des contrôles de qualité en exigeant un processus de consultation pour l'acceptation des termes de références de chaque mission, ainsi que par des révisions approfondies des rapports de mission.

L'intégration avec les départements d'AT du siège a comme résultats des importants avantages, ainsi que des inconvénients plutôt modestes. La tendance vers la planification à moyen terme et la focalisation sur les résultats de l'AT sont en train de stimuler des changements opérationnels au sein de l'AFW. En général, le progrès a été plus marqué pour les domaines dans lesquels l'AFW prend des décisions et exécute son travail de façon autonome, comme par exemple dans le traitement des projets pluriannuels. Dans d'autres secteurs critiques (par exemple les contrôles budgétaires et la comptabilité), l'AFW reste dépendante des décisions prises au niveau du siège.

Un sujet clé pour notre appréciation du fonctionnement de l'AFW concerne la mise en œuvre d'un système de GAR efficace, ainsi que d'une orientation plus marquée vers la définition, l'exécution, le suivi et la dissémination d'information sur les résultats. Le Centre est parvenu à faire beaucoup de progrès dans ce domaine, bien que ce soit encore nécessaire d'approfondir les efforts pour implanter la GAR au niveau des projets, ainsi que de développer des indicateurs plus « SMART ».

L'AFW n'est pas en train de faire une utilisation optimisée des ECT. L'intensité de leur utilisation est en dessous des cibles du Document de Programme et moins de la moitié de celle de certains autres CRAT, tel que le CAPTA-RD. Une partie de

l'explication réside dans le déficit budgétaire déjà décrit. Une autre explication concerne les difficultés dans le recrutement des experts régionaux avec l'expertise nécessaire. Nous estimons qu'une utilisation efficace des ECT pourrait accentuer le rythme et l'efficacité de l'AT fournie par le Centre.

Le processus de planification du travail est exhaustif et efficace, surtout pour les projets pluriannuels. Néanmoins, la budgétisation annuelle rend l'interprétation de ces derniers plus difficile. Le Coordinateur du Centre est fortement impliqué dans des sujets administratifs, malgré ses qualifications et son expérience qui pourraient être mieux utilisées pour une meilleure coordination, pour rechercher de l'information approfondie, ainsi que pour de plus amples consultations avec les contreparties (en sus des consultations importantes qui se réalisent avec les pays membres lors du développement du plan de travail). Les CR utilisent jusqu'à 20 pourcent de leur temps dans la préparation de missions et la rédaction des rapports, même pour des projets courts d'une ou deux semaines. De plus, ils passent une partie de leur temps à produire des rapports internes. Le support technique et la gestion de projets ont connu des dépenses un taux de dépense particulièrement bas.

Révision de la mise en œuvre de la GAR et des cadres logiques

L'AFW a été un des pionniers dans l'utilisation des cadres logiques au niveau des projets, ayant commencé juste après le lancement de la Phase III. Les cadres logiques ont été appliqués seulement aux projets pluriannuels, mais ils ont été utilisés de façon consistante pour le suivi et la génération de rapports pour les réunions semestrielles du CO depuis 2011. Les présentations varient en fonction du CR qui le prépare.

L'AFW, et son Coordinateur en particulier, se sont appropriés cette initiative et ils ont déployé un effort important pour le développement d'un système d'information axé sur les résultats. Des progrès importants ont été faits jusqu'à présent. Notre appréciation est que le Centre fournit des informations utiles sur ses activités d'AT en fonction des résultats. Cependant, il reste encore du progrès à faire pour compléter le processus. La GAR doit être vue et mise en œuvre comme un outil de travail, plutôt que comme un cadre pour la préparation des rapports. L'expérience d'autres bailleurs de fonds et des IFI dans ce domaine montre que l'implantation et le renforcement de la totalité du processus peut prendre plusieurs années.

