
AFRITAC Sud

Évaluation indépendante à mi-
parcours

Phase 1 : de juin 2011 à avril 2014

Volume I : Rapport final

Mai 2015



Consultants

Subhrendu Chatterji

John Gray

Keith Blackburn

REMERCIEMENTS

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

Nous tenons à remercier en particulier M. Vitaliy Kramarenko, le coordonnateur du centre de l'AFS, et Mme Marilyn Whan-Kan, l'Agent d'AT Senior à l'Institut du FMI pour le développement des capacités, le Département des partenariats mondiaux, pour leurs observations, commentaires et appui avec les dispositions logistiques. Nous savons gré les conseillers résidents chargés des différents projets que nous avons évalués pour leurs observations et commentaires. De plus, notre évaluation a bénéficié considérablement des observations et commentaires faits par les chefs de projet, les agents techniques de référence du Département Afrique du FMI, du Département des affaires fiscales, du Département des marchés capitaux et monétaires et du Département des statistiques. Enfin, nous sommes reconnaissants de l'appui fourni par de nombreuses personnes qui nous ont aidés au cours de nos quatre études de cas à la fois à l'AFS et sur le terrain, et aussi par les nombreux homologues de l'AFS ayant participé aux enquêtes.

TABLE DES MATIERES

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	V
RÉSUMÉ	I
1. ÉVALUATION DES RÉSULTATS POUR LE PROGRAMME DE L'AFS	1
1.1 Introduction	1
1.2 Contexte de l'évaluation	1
1.3 Approche de l'évaluation et de la notation	2
1.4 Pertinence	3
1.5 Efficience	4
1.6 Efficacité.....	4
1.7 Durabilité.....	5
1.8 Impact	5
2. ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE ET DE LA GOUVERNANCE DE L'AFS	6
2.1 Aperçu de l'AT de l'AFS et séminaires régionaux.....	6
2.2 Commentaires sur la stratégie du portefeuille de l'AFS et approches thématiques	7
2.3 Faire usage de la capacité de formation de l'IFA	9
2.4 Autres problématiques stratégiques.....	10
2.5 Les problématiques de gouvernance et du Comité d'orientation	15
3. DURABILITÉ DE L'AT	17
3.1 Gestion des risques liée à la durabilité et aux réalisations de l'AT	17
3.2 Renforcer les capacités régionales.....	18
3.3 Établir des capacités institutionnelles durables pour les bénéficiaires d'at	20
4. ÉVALUATION DES OPÉRATIONS ET DES FINANCES DE L'AFS	23
4.1 Aperçu des opérations de l'AFS.....	23
4.2 Commentaires sur le système de gestion axée sur les résultats au niveau de l'AFS	24
4.3 Implications de la gestion partagée avec l'IFA	26
4.4 Autres questions d'ordre opérationnel.....	27
4.5 Analyse des questions financières	31
5. ANALYSE DES DOMAINES TECHNIQUES.....	36
5.1 Gestion des finances publiques.....	36
5.2 Supervision du secteur financier	42
5.3 Administration douanière	46
5.4 Administration fiscale	50
5.5 Statistiques du secteur réel.....	52
5.6 Activités du cadre de politique monétaire.....	58

INDEX DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : distribution de l'AT par domaine technique	6
Graphique 2: distribution de l'AT par pays	6
Graphique 3: séminaires régionaux dans les domaines techniques.....	6
Graphique 4: distribution thématique de l'activité d'AT avec intrants et en semaines-personnes	7
Graphique 5: le modèle des CRAT est-il bénéfique pour l'AFS ?	14
Graphique 6 : obstacles principaux à la mise en œuvre des réformes institutionnelles.....	17
Graphique 7 : temps alloué au coordinateur du centre	26
Graphique 8: dépenses d'AT et exécution du budget par domaine	30
Graphique 9 : comparaison du budget annuel par rapport aux dépenses actuelles	31
Graphique 10 : comparaison du budget par rapport aux dépenses par catégorie	33
Graphique 11 : engagements des bailleurs de fonds et des pays membres de l'AFS	35

INDEX DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Points importants de l'enquête auprès des participants du Comité d'orientation	16
Encadré 2 : chiffres clés de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT	21
Encadré 3: chiffres clés de l'enquête auprès des participants aux séminaires régionaux.....	22
Encadré 4 : études de cas de la GFP – cadre macro-budgétaire et comptabilité basée sur les principes de caisse des IPSAS aux Seychelles et au Zimbabwe	39
Encadré 5 : étude de cas de la supervision du secteur financier - SREP/ICAAP à Maurice	45
Encadré 6 : étude de cas sur les douanes - audit <i>ex post</i> au Swaziland	49
Encadré 7: étude de cas sur les statistiques du secteur réel - comptes nationaux en Zambie	57

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1 : analyse du statut des étapes marquantes signalées pour les années fiscales 2013 et 2014	24
---	----

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

Ce rapport a été produit en anglais, français et portugais. En cas de litige ou d'incohérence entre les deux versions, la version anglaise fera foi.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACPM	Activités du cadre de politique monétaire
AFRITAC	Centre d'assistance technique d'Afrique
AFS	AFRITAC Sud
AT	Assistance technique
AusAid	Agence australienne pour le développement international
BAD	Banque Africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
Centre	AFS
CO	Comité d'orientation
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CRAT	Centres d'assistance technique d'Afrique
Critères du CAD	Critères du CAD de l'OCDE pour évaluer l'aide au développement
DfID	Département du Royaume-Uni pour le développement international
DGE	Direction des grandes entreprises
FMI	Fonds monétaire international
GAR	Gestion axée sur les résultats
GFP	Gestion des finances publiques
IFA	Institut de formation pour l'Afrique
IPC	Indice des prix à la consommation
MCM	Département des marchés capitaux et monétaires
MRA	Autorité des recettes de Maurice
NSR	Notes de stratégie régionale du FMI
OMD	Organisation mondiale des douanes
PC	Plan de comptes
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PRITI	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)
RBS	Contrôle fondé sur le risque
SRA	Autorité des recettes du Swaziland
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGC	Unités de gros contribuables
UPC	Unités de petits contribuables

RÉSUMÉ

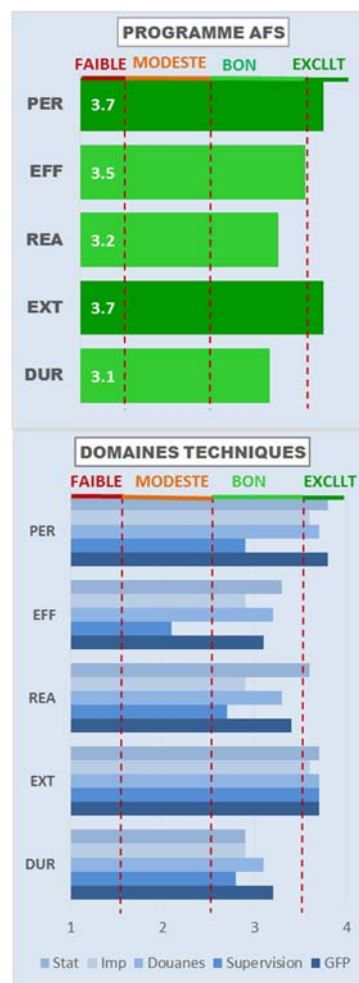
Notre évaluation indépendante à mi-parcours a révélé un excellent début pour la première phase du programme de l'AFRITAC Sud (AFS). Une assistance technique (AT) intégrée a été élaborée et mise en œuvre ainsi qu'un programme de formation qui satisfait les besoins essentiels des pays membres dans des domaines importants pour leur développement économique. En très peu de temps, l'AFS est devenu une source de conseils techniques de très haute qualité, prisée par les bénéficiaires d'AT et par d'autres prestataires d'AT. Le programme est très bien géré et a mis au point un bon système de suivi et d'établissement de rapports, à la fois pour les parties prenantes internes et externes. L'AFS a aussi fait un usage efficace du cadre de la gestion axée sur les résultats (GAR). Bien que le programme soit relativement récent, l'AFS est déjà parvenu à plusieurs réalisations et évolue favorablement pour en accomplir d'autres. Les notes de notre évaluation attribuées au programme et aux domaines techniques reflètent ces réussites.

La pertinence du programme de l'AFS est notée comme étant excellente¹, ce qui confirme qu'il est en phase avec le Document-programme et qu'il répond aux besoins des membres. L'attribution des ressources entre les domaines techniques mériterait une certaine attention. L'AFS est également bien coordonné avec les autres fournisseurs d'AT et le siège du FMI. L'efficacité du programme est notée comme étant très bonne, au-dessus des domaines techniques pris séparément. Cela reflète une gestion et un contrôle rigoureux du programme au niveau du Centre. Les opérations du programme se sont déroulées à une échelle inférieure au niveau optimal durant la première année, ce qui a compromis son efficacité. La GAR pourrait être renforcée davantage. De plus, l'approche de la prestation d'AT dans certains domaines techniques pourrait être encore améliorée. Nous avons évalué le programme comme étant de bonne qualité pour ce qui est des réalisations et excellent pour les extrants. De manière générale, l'AFS a déjà accompli des réalisations remarquables et a bien évolué sur d'autres objectifs, bien que les résultats aient été variables d'un domaine technique à l'autre. Les ateliers et rapports d'AT ont été systématiquement de très bonne qualité, tout comme les rapports et bulletins produits par le centre. La durabilité a été évaluée comme étant bonne, bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer ce critère dans la majorité des projets mis en œuvre. Nous pensons que la conception, la gestion de projets et un engagement plus vaste du FMI et du Comité d'orientation pourraient être davantage adaptés pour que les institutions à faible capacité gagnent en durabilité. Néanmoins, l'AFS ne contrôle pas les facteurs importants qui pourraient avoir des effets sur la durabilité.

Pour ce qui est des domaines techniques :

- La GFP, qui représente pratiquement la moitié de l'attribution de budget de l'AFS, a bien démarré. Elle a mis au point une approche coordonnée et bien ordonnée pour la prestation d'AT, et nous pensons qu'elle accomplira vraisemblablement une partie considérable des réalisations escomptées. Des avancées considérables ont été réalisées pour obtenir les approbations et la législation habilitante. La phase la plus difficile de mise en œuvre et de renforcement des capacités prennent de l'ampleur. Nos études de cas et visites sur le terrain ont émis quelques réserves sur le rythme rapide et la grande quantité d'AT fournie dans certains pays, mettant à l'épreuve la capacité d'absorption de certains bénéficiaires.
- Les travaux de supervision du secteur financier de l'AFS ont commencé quelques mois après ceux des autres domaines techniques et ont eu du mal à susciter de l'intérêt. Les membres de certaines zones ciblées ont déjà reçu l'AT ou ont mis en place des réformes sans l'appui de l'AFS. Des réalisations ont été accomplies. L'efficacité a été limitée par plusieurs facteurs.

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



- Les réalisations de l'AT dans les domaines des douanes et des impôts ont été importantes. Les douanes ont un très haut niveau d'extrants et ont renforcé les travaux de leurs institutions clientes dans plusieurs domaines. L'AT dans le domaine fiscal a aussi renforcé les institutions partenaires, bien que certaines réalisations ont été partielles et nécessitent une AT plus importante. Certains projets dans les deux domaines n'ont pas été mis en place, la plupart pour des raisons qui n'incombent pas à l'AFS. Néanmoins, nous pensons que si les ressources n'augmentent pas, le nombre d'éléments ciblés par les deux domaines techniques pourraient être limité pour qu'une AT plus concentrée renforce la durabilité et les possibilités de parvenir à des réalisations. Le FMI a souligné qu'en limitant la portée du programme, les risques de ne pas répondre aux besoins essentiels des membres s'accroissent.
- Les statistiques ont bénéficié d'une approche focalisée sur les comptes nationaux et les prix. Ce domaine technique s'est principalement concentré sur les comptes nationaux durant la phase initiale du programme et a atteint un certain nombre de résultats en ce que concerne les changements d'année de base des estimations du PIB et en produisant des comptes nationaux conformes aux normes internationales. Son programme de séminaires régionaux est très bien intégré dans l'AT. Les statistiques ont aussi été en mesure de tirer parti d'un taux relativement élevé d'annulations et de reports en fournissant plus de soutien pratique pour un ensemble limité de pays.
- Les travaux de prestation d'AT des activités du cadre de politique monétaire ont commencé pendant l'année fiscale 2015 après avoir entrepris un certain nombre de diagnostics. Ils prévoient de mettre en place une approche méthodique pour ce qui est du renforcement des capacités. Pendant l'année fiscale 2015, ce domaine a reçu des ressources qui dépassent celles des douanes et des impôts réunies. Cette attribution élevée pose des risques pour le portefeuille d'AT de l'AFS, ainsi que des difficultés pour atteindre un rapport coût-efficacité favorable.

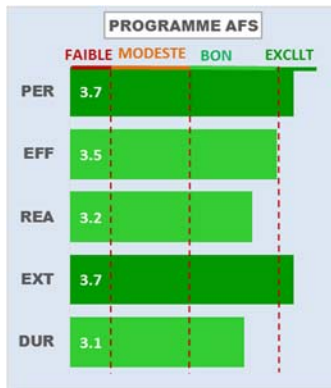
Recommandations

1. L'AFS devrait revoir l'attribution des ressources entre les domaines techniques et les stratégies de prestations d'AT individuelles dans certains domaines dans l'objectif de renforcer l'efficacité. (priorité : élevée)
2. Pour la prochaine étape du programme, ou plus tôt le cas échéant, l'AFS devrait évaluer s'il existe le besoin et s'il a la capacité de fournir un appui plus direct à l'harmonisation régionale et aux objectifs d'intégration en fonction des demandes spécifiques des pays par rapport à ses ressources. Si cela est considéré comme étant souhaitable, un programme de travail ciblé impliquant l'AT et les ateliers devrait être élaboré et mis en œuvre dans les domaines techniques choisis, avec des cibles explicites liées aux objectifs des initiatives régionales pertinentes. (priorité : moyenne)
3. Les représentants des pays membres du Comité d'orientation devraient coordonner et représenter plus activement les opinions des institutions bénéficiaires et appuyer les actions afin d'accroître la durabilité de l'AT de l'AFS dans leurs pays. (priorité : élevée)
4. Après avoir mené une étude de faisabilité, l'AFS devrait mettre au point une stratégie chiffrée avec une attribution appropriée du temps du personnel dédié pour mettre en place de façon anticipée les initiatives d'apprentissage entre pairs et le recrutement d'experts régionaux dans la sélection du FMI. Il devrait y avoir une plus grande diversité de candidats par rapport aux agents en activité. (priorité : moyenne)
5. Pour la prochaine phase du programme, l'AFS (ou l'IFA) devrait mettre en place une stratégie pour se doter d'une capacité de formation régionale et sous-régionale afin d'atteindre un plus large public, et de façon plus efficace, afin de compléter et de renforcer leurs propres programmes de formation. (priorité : moyenne)
6. Nous recommandons que le FMI mette au point les systèmes informatiques du siège proposés afin de fournir une information qualitative sur la performance d'AT ainsi qu'une information financière intégrée, et ce, après avoir pris en compte les besoins en informations de toutes les parties prenantes des centres régionaux d'AT, tout en s'assurant de fournir en particulier des données désagrégées pour les pays et pour les projets et ateliers d'AT individuels. (priorité : élevée)

7. L'AFS devrait envisager de renforcer son cadre de GAR en précisant les grandes étapes à suivre, en renforçant le lien entre les réalisations des interventions individuelles et des domaines techniques, en actualisant les indicateurs par domaine technique et en déterminant des objectifs de partenariats avec les bénéficiaires d'AT. (priorité : élevée)
8. L'AFS devrait renforcer encore davantage l'établissement de rapports en mettant l'accent sur les résultats, en fournissant davantage d'analyses financières et d'indicateurs de performance clés et en préparant un rapport à la fin de la phase actuelle. (priorité : élevée)
9. L'AFS devrait mettre en place une approche plus souple sur la prestation d'AT le cas échéant, notamment pour les projets de renforcement des capacités. Cela pourrait impliquer des missions plus fréquentes et plus longues, un suivi à distance et un accompagnement pratique plus important pour la mise en place des conseils. (priorité : élevée)
10. Le FMI devrait mettre en place un processus de budgétisation au début des opérations des centres régionaux d'assistance technique (CRAT), ainsi que pour les transitions entre les phases, afin de réduire les effets déstabilisants des engagements reportés. Pour cela, il faudra peut-être prévoir les insuffisances temporaires des engagements en aval du programme et mettre au point des budgets annuels continus. (priorité : moyenne)

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

1.1 Introduction



Notre conclusion générale est que l'AFRITAC Sud (AFS) répond à un besoin urgent d'assistance technique (AT) parmi les pays membres. La logique sous-jacente de la création de l'AFS, et les différentes forces du modèle CRAT du Fonds Monétaire International (FMI) que l'AFS a réunies pour ses travaux, est pertinente pour la région. L'AFS a adopté, en très peu de temps, un positionnement fort dans plusieurs domaines stratégiques importants pour le développement macro-économique des pays membres. Même si le Centre ne dispose pas des mêmes ressources que certains autres prestataires d'AT, l'AFS est perçu comme étant une institution importante fournissant des conseils techniques de haute qualité. Dans un certain nombre de cas, d'autres bailleurs de fonds se sont appuyés sur les travaux de l'AFS pour mettre au point des programmes exhaustifs qui leur sont propres. Le recours à des diagnostics menés par le siège du FMI et au suivi organisé par l'AFS de la mise en

œuvre dans les zones ciblées, conjointement avec une utilisation généralement efficace du cadre de la gestion axée sur les résultats (GAR) du Centre, a permis à l'AFS de fournir une AT relativement ciblée. L'AFS œuvre dans des domaines où les besoins des pays membres sont importants, et la dimension actuelle de ses opérations lui confère une échelle appropriée. Le Document-programme, qui détermine les objectifs de l'AFS et l'ensemble de ses activités, est d'une très grande qualité et a été élaboré de façon précise et à des fins utiles.

1.2 Contexte de l'évaluation

L'AFS a été créé en juin 2011 pour fournir une AT et renforcer les capacités institutionnelles et humaines des gouvernements afin de gérer efficacement les finances publiques, maintenir des systèmes financiers solides et produire des statistiques macroéconomiques fiables dans 13 pays dans le sud de l'Afrique.² Le centre a été créé, et son programme de travail défini, en fonction d'exercices d'évaluation menés par le personnel du FMI. Il avait pour objectif un budget initial de 59 millions de dollars américains pour une période de cinq ans. Le centre a commencé avec un budget de 40 millions de dollars américains, qui a progressivement augmenté pour atteindre 58 millions de dollars américains. Son organisation et ses opérations se basent sur le modèle des CRAT du FMI³. L'AFS est financé par des bailleurs de fonds⁴ et des pays membres, avec des contributions en nature du FMI.

L'évaluation à mi-parcours, qui est décrite dans les stipulations établissant l'AFS, vise, entre autres, à évaluer l'efficacité et la durabilité de l'AT de l'AFS ; à définir dans quelle mesure l'AT de l'AFS a débouché sur des résultats tangibles et atteint ses objectifs efficacement et dans de bonnes conditions économiques ; dans quelle mesure l'AFS réalise les avantages liés au modèle des CRAT et formule les recommandations pour parvenir à des améliorations. Les termes de référence de l'évaluation, inclus dans l'annexe 1 du volume II de ce rapport, prévoient que les conclusions de l'évaluation éclaireront les discussions des opérations futures de l'AFS.

² Angola, Botswana, Comores, Lesotho, Madagascar, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

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

⁴ Les bailleurs de fonds incluent la Banque Africaine de développement, l'Australie, le Brésil, le Canada, le Département du Royaume-Uni pour le développement international (DfID), l'Union européenne (UE)-ACP, l'UE-COMESA, l'UE-SADC, la Banque européenne d'investissement (BEI), l'Allemagne (Agence allemande pour la coopération internationale), la Coopération économique suisse (SECO), et le pays hôte, Maurice.

Le principal public de l'évaluation sont les bailleurs de fonds et pays membres de l'AFS. De plus, la direction de l'AFS et du FMI seront probablement des parties intéressées, notamment pour ce qui est des conclusions et recommandations. L'évaluation intéressera vraisemblablement les lecteurs engagés dans la prestation d'une AT et la mise en œuvre de réformes dans des domaines qu'elle traite.

1.3 Approche de l'évaluation et de la notation

Notre évaluation du programme sur la base des critères du CAD de l'OCDE pour l'évaluation de l'aide au développement (critères du CAD) repose sur nos conclusions et évaluations sur les différents domaines techniques ainsi que sur les conclusions au niveau du programme. Les questions d'évaluation essentielle présentées dans les termes de référence de l'évaluation ont servi à organiser les conclusions. Le système d'évaluation⁵, qui a été convenu durant la phase initiale de l'évaluation, est fourni dans l'annexe 2 du volume II de ce rapport, qui souligne également les activités que nous avons entreprises.

Étant donné la nature des activités de l'AFS et la portée de l'évaluation, une approche qualitative plutôt que quantitative a été adoptée. Notre évaluation a été menée à plusieurs niveaux : a) la stratégie d'ensemble du programme et les systèmes d'opération et processus dans le Centre ; b) les stratégies techniques et les approches de prestation d'AT ; et c) une sélection des interventions d'AT individuelles et des ateliers. En menant cet examen, nous nous sommes reposés sur un mélange de sources d'information, dont la documentation, des interviews et enquêtes. Nous avons utilisé plusieurs sources d'information pour évaluer dans la mesure du possible les questions d'évaluation essentielles afin de s'assurer que les conclusions de l'évaluation ne soient subjectives. Nous avons privilégié les informations étayées, complétées par nos analyses de données. Les interviews et enquêtes ont été principalement utilisées pour appuyer les informations ou pour évaluer les questions d'évaluation essentielles là où les informations étayées ne sont pas pertinentes (comme les opinions) ou lorsque les données présentent des lacunes. Les entretiens ont porté sur les bénéficiaires d'AT ainsi que sur un ensemble de prestataires d'AT actifs dans des domaines et pays d'opération de l'AFS. Nous avons essayé de comprendre les incohérences lorsque celles-ci ont été détectées. Nous avons utilisé les enquêtes, mais pas uniquement vu la taille limitée des échantillons (en particulier lorsque les réponses sont ventilées par sujet et pays). Lorsque nous avons revu les réponses des enquêtes, nous avons également pris en compte l'intensité relative des réponses, par exemple, les proportions approuvant ou approuvant vivement une déclaration. Enfin, le rapport a été revu par des pairs lors d'une évaluation menée par des experts indépendants de l'équipe d'évaluation de l'AFS.

Le système d'évaluation adopté suit ce principe pour les évaluations récentes de l'AFRITAC Est et Ouest et du CAPTAC-RD. L'évaluation de 2009 des AFRITAC a pondéré les différentes notes enregistrées pour les critères du CAD au sein des différents sujets et entre eux pour parvenir à des scores consolidés pour chaque domaine technique et pour les CRAT. Nous avons émis des réserves sur l'usage de telles notes pondérées dans notre rapport initial dans l'annexe 2. Néanmoins, nous avons présenté les notes et évaluations pondérées dans l'annexe 6 pour chaque domaine technique et pour le programme de l'AFS pour que les résultats de cette évaluation puissent être comparés avec ceux des évaluations de 2009.

Pour parvenir à la notation du programme de l'AFS dans son ensemble, nous avons pris en compte les performances enregistrées dans les domaines techniques individuels. Parallèlement, plusieurs questions d'évaluation essentielles sont spécifiquement liées au Centre, notamment la conception et la mise en œuvre de gestion et des systèmes d'opération : la GAR, le comité d'orientation, la gouvernance de l'AFS et l'attribution des ressources d'AT entre les domaines techniques pour parvenir aux objectifs de niveau du programme. Bien que cela affecte indirectement la performance et par conséquent les notes des domaines techniques, nous pensons que le Centre a un rôle clé à jouer pour établir le cadre des activités d'AT et, par conséquent, notre notation du programme dans l'ensemble diffère de la somme de celle des domaines techniques.

⁵ Excellent (EXCLLT) : tous ou presque tous les objectifs ont été atteints. >3,5 à 4,0 ; Bon : une majorité des objectifs ont été atteints. >2,4-3,5 ; modeste (MODST) : peu/une minorité d'objectifs ont été atteints. 1,5-2,4 ; faible : peu d'objectifs ont été atteints : 1,0- <1,5.

Le programme de l'AFS décrit les cadres logiques thématiques esquissés et intégrés pour le programme et les domaines thématiques individuels. Ceux-ci ont été annulés et remplacés pendant l'année fiscale 2013 par des programmes plus définis intégrant des objectifs de réalisations et des indicateurs vérifiables, en prenant en compte l'expérience acquise au cours des premières étapes du programme et un nouveau modèle de GAR du FMI pour les CRAT. Les principaux indicateurs et réalisations du cadre thématique révisé sont résumés dans l'annexe 5 du Volume II de ce rapport. Le cadre thématique du programme n'a par conséquent pas été utilisé pour cette évaluation. Parallèlement, pour les insuffisances décrites dans la section 4.2, nous ne nous sommes pas appuyés sur les indicateurs du cadre thématique de l'année fiscale 2013. Au lieu de cela, nous avons créé, pour les études de cas, des chaînes de résultats ex poste pour les projets individuels afin d'évaluer la performance. Pour les études documentaires des rapports d'AT, nous avons évalué la mise en œuvre par rapport aux réalisations attribuées.

Nos notations reflètent le fait que l'AFS se trouve en phase initiale. Sa performance devrait s'améliorer encore davantage au fur et à mesure que le programme progressera dans le cycle, puisque les enseignements tirés sont intégrés dans l'élaboration du projet et du programme et étant donné qu'une plus grande importance est accordée à des sujets comme le renforcement durable des capacités des pays membres.

1.4 Pertinence

La pertinence de l'AFS a été évaluée comme étant excellente, avec un score de 3,7. L'AFS est régi par le Document-programme et ses plans de travail annuels. La GAR de l'AFS a généralement permis de cibler les domaines sélectionnés dans le cadre du mandat du Centre. Notre évaluation des projets et des remarques des parties prenantes confirment que le programme satisfait les besoins prioritaires des membres sont satisfaits. Nous pensons que l'attribution des ressources entre les domaines techniques pourrait être revue pour mieux personnaliser les programmes en fonction des besoins relatifs. Les besoins d'intégration régionaux sont traités principalement indirectement par les interventions au niveau du pays et des ateliers régionaux, et il existe une marge possible d'engagement plus directe avec les organes régionaux dans des zones sélectionnées. L'AFS est relativement unique dans sa capacité à faire appel à des experts officiels en exercice pour fournir l'AT, et elle peut le faire pour des clients ayant des exigences sophistiquées, à la fois dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Nous pensons que le modèle de prestation d'AT basé sur les missions convient mieux aux institutions des pays à revenu intermédiaire, qui ont souvent une plus grande capacité à mettre en place les conseils sans disposer d'appui. L'AFS déploie des efforts considérables pour informer les autres fournisseurs d'AT sur ses activités et a mis en place des initiatives pour être plus réactive en matière de coordination, comme pour le rassemblement d'informations sur les activités des autres donateurs. L'activité des fonds fiduciaires spécialisés du FMI est limitée dans les pays membres, mais d'autres travaux complémentaires viennent s'y substituer, généralement coordonnés par le siège du FMI. De nombreuses interventions de l'AFS dans des domaines traités par le Département des finances publiques du FMI et le Département des marchés monétaires et de capitaux sont régies par les diagnostics. Dans certains cas, l'AT du siège est financée par l'AFS. Il existe aussi une coopération plus vaste. La plupart des bénéficiaires considèrent que l'AFS fait partie intégrante des prestations d'AT du FMI, mais, à notre connaissance, cela n'a provoqué aucun conflit de responsabilité. Le CO est généralement efficace bien que plusieurs participants qui sont pays membres du CO ne sont pas encore suffisamment impliqués et les représentants nationaux pourraient jouer un rôle plus important pour appuyer les objectifs d'AT de l'AFS. Il est évident que l'AFS est considéré comme étant un fournisseur d'AT unique et de grande qualité, notamment lorsque les bénéficiaires ont besoin de conseils techniques fiables et actualisés.

De manière générale, les notes élevées en termes de pertinence reflètent qu'en relativement peu de temps, l'AFS a su se positionner en tant que partenaire d'AT important pour les pays membres dans les domaines qu'il cible. Les parties prenantes jugent ses interventions comme étant de très bonne qualité. L'AFS a pris des mesures actives et systématiques pour coordonner ses travaux avec ceux d'autres bailleurs de fonds. La relation avec le FMI, la coordination étroite avec l'AT du siège et les travaux des départements africains renforcent les conseils donnés par l'AFS. Le CO est l'un des plus engagés par rapport à notre expérience avec d'autres CRAT, et nous avons observé des exemples d'appropriation considérable du centre par les pays membres, renforçant encore davantage l'idée que l'AFS joue un rôle précieux dans leurs pays. S'il reste des domaines d'amélioration comme le souligne ce rapport, nous pensons qu'étant donné les réalités de prestation d'AT dans la région, ces domaines ne portent pas considérablement atteinte à la pertinence du programme.

1.5 Efficience

Nous avons jugé l'efficience générale du programme comme étant très bonne, non loin de l'excellence, avec un score de 3,5. Cela illustre la très bonne gestion du Centre et les systèmes et processus solides qui ont été mis en place. La prestation du programme est en grande partie en marche et les ressources des missions annulées ou reportées sont réattribuées dans la mesure du possible. De façon générale, le suivi est de bonne qualité, même si dans un certain nombre de domaines techniques la faible disponibilité des ressources a, à notre avis, empêché de le mener de façon adéquate et en temps voulu. Le manque d'envergure et la faible exécution dans la planification de la première année aura aussi nui à l'efficience. Le suivi et l'établissement de rapports au niveau du Centre sont de bonne qualité, avec un système de gestion des documents robuste en place. Dans plusieurs cas, l'AFS a tiré parti de son aide avec d'autres bailleurs de fonds et du FMI. L'appui technique est une base essentielle pour que l'AFS maintienne sa réputation de fournisseur de grande qualité, et ce fonctionnement s'est avéré efficace. Nous pensons que le modèle de gestion partagée par l'Institut de formation pour l'Afrique (IFA) et l'AFS fonctionne bien. La GAR de l'AFS est, d'après notre expérience, une des plus performantes parmi tous les CRAT. Nous avons formulé des recommandations pour améliorer son efficacité au niveau individuel du projet et de l'établissement des rapports. Nous pensons que l'AFS sait bien gérer l'usage des différentes langues entre les membres, l'équilibre des besoins et assure un bon du rapport coût-efficacité.

La note obtenue pour l'efficience est inférieure à celle de la pertinence et cet aspect a été évalué comme ayant atteint seulement une majorité des objectifs, essentiellement pour des raisons échappant au contrôle de gestion de l'AFS. Ces facteurs ont principalement trait à l'interface avec les systèmes et processus du FMI, qui ne permet pas un suivi et un établissement de rapports complets des coûts au niveau du projet, et donc une évaluation de la rentabilité, et au fait que durant la phase de départ la capacité du programme n'utilisait pas son plein potentiel. Nous pensons que ces problématiques sont plus que compensées par les réalisations significatives pour développer et mettre en place des systèmes et processus solides et une gestion dynamique du Centre afin de porter l'efficacité à son maximum. Notre évaluation prend aussi en compte le fait que ces réalisations ont été atteintes pendant le premier cycle du programme et que nous pourrions nous attendre à un processus d'évolution naturel et un renforcement dans les étapes à venir puisque les pratiques sont précisées et améliorées en fonction de l'expérience.

1.6 Efficacité

Le programme a été jugé de bonne qualité au niveau des réalisations, avec un score de 3,2 et les extrants comme excellents avec un score de 3,7, ce qui reflète la très grande qualité des rapports et ateliers. Il est encore trop tôt pour que le programme parvienne à des réalisations ayant des conséquences considérables sur l'impact. Néanmoins dans tous les domaines, des réalisations ont été faites et celles-ci sont soulignées dans le rapport. La gestion des finances publiques a bien progressé, avec plusieurs pays disposant de stratégies de gestion des finances, des cadres juridiques actualisés et des directives en place. Pour ce qui est des statistiques, plusieurs pays ont changé l'année de base de leurs comptes nationaux et sont en train d'en émettre d'autres qui soient conformes avec les normes internationales actuelles. Les douanes ont amélioré les processus dans plusieurs administrations. Les impôts ont contribué à la mise en place de la TVA dans deux pays et à la création d'unités des gros contribuables dans d'autres. La supervision du secteur financier a recommandé d'émettre de nouvelles directives et des processus de supervision. Toutefois, les réalisations atteintes, et leur solidité, ont fluctué en fonction des domaines techniques et ces variations sont reflétées dans nos évaluations thématiques. Des progrès sont réalisés pour atteindre les objectifs dans les cadres logiques thématiques, mais notre évaluation est entravée par le fait que, à notre sens, les objectifs dans un certain nombre de domaines techniques ne sont pas directement liés au programme thématique dans son ensemble (par exemple, pour ce qui est des douanes et des impôts), ou les bénéficiaires les atteignent de manière appréciable sans recevoir aucun soutien de l'AFS (comme dans la supervision du secteur financier). La formation intégrée entre l'IFA et l'AFS a débuté, et si nous pensons que la plupart des éléments du programme auront indubitablement un impact positif sur la performance de l'AFS, d'autres comme la prestation locale de formation de l'IFA devrait être suivis pour garantir qu'ils apportent effectivement une contribution positive dans l'ensemble et par rapport aux approches alternatives. Les initiatives d'apprentissage entre pairs ont eu lieu mais d'une façon très limitée, et leur valeur concrète doit encore être établie. Le plan de financement sur cinq ans a effectivement aidé la planification à long terme, bien que les insuffisances des premières années, suivies par le dépassement des objectifs annuels initiaux ont contribué au manque d'efficience.

1.7 Durabilité

Nous avons jugé la durabilité de l'AFS comme étant de bonne qualité, avec un score de 3,1. Nos études de cas et retours sur le sondage confirment que l'AT de l'AFS et la formation ont aidé une grande partie des bénéficiaires à améliorer leurs pratiques de travail. Il ne fait aucun doute que l'AFS contrôle les risques posés à l'AT. Bien que certains risques comme la faiblesse des institutions et une instabilité politique aient un effet sur tous les domaines thématiques, l'impact est différent sur chacun eux. Notre évaluation reflète ces risques dans la région et, à notre avis, dans un certain nombre de domaines techniques, l'envergure des ressources d'AT consacrées et l'approche se basant sur des missions d'une durée de deux semaines maximum n'est peut-être pas optimale pour un renforcement des capacités sur le long terme. L'approche choisie par les projets des activités du cadre de politique monétaire, avec un programme bien défini pour l'appui apporté sur place et hors de celui-ci et des différents modes de formation, est plus favorable au renforcement des capacités, bien que la grande quantité de ressources allouées dans une période limitée pose des risques significatifs. Bien que l'AFS ne dispose pas de ressources pour mettre en œuvre cette approche sur une grande échelle et qu'elle s'engage dans des partenariats autant que possible avec d'autres prestataires d'AT, l'approche actuelle de prestation d'AT pourrait être revue pour renforcer sa durabilité.

Avec un score de 3.1, la durabilité a été évaluée comme étant le critère du CAD le plus faible. Cela reflète en partie les facteurs dans les pays membres et les institutions bénéficiaires qui empêchent la réalisation de la durabilité, et aussi nos avis sur les insuffisances de l'approche de prestation d'AT de l'AFS. Néanmoins, le fait que le Centre compte considérablement sur les bénéficiaires d'AT pour mettre en place les conseils a pour effet que, dans la mesure où les résultats sont atteints, ces conseils ont tendance à être maintenus à moins qu'il n'y ait de grandes perturbations institutionnelles ou au niveau du personnel. Cela s'oppose aux projets mis en place par d'autres nombreux prestataires d'AT où les consultants externes jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre d'AT, où il existe un plus grand risque que le bénéficiaire ne soit pas en mesure de continuer la mise en œuvre après la fin du projet. Nous n'avons pas observé de conséquences inattendues significatives de l'AT de l'AFS dans le cours de nos travaux.

1.8 Impact

Il est trop tôt, à ce stade, pour évaluer l'impact du programme, ou sa contribution. Par conséquent, nous n'avons pas évalué ce critère. Toutefois, nous avons exprimé nos opinions qualitatives sur ce sujet. Notre conclusion générale est que le programme aura des effets considérables. Nous n'avons pas noté de conséquences imprévues de l'AT de l'AFS au cours de nos travaux.

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

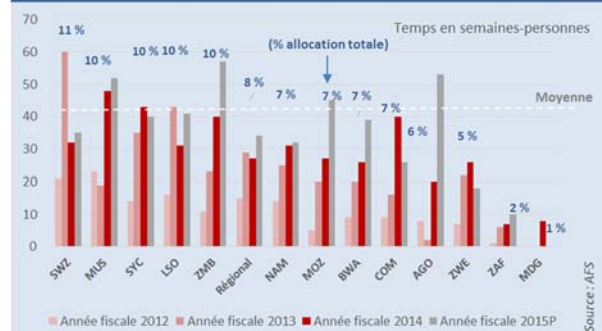
2.1 Aperçu de l'AT de l'AFS et séminaires régionaux

Les graphiques 1 et 2⁶ ci-contre montrent la répartition d'AT de l'AFS par domaine technique et pays. L'attribution thématique au début du programme s'est basée sur les conclusions des diagnostics menés par le personnel du siège du FMI. Le programme a été lancé à la suite de la crise financière qui a éclaté dans le monde et la priorité a été accordée aux pays qui ont été jugés comme étant particulièrement vulnérables, comme le Swaziland qui était confronté à des difficultés fiscales et Maurice dont on pensait qu'il était particulièrement exposé internationalement. Depuis ses débuts, l'attribution d'AT a été généralement homogène, bien que les ressources aient été réattribuées entre les pays et les domaines techniques pour garantir l'efficacité d'AT. Les limitations de ressources au début du programme et les retards accumulés pour recruter des conseillers résidents ont fait que certains domaines comme les activités du cadre de politique monétaire et la supervision du secteur financier ont eu moins d'allocations au départ.

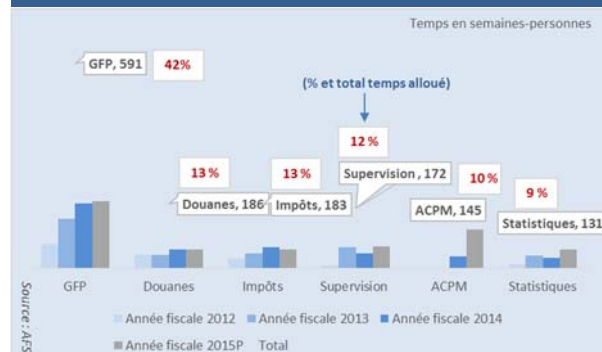
S'agissant des domaines techniques, la GFP a représenté 42 % de l'AT jusqu'au mois d'avril de l'année fiscale 2014. Ce pourcentage chutera durant l'année fiscale 2015 puisqu'une proportion plus importante des ressources sera attribuée à d'autres domaines, tels que les activités du cadre de politique monétaire et les statistiques du secteur réel. Aussi, la part des pays membres à faible revenu a été augmentée. Pour ce qui est de l'attribution par pays, l'activité d'AT de l'AFS à Madagascar a seulement commencé en avril 2014 lorsque la situation politique s'est stabilisée, et une attribution considérable a été réservée pour le pays dans le programme de travail de l'année fiscale 2015. L'Afrique du Sud a besoin d'une AT très limitée. L'instabilité politique au Zimbabwe a eu des effets sur l'attribution d'AT.

L'attribution des thèmes des séminaires régionaux est illustrée dans le graphique 3. Pour les douanes et les impôts, les conseillers résidents se concentrent sur des ateliers locaux, et cela se traduit par un nombre inférieur de séminaires régionaux. Tel est le cas pour la GFP, et les bénéficiaires d'AT dans ce domaine ont aussi assisté à plusieurs cours fournis par l'Institut pour le développement des capacités et l'IFA, par exemple sur le modelage macroéconomique. Les séminaires régionaux de l'AFS ont été tout d'abord organisés pendant trois jours et sont aujourd'hui principalement prévus sur cinq jours. Les cours de l'Institut pour le développement des capacités, qui en plus des

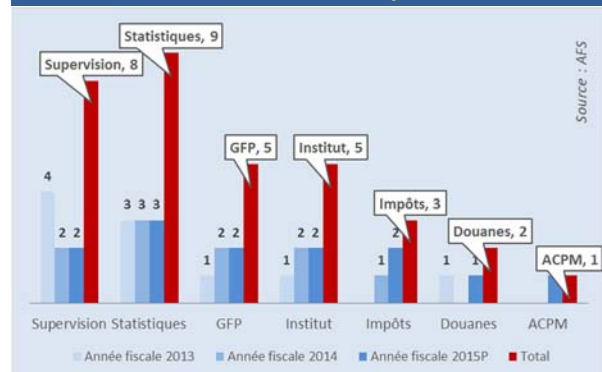
Graphique 2: distribution de l'AT par pays



Graphique 1 : distribution de l'AT par domaine technique



Graphique 3: séminaires régionaux dans les domaines techniques



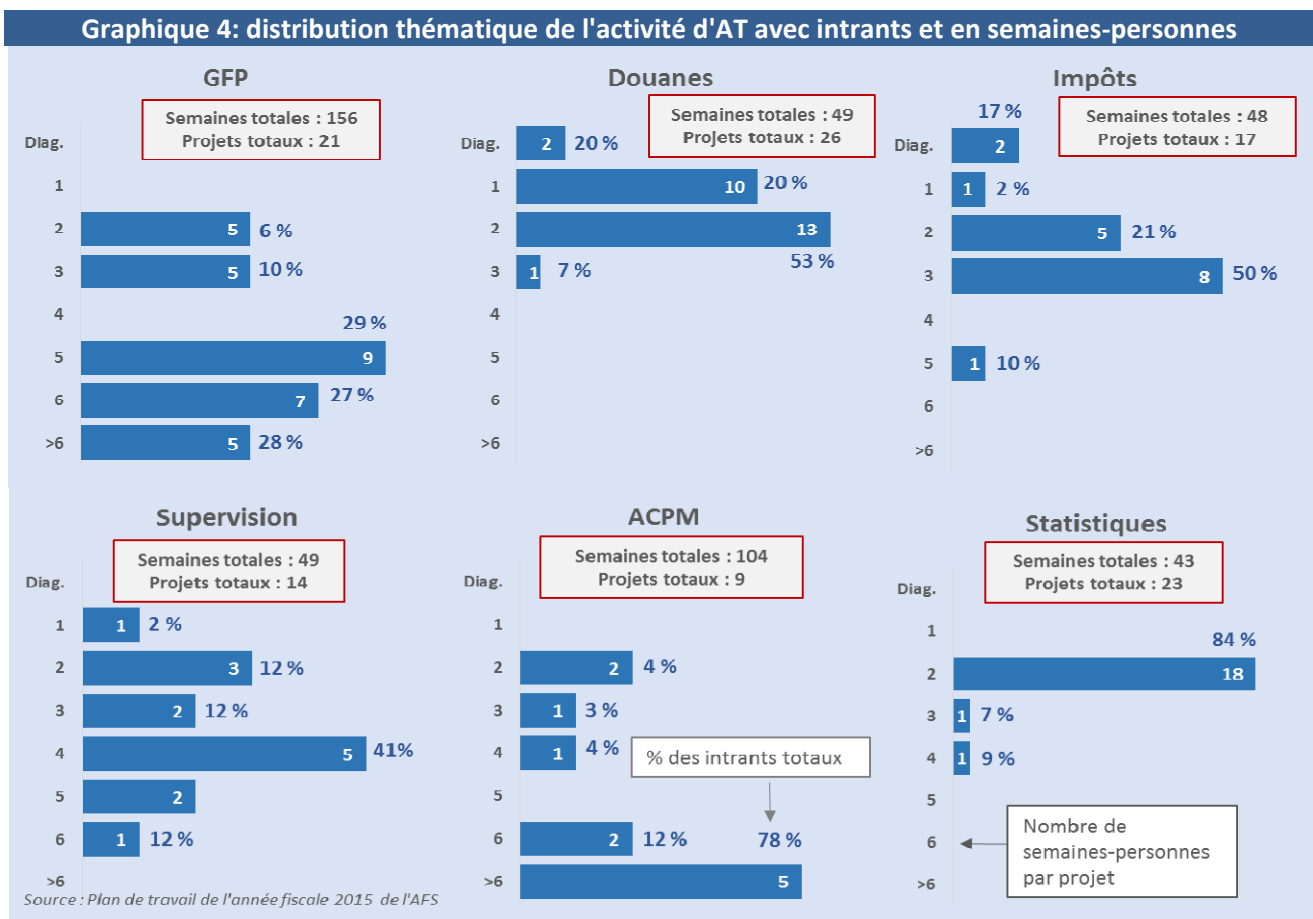
⁶ Les codes de pays et les regroupements régionaux du FMI ont été utilisés dans les graphiques. Voir <https://www.imf.org/external/np/sta/cdis/pdf/060508g.pdf>. Pour les secteurs, la gestion des finances publiques : GFP, statistiques du secteur réel : statistiques ; supervision du secteur financier : supervision ; administration des recettes des douanes : douanes ; impôts.

modèles macro-budgétaires se sont concentrés sur des thèmes macro-économiques, sont organisés sur plus de deux semaines.