Présentement, le cadre de suivi basé sur la GAR du FMI est restreint à moins de la moitié des activités de l'AFW, si on considère également les ateliers de formation. L'AFW ne prépare pas des cadres logiques pour les projets à court terme. Ceci entraîne le risque que les objectifs et l'impact d'une grande partie du portfolio des projets du centre ne soient pas correctement planifiés, suivis et documentés. Bien que des procédures abrégées puissent être mieux adaptées aux projets de court terme et aux ateliers, un système doit quand même être développé. Un cadre logique serait aussi approprié pour les projets de soutien aux services de statistiques, car il s'agit d'efforts pluriannuels, avec des objectifs facilement identifiables, comme la mise à jour des bases de données, la migration à des standards ou à des méthodologies plus évoluées, ou la compilation dans des délais plus courts.

La plupart des projets pluriannuels de l'AFW impliquent le renforcement des capacités, ce qui nécessite des activités très différentes. Nous estimons que l'efficacité des cadres logiques pour les projets pluriannuels pourrait être améliorée au travers de modifications dans différents domaines, notamment :

- Une définition plus claire et cohérente des objectifs généraux et spécifiques, des résultats, des intrants et des activités.
- Une présentation plus précise des "Indicateurs objectivement vérifiables ('IOV')", comprenant, si possible, des indicateurs numériques et des points de repère pour des dates spécifiques. Ces indicateurs doivent être disponibles pour chaque objectif (spécifique ou général), ainsi que pour tous les résultats et les intrants.

- Pour chaque indicateur il est important d'identifier une source d'information crédible. Quand ceci n'est pas faisable, il faut considérer d'autres moyens de vérification ou bien des possibles substituts (indirect).
- Une définition plus claire et exhaustive des risques / facteurs exogènes pertinents qui peuvent empêcher d'atteindre les objectifs ou bien diminuer leurs probabilités de se réaliser.
- Un cadre logique est considéré comme un outil de gestion et de suivi (et non simplement pour la préparation des rapports).

Mis à part l'analyse de la réussite ou non des réalisations il est aussi important de comparer les résultats avec les attentes. Quand il n'y pas eu de succès, Il est aussi important d'en déterminer les raisons. Les rapports doivent donc montrer un cheminement clair pour comparer les résultats effectifs avec ceux qui étaient attendus. Par exemple, un des plans de l'AFW était d'interconnecter tous les bureaux de douanes d'un pays au travers d'un serveur unique, ceci pour tous les pays dans lesquels le Centre soutient l'administration douanière (notamment le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée, la Mauritanie et le Niger). Les rapports ont indiqué que ceci a été réussi seulement pour la Mauritanie, mais il n'y avait aucun commentaire sur la situation dans les autres quatre pays.

Commentaires sur la gouvernance de l'AFW

Organisation des et assistance aux réunions

26 organisations ont le droit de participer dans les réunions du CO : les dix pays de la région, 12 bailleurs de fonds, trois observateurs régulier (l'AFRISTAT, la BCEAO et l'UEMOA'), ainsi que le FMI (comprenant le Représentant résidant à Abidjan, ainsi que des représentants du siège (le Département Afrique, les départements d'AT et l'Institut pour le Développement des Capacités)). Les 10 pays membres étaient toujours représentés. La BAD a été un bailleur de fond d'ancrage pour tous les CRAT dans l'Afrique subsaharienne, ayant engagé une contribution d'un million et demi de dollars américains pour tous les cinq centres.

Il y a deux réunions de CO par an, tenues dans un des pays membres. Les réunions du CO sont présidées par un représentant d'un pays membres. Chaque individu paie ses propres coûts d'assistance. Les réunions durent presque un jour complet et elles ont lieu soit vers la fin de chaque AF, soit vers la moitié du cycle.

Certains pays et bailleurs de fonds envoient plus d'un individu, ou parfois ils ne participent pas. La moyenne d'assistance pour la Phase III est d'approximativement 25 individus. Le coordinateur du Centre est le Secrétaire du CO et les CR font des brèves présentations sur leurs activités et sur les résultats obtenus durant la période. Huit des pays bénéficiaires ont montré une présence assidue lors des réunions du CO, dont cinq ont assisté à chaque réunion. Les observateurs ont aussi été présents, bien que seulement l'UEMOA a été représenté par le même individu à chaque fois. Certains bailleurs de fonds ont été présents lors des réunions du CO, mais pas d'autres. La France (qui représente également l'Italie, le Luxembourg et la Suisse), ainsi que l'Allemagne et la BAD sont venus à chaque réunion, ce dernier étant représenté par la même personne quatre sur cinq fois, tandis que l'Allemagne a envoyé deux personnes de façon alternée.