2.2 Commentaires sur la stratégie du portefeuille de l'AFS et approches thématiques

L'AFS a mis en place une stratégie anticipative, axée sur les résultats dans le cadre de son mandat. Le cadre de la GAR a été intégré dans le plan de travail et le processus de prestation d'AT. Il a permis en particulier au programme de concentrer ses efforts de façon générale dans un nombre relativement faible de domaines prioritaires, ce qui renforce par conséquent potentiellement l'efficacité de l'AT. Il est évident que le coordinateur du Centre et les conseillers résidents sont sensibles aux risques de mise en œuvre, et généralement les missions sont reportées ou les ressources réattribuées s'il est improbable que l'AT produise des résultats. La disponibilité d'un financement sur cinq ans a permis de fixer des objectifs sur le moyen terme.

Le graphique 4 ci-dessous montre l'attribution de ressources pour l'année fiscale 2015 par semaines-personnes pour des projets spécifiques, et d'une manière générale, l'activité d'AT visant à accomplir une réalisation particulière dans un domaine technique d'un pays.



Le graphique 4 met en avant une grande divergence d'intensité d'AT entre les domaines. Par exemple, pour ce qui est de la GFP, 68 % des projets prévu des intrants sur cinq semaines ou plus durant l'année actuelle. En revanche, pour les douanes, 42 % des projets (hors diagnostics) sont conçus pour recevoir une AT de seulement une semaine, et tous sauf un ont été organisés sur deux semaines ou moins. En revanche, 24 semaines ont été attribuées à deux projets des activités du cadre de politique monétaire. On ne sait précisément pourquoi les intrants nécessaires en une année pour renforcer les capacités d'une équipe de prévision de politique monétaire (ne serait-ce que la première année) sont, par exemple, 24 fois supérieurs aux ressources de renforcement des capacités en, par exemple, gestion de risques dans une administration douanière. L'attribution des activités du cadre de politique monétaire pour l'année fiscale 2015 est plus élevée que celle des douanes et des impôts

réunis. Cette problématique générale quant à l'attribution des budgets entre les domaines techniques et la façon dont leurs ressources sont déployées ont eu un impact majeur sur nos conclusions.

- S'agissant de la GFP, les six domaines prioritaires ont permis de cibler l'AT à des thèmes où l'AFS a un avantage comparatif. Les ressources moyennes par projet, de cinq semaine-personnes, sont en général appropriées. Néanmoins, notre examen suggère que l'augmentation du budget de la GFP, de 128 semaines durant l'année fiscale 2013 à 205 semaines pour l'année fiscale 2014 (devant être réduit à 194 pour l'année fiscale 2015) et la nécessité de déployer des ressources conformément au calendrier disponible contribuent à l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre que plusieurs pays ont du mal à respecter étant donné leur capacité d'absorption et leurs autres priorités. Dans un certain nombre de pays, de multiples projets sont entrepris, par exemple le Lesotho devrait recevoir 20 semaines d'AT, le Swaziland 21, et la Zambie 22. Nos études de cas suggèrent également que ce niveau d'intensité pourrait mettre à rude épreuve la capacité de l'AFS à fournir une AT efficacement en GFP, même avec trois conseillers résidents, et bien que l'AFS n'est pas favorable avec ce point de vue. L'AFS a souligné que le Département juridique du FMI fournit une AT significative sur la législation de la GFP, réduisant les demandes à temps sur les conseillers résidents de la GFP.
- Les douanes et les impôts se concentrent sur trois vastes domaines cibles chacun, bien que dans chacun de ces domaines, il existe de nombreux besoins d'AT qui ne sont pas toujours liés entre eux à court terme. Dans le domaine des impôts, la plupart des missions sont menées conjointement par les conseillers résidents et les experts à court terme, alors que dans celui des douanes elles sont généralement séparées. La plupart des pays prévoient de recevoir seulement une mission par projet pendant l'année fiscale 2015 dans ces deux domaines. Cela est à notre avis inapproprié étant donné la nature complexe de nombre de ces projets qui, de surcroît, portent sur le renforcement des capacités. Nos examens révèlent que des progrès ont été réalisés malgré les intrants limités. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, la disponibilité du suivi ou la mise en œuvre de l'appui pourrait avoir débouché sur des résultats plus rapides et plus complets.
- Les travaux de l'AT sur la supervision du secteur financier ont commencé plus tard que d'autres domaines d'AT et ont évolué lentement pendant les étapes initiales. La proportion d'AT réellement fournie jusqu'à présent (par rapport à l'évaluation d'AT et aux missions de plan de travail) a été relativement faible. Aussi, dans un certain nombre de domaines ciblés, comme la supervision macroprudentielle et le contrôle fondé sur le risque, les banques centrales reçoivent déjà l'AT ou mettent en œuvre des réformes par elles-mêmes. Avec l'arrivée d'un nouveau conseiller résident, ce domaine thématique pourra bénéficier d'une réévaluation des thèmes ciblés. Il est prévu une plus grande concentration d'intrants avec moins de projets. Néanmoins, certains projets, comme la mise en œuvre de contrôle fondé sur le risque dans les Comores, pourraient nécessiter plus des cinq semaines-personnes de l'AT prévues pendant un an.
- L'AT des activités du cadre de politique monétaire a commencé pendant l'année fiscale 2014, et l'attribution de l'année fiscale 2015 semble avoir eu pour objectif de rattraper les autres domaines. Comme indiqué précédemment, les ressources attribuées à ce thème sont plus importantes que celles des douanes et de l'AT réunies. De plus, 54 semaines d'AT ont été attribuées à deux pays, c'est-à-dire plus que les budgets annuels de tous les autres domaines thématiques autres que la GFP. En plus de la disproportion, les risques posés à l'absorption et aux réalisations d'AT ainsi que le rapport coût-efficacité relatif doivent être pris en compte. Il est aussi possible qu'un suivi de l'AT sera nécessaire dans ces pays dans les années à venir, même si à un niveau inférieur, ce qui s'ajoutera aux coûts de ces projets.

RECOMMANDATION 1

L'AFS devrait revoir l'attribution des ressources entre les différents domaines techniques et les stratégies de prestations d'AT individuelles dans certains domaines dans l'objectif de renforcer l'efficacité.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

- Nous pensons que les réalisations de l'AT et des ateliers sont renforcées lorsqu'elles sont étroitement liées. En général, l'AT de l'AFS et les séminaires régionaux ont été bien coordonnés. Néanmoins, il convient de souligner les approches contrastées des séminaires régionaux entre les deux domaines techniques avec le plus grand nombre d'ateliers, la supervision du secteur financier et les statistiques du secteur réel. Les statistiques du secteur réel ont ciblé, suivant une séquence bien réfléchie, leurs huit ateliers sur différents aspects de comptes nationaux et des statistiques de prix pour refléter globalement la progression de leur programme d'AT. En revanche, une proportion significative de séminaires sur la supervision du secteur financier, bien que pertinents de façon marginale, a ciblé des domaines en dehors de leur programme d'AT essentiel, notamment la supervision des institutions de microfinancement, la supervision des banques sans succursale et la résolution des banques éprouvant des problèmes. L'AFS a noté que l'AT a été fournie dans ce dernier domaine à Maurice et que d'autres demandes ont été reçues, soulignant le rôle des séminaires pour déclencher les demandes. Bien que tous les domaines techniques n'adoptent peut-être pas une approche échelonnée, comme celle choisie par les statistiques du secteur réel, nous pensons qu'une intégration étroite entre les programmes d'AT et des ateliers est préférable si des réalisations sont ciblées. L'AFS et le MCM ont noté que ces derniers domaines font encore partie de leur cadre logique et qu'ils pensent que, dans ces domaines, les capacités sont mieux renforcées par le biais d'ateliers et que peu de pays dans la région ont besoin d'une mission d'AT complète dans ces domaines.
- Parfois, il peut y avoir des divergences entre les ambitions des hauts représentants et ministres, qui négocient et conviennent des programmes et calendriers d'AT avec le FMI, et les ressources disponibles pour les équipes de mise en œuvre et la capacité du personnel à respecter le calendrier convenu. Si cela encourage parfois les équipes à dépasser les résultats attendus, une AT inadaptée aux capacités du personnel entrave, d'après notre expérience, les réalisations et a une durabilité limitée. Le FMI a souligné, et nous sommes d'accord, que la réaffectation des ressources reflète les besoins et priorités nouveaux et renforce l'efficacité.

En pratique, l'AFS travaille en amont pour réattribuer les ressources mises à disposition après des reports ou annulations vers certains projets d'un domaine technique où les ressources sont nécessaires. Néanmoins, le plan de travail ne devrait pas se reposer en grande mesure sur les annulations ou reports de certains clients pour pouvoir satisfaire les besoins d'AT des autres. Le FMI a aussi souligné, et nous sommes du même avis, qu'il est logique de reconnaître que les annulations auront lieu et ont lieu et de prévoir un dépassement de programmes afin de s'assurer que les ressources sont utilisées, particulièrement étant donné le niveau de demande. La question est de savoir dans quelle mesure ces dépassements de programme sont faisables, ce qui est véritablement une question de jugement.

2.3 Faire usage de la capacité de formation de l'IFA

La mise en œuvre de l'IFA présente une excellente opportunité pour les AFRITAC en général, et l'AFS en particulier, étant donné sa proximité, afin de renforcer l'efficacité de leurs programmes d'AT.

Actuellement, l'intégration de l'AT et la formation sont envisagées à trois niveaux :

- En complétant les formations de l'Institut pour le développement des capacités déjà existantes par un financement de l'AFS.
- Un programme de formation de l'IFA plus adapté et une sélection des participants pour appuyer l'AT.
- Par le biais d'une formation personnalisée aux bénéficiaires d'AT d'AFRITAC afin de compléter leur programme d'AT.

Un niveau important d'activité de l'IFA a déjà été mis en œuvre pour appuyer ces objectifs. Le personnel de l'IFA a donné des informations lors d'un séminaire sur les cadres politiques monétaires de l'Institut pour le développement des capacités, l'IFA a fourni des intrants lors d'un séminaire régional de l'AFS sur les problèmes de résolution bancaire, et le personnel de l'IFA a mis au point des contenus supplémentaires et personnalisés aux besoins de l'AFS pour un cours de l'Institut sur le développement des capacités existants. Le programme de formation centrale de l'IFA est aussi en train d'être mis au point pour mieux répondre aux besoins des institutions bénéficiaires de l'AFRITAC. Une sélection de participants plus ciblée en consultation avec les AFRITAC améliorera probablement l'efficacité du cours de formation et les réalisations de l'AT.

Un des composants importants de l'IFA et du partenariat des AFRITAC est l'organisation de cours personnalisés pour les bénéficiaires d'AT de l'AFRITAC dans leur propre pays. Deux de ces cours ont eu lieu pendant l'année fiscale 2014 et huit autres sont prévus pour l'année fiscale 2015 en appui aux différents AFRITAC.

L'AFS et l'IFA ont un intérêt clair à développer et à fournir des formations régionales plus personnalisées. Toutefois, nous pensons qu'il convient de prendre en compte les coûts par rapport aux avantages des formations locales personnalisées fournies à un nombre relativement faible de participants. La présence d'un formateur compétent, utilisant des supports rodés et appliquant une méthodologie de formation de grande qualité, offre clairement de grands avantages. Dans de nombreuses situations, il pourra être bien plus efficace de choisir une autre alternative avec un expert à court terme qui connaît bien l'institution bénéficiaire et qui fournira également un suivi au travers d'un appui pratique pour mettre en œuvre les leçons tirées de la formation. De plus, les coûts induits pour mettre au point les contenus adaptés de la formation, notamment l'engagement des conseillers résidents pertinents, doivent être pris en compte. Enfin, même si les AFRITAC devraient seulement payer les frais de déplacement du formateur de l'IFA, le coût total de l'IFA, dont ses frais généraux, sera probablement bien plus élevé.

2.4 Autres problématiques stratégiques

Cohérence avec le Document-programme

Le Document-programme de l'AFS de décembre 2010 fournit les objectifs stratégiques généraux pour la première phase du Centre. Comme indiqué précédemment, le cadre logique du programme a par la suite été précisé pendant l'année fiscale 2013, et la première phase a été prolongée jusqu'à l'année fiscale 2017 pour s'adapter aux retards enregistrés dans la réception du financement. De façon générale, les activités de l'AFS ont été prévues dans la logique du Document-programme, de ses actualisations ultérieures et des plans de travail annuels, même si les projets actuels entrepris au sein des différents domaines techniques et pays n'ont pas toujours été les mêmes que ceux qui ont été envisagés à l'origine. Les révisions importantes des plans de travail pendant l'année sont approuvées par le CO.

Nous pensons que le Document-programme de la prochaine étape de l'AFS pourrait être plus utile s'il présentait une stratégie traitant des paramètres clés et réalisations de son programme de travail anticipé pour les différents domaines techniques et les pays individuels, avec une flexibilité appropriée pour les besoins d'AT spécifiques et pour satisfaire les événements non prévus. Les objectifs et indicateurs de réalisations de la GAR pourraient ensuite être alignés sur les objectifs stratégiques du prochain cycle. De plus, le budget financier pourrait être lié aux ressources nécessaires pour mettre en place la stratégie. Les plans de travail annuels pourraient ensuite se concentrer sur la mise en œuvre de la stratégie et mettre en lumière toute variation. Une proportion convenue du budget annuel pourrait être réservée pour répondre aux besoins appropriés d'AT.

Satisfaire les priorités des pays membres

Le processus de développement du plan de travail de l'AFS insiste particulièrement sur les besoins des institutions membres. Dans notre sondage réalisé auprès des bénéficiaires d'AT, 91 % des personnes interrogées approuvaient ou approuvaient vivement la déclaration suivante : « *Nous avons demandé une assistance technique à l'AFS pour nous aider à répondre à une ou plusieurs priorités de notre stratégie sectorielle/institutionnelle* ». Toutefois, 34 % des personnes interrogées approuvaient ou approuvaient vivement que l'assistance technique reçue a été proposée à l'origine par l'AFS ou le FMI, plutôt que par elles-mêmes. Le processus de développement du plan de travail de l'AFS assure un équilibre entre les besoins et les opinions de : a) le bénéficiaire d'AT, b) le conseiller résident de l'AFS, c) le département d'AT du FMI pertinent, et d) le département Afrique du FMI avec une plus grande importance accordée aux exigences des bénéficiaires d'AT. Les diagnostics des départements d'AT et les exercices de surveillance du département Afrique et les notes de stratégie régionale (NSR) cherchent à garantir une cohérence du programme avec les priorités du pays. Néanmoins, les priorités des institutions bénéficiaires peuvent changer en peu de temps et peuvent ne pas être toujours cohérentes avec les objectifs sectoriels à long terme ou efficaces par rapport aux résultats d'AT fixés. Toutefois, en considérant le portefeuille dans son ensemble, nous pensons que l'AT et les ateliers de l'AFS satisfont les priorités des pays.

Nous évaluons que les demandes spécifiques pour l'AT des pays membres représentent entre 10 % et 15 % de l'activité. L'AFS maintient des réserves en cas d'imprévus. De plus, les ressources désengagées des missions annulées ou retardées sont réattribuées à cette fin.

Satisfaire les objectifs d'intégration régionaux

Le Document-programme de l'AFS a fait référence au rôle du Centre dans l'appui de plusieurs objectifs au niveau national et régional. Le cadre logique revu ne dispose d'aucun objectif explicite au niveau régional pour le programme dans son ensemble, mais certains ont été fixés pour les domaines individuels.

La participation de représentants et de participants régionaux dans les séminaires, la présentation et l'échange d'information avec les organes régionaux (par exemple, le conseiller résident des douanes assiste aux réunions régionales de l'Organisation mondiale des douanes) et la prestation d'AT qui est cohérente dans l'ensemble de la région contribuent indirectement à l'harmonisation et à l'intégration régionale. 84 % des bénéficiaires d'AT interrogés approuvent ou approuvent vivement l'affirmation selon laquelle l'AT de l'AFS a contribué aux programmes de développement de la région dans leur domaine. De plus, du soutien a été fourni, par exemple aux Comores sur la législation fiscale, où les ressources connexes du COMESA ont été abordées dans le cadre des conseils donnés.

L'AFS a souligné que le cadre logique du programme contient des résultats thématiques pour les pays spécifiques qui sont cohérents avec les priorités fixées par les blocs régionaux pour leurs pays membres, par exemple, l'AFS aide ses pays membres à répondre à leurs engagements face aux blocs régionaux par une AT spécifique au pays. Par exemple, le COMESA vise des améliorations dans les résultats des dépenses publiques et de responsabilité financière dans les domaines traités par l'AFS ; les mandats de la SADC sonde les cadres fiscaux à moyen terme pour tous ses pays membres ; la SADC espère aussi des pays qu'ils respectent le cadre de norme de fonds propres de Bâle II. Les priorités régionales sont systématiquement reflétées dans le cadre logique de l'AFS. De plus, des objectifs au niveau régional dans tous les domaines d'AT ont été fixés, mais ces objectifs sont plus modestes en raison d'une progression lente pour ce qui est de la coopération et collaboration régionales. S'agissant de la supervision du secteur financier, l'AFS a mis en avant de bons exemples de discussion sur la coopération

transfrontière entre les superviseurs, sur les aspects transfrontières des cadres de résolution bancaire et sur les expériences pour mettre en œuvre Bâle II et Bâle III. De même, un séminaire régional est prévu sur la législation bancaire centrale. Dans le domaine des statistiques, une AT est fournie sur l'IPC harmonisé du COMESA/SADC et sur l'harmonisation des comptes nationaux dans la région de l'Union douanière d'Afrique australe. La stratégie régionale de l'AFS figure dans le rapport annuel de l'année fiscale 2013.

Toutefois, aucun séminaire de l'AFS ne s'est clairement occupé des problématiques d'harmonisation régionale, bien que l'IFA en ait organisé un sur les problématiques économiques de l'intégration régionale en juin 2013. Aucune AT n'a été organisée sur les institutions régionales ou étant directement liée aux objectifs régionaux. Probablement, le problème est en partie que, contrairement à la CAE, les initiatives régionales dans la région de l'AFS sont moins avancées dans de nombreux domaines.

Nous pensons que pour satisfaire pleinement les objectifs d'harmonisation et d'intégrations régionales, une AT plus explicite et un programme d'ateliers doivent être élaborés et fournis après avoir identifié les besoins que l'AFS peut satisfaire dans différents domaines techniques. Cela impliquerait qu'une AT et des ateliers soient fournis ou en partenariat stratégique étroit (plutôt que ponctuel) avec des institutions régionales choisies. Dans certains domaines, comme la GFP, il ne sera peut-être pas nécessaire de mettre en place une AT de l'AFS plus approfondie qui se concentre particulièrement sur l'intégration régionale tandis que, dans d'autres, comme pour les douanes, il pourrait y en avoir. Le CO devrait évaluer si cela est souhaitable, et les effets que cela pourrait avoir sur le programme de travail de l'AFS organisé à l'échelle nationale. Si les travaux au niveau

RECOMMANDATION 2

Pour la prochaine étape du programme, ou plus tôt si possible, l'AFS devrait évaluer s'il est nécessaire et s'il a la capacité de fournir un appui plus direct à l'harmonisation régionale et aux objectifs d'intégration en fonction des demandes spécifiques des pays par rapport à ses ressources. Si cela est jugé souhaitable, un programme de travail ciblé impliquant l'AT et les ateliers devrait être élaboré et mis en œuvre dans les domaines techniques choisis, avec des cibles explicites liées aux objectifs des initiatives régionales pertinentes.

PRIORITÉ : MOYENNE

régional ne sont pas considérés comme étant une priorité, les objectifs liés devaient être laissés au profit des cadres logiques thématiques, ou au moins redéfinis d'une façon à refléter les activités de l'AFS.

Satisfaire les besoins des pays membres à faible et moyen revenu

À la suite d'une décision stratégique pendant l'année fiscale 2013, la part d'AT des pays à faible revenu est passée de 20 % à 27 %. La part des pays membres à revenu intermédiaire (tranche supérieure) a aussi augmenté de 9 %. Ces augmentations ont été compensées par une réduction d'AT des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Bien qu'il y ait eu une chute en termes absolus de l'AT au Lesotho et au Swaziland, ces deux étant PRITI (pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure), la plupart de l'augmentation de part des pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure provient de l'augmentation générale de l'AT.

Dans notre sondage adressé aux bénéficiaires d'AT, à l'affirmation : « Les conseils reçus étaient clairs, pratiques et faciles à mettre en œuvre compte tenu des paramètres de notre pays et de notre organisation », 83 % ont répondu qu'ils approuvaient ou approuvaient vivement, 9 % qu'ils désapprouvaient ou désapprouvaient vivement et 7 % qu'ils ne savaient pas.

L'AFS et le FMI sont relativement uniques parmi les prestataires d'AT dans le sens où ils sont en mesure de faire appel à des régulateurs et représentants en activité ou qui viennent de prendre leur retraite dans différents pays. Cela permet à l'AFS de satisfaire les besoins d'une grande diversité de bénéficiaires d'AT. Les pays plus développés, comme Maurice, reçoivent une AT plus ciblée et spécialisée. En même temps, l'AFS peut fournir une AT efficace aux pays à faible revenu, par exemple en faisant appel aux régulateurs de la région ou aux experts à court terme ayant une forte expérience régionale. La fonction de soutien technique du FMI apporte une valeur critique dans ce domaine en faisant appel à des expériences plus diverses du siège. Parallèlement, nous pensons que la modalité de prestation d'AT basée sur les missions de l'AFS convient généralement peut-être mieux aux pays membres ou institutions les plus développés, puisqu'ils sont en général plus en mesure de mettre en œuvre par eux-mêmes les conseils reçus.

Coordination et contribution des partenaires au développement

Notre examen révèle que l'AFS déploie des efforts significatifs pour coordonner ses travaux avec d'autres actifs dans leur domaine d'AT. Au minimum, les conseillers résidents dressent systématiquement un bilan avec les partenaires intéressés à la fin de leur mission bien que cela ne soit généralement pas le cas avec les experts à court terme. Où qu'ils soient, les conseillers résidents de l'AFS échangent des informations avec les groupes donateurs, particulièrement dans les domaines tels que la GFP. L'AFS a récemment distribué un formulaire aux partenaires au développement du CO en demandant des informations sur leur activité dans les pays membres de l'AFS pour améliorer encore davantage la coordination. Dans le sondage interrogeant les bénéficiaires d'AT, seuls 68 % des personnes interrogées ont indiqué connaître les autres prestataires actifs d'AT dans leur domaine technique ou organisation, 71 % ont approuvé ou vivement approuvé le fait que les travaux de l'AFS étaient coordonnés avec d'autres prestataires d'AT, mais une minorité significative de 26 % a souligné un manque de coordination. Dans l'ensemble, nous pensons que l'AFS a pris des mesures suffisantes en amont pour garantir la coordination.

Celles-ci comprennent : pour la GFP, la Banque mondiale actualise le système de paie (GISE) aux Comores en utilisant les recommandations et les termes de référence mis au point par l'équipe de l'AFS. Cette dernière auditera le système de mise à niveau ; b) au Swaziland, le conseiller résident de la GFP de la Banque mondiale élaborera et mettra en œuvre le nouveau IFMIS en utilisant un plan de comptes et le design conceptuel mis au point par l'AFS ; c) aux Seychelles, l'UE a financé un conseiller résident pour la TVA appuyé par le siège du FMI et qui collabore avec l'AFS sur les ressources planifiées ; d) pour les douanes, les propositions de l'AFS ont été largement adoptées par le DfID qui prépare actuellement les projets (qui s'élèveront probablement dans la région à 5 millions de livres sterling) pour fournir une AT au Zambie, au Malawi et Mozambique et faciliter le commerce et renforcer le respect des dispositions le long du principal couloir commercial de et vers le port de Beira ; et e) pour ce qui est des statistiques du secteur réel, la BAD et le COMESA ont fourni une AT complémentaire dans un certain nombre de pays qui ont contribué aux travaux des comptes nationaux de l'AFS. S'il existe des exemples positifs, certains domaines ont encore besoin de forts effets de levier ; d'autres bailleurs de fonds pourront être sollicités pour fournir un appui en aval et mettre en œuvre les conseils d'AT de l'AFS.

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

Le processus de NSR et du plan d'allocation des ressources du FMI cherchent à garantir la coordination et la complémentarité entre les différents moyens de prestation d'AT de l'institution. Les NSR établissent les grands objectifs dans les différents domaines techniques de chaque pays alors que le plan annuel d'allocation des ressources, élaboré par chaque département d'AT, traduit dans les faits les objectifs de NSR et produit une liste de missions d'AT qui devra être menée par le siège (financement de base et auxiliaire), le fonds fiduciaire spécialisé et les CRAT. Le plan de travail présenté par l'AFS a souvent besoin d'être ajusté pour garantir la cohérence entre les différents mécanismes de prestation d'AT ainsi que la stratégie du FMI pour le pays.

En pratique, les bénéficiaires d'AT ne font pas vraiment la différence entre AT du FMI et de l'AFS. Ils considèrent l'AFS comme un composant local de leur relation générale avec le FMI, avec des avantages supplémentaires en termes de présence locale, une plus grande capacité de réaction et une plus grande orientation pour ce qui est des conseils techniques pratiques. Les personnes interrogées à notre enquête sur les bénéficiaires d'AT ont approuvé et désapprouvé dans la même mesure l'affirmation selon laquelle l'AFS est une entité différente du FMI, avec sa propre stratégie et approche à l'AT. 93 % ont approuvé (desquels pratiquement la moitié approuvaient vivement) que l'AT de l'AFS était étroitement coordonnée avec l'AT du FMI.

La division habituelle entre l'AT de l'AFS et celle du siège du FMI repose sur le fait que cette dernière fournit des conseils stratégiques sur les mesures à prendre, qui se basent souvent sur les diagnostics réalisés, alors que l'AFS (comme pour les autres CRAT) se charge de la mise en œuvre. Cette séparation des responsabilités fonctionne la plupart du temps. En effet, une grande proportion d'AT de l'AFS repose sur les conclusions des diagnostics et évaluations réalisés par le siège. Parfois, les conseillers résidents peuvent participer à ces missions organisées par le siège, au moins pour une partie d'entre elles. La séparation entre l'AT du siège et de l'AFS est floue lorsque le personnel du siège fournit une AT financée par l'AFS dans le cadre du plan de travail du Centre. Parfois, les diagnostics peuvent inclure la prestation de conseils, et des missions conjointes peuvent être utiles par exemple lorsque le personnel du siège peut apporter des compétences spécifiques ou une plus large expérience que le conseiller résident. Le département de l'AT organisera rarement une mission sur un sujet qui se chevauche avec le plan de travail de l'AFS, auquel cas l'AFS modifiera généralement son programme.

L'AFS s'est coordonné avec d'autres programmes non liés au siège du FMI. Un séminaire commun a été organisé avec l'AFRITAC Est, et les bénéficiaires d'AT des Comores ont assisté à un séminaire régional de l'Institut pour le développement des capacités organisé par l'AFRITAC Centre. Une mission conjointe de l'AFS et du Département des finances publiques pour l'Autorité des recettes du Swaziland a aidé cette dernière à mettre au point un programme pour introduire l'auto-évaluation. Conformément au programme, le Fonds fiduciaire spécialisé sur la politique et l'administration fiscales fournit une AT sur les auto-évaluations, la réorganisation de l'administration fiscale et l'intégration d'impôts nationaux alors que l'AT de l'AFS s'est concentrée sur la TVA et le modèle de risque dans la conformité. Un certain nombre de pays membres de l'AFS sont habilités à recevoir une AT dans le cadre du Fonds fiduciaire spécialisé dans la gestion de la richesse des ressources naturelles bien que le principal pays membre en ayant bénéficié jusqu'à présent est le Mozambique qui a reçu une AT sur les régimes fiscaux, l'administration des recettes et les problématiques macro-budgétaires liées aux ressources naturelles ainsi que sur les statistiques du secteur réel. L'AFS s'est concentré sur la discipline fiscale.

Des exemples de mise en œuvre des activités essentielles du FMI incluent : plusieurs missions communes du Département des finances publiques et de l'AFS dans des pays comme les Comores, les Seychelles et le Zimbabwe pour élaborer des plans d'action, la loi sur la GFP et les réglementations financières, respectivement. Des missions communes similaires ont eu lieu dans d'autres domaines techniques. Aussi, dans le cadre de la supervision du secteur financier, l'AFS a financé le personnel du siège du FMI spécialisé en cadres de gestion des crises pour fournir une AT à la Banque de Maurice.

Avantage comparatif de l'AFS

Les retours des bénéficiaires d'AT et les partenaires au développement mettent en lumière systématiquement la haute qualité des conseils techniques que le Centre fournit indéfectiblement. Le sondage du CO (graphique 5) indique qu'une grande majorité convient que l'AFS a mis en œuvre de façon efficace les avantages associés des CRAT consistant en une réponse plus rapide, une appropriation nationale plus solide, un lien entre la supervision du FMI et l'AT, une AT mieux personnalisée aux besoins des pays et une plus grande flexibilité. Toutefois, seule une minorité a reconnu que l'AT de l'AFS est plus durable que celle des autres donateurs ou que l'AFS procède à une meilleure coordination des donateurs. Lorsqu'il a été demandé aux bénéficiaires d'AT d'énumérer comment l'AT de l'AFS diffère de celles d'autres

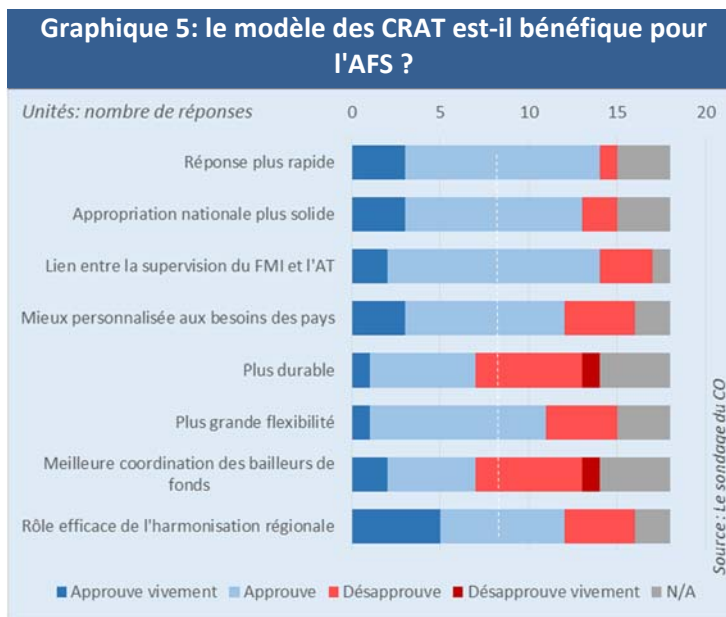
prestataires, ils ont répondu avec des commentaires tels que : « L'AFRITAC Sud fournit une formation unique et spécialisée et une assistance technique incomparable », « Un suivi est assuré des recommandations faites par les missions précédentes (pour la GFP) », « Ce sont des fournisseurs d'assistance technique très expérimentés », « L'AT fournit des solutions pratiques pour surmonter les obstacles du domaine technique », « L'assistance technique de l'AFS met en place des suivis de programme et respecte les autres fournisseurs d'AT », et « Ils orientent leur aide aux activités techniques telles que l'évaluation des risques, l'audit ex post, etc. »

Parallèlement, un certain nombre de bénéficiaires d'AT ont souligné le fait qu'ils perçoivent l'AT comme étant efficace pour donner des conseils techniques, mais qu'ils ne la considèrent pas comme un partenaire pour le renforcement des capacités : « Nous nous dirigeons vers l'AFS pour obtenir des conseils techniques et vers la Banque mondiale pour le renforcement des capacités. »

L'AFS et la visibilité des donateurs

L'AFS adopte une approche systématique pour communiquer les événements. À la fin de chaque réunion de CO et la plupart des séminaires régionaux, un communiqué de presse est rédigé et publié sur le site Web du FMI. La télévision et les médias locaux sont invités à couvrir les séminaires, dont l'ouverture est généralement assurée par un représentant éminent de niveau local, un ministre ou un représentant des donateurs. De plus, le coordinateur du centre accorde des entretiens à la télévision, radio et presse locales qui portent sur les visites aux pays membres. Les donateurs sont mis en avant par les communiqués de presse, les présentations d'ateliers et les contenus imprimés destinés à la distribution publique. Les logos des donateurs ne sont pas insérés dans les rapports d'AT de l'AFS, bien que le logo de l'AFS le soit.

Nos enquêtes ont révélé de façon similaire que l'AFS avait été évoqué fréquemment dans les médias locaux mais pas de manière généralisée. Cette même enquête a révélé que le degré de sensibilisation avait été correct. S'agissant de la couverture de l'AFS dans leurs médias locaux au cours de l'année passée, 8 % des bénéficiaires d'AT et 12 % des participants des séminaires se souviennent l'avoir vu une fois, 32 % et 31 % plus d'une fois respectivement et 60 % et 57 % aucune fois. Pour ce qui est de l'information donnée sur



AMÉLIORER LA VISIBILITÉ DES BAILLEURS DE FONDS

Pour quelques-uns des bailleurs de fonds de l'AFS, une grande visibilité est un facteur important à prendre en compte. Afin de mieux atteindre cet objectif, l'AFS devrait envisager de mettre au point un plan d'action avec des objectifs et des réalisations clairement définis, en partenariat avec les membres des bailleurs de fonds du CO intéressés. Les directives en termes de visibilité des bailleurs de fonds de l'UE pourraient être utilisées comme point de départ pour cet exercice, en montrant tout écart entre les pratiques actuelles et les directives identifiées.

l'identité des donateurs de l'AFS, 35 % et 29 % des personnes interrogées lors des enquêtes sur l'AT et les séminaires n'en connaissaient aucun, 60 % et 65 % en connaissaient quelques-uns et 5 % et 7 % connaissaient tous les donateurs.

Il est évident qu'il est possible d'en faire plus pour améliorer la visibilité de l'AFS et de ses donateurs, mais davantage de ressources financières et humaines devront être consacrées pour mettre en œuvre une stratégie plus prévoyante et ciblée pour atteindre les objectifs prédéfinis, si cela est considéré comme étant un objectif.

2.5 Les problématiques de gouvernance et du Comité d'orientation

L'enquête du CO met en lumière un accord général entre les représentants des donateurs et des pays membres sur les objectifs stratégiques de l'AFS. Par rapport au rôle du CO, les deux groupes ont convenu que son objectif principal est d'orienter la stratégie de l'AFS. Les donateurs ont placé le suivi des résultats en deuxième position (les membres l'ont classé en troisième) et l'approbation d'un plan de travail a été placée en deuxième position par les pays membres (les donateurs l'ont classée en troisième).

Notre examen des procès-verbaux des réunions des CO, les échanges avec les membres du CO pendant nos visites sur le terrain et les retours de l'enquête auprès des participants du CO révèlent que le comité est généralement efficace pour ce qui est de fournir une direction et une surveillance stratégique du Centre. Les procès-verbaux indiquent que les discussions et les requêtes sont menées à un niveau stratégique, les participants faisant des demandes et des suggestions pertinentes. L'AFS contribue à son efficacité en fournissant des rapports convenablement ciblés et en répondant rapidement aux requêtes du CO. Les sept membres donateurs du CO interrogés étaient d'accord (bien qu'aucun n'ait vivement approuvé) que le CO s'acquittait de son rôle. Parmi les représentants des pays membres, huit ont approuvé, un a vivement approuvé et un a désapprouvé. Nous pensons que l'efficacité du CO pourrait être renforcée en axant les rapports portant sur les progressions sur les résultats obtenus et sur les obstacles à la mise en œuvre de l'AT au niveau de l'intervention. Nos suggestions à cet égard sont mentionnées dans la section 4.4.

RECOMMANDATION 3

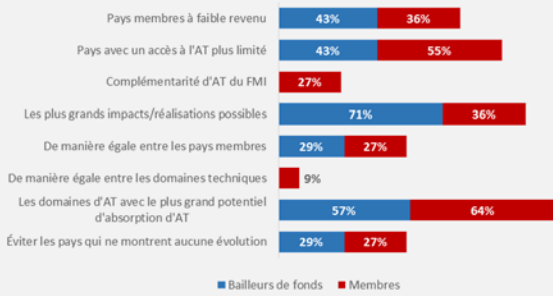
Les représentants des pays membre du CO devraient être plus actifs lorsqu'il s'agit de coordonner et de représenter les opinions de toutes les institutions bénéficiaires et d'appuyer les actions pour accroître la durabilité de l'AT de l'AFS dans leurs pays.

PRIORITÉ : élevée

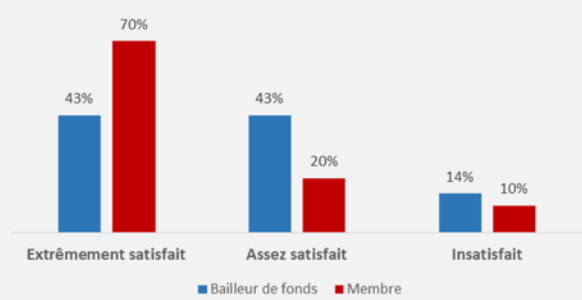
Parmi les représentants des pays membres, adopter le rôle de coordonnateur entre l'AFS et les bénéficiaires d'AT dans leur pays occupent uniquement la quatrième position en termes de priorité de rôle. Aucun des membres interrogés ne dispose d'un mécanisme officiel pour recueillir les opinions des institutions bénéficiaires et représenter le CO. Nos échanges pendant les visites sur le terrain ont révélé que, sauf dans certains cas exceptionnels, les mécanismes non officiels ne sont pas efficaces ni complets dans les données qu'ils recueillent. Lorsqu'il leur a été demandé si le domaine des statistiques du secteur réel en particulier était sous-représenté, cinq représentants des pays membres sur neuf ont soit approuvé (un membre) ou ont approuvé partiellement (quatre d'entre eux). Nous pensons que l'efficacité du CO sera renforcée si les représentants des pays membres étaient plus actifs en amont dans ce domaine. L'AFS pourrait faciliter cela en recommandant, par exemple, à chaque pays membre, dans le programme du CO, de faire une présentation de cinq minutes traitant des points importants de chaque domaine technique d'AT de leur pays. De plus, une attention devrait être accordée aux membres du CO prenant des mesures et établissant des rapports sur les actions prises pour renforcer la durabilité de l'AT dans les institutions de leurs pays. De plus, une assiduité accrue lors des réunions du CO améliorerait la continuité et la qualité des discussions.

Encadré 1 : Points importants de l'enquête auprès des participants du Comité d'orientation

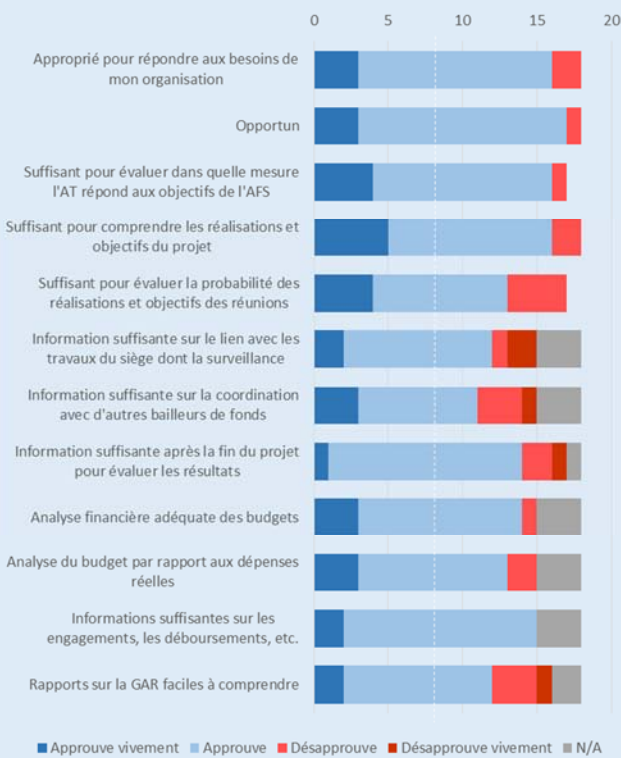
Où l'AT de l'AFS devrait-elle porter son attention ?



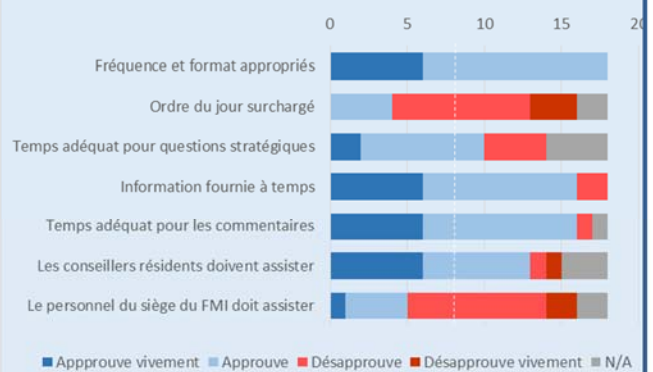
Rythme de mise en œuvre de la GAR



Avis sur l'établissement de rapports de l'AFS



Efficacité des réunions du Comité d'orientation



Autres conclusions

1. Toutes les personnes interrogées approuvent (14) ou approuvent vivement (4) que les objectifs de l'AFS sont atteints ou le seront probablement.
2. Parallèlement, 7 personnes interrogées sur 18 désapprouvent que l'AFS dispose de suffisamment de ressources pour atteindre ses objectifs.
3. Les 7 bailleurs de fonds interrogés approuvent (sans approuver vivement) et les 8 membres interrogés approuvent et un approuve vivement que le CO est efficace.
4. Aucun des membres interrogés ne disposait d'un mécanisme officiel pour rassembler les opinions des institutions bénéficiaires pour la représentation du CO. Sept disposaient de mécanismes non officiels, deux n'en avaient aucun.
5. Le suivi des résultats de la mise en œuvre du plan de travail de l'AFS occupe la 4^e position en tant qu'objectif selon les bailleurs de fonds et la 5^e selon les représentants des pays membres.

Participation : 11 membres, représentant 9 pays, 7 donateurs/institutions, 74 invités

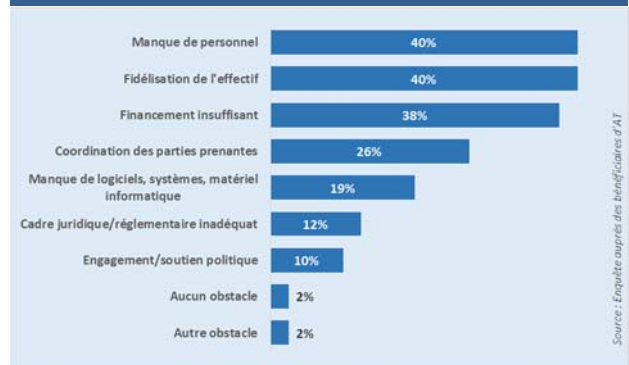
Unités: nombre de personnes interrogées

3. DURABILITÉ DE L'AT

3.1 Gestion des risques liée à la durabilité et aux réalisations de l'AT

Le graphique 6 montre les principaux obstacles à la mise en œuvre de réformes institutionnelles durables comme indiqué par les personnes interrogées bénéficiaires d'AT lors de l'enquête. Les principaux obstacles mis en avant sont la disponibilité et la fidélité du personnel, ce qui est généralement le cas dans tous les domaines techniques, bien que la plupart des banques centrales rencontrent moins de problèmes à cet égard alors que ceux-ci sont particulièrement patents dans les institutions qui sont intégrées dans les départements gouvernementaux. Une piètre gestion des institutions est un facteur qui est lié. Cela se reflète souvent dans des structures internes, une gestion des ressources humaines, une coordination et planification inefficaces affectant directement la durabilité des résultats.

Graphique 6 : obstacles principaux à la mise en œuvre des réformes institutionnelles



La capacité d'absorption du personnel est souvent problématique, particulièrement dans les environnements des pays moins développés. Ces problèmes sont exacerbés lorsque le volume d'AT fourni est très intense. De telles situations requièrent un appui à la mise en œuvre plus direct, pour lequel le modèle de prestation d'AT de l'AFS n'est pas toujours adéquat, à moins que des efforts particuliers soient déployés pour fournir une plus grande aide par le biais d'ateliers et de prises en charge, ou en s'associant avec des prestataires d'AT offrant un appui au renforcement des capacités sur un plus long terme.

Les changements politiques, l'instabilité, l'absence d'engagement politique ou l'inertie peuvent aussi affecter la durabilité de l'AT, outre le fait d'entraver l'accomplissement de réalisations. Par exemple, l'information fournie peut ne plus être d'actualité ou le personnel peut partir en raison d'un retard excessif dans l'application de la loi ou la mise en œuvre des réglementations.

Des domaines techniques différents sont en outre exposés aux risques particuliers posés à la durabilité. Par exemple, les statistiques du secteur réel travaillent avec des agences statistiques qui disposent de faibles ressources. La GFP est extrêmement vulnérable aux risques politiques. L'AT sur les impôts et les douanes se tourne souvent vers la réalisation de changements considérables faits aux institutions et est exposée aux risques liés à la gestion.

Un certain nombre de facteurs externes dans les pays membres ont affecté la prestation de l'AFS pendant la période à l'examen. L'instabilité politique à Madagascar a empêché pratiquement toute prestation d'AT jusqu'à la fin de l'année fiscale 2015 et a ralenti durablement l'activité au Zimbabwe. Les élections de 2013 dans ce dernier pays ont provoqué des retards dans la mise en œuvre des projets. La tentative de coup d'État au Lesotho en août 2014 a mis un frein aux missions d'AT pendant plusieurs mois et a aussi affecté négativement la mise en œuvre. L'instabilité pendant la période précédant les élections de décembre 2014 à Maurice a ralenti toute évolution dans des domaines tels que la GFP où des réformes législatives étaient nécessaires. Des problématiques similaires ont affecté le Mozambique, qui a organisé des élections en octobre 2014. L'AFS a été en mesure de gérer son programme de travail au moment de la période d'élections au Botswana et en Namibie en octobre et novembre 2014, ce qui n'a pas eu un impact significatif sur la prestation d'AT. Le nouveau représentant résident au Zimbabwe devrait fournir un appui supplémentaire à l'AFS, particulièrement pour ce qui est de coordonner les bailleurs de fonds de la GFP.

L'AFS déploie de nombreux efforts pour anticiper et gérer les risques survenant lors de la prestation d'AT, dans le cadre des limites de son mandat. Au niveau du portefeuille, l'AFS gère le risque en limitant son exposition aux pays où les résultats d'AT sont plus difficiles à atteindre ou il anticipe les événements comme les élections qui pourraient affecter négativement la prestation d'AT. Au niveau des projets, les diagnostics sur lesquels les programmes d'AT se basent identifient généralement les risques principaux. Lorsque l'AT est fournie, les limites rencontrées comme le manque de personnel adéquat sont communiquées à un niveau de compétence supérieure dans la mesure du possible. Dans le cas où la loi ou la réglementation est reportée, des efforts sont souvent déployés pour éviter les engorgements, par exemple pour ce qui est de la GFP en organisant des ateliers de sensibilisation ou en communiquant les problématiques à un niveau de compétence supérieure, bien que cela ne soit pas toujours le cas. Néanmoins, nous pensons que davantage pourrait être fait pour gérer les risques de non-application des conseils dans certains domaines techniques. Dans certains cas, une participation plus active du personnel du siège du FMI pour faire remonter les problématiques à un niveau de compétence supérieure (par exemple, pour mettre en avant auprès de ministres ou autres hauts responsables les implications d'une insuffisance de ressources humaines dans une institution d'AT bénéficiaire ou des retards pour adopter une législation ou instituer des règlements) pourrait, à notre sens, accroître les possibilités d'atteindre les résultats escomptés mais aussi d'y parvenir plus rapidement. De plus, l'AFS et le siège du FMI doivent, conjointement avec les membres du CO, promouvoir plus activement une réforme institutionnelle, en plus de mettre en œuvre les conseils techniques, dans les pays membres.

Pour ce qui est des séminaires régionaux, l'AFS lance une planification et mise en œuvre méthodiques plusieurs mois avant l'événement pour anticiper et surmonter rapidement les obstacles. Les participants sont aussi examinés soigneusement. Toutefois, mis à part les relations avec le programme d'AT de l'AFS, aucun suivi ou prise en charge après le séminaire ne sera clairement intégré dans l'élaboration des séminaires. Notre enquête a révélé que 30 % des participants des séminaires avaient l'impression qu'aucun suivi n'était mis en place alors qu'ils auraient pu en avoir besoin (23 % ont indiqué qu'ils auraient aimé un suivi). De plus, les séminaires ne sont pas organisés, en général, pour parvenir à des réalisations et aucun résultat spécifique lié aux changements dans les institutions participantes n'est explicitement ciblé. 67 % des personnes interrogées des séminaires régionaux étaient en mesure de mettre en œuvre moins de 50 % des enseignements tirés lors des séminaires régionaux. Nous pensons que l'efficacité des séminaires régionaux, qui sont généralement très fortement appréciés pour la qualité des présentations, des intervenants, de la logistique et des discussions, pourrait être encore davantage améliorée s'ils étaient élaborés et structurés pour parvenir à des réalisations particulières. C'est également le cas pour les ateliers de formation organisés par le Centre, dans la mesure où ils ne sont pas directement liés aux projets d'AT. L'AFS a mené des tests de connaissance « avant » et « après » avec les participants des séminaires.

Un recueil plus systématique des enseignements tirés des projets d'AT et des séminaires régionaux et une diffusion en interne permettront également de contribuer à une AT plus solide et à faire progresser les séminaires.

3.2 Renforcer les capacités régionales

Les objectifs de l'AFS comprennent un certain nombre d'initiatives pour mettre en place une capacité régionale dans les domaines qu'il cible. Celles-ci incluent :

- Un apprentissage entre pairs, par des détachements et participations d'officiels aux missions de l'AFS en tant que stagiaires.
- Recours à des consultants locaux et régionaux.

Jusqu'à aujourd'hui, l'apprentissage entre pairs a principalement eu lieu par le biais de partages d'expérience dans les séminaires régionaux. Les principales réussites dans ce domaine ont concerné les douanes et les statistiques. Un représentant de l'autorité des recettes de Maurice (MRA) a rejoint une mission d'AT de l'AFS aux Comores, deux représentants des Comores ont passé un mois détachés auprès de la MRA. Avec le financement de l'Agence australienne pour le développement international (AusAid), l'AFS a lancé l'apprentissage entre pairs entre Maurice et l'Afrique du Sud sur les risques fiscaux liés aux opérations d'entreprise d'État. Un expert des statistiques de Maurice a participé dans une mission en tant que stagiaire dans le cadre du programme de renforcement des capacités de l'AFS, le personnel du bureau des statistiques central de Zambie a visité le bureau des statistiques de Lesotho pour étudier la mise en œuvre du recensement économique, le personnel des prix

du Lesotho s'est rendu au Swaziland pour observer l'utilisation d'un nouveau logiciel qui était en train d'être installé pour l'indice des prix à la consommation (IPC).

Au début du programme, l'AFS a essayé de recruter des responsables régionaux et pour qu'ils participent dans les missions en tant que stagiaires. Toutefois, le manque de financement et leur indisponibilité pour les missions ont constitué un obstacle. Les conseillers résidents cherchent des candidats appropriés, mais ils pensent que le vivier de candidats qualifiés est très limité et qu'il n'est pas facilement disponible pour les missions.

Il est parfois fait appel aux experts à court terme de Maurice et d'Afrique du Sud pour fournir l'AT. Il n'y a aucune évidence claire que l'on ait un registre des consultants d'Afrique subsaharienne ou locaux. Un certain nombre de conseillers résidents sont ou étaient de la région, notamment d'Ouganda, de la Zambie, du Malawi, et du Mozambique.

Les bénéficiaires d'AT perçoivent l'initiative entre pairs comme étant extrêmement bénéfique. Toutefois, les résultats obtenus par l'initiative ont été limités jusqu'à présent en partie en raison d'un manque de financement qui lui est dédié. D'après ce que nous comprenons, 150 000 dollars américains ont été garantis pour atteindre cet objectif. Nous savons également que certains pays ont émis des réserves quant à leur capacité à faciliter l'apprentissage entre pairs et la confidentialité des informations. Ces initiatives requièrent aussi un mélange de ressources constituées de personnel d'appui et de conseillers résidents pour identifier de façon anticipée les possibilités, organiser la logistique, élaborer les programmes de travail, et suivre les progrès et réalisations. Nous pensons qu'une étude de faisabilité est nécessaire pour identifier les obstacles non financiers potentiels à la disponibilité des candidats et s'ils peuvent être surmontés.

Aussi, il est possible de recruter en tant qu'experts des représentants qui viennent de prendre leur retraite et qui ont une plus grande disponibilité et également des consultants régionaux qui ont une expérience de travail avec d'autres bailleurs de fonds. Il est possible de faire fond sur l'expérience de l'AFRITAC Est dans ce domaine.

Jusqu'à présent, l'appui aux institutions de formation régionale a été limité. Les participants de l'Institut de gestion macroéconomique et financière pour l'Afrique orientale et australe (MEFMI) assistent effectivement aux séminaires de l'AFS et, dans certains domaines techniques comme la supervision du secteur financier, les institutions sont coordonnées. Toutefois, il n'y a eu aucun effort conjoint pour développer la capacité dans les institutions de formations nationales ou régionales. Pour développer une capacité locale à long terme, il est essentiel pour l'AFS et l'IFA d'établir des partenariats avec les institutions nationales et régionales afin de mettre au point et de fournir des programmes de formation. Des mécanismes de prestation de formation en ligne pourraient être envisagés pour remplacer les formations sur place. L'AFS et l'IFA pourront uniquement atteindre directement un nombre relativement limité de stagiaires potentiels en macroéconomie et dans d'autres domaines de spécialisation.

De plus, les formations fournies par l'AFS coûtent cher, une fois pris en compte les coûts totaux incluant les frais généraux (le coût à l'AFS pour un séminaire général de l'Institut pour le développement des capacités est d'environ 500 000 dollars américains). Il ne serait ni pratique ni économique de contacter directement du personnel moins expérimenté dans les ministères et institutions publiques et privées qui ont besoin d'une formation pratique et de grande qualité. Nous pensons que pour la prochaine étape, l'AFS ou l'IFA devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour s'associer avec des institutions nationales et régionales ciblées qui peuvent répondre aux besoins d'une sous-région pour établir des réseaux permettant une prestation indirecte de formation dans leurs

RECOMMANDATION 4

Après avoir mené une étude de faisabilité, l'AFS devrait mettre au point une stratégie chiffrée avec une attribution appropriée du temps du personnel dédié pour mettre en place de façon anticipée l'initiative d'apprentissage entre pairs et le recrutement d'experts régionaux dans la sélection du FMI. Il devrait y avoir une plus grande diversité de candidats par rapport aux agents en activité.

PRIORITÉ : MOYENNE

RECOMMANDATION 5

Pour la prochaine phase du programme, l'AFS (ou l'IFA) devrait mettre en place une stratégie pour soutenir le développement d'une capacité de formation régionale et sous-régionale afin d'atteindre un plus large public et de façon plus efficace en renforçant ainsi leurs propres programmes de formation.

PRIORITÉ : MOYENNE

principales spécialités. L'AFRITAC Centre prévoit de nouer un partenariat avec une université nationale qui répond aux besoins de ses pays membres pour mettre au point un programme d'études en finances publiques.

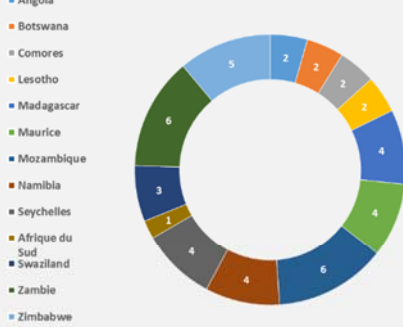
3.3 Établir des capacités institutionnelles durables pour les bénéficiaires d'AT

Nous sommes à un stade trop précoce du cycle du programme pour pouvoir évaluer le degré de développement par l'AFS de la capacité des institutions bénéficiaires d'AT sur une base durable. Le programme de la GFP se situe, de manière générale, à l'étape d'adoption de lois et de réglementations dans la plupart des pays, et les formations se sont concentrées sur le renforcement des capacités du personnel pour définir les moyens et comprendre les problématiques liées à la mise en œuvre. Si des travaux centrés sur les institutions ont été entrepris, la principale orientation de cette activité devra être élaborée lors de la deuxième moitié du cycle actuel et être poursuivie dans les étapes suivantes. La supervision du secteur financier a fourni une AT limitée sur le renforcement des capacités dans certains domaines cibles, pour mettre en œuvre par exemple Bâle II en Zambie, mais des travaux de renforcement des capacités institutionnels sur le long terme, comme la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque aux Comores, prendront vraisemblablement plusieurs années. Nous sommes conscients que des changements de pratiques ont lieu dans certains domaines de gestion douanière, mais les ressources limitées consacrées à chaque projet présentent des risques dans ce domaine. Pour ce qui est des impôts, notre examen révèle que le renforcement des capacités a été limité pour plusieurs projets examinés, notamment ceux liés à la création d'unités des gros contribuables et à la discipline fiscale. Pour la supervision du secteur financier, s'il y a eu des réalisations, il a fallu parfois un appui concret et significatif de l'AFS, et l'insuffisance générale des ressources des unités de statistiques constitue un risque pour que les résultats soient durables.

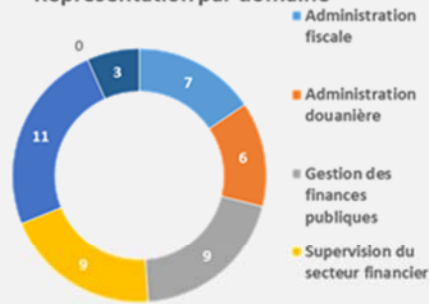
Nous vous avons souligné à plusieurs reprises dans ce rapport la nécessité de compléter la très haute qualité des conseils techniques fournis par l'AFS par un accent accru sur les mesures en amont pour accroître la durabilité des résultats, dont : l'utilisation d'un mélange de modalités de prestation d'AT coordonnées ; l'implication avec le gouvernement bénéficiaire et la gestion des institutions à plusieurs niveaux, en partenariat avec le siège du FMI et d'autres bailleurs de fonds, pour s'assurer l'attribution de ressources appropriées ; un rôle plus important et mieux défini des représentants du CO des pays membres dans ce domaine ; un engagement plus prévoyant avec les bailleurs de fonds avec la capacité de fournir un appui prolongé au renforcement des capacités ; et la prise en compte de la capacité d'absorption du personnel des institutions d'accueil lors de la conception et la mise en œuvre des programmes d'AT.

Encadré 2 : chiffres clés de l'enquête auprès des bénéficiaires d'AT

Participation par pays

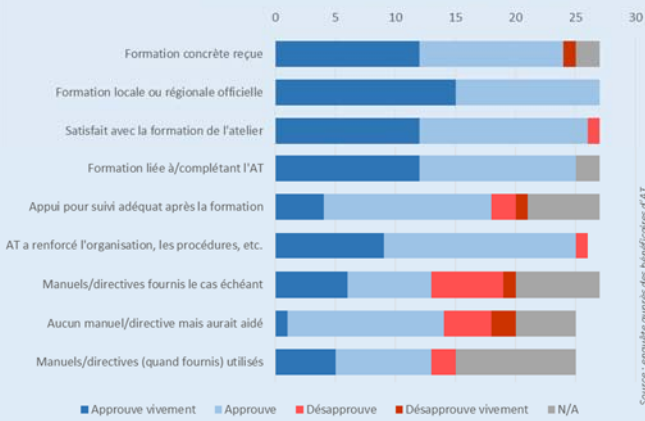


Représentation par domaine



Source : Enquête auprès des bénéficiaires d'AT

AT de l'AFS sur le renforcement des capacités

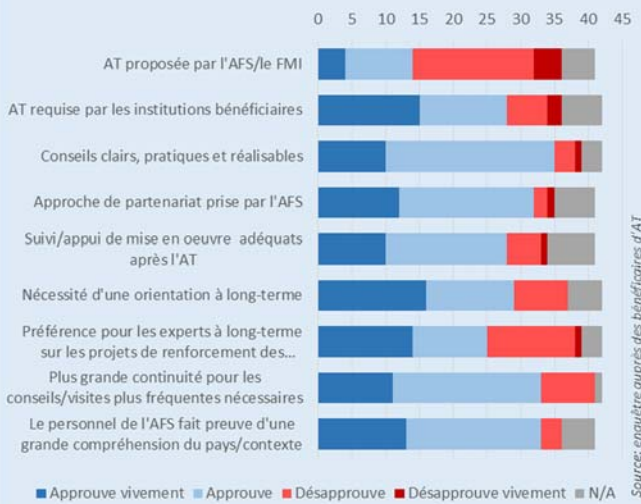


Source : enquête auprès des bénéficiaires d'AT

Résultats sélectionnés

- 90 % des personnes interrogées approuvent ou approuvent vivement que l'AT de l'AFS soit fournie dans le contexte d'une plus grande stratégie et qu'elle répond aux priorités.
- 68 % des personnes interrogées reçoivent l'AT du FMI. 93 % approuvent ou approuvent vivement que l'AT de l'AFS ou du FMI est bien coordonnée.
- 72 % reçoivent l'AT d'autres donateurs. Tous approuvent que l'AFS ait pris des mesures pour garantir la complémentarité (3 % de réponse N/A). Néanmoins, 36 % déclarent qu'il n'existe aucun autre donateur dans leur domaine technique et qu'il n'y a pas de coordination avec les activités de l'AFS. 12 % n'avaient pas l'impression que l'AFS cherchait actuellement d'autres bailleurs de fonds.
- 10 % désapprouvent que le conseiller résident de l'AFS a suivi activement la mise en œuvre des conseils.
- De façon générale, des opinions positives marquées ont été exprimées sur la qualité/le bien-fondé de l'AT pour les diagnostics/la stratégie, l'aspect juridique/réglementaire et le renforcement des capacités de l'AT. Toutefois, 35 % des personnes interrogées ont eu le sentiment qu'elles auraient dû recevoir des manuels/directives. 25 % ont eu le sentiment qu'elles ont reçu une formation insuffisante pour appuyer l'AT.
- 71 % des personnes interrogées reçoivent aussi l'AT du FMI. 93 % ont approuvé vivement (40 %) ou ont approuvé (53 %) que l'AT de l'AFS/du FMI était bien coordonnée.
- 13 % des personnes qui ont donné leur opinion avaient l'impression qu'il n'y avait pas de suivi sur la mise en œuvre de l'AT après la mission. 29 % ne savaient pas.
- 21 % ont indiqué qu'il n'y avait pas de collaboration avec l'AFS sur la GAR et 39 % n'ont pas été impliqués dans l'établissement des objectifs de la GAR.
- 88 % ont amélioré leurs pratiques de travail et 80 % ont accru leur efficacité depuis qu'ils ont bénéficié de l'AT de l'AFS. 71 % indiquent que les améliorations sont quantifiables mais seulement 43 % signalent que ces améliorations ont été vérifiées.
- 60 % n'ont vu aucun traitement des activités de l'AFS dans la presse/les médias locaux au cours de l'année passée et 35 % ne peuvent citer aucun donateur de l'AFS.

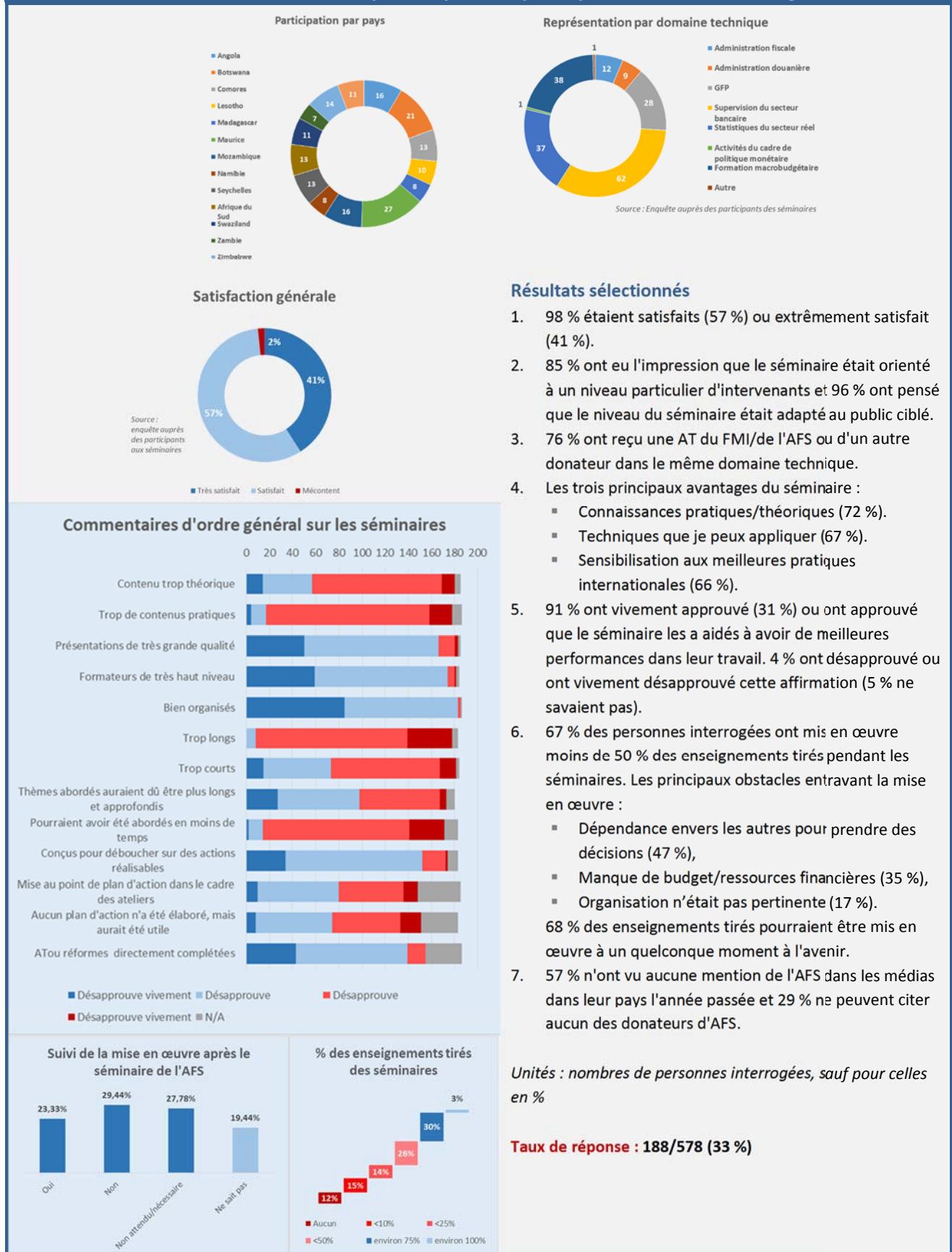
Approche et qualité de l'AT de l'AFS



Source : enquête auprès des bénéficiaires d'AT

Unités : nombres de personnes interrogées, sauf pour celles en %

Taux de réponse : 45/147 (31 %)

Encadré 3: chiffres clés de l'enquête auprès des participants aux séminaires régionaux


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

4.1 Aperçu des opérations de l'AFS

L'AFS est géré efficacement au niveau du Centre. L'équipe composée de sept personnes au bureau local, de l'administration et de l'appui est d'excellente qualité et fournit un appui considérable au coordinateur du centre et aux conseillers résidents pour ce qui est de la logistique et des affaires administratives, leur permettant de se concentrer sur la stratégie, la coordination, l'AT et la prestation des ateliers. Le système de comptabilité QuickBooks fournit une information suffisamment personnalisée pour suivre efficacement les dépenses locales. Le processus de planification et de mise en œuvre pour les missions d'AT et les séminaires régionaux est complet, méthodique, solide et mis en œuvre de façon très efficace. L'établissement de rapports sur la gestion interne est bien conçu et les opérations du Centre sont bien suivies et gérées.

Impact des systèmes et processus du siège du FMI

L'intégration des systèmes et processus de l'AFS avec ceux du siège du FMI contribue néanmoins à affaiblir les opérations du Centre. Les systèmes informatiques du FMI sont fragmentés et ne conviennent pas actuellement pour établir et suivre les budgets au niveau du projet individuel. De plus, le Centre contrôle uniquement une petite portion du budget, principalement liée aux dépenses locales et aux séminaires régionaux, avec le Département Afrique, les départements d'AT et l'Institut pour le développement des capacités étant directement responsables des différents objets de dépenses. Le coordinateur du centre supervise le budget et les charges d'ensemble de l'AFS, procède à des enquêtes et sollicite les actions appropriées pour traiter tout problème. Les comptes réunissent la comptabilité de caisse et celle d'exercice, il est par conséquent difficile de définir les niveaux de dépenses exactes pendant l'année. Le manque d'intégration entre le système de comptabilité de l'AFS et celui du siège entraîne des redondances dans les efforts.

Les lacunes liées au système sont exacerbées par les insuffisances des processus. Par exemple, les divers départements d'AT ont souvent des processus et des réglementations différents pour engager des conseillers résidents et des experts à court terme, pour les autorisations de voyage, l'approbation des documents internes, les listes de diffusion, la gestion des connaissances et de la documentation, etc. Enfin, de grands projets informatiques pour l'établissement de rapports financiers sont actuellement mis en place au siège, auxquels on accordera la priorité au cours des 18 prochains mois.

Des efforts sont déployés par les départements du siège pour normaliser les processus. Par exemple, en janvier 2015, le MCM a simplifié les processus d'approbation pour les autorisations de voyage pro forma et les documents d'information. Néanmoins, il reste encore de nombreux facteurs de cohérence. Nous croyons savoir qu'un certain nombre de projets informatiques du siège sont actuellement entrepris pour remédier aux insuffisances des systèmes actuels.

Un obstacle clé qui se pose pour s'assurer d'obtenir des informations suffisamment détaillées est que, actuellement, chaque CRAT est perçu par le FMI comme étant un « projet » et que les systèmes du siège ont une capacité limitée pour analyser les informations au niveau des sous-CRAT. Par exemple, une initiative informatique du siège, Clarity, est particulièrement pertinente. Un de ses objectifs est d'intégrer l'information qualitative relative à l'AT, de la même façon qu'elle sera intégrée dans le nouveau système de GAR de l'ensemble du fonds avec des dépenses liées à l'AT dans l'ensemble du fonds, notamment des CRAT. La conception de l'initiative est en train d'être finalisée. Toutefois, un débat est ouvert pour savoir si pour chaque CRAT, l'information financière devrait être subdivisée pour les dépenses de l'AT au niveau national et si les informations saisies devraient être remontées au-delà du niveau du domaine technique, c'est-à-dire qu'il n'y ait aucune information financière de saisie liée aux projets et ateliers d'AT individuelle dans chaque CRAT. Nous pensons que ces deux

RECOMMANDATION 6

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

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

catégories d'informations sont essentielles pour assurer un suivi efficace de la rentabilité de l'AT et de l'attribution des ressources aux pays membres individuels de l'AFS.

4.2 Commentaires sur le système de gestion axée sur les résultats au niveau de l'AFS

Sur les sept personnes interrogées représentant les bailleurs de fonds lors de l'enquête auprès des participants, six ont indiqué être raisonnablement ou extrêmement satisfaites du rythme de mise en œuvre de la GAR. Sept personnes interrogées représentant les pays membres sur dix étaient extrêmement satisfaites et deux raisonnablement satisfaites à cet égard. Pour ce qui est de l'établissement de rapports lié à la GAR, les réactions ont été également très favorables ; les personnes interrogées représentant les pays membres étant plus positives que celles représentant les bailleurs de fonds. Néanmoins, il convient de souligner les remarques suivantes sur l'enquête : a) deux personnes interrogées représentant les donateurs sur sept (29 %) n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle elles avaient obtenu des informations suffisantes pour évaluer les réalisations et objectifs des projets individuels, et b) trois des personnes interrogées représentant les bailleurs de fonds sur six (50 %) avaient le sentiment qu'elles n'étaient pas en mesure d'évaluer la possibilité d'atteindre les objectifs et les réalisations d'un projet.

Notre examen du système de GAR de l'AFS révèle qu'il est l'un des plus développés des CRAT. Nous pensons que l'efficacité de la gestion d'AT et de l'établissement des rapports dans le cadre de la GAR pourrait être consolidée en prenant en charge les domaines ci-dessous :

Déterminer plus précisément les étapes marquantes

Tableau 1 : analyse du statut des étapes marquantes signalées pour les années fiscales 2013 et 2014									
	Satisfaite	En bonne progression	Reportée	Pas d'avancée	Annulée	Total	Activité/extrants	Approbations /Adoptions	Mise en œuvre
GFP	29	34	16	-	3	82	45	33	4
Impôts	25	12	4	4	4	49	30	3	16
Douanes	17	23	4	1	-	45	13	1	31
Supervision du secteur financier	30	1	7	-	3	41	33	7	1
Statistiques	19	14	10	-	-	43	17	-	26
Cadre de politique monétaire	7	-	-	-	-	7	6	-	1
	127	84	41	5	10	267	144	44	79
Activité/extrants	84	32	21	2	5	144	Source : rapports annuels de l'AFS		
Approbations/Adoptions	18	15	8	-	3	44			
Mise en œuvre	25	37	12	3	2	79			

Les étapes marquantes sont un concept relativement unique au FMI et ont été définies par le groupe de travail de la GAR du FMI et sont des étapes *limitées dans le temps pour parvenir à des réalisations*. Le tableau 1 ci-dessus met en lumière les aspects suivants :

- Les étapes marquantes sont liées à plusieurs activités (par exemple, des conseils donnés pour améliorer la performance), les extrants (par exemple, mettre au point une ligne directrice), des réalisations liées à l'approbation (par exemple, approbation par le gouvernement de directives) ou sont liées à la mise en œuvre (les autorités entreprennent une supervision pilote). Une proportion considérable d'étapes marquantes de la supervision du secteur financier était liée à l'approbation des plans de travail de l'AT. Aussi, sur les 41 étapes marquantes de la supervision du secteur financier, 33 sont liées aux activités ou extrants. Alors que pour les statistiques du secteur réel, sur les 43 étapes marquantes, 17

étaient liés aux extrants et 26 à la mise en œuvre. De toute évidence, certaines étapes marquantes (par exemple, basées sur les activités) sont plus faciles à atteindre que celles liées par exemple à la mise en œuvre. Le tableau indique que si 58 % des étapes importantes liées aux extrants ou aux activités ont été satisfaites, 41 % étaient liées à l'approbation et seulement 32 % étaient orientées à la mise en œuvre. Lorsque l'on établit des rapports sur les étapes marquantes, il serait utile de faire la distinction entre étapes importantes liées aux extrants et aux activités de celles associées aux réalisations. De plus, une définition plus cohérente de ce que sont les étapes marquantes entre les domaines techniques améliorerait la comparabilité.

- Un nombre considérable d'étapes marquantes (31 %) montrent une bonne progression. La définition de bonne progression pourrait être subjective. Plus important encore, une étape marquante pourrait être définie comme faisant preuve d'une bonne progression parce qu'elle est en cours de réalisation et ne doit pas être satisfaite pendant l'année en cours, ou bien elle devrait être satisfaite pendant l'année en cours mais a été reportée. Par exemple, sur 31 étapes marquantes fixées pour l'année fiscale 2015 et l'année fiscale 2016, pour la GFP, 17 venaient des années précédentes. Certaines de ces dernières devaient être satisfaites plus tôt alors que d'autres évoluent en accord avec les attentes. Cela rend difficile l'évaluation de la progression par rapport aux attentes. Idéalement, tous les projets devraient, de préférence, avoir au moins une étape importante, de préférence deux, qui devraient être satisfaites durant n'importe quelle année, afin d'apporter des indicateurs de progression réels. Les plans de mise en œuvre d'AT au niveau du projet seraient une bonne source pour établir certaines étapes marquantes.
- Bien que soumises aux problématiques soulignées ci-dessus, les étapes marquantes fournissent une indication de progression par rapport aux attentes du moment mais il est difficile d'évaluer quelles autres étapes importantes doivent être satisfaites à l'avenir et s'il est faisable de les satisfaire dans un délai imparti et avec les ressources disponibles afin d'accomplir les réalisations finales. Cette problématique se complique davantage lorsque certaines étapes marquantes ont été établies à un niveau d'exécution dépassant la réalisation ciblée (par exemple, un changement dans le résultat des dépenses publiques et de responsabilité financière). Nous pensons que pour les projets pluriannuels, une chaîne de résultats simplifiée composée d'étapes importantes devrait être établie afin de fournir toutes les étapes marquantes clés et leurs dates de réalisation attendues ensuite jusqu'à ce que la réalisation ciblée soit réelle.

Renforcement des liens entre les interventions d'AT individuelles et les objectifs de réalisation des domaines techniques

Pour le moment, le lien entre les intérêts d'AT spécifique et les effets directs au niveau du cadre logique thématique n'est pas toujours clair. Le lien est plus manifeste des domaines tels que la GFP, où, dans la plupart des pays, il existe des programmes pluriannuels coordonnés ciblant des résultats spécifiques de dépenses publiques et de responsabilité financière. Toutefois, pour quelques autres domaines techniques, comme la supervision du secteur financier et les impôts, où le portefeuille de l'AT inclut une grande proportion d'interventions d'une ou deux missions d'AT, le lien est plus ténu. La plupart des cas des interventions d'AT à courte durée, si elles donnent de bons résultats, contribueront uniquement à la marge d'atteinte de réalisations du cadre logique thématique. Par exemple, pour ce qui est de la supervision du secteur financier, il est peu probable que l'adoption d'une réglementation ou législation améliore le respect des principes fondamentaux de Bâle pour la supervision bancaire sans la disponibilité d'une capacité locale nécessaire pour les mettre en œuvre. Nous pensons que dans de tels cas des réalisations de niveau inférieur devraient être définies, soit par le biais d'étapes importantes ou autrement, et les progrès accomplis devraient être contrôlés. Un pays pourra atteindre les réalisations ciblées d'un domaine technique même s'il ne met pas en œuvre l'AT de l'AFS. Établir les réalisations aux niveaux de l'intervention donnera à l'AFS les moyens d'établir des rapports sur le niveau et la nature de cette contribution par rapport à ses réalisations en fonction des résultats, plutôt que de l'activité.

Rendre opérationnelle la GAR

Pour le moment, la GAR est principalement utilisée comme outil d'établissement de rapport et pour suivre la progression des projets à un niveau relativement élevé. L'établissement d'étapes importantes en fonction des objectifs ciblés pour les interventions d'AT individuelles et l'utilisation de réalisations qui leur sont personnalisées permettra aux conseillers résidents d'utiliser le cadre pour un suivi quotidien de l'AT et comme outil pour prendre des décisions liées aux projets. Un élément essentiel de cela est l'appropriation des étapes marquantes et des réalisations par les institutions bénéficiaires. Enfin, ils devront mettre en place des actions dans les délais impartis pour obtenir les résultats ciblés. Par conséquent, il est important que les bénéficiaires d'AT s'engagent plus activement dans l'établissement des objectifs de GAR. Dans notre enquête auprès des bénéficiaires d'AT, 14 personnes interrogées sur 18 désapprouvaient ou désapprouvaient vivement l'affirmation selon laquelle l'AFS leur avait demandé de collaborer sur l'établissement d'objectifs de GAR pour leurs institutions.

RECOMMANDATION 7

L'AFS devrait envisager de renforcer son cadre de GAR en précisant la définition des jalons, en renforçant le lien entre les réalisations des interventions individuelles et des domaines techniques, en actualisant des indicateurs par domaine technique et en déterminant des objectifs de partenariats avec les bénéficiaires d'AT.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Améliorer la définition des indicateurs dans les cadres logiques thématiques

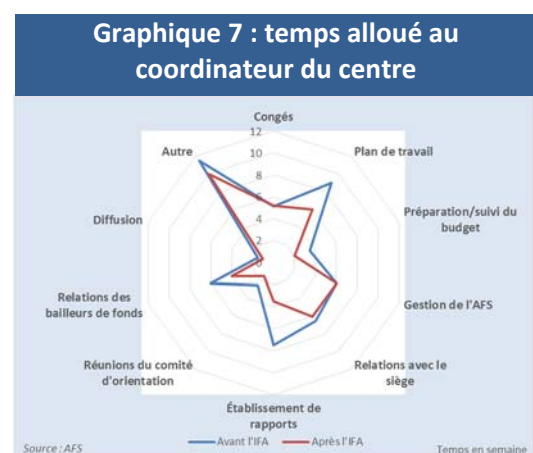
Un examen des cadres logiques thématiques révèle que dans un certain nombre de cas, la définition des indicateurs pour les réalisations pourrait être plus pertinente, exhaustive et mesurable. Par exemple, l'AFS est déjà en train de réexaminer la pertinence du ratio impôts-PIB en tant qu'indicateur pour la performance des impôts et des douanes de l'AFS au vu des nombreux autres facteurs qui peuvent avoir un impact plus prononcé sur l'indicateur, au moins sur le court terme. Des exemples d'autres cas similaires sont : a) les séminaires énumérés comme des indicateurs de réalisations dans un certain nombre de cas, b) pour les douanes, un indicateur pour « des structures organisationnelles plus efficaces est fourni puisque de plus en plus de douanes dans les pays comptent sur l'audit *ex post* ». Cet indicateur n'englobe pas tous les domaines ciblés d'interventions au sein de cette réalisation, qui inclut l'amélioration des capacités de formation, la gestion de risque, le droit d'accise, etc., et c) il faudrait envisager d'établir des réalisations orientées sur les résultats (peut-être en plus des objectifs de notes données par les retours) pour les séminaires régionaux, par exemple, x % des participants ont mis en œuvre y % des enseignements en une année. L'AFS a aussi souligné que leurs tests de connaissance « avant » et « après » auprès des participants des séminaires sont des indicateurs de réussite objectifs.

Le FMI a indiqué que toute révision du cadre de GAR de l'AFS devrait être coordonnée et être en phase avec le cadre de GAR mis au point au FMI.

4.3 Implications de la gestion partagée avec l'IFA

L'accord entre l'IFA et l'AFS permet au coordinateur du centre de passer jusqu'à un tiers de son temps sur la gestion de l'IFA. Cette dernière activité compense l'AFS puisqu'un économiste assistant local est engagé pour se charger de certaines activités dont le coordinateur du centre aurait été responsable s'il se concentrait exclusivement sur l'AFS. De plus, l'AFS et l'IFA partagent des locaux et des installations de formation, ce qui permet aux deux programmes de faire des économies.

Le graphique 7 montre le temps alloué par le coordinateur du centre avant et après la mise en œuvre de la gestion partagée. Il est désormais moins impliqué dans des problématiques administratives, comme l'établissement de rapports, l'élaboration du plan de travail et la préparation et le suivi du budget. Environ 20 % du temps de l'économiste a été consacré à appuyer le coordinateur du centre pour la mise en place le programme de travail 2015 et 20 % supplémentaires sur le rapport annuel 2014. Dans des domaines tels que l'extranet, des problématiques comme la sécurité sont



jugées importantes, et l'économiste s'est chargé de la plus grande partie des tâches liées à l'élaboration et au test des protocoles sous le contrôle du coordinateur du centre, activités qui n'auraient pu être déléguées à un assistant.

Depuis le début de cette organisation en 2013, rien ne nous a démontré que celle-ci a pesé sur l'efficacité du programme. Les économies réalisées en partageant les installations et une intégration plus étroite de l'AT et de la formation sont des réalisations clairement positives. Néanmoins, il est difficile de déterminer si le coordonnateur du centre a pu être en mesure d'élaborer et de soutenir des initiatives plus stratégiques en amont lorsqu'il s'est concentré à plein temps sur l'AFS. Nous pensons que les activités qui sont actuellement déléguées à l'économiste n'auraient pas dû être attribuées au coordinateur du centre dès le départ.

4.4 Autres questions d'ordre opérationnel

Établissement des rapports

Les rapports annuels de l'AFS sont de très grande qualité et ont été améliorés ces trois dernières années. L'intégration récente de rapports nationaux est une évolution importante. Compte tenu des commentaires susmentionnés dans la section [4.2], le recours aux étapes marquantes apporte aux lecteurs une bonne compréhension des avancées réalisées dans les activités de l'AFS. Les descriptifs liés à l'impact, la progression vers les réalisations des domaines techniques et la présentation générale des problématiques importantes contribuent tous à l'efficacité des rapports. Nous pensons que si les problématiques liées à la GAR

susmentionnées sont traitées, les lecteurs auront alors une idée plus globale des problèmes auxquels fait face le programme. En particulier, pour les objectifs des domaines techniques et des interventions à court terme, des explications plus détaillées sur les lacunes entre les réalisations et les résultats, ainsi sur les raisons sous-jacentes, pourraient améliorer le rapport. Une justification des commentaires comme par exemple celui de « bonne progression » étayé par des raisons pour émettre un tel jugement (par exemple, la progression actuelle par rapport aux attentes à ce moment-là) apporterait plus de clarté. L'AFS pourrait fournir une plus grande analyse des budgets financiers annuels par rapport aux budgets actuels du programme, ainsi que les principales raisons pour les variations pour ce qui est des coûts. Enfin, l'AFS pourrait mettre au point des indicateurs de performance clés au niveau du programme, par exemple des ratios liés aux conseillers résidents : utilisation d'experts à court terme, taux d'annulation de mission, les ratios d'appui et les extrants par rapport aux efforts déployés qui compléteraient les étapes marquantes et permettraient de comparer la performance des domaines techniques et celle des sujets et du programme au fil du temps. Ces indicateurs fourniraient des repères sur l'efficacité du programme jusqu'à leur intégration financière complète et jusqu'à ce que des informations qualitatives sur le projet soient mises à disposition. L'AFS pense que ces indicateurs devraient être mis en œuvre pour tous les CRAT et que les systèmes informatiques devraient les générer automatiquement.

L'AFS devrait aussi envisager l'élaboration d'un rapport de fin d'évaluation à la fin de la phase actuelle, mettant entre autres en avant les objectifs atteints par rapport aux objectifs d'origine et révisés. La finalisation du rapport répondrait à deux objectifs clés : a) servir de document redditionnel pour les parties prenantes de l'AFS qui présente les résultats atteints pendant cette phase et les ressources investies, et b) agir comme un outil de connaissances interne qui rend compte des enseignements tirés.

RECOMMANDATION 8

L'AFS devrait renforcer l'établissement de rapports en mettant l'accent sur les résultats, en fournissant davantage d'analyses financières et d'indicateurs de performance clés et en préparant un rapport de fin de la phase actuelle.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Modalité de prestation de l'AT

À notre sens, le mode de prestation de l'AT de l'AFS de deux semaines par mission maximum n'est pas toujours efficace, particulièrement pour ce qui est des interventions visant au renforcement des capacités. Un mélange de conseils techniques, d'ateliers et d'accompagnement personnel concret avec des cas pratiques et de suivi à distance est parfois nécessaire pour s'assurer que l'institution cliente puisse mettre en œuvre efficacement les conseils fournis. La mission à court terme orientée sur l'approche convient à certaines institutions, qui apprécient de pouvoir mettre en œuvre les conseils eux-mêmes, leur garantissant ainsi une plus grande indépendance. Toutefois, une grande proportion de bénéficiaires d'AT, particulièrement ceux disposant d'une capacité moindre, ont souligné qu'une approche d'AT plus flexible leur serait bénéfique. Dans notre enquête auprès des bénéficiaires d'AT, 79 % des personnes interrogées ont exprimé leur préférence pour une AT plus fréquente et 59 % ont préféré des missions de plus longue durée pour les projets de renforcement des capacités.

RECOMMANDATION 9

L'AFS devrait mettre en place une approche plus souple sur la prestation d'AT le cas échéant, notamment pour les projets de renforcement des capacités. Cela pourrait impliquer des missions plus fréquentes et plus longues, un suivi à distance et un accompagnement pratique plus important pour la mise en place des conseils.

PRIORITÉ : ÉLEVÉE

Si l'approche actuelle de l'AFS consistant à s'associer avec d'autres bailleurs de fonds pour un renforcement des capacités à long terme est efficace, nous pensons qu'il existe une marge considérable pour déployer une approche souple dans les cas où il n'est peut-être pas nécessaire de disposer d'un conseiller résident à long terme ou dans les cas où un conseiller résident est indisponible. Cela pourrait être réalisé par exemple en allongeant les missions ou en mettant en œuvre une AT par le biais d'un mélange de missions plus fréquentes et d'accompagnement professionnel à distance. Le projet actuel d'analyse politique monétaire et de prévision des activités du cadre de politique monétaire au Mozambique présente une approche alternative intéressante (bien que nous ayons des réserves sur l'envergure des ressources déployées dans ce projet).

Appui technique

L'appui technique est considéré comme une partie essentielle de la prestation d'AT de l'AFS et du FMI et est à la base de leur réputation pour ce qui est de la qualité. Le processus rigoureux de contrôle de qualité habituel garantit que les conseils finaux fournis sont cohérents avec la politique du FMI ; il se repose sur l'expérience pertinente d'autres pays et est techniquement solide. Cela est particulièrement pertinent là où les conseillers résidents ont une expérience précédente limitée du FMI. L'appui technique a été budgétisé pour la période de l'année fiscale 2012 à 2014.

Pendant la période entre les années fiscales 2012 et 2014, l'appui technique a été budgétisé à 16 % des coûts salariaux des conseillers résidents et des experts à court terme. Le poids financier a été bien plus faible, à 6,8 %. Pour les domaines techniques du Département des finances publiques, il a été en moyenne de 5,4 %, pour le Département des statistiques, il a été de 6,8 % et pour le MCM il a été de 13,4 %. Parmi les facteurs qui ont contribué à cela, le manque d'information sur les coûts budgétisés actuels et un besoin plus faible d'appui technique à celui anticipé. Par exemple, la présence d'un membre expérimenté du personnel du FMI comme le conseiller résident de la GFP, qui a guidé d'autres personnes, a réduit la nécessité d'appui technique au siège dans ce domaine technique.

Notre évaluation générale de l'appui technique est qu'il contribue effectivement à une bonne qualité d'AT et à une cohérence dans les conseils techniques fournis dans les pays. Étant donné l'interaction directe très limitée et le partage des connaissances entre les CRAT, les consultants de référence pourraient peut-être jouer un rôle plus actif pour garantir que les connaissances d'AT et les approches de prestation d'atelier dans les différents CRAT sont utilisées pour élaborer et aborder les projets plus efficacement.

Gestion des documents

L'AFS maintient un système d'archives pour les rapports d'AT, les documents de mission et les contenus des ateliers, qui se base sur le système de gestion de l'information pour l'assistance technique. Le système de suivi des documents est actualisé régulièrement et son statut est communiqué sur une base mensuelle. Le système est facile à utiliser, fonctionne efficacement, et le coordinateur du centre, les conseillers résidents et le personnel administratif l'utilisent en fonction de leurs besoins. Les conseillers résidents sauvegardent également des documents pour leur domaine dans leurs disques durs. Pour l'instant, étant donné la nature relativement fragmentée des systèmes au sein du FMI et par conséquent des CRAT, les archives ne sont pas intégrées dans le système de gestion de projet de l'AFS. La faible rotation des conseillers résidents et la continuité relativement longue des consultants de référence facilitent également la conservation de mémoire institutionnelle.