Rôle

En général, il semble y avoir un certain manque de clarté dans la définition du rôle du CO. En effet, 40 pourcent des bailleurs de fonds et 25 pourcent des représentants des pays ont déclaré que le rôle et les responsabilités du CO n'étaient pas clairs. Il n'existe pas de TdR ou une Charte (comme dans le cas d'autres fonds fiduciaires gérés par des IFI). L'évaluation de l'AFW qui a eu lieu en 2004 a résumé ce rôle, en spécifiant que le CO : (i) évaluera les résultats en les comparant aux repères accordés dans les plans de travail annuels ; (ii) guidera la stratégie et les priorités du Centre ; (iii) approuvera le plan de travail ; (iv) fera un suivi de la mise en œuvre. Le Document de programme de 2009 déclare que « l'AFW est guidé par le CO qui est constitué par des représentants des pays bénéficiaires, des bailleurs de fonds, et le

FMI. Le CO guide stratégiquement le Centre et le soutient dans la formulation de ses priorités. Il apporte également une contribution dans les domaines qui sont couverts par l'équipe de Conseillers résidents et d'experts à court terme, et il avale les plans de travail du Centre. Le FMI informe le CO à propos de la sélection et du recrutement des Conseillers résidents.» Le Document de programme ne mentionne point le rôle d'évaluation des résultats ni de suivi de la mise en œuvre. Notre sondage des membres du CO indique qu'ils ne considèrent pas le suivi des résultats comme une composante importante de son rôle et appuient l'introduction de la GAR. Un membre du CO a commenté que la GAR doit être vue comme « un outil et non comme un but en soi. »

Les organisations régionales et la coordination des bailleurs de fonds

Dans le contexte de l'AFW, il y a une distinction importante entre les organisations régionales et les pays membres : aucune organisation régionale n'est membre du SC, mais plusieurs y jouent un rôle important en tant qu'observatrices. Huit sur dix pays membres appartiennent à l'UEMOA et à la BCEAO. Le Centre ne s'est pas occupé des opérations monétaires car ces dernières sont un domaine d'activité de la banque centrale régionale. L'AFW a collaboré étroitement avec l'UEMOA dans le domaine des directives à être introduites au travers de la région par rapport à la GFP, mais aussi avec l'AFRISTAT dans le domaine de l'assistance technique dans les statistiques. La Guinée et la Mauritanie ne sont pas des membres de l'UEMOA mais, de toute manière, leurs politiques sont généralement alignées avec celles des membres. L'UEMOA, la BCEAO et l'AFRISTAT jouent un rôle actif dans le CO, tout en facilitant la coordination parmi les bailleurs de fonds.

Les bailleurs de fonds qui participent dans l'AFW jouent également un rôle clé, et notamment en particulier : La coordination des bailleurs de fonds, car ils ont souvent des initiatives individuelles, qui peuvent se juxtaposer avec l'AFW. La BAD a probablement fait la plus grande contribution dans ce domaine. La France est restée active durant plusieurs décennies et une bonne partie du cadre légal et régulateur de la région est liée aux systèmes français. L'Allemagne a collaboré avec le Centre dans des projets spécifiques au travers de la GIZ. En effet, un membre du CO a commenté que la GIZ travaille avec des conseillers à long terme, ce qui est potentiellement complémentaire avec les modalités de travail du centre (plutôt des visites de court-terme). « Les deux façons de travailler peuvent être fort complémentaires. Malheureusement, la collaboration jusqu'à présent n'a pas été systématique. »