Diffusion

Le FMI a désormais établi une politique de diffusion de partage des rapports d'AT avec les personnes ayant un intérêt légitime à condition qu'aucune objection ne puisse être formulée après 60 jours de la finalisation du rapport ou qu'il y ait un consentement favorable avant. La finalisation de rapports peut parfois demander plusieurs semaines après une mission, et 60 jours supplémentaires après cette période peuvent être considérés comme étant trop longs, particulièrement les bailleurs de fonds actifs du domaine technique pertinent. Les conseillers résidents informent généralement les représentants locaux intéressés des membres du CO donateurs et d'autres prestataires d'AT actifs dans le domaine à la fin de leur mission.

Notre enquête auprès des participants du CO a révélé que bien que la vitesse de diffusion était en général satisfaisante (15 des 18 personnes interrogées étaient satisfaites), parmi les membres du CO donateurs interrogés, la moitié désapprouvait ou désapprouvait vivement que la vitesse de diffusion était appropriée. Les niveaux de mécontentement étaient similaires par rapport au nombre de rapports d'AT mis à disposition, les niveaux de ce type de mécontentement étant toutefois moins importants pour ce qui est de la réactivité de l'AFS en termes de diffusion. Une majorité des donateurs ont eu l'impression qu'ils n'ont pas reçu les informations adéquates sur le siège du FMI et la coordination de l'AFS. Tous les donateurs ont indiqué qu'ils ont compris les règles actuelles, le mécontentement porte donc sur la politique de diffusion plutôt que sur celle de mise en œuvre. Les conclusions de l'enquête sont cohérentes avec celles réunies pendant nos visites sur le terrain.

Nous pensons que l'AFS pourrait faire un peu plus dans ce domaine qu'à l'heure actuelle. Il pourrait peut-être demander, dans la mesure du possible, une approbation favorable pour la diffusion avant la période de 60 jours (nous savons qu'il le fait déjà en cas de besoin urgent). De plus, des possibilités pourraient être envisagées pour être plus réactif avec les informations sur la disponibilité des rapports destinées aux parties intéressées. Par exemple, on pourrait encourager les utilisateurs à avoir recours à la fonction d'alerte des documents sur l'extranet, qui envoie un e-mail lorsque tout document du domaine technique est téléchargé. Pour que des changements majeurs soient apportés à la politique, il faudra qu'il y ait une négociation entre le FMI et les bailleurs de fonds.

Impact des langues hétérogènes

L'AFS est unique parmi les CRAT dans le sens où il répond aux besoins des pays membres en trois langues. Le Centre diffuse les versions traduites des rapports de mission aux autorités bénéficiaires. L'AFS fait confiance au Département de la technologie et des services généraux pour faire appel à des interprètes/traducteurs et pour obtenir l'équipement nécessaire. Les séminaires régionaux de l'AFS fournissent des interprétations simultanées en portugais et en français, bien que les séminaires de l'Institut pour le développement des capacités, qui durent jusqu'à deux semaines, ne soient organisés qu'en anglais pour des raisons économiques. L'AFS a aussi récemment acquis des équipements d'interprétation simultanée, en partenariat avec l'IFA, pour faire des économies sur les coûts de location. Les organisateurs souhaitent diffuser les contenus des séminaires traduits à l'avance pour permettre aux interprètes de se familiariser avec la terminologie mais cela n'est pas toujours possible pour des raisons de contrainte de temps.

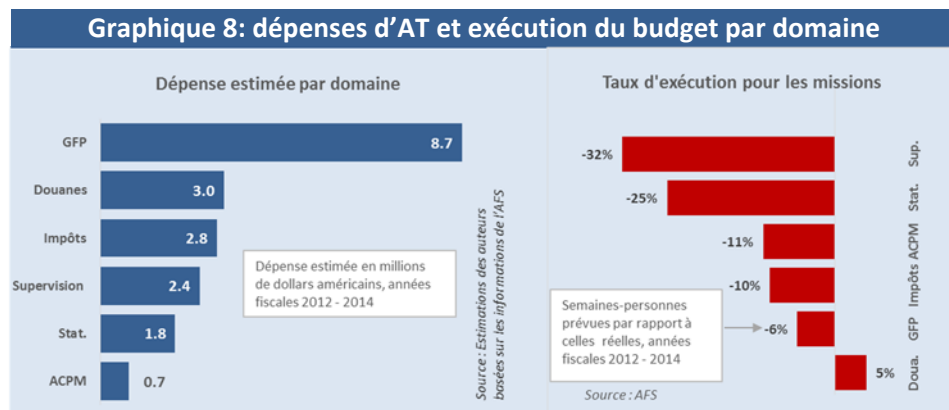
Généralement, l'AFS engage des experts avec des compétences linguistiques idoines lorsqu'il fournit une AT à des membres non anglophones. Dans certains cas, cela a pu causer des retards dans les missions. Dans d'autres situations, comme celle des statistiques en Angola, des interprètes sont embauchés. Pour certaines missions au Mozambique (par exemple, en statistiques du secteur réel et activités du cadre de politique monétaire), il n'est pas jugé nécessaire de disposer d'interprètes. Les rapports du CO sont traduits en français et en portugais, et dans certains cas, certains membres du CO non anglophones peuvent être désavantagés puisqu'ils disposent de moins de temps pour revoir les documents. L'AFS a aussi permis à deux personnes venant des Comores de participer à un séminaire en français de l'Institut pour le développement des capacités organisé par l'AFRITAC Centre.

Nous pensons que l'AFS gère efficacement les questions liées aux langues, avec une approche qui sait équilibrer les coûts et les besoins.

Analyse des indicateurs sélectionnés liés à l'efficacité

Étant donné le manque d'intégration entre l'AT, les ateliers et les registres financiers, il n'est pas possible de déterminer avec précision les coûts des projets. Le modèle de prestation relativement unique d'AT du CRAT, par lequel la gestion et la prestation d'AT ne sont pas clairement définies, présente aussi des difficultés pour

séparer la prestation d'AT des frais généraux. D'autres pratiques de comptabilité comme par exemple le fait de ne pas séparer les frais des experts à court terme de ceux des déplacements et de ne consigner que leur temps de mission rendent de plus l'analyse difficile.



En fonction des informations financières disponibles, notamment les déplacements, nous avons déterminé que les coûts moyens étaient de : pour les conseillers résidents, 19 600 dollars américains par semaine de prestation d'AT sur le terrain, pour les experts à court terme, 11 800 dollars américains, et pour le personnel du siège, 12 900 dollars américains. Une fois que tous les frais sont alloués (autres que les frais de séminaires directs), les chiffres équivalents sont 27 000 dollars américains, 19 200 dollars américains et 20 300 dollars américains. Il n'existe pas d'équivalent pour, par exemple, les coûts d'AT ou d'ateliers par semaine, puisque le temps est passé en dehors du terrain à préparer et rédiger des rapports. Néanmoins, l'effet des opérations de l'AFS inférieures à un niveau minimal la première année et en particulier l'impact général d'une exécution dont les dépenses ont été inférieures à celles budgétisées sont mis en avant par le coût moyen de l'AFS par semaine-personne⁷ : la moyenne pour l'année fiscale 2012 et l'année fiscale 2014 était de 22 000 dollars américains, pour l'année fiscale 2012 l'équivalent était de 25 600 dollars américains, pour l'année fiscale 2013 ce montant a chuté à 18 800 dollars américains (en partie en raison du taux d'utilisation qui était de 98 %) et durant l'année fiscale 2014, ce montant a atteint 23 100 dollars américains. Comme indiqué dans la recommandation 8, nous pensons que les indicateurs clés de performance comme ceux-ci devraient être surveillés et signalés, et les variations devraient être expliquées, pour fournir un aperçu plus complet de la performance de l'AFS. En fournissant un plus grand nombre d'informations sur les rapports de suivi du budget de l'Institut pour le développement des capacités, ce qui nous semble être possible avec les systèmes de comptabilité actuels du fonds, permettra un établissement de rapports plus efficace.

⁷Coût actuel total par année, moins les frais de séminaires directs, divisé par le total de semaines-personnes d'AT et de prestation de l'atelier.

Les coûts actuels pour les conseillers résidents et les coûts moyens par semaine des experts à court terme et du personnel du siège ont été utilisés pour estimer les coûts de prestation d'AT par domaine, sauf les coûts directs des ateliers, comme le montre le graphique 8.

Le graphique 8 souligne également la disparité entre l'allocation actuelle et budgétisée pour les conseillers résidents, les experts à court terme et les ressources du siège par domaine technique pour les années fiscales 2012 à 2014. Sur la période considérée, l'AT fournie sur le terrain était 32 % plus faible que celle budgétisée pour la supervision du secteur financier et 25 % pour les statistiques du secteur réel. L'écart est le résultat d'un ensemble d'annulations et de reports de missions. Une partie des missions formant cet écart, qui étaient par exemple attribuables aux reports, seront entreprises plus tard. Pour la supervision du secteur financier, les annulations ont reflété la redéfinition des priorités par les autorités (par exemple, à Maurice). Certains reports constants ont eu lieu en Angola et au Botswana. En fonction des travaux antérieurs du siège (Botswana) et du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) (Angola), l'AFS a échangé préalablement sur les possibilités d'engagement. Dans le cadre des statistiques du secteur réel, les reports ont été principalement justifiés par des retards dans la mise en œuvre des conseils des missions précédentes ou par l'indisponibilité des données essentielles pour commencer la mission. La majorité des missions reportées ont été ensuite mises en œuvre et sont par conséquent incluses dans l'écart entre l'allocation actuelle et budgétisée.

Enquête en ligne

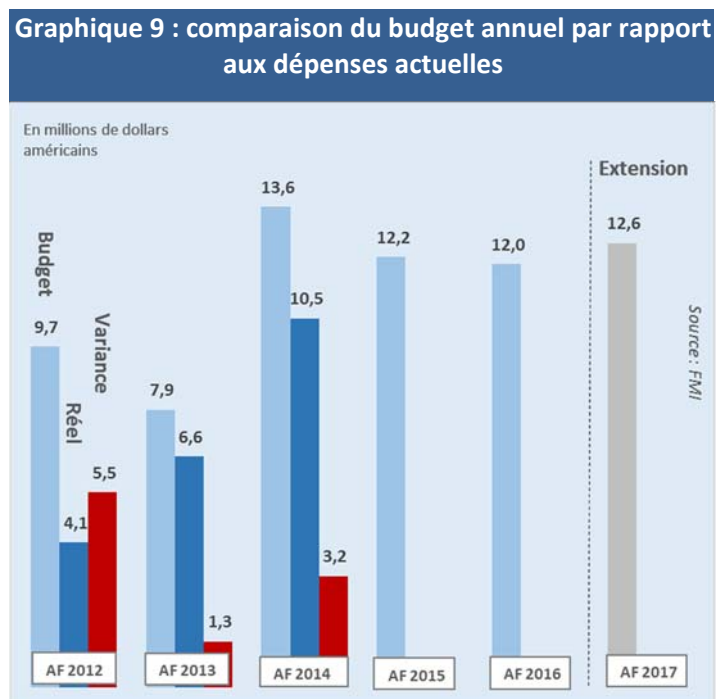
Le FMI demande aux évaluateurs d'utiliser les services d'enquête en ligne d'une entreprise en particulier dont la sécurité a été vérifiée. Le coût d'utilisation de ce logiciel d'enquête, qui s'élève à 4 000 dollars américains est considérablement plus élevé que les services disponibles d'autres entreprises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

4.5 Analyse des questions financières

Programme de gestion du budget

Entre le commencement du programme et la fin de l'année fiscale 2014, l'AFS a dépensé 21,2 millions de dollars américains par rapport à un budget de 31,2 millions de dollars américains, c'est-à-dire 68 % de son budget.

La première phase du programme de l'AFS a commencé avec un budget quinquennal de 59 millions de dollars américains. Dès octobre 2011, le programme a reçu des engagements de versement de 38 millions de dollars américains et a commencé avec un budget de travail de 40 millions de dollars américains. Six conseillers résidents au lieu de huit ont été engagés et les allocations pour les experts à court terme et les séminaires régionaux étaient inférieures à celles qui avaient été envisagées. Dès novembre 2012, les engagements de versements totaux ont augmenté et se sont élevés à 46 millions de dollars américains, et le FMI était en pourparlers avec l'UE pour ajouter 5 millions



d'euros de financement. La quantité promise est passée à 48 millions de dollars américains en février, et l'objectif révisé de 58 millions de dollars américains a été atteint en avril 2014. Le graphique 9 met en évidence que durant cette période reflétant la politique de budgétisation du FMI basée sur les engagements de versements déjà reçus, le budget annuel de 9,6 millions de dollars américains pendant l'année fiscale 2012 (comprenant 1,7 million de dollars américains des coûts d'installation) est passé à 7,9 millions de dollars américains durant l'année fiscale 2013, puis a augmenté à 13,6 millions de dollars américains durant l'année fiscale 2014 pour redescendre à 12,2 millions de dollars américains durant l'année fiscale 2015 (cette diminution reflète les dépenses effectuées, qui, par ailleurs, devraient stagner à un niveau similaire), il a ensuite augmenté légèrement à 12,7 millions de dollars pendant l'année fiscale 2017, année supplémentaire accordée au programme.

Deux facteurs sont à l'origine de la nécessité d'un renforcement si rapide et de la prolongation du programme d'une année supplémentaire :

- La pratique consistant à établir des budgets annuels pour l'ensemble du programme, dès son lancement, en fonction des engagements reçus et en supposant que d'autres fonds ne seront pas collectés fait que les programmes débutent inévitablement en sous-régime. Pour résoudre ce problème, tout en évitant des engagements excédentaires, on pourrait partir du principe que le programme qui a recueilli moins de fonds que ceux prévus au début du cycle opérera moins longtemps, pour un minimum, par exemple, de quatre ans, et l'horizon du programme pourra être allongé aux cinq années complètes une fois les fonds en souffrance engagés. D'une manière générale, cela implique de prévoir des insuffisances dans les engagements à la fin du programme plutôt que sur toute sa durée.
- Les sous-utilisations des budgets des deux premières années de presque 7 millions de dollars américains ne semblent pas avoir été prises en compte (sous-utilisation les trois premières années représentant 10 millions de dollars américains, c'est-à-dire l'équivalent d'une année du budget d'origine). Si elles avaient été prises en compte, les objectifs de collecte de fonds pourraient avoir été revus à la baisse et le programme aurait pu être renforcé progressivement pour atteindre le niveau de capacité d'origine ciblé.

RECOMMANDATION 10

Le FMI devrait mettre en place un processus de budgétisation au début des opérations des CRAT, ainsi que pour les transitions entre les phases, qui réduit les effets déstabilisants des engagements reportés. Pour cela, il faudra peut-être prévoir les insuffisances temporaires des engagements en aval du programme et mettre au point des budgets annuels continus.

PRIORITÉ : MOYENNE

L'AFS opérera durant ses trois dernières années avec un budget entre 20 % et 25 % supérieur à celui anticipé dans le Document-programme, mais plusieurs inconvénients apparaissent : a) il fonctionnait à un niveau sous-optimal les deux premières années provoquant des frais généraux disproportionnés, b) le renforcement rapide des opérations posent des risques, par exemple pour la capacité d'absorption potentielle de tests de certains bénéficiaires d'AT, c) la prolongation d'AT d'une année signifie également que des frais généraux plus élevés que ceux prévus à l'origine devront être absorbés, et d) le fait que l'AFS fonctionnera avec un niveau de budget annuel de 12 à 12,5 millions de dollars américains les trois dernières années signifierait que à moins que 20 à 25 % de fonds supplémentaires qui étaient destinés à la Phase I sont augmentés pour la deuxième phase, le programme devra réduire considérablement ses opérations durant cette période, ce qui bouleversera possiblement les opérations d'AT.

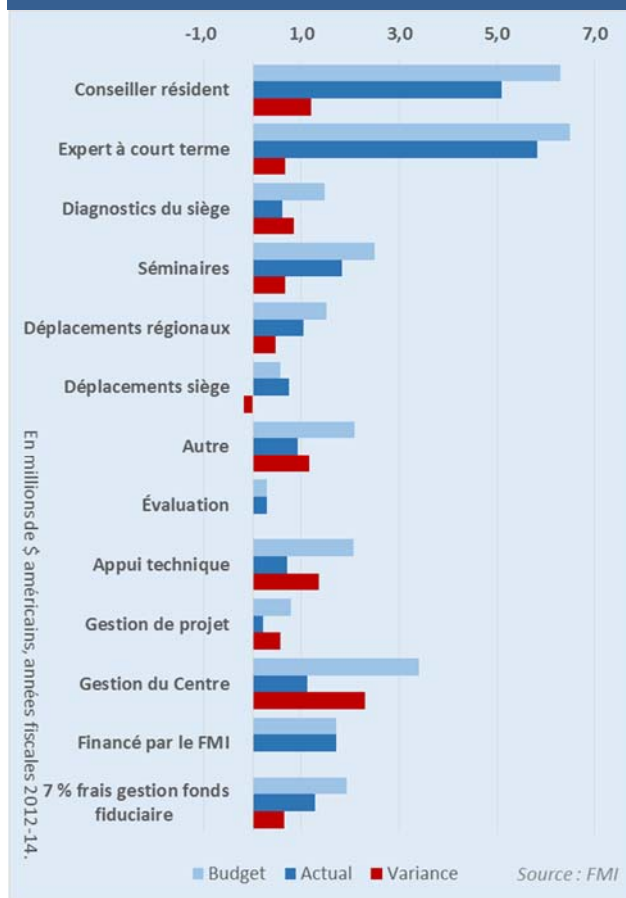
Dépenses par catégorie et comparaison avec le budget

Les dépenses des conseillers résidents et des conseillers à court terme représentent les deux plus grandes catégories de dépenses. Conjointement avec les diagnostics du siège, celles-ci sont considérées comme étant des coûts de fournisseur d'AT sur le terrain et elles ont représenté, pendant l'année fiscale 2014, 55 % du budget annuel. Les déplacements, les séminaires et l'appui technique, aussi qualifiés de frais de prestation d'AT, ont représenté 24 % supplémentaire. L'appui technique peut être considéré comme un mélange de coûts de prestation d'AT et de coûts d'appui liés au siège, puisqu'il fournit des intrants directs pour les conseils d'AT (comme les commentaires techniques sur les rapports d'AT, la législation, etc.) et des activités de soutien comme l'identification, la vérification et l'engagement d'experts, la préparation des termes de référence, la préparation ou la révision d'autres documents liés aux projets, dont les rapports de fins de mission, la préparation des experts, les discussions avec les départements géographiques sur les priorités d'AT pour les experts, et l'évaluation d'AT et des experts. Le FMI ne considère pas que ces activités d'appui incluses dans l'appui technique font partie de la gestion de projet. Pour d'autres bailleurs de fonds, où la gestion de projet et les activités de prestation d'AT sont plus clairement définies, de telles activités d'appui d'AT devraient être classées dans les frais généraux des projets. Le FMI a une définition séparée de la gestion de projet qui est liée à des activités qui : a) fournissent un aperçu général de l'AT du CRAT et b) facilitent le travail des experts pour qu'ils puissent se concentrer sur leurs travaux techniques (par exemple, les activités concernées par l'appui administratif, l'administration des contrats, les attestations de sécurité, etc.).

Les coûts afférents du Centre incluant notamment le personnel local, les installations et le coordinateur du Centre (dont les coûts sont versés à l'AFS par le FMI) ont représenté 12 %, les frais du fonds fiduciaire du FMI 7 %, et le solde, principalement lié à la gestion de projet, 2 %. Par conséquent, les frais généraux représentent 21 % des coûts du programme, dont les activités faisant partie, selon le FMI, de la gestion de projet, ce qui est raisonnable. Si une définition plus large des frais généraux comparables à l'approche adoptée par d'autres bailleurs de fonds est appliquée, ce ratio pourrait être plus élevé. De plus, comme nous l'avons souligné précédemment, des coûts tels que ceux représentés par les conseillers résidents sont fixés et une sous-utilisation de leur temps, par exemple en raison d'annulations ou de reports de missions, peuvent augmenter la proportion de frais généraux par rapport aux coûts totaux des programmes.

Le graphique 10 souligne les catégories de dépenses susmentionnées et compare le budget et les dépenses réelles entre le début du programme de l'AFS et la fin de l'année fiscale 2014. Mis à part pour les déplacements du siège, toutes les lignes budgétaires montrent une sous-utilisation du budget. Sur un total de 10 millions de dollars américains de sous-utilisation budgétaire sur la période, la gestion du Centre a représenté la plus grande partie, avec une sous-utilisation budgétaire de 2,3 millions de dollars américains. De cette somme, 1 million de dollars américains relèvent des variations des coûts du personnel local et 1,3 million de dollars américains à des coûts inférieurs à ceux prévus sur les infrastructures. Les coûts ayant trait aux conseillers résidents ont représenté la deuxième catégorie la plus importante de sous-utilisation, représentant 1,2 million de dollars américains. Cela est principalement lié aux postes vacants. Les coûts du siège du FMI portés sur l'AFS et liés à la gestion de projet, le soutien logistique et les diagnostics du siège ont représenté une sous-utilisation de 2,8 millions de

Graphique 10 : comparaison du budget par rapport aux dépenses par catégorie



dollars américains. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure ces sous-utilisations sont liées à des activités plus faibles que prévu ou à un sous-enregistrement des activités. Comme souligné auparavant, le changement de budgétisation à partir de l'année fiscale 2015, dont les budgets seront revus en fonction des dépenses réelles des périodes précédentes, devrait réduire les écarts entre les budgets et les dépenses réelles.

Rentabilité

En l'absence d'un projet et d'une ventilation totale des coûts liés aux ateliers, dont une attribution appropriée des frais généraux, il est impossible de déterminer précisément la rentabilité du programme. De plus, le modèle des CRAT de prestation d'AT étant relativement unique, il est difficile de comparer la performance de l'AFS avec celle d'autres programmes, notamment par rapport aux frais généraux et aux coûts de gestion.

Néanmoins, notre évaluation de l'AT fournie révèle que les conseillers résidents de l'AFS et les experts à court terme obtiennent plus de résultats dans une période de temps donnée que d'autres bailleurs de fonds, notamment pour ce qui est de fournir des conseils techniques sur le terrain. De plus, la relation avec le FMI et l'association avec son nom apportent à l'AT de l'AFS plusieurs avantages dont ne disposent pas nécessairement d'autres programmes de bailleurs de fonds, notamment :

- Accès au savoir-faire les plus récents sur des problématiques techniques dans les domaines techniques, basé sur des recherches de grande qualité et une analyse des développements dans le monde.
- Capacité à attirer des intervenants d'un haut niveau de compétence qui ne seraient pas immédiatement disponibles pour d'autres projets de bailleurs de fonds.
- Capacité à établir un lien avec les décideurs de haut niveau.
- Lien direct de l'AT avec les programmes du FMI dans les pays sélectionnés.
- La valeur ajoutée des conseils de l'AFS de par son association avec le FMI, accroissant ainsi la probabilité de mise en œuvre.
- Bien que son plein potentiel ne soit pas nécessairement totalement exploité comme le souligne le rapport, la capacité d'autres bailleurs de fonds à tirer parti des conseils techniques de l'AFS pour leurs programmes souvent plus importants.

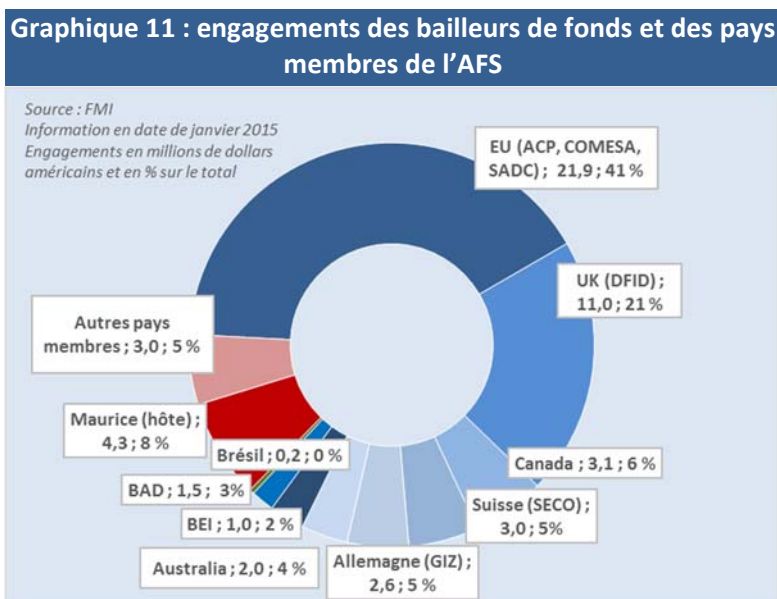
Une évaluation de 2012 sur l'évaluation de la rentabilité du Centre régional d'assistance technique des Caraïbes (CARTAC)⁸ a conclu que « *les frais généraux du CARTAC et ses coûts unitaires étaient raisonnables et comparables à ceux d'autres institutions financières internationales* », bien qu'elle a aussi révélé que ses frais généraux avaient été négativement affectés par des opérations inférieures à un niveau minimal et des incertitudes en matière de financement. Cette conclusion semble au moins soutenir la rentabilité du modèle des CRAT, bien que pas nécessairement celle des CRAT individuels.

Nous concluons par conséquent que bien qu'il soit impossible d'arriver à un avis définitif sur la rentabilité de l'AFS, une comparaison stricte des coûts unitaires de prestation d'AT avec d'autres bailleurs de fonds et des programmes de l'IFI n'apportent pas un aperçu d'ensemble et le grand nombre des avantages relativement uniques apportés par le modèle de l'AFS doivent être pris en compte dans toute évaluation.

⁸ Évaluation de la rentabilité de CARTAC la première année de la phase IV (année fiscale 2011). Projet de rapport. Projet de rapport Dr Kenneth Watson, Mme Joan Barclay, Dr Anne Perkins. Mai 2012

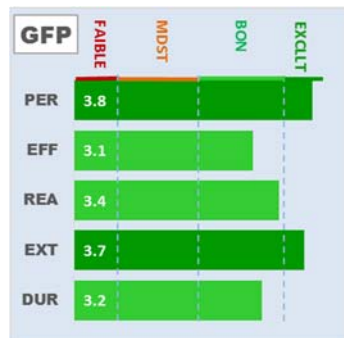
Contributions des bailleurs de fonds et des membres

Le graphique 11 montre la ventilation des engagements totaux des bailleurs de fonds et des pays membres s'élevant à 53,6 millions de dollars américains en date du 31 janvier 2015. L'UE, par le biais de contributions de plusieurs installations, est le plus grand contributeur, représentant 41 % des engagements. Le DfID représente 21 % des engagements. L'IFI et les bailleurs de fonds internationaux représentent 87 % des engagements, Maurice, en tant que pays hôte, s'est engagé à hauteur de 4,3 millions de dollars américains ou 8 % et chaque autre pays membre à hauteur de 250 000 dollars américains, pour un total de 3 millions de dollars américains ou 5 % des engagements.



5. ANALYSE DES DOMAINES TECHNIQUES

5.1 Gestion des finances publiques



Les réalisations ciblées de la GFP sont liées à : la mise au point de stratégies de réformes de la GFP, des cadres actualisés réglementaires et juridiques de la GFP, la mise en œuvre de cadres macro-économiques et macro-budgétaires à moyen terme, un engagement plus efficace, une gestion des dépenses et de la trésorerie, des contrôles internes renforcés, la mise en place de documents comptables et financiers et une plus grande harmonisation régionale. La GFP a constitué l'essentiel des opérations de l'AFS, fournissant 42 % de l'AT livrée au niveau des pays durant les années fiscales 2012 à 2014. Il est prévu que ce ratio diminue puisque l'AT pour le programme des activités du cadre de politique monétaire et les statistiques du secteur réel augmentent pendant l'année fiscale 2015, mais la GFP continuera à être un élément très important du portefeuille général (38 %). Nous estimons que 8,7 millions de dollars américains des ressources d'AFS ont été alloués à ce domaine entre l'année fiscale 2012 et 2014.

Entre l'année fiscale 2013 et l'année fiscale 2015 (prévision), la GFP devrait avoir organisé cinq séminaires régionaux portant sur : la préparation du budget axé sur la performance, les données comptables et budgétaires (année fiscale 2013), les cadres budgétaires à moyen terme et l'amélioration de la gestion de trésorerie (année fiscale 2014), les cadres de gestion de risque fiscal (prévus pour l'année fiscale 2015). De plus, les formations de l'Institut pour le développement des capacités et de l'IFA auxquelles ont participé les bénéficiaires d'AT de l'AFS ont aussi traité des sujets de la GFP.

Pertinence

D'un point de vue de la planification, la GFP a posé un défi à la prestation d'AT au vu des besoins importants des pays membres et de leurs situations très différentes. L'AFS a mis au point une stratégie à la fois solide et souple pour surmonter cette difficulté. Six domaines sélectionnés ont été identifiés, traitant les domaines ciblés (voir le tableau dans l'annexe 4.1). Il existe, en général, une bonne relation entre les domaines prioritaires d'appui au niveau du pays et les exigences réalistes en fonction des niveaux de développement économique et de maturité des systèmes de GFP. De plus, il y a eu une coordination étroite entre le soutien de l'AFS et les recommandations de réforme de la GFP découlant des missions du siège du FMI.

Bien que les 11 pays (actifs) reçoivent un soutien dans le cadre du thème de la GFP « Cadre macroéconomique et macro-budgétaire à moyen terme », la priorité spécifique de l'appui aux différents pays varie considérablement. Ce thème s'articule autour : du développement des cadres budgétaires à moyen terme et du renforcement des capacités pour l'analyse macroéconomique, des risques fiscaux découlant des entreprises publiques, du développement de la programmation budgétaire et du développement du cadre des dépenses à moyen terme. Pour ce qui est des sous-thèmes, comme celui portant sur le macro-budgétaire, l'AFS a su réagir aux différentes étapes de développement des pays individuels. Par exemple, l'appui initial au domaine macro-budgétaire en Angola en 2013 a été axé pour établir un cadre basique pour un ensemble d'activités prévu pour la suite, avec une mission de suivi (août 2013) sur ce sujet introduisant le programme en fonction des progrès réalisés, notamment la création d'un cadre légal pour la situation macro-budgétaire.

Les autres bailleurs de fonds sont parvenus à un haut niveau de complémentarité. Aux Seychelles, cet objectif a été atteint grâce à une décision de principe par les autorités nationales consistant à privilégier le recours à l'AFS pour appuyer la GFP. Toutefois, moins d'efforts ont été déployés pour s'assurer que sera disponible, en temps voulu, un appui adéquat des bailleurs de fonds pour suivre l'appui technique fourni par les missions d'AT de l'AFS. Ceci ouvre la voie à ce que l'impact de l'AT et des activités de formation se diluent en raison de retards dans la mise en place des réformes accordées. Au Zimbabwe, le bureau du FMI, qui vient d'être créé, est étroitement lié aux principaux partenaires des bailleurs de fonds de la GFP pour établir le cadre de collaboration du troisième volet de l'appui de la GFP.

Notre évaluation pour la pertinence est excellente, avec un score de 3,8.

Efficiency

La prestation d'AT a été dans l'ensemble conforme au programme prévu par l'AFS. Cela a créé un fort degré de cohérence pour le domaine technique de la GFP malgré la diversité des sous-domaines du projet. Cela devrait également donner lieu, du moins en principe, à un système efficace pour le suivi des avancées par rapport aux épreuves marquantes et aux réalisations pour les domaines individuels de soutien mais aussi par pays. Nous avons expliqué l'utilisation des épreuves marquantes et du suivi des avancées dans la section 4 de notre rapport. Dans la minorité des cas, seule une partie des activités prévues ont été menées à bien pendant les missions d'AT. Cela s'est produit pour l'élaboration des instruments réglementaires mais aussi pour le programme qui a été inachevé ou survolé lors des séminaires de formation organisés pendant les missions d'AT. Les autorités des Seychelles et du Zimbabwe se sont plaintes que des sessions de formation macro-budgétaires d'une durée de deux semaines normalement ont été organisées en une seule semaine ou 10 jours avec des effets négatifs pour la qualité de la formation. Il est entendu que ces calendriers serrés sont le résultat de problème d'organisation au sein de l'AFS. L'AFS a souligné qu'il pouvait ralentir le rythme de prestation d'AT durant les missions avec le même nombre de conseillers.

Avec un total de 38 sous-thèmes d'appui répartis dans les pays⁹, il conviendrait de savoir si l'AFS, avec son personnel professionnel limité, dispose en réalité des ressources internes d'AT pour fournir ou gérer efficacement un appui continu pour autant de sous-thèmes et dans tant de pays. Il est également évident que le volume élevé d'AT teste la capacité d'absorption des bénéficiaires. Cela a un rapport avec les résultats émergents des deux pays faisant l'objet d'études de cas de la GFP (les Seychelles et le Zimbabwe) où, dans chacun desquels, des signes indiquent que de trop nombreuses initiatives avaient été entreprises, débouchant sur l'incapacité de l'AFS à fournir le niveau requis de suivi après les missions et d'appui à la mise en place, ou que des bénéficiaires ont eu des difficultés à mettre en place les recommandations l'AT. Les études de cas des pays ont révélé qu'un programme trop chargé avait été mis en place par l'AFS et qu'il était trop rapide pour la capacité de mise en œuvre des autorités nationales, particulièrement étant donné les charges de travail de leur personnel. L'AFS a indiqué que les retards découlent généralement de ceux accumulés par les autorités qui tardent à prendre des décisions difficiles, notamment au Zimbabwe. La prestation d'AT de la GFP au Swaziland, le plus grand bénéficiaire, a également souffert du rythme et de l'étendue de la prestation qui leur a été difficile à absorber. Au vu des ressources significatives consacrées à l'AT de la GFP, nous pensons que cette problématique pourrait porter atteinte à l'efficacité du programme de l'AFS. **Nous jugeons la qualité de l'efficacité de l'AT de la GFP comme étant excellente, avec un score de 3,1.**

CONCLUSIONS CLÉS DANS LE DOMAINE DE LA GFP

Domaine technique

1. Au sein du domaine technique, l'AT est bien ciblée et adaptée aux besoins et capacités des pays.
2. L'AFS a établi un excellent processus pour la planification et la prestation systématique d'AT ainsi que pour la formation se basant sur les principes de GAR, qui a été efficace pour ce qui est de la GFP.
3. La coopération et la coordination avec les partenaires de développement sont efficaces en termes de complémentarité mais l'ont été beaucoup moins pour ce qui est de s'assurer une transition fluide de l'AT de l'AFS à un appui plus continu pour garantir une mise en œuvre et viabilité efficace des réformes.

Étude de cas

1. L'appui de l'AFS est particulièrement apprécié dans les deux pays et fournit systématiquement un haut niveau d'appui technique.
2. Le principal problème affectant la prestation d'appui de l'AFS est la difficulté de mettre en œuvre les recommandations. La situation a été plus favorable aux Seychelles qu'au Zimbabwe, où les circonstances sont plus difficiles.
3. L'appui de l'AFS présente inévitablement des lacunes en termes de durée de mission, et cela, associé à l'ampleur des engagements du conseiller résident, s'est, à notre sens, reflété dans certaines missions qui n'ont pas réussi à satisfaire leurs objectifs ou à fournir une formation de fin de mission par manque de temps.
4. Un recours plus régulier des experts à court terme pour venir en appui à la mise en place de l'accompagnement professionnel pourrait permettre de mieux atteindre les résultats et sans délai au niveau des réalisations.
5. Il y a eu un bon degré de complémentarité entre l'appui de l'AFS et celui fourni par d'autres bailleurs de fonds.

⁹ Voir le tableau sur les activités de GFP de l'AFS dans les pays membres de l'annexe 4.1, volume II.

Efficacité

Les résultats de la GFP comme établis dans le rapport annuel de l'année fiscale 2014 de l'AFS ont été confirmés par cette évaluation. Cela inclut le développement des stratégies de la GFP et la progression de plans d'action opérationnels, un important renforcement de cadres juridiques et réglementaires, l'appui de nouveau plan comptable (PC) et le renforcement des fondements des futurs systèmes de gestion macro-budgétaires. Néanmoins, il convient de noter qu'il y a eu un relâchement considérable au niveau du rythme prévu de la prestation d'AT, en raison des facteurs de demande susmentionnés. Malgré les obstacles expliqués ci-dessus, l'impression d'ensemble est que l'AFS joue un rôle extrêmement positif et utile pour aider les pays membres à progresser en matière d'approfondissement des réformes de la GFP, qui est adapté aux situations spécifiques de chaque pays membre. Si un programme commun général a été défini, la souplesse au niveau de l'appui et une approche échelonnée ont permis de traiter les particularités des États membres.

Le rapport annuel de l'année fiscale 2014 indique que toutes les réalisations planifiées sont en cours et que les réalisations au niveau de rapports comptables et financiers sont globalement engagées. Notre évaluation a révélé que des retards significatifs ont déjà été accumulés pour ce qui est de la planification des réalisations au début du cycle, tels que l'approbation des lois et réglementations. Avec un peu plus de deux ans encore jusqu'à la fin de l'année fiscale 2017, il reste encore la phase de mise en œuvre qui nécessite le plus de temps, de ressources en AT et qui est la plus dépendante en capacité d'absorption. Il est difficile de faire une évaluation précise des travaux devant être réalisés pour parvenir aux réalisations sans une chaîne de résultats complète. Nos travaux d'évaluation ont révélé que même si ces réalisations sont atteintes, une grande proportion d'entre elles pourrait nécessiter encore plus de temps que la phase actuelle. L'AFS a noté que le cadre logique thématique vise seulement quelques améliorations dans les résultats des dépenses publiques et de responsabilité financière, bien inférieures aux objectifs fixés par les projets, et il a indiqué que les objectifs précédents devraient être atteints.

Les extraits liés à l'AT sont généralement considérés comme étant de très bonne qualité, bien que les retours des participants suggèrent qu'il serait bénéfique pour certains ateliers de bénéficier de plus de temps. La qualité des cours de formation a été jugée comme étant excellente, avec des retours fortement positifs recueillis par l'enquête d'évaluation de formation régionale de la GFP et par les études de cas nationales. Toutefois, dans un des cas, le programme de la formation macro-budgétaire a été perçu comme ayant été trop rapidement survolé ses contenus et ayant un nombre trop élevé de participants, provoquant le mécontentement parmi les bénéficiaires.

Nous jugeons la qualité des réalisations comme étant très bonnes, à 3,4, et les extraits comme étant excellents, avec un score de 3,8.

Durabilité

La mise en œuvre de l'AT de la GFP est encore au début du cycle, avec les activités les plus difficiles, longues et complexes et les initiatives de réforme intégrée devant encore avoir lieu dans la plupart des pays. Il est encore trop tôt, dans la plupart des cas, pour juger le degré avec lequel les réformes prises en charge ont été maintenues. L'AT fournie jusqu'à présent par l'AFS en GFP devrait être perçue comme ayant fourni un élan initial pour accélérer des réformes nécessaires dont on peut s'attendre à ce qu'elles prennent de l'ampleur dans plusieurs pays. Un exemple est le Zimbabwe, où de nombreux anciens systèmes de GFP (dont le système de gestion macro-budgétaire) ont été suspendus pendant la période d'effondrement économique. L'appui de l'AFS a permis d'encourager le rétablissement de ces systèmes, et étant donné l'intérêt accru du groupe plus large de bailleurs de fonds qui intervient maintenant et fournit un appui plus important et continu, il est fort probable que les initiatives appuyées par l'AFS s'avèreront durables. Parallèlement, il y a de fortes chances que le rythme actuel de prestation d'AT dans certains pays soit trop rapide par rapport à leur capacité d'absorption, ce qui pourrait porter atteinte à la durabilité.

Nous avons jugé les perspectives de durabilité de l'AT de l'AFS comme bonnes, avec un score de 3,2.

Impact

L'évaluation de l'impact dès le début de l'appui de l'AFS est en grande partie aléatoire. Toutefois, il existe des motifs raisonnables pour soutenir que l'impact pourrait être considérable si la mise en œuvre de l'AT est menée à terme : il est essentiel de mettre au point des systèmes de GFP de qualité pour la future croissance et stabilité des États membres de l'AFS, dont certains d'entre eux n'émergent que maintenant d'une période d'instabilité économique et budgétaire majeure, voire grave. En particulier, la création de systèmes de GFP clés comme les outils de gestion macro-budgétaire à moyen terme, la publication des données comptables et budgétaires et la gestion de la trésorerie sont des éléments clés pour bâtir les fondements d'une croissance et d'une stabilité continues, et l'AFS a joué un rôle essentiel pour encourager ces initiatives fondamentales.

Recommandations relatives à la GFP

1. L'AFS devrait réévaluer le rythme et l'intensité de la prestation d'AT aux pays en insistant davantage sur la capacité d'absorption des institutions bénéficiaires et avec un engagement plus approfondi avec les bénéficiaires d'AT du départ pour définir les objectifs et les calendriers.
2. L'AFS devrait envisager de limiter le nombre total des missions entreprises pour permettre une concentration sur un nombre plus restreint de missions plus longues, particulièrement dans les pays mettant en œuvre de multiples projets.
3. L'AFS devrait considérer d'avoir plus fréquemment recours aux experts à court terme afin d'encadrer le processus de transition essentiel entre les recommandations de réformes et les processus de mise en œuvre, et de fournir un appui à la formation plus approfondi et prolongé dans le temps.
4. L'AFS, en collaboration avec le bureau local du FMI lorsque cela est faisable, devrait s'impliquer plus activement avec d'autres bailleurs de fonds afin d'essayer d'identifier une AT supplémentaire et un appui à la formation pour faciliter l'adoption et la mise en œuvre de réformes liées à la GFP convenues. Les prestataires d'AT représentés dans le CO de l'AFS devraient soutenir plus activement cet effort, en partageant, par exemple, les informations sur leurs travaux avec le Centre.

Encadré 4 : études de cas de la GFP – cadre macro-budgétaire et comptabilité basée sur les principes de caisse des IPSAS aux Seychelles et au Zimbabwe¹⁰

Contexte	
Seychelles	Zimbabwe
Depuis 2011, l'AFS des Seychelles a fourni un programme complet portant sur l'appui dans cinq des six éléments constitutifs du domaine de la GFP. Cela a concerné notamment la révision des instructions et des réglementations financières, la modernisation du plan comptable, le renforcement de la gestion de trésorerie, la mise en œuvre de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et, enfin, le cadre macro-budgétaire.	Depuis 2011, l'AFS a fourni une AT principalement sur le cadre juridique et réglementaire de la GFP et sur le cadre budgétaire à moyen terme. En particulier, le projet de règlement financier et les révisions à la loi sur la GFP ont été mis au point avec l'aide du Département des finances publiques et de l'AFS. Les réglementations financières ont été adoptées par le Gouvernement en 2012. Les outils et compétences du cadre budgétaire à moyen terme ont été profondément remaniés et sont aujourd'hui utilisés. L'appui pour passer à l'adoption et à la mise en œuvre de la conformité avec le système de comptabilité et de communication de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS est à ses débuts et a été fourni, jusqu'à présent, sous la forme d'atelier de formation.

¹⁰ Cet encadré contient un résumé des études de cas. Consultez l'annexe 4.1 du Volume II de ce rapport pour plus d'informations.

Chaîne de résultats simplifiée

Mettre en œuvre le cadre macro-budgétaire				Établissement des rapports sur une comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS			
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact
<p>Seychelles : 1 mission et 1 formation</p> <p>Zimbabwe : 6 missions dont 2 formations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rapports d'AT sur les réglementations, la législation et les directives. Manuels. Présentations de l'atelier. 	<p>Un système fiable et institutionnalisé pour établir une stratégie macro-budgétaire à moyen-terme.</p>	<p>Prévisibilité du budget améliorée, et durabilité conduit à une prestation de service public amélioré.</p>	<p>Seychelles : 2 missions dont une formation.</p> <p>Zimbabwe : 2 missions dont une formation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analyse de l'écart par rapport à l'IPSAS. Plan de mise en œuvre de la conformité. 	<p>Comptabilité publique conforme à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et système d'établissement de rapports mis en œuvre.</p>	<p>Établissement de rapports financiers et comptables fiables, ce qui améliore la notation du crédit souverain et conduit à des investissements accrus.</p>
<p>Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Appui politique pour faire partir le processus budgétaire sur un bon pied technique. Capacité à recruter, former et à retenir le personnel professionnel dans une unité macro-budgétaire du ministère des finances. Systèmes informatiques, réformes dans les domaines de GFP complémentaires. 				<p>Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Appui politique pour une transparence accrue en comptabilité publique. Agences gouvernementables en mesure de mettre totalement en œuvre le plan d'observation aux IPSAS. Systèmes informatiques, réformes dans les domaines de GFP complémentaires. 			

Principales activités de l'AFS

Seychelles	Zimbabwe
<p>Principales activités</p> <ul style="list-style-type: none"> Cadre budgétaire à moyen terme : Deux missions de l'AFS ont été entreprises en 2014, elles ont introduit des outils du cadre budgétaire à moyen terme personnalisés, ont amélioré les compétences et méthodologies et ont fourni des conseils pratiques dans leur utilisation pour la préparation du cadre budgétaire à moyen terme. Comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS : Analyse des lacunes pour identifier les divergences des pratiques comptables actuelles provenant des IPSAS et des recommandations sur la formation d'un groupe de travail de mise en œuvre des IPSAS, avec la portée de ses activités. Le groupe de travail se réunit maintenant régulièrement. 	<p>Principales activités</p> <ul style="list-style-type: none"> Cadre macro-budgétaire : L'appui de l'AFS a fait fond sur les recommandations du Département des finances publiques d'avril 2012 et a soutenu avec succès l'analyse politique monétaire et de prévision pour mettre au point l'outil du cadre budgétaire à moyen terme et un cadre de cohérence macro-budgétaire. Le personnel de l'analyse politique monétaire et de prévision et les membres du groupe de travail macroéconomique ont été exposés à une orientation et formation plus technique pour prévoir les techniques (particulièrement pour les recettes). Comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS : Le personnel pertinent a été familiarisé aux principes de comptabilité et de publication de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et a suivi une formation technique rigoureuse (et reconnue) sur le passage des anciens systèmes comptables et de publication à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS. Cela n'a pas encore débouché sur une directive politique claire pour adopter une comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et le comité de mise en œuvre des IPSAS n'a pas encore été formé.

Évaluation basée sur les critères du CAD

Pertinence
<ul style="list-style-type: none"> L'AT dans les deux pays est cohérente avec le Document-programme et les priorités du pays par rapport aux stratégies de la GFP. Toutefois, la cadence d'exécution des processus de réforme et l'applicabilité des épreuves marquantes sont peut-être trop rapides et pourraient peut-être compromettre la qualité de mise en œuvre ou créer des conflits avec d'autres initiatives de réforme. Bonne complémentarité avec les autres bailleurs de fonds dans les deux pays. Toutefois, aux Seychelles, elle a été réalisée en se reposant presque exclusivement sur le FMI et l'AFS, avec pour objectif clair de mettre fin aux conflits antérieurs qui opposaient les conseils des différents bailleurs de fonds. Au Zimbabwe, la complémentarité a été en grande partie le fruit des différents types d'appui fournis par les principaux bailleurs de fonds, avec une faible coordination du Gouvernement. Forte appropriation des réformes retenues par l'AFS aux Seychelles, menées directement par le Ministre des finances et le secrétaire principal. L'engagement du Zimbabwe est également actif mais a été affaibli par une piètre communication persistante au sein des institutions de la GFP et entre elles. L'AFS dispose d'un atout particulier dans les domaines revus et peut soutenir l'AT et les formations au niveau national avec des possibilités de formation externe de haute qualité.

Effacité

Réalisations

- La période de fonctionnement de l'AFS ayant été relativement courte, il est encore trop tôt pour former des jugements généraux sur les résultats des réalisations, bien que dans le cas des Seychelles, d'importants résultats au niveau des réalisations ont déjà été atteints dans des domaines tels que le cadre juridique et réglementaire, le PC et les avancées pour ce qui est des IPSAS. Néanmoins, nous pensons que l'AT de l'AFS jouera en faveur des réalisations énumérées dans les deux pays et les sous-thèmes. Toutefois, les délais prévus pour produire les réalisations seront plus longs que prévu. Cela est particulièrement vrai pour le Zimbabwe, où une instabilité politique et institutionnelle continue et l'absence d'une stratégie de GFP générale conduiront probablement à des retards.
- Le succès de l'AFS a été limité pour ce qui est d'obtenir une AT et une formation supplémentaires plus longues et indispensables des autres bailleurs de fonds. Si davantage d'efforts étaient déployés dans ce domaine, d'importantes améliorations pour parvenir à des réalisations exécutées dans les délais pourraient être atteintes. Aux Seychelles, cela se reflète en partie par la décision consciente des autorités qui a été prise pour se concentrer sur la GFP du FMI et de l'AFS, en écartant les autres bailleurs de fonds. Au Zimbabwe, cela se reflète par le retard pour atteindre une normalisation complète de la relation entre le FMI et le Gouvernement. L'arrivée récemment du représentant résident du FMI donnera lieu probablement à des améliorations dans ce domaine faisant fond sur les efforts antérieurs de coordination.

Extrants

- En général, l'obtention d'extrants de l'AT et la formation de l'AFS a été conforme aux documents d'information de la mission. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les termes de référence pour les missions ont été trop ambitieux, provoquant une réalisation seulement partielle des extrants. Par exemple, des travaux incomplets ont été réalisés sur les réglementations financières des Seychelles, qui ont seulement traité les chapitres sélectionnés, également sur la formation macro-budgétaire aux Seychelles et au Zimbabwe, où faute de temps, il a été impossible de terminer de façon satisfaisante des programmes trop ambitieux. Néanmoins, les évaluateurs ont reçu des retours selon lesquels des réglementations financières complètes avaient été terminées en juin 2014 et les autorités ont progressivement adopté et mis en œuvre les réglementations en 2014.

Efficiences

- L'étude de cas n'a pas, en général, essayé d'évaluer les questions d'évaluation de base liées à l'efficacité. Toutefois, des questions émergent en raison des difficultés rencontrées dans la réalisation d'une transition fluide depuis les conseils de l'AT à la mise en œuvre par les autorités gouvernementales. Là où des retards ont été accumulés dans la mise en œuvre (particulièrement suite à des sessions de formation intenses), tous les avantages potentiels de la formation pourraient ne pas être mis à profit, puisque le contenu de la formation est oublié et le personnel formé est transféré vers d'autres fonctions. Le risque est réel pour ce qui est de la formation sur les IPSAS au Zimbabwe, qui pourrait être négativement affecté par les retards accumulés pour parvenir à une confirmation décisionnelle des objectifs des IPSAS et pour établir le groupe de travail de mise en œuvre des IPSAS prescrit.

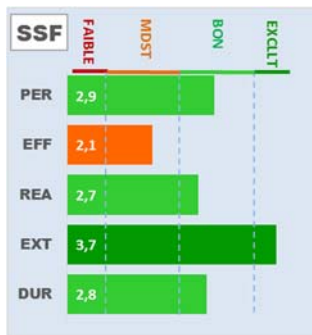
Durabilité

Il est en général trop tôt pour évaluer la durabilité des réformes soutenues par l'AFS et revues dans l'étude de cas. Les résultats finaux devraient être fortement influencés par la capacité et l'engagement des gouvernements respectifs à mettre en œuvre les réformes convenues. Aux Seychelles, les perspectives d'un tel engagement sont actuellement très bonnes avec de grandes attentes quant à la mise en œuvre des processus de réformes durables. Au Zimbabwe, une instabilité politique et institutionnelle constante pourrait provoquer des retards et même faire reculer certains domaines de réforme.

Impact

- Aux Seychelles, on peut raisonnablement affirmer que les améliorations qui ont été atteintes en macrogestion dans la période de 2011 (ratio recul de la dette/PIB, diminution des déséquilibres budgétaires) ont été positivement influencées par le programme extrêmement actif de l'AT de l'AFS. Toutefois, dans le cadre de l'évaluation de l'impact, il convient d'examiner tous les domaines d'appui de l'AFS (et non uniquement les thèmes spécifiques traités dans cette étude de cas). Dans le cadre de la GFP, les améliorations des données budgétaires contribueraient à susciter une plus grande confiance parmi le public concernant la fiabilité et la transparence des comptes du gouvernement des Seychelles avec des implications positives pour le climat d'investissement et le développement national.
- Au Zimbabwe, le programme de l'AFS vient en appui aux aspects fondamentaux d'une gestion financière publique stable, notamment pour le cadre macro-budgétaire et les systèmes de publication des données comptables et financières. L'appui de l'AFS a contribué à relancer un système d'analyse macro-budgétaire qui est une condition préalable pour la stabilisation future du processus budgétaire et de l'économie nationale. Il est encore trop tôt pour pouvoir analyser les résultats d'AT de l'AFS au niveau de l'impact.

5.2 Supervision du secteur financier



Les objectifs de réalisation des domaines techniques pour la supervision du secteur financier portent sur la conformité avec les principes fondamentaux de Bâle, Bâle I, les éléments de Bâle II et III, la supervision macroprudentielle et une plus grande coopération transfrontalière entre les superviseurs. La supervision du secteur financier représente une moyenne de 12 % du total de l'AT de l'AFS, allant de moins de 4 % pour l'année fiscale 2012 (en raison du fait que le conseiller résident a commencé en janvier 2012) à presque 1/5e une année après. Pour l'année fiscale 2015, l'AT devrait se rapprocher de la valeur moyenne en termes de pourcentage. Nous calculons que la supervision du secteur financier a représenté 2,4 millions de dollars américains du budget total de l'AFS entre les années fiscales 2012 et 2014. Avec

les huit séminaires régionaux fournis ou prévus entre les années fiscales 2012 et 2015, la supervision du secteur financier aura géré le deuxième plus grand nombre de séminaires après les statistiques du secteur réel. Les sujets traités ont été divers : contrôle fondé sur le risque, intégration et alignement des processus de supervision, supervision macroprudentielle et supervision transfrontière pendant l'année fiscale 2013, banque sans succursale et résolution des problèmes bancaires pendant l'année fiscale 2014, régulation et supervision des institutions de microfinancement, fournisseurs de services financiers mobiles et réseaux d'agences, Bâle II/III et supervision macroprudentielle prévue pour l'année fiscale 2015.

Pertinence

La majorité d'AT sur la supervision du secteur financier a porté sur Bâle II/III et sur le contrôle fondé sur le risque. La conformité aux Principes fondamentaux de Bâle et la supervision transfrontière ont produit un rapport d'AT chacune mais la supervision macroprudentielle n'en a fourni aucun. Dans neuf domaines ciblés, seule une mission d'AT a eu lieu dans un pays particulier. La coordination des bailleurs de fonds a été raisonnable. Deux exemples sont les travaux conjoints de renforcement des capacités avec la Banque de France aux Comores et l'organisation de séminaires régionaux en partenariat avec la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), le Collège de la Banque de Réserve d'Afrique du Sud et l'AFRITAC Est.

La supervision du secteur financier a trouvé qu'il était difficile de susciter de l'intérêt pour les activités. La raison est en partie que les autres fournisseurs d'AT, en particulier le MEFMI et l'initiative FIRST, se sont positionnés dans certains thèmes ciblés de l'AFS, particulièrement pour ce qui est de la mise en œuvre et du renforcement du contrôle fondé sur le risque. En conséquence, une grande partie des activités des deux premières années ont été consacrées à l'accord sur plans de travail, évaluant les positions et mettant au point des feuilles de route. La prestation d'une AT de fond est à ses débuts dans la plupart des pays ciblés et le FMI a souligné que l'élaboration des feuilles de route et la mise en place de Bâle II/III constituent une AT considérable et requiert une formation sur les concepts et analyses. Pour une grande partie des domaines d'AT, comme la supervision transfrontière, la réglementation macroprudentielle et les réglementations sur la charge du capital risque du marché, les pays membres ont atteint les objectifs de supervision du secteur financier et GAR sans recevoir aucune AT de l'AFS. La grande proportion d'annulations et de reports des missions de supervision du secteur financier peut aussi témoigner d'un manque d'intérêt. 50 % des séminaires régionaux ont traité de sujets qui ne sont pas directement liés aux projets d'AT sur la supervision du secteur financier bien que l'AFS a noté que ceux-ci sont liés aux domaines techniques des cadres logiques de la supervision du secteur financier et qu'il a l'impression que certaines réalisations sont plus facilement produites par le biais d'ateliers.

En fonction de l'information disponible, nous ne savons pas dans quelle mesure le programme de la supervision du secteur bancaire est axé sur les besoins prioritaires des pays membres. **Nous jugeons la qualité de la pertinence comme étant bonne, avec un score de 2,9.**

Efficiences

La prestation d'AT sur la supervision du secteur financier a accusé un retard dans le lancement des activités et a chuté considérablement pendant l'année fiscale 2014. Les intrants d'AT représentent uniquement 6 semaines-personnes pour l'année fiscale 2012 contre 28 qui avaient été prévues. En général, entre les années fiscales 2012 et 2014, le taux d'exécution de la supervision du secteur financier a été le plus faible de tous les domaines techniques et ce même domaine n'a pas été en mesure de mener à bien plus de 30 % des missions prévues en raison de reports et d'annulations. Le FMI signale que le processus de transfert auprès d'un nouveau conseiller résident a été efficace et que celui-ci a rapidement commencé à fournir des missions. Entre les années fiscales 2013 et 2014, la supervision du secteur financier a réalisé 30 de ses 41 étapes marquantes, 7 ont été reportées et trois annulées. Toutefois, sur 30 de ces étapes marquantes qui ont été menées à bien, 21 étaient liées à l'accord d'AT ou de feuilles de route avec les autorités plutôt qu'à une mise en œuvre de fond de l'AT.

La prestation d'AT a parfois été ad hoc, sans souvent avoir mené le suivi nécessaire. Notre étude de cas à Maurice révèle qu'un appui de suivi sur la mise en œuvre d'AT sur le processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP) aurait facilité les réalisations. Nos études documentaires révèlent des problématiques similaires. Par exemple, la mission du Swaziland en mai 2013 a donné des indications sur comment mener des auto-évaluations sur les principes fondamentaux de Bâle. Il n'y aurait eu aucun suivi sur ce conseil. Par ailleurs, les Comores semblent avoir reçu des conseils ciblés et fournis sur la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque. L'AFS a indiqué que des interventions ciblées sur des sujets spécialisés est le mode d'engagement privilégié dans de nombreux pays (sauf aux Comores, Lesotho, Zambie et Namibie). Dans ces trois derniers, il y a eu des missions de suivi. Même dans les cas où les engagements ont été élargis, les résultats n'ont pas été atteints comme prévu. Par exemple, l'AFS travaille avec le Botswana depuis l'année fiscale 2012 sur la révision de la législation, et des missions ont été envoyées chaque année. De plus, le traitement des rapports d'AT a été particulièrement lent pour ce qui est de la supervision du secteur financier : à la mi-octobre 2014, 20 des 25 rapports d'AT produits, certains remontant à début 2012, n'avaient pas été finalisés.

Il est évident qu'une grande proportion des problématiques surlignées ci-dessus est la conséquence de problèmes qui sont hors de contrôle de l'AFS. Néanmoins, ils ont un effet sur l'efficacité du programme. **Nous évaluons l'efficacité de la supervision du secteur financier comme étant modeste, avec un score de 2,1.** Le FMI pense sincèrement que cette note ne reflète pas les réalisations d'AT de la supervision du secteur financier. Il a noté que de nombreuses missions et ateliers avaient été fournis. Si plusieurs projets de rapport ne sont pas terminés, ceux-ci ont été néanmoins déposés auprès des autorités et les rapports finalisés (au sens administratif) ne devraient pas être la mesure qui prédomine. Nous avons signalé que notre évaluation se basait sur les questions d'évaluation essentielles liées à l'efficacité.

CONCLUSIONS CLÉS DANS LE DOMAINE DE LA SUPERVISION DU SECTEUR FINANCIER

Domaine technique

1. Bonne coordination avec les travaux du siège.
2. AT fonctionnelle limitée fournie jusqu'à présent.
3. L'AT a été de très bonne qualité, même si elle pourrait être structurée plus efficacement pour parvenir à des réalisations.
4. Il y a eu des insuffisances, dont des taux faibles d'audit *ex post* des rapports d'AT.
4. L'AT de la supervision du secteur financier et les ateliers ont été de très bonne qualité, bien que le lien de quelques-uns avec le programme d'AT de la supervision du secteur financier a été faible.
5. Un renforcement des capacités continu est essentiel pour une réussite sur le long terme.
6. La coopération a ajouté de la valeur aux pays membres. Parmi les partenaires figurent : le siège du FMI (par exemple, le MCM), d'autres CRAT (par exemple, l'AFE), des institutions en dehors de la région (par exemple, la Banque de France), des organisations régionales (comme la SADC) et des institutions locales comme le Collège de la Banque de Réserve d'Afrique du Sud.

Étude de cas

1. L'AT de l'AFS a été bien reçue par la Banque de Maurice. Elle est perçue comme faisant partie d'une relation plus large.
2. Commentaires sur les directives SREP vus comme pertinents et de qualité.
3. La Banque de Maurice apprécie la valeur de la capacité de l'AFS à se baser sur une expertise internationale de grande qualité.
4. La Banque de Maurice aurait préféré un plus large appui, par exemple, une AT plus concrète pour mettre en œuvre les directives.
5. Les parties prenantes prennent en compte le renforcement des besoins de capacité de la Banque de Maurice et de certaines banques pour mettre en œuvre efficacement les directives.

Efficacité

Un commencement relativement tardif a nui aux perspectives de parvenir à des réalisations de l'AT pour ce qui est de la supervision du secteur financier, mais cela a été, à notre sens, exacerbé par une faible cadence dans la prestation d'AT. Comme nous l'avons souligné, un grand nombre de réalisations du cadre logique thématique sont accomplies par les pays membres eux-mêmes, sans l'AT sur la supervision du secteur financier.

Le séminaire sur la supervision transfrontière aura contribué à parvenir aux réalisations liées à la coopération régionale. L'AFS a joué un rôle déclencheur important pour intensifier les contacts entre les régulateurs seniors. De plus, l'IFA a organisé deux formations sur la supervision bancaire avec une priorité significative accordée à la supervision transfrontière et consolidée dont ont bénéficié de nombreux pays de l'AFS. Néanmoins, seul Maurice jusqu'à présent a reçu une AT dans ce domaine. Maurice a aussi publié des directives actualisées sur les SREP et intégrant les commentaires de l'AFS. La supervision du secteur financier a aussi intégré plusieurs domaines d'AT ciblée dans la Banque de Maurice ; la Zambie bénéficie de l'AT de l'AFS sur les SREP ; et, apparemment, la Namibie bénéficierait d'AT sur Bâle II. L'AFS contribue sans aucun doute aux réalisations de certains pays dans des domaines ciblés.

Notre examen des rapports d'AT sélectionnés ont identifié les éléments suivants : les travaux ont commencé sur la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque aux Comores. Cependant, les réalisations prendront probablement plus longtemps que les quatre ou cinq ans prévus en raison des limites de capacités, du rythme de mise en œuvre suivi jusqu'à présent par rapport à l'objectif ciblé et, à notre sens, des ressources relativement limitées de cinq semaines allouées à ce projet et dans le plan de travail de l'année fiscale 2015. Une mission de l'AFS du mois de mars 2013 a identifié plusieurs besoins en renforcement des capacités pour la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque au Lesotho et a recommandé un plan d'action. Les deux semaines d'AT fournies pendant l'année fiscale 2014 et la semaine prévue pendant l'année fiscale 2015 ne semblent pas en ligne avec cette recommandation. Il semblerait qu'il n'y ait eu aucun suivi pour une AT de mai 2013 du Swaziland sur l'évaluation des principes fondamentaux de Bâle. Nous ne souscrivons pas pleinement aux vues de l'AFS selon lesquelles il peut contribuer significativement à des réalisations considérables dans le renforcement de certains domaines comme la supervision de la banque sans succursale, de la résolution des problèmes bancaires et de la supervision des institutions de microfinancement par le biais uniquement, ou essentiellement, de séminaires.

Si l'AFS a atteint certains résultats en supervision du secteur financier jusqu'à présent et a contribué à d'autres, nous pensons que le rythme et l'approche de la prestation d'AT jusqu'à présent ont limité les réalisations. **Nous jugeons les réalisations des projets entrepris jusqu'à présent comme étant de bonne qualité, avec un score de 2,7, et les extrants comme étant excellents, avec un score de 3,7, ce qui reflète la qualité des rapports d'AT et des présentations examinés.**

Durabilité

Jusqu'à présent, des progrès limités ont été réalisés dans les efforts de renforcement des capacités de la supervision du secteur financier. Nous craignons que les ressources limitées allouées aux objectifs comme la mise en œuvre du contrôle fondé sur le risque, dans des pays comme les Comores et le Lesotho ayant une faible capacité, retardent les réalisations et entravent la durabilité. D'autre part, l'AT fournie à certains pays comme Maurice devrait être plus durable puisque ce pays a une plus grande capacité inhérente à mettre en œuvre les recommandations d'AT. Tout bien considéré, **nous avons jugé les perspectives de durabilité comme étant bonnes, avec un score de 2,8.**

Impact

Afin de contribuer considérablement à l'impact, l'AT sur la supervision du secteur financier doit être plus stratégique et perdurer plus longtemps, en travaillant avec des institutions choisies pour atteindre des résultats. Jusqu'à présent, les exemples en ce sens ont été très limités.

Encadré 5 : étude de cas de la supervision du secteur financier - SREP/ICAAP à Maurice¹¹

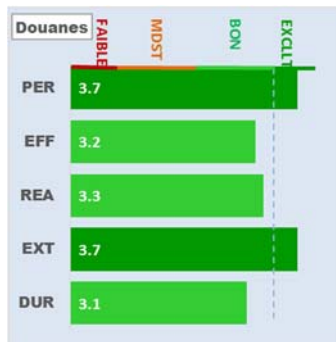
Contexte	Évaluation des critères du CAD, suite																
<p>Maurice dispose d'un des systèmes bancaires les plus développés de la région. Le secteur bancaire est important par rapport à l'économie nationale et il y a une forte présence des banques sous contrôle étranger. Les autorités ont actualisé systématiquement le cadre de supervision et réglementaire du secteur pour répondre à l'objectif du pays consistant à créer un secteur financier international et régional leader. L'engagement d'AT de l'AFS a été <i>approprié</i>, traitant de sujets comme les collègues de formation en supervision/le cadre de gestion de crise, l'examen et les commentaires sur la mise en œuvre du cadre Bâle III et le pilier 2 de Bâle II, sous la forme d'examen/de recommandations des SREP/ICAAP (processus d'évaluation de l'adéquation du capital interne).</p>	<p>Efficacité</p> <p><i>Réalisations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Des directives révisées des SREP/ICAAP intégrant une proportion significative des suggestions de l'AFS ont été publiées. Un manuel de supervision est en train d'être actualisé. Bien que la sensibilisation aux problématiques ait été améliorée entre les superviseurs, aucune mise en œuvre du renforcement des capacités des superviseurs ou banquiers n'a eu lieu. Les parties prenantes ont souligné les besoins insatisfaits des superviseurs de la Banque de Maurice pour ce qui est de renforcer leur capacité à évaluer efficacement les rapports du ICAAP et la faible capacité des plus petites banques locales en particulier à mettre en œuvre efficacement les directives. 																
<p style="text-align: center;">Chaîne de résultats simplifiée</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #e91e63; color: white;">Intrants/Activités</th> <th style="background-color: #e91e63; color: white;">Extrants</th> <th style="background-color: #e91e63; color: white;">Réalisations</th> <th style="background-color: #e91e63; color: white;">Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #f5f5f5;">Une mission d'une semaine, conseiller résident + expert à court terme.</td> <td style="background-color: #f5f5f5;">Rapport avec des recommandations sur les directives de la Banque de Maurice et SREP. Atelier pour les banquiers et superviseurs.</td> <td style="background-color: #f5f5f5;">Gestion de risque renforcé et adéquation des fonds propres dans les banques ; supervision consolidée du secteur bancaire.</td> <td style="background-color: #f5f5f5;">Secteur bancaire et économie plus résilients aux chocs financiers et performance économique améliorée.</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #e91e63; color: white;">Risques/Suppositions</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="background-color: #f5f5f5;"> <ul style="list-style-type: none"> Capacité de la banque à mettre en œuvre les PIEAFP et accès aux ressources pour satisfaire tout autre besoin en capital supplémentaire. Capacité des superviseurs bancaires à comprendre les PIEAFP et à s'impliquer efficacement avec les banques. </td> </tr> </tbody> </table>	Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	Une mission d'une semaine, conseiller résident + expert à court terme.	Rapport avec des recommandations sur les directives de la Banque de Maurice et SREP. Atelier pour les banquiers et superviseurs.	Gestion de risque renforcé et adéquation des fonds propres dans les banques ; supervision consolidée du secteur bancaire.	Secteur bancaire et économie plus résilients aux chocs financiers et performance économique améliorée.	Risques/Suppositions				<ul style="list-style-type: none"> Capacité de la banque à mettre en œuvre les PIEAFP et accès aux ressources pour satisfaire tout autre besoin en capital supplémentaire. Capacité des superviseurs bancaires à comprendre les PIEAFP et à s'impliquer efficacement avec les banques. 				<p><i>Extrants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les participants de l'atelier leur ont attribué une très bonne note. Les suggestions sur l'amélioration des directives étaient pertinentes, quoique génériques. La Banque de Maurice a été satisfaite dans l'ensemble par la qualité des conseils. Faible attention accordée dans les recommandations aux besoins de renforcement des capacités dans la Banque de Maurice et les banques.
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact														
Une mission d'une semaine, conseiller résident + expert à court terme.	Rapport avec des recommandations sur les directives de la Banque de Maurice et SREP. Atelier pour les banquiers et superviseurs.	Gestion de risque renforcé et adéquation des fonds propres dans les banques ; supervision consolidée du secteur bancaire.	Secteur bancaire et économie plus résilients aux chocs financiers et performance économique améliorée.														
Risques/Suppositions																	
<ul style="list-style-type: none"> Capacité de la banque à mettre en œuvre les PIEAFP et accès aux ressources pour satisfaire tout autre besoin en capital supplémentaire. Capacité des superviseurs bancaires à comprendre les PIEAFP et à s'impliquer efficacement avec les banques. 																	
<p style="text-align: center;">Principales activités de l'AFS</p> <p>Une mission d'une semaine en mars 2014, avec un conseiller résident et un expert à court terme. Les activités ont compris un examen des directives des ICAAP/SREP, des processus de supervision de la Banque de Maurice, des rapports types des ICAAP/SREP, des réunions avec les banquiers et un atelier pour les superviseurs (prévu au départ pour intégrer les banquiers également).</p>	<p>Efficiace</p> <ul style="list-style-type: none"> L'AT a été fournie dans une mission, de nombreux résultats ont été atteints durant cette période. Toutefois, nous pensons (et les bénéficiaires d'AT en conviennent) qu'une AT plus importante a été justifiée pour fournir un appui concret aux superviseurs dans ce domaine. C'est ce qui s'est passé, par exemple, pour l'AT sur les ICAAP/SREP en Zambie. 																
<p style="text-align: center;">Évaluation basée sur les critères du CAD</p> <p>Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> L'AT était une activité ciblée en réponse à la demande de la Banque de Maurice. Cohérente avec la priorité sur l'amélioration de la gestion des risques et le renforcement du capital de la banque. Délais raisonnables : six mois entre la demande et la prestation. L'AT des anciens membres du personnel de la Banque d'Angleterre/FSA - pertinente pour le niveau de développement de Maurice. 	<p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> Au vu des compétences essentielles de relativement haut niveau des superviseurs de la Banque de Maurice et des ressources mises à disposition de l'institution, les résultats de l'AT devraient perdurer. <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> Devrait être atteint, bien qu'avec l'appui de mise en œuvre de l'AFS, il pourrait être plus rapide et efficace. 																

¹¹ Cet encadré contient un résumé de l'étude de cas. Voir l'annexe 4.4 dans le Volume II de ce rapport pour plus de détails.

Recommandations techniques relatives à la supervision du secteur financier

1. L'AFS devrait réévaluer les thèmes ciblés d'AT afin de les redistribuer en fonction des besoins d'AT des pays membres et garantir que des ressources adéquates soient consacrées aux projets, le cas échéant, pour renforcer les capacités.
2. L'élaboration de projets d'AT individuels avec des réalisations explicitement ciblées pourrait permettre à l'AFS d'identifier plus efficacement les risques et hypothèses, en permettant, par conséquent, de mieux concevoir les projets pour qu'ils produisent de telles réalisations.

5.3 Administration douanière



Les objectifs de réalisations des domaines techniques pour l'AT de l'AFS sur les douanes portent sur : le renforcement des recouvrements des droits de douane depuis des administrations améliorées et efficaces, une conformité renforcée, l'accroissement de l'efficacité et l'efficience des organisations douanières, la réduction des obstacles posés au commerce et l'accroissement d'une harmonisation régionale pour atteindre les normes internationales. Les recommandations d'AT abordent des problématiques pratiques ayant un effet sur la performance des douanes. Parmi ces recommandations figurent : la réduction de la durée de dédouanement des cargaisons, l'accroissement de la facilitation des échanges commerciaux par la gestion du risque et l'audit *ex post*, et l'accroissement de l'accise.

En comptant l'allocation de l'année fiscale 2015, les douanes représenteraient 13 % de la prestation d'AT de l'AFS, en accord avec les impôts et très légèrement supérieures à la supervision du secteur financier. Nous estimons qu'environ 3 millions de dollars américains ont été dépensés dans l'activité douanière, y compris l'imputation des coûts indirects, jusqu'à l'année fiscale 2014. Seuls deux séminaires régionaux sur les douanes ont été organisés ou prévus : sur l'information générée par les rentrées fiscales durant l'année fiscale 2014 et sur la facilitation des échanges commerciaux pendant l'année fiscale 2015.

Pertinence

La majorité de l'AT des douanes a été consacrée à la gestion des risques, l'accise ayant de plus en plus d'importance depuis l'année fiscale 2014. La plupart des pays ont disposé de diagnostics et d'évaluation d'AT dès le départ. Neuf domaines techniques/pays n'ont disposé que d'une mission liée à l'AT chacun.

Nous considérons que les domaines traités par le programme d'AT sur les douanes étaient tout à fait pertinents pour la région. En particulier, l'accent mis sur la facilitation des échanges commerciaux, la gestion des risques en découlant et le renforcement des capacités liées au contrôle, qui sont des thèmes prioritaires pour la plupart des pays membres. Traiter efficacement ces questions aura un impact positif significatif sur le commerce régional. L'accroissement des ressources d'AT consacrées à l'accise répond aussi à un important besoin auquel les autorités donnent la priorité. Les douanes réagissent aussi rapidement aux besoins importants des bénéficiaires, bien que, comme nous le soulignons ci-dessous, pour ce qui est de l'efficacité, cela peut parfois être fait au détriment de réalisations durables.

Les activités douanières sont étroitement intégrées aux travaux de diagnostic du Département des finances publiques. Un important partenariat est créé avec le DfID pour tirer parti des activités douanières de l'AFS au Zambie, Malawi¹² et au Mozambique. Le partenariat entre pairs entre Maurice et les Comores, avec un financement australien, est un autre exemple. Un certain nombre d'agences régionales et des projets de bailleurs de fonds régionaux ont participé aux séminaires sur la facilitation des échanges commerciaux. D'autre part, au Swaziland, il semblerait que la coordination avec la Banque mondiale soit limitée. Les douanes appuient l'harmonisation régionale en s'assurant que leurs travaux en gestion de risques centrés sur les pays, l'audit *ex post* et l'accise répondent aux exigences régionales. C'est aussi le cas lors de l'élaboration de textes de loi et de la réglementation pour les pays membres. Le conseiller résident assiste également aux réunions des agences régionales. Néanmoins, nous pensons qu'il est possible que les douanes de l'AFS soient plus directement impliquées dans la construction

¹² Qui n'est pas un pays membre de l'AFS

et le renforcement de l'infrastructure des douanes régionales. De même, ce domaine technique est mieux adapté aux séminaires régionaux que la plupart des autres domaines techniques de l'AFS.

Notre évaluation de la pertinence des douanes est excellente, avec un score de 3,7.

Efficiences

La prestation d'AT de l'AFS pour ce qui est des douanes est efficace comme l'indique le faible ratio intrant-extrant de l'AT. 132 personnes/semaines d'AT ont été fournies jusqu'à l'année fiscale 2014, qui est le nombre le plus élevé après la GFP. Sur 45 étapes marquantes, 17 ont été satisfaites et 28 font preuve d'une bonne avancée à une avancée limitée. De façon significative, une grande proportion des étapes marquantes des douanes (31 sur 45) sont définies comme étant axées sur la mise en œuvre. Néanmoins, sur les 26 étapes marquantes établies pour l'année fiscale 2015, 15 proviennent des années précédentes. Le taux d'utilisation a été en réalité négatif (c'est-à-dire qu'une plus grande quantité d'AT a été fournie que prévu).

L'étude de cas menée au Swaziland et certains rapports d'AT soulignent la nécessité de renforcer le suivi de la mise en œuvre des conseils d'AT. Les coûts et la complexité risquent d'être élevés, étant donné l'application relativement vaste de l'AT douanière dans certains pays. De plus, notre étude de cas et nos examens ont révélé que des risques se posent lorsque les réalisations ne sont pas produites et qu'elles sont réorientées dans plusieurs différents domaines au sein d'une institution, même si cela est fait à la demande du client. L'étude de cas montre également une absence de mise en œuvre après que l'AT sur l'audit *ex post* a été suspendue au bout de deux missions. Le Swaziland a reçu une AT sur les douanes dans cinq différents domaines. L'AFS a indiqué que ces décisions avaient été prises pour répondre à des besoins urgents et que le délai fixé à court terme avait été mûrement réfléchi. Quatre sujets sur cinq missions ont été traités en Zambie. En revanche, la Namibie a bénéficié de sept missions liées à l'accise et de trois sur la gestion des risques, sur 10 missions au total. Néanmoins, les ressources en douane risquent d'être diffusées trop faiblement. Par exemple, le plan de travail de l'année fiscale 2015 révèle que sur les 24 projets¹³ envisagés, pratiquement tous impliquent au moins une mission par an et 10 seulement une semaine d'intrants chacun. Avec des intrants si limités, il est aussi difficile d'évaluer le degré de contribution de l'AFS aux réalisations même si celles-ci sont produites. Tout bien considéré, **nous jugeons l'efficacité des douanes comme étant de bonne qualité, avec un score de 3,2.**

CONCLUSIONS CLÉS DU DOMAINE DES DOUANES

Domaine technique

1. Les conseils d'AT et la formation dans le domaine des douanes ont été de très haut niveau.
2. Bien que des résultats considérables aient été atteints, le portefeuille des projets d'AT est probablement trop large pour produire des réalisations continues dans certains pays.
3. Il est possible que l'AFS appuie plus directement la construction et le renforcement de l'infrastructure des douanes régionales.
4. Le suivi de la mise en œuvre doit être renforcé.
5. Bonne coopération avec les institutions partenaires.

Étude de cas

1. Le renforcement de l'audit *ex post* aux Autorités des recettes du Swaziland est un objectif central de l'AFS et une priorité pour la SRA.
2. Intervention importante à une étape naissante et critique de la SRA et développement de l'audit *ex post*.
3. Le personnel de l'audit *ex post* reconnaît que l'AFS a sensibilisé sur la fonction et la portée des activités de l'audit *ex post*.
4. Mise en œuvre des recommandations très limitées jusqu'à présent. De nombreuses insuffisances persistent dans les premières missions et celles datant d'il y a plus de deux ans.
5. Difficulté d'équilibrer les besoins en fonction des demandes par rapport à l'obtention de résultats.

¹³Définis en tant qu'activité pour produire une réalisation d'AT particulière dans un pays.

Effacité

Les douanes ont jusqu'à présent atteint un certain nombre de résultats à la suite de leur AT. Nous croyons comprendre qu'en termes de gestion de risque, par exemple, en Namibie, aux Seychelles, au Botswana, au Lesotho, à Madagascar et au Swaziland, les équipes de gestion de risque ont été soit créées ou redynamisées selon si elles n'existaient pas du tout ou existaient mais qu'elles étaient plus ou moins inactives. Une série de structures, systèmes, procédures et règles sur les intrants ont été mis en place conjointement avec des formations. Les progrès ont été réalisés à des rythmes différents, des équipes très actives de gestion de risque sont maintenant en place et ont aidé dans certains cas les équipes chargées de l'application des mesures à détecter des fraudes de recettes ou des opérations de contrebande considérables. L'AFS a aussi adopté une approche systématique pour mettre au point des réglementations et une capacité d'accise en Namibie, aux Comores, aux Seychelles, en Zambie et au Zimbabwe, notamment en ciblant certains domaines spécialisés comme la brasserie en Namibie, le pétrole aux Comores et aux Seychelles, la téléphonie mobile et la production d'alcool en Zambie. Les travaux ne sont pas encore terminés et des réalisations seraient attendues. L'AT de l'AFS aurait aussi permis de créer ou de redynamiser dans plusieurs pays plusieurs éléments de facilitation des échanges commerciaux.

Nos examens de l'AT sur l'audit *ex post* au Swaziland, au Lesotho et au Mozambique suggèrent néanmoins des avancées très limitées dans ce domaine pour les trois pays. Au Swaziland, très peu de recommandations ont été mises en œuvre, au Lesotho tous les bénéficiaires d'AT d'origine ont quitté le service et la fonction d'audit *ex post* était inactive, et au Mozambique, une mission de suivi a révélé qu'aucune des recommandations d'AT n'avait été mise en œuvre. Selon nous, une réforme de structure organisationnelle doit se baser sur une stratégie cohérente et doit être bien planifiée. Il faut beaucoup de temps pour y parvenir, et l'accord du client pour honorer ses engagements liés aux réalisations doit être obtenu dès le départ dans le cadre de la stratégie convenue. Actuellement, les domaines ciblés par l'AT sur les douanes de l'AFS sont relativement divers et même s'ils contribuent peut-être à renforcer les organisations douanières, il n'est pas évident que l'approche d'AT soit actuellement la meilleure pour parvenir à cet objectif. Enfin, il existera toujours le risque que les réformes convenues ne seront pas pleinement mises en place. Néanmoins, si l'AFS convient au départ des réalisations et de la stratégie d'AT avec les bénéficiaires, et les fait suivre d'une supervision étroite en agissant rapidement pour répondre aux difficultés, il réduira les effets négatifs des événements porteurs de risques.

Tout bien considéré, **nous évaluons les réalisations des activités douanières de l'AFS comme étant de très bonne qualité, avec un score de 3,3**. La grande qualité générale des rapports revus fait que nous évaluons les réalisations comme étant d'excellente qualité, avec un score de 3,7.

Durabilité

Les capacités organisationnelles restent limitées dans de nombreux pays. Pour obtenir des résultats durables, il faudra prolonger les engagements avec les institutions douanières sur les domaines ciblés. Le portefeuille actuel devra être réduit dans certains pays. Si bien exploitée, l'AT cherchant à renforcer les capacités du personnel et à faire accroître les recettes douanières pourra permettre de réduire les limites posées aux ressources. De manière plus générale, lorsque l'AT de l'AFS liée aux douanes met au point une stratégie de durabilité, celle-ci devrait être clairement formulée, même si les fonds de contreparties n'ont pas été identifiés à l'origine comme étant un risque/supposition dans le cadre logique des douanes. Le partenariat proposé avec le DfID est un bon modèle. Néanmoins, les risques de durabilité dans ce domaine restent élevés dans plusieurs pays et **nous évaluons la durabilité comme étant de bonne qualité, avec un score de 3,1**.

Impact

Nous pensons que même si elle est assez ciblée, la stratégie douanière doit être plus concentrée et fournie sur une période plus longue pour renforcer les capacités dans la plupart des pays membres de l'AFS et pour apporter une contribution significative et avoir des effets sur l'ensemble du portefeuille. Néanmoins, certaines réussites rapides peuvent aussi contribuer à produire des effets.

Encadré 6 : étude de cas sur les douanes - audit *ex post* au Swaziland¹⁴

Contexte	Évaluation des critères du CAD, suite												
<p>La SRA (Autorités des recettes du Swaziland) est une agence semi-autonome qui se charge des recouvrements des recettes au nom du Gouvernement du Swaziland. Elle a commencé à opérer en janvier 2011, reprenant les responsabilités des départements gouvernementaux pertinents. Elle opère par le biais de deux départements : les impôts nationaux et les douanes. Comme il s'agit d'une institution jeune, la SRA a de nombreux besoins. Elle joue un rôle actif avec un certain nombre de bailleurs de fonds. L'AFS a fourni une AT dans le domaine des impôts et des douanes, cette dernière en coordination avec le Fonds fiduciaire spécialisé du FMI pour la politique et l'administration fiscale. Pour ce qui est des douanes, la SRA a reçu 19 semaines d'AT jusqu'à l'année fiscale 2014 dans différents domaines, notamment l'audit <i>ex post</i>, la description de processus, la mise au point d'une fonction de formation, la gestion de risques et le système douanier automatisé (SYDONIA).</p>	<p>Efficacité</p> <p><i>Réalisations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le principal avantage de l'AT de l'AFS, selon le personnel de l'audit <i>ex post</i>, est d'avoir sensibilisé sur le rôle et les activités appropriés de l'audit <i>ex post</i>. Certaines recommandations, comme l'approche normalisée aux audits, ont été mises en œuvre, mais seulement partiellement. Toutefois, la majorité des recommandations pour un plan d'amélioration de l'audit <i>ex post</i> d'une durée de deux ans doivent être encore mises en œuvre (la plupart de ces défauts de mise en œuvre ayant été identifiés dans la mission de suivi de novembre 2012). L'ensemble du personnel n'a pas encore été recruté, les membres du personnel sont déviés vers d'autres activités, il n'y a aucune approche fondée sur le risque, le comité chargé de l'application et de la vérification qui avait été recommandé ne s'est jamais réuni et a été remplacé par un autre comité avec un mandat et des plans d'audit différents qui même si produits n'ont pas été satisfaits. <p><i>Extrants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Le rapport de l'AT et ses recommandations étaient de très bonne qualité et étaient adaptées à une jeune institution telle que la SRA. Aucun atelier n'a été organisé mais ceux-ci n'auraient eu du sens que dans le cadre d'efforts de renforcement des capacités à moyen ou long-terme dans l'audit <i>ex post</i>. <p>Efficience</p> <ul style="list-style-type: none"> Il faudrait suivre la mise en œuvre des conseils de l'AT et prendre des actions correctives au cas où elles seraient reportées ou elles n'auraient pas lieu. <p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> Les résultats jusqu'à présent de l'AT de l'AFS sont très limités. La durabilité n'est pas un facteur pertinent. <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> Étant donné la mise en œuvre très limitée des conseils de l'AFS, l'AT fournie jusqu'à présent à l'audit <i>ex post</i> n'aura probablement qu'un impact limité. 												
<p>Chaîne de résultats simplifiée</p> <p>Mettre au point une fonction d'audit <i>ex post</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Intrants/Activités</th> <th>Extrants</th> <th>Réalisations</th> <th>Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2 missions de 2 semaines par expert à court-terme.</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Plan d'action pour mettre au point des activités d'audit <i>ex post</i> clés. Modèles choisis pour les formulaires. Contrôle de la progression et action supplémentaire. </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du plan d'action. Une fonction d'audit <i>ex post</i> efficace qui débouche sur des audits efficaces axés sur le risque. </td> <td>Temps de chargement réduit et conformité accrue facilitent les échanges commerciaux et contribuent à la croissance économique.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"> <p>Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestion de la priorité d'engagement/stratégique. Disponibilité du personnel. Coopération d'autres fonctions. </td> </tr> </tbody> </table>	Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	2 missions de 2 semaines par expert à court-terme.	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action pour mettre au point des activités d'audit <i>ex post</i> clés. Modèles choisis pour les formulaires. Contrôle de la progression et action supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du plan d'action. Une fonction d'audit <i>ex post</i> efficace qui débouche sur des audits efficaces axés sur le risque. 	Temps de chargement réduit et conformité accrue facilitent les échanges commerciaux et contribuent à la croissance économique.	<p>Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestion de la priorité d'engagement/stratégique. Disponibilité du personnel. Coopération d'autres fonctions. 				
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact										
2 missions de 2 semaines par expert à court-terme.	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action pour mettre au point des activités d'audit <i>ex post</i> clés. Modèles choisis pour les formulaires. Contrôle de la progression et action supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du plan d'action. Une fonction d'audit <i>ex post</i> efficace qui débouche sur des audits efficaces axés sur le risque. 	Temps de chargement réduit et conformité accrue facilitent les échanges commerciaux et contribuent à la croissance économique.										
<p>Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Gestion de la priorité d'engagement/stratégique. Disponibilité du personnel. Coopération d'autres fonctions. 													
<p>Principales activités de l'AFS</p> <p>Pendant une mission de deux semaines en avril/mai 2012, l'expert à court terme de l'AFS a revu le département tout juste créé de l'audit <i>ex post</i> et a fourni un plan d'action détaillé pour assurer un fonctionnement efficace. Dans une mission de suivi de deux semaines en novembre 2012, l'expert à court terme a examiné les progrès réalisés (qui étaient limités) et a proposé d'autres actions. Ensuite, la gestion de SRA a demandé que l'expert à court terme s'engage dans une activité différente (la description de processus).</p>													
<p>Évaluation basée sur les critères du CAD</p> <p>Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> L'AT a vu le jour à la suite d'une mission d'évaluation des besoins d'AT en août 2011 menée par le conseiller résident, qui a identifié plusieurs domaines où l'AFS pourrait apporter son aide. Une action ultérieure de la gestion de SRA et des réalisations limitées jusqu'à présent ont révélé qu'il ne s'agissait pas d'un domaine prioritaire (ou la gestion de la SRA a changé d'avis). La SRA s'engage avec d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale qui a ensuite fourni une AT à l'audit <i>ex post</i>. Les preuves montrant que l'AFS coordonne ses travaux activement avec d'autres bailleurs de fonds à la SRA sont limitées. 													

¹⁴ Cet encadré contient un résumé de l'étude de cas. Voir l'annexe 4.3 du Volume II de ce rapport pour plus d'informations.

Recommandations techniques relatives aux douanes

1. L'AFS devrait revoir sa stratégie actuelle de prestation d'AT sur les douanes pour s'assurer que des ressources adéquates sont consacrées au renforcement des capacités et à l'atteinte de réalisations dans les institutions nécessaires le cas échéant, soit en s'assurant que le niveau d'engagement de l'éventail de pays ou de projets est proportionnel au niveau des ressources disponibles, soit en augmentant l'attribution des ressources, ou en alliant ces deux approches.
2. Le risque de détournements vers des activités multiples à court terme pourrait être réduit par un engagement plus actif et explicite avec le bénéficiaire à l'étape de conception du projet pour s'accorder sur : les réalisations concrètes ciblées, les intrants de l'AFS prévus avec une période définie, et sur la nécessité de parvenir à des réalisations.
3. Pour ce qui est des interventions à court terme notamment, davantage d'efforts sont nécessaires pour superviser l'application des conseils. L'absence de suivi devrait être consignée et signalée dans le cadre du système d'information de la GAR.

5.4 Administration fiscale



L'AT de l'AFS sur la fiscalité cherche à parvenir à des réalisations pour améliorer les recouvrements de l'impôt, la rentabilité des administrations et renforcer la conformité, afin d'accroître le nombre de pays avec des UGC et des régimes simplifiés pour les petites entreprises et réduire les obstacles régionaux au commerce. L'AT spécifique s'est concentrée sur la simplification du procédé de classement, le développement des outils d'information et le partage d'information (par exemple, avec les douanes), l'amélioration des approches de conformité basées sur le risque et les processus d'automatisation.