L'information sur l'AFW

Les rapports au CO sont en général bien acceptés. Ils peuvent être considérés comme étant excessivement long, s'approchant des 200 pages au total. La tendance est vers une croissance du nombre de page (par exemple, la section sur les projets pluriannuels occupait 24 pages lors de la quinzième réunion du CO, mais elle avait grandi jusqu'à 97 pages pour la vingtième réunion (ce qui reflète partiellement une croissance dans le nombre total de projets). Il y aurait la possibilité de réduire la longueur des rapports afin de libérer le temps des CR pour s'occuper de thèmes prioritaires dans leurs agendas. Lors du sondage, certains membres du CO ont fait des commentaires que nous résumons ci-dessous :

- Une augmentation de la longueur des réunions (en nombre de jours) donnerait plus de temps pour les débats ;
- Un niveau minimal de participation devrait être obligatoire ;
- Une réduction du nombre de présentations laisserait de l'espace pour de plus amples consultations ;
- Deux réunions annuelles du CO pourraient être organisées: la première pour la planification et la deuxième pour apprécier les progrès ;
- Les rapports doivent être plus courts. Parfois il y a trop de détails ;
- « Le problème n'est pas qu'il n'y a pas assez d'information, c'est plutôt que l'information n'est pas particulièrement bien présentée. Elle pourrait être plus consolidée, avec moins d'attention sur des aspects quantitatifs, et plus d'accent sur le contexte des pays et sur la vision stratégique. »

Stabilité financière

La plupart des répondants à l'enquête considèrent que l'AFW n'a point de possibilité de devenir financièrement autonome sans l'injection de fonds externes. Nous sommes d'accord avec cette vision. Il semble y avoir assez d'évidence de demande d'AT pour justifier une palette importante de financement. En raison des coûts fixes qui incluent le coordinateur du centre, le personnel d'appui, et un minimum de six CR, plus le financement externe est important, plus il sera possible de maximiser la couverture du centre (en réduisant la proportion de coûts variables contre les coûts fixes). Il y a d'autres facteurs à considérer pour déterminer le montant optimal pour le financement. Ils comprennent la capacité d'absorption dans la région, les possibilités d'étendre le travail des CR par le biais d'un déploiement accru des ECT, le niveau probable de la demande d'AT, la capacité des départements d'AT du FMI à donner un soutien technique ainsi qu'à gérer les projets. Une analyse du financement doit prendre en compte ces facteurs.

Nous n'avons trouvé aucune évidence indiquant qu'il y ait eu une discussion spécifique au sein du CO par rapport à la durabilité financière du centre ou au niveau optimal de financement. Ces sujets pourraient constituer des thèmes potentiellement intéressants à être traités par un sous-comité qui donnerait un rapport au CO.

La mise en œuvre des recommandations de l'évaluation de 2009

L'évaluation de 2009 a fait des recommandations à deux niveaux, notamment une batterie de suggestions assez détaillées (contenues tout au long du rapport), ainsi que huit recommandations principales, dont quatre à « haute priorité » et quatre prioritaires.

Il nous semble qu'il n'y a eu qu'un progrès très limité dans la mise en œuvre des huit recommandations prioritaires (ainsi que dans la rédaction des rapports qui expliquent le progrès, ou le manque d'avancement au CO).

Résumé des recommandations de l'évaluation de 2009	Résultat	Informé au CO ?
(1). Augmentation des ressources et introduction de la GAR.	Réalisé.	Oui.
(2). Plan à trois ans des interventions d'AT.	Non-réalisé. (planification pour toute la phase, donc actuellement pour 5 ans).	Non.
(3). Coordination plus efficace des bailleurs de fonds par l'AFW et par les membres du CO.	Résultats limités.	Activités de coordination informées (y compris avec des non-membres du CO, le PNUD & la Banque Mondiale).
(4). Formulation d'une stratégie pour la durabilité de l'AT chez les bénéficiaires	Non-réalisé.	Non.
(5). Plan régional pour l'utilisation des outils macroéconomiques pour soutenir l'intégration régionale	Non-réalisé.	Pas de plan soumis au CO.
(6). Compléter un manuel de procédure pour tous les CRAT	Non-réalisé.	Oui. En tant qu'en travail en cours.
(7). Formuler une vision de l'AFE, l'AFW et l'AFC à dix ans ⁷	Non-réalisé.	Non.
(8). Produire un plan d'action pour exécuter les recommandations ci-dessus	Non-réalisé.	Non.

Résumé des recommandations

Sur l'exécution de l'AT

⁷ AFRITAC de l'Est et du Centre

- Les projets doivent être définis avec des objectifs spécifiques vérifiables et avec des repères temporels (*milestones*), peut-être suite à la première mission. Si le projet s'étale au delà d'une année, une planification puriannuelle peut-être nécessaire en intégrant des cibles plus flexibles. Ce plan doit être régulièrement suivi et mis à jour, éventuellement à chaque mission.
-
- L'approche générale de l'AFW de se reposer sur les institutions bénéficiaires pour le suivi de l'exécution de l'AT (surtout dans l'absence de missions de suivi) doit être révisée afin de mieux mettre en œuvre la GAR. Il est nécessaire de reconnaître la responsabilité conjointe entre le bénéficiaire et l'AFW pour l'obtention de résultats de l'AT, et donc également pour suivre son avancement. On devrait établir un système pour que les contreparties puissent facilement informer au sujet des progrès vis-à-vis de repères préétablis et des objectifs spécifiques des projets, même suite à leur finalisation.
- L'évaluation des capacités du personnel du bénéficiaire (nombre, aptitudes) doit être formellement incorporée dans le contexte de la phase de diagnostique. Des mesures ou conditions appropriées s'imposent dans le processus de mise en œuvre afin de corriger les faiblesses. Le cas échéant, une partie de l'AT devrait s'occuper du renforcement de la gestion des ressources humaines, avec d'autres considérations, telles que le développement des capacités de formation à l'interne de l'organisation.
- Il est également important de prendre en compte les possibilités de compléter les missions à court terme avec un soutien à moyen terme. Par exemple, nous avons constaté que les missions n'ont normalement pas une durée au delà de deux semaines, même pour les ECT.
- La mise en exergue des projets à succès dans certains pays (au travers de la dissémination, des ateliers régionaux, et dans certains cas des attachements professionnels à durée limitée) peut aider à renforcer la durabilité de l'AT. De tels exemples peuvent comprendre le travail du Centre dans la budgétisation par programme au Burkina Faso, la réforme des douanes au Sénégal, ainsi que l'expérience dans certains pays avec les unités de moyennes entreprises au sein des administrations fiscales.
- Les autorités nationales doivent être encouragées à jouer un rôle actif dans la coordination des bailleurs de fonds et dans la dissémination de l'information sur les activités en cours. Dans ce contexte un ou deux pays membres de l'AFW sont en train de commencer l'implantation d'une plateforme de gestion de l'aide au développement, moyennant un logiciel (PGA) disponible auprès de Development Gateway.⁸

Sur les ateliers de formation

- Il y a une forte demande pour un suivi plus important des ateliers. Ce travail pourrait être organisé au travers de (i) l'organisation et l'animation d'un réseau virtuel des participants ; (ii) Une formation de suivi aux mêmes participants et sur le même sujet ; (iii) les tutorats pour les participants ; (iv) la formation sur le lieu de travail ; ainsi que (v) l'organisation de voyages d'étude.
- Il serait peut-être bénéfique de prolonger la durée de certains cours.