L'administration fiscale représente 13 % du total du portefeuille de l'AFS (y compris le plan de travail de l'année fiscale 2015). Nous estimons qu'une valeur de 2,8 millions de dollars américains des fonds de l'AFS serait allouée à ce sujet, ce qui est très légèrement inférieur à ce qui est attribué aux douanes. L'administration fiscale a organisé deux ateliers portant sur l'analyse de l'écart fiscal, les cadres juridiques en fiscalité pour les industries extractives (qui a été organisé par le Département juridique du FMI) et sur la gestion de la discipline fiscale.

Pertinence

La majorité de l'AT sur la fiscalité a été fournie pour soutenir le processus de réforme institutionnelle. La plupart des pays ont disposé de diagnostics et d'évaluation d'AT dès le départ. Dix-sept domaines techniques/pays n'ont disposé que d'une mission d'AT chacun.

Il y a encore moyen d'accroître considérablement dans plusieurs pays l'efficacité et l'efficience du recouvrement des impôts en restructurant l'administration fiscale, en segmentant et ciblant mieux les contribuables, et en encourageant la discipline fiscale. La TVA est une nouvelle problématique importante. Il faudra porter une attention particulière pour bien définir les objectifs de ce programme. On peut actuellement mesurer la réussite de la fiscalité par : l'accroissement du ratio fiscalité/PIB (très éloigné de l'AT de l'AFS), l'organisation de séminaires régionaux (activité plutôt que réalisation) et l'augmentation du nombre d'UGC et d'unités de petits contribuables (UPC). Ces dernières ne sont pas considérées comme étant des priorités par la plupart des pays membres. Dix des treize pays membres disposent déjà d'UGC et les efforts déployés en Namibie ont été reportés. La coordination avec les autres fournisseurs d'AT a été raisonnable, notamment avec l'agence fiscale suédoise au Botswana, le Service des recettes d'Afrique du Sud au Lesotho, l'UE et la Banque mondiale en Namibie. L'AFS a aussi financé les missions d'AT du Département des finances publiques. Nous évaluons la qualité de la **pertinence de l'AT sur la fiscalité comme étant excellente, avec un score de 3,6.**

Efficiences

La fiscalité a atteint des taux d'exécution élevés pour les années fiscales 2013 et 2014, à 100 % et 97 % respectivement. Sur les 49 étapes marquantes fixées, 20 montrent ont montré une bonne progression, une progression limitée ou aucune progression. Néanmoins, 30 des étapes marquantes sont des activités ou réalisations (plutôt que des mises en œuvre) liées, ce qui indiquerait un nombre moins important de résultats ciblés ou réalisés à cette étape.

Dans des pays tels que le Botswana et la Namibie, une approche stratégique a été adoptée impliquant un programme de modernisation de l'administration des recettes. Néanmoins, comme pour les douanes, une grande diversité de sujets risquent d'être ciblés pour un même pays, même si cela est fait dans l'objectif de répondre aux demandes des pays, ce qui compromet la portée des engagements durables pour parvenir à des réalisations de qualité et pour des capacités continues. Par exemple, aux Seychelles, quatre différents domaines d'administration fiscale ont été ciblés dans quatre missions. À Maurice, trois différents domaines ont été traités dans trois missions.

Une partie significative du portefeuille de la fiscalité est aujourd'hui consacrée au renforcement et à la réorganisation des institutions et au renforcement de la capacité du personnel. D'après notre expérience, cela requiert un engagement d'AT significatif et sur une base continue. Nous pensons que certaines insuffisances, qui ont empêché d'atteindre des réalisations et qui seront abordées dans la section suivante, pourraient avoir été évitées par un engagement plus concret auprès des bénéficiaires. Le plan de travail de l'année fiscale 2015 montre que sur les 19 projets envisagés, seule une mission par projet est envisagée dans 16 cas. De plus, une proportion considérable représente des missions conjointes de conseillers résidents et d'experts à court terme, ce qui risque de limiter les moyens d'action. De plus, nous pensons qu'il aurait été plus efficace de mettre en œuvre un suivi au Zimbabwe, là où l'expert à court terme sur la discipline fiscale a découvert, lors de sa troisième mission, qu'aucune mise en œuvre des deux phases précédentes n'avait eu lieu et que l'équipe homologue avait été dissoute.

Tout bien considéré, et étant donné le possible impact que l'approche d'AT a eu pour aboutir à des réalisations, **nous jugeons l'efficacité comme étant bonne, avec un score de 3,0.**

Efficacité

Le rapport annuel de l'année fiscale de 2014 de l'AFS souligne plusieurs cas où l'AT sur la fiscalité a obtenu des résultats positifs. Parmi ceux-ci figurent : la mise en place de la TVA aux Seychelles et au Swaziland, les améliorations organisationnelles au Botswana, aux Comores et en Namibie, et les progrès réalisés pour développer le contrôle de conformité et la capacité d'audit aux Comores, aux Seychelles et au Swaziland. De plus, des UGC ont été créées au Lesotho et en Namibie.

CONCLUSIONS CLÉS DANS LE DOMAINE DE LA FISCALITÉ	
Domaine technique	
1.	Mélange d'AT stratégique et plus longue, et d'interventions ad hoc. Besoin d'accroître la part d'AT stratégique.
2.	Un suivi plus efficace de la mise en œuvre est nécessaire.
3.	De nombreuses conclusions liées aux douanes s'appliquent.

Néanmoins, les études documentaires ont mis l'accent sur plusieurs limites qui se posent pour aboutir à des réalisations. Par exemple, la mission des processus commerciaux des UGC au Botswana en avril 2013 a révélé que bien qu'une UGC ait été créée, elle souffrait d'insuffisances structurelles considérables et que des postes étaient vacants. Il semblerait que des ressources ont maintenant été allouées pour recruter du personnel. Les recommandations de décembre 2013 pour améliorer la discipline fiscale au Mozambique n'ont pas été respectées comme il était prévu puisque les autorités n'étaient pas prêtes. Les UGC établies en Namibie et au Lesotho présentent encore plusieurs insuffisances. Même si l'AFS ne pouvait contrôler plusieurs facteurs, nous pensons qu'un appui plus concret aurait pu éviter les retards et faciliter une mise en œuvre plus efficace et rationnelle.

Les réalisations d'AT revues étaient en général de très bonne qualité, bien qu'il nous a semblé que les rapports d'AT produits par un expert à court terme sur le contrôle de conformité au Zimbabwe ne cherchaient pas à répondre d'une manière pratique aux normes du FMI/de l'AFS, même s'ils étaient bien conçus sur le plan technique.

Le domaine de la fiscalité de l'AFS se charge de certains domaines importants de réforme qui nécessitent des décisions difficiles de la part des autorités et un renforcement des capacités parmi le personnel. Malgré les difficultés signalées, nous pensons que des progrès raisonnables ont été réalisés dans plusieurs domaines, bien que l'approche d'AT puisse avoir limité l'obtention de résultats complets jusqu'à présent. **Nous jugeons la qualité des réalisations comme étant bonne, avec un score de 2,9, et les réalisations comme étant excellentes, avec un score de 3,5.**

Durabilité

Il s'agit d'un domaine à haut risque et, comme certains projets tels que le contrôle de conformité l'ont démontré, qui est exposé à de nombreux facteurs dépassant le contrôle de l'AFS. Les difficultés rencontrées par les UGC renforcent cette problématique. Nous pensons également que l'approche d'AT actuelle avec des intrants limités par projet pourrait altérer la durabilité. **Nous jugeons la durabilité de l'AFS comme ayant de bonnes perspectives, avec un score de 2,9.**

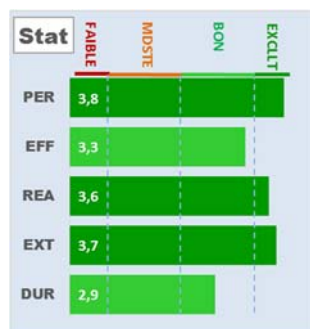
Impact

Une mise en œuvre complète et satisfaisante de plusieurs projets dans l'ensemble du portefeuille de l'AT, dont la création d'UGC, d'UPC, la mise en place de la TVA (par exemple, au Swaziland et aux Seychelles avec différents degrés de contribution de l'AFS) et une discipline fiscale accrue auront un impact positif considérable et démontrable sur les recettes du gouvernement.

Recommandation technique relative aux impôts

L'AFS devrait revoir sa stratégie actuelle de prestation d'AT sur les impôts pour s'assurer que des ressources adéquates sont consacrées au renforcement des capacités dans les institutions nécessaires le cas échéant, soit en réduisant l'éventail de pays ou de projets, soit en augmentant l'attribution des ressources, ou en alliant ces deux approches.

5.5 Statistiques du secteur réel



Ce programme contient deux objectifs clairs et ciblés : a) pour que les pays établissent des comptes nationaux annuels et trimestriels en accord avec les normes internationales, et b) pour améliorer la portée et l'exactitude des statistiques de prix. Lorsque le programme de l'AFS a été lancé, l'étude de référence a montré qu'en termes de classement sur la pratique statistique, la région (en dehors de Maurice et de l'Afrique du Sud) figurait bien en-dessous de la moyenne pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, occupant la 38e position par rapport à la 56e place moyenne occupée dans cette catégorie.¹⁵ Les insuffisances par rapport aux comptes nationaux et aux prix ont contribué largement à ce mauvais classement. La prestation d'AT de l'AFS a été souple pour ce qui est de traiter les questions régionales et

spécifiques aux pays.

Pour la période entre les années fiscales 2012 à 2015, 57 missions ont été organisées avec 46 missions d'AT sur les statistiques du secteur réel impliquant 10 pays, 2 missions multi-sectorielles et 7 ateliers régionaux. Trente-trois missions d'AT sur les comptes nationaux et 13 sur les prix ont été organisées. Le Lesotho a reçu presque 30 % de l'AT à la suite de la reprogrammation survenue en raison des problématiques de capacité.

Six ateliers ont été organisés, dont quatre portaient sur les comptes nationaux et deux sur les prix. Tous impliquant à la fois les producteurs et les utilisateurs de statistiques. Trois autres ateliers sont prévus pour début 2015, deux sur les comptes nationaux (notamment un sur l'harmonisation régionale dans l'Union douanière de l'Afrique australe) et un autre portant sur les prix. En novembre 2014, le personnel du siège a contribué à un des séminaires sur la supervision du secteur financier.

¹⁵ Document-programme de l'AFS, décembre 2010, annexe tableau A1.1.

Pertinence

La majeure partie de l'AT sur les statistiques du secteur réel a été fournie sur les statistiques des comptes nationaux. Presque tous les pays ont reçu un diagnostic. Les statistiques du secteur réel sont le seul domaine technique qui n'a reçu aucune mission du siège.

L'AT de l'AFS sur les comptes nationaux et les prix est pertinente, bien ciblée et répond à un besoin urgent. Au début du programme de travail de l'AFS, certains pays utilisaient encore le Système de comptabilité nationale (SCN) de 1968, une norme internationale caduque. Le recours à des périodes de référence obsolètes a compromis plus encore la fiabilité des données de la plupart des pays dans la région en manquant de refléter les principaux changements dans les structures économiques et les prix relatifs. Dans quatre pays, la base avait plus de 16 ans. Des sources dépassées et de piètre qualité ont compromis encore davantage l'utilité. Pour de nombreux pays, un problème grave qui s'est posé a été la portée limitée des statistiques de prix. Tous les pays disposaient d'un IPC mais peu d'un indice des prix à la production ou d'un indice des prix à l'importation ou à l'exportation. De nombreux IPC utilisaient des périodes de référence obsolètes. Ces problématiques limitaient la capacité de parvenir à une analyse des prix solidement étayée et affectait aussi directement la qualité des comptes nationaux qui nécessitent des informations sur les prix solides et exhaustives afin de fournir des descriptions fiables des prix constants et actuels d'une économie.

Après les missions de diagnostic, l'AT a été adaptée aux besoins de chaque pays. Lorsque les conditions préalables essentielles n'étaient pas satisfaites, l'AT s'est d'abord chargée d'aider le pays à répondre à ces besoins avant de passer à l'objectif principal. L'AFS aide à traiter les problématiques régionales comme la comptabilisation des impôts sur les échanges commerciaux pour les pays de l'Union douanière d'Afrique australe. Pour échanger sur la question, l'AFS a co-organisé un séminaire avec les comptables nationaux et les fonctionnaires des douanes.

La coordination avec d'autres bailleurs de fonds a été de très bonne qualité, et les statistiques du secteur réel de l'AFS contribuent directement à mettre en pratique les programmes régionaux des comptes nationaux et de l'IPC. Par exemple, au Lesotho où l'UE vient en aide au système statistique avec un financement d'un million d'euros, les possibles domaines de collaboration sur les statistiques ont été abordés par le conseiller résident des statistiques du secteur réel et la délégation européenne. Les travaux de l'AFS au Lesotho ont bénéficié antérieurement d'une AT de l'UE sur les comptes nationaux. L'AFS contribue aux efforts déployés par la BAD et la Banque mondiale pour parvenir à une plus grande harmonisation dans la région des comptes nationaux et des IPC.

Les statistiques du secteur réel ont apporté leur concours à la coordination régionale de l'AFS. À la suite d'un séminaire organisé conjointement par l'AFS et le Département des statistiques du FMI, un groupe d'étude impliquant des experts des douanes et des comptes nationaux des pays de l'Union douanière d'Afrique australe a été créé pour qu'il se penche sur l'harmonisation de la comptabilisation des impôts sur les exportations et importations. L'IPC harmonisé de la SADC a été analysé dans un séminaire sur l'IPC de l'AFS et lors des missions sur les statistiques du secteur réel au Botswana, Lesotho, Namibie et Mozambique.

Le programme d'AT sur les statistiques du secteur réel est très bien classé pour ce qui est de la cohérence avec les Documents-programmes et les priorités du gouvernement, la pertinence avec le siège du FMI et la coordination avec les partenaires de développement. Étant donné les besoins des bénéficiaires d'AT, le programme d'AT pourrait s'employer plus activement à garantir l'appui des bailleurs de fonds. **Nous évaluons la pertinence de l'AT comme étant excellente, avec un score de 3,8.**

Efficiences

Pendant les années fiscales 2013 et 2014, les statistiques du secteur réel ont réalisé 19 épreuves marquantes sur 43, 14 ont montré une bonne évolution et 10 ont été reportées. Les ateliers ont eu lieu comme prévu. Les variations de prestation d'AT par rapport aux plans de travail résultent des demandes de pays de reporter l'AT. Néanmoins, entre l'année fiscale 2012 et 2014, le taux d'exécution des missions était seulement de 75 %, réduisant ainsi l'efficacité. La qualité des rapports d'AT était très élevée mais parfois au prix de la ponctualité. À une somme estimée de 1,2 million de dollars américains, le programme des statistiques du secteur réel a utilisé considérablement moins de ressources que d'autres domaines techniques sauf pour le programme des activités du cadre de politique monétaire, qui a commencé il y a peu.

Pour être efficace, l'AT des statistiques du secteur réel nécessite une approche sur le long terme. Les projets portant sur les prix et les comptes nationaux nécessitent des actions bien articulées comme la création ou l'actualisation d'un registre des entreprises ou d'une base de sondage, la conception de questionnaires et d'une enquête, l'organisation de l'enquête et le traitement et l'intégration des données de l'enquête dans un cadre pour les comptes nationaux ou les prix. Les pays ont souvent besoin d'une aide s'organisant en plusieurs étapes, et plusieurs années sont nécessaires pour réaliser les actions, certaines provenant de prestataires d'AT extérieurs à l'AFS. Le programme des statistiques du secteur réel de l'AFS avait besoin d'une approche pluriannuelle pour planifier l'AT, qu'il a mise en œuvre dans le cadre de son mandat.

L'appui technique est important. L'anglais est la deuxième langue des conseillers résidents de la supervision du secteur financier, et le processus d'appui technique garantit une plus grande qualité pour les rapports d'AT finaux et cohérence dans les rapports des différentes régions. Il aide également le Département des statistiques du FMI à s'assurer que les conseils donnés dans les régions sont cohérents.

Nous jugeons l'efficacité comme étant bonne, avec un score de 3,3.

CONCLUSIONS CLÉS DANS LE DOMAINE DES STATISTIQUES DU SECTEUR RÉEL

Domaine technique

1. Au sein du domaine technique, l'AT est bien ciblée et adaptée aux besoins et capacités des pays.
2. La coopération et la coordination avec les partenaires de développement et les autres domaines techniques sont efficaces et productives.
3. Les améliorations considérables apportées dans les statistiques du secteur réel dans la région ont permis de résoudre des problèmes qui existaient depuis longtemps.
4. Des améliorations ont été constatées pour ce qui est de l'étalonnage des comptes nationaux, l'utilisation des données sources et le respect des normes internationales.
5. Des progrès ont été réalisés pour ce qui est de la disponibilité des indicateurs à court terme pour la politique et l'élaboration du Manuel des comptes nationaux trimestriels.
6. Les prix ont été améliorés en changeant l'année de base de l'IPC et en utilisant les dernières pondérations de données.
7. Les statistiques ont encore un statut précaire dans la région, ce qui fait que certains bureaux manquent d'effectif et souffrent d'une performance insuffisante. Cela a provoqué un taux de reports d'AT relativement élevé, faussant les priorités prévues.

Étude de cas

1. Les estimations des comptes nationaux revus pour la période 1994 à 2013 ont été publiées par le bureau des statistiques central en mars 2014, en partie en se reposant sur le recensement économique 2011-12.
2. Les comptes nationaux de l'AFS et les prix de l'AT sont pertinents, adaptés, très interactifs et apportent une continuité.
3. Les séminaires sur les ateliers de l'AFS et la formation entre pairs ont été très appréciés des participants.
4. Actuellement, environ 25 % des postes professionnels du bureau des statistiques central sont à pourvoir et le recrutement est gelé.
5. Une nouvelle loi sur les statistiques a été rédigée et doit passer devant le parlement début 2015 pour servir de base pour le nouveau système statistique national.

Efficacité

Deux réalisations techniques sur les statistiques de prix et les comptes nationaux ont été définies : les deux sont clairs, vérifiables et définis. Six indicateurs identifiables limités dans le temps ont été définis (devant être réalisés d'ici l'année fiscale 2017). Représentant certaines valeurs de référence hétérogènes, certains indicateurs distinguent aussi les réalisations par groupes de pays. Des progrès considérables ont été réalisés pour atteindre les objectifs définis et il est fort probable que les réalisations générales seront accomplies. Représentant également l'hétérogénéité de la région, le programme de travail des statistiques du secteur réel diffère largement d'un pays à l'autre. Pour prendre en compte dans son intégralité ce qui a été réalisé et ce qui le sera probablement, il convient d'avoir une vision désagrégée du programme. Le fait que les statistiques du secteur réel se concentrent uniquement sur deux sujets a, à notre avis, permis d'atteindre des résultats significatifs en menant plusieurs missions multiples sur le même sujet.

Des progrès considérables ont été réalisés pour revoir et changer l'année de base des séries temporelles de données du PIB. Des séries révisées ont été préparées pour la Namibie, la Zambie et le Swaziland (décembre 2014 pour la publication 2015) et les travaux préparatoires pour le changement de l'année de base et la révision des comptes nationaux du Lesotho sont terminés avec une publication prévue en 2015. Une assistance technique pour l'amélioration des comptes nationaux a été reportée en Angola, au Mozambique et au Zimbabwe. Les reports sont attribués à un manque de ressources mais les problématiques de langues peuvent jouer un rôle dans le cas de l'Angola et du Mozambique.

L'amélioration des statistiques de prix a aussi bien progressé. Maurice et l'Afrique du Sud répondent déjà aux normes internationales pour ce qui est de l'IPC et de l'IPP. La Namibie a changé l'année de base et a actualisé son IPC en 2013, et des progrès importants ont été enregistrés au Lesotho. D'autres bailleurs de fonds appuient les travaux sur l'IPC aux Comores, Seychelles, Swaziland et au Zimbabwe. Les travaux avancent pour mettre au point un IPP aux Seychelles et en Zambie.

Les rapports d'AT sont de très bonne qualité. Ils sont pratiques, réalisables et rendent clairement compte des problématiques abordées, des plans d'action convenus et des recommandations détaillées. L'AT et la formation sont étroitement liées. La formation sur les prix s'est concentrée sur les IPP (à la fois sur les aspects conceptuels et pratiques) puisque peu de pays avaient des compétences dans ce domaine. Les quatre ateliers des comptes nationaux ont évolué autour des normes internationales et meilleures pratiques, et de deux approches pour évaluer le PIB par rapport à des comptes nationaux trimestriels et des indicateurs à haute fréquence reflétant les progrès avec l'AT de la supervision du secteur financier.

Les réalisations d'AT ont été jugées comme étant excellentes, avec un score de 3,5, tout comme les réalisations, avec un score de 3,7.

Durabilité

Le programme d'IPC constitue un risque relativement faible puisqu'il y a peu d'interdépendances, la compilation est relativement simple et aucune nouvelle ressource n'est généralement nécessaire. Le risque est plus élevé mais encore faible pour l'IPP et autres programmes d'indices de prix parce qu'ils nécessitent, en général, de nouvelles ressources. Le programme des comptes nationaux pose un risque plus élevé car il est davantage exposé à des problématiques systémiques. Une planification, coordination, analyse de données et des capacités de gestion des données des séries temporelles robustes sont nécessaires pour une compilation continue des comptes nationaux annuels et trimestriels. Toute insuffisance du système statistique est reflétée dans les comptes, et les mesures d'atténuation ne peuvent être limitées au programme.

La durabilité des comptes nationaux doit être prise en compte de manière plus générale que le programme de l'AFS. L'appui d'autres bailleurs de fonds et l'appui actif des gouvernements bénéficiaires sont essentiels. Un appui approprié de la fonction statistique par l'AFS, le siège du FMI et les membres du CO accroîtront les chances d'une réforme institutionnelle nécessaire et de la durabilité des travaux des comptes nationaux dans la région de l'AFS.

La « faible importance » accordée aux statistiques nuit à la volonté du gouvernement de bien financer les organisations statistiques et à la capacité des organisations statistiques à attirer du personnel compétent. Comme les bureaux des statistiques produisent des comptes nationaux en nouvelle base et établissent des actualisations annuelles régulières, ils sont considérés comme produisant des données actuelles, fiables et pertinentes. En impliquant les banques centrales et les ministères des finances dans l'atelier et le programme du séminaire, l'AFS aide à changer les perceptions et à fournir au personnel chargé des politiques provenant d'autres agences une meilleure compréhension de la façon dont les données nouvellement actualisées peuvent aider l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Notamment en tant qu'utilisateurs de données clés, il est important que le gouvernement reconnaisse mieux l'importance des données de bonne qualité et fournisse des ressources adéquates pour leur production.

Nous jugeons la durabilité comme étant de bonne qualité, avec un score de 2,9, ce qui reflète les risques associés avec ce domaine technique.

Impact

L'organisation de nouveaux recensements économiques, la révision et l'actualisation des comptes nationaux, et l'étalonnage des IPC ont bien évolué. D'ici la fin de l'année fiscale 2015, tous les pays de l'AFS (sauf le Madagascar et le Zimbabwe) auront amélioré considérablement les comptes nationaux. En particulier, l'AFS a souligné que la Zambie, la Namibie et les Seychelles avaient réalisé des améliorations considérables et mesurables dans les statistiques du secteur réel et que le niveau de mise en œuvre est de bon augure pour la durabilité. La formulation et l'application de la politique par les autorités fiscales et monétaires ont bénéficié des améliorations apportées dans le domaine des données.

Recommandations techniques relatives à la RSS

1. L'AFS devrait élaborer son plan de travail pour ne pas avoir à compter sur l'annulation ou le report de projets et satisfaire de façon adéquate les besoins d'AT de ses bénéficiaires d'AT.
2. Le FMI et l'AFS fournissent un appui actif aux efforts actuels déployés par les autres bailleurs de fonds pour aider la réforme du gouvernement sur les statistiques en Zambie en actualisant la loi dépassée sur les statistiques et le recensement de 1964 et par une réforme institutionnelle pour créer un système statistique national.
3. Le FMI et l'AFS devraient faire davantage pression, le cas échéant, sur le ministère des Finances et sur le bureau des statistiques central pertinents pour obtenir, de toute urgence, des ressources adéquates, des postes professionnels pour ce qui est des comptes nationaux, des prix et un registre commercial et statistique.

Encadré 7: étude de cas sur les statistiques du secteur réel - comptes nationaux en Zambie¹⁶

Contexte	Évaluation des critères du CAD, suite												
<p>Lorsque les travaux des statistiques du secteur réel de l'AFS ont été lancés en 2011, le classement statistique de l'Afrique australe était très faible pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et la demande pour les missions d'AT du FMI pour les comptes nationaux était élevée. Un rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) de 2005 du FMI a révélé que « les ressources pour la compilation des comptes nationaux avait atteint un niveau risqué et critique ». Parallèlement, un cadre d'évaluation de la qualité des données (CEQD) avait décrit que les comptes nationaux se basaient sur des « données et repères dépassés ». En novembre 2011, une mission de diagnostic des statistiques du secteur réel de l'AFS en Zambie a révélé que, pendant six ans, les comptes se basaient encore sur les données et repères de 1994 et a découvert des insuffisances considérables en matière de respect des normes internationales. Il a été convenu avec les autorités d'élaborer un programme d'AT pour traiter ces questions sur la période allant de 2014 à 2016.</p>	<p>Efficacité</p> <p><i>Réalisations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> En mars 2014, le bureau des statistiques central a publié des estimations de comptes nationaux révisées, en se servant de l'année 2010 pour référence et couvrant la période de 1994 à 2014. Cette étude a été réalisée selon la norme internationale actuelle (SCN 2008) et les informations structurelles actuelles. L'AFS a assisté à la finalisation du recensement économique de 2011-12, ce qui a considérablement renforcé la fiabilité des résultats du recensement. <p><i>Extrants</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les participants des ateliers et séminaires de l'AFS en ont été très satisfaits. Leurs homologues ont suggéré qu'il serait utile d'organiser des sessions pratiques et de plus longues formations. Des commentaires favorables ont été émis sur l'utilisation de la formation entre pairs par l'AFS, et un voyage d'études au Lesotho a été jugé opportun et instructif. Le personnel du bureau des statistiques central a expliqué que deux facteurs contribuaient à la réussite de l'AT de l'AFS : la qualité et la capacité d'adaptation des conseils fournis par le conseiller résident et la portée régionale de l'AFS. <p>Efficiace</p> <ul style="list-style-type: none"> L'établissement des rapports de l'AT a été exhaustif, rigoureux et de bonne qualité. La qualité des conseils écrits et le suivi réactif par e-mail du conseiller résident ont joué un rôle important dans la réussite des travaux. Mis à part en 2013 où trois consultants de référence sont intervenus en peu de temps, l'appui technique a bien fonctionné. <p>Durabilité</p> <ul style="list-style-type: none"> En aidant le bureau des statistiques central à produire des comptes nationaux nettement meilleurs et plus utiles, l'AT de l'AFS aide le bureau des statistiques central à rompre avec le cercle vicieux faible performance/faible statut/faibles ressources dans lequel il était enfermé. La durabilité à long terme de l'AT de l'AFS sur les comptes nationaux dépendra du niveau de financement/d'appui du gouvernement au bureau des statistiques central et à la fonction statistique dans d'autres agences. Les changements politiques actuels posent certains risques. Environ 25 % des postes professionnels du bureau des statistiques central sont à pourvoir et le recrutement est gelé. 												
<p align="center">Chaîne de résultats simplifiée</p> <p align="center">Compilation et diffusion des comptes nationaux</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Intrants/Activités</th> <th>Extrants</th> <th>Réalisations</th> <th>Impact</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>7 missions prévues entre novembre 2011 et avril 2015 (10 semaines de conseillers résidents). 5 fournies, les autres devant être ajoutées début 2015.</td> <td>Rapports détaillés d'AT et contenus techniques. Présentations d'atelier.</td> <td>Comptes nationaux revus et référencés par rapport à 2010 et couvrant 1994-2013 conformes au Système de comptabilité nationale 2008. Autres travaux en cours.</td> <td>Une meilleure politique macro-budgétaire a permis à l'économie de croître et de diminuer la pauvreté.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"> <p align="center">Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Disponibilité de : personnel formé ; données d'activités économiques fiables et actuelles ; données trimestrielles sur les prix fiables, exhaustives et actuelles ; appui spécialisé au sein du bureau des statistiques central. Plus grand nombre d'indicateurs commerciaux à court-terme. </td> </tr> </tbody> </table>	Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact	7 missions prévues entre novembre 2011 et avril 2015 (10 semaines de conseillers résidents). 5 fournies, les autres devant être ajoutées début 2015.	Rapports détaillés d'AT et contenus techniques. Présentations d'atelier.	Comptes nationaux revus et référencés par rapport à 2010 et couvrant 1994-2013 conformes au Système de comptabilité nationale 2008. Autres travaux en cours.	Une meilleure politique macro-budgétaire a permis à l'économie de croître et de diminuer la pauvreté.	<p align="center">Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Disponibilité de : personnel formé ; données d'activités économiques fiables et actuelles ; données trimestrielles sur les prix fiables, exhaustives et actuelles ; appui spécialisé au sein du bureau des statistiques central. Plus grand nombre d'indicateurs commerciaux à court-terme. 				
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact										
7 missions prévues entre novembre 2011 et avril 2015 (10 semaines de conseillers résidents). 5 fournies, les autres devant être ajoutées début 2015.	Rapports détaillés d'AT et contenus techniques. Présentations d'atelier.	Comptes nationaux revus et référencés par rapport à 2010 et couvrant 1994-2013 conformes au Système de comptabilité nationale 2008. Autres travaux en cours.	Une meilleure politique macro-budgétaire a permis à l'économie de croître et de diminuer la pauvreté.										
<p align="center">Risques/Suppositions</p> <ul style="list-style-type: none"> Disponibilité de : personnel formé ; données d'activités économiques fiables et actuelles ; données trimestrielles sur les prix fiables, exhaustives et actuelles ; appui spécialisé au sein du bureau des statistiques central. Plus grand nombre d'indicateurs commerciaux à court-terme. 													
<p align="center">Principales activités de l'AFS</p> <p>Sept missions étaient planifiées pour la période de prestation d'AT examinée d'octobre 2011 à avril 2015. Une a été reportée à la demande des autorités, cinq ont été fournies impliquant 10 semaines de mission avec des experts à long terme et la mission finale est prévue pour début 2015. Une visite au bureau des statistiques de Lesotho s'est concentrée sur la validation des données du recensement économique, 2 membres du personnel des comptes nationaux y ont participé. De plus, la Zambie a reçu 32 jours-personnes de séminaires et ateliers formels.</p>													
<p align="center">Évaluation basée sur les critères du CAD</p> <p>Pertinence</p> <ul style="list-style-type: none"> L'assistance technique de l'AFS est bien ciblée et répond à un besoin urgent. Le DRSP de la Zambie montre qu'il y a un besoin important de suivi et d'élaboration de politiques améliorés. 													

¹⁶ Cet encadré contient un résumé de l'étude de cas. Voir l'annexe 4.2 du Volume II de ce rapport pour plus d'informations.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les limitations de ressources au sein du bureau des statistiques central ont engendré des demandes de reports d'AT dans les projets des comptes nationaux et des prix. ▪ L'AFS est considéré comme ayant un atout particulier dans ce domaine. Les autres bailleurs de fonds ont un avantage comparatif en réforme institutionnelle et infrastructure, où les progrès ont été lents, mais essentiels pour la durabilité à long terme du programme des statistiques du secteur réel. 	<p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les estimations plus fiables des comptes nationaux qui sont réévaluées et leur accessibilité dans les délais impartis étant en cours devraient déboucher sur une meilleure politique macro-économique, contribuant ainsi à améliorer la croissance économique et à réduire la pauvreté.
--	--

5.6 Activités du cadre de politique monétaire

Comme les travaux des activités du cadre de politique monétaire de l'AFS ont commencé récemment, cette analyse n'est pas une évaluation et aucune note n'a été attribuée. Néanmoins, notre examen suit, dans la mesure du possible, la méthodologie présentée dans la note initiale.

L'AT des activités du cadre de politique monétaire a commencé avec des diagnostics et se tourne depuis peu vers l'appui aux banques centrales dans des domaines comme le développement des instruments de politique monétaire, le ciblage de l'inflation, les modèles et la prévision, la politique de taux de change ainsi que le développement des marchés monétaires primaires et secondaires.

L'AT des activités du cadre de politique monétaire a bénéficié six pays pendant l'année fiscale 2014, avec l'ajout d'au moins un pays supplémentaire (le Lesotho) attendu dans l'année en cours. Pendant l'année fiscale 2015, Maurice et le Mozambique devraient recevoir 26 à 28 semaines d'AT respectivement. Un séminaire régional sur le modèle d'inflation et la prévision est prévu pour mars 2015.

Pour ce qui est de la **pertinence**, les activités du cadre de politique monétaire sont très bien adaptées aux pays membres, notamment aux trois États membres qui indexent leur devise sur le rand sud-africain. Jusqu'à présent, de nombreux pays n'ont pas adopté une position active en matière de gestion de politique monétaire. L'AT de l'AFS s'intègre complètement aux travaux du siège du FMI (MCM). De plus, l'AFS prévoit de collaborer avec des partenaires externes, comme la Norvège (en Zambie) ou Banco do Brasil (en Angola). Pour ce qui est de l'**efficacité**, l'approche proposée à l'AT du Mozambique sur la prévision et le modèle en matière d'inflation constitue une approche intéressante au renforcement des capacités de l'AT. Le département de recherches du FMI mène le projet. Un cabinet de consultants spécialistes connaissant bien le FMI est engagé pour une période d'un an, fournissant quatre missions sur le terrain de deux semaines pour former le personnel de la Banque du Mozambique ainsi que quatre semaines d'appui à distance via des visioconférences, une collaboration en ligne et l'envoi d'e-mails. Cet effort concentré pour renforcer les capacités est vivement apprécié et devrait inspirer d'autres domaines techniques. Néanmoins, consacrer 28, 26 et 18 semaines d'AT en un an dans trois pays, dont la capacité de mise en œuvre de certains est faible, pose des risques de concentration significatifs au portefeuille d'AT et pourrait potentiellement mettre à l'épreuve la capacité d'absorption des équipes bénéficiaires. La situation requiert un suivi étroit et des actions correctives sans délai le cas échéant.

Dans le rapport d'AT examiné, la qualité de l'analyse technique et des recommandations de **réalisations** nous a semblé de très grande qualité. Néanmoins, notre examen de l'évaluation des besoins au Mozambique et en Angola indique qu'une analyse plus explicite sur la capacité d'absorption institutionnelle et des réalisations liées aux risques aurait été utile, particulièrement à la lumière de l'intensité de l'AT qui leur est proposée. Il est indiqué de créer des dépendances comme la supervision renforcée du secteur bancaire et une gestion améliorée des mouvements de trésorerie, et il devrait y avoir un suivi clair de ces activités. Enfin, nous pensons que les actions qui ont été fixées devraient donner lieu à un plan d'action plus concret lors de la mise en œuvre du projet, avec des épreuves marquantes régulières (par exemple, de façon trimestrielle) pour suivre les avancées.

D'après ce que nous savons, le MCM et le département de recherches du FMI sont responsables de l'évaluation de l'AT alors que l'AFS, avec une implication limitée du siège du FMI, décide du suivi des activités de mise en œuvre de l'AT.

AFRITAC Sud

Évaluation indépendante à mi-
parcours

Phase I : de juin 2011 à avril 2014

Volume II : Annexes

Mai 2015



Consultants

Subhrendu Chatterji

John Gray

Keith Blackburn

TABLE DES MATIÈRES

1. ÉVALUATION DES TERMES DE RÉFÉRENCE	2
2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION	19
2.1 Approche et portée générale.....	19
2.2 Critères d'évaluation et système de notation	20
2.3 Études de cas	21
2.4 Études documentaires	22
2.5 Enquêtes	23
2.6 Autres problématiques	24
3. RESULTATS MACROECONOMIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'AFS	25
4. ÉTUDES DE CAS	26
4.1 Seychelles et Zimbabwe. Mise en œuvre du cadre macro-budgétaire et de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS.....	26
4.2 Zambie : comptes nationaux.....	32
4.3 Swaziland : audit <i>ex post</i>	38
4.4 Maurice : Bâle II, Pilier 2	41
5. EXTRAITS DU CADRE LOGIQUE DE L'AFS.....	45
6. SCORES PONDÉRÉS DES CRITÈRES : APPROCHE DE L'ÉVALUATION DE 2009 ...	48
7. LISTE DES RÉUNIONS ET ENTRETIENS	49

Ces annexes sont le deuxième et dernier volume de notre rapport.

Ce rapport a été produit en anglais, français et portugais. En cas de litige ou d'incohérence entre les deux versions, la version anglaise fera foi.

1. ÉVALUATION DES TERMES DE RÉFÉRENCE

**TERMS OF REFERENCE FOR THE
INDEPENDENT MID-TERM EVALUATION OF THE
AFRICA REGIONAL TECHNICAL ASSISTANCE
CENTER SOUTH (AFRITAC SOUTH)**

June 2014



Contents

I. Background and Objectives of the Evaluation.....	4
A. Background.....	4
B. Objectives of the Mid-Term Evaluation	5
C. Steering Arrangements for the Mid-Term Evaluation	6
II. Evaluation Questions	6
III. Methodology	9
A. Evaluation Criteria and Ratings.....	9
B. Information Sources.....	9
IV. Timing and Deliverables	10
A. Timing	10
B. Deliverables	11
V. Evaluator Qualifications	12
APPENDICES	13
A. Recommendations from the 2009 AFRITACs Evaluation.....	13
B. Evaluation Sub criteria and Weights used in the 2009 Evaluation	15
C. List of Documents to be Provided by the IMF	18

I. BACKGROUND AND OBJECTIVES OF THE EVALUATION

A. Background

1. The International Monetary Fund's (IMF) Africa Regional Technical Assistance Center South (AFRITAC South) was established in June 2011 in Mauritius to help countries in the region strengthen their capacity for effective macroeconomic management and to support the region's further integration into the world economy. AFRITAC South's specific objective is to strengthen the institutional and human capacities of governments to manage public finances effectively, maintain robust financial systems, and produce reliable macroeconomic statistics. Its activities are directed to five areas that are common policy challenges for member countries: revenue administration; public financial management; financial sector supervision; macroeconomic statistics; and monetary policy framework operations.
2. AFRITAC South provides technical assistance (TA) and training to 13 beneficiary countries¹ over a five-year cycle. AFRITAC South's first cycle started in June 2011 and is scheduled to end in April 2017. AFRITAC South's operations are funded by contributions from the host country, the IMF, and bilateral and multilateral donors², including AFRITAC South's beneficiary countries. The total budget of AFRITAC South for the current five-year funding cycle was originally estimated at about US\$59 million.
3. Operations are guided by a rolling annual work plan within a results-based management (RBM) framework that was established in FY 2013 during the second year of AFRITAC South's operations. This approach ensures that activities are planned and implemented, as integral part of the overall IMF TA program, on the basis of beneficiary country needs, and are complementary to other forms of IMF TA and those of TA providers. AFRITAC South is guided by a steering committee (SC) composed of representatives of the authorities of the AFRITAC South countries, the donors, and the IMF. During the first two years of operations, the SC met twice a year to discuss the Center's strategic directions, review progress against its work plan, and discuss and endorse a work plan for the next year and beyond. From FY 2014, the SC meetings shifted to an annual cycle.
4. AFRITAC South's assistance to beneficiary countries, which is provided through eight resident advisors, short-term experts (STXs) visits, and HQ-led diagnostic missions, is based on assessment of the TA and training needs of member countries, TA demands from those countries, and IMF TA priorities for the region. The activities in the Center, which may also include TA in areas not covered by the resident advisors, are backstopped by subject-matter specialists at IMF headquarters.

¹ Angola, Botswana, Comoros, Lesotho, Madagascar, Mauritius, Mozambique, Namibia, Seychelles, South Africa, Swaziland, Zambia and Zimbabwe. The Executive Board of the IMF suspended delivery of TA to Zimbabwe in 2002, and partially lifted the suspension in 2009. AFS provides TA to Zimbabwe only in areas in which the suspension has been lifted. The IMF and AFRITAC South re-engaged with Madagascar in mid-March 2014, following the normalization of the political situation in the country.

² Donors include the African Development Bank, Australia, Brazil, Canada, UK Department for International Development (DFID), European Union (EU)-ACP, EU-COMESA, EU-SADC, European Investment Bank (EIB), Germany (German Agency for International Cooperation), Swiss Economic Cooperation (SECO), and the host country, Mauritius.

B. Objectives of the Mid-Term Evaluation

5. The terms and conditions governing establishment and operation of the AFRITAC South multi-donor trust fund call for independent evaluation of the Center's activities. They specify that evaluation of activities financed by the AFRITAC South subaccount "will be initiated no later than 40 months after the activities financed under the subaccount with respect to each funding cycle have begun." In response, the AFRITAC South Program Document "proposes that, after no fewer than three years of operation, an independent external evaluation of the work of AFRITAC South be carried out by a team of independent experts. The evaluation will assess the effectiveness and sustainability of its TA, bearing in mind the long-term nature of capacity building. The evaluation will formulate recommendations for improvement. The findings of the evaluation will inform discussions of AFRITAC South's future operations".³ This evaluation covers the first funding cycle (i.e., June 2011 to April 2017). Its objective is to assess the relevance of the program document, and the extent to which AFRITAC South has led to tangible results and is achieving its objectives efficiently and effectively, and whether the TA delivered is sustainable. The Center has been in operation for slightly more than two and a half years.

6. The evaluation will assess the extent to which AFRITAC South is achieving the advantages typically associated with delivering TA through Regional Technical Assistance Centers (RTACs): sound identification of country TA needs, rapid and flexible TA delivery, close interaction with beneficiary country authorities, strong country ownership, and effective exchange of information with other TA providers and donors in the region. The evaluation will identify the challenges and risks that AFRITAC South has faced in conducting TA and training, and what has been done to address these challenges and mitigate risks. On the basis of AFRITAC South's work and experience the evaluation will identify key lessons learned and make recommendations for improvement in the delivery of the center's capacity development. The evaluation will also look into how the recommendations of the previous evaluations have been taken into account in the design of AFRITAC South (AFRITAC East and West in 2009).

7. To address these objectives, evaluators will consider a set of linked questions, detailed below, that relate to (a) the relevance of AFRITAC South TA and training activities; (b) the efficiency by which resources (human resources/expertise, financial resources, and time) were allocated to achieve the desired outcomes; (c) the effectiveness of AFRITAC South TA and training—i.e., progress toward the outcomes identified in the Program Document; (d) the extent to which these are likely to be sustained; and (e) impact of AFRITAC South TA on beneficiary countries.

8. AFRITAC South has recently introduced new tools to support RBM, including a strategic logical framework (log frame) for the Center, a series of topical log frames for TA area to guide the work of the resident advisors, and a new format for the work plan to track inputs. AFRITAC South has also built a database that provides for flexible management and reporting of the log frame and work plan. The evaluation will assess AFRITAC South's functionality and utilization of these tools to improve the efficiency of its operations.

³ Page 70, paragraph 132 of the AFRITAC SOUTH Program Document which can be found at <http://www.imf.org/external/np/exr/key/RTACs.htm>.

C. Steering Arrangements for the Mid-Term Evaluation

9. The IMF Institute for Capacity Development's Global Partnerships Division (ICDGP) will serve as secretariat of the evaluation, managing the procurement process, supporting information-gathering for the evaluation, and keeping the evaluation process on track. While the evaluation report will be addressed to the entire SC, an Evaluation Sub-Committee (ESC) has been established to guide the evaluation. The creation of ESCs is part of IMF evaluation practice and allows SCs to actively participate in the evaluation process. ICDGP will also serve as secretariat of the ESC.

10. The role of the ESC is to provide strategic guidance for the evaluation and to ensure that it takes into account issues relevant to stakeholders. The ESC will (1) review, comment, and agree on the draft terms of reference (TOR); (2) review and advise on the Inception Note prepared by evaluators; and (3) review and comment on the draft evaluation report. Whilst the ESC will guide the evaluation, and provide comments on draft outputs, it will have no power to determine what is included in the reports, and the evaluators will remain free to reach their own conclusions.

11. The ESC is chaired by a chair (a representative from a member country) who was selected by the ESC in consultation with the Chairperson of the SC. The ESC has 11 members, distributed as follows:

- ESC Chair – a representative of a member country (1)
- Member countries (2)
- Donors (3)
- IMF area department (1)
- IMF TA departments (3)
- IMF ICD (1)

II. EVALUATION QUESTIONS

12. The evaluation will address linked questions aligned with best international practice and reflect the OECD's Development Assistance Committee criteria of relevance, efficiency, effectiveness, sustainability, and (likely) impact. Of these, relevance is fundamental — without it, no interventions can be effective, and where relevance and effectiveness are absent, efficiency cannot be tested. Finally, without relative success in the other three dimensions, no intervention is likely to be sustainable. While it is impossible to assess impact (e.g. on economic growth and poverty reduction) after only a rather short time of the center's operations, it should be possible to assess the extent to which the program has contributed to the sorts of conditions that would deliver the impact and the circumstances in which it is reasonable to expect that contribution to result in the expected impact.