Sur la stratégie

⁸ www.developmentgateway.org

- Le Document de programme devrait présenter une stratégie cohérente, pays par pays, en identifiant les domaines d'intervention les plus probables pour chaque secteur. Les rapports devraient aller au delà de l'approche actuelle, dans laquelle une collection de projets est fournie à des buts « illustratifs ». L'AFW a déjà amassé une quantité suffisante de connaissances sur les pays membres afin de rendre cette approche possible, ce qui serait en même temps consistant avec l'horizon temporel plus étendu des Notes de stratégie régionale préparées par le Département Afrique. Cette méthodologie aiderait à la définition des priorités qui guideront le travail de l'AFW pour le prochain quinquennat, tout en permettant une réduction et une meilleure focalisation des projets d'AT exécutés par le centre dans le contexte de son programme. Ceci demanderait un processus lourd de consultations avec les bénéficiaires dans la phase initiale, tout en impliquant moins d'effort par la suite.
- Il existe de bonnes raisons pour préserver un espace d'AT pour des interventions rapides visant à remplir des brèches à court terme, ou bien pour répondre à des situations d'urgence (qui peuvent émerger facilement dans une région historiquement volatile). Néanmoins, le succès de projets pluriannuels dans le renforcement des capacités nous mène à proposer de considérer l'augmentation de la proportion de ces derniers dans le portfolio global de l'AFW de 34 à 50 pourcent.
- L'AT fournie au travers des projets pluriannuels par les CR et les ECT semble en moyenne demander quelques 20 semaines de travail de la part du Centre, partant du principe que la plupart des missions ont une durée de deux semaines. Il y a un large éventail de capacités dans chaque pays bénéficiaires (dont plusieurs sont classifiés en tant que « fragiles »). En conséquence nous suggérons (i) d'allouer plus de temps pour le renforcement des capacités en général, et (ii) d'investir plus de temps dans le renforcement des capacités dans certains pays. Nous comprenons que la conséquence de cette recommandation peut être une réduction de l'étendue des projets d'AT entrepris, ceci en fonction des ressources limitées de la part de l'AFW.

Sur l'information financière:

- Nous recommandons l'introduction d'un système/logiciel de comptabilité robuste, pour l'utilisation de tous les CRAT, ceci afin de permettre la génération d'information financière normalisée, comparable et de consolidation facile. Il devrait contenir toute l'information financière pertinente, y comprise celle générée par le siège. Ultérieurement cette information devrait être intégrée dans les plans de travail et les activités des CRAT.
- Si la Phase IV de l'AFW est lancée, nous recommandons que son budget soit projeté sur une base annuelle (par exemple cinq ans). Ce plan quinquennal n'est pas prévu comme un substitut à la budgétisation annuelle subséquente parce que elle doit répondre à des exigences qui évoluent dans le temps. Ce système permettra au CO de suivre l'évolution de la performance du centre au long de la durée du plan, et d'examiner toute variation éventuelle.

Sur les opérations du Centre

- L'AFW a fourni une prestation presque héroïque étant donné ses difficultés pour obtenir du financement ainsi que ses interruptions dans la région. Dans ces conditions, le Centre a tout de même réussi à maintenir, de manière constante, la prestation d'une AT à un niveau très élevé, tout en développant des projets pluriannuels et en améliorant son utilisation des cadres logiques, ainsi que de l'information axée sur les résultats.
- La qualité de l'AT n'a vraisemblablement pas souffert de la réduction de 50 pourcent dans le soutien technique et la gestion des projets. Nous croyons que cette performance indique qu'il serait possible de considérer une plus grande décentralisation du contrôle de qualité vers le Coordinateur du Centre, moyennant le recrutement de personnel d'appui supplémentaire et une fois les techniques de GAR renforcées selon nos recommandations.

- Libérer une plus importante portion du temps du Coordinateur du Centre présentement consacrée à la préparation d'information pour circulation interne, la budgétisation et la compilation des plans de travail afin de lui permettre de se concentrer dans des domaines tels que la GAR, la liaison avec des organisations régionales, et la coordination avec les bailleurs de fonds et d'autres parties intéressées.
- Par rapport à l'utilisation des services des ECT:
 - a. Etablir des cibles pour une réduction de la proportion des missions de ECT avec une durée d'une semaine ;
 - b. Une plus importante flexibilité est nécessaire dans le déploiement de ECT, y compris pour des périodes plus longues, le cas échéant ;
 - c. Fixer des valeurs-cible pour l'utilisation minimale des ECT par CR ;
 - d. Rallonger les contrats des ECT pour un ou plus d'un contrat, le cas échéant ;
 - e. Recruter des ECT depuis la liste d'experts du siège de manière plus proactive, tel qu'au travers d'annonces dans des publications/ou sites d'internet appropriés.
- On devrait considérer la possibilité de développer, par exemple, un portail internet afin de partager les présentations et autres matériaux didactiques des ateliers parmi les différents CRAT ou AFRITAC.
- L'organisation et la structure de gestion des CRAT devraient être réexaminées sur la base des expériences acquises. La structure présente a certainement été adéquate quand les CRAT ont été lancés, or désormais c'est un moment approprié pour examiner la situation à nouveau. Les lignes d'autorité partent dans toutes les directions en fonction de qui il s'agit : le Coordinateur, un CR, un ECT ou du personnel local. Les contrôles financiers sont également diffus. Dans ces circonstances, il est difficile d'établir des lignes de responsabilité avec transparence pour les cas de succès ou d'échec.