13. Table 1 summarizes the basic evaluation questions.

Table 1: Basic Evaluation Questions

DAC Criterion	Question
Relevance	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent are the interventions consistent with program document? • Is AFRITAC South meeting the priority needs of member countries and is TA aligned with national reform priorities and regional integration objectives? • Is AFRITAC South's assistance sufficiently tailored to meet the differing needs of its diverse membership (e.g. LIC and MIC) • To what extent are AFRITAC South activities effectively coordinated with the work of development partners operating in the same sectors? • To what extent does AFRITAC South TA complement IMF TA programs (e.g. Topical Trust Funds) and TA provided by other organizations? • To what extent does AFRITAC South TA complement core IMF tasks and what would be the risks of overlap (e.g. in terms of accountability)? • Is the SC effective in ensuring strong country ownership of AFRITAC South activities and governance of the Center including strategic direction and oversight? • Has AFS succeeded in establishing a clear comparative advantage compared with other sources and delivery modes of related TA?
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Are AFRITAC South activities delivered efficiently in terms of (i) implementation (e.g., timeliness in executing the work plan, follow up on TA delivered); (ii) use of resources (i.e., cost efficient achievement of results, including overhead cost, also in comparison with other TA providers); and (iii) monitoring and reporting (including dissemination of TA reports)? • Has AFRITAC South worked effectively to leverage its assistance with other TA provided by the IMF and other development partners? • To what degree do AFRITAC South's systems and institutional set-up allow for retention of organizational memory (e.g. to facilitate follow-up as needed, avoid duplication of effort, improve handovers, etc.)? • To what extent has backstopping from the HQ been an efficient way of quality control of RTAC activities? • Is the current shared management model of AFRITAC South together with the IMF Africa Training Institute efficient? • Has AFRITAC South in its first three years established robust management and operational systems (RBM, financial, document management systems, etc)? • To what extent is the RBM framework actually used for planning, monitoring and reporting, and does it adequately meet the needs of all stakeholders? • How does the heterogeneous national languages affect the efficiency of the TA provided to the member countries?

DAC Criterion	Question
Effectiveness	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent have AFRITAC South TA and training led to tangible and lasting results and strengthened capacity? What progress has been achieved against the objectives in the results-based management framework? • Has the Center and its proximity to the Africa Training Institute helped to integrate TA and training? • Are peer-to-peer learning approaches and support to regional training institutions adequately used to support the effective delivery of TA and sustainable strengthening of capacity? What contribution has AFRITAC South made to building a robust network of local experts in the region, and to systematically identify and optimize the use of local and regional expertise? • Is the provision of TA under five-year funding programs effective? • Has the RBM framework improved AFRITAC South's effectiveness?
Sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • What factors affect sustainability of TA and training delivered by AFRITAC South? How are these factors (e.g., absorptive capacity of beneficiary countries) incorporated into the planning of the AFRITAC South work programs? • How have beneficiaries incorporated recommendations from AFRITAC South TA into their daily operations? • What are the challenges and risks faced in conducting TA and training in AFRITAC South member countries and sustaining the results achieved? Does AFRITAC South manage challenges and risk appropriately so as to ensure its delivery of effective TA?
Impact	<ul style="list-style-type: none"> • Is the AFRITAC South aggregated project level impact as defined in the program document being achieved or likely to be achieved? • What difference did the AFRITAC South TA and training bring to the beneficiary countries? • What impact did AFRITAC South TA have on the beneficiary countries in the areas of the Center's activity (e.g., intended and unintended results). • To what extent have external factors affected the impact of AFRITAC South TA (such as changes in basic policy environments, general economic and financial conditions, political instability, natural disasters, presence of IMF programs or budget support, etc.)? • What types of interventions are having the biggest impacts and in which sectors/areas? • Where is TA having the least traction and why?

14. Building on the answers to the evaluation questions, evaluators will assess the quality of the program document, consider the extent to which the underlying logic for AFRITAC South is still valid; whether there is still a clear role for AFRITAC South; and whether given its size and skills' mix, the Center is able to fulfill its and whether this level of operations can be sustained financially.

15. The evaluation should report on any significant lessons that can be drawn from the experience of AFRITAC South and other RTACs, highlighting strengths and weaknesses, and provide a focused, prioritized set of recommendations for improvement. It should also respond to any suggestions received during the course of the review on the direction of AFRITAC South operations and areas of work.

III. METHODOLOGY

A. Evaluation Criteria and Ratings

16. A quantitative rating scheme will be used to (a) ensure transparency in the judgments made by evaluators; and (b) allow for aggregation across RTACs and functional areas. As an example, Appendix B presents a rating scheme consistent with that used in the 2009 external evaluations of other RTACs. In the Inception Note, evaluators will assess the adequacy of this rating scheme, considering that a consistent methodology will facilitate comparative analysis across all evaluations. The evaluators may propose amendments or refinements to the rating scheme. To deter the risk that these changes may undermine adequate comparative analysis with previous evaluations of RTACs, the evaluator should explain: how the recommendations to change the scheme would affect making these comparisons, and how the ESC and the SC will conduct such comparisons following changes to the scheme.

B. Information Sources

17. The evaluation will draw on information from a range of sources, particularly IMF documents and data (see Appendix C for a list of documents); interviews with country authorities and the SC (including staff of beneficiary countries and donor representatives); and case studies. Each evaluation criterion should be assessed using at least two different information sources.

- **Document and data analyses:** Evaluators will be expected to analyze all available materials, including work plans, project/mission TORs, TA reports, SC minutes, SC member comments in the context of written procedure consultations, previous evaluations of RTACs, and internal transaction documents produced by the center coordinator, resident advisors, and STXs. Financial information will also be provided. Evaluators will also review recent trends in the main macroeconomic indicators in the member countries, to assess the extent to which countries are already succeeding in achieving macro policy targets—which will have a bearing on the nature and scale of AFRITAC South.

- **Interviews:** Evaluators will conduct semi-structured interviews with country authorities, SC members, AFRITAC South staff and other development partners. While all interviewees will be given the opportunity to comment across the full scope of the evaluation, interviews with country authorities are expected to cover in particular the appropriateness and responsiveness of the TA and training provided by both resident advisors and short-term experts and explore and document any specific results. Evaluators can propose to meet and interview those who served as counterparts when the TA was delivered and who may now be serving elsewhere in the government. Evaluators will also be expected to meet in Washington, with staff from IMF TA and area departments and ICD.
- **Survey:** Evaluators should conduct a survey to consult a wider range of individuals in beneficiary countries and the SC. Other donors currently not SC members as well as other TA providers should also be surveyed or consulted. Use of any online survey tool will be subject to review and approval by the IMF IT Security team. If Evaluators intend to use an online survey tool, evaluators are required to provide information about the tool in their response to this RFP.
- **Case studies (sample of countries/projects):** To provide deeper analysis and illustrate successes, challenges and gaps, evaluators will be expected to visit three or four countries in the region to draw up case studies that can be disseminated. Evaluators will propose a diverse and representative set of countries, case studies, both geographically and with respect to the Center's areas of activity.
- **Risks:** The key risks for this evaluation will be around the objectivity of evaluators and the availability of information, given that this is the first phase of AFRITAC South.

IV. TIMING AND DELIVERABLES

A. Timing

18. The evaluation is expected to begin in September 2014 and the draft final report disseminated to the SC by January 2015. Evaluators will be contracted for a maximum of 145 person-working-days including travel during that period. The evaluation process will be carried out in three phases: a desk phase, a field phase, and a synthesis phase.

- **Desk Phase:** Within four weeks after the contract is signed and before the field phase begins, evaluators will (i) conduct a desk review of documents; (ii) visit IMF headquarters to interview staff in the ICDGP, TA departments, and the African Department (AFR), including the center coordinator in Mauritius, and other stakeholders (key donors, SC Chair, etc); and (iii) prepare an Inception Note (see below), to be finalized in consultation with ICDGP and the ESC. Before embarking on the field phase, evaluators will hold a briefing for IMF staff. Total estimated work time: about 50 person-days.
- **Field Phase:** Evaluators will visit AFRITAC South and beneficiaries in three or four countries. They will ensure adequate consultation with, and involvement of, a variety of

stakeholders, working closely with government authorities and agencies, and where relevant, donor offices. This will take place through face to face interviews, survey, phone and email exchanges. AFRITAC South will cooperate in providing contact details, where requested, and will provide official documentation explaining the center's support for the evaluation that will help to ensure collaboration from member countries and other stakeholders. However, AFRITAC South will not assist with logistical arrangements, as this could affect the independence of the evaluation. Total estimated work time: about 40 person-days including travel.

- **Synthesis Phase:** This phase is mainly devoted to drafting the report and any necessary follow-up interviews with IMF staff. Evaluators will make sure that assessment is objective and balanced and recommendations realistic, practical, and implementable and prioritized. The evaluation team will draft a report in English presenting the main findings, lessons learned, and recommendations, accompanied by a summary of the information gathered. The draft report will be prepared in English, French and Portuguese and submitted electronically to the entire SC. After receiving SC comments on the draft, the evaluation team will finalize the report. The revised draft report with comments incorporated should be delivered by March 2015. Evaluators will present the report findings to the AFRITAC South SC at its annual meeting planned for April 2015, or earlier. The final report will be posted on the AFRITAC South website after SC endorsement. Total estimated work time: up to 55 person-days, including the SC briefing and associated travel.

B. Deliverables

19. The evaluation team will provide three deliverables, to be produced in English, French and Portuguese:

- **Inception Note:** The Inception Note will set out the methodology for data collection and analysis, including criteria for selection of samples or case studies; draft interview and survey instruments; a detailed work plan for data collection; list of potential interviewees; and an outline of the draft evaluation report table of contents. The draft Inception Note will be disseminated to the ESC and the final version endorsed by the ESC. This note should not exceed 10 pages, excluding annexes.
- **Draft Evaluation Report.** The draft Evaluation Report will be disseminated to the entire SC for comments. The ESC may request a video or teleconference to discuss consolidated comments to the draft report. This stand-alone report should not exceed 40 pages, excluding annexes. The report should also include an executive summary of no more than two pages.
- **Final Evaluation Report.** The ESC or the SC may request a brief presentation of the main messages of the report. This draft stand-alone report should not exceed 40 pages, excluding annexes. The report should contain no more than 10 recommendations that are focused, prioritized, and implementable. A summary presentation in a format to be agreed with the IMF will accompany this final report. Once discussed by the SC, the IMF will make the final evaluation report available on the AFRITAC South website.

V. EVALUATOR QUALIFICATIONS

20. The evaluation team should demonstrate the following qualifications:
- Extensive knowledge of the issues covered by IMF TA and training, and expertise in the delivery and review of TA. Strong macroeconomic background, some experience in macroeconomic policy making and technical expertise in the TA areas covered by the Center are desirable.
 - Knowledge of the work of other development partners in the region and their approaches.
 - Experience in the region and countries served by AFRITAC South.
 - Extensive experience in evaluation, especially evaluation of TA and training and familiarity with the OECD DAC evaluation criteria and the Paris/Accra/Busan principles.
 - Ability to work effectively in English and Portuguese; working knowledge of French desirable.
 - Knowledge of the work of other development partners in their region and their approaches.
21. Evaluators are also expected to outline the quality controls they will put in place to ensure the quality of all deliverables. In particular, bidders should lay out in their proposals how they will ensure independence/managing risk of bias, range of data, etc.

APPENDICES

A. Recommendations from the 2009 AFRITACs Evaluation

2009 AFRITACs evaluation

- a) **Recommendation 1:** Office of Technical Assistance Management (OTM)⁴'s presentations during the negotiations for the next financial replenishment should argue for additional resources to strengthen the human and financial resources of the AFRITACs and necessary support from HQ together with implementing the recommendations of the evaluation.

Response: The activities and budgets of the AFRITACs have steadily been scaled-up since 2009. In addition to the expansion of the existing AFRITACs and the opening of AFRITAC West 2, the IMF is also stepping up TA to African countries through topical trust funds (see Section III.A for more details).

- b) **Recommendation 2:** The three AFRITACs should, in coordination with the TA departments, by the end of calendar year 2010, adopt a three-year plan for each cluster of TA interventions in a country that sets out the strategic objectives and outcomes that the capacity building initiative expects to achieve and provides a framework with indicators against which progress can be monitored.

Response: This program document is proposing medium-term indicative log frames for each cluster of TA interventions, which are integrated with the relevant country and regional organizations' reform programs and which also set out the strategic objectives of AFW2's initiatives. These proposals will be further elaborated during the first year of AFW2's operations. The proposals will include verifiable indicators against which progress can be monitored. The annual report of AFW2 will report on the progress made toward these indicators.

- c) **Recommendation 3:** While recognizing that beneficiary countries should lead donor coordination, all three AFRITACs need to strengthen their donor coordination and information dissemination strategies.

Response: Coordination with donors is being strengthened through a combination of measures, including by sharing information after AFRITAC missions and enhanced communication through each AFRITAC's website. The IMF has also adopted in May 2009 streamlined and strengthened procedures for the wider dissemination of TA-related information, including its mission planning, regional TA strategies and specific TA reports (Section III.C for more detail on coordination and dissemination).

⁴ OTM was merged in May 2012 with the IMF's "Institute", forming the new Institute for Capacity Development.

- d) **Recommendation 4:** All AFRITACs, the SCs as well as the center coordinators, resident advisors, the TA departments, and OTM must do some strategic thinking about how to strengthen TA sustainability. Among other things, this will involve providing more follow up and financing to support the implementation of recommendations resulting from TA. During its fieldwork, the evaluation team came across several cases where government officials said that while they agreed with and wished to implement the TA recommendations, the necessary funds were not available.

Response: This recommendation is being implemented through strengthened coordination with donors and other TA providers. Resident advisors, through their periodic missions to AFRITAC countries, indicate, when relevant, whether there is a need for funds to implement the recommendations such as for information technology, software and hardware, or support for undertaking surveys. Such needs are also highlighted at SC meetings. The need for follow-up TA is being disseminated to downstream TA providers through regular donor updating by AFRITACs' experts. Nevertheless, country authorities can also do more to strengthen TA sustainability by taking measures to retain and motivate skilled staff across government agencies.

- e) **Recommendation 5:** Each AFRITAC should prepare a plan to indicate how it will use a regional approach to facilitate the development of the macroeconomic tools in its areas of competence that are necessary to support regional integration and harmonization and present the plan to their SCs in 2010.

Response: This program document sets out how AFW2 would support regional integration and harmonization (see Section II for more details). AFW2 will report progress in these areas to the SC to facilitate coordination with other TA providers.

- f) **Recommendation 6:** By the end of the Financial Year (FY2010)⁵ OTM should prepare a manual that codifies the organization, management and administrative procedures for the RTACs.

Response: This work is in progress after being put on hold to wait for all RTACs to migrate to the new framework instrument for external financing. The IMF's Institute for Capacity Development (ICD) is working on a manual, which is expected to be finalized in early 2013.

- g) **Recommendation 7:** As part of the next RTAC review, OTM should prepare a Ten-year vision for RTACs that outlines the strategic implications for the IMF.

Response: This recommendation has not been followed up. ICD is currently working on formulating a broader capacity development strategy. Further, the 2013 mid-term evaluation of three RTACs (AFRITAC West, AFRITAC East, CAPTAC-DR) will also provide be an opportunity to take stock of the RTAC.

⁵ The IMF's financial year runs from May 1 to April 30.

- h) **Recommendation 8:** By the end of 2009 the AFRITACs and OTM should develop formal action plans, identifying the necessary resources and monitorable benchmarks to implement the accepted evaluation recommendations and report the implementation status to the SCs in FY2010 and FY2011.

Response: Progress on the implementation of the recommendations of the evaluation is being reported at the AFRITACs SCs.

B. Evaluation Sub criteria and Weights used in the 2009 Evaluation

DAC Criteria and Weights	Indicative Evaluation Questions	Sub criteria and Weights
<p>Relevance (30%)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Are AFRITACs meeting the priority needs of member countries, especially given the changing conditions and new challenges in the region? • Is there strong country ownership of AFRITACs activities? • Are AFRITACs activities appropriately focused in terms of subject areas, taking into account IMF expertise, the priority needs of the beneficiary countries, HQ activities, and the work of other development partners? 	<p>The evaluation will begin with an overview of quantitative and qualitative data on AFRITACs activities (TA and training) since its inception. This will include an assessment of whether the TA and training delivered were relevant in terms of (a) priorities identified in the Program Document; (b) the needs of the member countries and the region; and (c) whether it was appropriately coordinated with other stakeholders.</p> <p>Ratings and weights will be:</p> <p>(i) Consistency with the program document and government priorities (60%): Particular attention to the link between AFRITACs TA and training and the macroeconomic reform and capacity-development programs formulated by ministries of finance, central banks and statistical agencies, regional organizations, and other recipients of AFRITACs TA and training.</p> <p>(ii) Coordination with development partners (20%): Whether there has been sufficient effort, including outreach, to coordinate with development partners.</p> <p>(iii) Consistency with IMF headquarters' activities (20%): The extent to which AFRITACs TA and training are integrated with TA, surveillance, and lending activities of IMF HQ; evidence of consistency could be examined by drawing on the results obtained from a review of documents and interviews with staff of area and TA departments and IMF resident representatives.</p>

DAC Criteria and Weights	Indicative Evaluation Questions	Sub criteria and Weights
Efficiency (22%)	<ul style="list-style-type: none"> Are AFRITACs delivering activities efficiently while ensuring the quality and timeliness of expert input (including management and backstopping by IMF headquarters-based staff)? 	<p>The mid-term evaluation will consider issues of efficiency, including management and use of resources and the extent to which locational efficiencies have been achieved, i.e., the cost benefits of being based in the region.</p> <p>Ratings and weights will be:</p> <p>(i) Process and implementation efficiency (40%): Covering such factors as internal IMF management of AFRITACs activities, appropriate selection of counterpart/ workshop participants, and the quality and timeliness of management and backstopping of AFRITACs TA and training by HQ staff; planning for timely recruitment of qualified resident advisors; and the efficiency of planning and executing TA and training.</p> <p>(ii) Efficient use of resources (40%): Whether expenditures have been in line with annual work plans; whether AFRITACs TA and training are cost-effective compared to TA delivered by others; whether opportunities for efficiency gains are explored. Respondents to the TA and training evaluation survey may be asked to give their perceptions on the relative cost-efficiency of TA and training by AFRITACs compared to that of other TA providers, for example.</p> <p>(iii) Monitoring and reporting (20%): The degree to which AFRITACs use self-evaluation (i.e., monitoring) and better reporting to improve the efficiency and effectiveness of its activities. This involves examining AFRITACs use of TAIMS and efforts to put RBM in place.</p>
Effectiveness (28%)	<ul style="list-style-type: none"> Are AFRITACs appropriately focused on delivering outputs that contribute to the achievement of priority reforms, including assessing, to the extent possible, outcomes and impacts at topic, country, and regional level? 	<p>(i) Use of AFRITACs outputs (40%): Including assessment of the use of outputs of each topic area and whether the outputs are leading, or are likely to lead, to the outcomes identified in the Program Document; whether the TA and training have delivered outputs that contribute to achieving capacity-building reforms of the beneficiary country.</p>

DAC Criteria and Weights	Indicative Evaluation Questions	Sub criteria and Weights
	<ul style="list-style-type: none"> What is the quality and timeliness of activities undertaken and outputs produced and the reporting and monitoring of these? 	<p>(ii) Planned vs. actual achievements (30%): Actual outputs compared to the planned outcomes stated in the AFRITACs' Program Document, work programs, and other documentation. Often there will be an unfinished agenda. In such cases, evaluators may form a judgment about whether the expected outcomes are likely to be achieved.</p> <p>(iii) Significance of contribution to developing core economic functions and institution building (30%): The contribution of AFRITACs activities and outputs to the development of core economic functions and strengthening institutions in beneficiary countries. Evaluators need to carefully distinguish between <i>attribution</i> and <i>contribution</i>. While it may be true that progress was made, the progress may reflect joint efforts of AFRITACs, HQ assistance, support provided by other development partners, and a government's own initiatives. Evaluators may estimate the relative importance of AFRITACs' contributions by considering whether the results could have been achieved without AFRITACs' involvement.</p>
Sustainability (20%)	<ul style="list-style-type: none"> Have AFRITACs TA and training led to tangible and lasting results? What constraints do AFRITACs' member countries face that prevent them from taking full advantage of AFRITACs' TA and training? How can such constraints be addressed? What are the challenges and risks faced in conducting TA and training? What has been done to address these challenges and mitigate risks? 	<p>(i) Executing agency ownership and use of the outputs (75%): Whether participants and trainees use the knowledge gained in workshops and seminars on the job. Participant selection may be examined for this weighting. For example, how are TA outputs embedded in the routine business practices of the executing agencies?</p> <p>(ii) Promoting the use of regional expertise (25%): The extent to which AFRITACs has promoted the use of regional expertise, building local capacity, and contributed to sustainability in providing TA. Evaluators need to assess how effective AFRITACs have been in identifying regional expertise.</p>

C. List of Documents to be Provided by the IMF

- Program Document
- Work plans
- Annual reports
- Minutes of Steering Committee meetings
- Activity reports
- Annual budgets
- Project/mission TORs
- TA reports
- Previous evaluations of RTACs
- General information on IMF TA, RTACs, etc.

2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'ÉVALUATION

2.1 Approche et portée générale

L'évaluation de la première phase de l'AFRITAC Sud (AFS), de juin 2011 à avril 2014, a été guidée par ses termes de référence, 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'AFS et des domaines techniques.

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'AFS 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.
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 rapports de l'AFS, dont le Document-programme de l'AFS, les rapports annuels des années fiscales 2012 à 2014, le programme de travail pour l'année fiscale 2015, les procès-verbaux du Comité d'orientation, l'évaluation des AFRITAC de 2009, et d'autres informations générales liées au FMI et au Centre régional 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. Ce dernier a organisé des entretiens avec des membres de différentes équipes de pays. De plus, des interviews par téléphone ont été organisées avec le personnel du Département des finances et l'Institut pour le développement des capacités [Département des budgets] sur les systèmes de gestion financiers.
 - Une visite aux bureaux de l'AFS à Maurice pour interviewer le coordinateur 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 mener des études de cas à Maurice sur la supervision du secteur financier (réalisées conjointement avec la visite aux bureaux de l'AFS), aux Seychelles et au Zimbabwe sur la gestion des finances publiques (GFP), en Zambie sur les statistiques du secteur réel et au Swaziland sur les douanes. Outre les interviews avec le personnel des institutions homologues de l'AFS, 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 et les documents d'information et les rapports de fins 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).

- 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'AFS, du siège du FMI et du SCE.

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

Les extraits de l'évaluation sont les suivants :

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

Le calendrier suivi par l'évaluation a été/est :

1. Contrat signé : août 2014.
2. Visite au siège du FMI : septembre 2014.
3. Visite aux bureaux de l'AFS : octobre 2014.
4. Visites sur le terrain pour les études de cas : novembre 2014 (sauf pour Maurice, qui a eu lieu en octobre).
5. Présentation des conclusions initiales : janvier 2015.
6. Ébauche du rapport d'évaluation : janvier 2015.
7. Présentation au CO : avril 2015.
8. Rapport d'évaluation final : mars 2015.

2.2 Critères d'évaluation et système 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'efficience (« 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'AFS. L'accomplissement des objectifs dans le

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

cadre de ces critères a été évalué comme étant excellent (« E »), bon (« 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 la 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'AFS 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. Ceux-ci incluent :

1. Les études de cas porteraient sur différents domaines techniques dans au moins trois pays différents.
2. Trouver un équilibre entre le besoin de choisir les domaines avec la plus grande part d'AT fournie et d'accéder à une variété raisonnable de sujets, avec une préférence pour le premier élément.
3. Pour chaque domaine sélectionné, nous choisissons un pays avec une AT relativement importante reçue dans ce domaine en particulier.
4. Un mélange de pays avec des niveaux de revenus différents.
5. Au moins un pays non anglophone (les Seychelles ont été choisies, et nous avons également sélectionné un nombre extrêmement élevé de rapports d'AT sur les études documentaires de pays non anglophones).
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. Une étude de cas dans le pays hôte de l'AFS, qui est Maurice, en partie pour des raisons logistiques puisqu'elle peut être associée à la visite du Centre.

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

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

- **Gestion des finances publiques (GFP)** : cadre macro-budgétaire et comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS aux Seychelles et au Zimbabwe. Deux pays ont été sélectionnés dans le domaine de la GFP car celui-ci représente une proportion significative du budget de prestation d'AT de l'AFS. Les Seychelles et le Zimbabwe sont des environnements de prestation d'AT très différents.

- **Administration des recettes** : audit *ex post* sur les douanes au Swaziland. Les douanes au Swaziland est le domaine qui a le plus bénéficié d'AT de l'AFS jusqu'à l'année fiscale 2014. Ce pays est le plus grand bénéficiaire d'AT de l'AFS dans l'ensemble, avec parfois des résultats mitigés.
- **Statistiques du secteur réel** : comptes nationaux en Zambie. Ce pays est le deuxième bénéficiaire le plus important d'AT dans ce domaine.
- **Supervision du secteur financier** : Bâle II, Pilier 2 à Maurice, qui est le pays hôte de l'AFS. C'est aussi un exemple d'un bénéficiaire d'AT plus sophistiqué notamment dans cette région, requérant des interventions ciblées dans des domaines spécifiques.

Deux des études de cas, la GFP et les statistiques du secteur réel, ont mis en avant des projets où l'AFS a eu un engagement prolongé. Les deux autres, les douanes et la supervision du secteur financier, étaient des exemples d'interventions à plus court terme. Le Zimbabwe est un pays à faible revenu, le Swaziland et la Zambie sont des pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure et Maurice et les Seychelles sont des pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure.

Le rapport principal (Volume I) fournit des résumés des études de cas. L'annexe 4 présente plus de 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 le projet choisi en contexte. Nous avons mis en place des chaînes de résultats pour les projets afin d'identifier les réalisations attendues et les réalisations produites ou devant être produites pour les projets en cours. Nous avons appliqué les questions d'évaluation essentielles des termes de référence pour évaluer les projets par rapport aux critères du CAD. Un des objectifs clés consistait à identifier les enseignements tirés. De plus, nous avons consulté les représentants des bailleurs de fonds de l'AFS 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. Seul un rapport d'AT a été choisi pour faire l'objet d'un examen dans les activités du cadre de politique monétaire puisque les travaux dans ce domaine ont commencé il y a peu. Les projets d'étude documentaire et les ateliers sont sélectionnés pour chaque domaine thématique en prenant en considération :

- 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, mélange d'environnements contraignants et difficiles dans l'évaluation du portefeuille),
- préférence pour les projets finis,
- pour les ateliers, le lien avec les activités d'AT.

Les rapports et ateliers d'AT suivants ont été revus :

1. **GFP. Rapports de l'AT** : Angola. Cadre fiscal à moyen-terme. Mars 2012, Comores. Développement du cadre budgétaire à moyen terme. Oct 2013. *Ateliers nationaux* : Seychelles. Formation à la conformité aux IPSAS, Zimbabwe. Atelier de gestion macro-budgétaire.
2. **Supervision du secteur financier. Rapports de l'AT** : Comores. Contrôle fondé sur le risque. Juin 2013 ; Lesotho. Contrôle fondé sur le risque. Mars 2013 ; Swaziland. Conformité avec les principes fondamentaux de Bâle. Mai 2013. *Séminaire régional* : supervision transfrontière. Jan 2013.
3. **Douanes. Rapports de l'AT** : Comores. Modernisation des douanes. Décembre 2013, Lesotho. Développement de l'audit *ex post*. Décembre 2013, Mozambique. Développement de l'audit *ex post*. Avril 2014. *Séminaire régional* : Facilitation des échanges commerciaux. Mars 2012.

4. **Impôts.** Botswana. *Rapports de l'AT* : Processus commerciaux des UGC. Avril 2013, Mozambique, discipline fiscale. Décembre 2013, Maurice. Discipline fiscale. Juin 2013. Séminaire régional : analyse de l'écart fiscal. Juin 2012.
5. **Statistiques du secteur réel.** Lesotho. Comptes nationaux annuels et trimestriels. Prix, Angola. Comptes nationaux et prix. Séminaire régional : Comptes nationaux. Octobre 2013.
6. **Activités du cadre de politique monétaire.** Rapports de l'AT : Mozambique. Modelage/prévision. Août 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 Enquêtes

Nous avons organisé trois enquêtes ciblées pour réunir les observations sur les projets et ateliers sélectionnés. Les enquêtes ont eu lieu sur internet. Le coordinateur du centre de l'AFS 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.

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'AFS, les opinions sur les différents aspects de l'intervention d'AT de l'AFS avec l'institution, la mise en œuvre après l'AT, l'appui à l'AFS et le suivi, les obstacles à la mise en œuvre des recommandations d'AT et l'indication des résultats d'AT. 45 réponses ont été reçues sur un total de 147 invités (31 %).

L'enquête auprès des participants du séminaire régional a traité de sujets tels que les besoins en analyse 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'AFS après l'atelier. 188 sur 578 (33 %) des personnes interrogées ont répondu.

L'enquête auprès des participants du CO a ciblé les membres du CO 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'AFS, 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 74 invités au total, 11 membres, représentant 9 pays et 7 représentants de bailleurs de fonds ont répondu (24 %).

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 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 problématiques

Implications de la GAR de l'AFS sur l'approche de l'évaluation

L'AFS fait le point sur les progrès réalisés par ses activités d'AT par le biais du cadre de la GAR. Ceux-ci se manifestent par des réalisations du cadre logique thématique par domaine thématique et par des épreuves marquantes liées sur des projets individuels prévus. Nous avons souligné plusieurs insuffisances dans notre rapport liées à la sélection d'indicateurs de réalisation et à la définition des épreuves marquantes. Par conséquent, bien que nous ayons fait référence aux épreuves marquantes lorsque nous avons évalué la performance des domaines techniques, celles-ci et les indicateurs du cadre logique thématique n'ont pas été utilisés pour évaluer la performance des programmes. Au lieu de cela, pour les études de cas, nous avons créé des chaînes de résultats *ex post* pour déterminer les réalisations qui auraient été anticipées et la performance basée sur l'AT par rapport à celles-ci. Pour les études documentaires, nous avons appliqué, selon le même principe, des indicateurs de réalisations implicites pour pouvoir effectuer une évaluation.

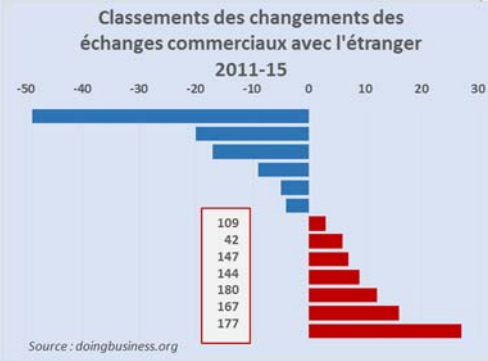
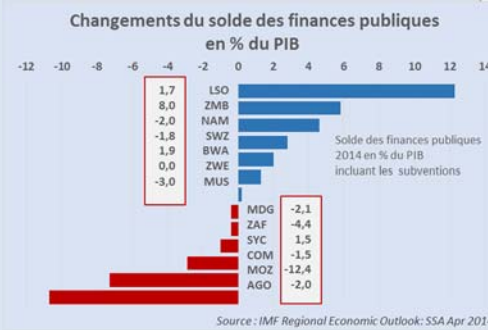
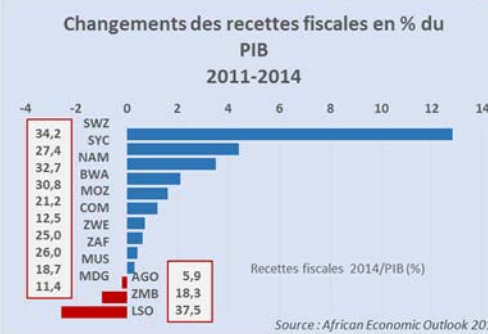
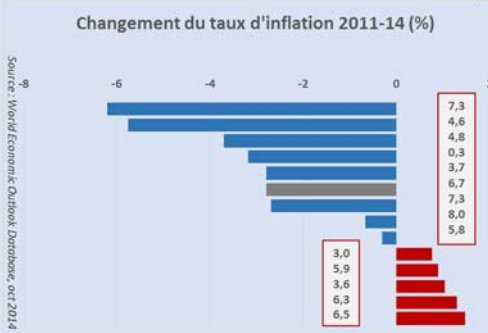
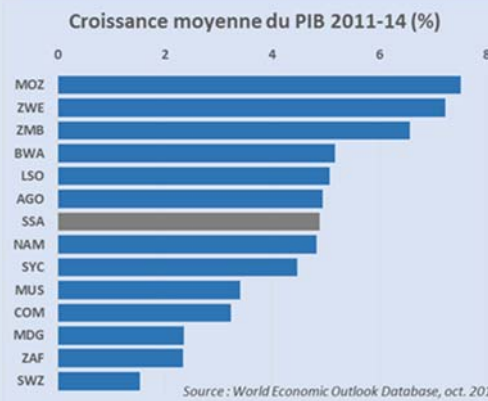
Éviter le risque d'inclination à l'optimisme

Comme le requièrent les termes de référence, nos évaluations et conclusions se sont appuyées sur au moins deux sources d'information lorsque que nous avons évalué les questions d'évaluation essentielle clés. De plus, un grand éventail de parties prenantes, allant au-delà des bénéficiaires d'AT et du personnel du FMI, et incluant des bailleurs de fonds et des autres prestataires d'AT ont été consultés pour qu'ils expriment leurs opinions sur des sujets pertinents. Nous nous sommes aussi reportés aux évaluations d'autres CRAT pour nous assurer que l'évaluation relative des critères du CAD étaient comparables et que les différences étaient justifiées. Enfin, nous avons mené un examen interne par des pairs sur notre rapport d'évaluation pour nous assurer que les évaluations et notes étaient solides.

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 résultats directs par rapport à la définition de ceux-ci. Les résultats indirects, qui sont orientés sur la mise en œuvre, ont été notés dans le cadre des réalisations.

3. RESULTATS MACROECONOMIQUES DES PAYS MEMBRES DE L'AFS



Durant la période à l'examen, les pays membres de l'AFS ont connu une forte croissance, généralement en phase avec la moyenne de l'Afrique subsaharienne de presque 5 %. Le développement du secteur des services, l'infrastructure et de bonnes récoltes ont contribué à cette croissance. En particulier, les investissements liés aux industries extractives ont largement contribué à la croissance des pays très performants comme l'Angola, le Botswana, le Mozambique et la Zambie. La croissance à deux chiffres du Zimbabwe en décembre 2011 a chuté les années suivantes tandis que le Swaziland a souffert de faibles investissements et de mauvaises récoltes sur cette période. À son tour, l'Afrique du Sud a été exposée à la crise financière de 2007/8 et a connu des limites structurelles (comme les prix de l'électricité).

L'inflation a baissé dans tous les pays membres de l'AFS, avec seulement trois dépassant la moyenne l'Afrique subsaharienne de 6,7 % en 2014. Les prix des denrées alimentaires plus faibles et généralement stables pour ce qui est de l'énergie ont contribué à limiter l'augmentation des prix. L'inflation a bénéficié de politiques monétaires saines, la plupart se basant sur des objectifs en matière d'inflation sauf pour trois pays qui fixent leur monnaie sur le rand. Une plus grande inflation dans certains pays membres était principalement due aux pressions externes et à la dévaluation. L'Afrique du Sud et le Lesotho ont enregistré les augmentations les plus élevées (de 1,4 % et 1,6 % respectivement), bien que l'inflation reste à des niveaux raisonnables.

Au cours de la dernière décennie, les recettes fiscales ont augmenté dans toute l'Afrique subsaharienne, bien que les niveaux demeurent bas par rapport aux normes internationales. Les recettes publiques au Lesotho et au Swaziland et, dans une certaine mesure, en Namibie dépendent largement des taxes d'importation de l'Union douanière d'Afrique australe, ce qui entraîne une instabilité des sources de revenus publics. Pour ce qui est de ce dernier aspect, la perception de l'impôt a augmenté fortement à la suite de réformes élargissant et approfondissant les sources de revenus, afin de maintenir la compétitivité et l'équité.

Alors qu'ils se relèvent de la crise financière, de nombreux pays membres ont amélioré leurs soldes des finances publiques. Ils ont réussi à limiter la croissance des dépenses tout en augmentant leurs recettes. Puisque dans certains pays les sources de revenus sont instables, les mesures portant sur le changement des soldes des finances publiques (comme ceux montrés à gauche) devraient être traitées avec prudence puisqu'elles dépendent de l'année de référence utilisée.

Le Botswana est passé d'un déficit à deux chiffres à un quasi-équilibre. D'autres pays, comme l'Angola et la Zambie ont connu une détérioration en raison de politiques fiscales expansionnistes. Dans certains cas, cette politique a permis de financer des investissements en infrastructures qui faisaient cruellement défaut. D'autres pays ont augmenté leurs dépenses ordinaires (comme les salaires au Mozambique). Un autre pays très performant, les Seychelles, a adopté une nouvelle loi sur la gestion des finances publiques en 2012/2013.

Les classements pour le commerce transfrontalier se sont améliorés pour un certain nombre de pays comme le Mozambique (qui a appliqué le système de guichet unique) ou le Botswana (qui est en train de mettre en place des inspections basées sur le risque). Maurice occupe la 17^e place dans le classement du commerce transfrontalier, alors que l'Afrique du Sud a gagné presque 50 places depuis 2011. D'autres pays membres ont vu leur classement relatif se détériorer, entre autres, en raison d'un rythme de réforme plus rapide ailleurs.

4. ÉTUDES DE CAS

4.1 Seychelles et Zimbabwe. Mise en œuvre du cadre macro-budgétaire et de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS

Le tableau ci-dessous montre le portefeuille d'activités d'AT de la GFP dans les pays membres pour remettre les études de cas en contexte.

Tableau : activités de la GFP dans les pays membres								
	Diagnostic	Stratégie de la réforme de la GFP	GFP juridique et réglementaire	Cadre budgétaire et macro-budgétaire à moyen terme	Contrôles de trésorerie et de dépenses plus efficaces	Procédures de contrôle interne améliorées	Publication exhaustive, en temps voulu et précise des documents comptables et financiers	Total
AGO		✓		✓				2
BWA				✓	✓	✓	✓	4
COM		✓		✓	✓	✓		4
LSO		✓	✓	✓	✓			4
MUS			✓	✓				2
MOZ		✓		✓	✓	✓		4
NAM			✓	✓		✓		3
SYC			✓	✓	✓	✓	✓	5
ZAF				✓				1
SWZ			✓	✓	✓		✓	4
ZMB		✓		✓		✓		3
ZWE				✓			✓	2
Total		45	5	12	6	6	4	38

Contexte et activité de l'AFS

Cette étude de cas se concentre sur deux sous-thèmes : le cadre budgétaire à moyen terme et l'appui à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS dans deux pays membres de l'AFS, les Seychelles et le Zimbabwe.

Le Zimbabwe sort lentement de la période de crise économique marquée par une inflation galopante et une isolation générale du soutien des bailleurs de fonds pendant laquelle le régime des sanctions a gravement réduit les contacts et l'appui des agences multilatérales et bilatérales. Cette période a été marquée par une érosion massive des systèmes de gestion du secteur public et des capacités techniques internes pour une GFP efficace, notamment par le départ du personnel qualifié, la régression dans l'établissement de rapports financiers publics et la dégradation du système d'information de gestion intégrée du gouvernement du Zimbabwe (IFMIS) pendant plusieurs années. L'appui au cadre macro-budgétaire est le résultat d'une mission de 2012 à l'initiative du Département des finances publiques, qui a établi un cadre pour prévoir des mesures de réforme et renforcer la GFP. Une partie importante de l'appui de l'AFS apportée au Zimbabwe a concerné le cadre budgétaire à moyen terme et le cadre juridique et réglementaire de la GFP. Bien que par le passé (jusqu'au milieu des années 90), le Zimbabwe a fait preuve d'une bonne capacité dans ce domaine, celle-ci s'est considérablement délitée en raison de l'affaiblissement des systèmes existants et du départ de membres du personnel clés aux niveaux technique et professionnel.

Les Seychelles ont traversé une crise fiscale en 2008 qui a provoqué un changement de gouvernement et un engagement fort pour mettre en place des réformes et soutenir une GFP améliorée. Toutefois, ce changement vers une approche plus positive a été lancé sur des bases relativement faibles en termes de procédures budgétaire et de capacité d'institutions. L'appui de l'AFS au cadre macro-budgétaire est plus récent et a été motivé en grande mesure par les objectifs fixés par les étapes marquantes macro-budgétaires dans le programme du mécanisme élargi de crédit (MEDC) du FMI. Jusqu'à présent, les activités de l'AFS se sont limitées à deux missions, dont l'une d'entre elles a fourni une formation basique en outils et gestion macro-budgétaires. Même si elles ont commencé avec une base technique faible dans le domaine macro-budgétaire, les Seychelles sont assez bien dotées en personnel professionnel au sein de l'équipe pertinente du ministère des Finances, du Commerce et de l'Investissement.

Chaînes de résultats

Le tableau ci-dessous fournit deux chaînes de résultats illustratives, une pour le domaine macro-budgétaire et l'autre pour la comptabilité et la conformité aux IPSAS. Pour les deux pays, la structure générale pour chaque domaine est semblable.

Mise en œuvre du cadre macro-budgétaire			
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact
<p>Seychelles : 1 mission et 1 formation</p> <p>Zimbabwe : 6 missions dont 2 formations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapports d'AT sur les réglementations, la législation et les directives. ▪ Manuels. ▪ Présentations des ateliers. 	<p>Un système fiable et institutionnalisé pour établir une stratégie macro-budgétaire à moyen terme.</p>	<p>La prévisibilité du budget améliorée et la durabilité mènent à une prestation de service public améliorée.</p>
<p>Risques/Hypothèses</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui politique pour faire démarrer le processus budgétaire sur de bonnes bases techniques. ▪ Capacité à recruter, former et à retenir le personnel professionnel dans l'unité macro-budgétaire du ministère des Finances. ▪ Systèmes informatiques, réformes dans les domaines de GFP complémentaires. 			
Établissement des rapports sur la mise en œuvre d'une comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS			
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact
<p>Seychelles : 2 missions dont une formation.</p> <p>Zimbabwe : 2 missions dont une formation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse de l'écart par rapport aux IPSAS. ▪ Plan de mise en œuvre de la conformité. 	<p>Comptabilité publique conforme à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et système d'établissement de rapports mis en œuvre.</p>	<p>Établissement de rapports financiers et comptables fiables, ce qui améliore la notation du crédit souverain et conduit à des investissements accrus.</p>
<p>Risques/Hypothèses</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Appui politique pour une transparence accrue en comptabilité publique. ▪ Agences gouvernementales en mesure de mettre totalement en œuvre le plan d'observation aux IPSAS. ▪ Systèmes informatiques, réformes dans les domaines de GFP complémentaires. 			

Dans les deux domaines techniques et pays, la logique d'intervention sous-jacente de l'appui de l'AFS est la même : l'AFS fournit une AT pour établir des méthodologies techniques et un plan de mise en œuvre échelonné pour le processus de réforme. Les réalisations et l'impact dépendent essentiellement de la volonté et de la capacité des pays et agences respectifs à mettre en œuvre et à structurer pleinement les propositions de réforme technique convenues.

Intrants et activités

Au Zimbabwe : depuis 2011, l'AFS a fourni une AT essentiellement au cadre réglementaire et juridique de la GFP, au cadre budgétaire à moyen terme, à la comptabilité et à l'établissement de rapports dans le domaine fiscal. En particulier, le projet de règlement financier et les révisions menées sur la loi sur la GFP ont été mis au point avec l'aide du Département des finances publiques et de l'AFS. Les réglementations financières ont été adoptées par le Gouvernement en 2012. Pour ce qui est de la comptabilité et de l'établissement des rapports dans le domaine fiscal, la mission de diagnostic de l'AFS de mars 2014 a mis au point des directives pour renforcer le cadre de l'établissement des rapports dans le domaine fiscal au Zimbabwe (adopté en septembre 2014). L'appui pour passer à l'adoption et à la mise en œuvre de la conformité avec la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et à l'établissement de rapports n'en est qu'à ses débuts et consiste, jusque-là, en une analyse des lacunes par rapport aux exigences de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS, une stratégie et une feuille de route afin de mener une réforme et d'organiser un atelier de formation pour les représentants gouvernementaux. Six missions ont été menées à bien dans le domaine du cadre budgétaire à moyen terme entre l'année 2012 et septembre 2014. [De plus, deux missions du cadre budgétaire à moyen terme ont remédié à des problématiques de comptabilité et d'information financière. La première mission a été entreprise en novembre 2011 et la seconde en 2014.]

Depuis 2011, l'AFS a fourni un programme complet aux Seychelles, portant sur l'appui dans cinq des six éléments constitutifs du domaine de la GFP. Cela a concerné notamment la révision de la Loi des finances sur la gestion des finances publiques, les réglementations et les instructions financières, la modernisation du plan comptable, le renforcement de la gestion de trésorerie, la mise en œuvre de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et, enfin, le cadre macro-budgétaire. Entre mars 2012 et 2014, 11 missions ont été menées en comptabilité et informations financières. Deux missions du cadre budgétaire à moyen terme ont remédié, en 2014, à des problématiques de comptabilité et d'information financière.

Principaux extrants

Aux Seychelles, les principaux extrants dans les deux sous-composantes examinées dans cette étude de cas étaient : i) par rapport au domaine macro-budgétaire, deux missions de l'AFS ont été menées en 2014, la première a fourni une orientation sur les problématiques et approches par rapport au développement du cadre budgétaire à moyen terme, la deuxième mission était plus détaillée et a fourni une formation initiale sur la mise au point d'une analyse macro-budgétaire. De plus, un appui a été fourni aux statistiques macroéconomiques. Grâce à l'appui de l'AFS, les Seychelles disposent maintenant d'un cadre macro-budgétaire opérationnel qui est régulièrement actualisé, et des améliorations ont été apportées sur la base statistique pour le cadre macro-budgétaire, notamment l'élaboration des estimations trimestrielles sur le PIB, et ii) eu égard à la mise en œuvre de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS, une analyse des lacunes a été menée pour identifier les divergences entre les pratiques comptables existantes et les IPSAS, des recommandations ont été formulées sur la formation d'un groupe de travail pour la mise en œuvre des IPSAS, notamment la portée du travail du groupe, qui se réunit maintenant régulièrement.