Par rapport à la GAR

- Le FMI devrait considérer: (i) une extension du cadre logique au niveau des projets dans chaque pays ; (ii) l'incorporation de l'information sur les intrants et les coûts au niveau des projets individuels ; (iii) l'assurance que tous les projets/pays qui contribuent à un objectif spécifique sont couverts dans les cadres logiques (les interventions relativement réduites devraient être incorporées dans un format simplifié plutôt que d'être exclues) ; et (iv) une plus grande mise en relief des points de repère pour le suivi (*monitoring milestones*).
- Nous croyons que l'efficacité des cadres logiques au niveau des projets pourrait être améliorée au travers de modifications dans un certain nombre de domaines, tels que :
 - a. Une définition plus claire et consistante des objectifs généraux et spécifiques, résultats, intrants et activités.
 - b. Des présentations plus précises des indicateurs objectivement vérifiables, avec, le cas échéant, des indicateurs et repères numériques et avec des dates-cible.
 - c. Les indicateurs doivent être développés pour chaque objectif général et spécifique, chaque résultat, et chaque intrant.
 - d. Des sources d'information crédibles doivent accompagner chaque indicateur. Quand ceci n'est pas faisable, il faut considérer d'autres moyens de vérification ou bien des possibles substituts (indirECT).
 - e. Une définition plus claire et exhaustive des risques / facteurs exogènes pertinents qui peuvent empêcher d'atteindre les objectifs ou bien diminuer leurs probabilités de réalisation.
 - f. Un cadre logique est considéré comme un outil de gestion et de suivi (et non simplement pour la préparation des rapports).
- Mis à part l'analyse de la réussite ou non des réalisations il est aussi important de comparer les résultats avec les attentes. Quand il n'y pas eu de succès, Il est aussi important d'en déterminer les raisons. Les rapports doivent donc montrer un cheminement clair pour comparer les résultats effectifs avec ceux qui étaient attendus. En conséquence,

nous croyons qu'on devrait préparer un tableau résumant la comparaison entre les résultats et objectifs du plan d'activité, avec ceux atteints effectivement, tout en assurant une consistance dans les définitions et les contenus. En ce moment, il est difficile de comparer ce qui a été planifié avec ce qui a été réalisé. Dans certains cas, un résultat préalablement planifié n'est pas mentionné à nouveau quand on se réfère nouvellement à une description des résultats de l'année. En même temps, il arrive que des résultats non mentionnés dans les plans de travail soient décrits dans les rapports de la même année.

Sur la gouvernance

- Le CO est peut être une entité trop grande pour permettre une prise de décisions efficace sur certains sujets, en raison du temps très limité qui est alloué pour ses réunions, qui ont quelques 25 participants en moyenne. Il est utile d'avoir une instance pour recevoir et considérer les informations du Centre, ayant l'opportunité de poser des questions spécifiques, assurant ainsi une bonne identification des responsabilités au sein de l'AFW. En même temps, il est peut être trop encombrant de mener des enquêtes et prendre des décisions sur des résultats spécifiques, tels que l'évaluation des résultats des interventions de l'AFW ou la critique des plans stratégiques à long terme (tels que celui pour la Phase IV). Nous suggérons de former un sous-comité sur le RBS et sur d'autres sujets stratégiques à mesure qu'ils émergent, de la même manière que certains Conseils d'administration établissent des sous-comités pour l'audit et les contrôles à l'interne.
- Les agendas des réunions devraient laisser du temps libre pour la discussion et les enquêtes liées au suivi de la part des membres du CO, ainsi que pour assurer la disponibilité de temps pour la considération des résultats et des sujets stratégiques.

PROJET DE RAPPORT