Au Zimbabwe, l'appui de l'AFS s'est reposé sur l'analyse et les recommandations du rapport de mission du Département des finances publiques d'avril 2012 et a appuyé avec succès l'analyse de politique monétaire et de prévision pour assurer une cohérence avec le cadre macro-budgétaire multi-marchés. Le personnel de l'analyse politique monétaire et de prévision et les membres du groupe de travail macroéconomique ont été exposés à une orientation et formation plus spécialisées pour prévoir les techniques (particulièrement pour les recettes). Pour ce qui est des IPSAS, le personnel du bureau de la comptabilité générale, du bureau de l'auditeur général, du bureau du budget et des ministères responsables sélectionnés ont été familiarisés avec les principes de comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et l'établissement de rapports, et ont suivi une formation rigoureuse (qui jouit par ailleurs d'une excellente réputation) sur les problématiques survenant du passage des anciens systèmes comptables et d'informations à une conformité totale à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS. Cela n'a pas encore débouché sur une directive politique claire pour adopter une comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et le comité de mise en œuvre des IPSAS n'a pas encore été formé. Il s'agit de questions importantes auxquelles les autorités doivent répondre.

Principales réalisations

Les Seychelles ont bien progressé pour ce qui est d'atteindre des réalisations pour la conformité du cadre macro-budgétaire et de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS, même si ces deux axes de travail sont encore en cours. En conséquence, des rapports financiers de 2014 pratiquement conformes devraient être terminés. S'agissant du cadre macro-budgétaire, il faudra certainement une période continue de consolidation pour que le cadre cohérent actuel soit complètement intégré et agisse comme fondement technique d'un processus de budgétisation développé à moyen terme.

Au Zimbabwe, la conformité à la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS est toujours à un stade précoce. Aucune indication sur une politique claire pour adopter en principe cette norme n'a été formulée ni un calendrier n'a été fixé pour établir un groupe de travail et mettre en œuvre les normes IPSAS. S'il est vrai que l'adoption de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS et le respect de ces normes pourraient avoir lieu, des retards pour atteindre cet objectif pourraient être accumulés. Pour maintenir ce processus sur la bonne voie, les autorités doivent adopter un calendrier clair pour déterminer les actions à prendre comme le recommande le rapport de mission de l'AFS de 2014, notamment la création du comité de mise en œuvre des IPSAS.

Pour ce qui est du cadre macro-budgétaire, une bonne progression, tout en partant d'un niveau assez bas, a été réalisée en établissant et soutenant un cadre de cohérence macro-budgétaire. Toutefois, ce cadre requiert un complément d'élaboration important afin de devenir un outil flexible et fiable et de pouvoir examiner les options qui permettront de déterminer une politique budgétaire à moyen terme. De plus, l'appui de l'AFS lié à l'usage des statistiques pour prévoir des macro-variables principales sous-jacentes au cadre macro-budgétaire est encore à ses débuts de développement et de mise en œuvre.

Impact

L'AFS étant en fonction depuis relativement peu de temps, il est en principe trop tôt pour parvenir à des conclusions définitives sur l'impact de l'appui de l'AFS aux Seychelles et au Zimbabwe dans les domaines traités par cette étude de cas. Toutefois, il est raisonnable de penser que, pour les deux pays, l'appui de l'AFS accélère la pleine réalisation des objectifs de l'appui de l'AFS et aura à terme les effets désirés au niveau de l'impact. Aux Seychelles, le processus vers un système de GFP plus développé progresse rapidement, comme en témoignent les réalisations au niveau du cadre juridique et réglementaire, des conventions bancaires, de l'établissement de rapport comptable et budgétaire, et bénéficie d'un appui politique sans réserve. Au Zimbabwe, les incertitudes continuent de peser alors que le pays sort d'une période d'isolation, et il faudra s'attendre à des retards pour parvenir aux résultats escomptés.

Dépendances et hypothèses

Pour ce qui est de la comptabilité basée sur le principe de caisse des IPSAS, le risque majeur est lié à la capacité des autorités à mener à bien le programme de mise en œuvre convenu. Ceci requiert un engagement clair pour poursuivre la réforme ainsi que la création et l'organisation du groupe de travail pour mettre en œuvre les IPSAS. Aux Seychelles, ce processus s'est développé raisonnablement. Toutefois, au Zimbabwe, le processus stagne actuellement sans qu'il n'y ait aucune déclaration de principe sur l'adoption de l'objectif de conformité avec les IPSAS et, en conséquence, le groupe de travail de mise en œuvre n'a pas encore été établi. Dans ce cas, tous les effets bénéfiques engrangés par la formation sur les IPSAS fournie par l'AFS (que les participants ont évalué comme étant satisfaisante) pourront être atténués.

Quant à la mise au point du cadre macro-budgétaire, le risque principal qui se pose est lié à la capacité qu'auront les autorités à mener des réformes au cours de la période prévue. Aux Seychelles, les actions menées pour le cadre budgétaire à moyen terme, qui est un critère de 2014 dans le cadre du MEDC du FMI, sont en concurrence avec les tâches habituelles du service responsable du ministère des Finances. Il a été estimé qu'il aurait été plus approprié de fixer l'étape marquante pour 2015. Il existe un risque de porter atteinte à la qualité des travaux techniques. Au Zimbabwe, le principal risque est de perdre l'élan donné par la formation initiale. Dans les deux pays, la disponibilité de personnel professionnel compétent pour travailler sur le cadre macro-budgétaire est meilleure que dans la plupart des pays de la région, où le recrutement et la fidélité du personnel formé adéquatement pour le cadre macro-budgétaire constituent généralement un problème critique.

Évaluation reposant sur les critères du CAD

L'évaluation suivante se base sur la portée limitée des domaines spécifiques de l'étude de cas dans deux sous-composantes du domaine technique de la GFP.

Pertinence

- Dans les deux pays et pour les deux sous-domaines, les interventions de l'AFS sont clairement en phase avec le Document-programme de l'AFS et avec les priorités établies dans les stratégies de la GFP du pays.
- L'AFS répond aux besoins prioritaires des pays. Toutefois, plusieurs problèmes se sont posés quant au calendrier fixé pour les processus de réforme et à la validité des étapes importantes. Il a été suggéré qu'un rythme trop rapide de réforme nuit à la qualité de mise en œuvre ou crée des conflits avec d'autres initiatives de réforme. Tel est le cas, par exemple, de l'organisation du cadre macro-budgétaire et de la budgétisation basée sur le programme (soutenue par la Banque mondiale) aux Seychelles.
- Il y a eu une bonne complémentarité avec les autres bailleurs de fonds dans les deux pays. Toutefois, pour parvenir à cela aux Seychelles, il a fallu s'en remettre pratiquement exclusivement au FMI/l'AFS, dans le but explicite de mettre fin aux conflits entre les conseils donnés auparavant par différents bailleurs de fonds (par exemple, pour ce qui est de l'approche à l'audit interne). Au Zimbabwe, la complémentarité a été en grande partie le fruit des différents types d'appui fournis par les principaux bailleurs de fonds (FMI, Banque mondiale, PNUD, BAFD et DfID), avec une faible coordination avec le Gouvernement du Zimbabwe. La prochaine mise en place d'un fonds de soutien par plusieurs bailleurs de fonds, le ZIMREF, sera l'occasion de mettre plus consciemment en place une approche coordonnée par les principaux bailleurs de fonds.
- Aux Seychelles, il y a eu une véritable appropriation des réformes soutenues par l'AFS, dont la mise en œuvre a été menée directement par le ministre des Finances et le Secrétaire principal. Au Zimbabwe, l'engagement est également solide mais a été affaibli dans un certain degré par une mauvaise communication constante au sein des institutions et entre elles dans le domaine de la GFP. Au Zimbabwe également, la formation macro-budgétaire fournie par l'AFS est perçue comme étant peu adaptée aux besoins des participants. Il a été dit en particulier (par un groupe de participants du groupe de travail macro-économique interrogé pendant l'évaluation) que le programme de formation était trop chargé, ce qui a obligé à diviser les participants en groupes. Par conséquent, les participants individuels n'ont pu étudier qu'un nombre limité de thèmes traités dans la formation.
- L'AFS dispose d'un atout particulier dans les domaines revus et peut soutenir l'AT et les formations au niveau national avec des possibilités de formation externe de haute qualité (par exemple, l'élaboration du cadre macro-budgétaire, le PC, la rédaction de réglementations financières et la conformité aux IPSAS).

Efficacité

Réalisations

- L'AFS ayant été opérationnel pendant une courte période de temps, il est encore trop tôt pour juger raisonnablement les résultats au niveau des réalisations dans les domaines de sous-thèmes examinés, bien que dans certains domaines des progrès considérables aient été réalisés comme nous l'avons indiqué ci-dessus. Toutefois, il y a lieu de penser que, d'une façon générale, l'AT fourni soutiendra fortement les réalisations énumérées qui ont été atteintes dans les deux pays et deux domaines des sous-thèmes. Toutefois, les délais établis pour produire les réalisations seront plus longs que prévu. Cela est particulièrement vrai pour le Zimbabwe, où une instabilité politique et institutionnelle continue provoquera probablement des retards.
- L'AFS n'a déployé que des efforts limités pour apporter un appui supplémentaire, pourtant nécessaire, sous la forme d'une AT et d'une formation plus détaillées fournies par d'autres bailleurs de fonds. Si davantage d'efforts étaient déployés dans ce domaine, d'importantes améliorations pourraient être faites pour parvenir, dans les délais, aux réalisations escomptées. Aux Seychelles, cela se reflète en partie par la décision consciente des autorités de se concentrer sur le FMI et l'AFS en ce qui concerne la GFP, en écartant les autres bailleurs de fonds. Au Zimbabwe, cela se traduit par un retard pour atteindre une normalisation complète de la relation entre le FMI et le Gouvernement. L'arrivée récente du représentant résident du FMI permettra probablement de réaliser une amélioration importante dans ce domaine.

Extrants

- En général, l'obtention d'extrants par l'AT et la formation de l'AFS a été conforme aux documents d'information de la mission. Toutefois, dans un certain nombre de cas, les termes de référence pour les missions ont été trop ambitieux, entraînant une réalisation seulement partielle des extrants. Des visites sur le terrain ont détecté, par exemple, des travaux incomplets sur les réglementations financières des Seychelles, qui ont seulement pu traiter des chapitres sélectionnés. On a également décelé des effets adverses sur la formation macro-budgétaire au Zimbabwe, où, faute de temps, il a été impossible de terminer de façon satisfaisante un programme trop ambitieux.

Efficiences

- L'étude de cas n'a pas, en général, essayé d'évaluer les questions d'évaluation essentielles liées à l'efficacité. Toutefois, des questions émergent des difficultés rencontrées dans la réalisation d'une transition sans heurts depuis les conseils de l'AT à la mise en œuvre par les autorités gouvernementales : là où des retards ont été accumulés dans la mise en œuvre de la réforme, notamment après des sessions de formation intenses, tous les avantages de la formation pourraient ne pas être mis à profit, puisque le contenu de la formation est oublié et le personnel formé est transféré vers d'autres fonctions. Le risque est réel pour ce qui est de la formation sur les IPSAS au Zimbabwe, qui pourrait être négativement affectée par les retards accumulés pour parvenir à une confirmation décisionnelle sur les objectifs des IPSAS et pour établir le groupe de travail requis de mise en œuvre des IPSAS.

Durabilité

Il est en général trop tôt pour évaluer la durabilité des réformes soutenues par l'AFS et revues dans l'étude de cas. Reflétant les risques majeurs identifiés ci-dessus, les résultats finaux seront vraisemblablement fortement influencés par la capacité et l'engagement des gouvernements respectifs à mener les réformes convenues. Aux Seychelles, les perspectives d'un tel engagement sont actuellement très bonnes avec de grandes attentes quant à la mise en œuvre des réformes durables. Au Zimbabwe, une instabilité politique et institutionnelle constante pourrait provoquer des retards et même faire reculer certains domaines de réforme.

Impact

Aux Seychelles, on peut raisonnablement affirmer que les améliorations qui ont été atteintes en macrogestion dans la période de 2011 (baisse de la relation dette/PIB, diminution des déséquilibres budgétaires) ont été positivement influencées par le programme extrêmement actif de soutien fourni par l'AFS. Toutefois, dans le cadre de l'évaluation de l'impact, il convient d'examiner tous les domaines d'appui de l'AFS (et non uniquement les thèmes spécifiques traités dans cette étude de cas). Dans le cadre de la GFP, les améliorations des données budgétaires contribueraient à susciter une plus grande confiance parmi le public concernant la fiabilité et la transparence des comptes du gouvernement avec des implications positives pour le climat d'investissement et le développement national.

Au Zimbabwe, le programme de l'AFS vient en appui aux aspects fondamentaux d'une gestion financière publique stable, notamment pour les systèmes de publication des données comptables et financières. L'appui de l'AFS a joué un rôle fondamental pour relancer un système d'analyse macro-budgétaire qui est une condition préalable pour la stabilisation future du processus budgétaire et de l'économie nationale.

Principales conclusions

- L'appui de l'AFS à la GFP aux Seychelles et au Zimbabwe dans les domaines examinés a été en phase avec le programme de l'AFS.
- Le cadre général utilisé par l'AFS pour définir les domaines d'appui et les thèmes de chaque domaine, comme indiqué dans le cadre logique de l'AFS, a permis de bien mettre l'accent sur les domaines techniques soutenus par l'AFS.
- L'appui de l'AFS est particulièrement apprécié dans les deux pays et fourni systématiquement un travail de haut niveau.
- La principale difficulté pour concrétiser l'appui de l'AFS est de réaliser une transition fluide entre les recommandations de réforme (découlant de l'AT) qui sont convenues par les autorités et les processus de mise en œuvre requis pour les appliquer. La situation a été plus favorable aux Seychelles qu'au Zimbabwe, où les circonstances sont plus difficiles.

- L'appui de l'AFS présente inévitablement des lacunes en termes de durée de missions (étant donné le nombre de pays dans la région et de domaines de sous-thèmes d'appui), et cela s'est reflété dans certaines missions qui n'ont pas réussi à honorer leurs objectifs ou qui ont fourni une formation de fin de missions trop courte pour avoir un effet durable et profond.
- Un recours plus régulier aux experts à court terme de l'AFS pour venir en appui à la mise en place de l'accompagnement professionnel pourrait permettre de mieux atteindre les résultats et de façon opportune au niveau des réalisations en renforçant le lien entre les conseils sur les politiques et la mise en œuvre des réformes.
- Il y a eu un bon degré de complémentarité entre l'appui de l'AFS et celui fourni par d'autres bailleurs de fonds.

Recommandations techniques

1. L'AFS devrait envisager de limiter le nombre total de missions entreprises par son personnel professionnel pour permettre de se concentrer sur un nombre plus limité de missions qui dureront plus longtemps, particulièrement dans les pays mettant en œuvre de multiples projets.
2. L'AFS devrait considérer d'avoir plus fréquemment recours aux experts à court terme afin d'encadrer le processus de transition essentiel entre les recommandations de réformes et la mise en œuvre, et de fournir un appui à la formation plus approfondi et prolongé dans le temps.
3. L'AFS, en collaboration avec le bureau local du FMI lorsque cela est faisable, devrait s'impliquer plus activement avec d'autres bailleurs de fonds afin d'essayer d'identifier une AT supplémentaire et un appui à la formation pour faciliter l'adoption et la mise en œuvre de réformes liées à la GFP convenues. Les prestataires d'AT représentés dans le CO de l'AFS devraient soutenir plus activement cet effort, en partageant, par exemple, les informations sur leurs travaux avec le Centre.

4.2 Zambie : comptes nationaux

Contexte et activité de l'AFS

La Zambie dispose d'un système de statistiques décentralisé. Le Bureau central des statistiques (*Central Statistics Office*) se charge des comptes nationaux, des prix, des principaux recensements économiques et sociaux, et des enquêtes. La Bank of Zambia se charge de la balance des paiements et des statistiques monétaires, et le ministère des Finances des statistiques financières du gouvernement. Les statistiques dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'exploitation minière et la main-d'œuvre incombent au ministère responsable pertinent.

D'autres bailleurs de fonds ont aidé le gouvernement à mettre au point une stratégie pour créer à partir du groupe d'agences responsables, actuellement mal coordonnées, un système statistique national intégré et un nouveau projet de loi sur les statistiques. L'objectif serait de donner les moyens à une nouvelle agence nationale des statistiques pour coordonner les statistiques de la Zambie afin de recueillir des données se basant sur « un cadre bien planifié et coordonné ». Une stratégie pour élaborer un système de gestion des informations national intégré a aussi été mise au point. Les deux stratégies et le projet de loi ont été finalisés en 2014 après de nombreuses années d'examen et d'échanges.

Lorsque les travaux des statistiques du secteur réel de l'AFS ont été lancés en 2011, le classement statistique de l'Afrique australe était très bas pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire : le classement moyen était de 38 par rapport à un classement de 56 pour les pays à faible revenu et revenu intermédiaire. Les insuffisances par rapport aux comptes nationaux et aux prix ont contribué largement à ce mauvais classement. La demande pour les missions d'AT du FMI sur les comptes nationaux a été élevée. Les bailleurs de fonds multilatéraux et nationaux étaient unanimes sur la nécessité d'améliorer la capacité du Bureau central des statistiques à recueillir des comptes nationaux conformes aux normes internationales afin de créer un meilleur environnement de politique macroéconomique dans la région.

Un rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) de 2005 du FMI a révélé que « les ressources pour la compilation des comptes nationaux avait atteint un niveau risqué et critique ». Parallèlement, un cadre d'évaluation de la qualité des données (CEOD) avait décrit que les comptes nationaux se basaient sur des « données et années de base dépassés ». En novembre 2011, une mission de diagnostic des statistiques du secteur réel de l'AFS en Zambie a révélé que, pendant six ans, les comptes se basaient encore sur l'année de base de 1994 et a découvert des insuffisances considérables en matière de respect des normes internationales. Il a été convenu, conjointement avec les autorités, d'élaborer un programme d'AT pour traiter de ces questions sur la période allant de 2011 à 2016.

L'objectif premier du projet était d'améliorer la capacité du Bureau central des statistiques à compiler des comptes nationaux annuels et trimestriels, ainsi que d'améliorer la conformité de son travail avec les normes internationales.

Chaîne de résultats

Compilation et diffusion des comptes nationaux

Intrants/Activités

7 missions prévues entre novembre 2011 et avril 2015 (10 semaines de conseillers résidents). 5 fournies, les autres devant être ajoutées début 2015.

Extrants

Rapports détaillés d'AT et contenus techniques. Présentations d'atelier.

Réalisations

Comptes nationaux revus et référencés par rapport à 2010 et couvrant 1994-2013, conformes au Système de comptabilité nationale 2008. Autres travaux en cours.

Impact

Une meilleure politique macro-budgétaire a permis à l'économie de croître et de diminuer la pauvreté.

Risques/Hypothèses

- Disponibilité de : personnel formé ; données d'activités économiques fiables et actuelles ; données trimestrielles sur les prix fiables, exhaustives et actuelles ; appui spécialisé au sein du Bureau central des statistiques.
- Plus grand nombre d'indicateurs commerciaux à court-terme.

Intrants et activités

Sept missions étaient planifiées pour la période de prestation d'AT examinée : d'octobre 2011 à avril 2015. Une a été reportée à la demande des autorités, cinq ont été fournies impliquant 10 semaines de mission avec des conseillers résidents et la mission finale est prévue pour début 2015. Une visite au Bureau des statistiques de Lesotho s'est concentrée sur la validation des données du recensement économique, deux membres du personnel des comptes nationaux y ont participé. De plus, la Zambie a reçu 32 jours-personnes de séminaires et d'ateliers formels.

Principaux extrants

Des recommandations détaillées pour mener d'autres actions (comme convenu durant la mission) et des matériaux techniques ont été fournis au Bureau central des statistiques juste après chaque mission. Les rapports d'AT portant sur trois missions ont été diffusés et deux sont en cours de finalisation. Pour chaque séminaire ou atelier, des CD contenant toutes les conférences, exercices et solutions ont été distribués aux participants.

Principales réalisations

Des estimations de comptes nationaux révisés et référencés sur 2010, couvrant la période allant de 1994 à 2013, ont été publiées par le Bureau central des statistiques en mars 2014. Ils ont été compilés en utilisant des informations structurelles actualisées suivant le SCN 2008, la norme internationale actuelle. Les estimations révisées de l'économie zambienne étaient sensiblement différentes par rapport aux anciennes estimations, avec l'économie générale estimée comme étant 25 % supérieure à ce qui avait été calculé auparavant pour 2010. D'importants changements ont également été révélés ;

l'exploitation minière ainsi que le commerce de gros et de détail étaient respectivement 340 % et 60 % plus importants, les activités d'agriculture, financières et d'assurance étaient environ 40 % plus faibles qu'on ne l'avait pensé initialement.

« La compilation et diffusion continues des comptes nationaux annuels et trimestriels conformément aux normes internationales » est en cours de réalisation. Une description revue des sources et méthodes utilisées pour les estimations revues du PIB a été terminée en août 2014 et, à la suite de cette révision, les métadonnées du SGDD seront présentées au FMI début 2015. Des estimations révisées du PIB pour 2011, 2012 et 2013, basées sur les résultats de l'enquête annuelle sur les entreprises pour 2011-2013, seront publiées début 2015. Des comptes trimestriels expérimentaux pour le secteur commercial et les activités du secteur public sont prévues pour 2016.

Impact

Des comptes nationaux plus fiables reflètent plus précisément la performance économique actuelle. Ils fournissent une base plus solide pour prendre des décisions économiques aux niveaux du secteur public et privé. Enfin, ils devraient déboucher sur une attribution des ressources plus efficace et une meilleure performance économique.

Dépendances et hypothèses

- Disponibilité du personnel compétent pour les comptes nationaux
- Disponibilité des données relatives à l'activité économique annuelles fiables et actuelles provenant :
 - des enquêtes sur les entreprises, et/ou
 - de sources administratives (par exemple, la TVA, les statistiques des finances publiques et les déclarations d'impôts sur le revenu)
- Disponibilité des données trimestrielles de prix actuelles, globales et semestrielles (l'étendue accrue de la couverture des prix est essentielle puisque l'utilisation de l'IPC seul pour abaisser les estimations de volume « représente une faiblesse majeure dans le processus d'estimation de prix constant », selon le CEQD du FMI de janvier 2005).
- Poursuite de l'élaboration des indicateurs économiques à court terme.
- Disponibilité de l'appui spécialisé adéquat dans le Bureau central des statistiques (planification, informatique, gestion de la base de données, analyses des séries temporelles, classification, etc.).

Évaluation reposant sur les critères du CAD

Pertinence

L'AT sur les comptes nationaux et les prix de l'AFS à la Zambie est pertinente et bien ciblée, répondant à une nécessité urgente.

Le DSRP de la Zambie a recommandé un examen des comptes nationaux et des statistiques de l'IPC en notant que l'amélioration de ces statistiques devrait renforcer la capacité du gouvernement à surveiller la performance macroéconomique et à améliorer l'élaboration de politique. Les comptes nationaux de la Zambie étaient compilés en utilisant le SCN 1968, une norme internationale caduque. L'utilisation d'une année de base de référence obsolète (1994) et dépassée, de données sources de mauvaise qualité et une forte dépendance à l'IPC pour préparer les estimations des prix actuels remet encore davantage en cause la fiabilité des comptes. Les statistiques de prix se limitaient à un IPC qui utilisait une période de base obsolète. Pour de meilleurs comptes nationaux et des analyses de prix dûment renseignées, d'autres indices de prix étaient nécessaires comme l'indice des prix à la production et les indices de prix à l'exportation et l'importation.

À la suite d'une mission de diagnostic en novembre 2011, un programme d'AT a été adapté aux besoins de la Zambie. Les travaux ont été bien échelonnés, avec une attention initiale sur la production de données de recensement économique fiables et actuelles, une condition préalable pour le changement de l'année de base des comptes nationaux. Les travaux ultérieurs auront pour objectif d'établir des comptes annuels en cours et, plus tard, des comptes trimestriels. L'année de base de l'IPC a été changée et les travaux sur les prix se concentrent actuellement sur l'extension de la portée des données disponibles.

Bien que le programme de l'AFS soit en phase avec les objectifs annoncés du gouvernement, l'implication du pays avec le CO a été limitée. Les limitations de ressources au sein du Bureau central des statistiques ont engendré des demandes de reports d'AT dans les projets des comptes nationaux et des prix.

La direction du Bureau central des statistiques et le personnel directement impliqué avec l'AT ont considéré que l'AFS disposait d'un avantage comparatif clair dans la prestation de conseils techniques des statistiques du secteur réel. Les avantages apportés par l'AFS ont compris sa faculté d'adaptation aux besoins spécifiques, la nature fortement interactive de la formation fournie, l'accès aux informations des pairs de la région, l'accès du FMI à des experts techniques hautement qualifiés et la connexion étroite avec le siège du FMI.

D'autres bailleurs de fonds disposent d'un avantage comparatif complémentaire dans des domaines d'assistance technique comme les réformes institutionnelles et l'infrastructure. Dans le domaine de la réforme institutionnelle en Zambie, les progressions réalisées dans le domaine des statistiques a été très lent. Sans une incitation externe, il est peu probable que le rythme de changement s'améliorera considérablement. Dans la mesure où il s'agit d'un problème politique, l'AFS pourrait être impuissant pour influencer directement le changement. Toutefois, l'AFS et le siège du FMI pourront être en mesure d'encourager une réforme plus rapide.

Efficacité

Réalisations

Avec l'aide de l'AFS, en mars 2014, le Bureau central des statistiques a publié des comptes nationaux révisés et référencés sur 2010, couvrant la période allant de 1994 à 2014. Les nouvelles estimations ont été compilées conformément à la norme internationale actuelle (SCN 2008) et aux informations structurelles actuelles (en particulier les données à nouveau référencées du recensement économique 2011-12, l'enquête du secteur informel non agricole de 2013, l'enquête après récolte de 2009-10 et l'enquête sur le suivi des conditions de vie de 2010).

L'AFS a aidé la finalisation du recensement économique 2011-12. La compilation a inclus un mélange d'échantillons et recensement avec une énumération exhaustive des grandes entreprises et un échantillon des entreprises avec un chiffre d'affaires de moins de 250 000 millions de kwacha. Certains problèmes sont apparus pour ce qui est de la fiabilité de certaines données signalées et également avec le registre commercial (l'étape d'inscription du recensement a été faite en 2007 et a été actualisée en 2011), ce qui a donné lieu à une couverture insuffisante. L'assistance technique de l'AFS a permis au Bureau central des statistiques de renforcer considérablement la fiabilité des résultats du recensement (en corrigeant les erreurs de datage des établissements des rapports et la couverture insuffisante). Cela a eu des répercussions importantes, améliorant la qualité des estimations des comptes nationaux en nouvelle base qui dépendaient en grande mesure des données du recensement économique.

Extrants

Les participants des ateliers et séminaires de l'AFS en ont été très satisfaits. Certains ont eu des difficultés avec la nature hautement conceptuelle du SCN et ont suggéré que des sessions d'entraînement pourraient être utiles le cas échéant pour utiliser des données réelles et finaliser les comptes sélectionnés. Des formations plus longues ont aussi été suggérées pour les comptes et prix nationaux. Des commentaires favorables ont été faits sur l'utilisation d'une formation entre pairs par l'AFS. Un voyage d'étude au Lesotho lors de la validation des données de recensement économiques a été considéré opportun et instructif par les participants. Les bénéficiaires d'AT ont indiqué que le modèle de prestation d'AT de l'AFS était ouvert, flexible, extrêmement interactif et qu'il apportait une continuité. La direction du Bureau central des statistiques a signifié une grande préférence pour ce modèle. La direction a exprimé son souhait que d'autres bailleurs de fonds d'AT envisagent d'adopter cette méthode de prestation. Le personnel du Bureau central des statistiques a expliqué que deux facteurs contribuaient à la réussite de l'AT de l'AFS : la qualité et la capacité d'adaptation des conseils fournis par le conseiller résident et la portée régionale de l'AFS.

Efficiences

L'établissement des rapports de l'AT a été exhaustif, rigoureux et de bonne qualité. Le Bureau central des statistiques a exprimé avoir apprécié la grande qualité des conseils écrits et détaillés qu'il a reçu après chaque mission. Les conseils donnés ont inclus les recommandations qui ont été formulées et les accords atteints durant la mission pour les travaux ultérieurs. Il a expliqué que la qualité des conseils envoyés par écrit et le suivi réactif par e-mail du conseiller résident étaient importants dans la réussite des travaux. La finalisation de certains rapports d'AT a été reportée en raison de l'agenda très chargé du conseiller résident et des changements des dispositions de l'appui technique, mais cela n'a eu aucun effet majeur sur la prestation d'AT.

Mis à part en 2013 où trois consultants de référence sont intervenus en peu de temps, l'appui technique a bien fonctionné. Cela a permis de s'assurer que les rapports d'AT finaux provenant des différents conseillers et régions sont de haute qualité et cohérents. L'anglais est la deuxième langue pour les deux conseillers résidents en statistiques du secteur réel de l'AFS, ce qui renforce la valeur du processus de l'appui technique. L'appui technique aide également le Département des statistiques du FMI à s'assurer que les conseils donnés sont cohérents dans les différentes régions.

Durabilité

L'AT de l'AFS a également apporté une contribution significative à la durabilité des comptes nationaux en Zambie. En aidant le Bureau central des statistiques à produire des comptes nationaux nettement meilleurs et plus utiles, l'AT de l'AFS aide le Bureau central des statistiques à rompre avec le cercle vicieux faible performance/faible statut/faibles ressources dans lequel il était enfermé.

Les comptes nationaux sont l'aboutissement des travaux du système statistique national complet ; l'atténuation à l'intérieur du programme ne peut donc être suffisante. Les comptes nationaux harmonisent et intègrent les données sociales et économiques de l'agence statistique centrale et des autres institutions gouvernementales. Ils requièrent des capacités de gestion analytiques et des séries temporelles avancées pour que ces informations diverses puissent être harmonisées et intégrées dans une vision cohérente et dynamique de l'économie nationale. La réussite de cette entreprise dépend du contexte institutionnel de chaque pays. Toute insuffisance du système statistique est reflétée dans les comptes ainsi que les capacités de planification et de coordination inadéquates, les classifications incompatibles ou obsolètes, les lacunes des registres commerciaux, les structures juridiques inadéquates pour le partage des données administratives, l'indisponibilité des données clés, l'absence des capacités de gestion des données, etc.

Il est évident qu'un changement est nécessaire. Actuellement, environ 25 % des postes professionnels du Bureau central des statistiques sont à pourvoir du fait que le recrutement est gelé. Cela a eu un impact sur la vitesse avec laquelle les comptes nationaux, les prix, les registres commerciaux et les domaines de compilation de données sources ont pu mettre en œuvre les plans de travail liés à l'AT de l'AFS. Les ressources budgétisées à l'origine en 2014 pour la mise au point de l'IPP ont été perdues lorsque le budget du Bureau central des statistiques a été amputé. En attendant l'attribution des ressources supplémentaires et la création d'une unité séparée, l'IPP demeure la responsabilité du domaine de l'IPC. Le gel a également un effet sur le recrutement et la fidélité du personnel compétent dans les domaines clés. Les statistiques demeurent une activité relativement peu prioritaire mais certains signes encourageants indiquent le début d'une nouvelle ère pour les statistiques en Zambie.

Une nouvelle loi sur les statistiques devrait être présentée devant le parlement début 2015. Après quatre années de préparation, une stratégie nationale pour le développement des statistiques a été approuvée par le ministère des Finances et a été publiée en août 2014. La stratégie nationale pour le développement des statistiques cherche à mieux intégrer les statistiques nationales qui sont actuellement faiblement coordonnées puisque de nombreux ministères sont responsables du recueil des données clés. La nouvelle loi a été rédigée propose la création d'une agence des statistiques de la Zambie (ZamStats) et elle cherche à lui donner les moyens à de gérer les fonctions envisagées dans le cadre de la stratégie nationale pour le développement des statistiques.

La durabilité à long terme du système statistique national et, par ricochet, des comptes nationaux de l'AFS dépendra du niveau de financement du gouvernement et de l'appui au Bureau central des statistiques et à la fonction des statistiques dans d'autres agences. En dépit de l'appui du ministre des Finances, la stratégie nationale pour le développement des statistiques est confrontée à des obstacles comme l'opposition de certains services de la bureaucratie, le cynisme de certaines partenaires au développement et, à la suite du décès du Président, aux doutes surgissant de la situation politique actuelle. L'influence et l'encouragement conjoints du FMI, de l'AFS et des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux clés pourraient aider la Zambie à passer à un nouveau système statistique national et à encourager le gouvernement à fournir des ressources plus appropriées pour les statistiques.

Impact

Les estimations de comptes nationaux réévaluées et plus fiables qui ont été récemment publiées devraient déboucher sur une meilleure politique macro-économique, contribuant ainsi à améliorer la croissance économique et à réduire la pauvreté. Une disponibilité en cours et opportune des comptes nationaux annuels et trimestriels devraient améliorer encore davantage la politique macro-économique et encourager une politique régionale et industrielle plus réactive et performante, contribuant ainsi à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

Principales conclusions

1. Les comptes nationaux de l'AFS et les prix de l'AT sont pertinents, adaptés, très interactifs et apportent une continuité.
2. Les séminaires sur les ateliers de l'AFS et la formation entre pairs ont été très appréciés par les participants.
3. Actuellement, environ 25 % des postes professionnels du Bureau central des statistiques sont à pourvoir et le recrutement est gelé.
4. Les bénéficiaires d'AT ont indiqué que le modèle de prestation d'AT de l'AFS était ouvert, flexible, extrêmement interactif et qu'il apportait une continuité. Le personnel du Bureau central des statistiques a expliqué que deux facteurs contribuaient à la réussite de l'AT de l'AFS : la qualité et la capacité d'adaptation de la formation et des conseils fournis par le conseiller résident et la portée régionale de l'AFS.
5. Le Bureau central des statistiques devra augmenter sensiblement la dotation en ressources pour les postes de niveau professionnel pour ce qui est des comptes nationaux, des prix et du registre commercial si les réalisations du projet liées à l'amélioration de la portée des statistiques de prix et à la publication continue des comptes nationaux annuels et trimestriels doivent être atteintes.
6. Il semblerait qu'il y ait une possibilité d'augmenter considérablement les gains de productivité en traitant les questions « annexes » au sein du Bureau central des statistiques comme l'attribution des ressources, la culture et la planification de gestion, etc. Étant donné l'impact qu'ont ces questions sur l'efficacité de leurs travaux d'AT, il serait peut-être bon que l'AFS envisage la façon de traiter ces questions de la meilleure manière qui soit.
7. Les risques associés à la pérennité de ce projet sont essentiellement systémiques. Bien que l'AT de l'AFS apporte une contribution importante à l'aspect statistique et macro-économique de ces questions systémiques, cette aide n'est et ne peut être suffisante. Pour traiter ce problème, il faudra faire appel à l'effort coopératif du gouvernement et de tous les bailleurs de fonds externes. L'appui actif du FMI aux efforts actuels des autres bailleurs de fonds pour aider la réforme du gouvernement sur les statistiques en Zambie est essentiel pour que ce projet soit véritablement durable.

Recommandations techniques

1. Le FMI et l'AFS fournissent un appui actif aux efforts actuels déployés par les autres bailleurs de fonds pour aider la réforme du gouvernement sur les statistiques en Zambie en actualisant la loi dépassée sur les statistiques et le recensement de 1964 et en menant une réforme institutionnelle pour créer un système statistique national.
2. Le FMI et l'AFS devraient faire davantage pression, le cas échéant, sur le ministère des Finances et sur le bureau des statistiques central pertinents pour obtenir, de toute urgence, des ressources adéquates, des postes professionnels pour ce qui est des comptes nationaux, des prix et un registre commercial et statistique.

4.3 Swaziland : audit *ex post*

Contexte et activité de l'AFS

La SRA (Autorités des recettes du Swaziland) est une agence semi-autonome qui se charge des recouvrements des recettes au nom du Gouvernement du Swaziland. Elle est opérationnelle depuis janvier 2011, assumant les responsabilités des départements précédents sur les impôts sur le revenu, les douanes et l'accise. Elle opère par le biais de deux départements : les impôts intérieurs et les douanes. Comme il s'agit d'une institution jeune, la SRA a de nombreux besoins. En août 2013, le diagnostic de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a souligné la nécessité d'un renforcement considérable dans tous les domaines d'opération, autres que la direction et la communication. Il a été jugé que les ressources humaines avaient besoin d'une attention considérable.

L'AFS apporte son appui à la SRA pour ce qui est des douanes et des impôts, le premier domaine en partenariat avec le siège du FMI et le Fonds fiduciaire spécialisé sur la politique et l'administration fiscales. Entre les années fiscales 2012 et 2014, le Swaziland a reçu 19 semaines-personnes d'AT de l'AFS, devenant ainsi le plus grand bénéficiaire d'AT dans ce domaine. Au début des opérations de la SRA, l'engagement d'autres prestataires d'AT était limité, et l'équipe douanière de l'AFS a fourni une AT dans plusieurs domaines. Depuis, l'attention s'est restreinte. Pendant l'année fiscale 2012, à la suite d'un diagnostic (1 semaine-personne), l'AFS a fourni un appui pour renforcer la fonctionnalité informatique du SYDONIA++ (2 semaines-personne) et a aussi appuyé la création d'une équipe de gestion de risque en lui fournissant des conseils sur l'utilisation du SYDONIA (1 semaine-personne). L'AFS a aussi fourni des conseils à la fonction de formation de la SRA sur la modification du programme (2 semaines-personne) et a établi une unité d'audit *ex post*. Pendant l'année fiscale 2013, un suivi d'AT a été fourni sur l'audit *ex post* (2 semaines-personne) ainsi qu'un renforcement des capacités de l'équipe de gestion de risque (1 semaine-personne). L'activité de l'année fiscale 2014 a impliqué une aide pour mettre en place le paramètre de risques du SYDONIA (1 semaine-personne) et pour décrire les principaux processus de déclaration des chargements (4 semaines-personne). Par conséquent, pendant trois ans, le domaine de gestion de risque a fourni une certaine constance, l'AFS a fourni un appui à plus court terme dans plusieurs domaines. Ces trois différents domaines ont été essentiellement abordés sur la demande de la SRA.

L'audit *ex post* a été choisi comme exemple d'une AT sur les douanes à court terme puisqu'il s'agissait d'une des premières interventions, avec la première mission ayant eu lieu en avril/mai 2012 et la deuxième et dernière AT fournie en novembre 2012.

Chaîne de résultats

Mettre au point une fonction d'audit *ex post*

Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact
2 missions de 2 semaines par expert à court-terme.	<ul style="list-style-type: none"> Plan d'action pour mettre au point des activités d'audit <i>ex post</i> clés. Modèles choisis pour les formulaires. Contrôle de la progression et action supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre du plan d'action. Une fonction d'audit <i>ex post</i> efficace qui débouche sur des audits efficaces axés sur le risque. 	Temps de chargement réduit et conformité accrue facilitent les échanges commerciaux et contribuent à la croissance économique.
		Risques/Hypothèses	
		<ul style="list-style-type: none"> Gestion de la priorité d'engagement/stratégique. Disponibilité du personnel. Coopération d'autres fonctions. 	

Intrants et activités

Pendant une mission de deux semaines en avril/mai 2012, l'expert à court terme de l'AFS a réalisé une étude sur le département tout juste créé de l'audit *ex post* et a fourni un plan d'action détaillé pour assurer son bon fonctionnement. Dans une mission de suivi de deux semaines en novembre 2012, l'expert à court terme a examiné les progrès réalisés (qui étaient limités) et a proposé d'autres actions. Ensuite, la direction de la SRA a demandé à l'expert à court terme de s'engager dans une activité différente (description de processus). Il n'y a eu aucune activité de renforcement des activités, par le biais d'une formation par exemple, dans le cadre de l'AT.

Principaux extrants

Le principal extrant du projet est le rapport d'AT qui a été produit pendant la première mission. Celui-ci a mis en avant des besoins en matière de renforcement dans plusieurs domaines, notamment la législation, le mandat de l'unité, le processus de planification et d'établissement des rapports, les ressources humaines et informatiques, la capacité technique, la coopération et la coordination avec les autres unités, les outils opérationnels, dont le manuel de l'audit, les outils d'évaluation des risques et les dossiers d'audit. Des modèles pour certains formulaires ont aussi été fournis. Un plan d'amélioration d'audit *ex post* de deux ans a été présenté. La deuxième mission a évalué la mise en œuvre des recommandations antérieures et a estimé que les progrès réalisés avaient été limités. Les domaines de priorité nécessitant une certaine attention ont été soulignés dans un plan d'action à court terme. De plus, le rapport d'AT a fourni des conseils plus détaillés sur les modèles pour les plans annuels et trimestriels de l'unité, les indicateurs de mesure de performance et la base de données sur les risques.

Principales réalisations

Les principales réalisations du projet devraient être une fonction d'audit *ex post* efficace qui prenne en charge les audits axés sur le risque, qui soit intégrée à la gestion de risque de la SRA et au processus de partage des informations, et qui atteigne les objectifs de performance, notamment par rapport aux audits finalisés, à l'efficacité en termes du temps consacré, au nombre d'audits menés et à la création de recettes. Au fil du temps, les douanes de la SRA devraient augmenter la part d'audits *ex post*.

Impact

L'impact d'une fonction d'audit *ex post* efficace devrait inclure des coûts réduits pour les échanges commerciaux du secteur privé, à la fois par rapport au temps consacré mais aussi aux coûts administratifs, et des coûts plus faibles pour le recouvrement des recettes. Cela contribuerait à augmenter les échanges commerciaux et à renforcer la performance économique.

Dépendances et hypothèses

Les principaux risques et hypothèses pour un projet comme celui à l'examen seraient :

- Engagement de la direction à l'unité et ses objectifs et la doter correctement de ressources.
- Disponibilité du personnel adéquat et leur capacité à prendre en charge efficacement leurs tâches.
- Coopération et coordination efficaces dans toute l'organisation, notamment pour partager les informations basées sur le risque.
- Efficacité d'autres fonctions de l'administration douanière, notamment celles liées à la collecte de renseignements et à la conformité des règles et réglementations.

Évaluation reposant sur les critères du CAD

Pertinence

Le passage à l'audit *ex post* est un indicateur de réalisation clé pour les douanes dans le cadre de la gestion axée sur les résultats de l'AFS. L'AT a vu le jour à la suite d'une mission d'évaluation des besoins d'AT en août 2011 menée par le conseiller résident, qui a identifié plusieurs domaines où l'AFS pourrait apporter son aide. Bien que le rapport de l'OMD n'ait pas mis directement en lumière l'audit *ex post* autrement qu'en fonction de ses besoins de formation, la nécessité de passer à une performance davantage axée sur les risques a été soulignée. Néanmoins, une action ultérieure de la direction de la SRA et les réalisations limitées jusqu'à présent ont révélé qu'il ne s'agissait pas d'un domaine prioritaire (à moins que la direction de la SRA n'ait changé d'avis). L'équipe de l'audit *ex post* est actuellement en partie engagée dans le partenariat avec le Service des recettes de l'Afrique du Sud pour déterminer les partenaires commerciaux privilégiés de la SRA. La SRA s'engage avec d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale qui a ensuite fourni une AT à l'audit *ex post*. Peu de preuves indiquent que l'AFS coordonne ses travaux activement avec d'autres bailleurs de fonds.

Efficacité

Réalisations

Le principal avantage de l'AFS, selon les membres du personnel de l'audit *ex post*, est de les avoir sensibilisés sur le rôle et les activités appropriés de l'audit *ex post*. Certaines recommandations, comme l'approche normalisée aux audits, ont été mises en œuvre, mais seulement partiellement. Toutefois, la majorité des recommandations pour un plan d'amélioration de l'audit *ex post* sur deux ans doit être encore mise en œuvre (la plupart ayant été identifiées dans la mission de suivi de novembre 2012). L'ensemble du personnel n'a pas encore été recruté, les membres du personnel sont déviés vers d'autres activités, il n'y a aucune approche fondée sur le risque, le comité chargé de l'application et de la vérification qui avait été recommandé ne s'est jamais réuni et a été remplacé par un autre comité avec un mandat et des plans d'audit différents qui même si produits n'ont pas été satisfaits. Cela reflète les décisions des autorités.

Extrants

Le rapport de l'AT et ses recommandations étaient de très bonne qualité et étaient adaptées à une jeune institution telle que la SRA. Aucun atelier n'a été organisé mais ceux-ci n'auraient eu de sens que dans le cadre d'efforts de renforcement des capacités à moyen ou long terme dans l'audit *ex post*.

Efficiences

Nous pensons que des efforts soutenus sont nécessaires, et sur une période prolongée, pour développer avec succès ces nouvelles fonctions. Les deux missions d'intrants étaient inadéquates pour répondre à cet objectif. Il faudrait suivre la mise en œuvre des conseils de l'AT et des actions correctives menées au cas où elles seraient reportées ou elles n'auraient pas lieu. Dans ce cas, la direction de la SRA a revu les priorités de l'activité de l'AFS et ses propres objectifs. L'absence d'un suivi en découlant a contribué à ce que des réalisations limitées soient atteintes. Aucune AT dans ce domaine n'est envisagée pour l'année fiscale 2015. Dans tous les cas, elle ne saurait vraisemblablement réussir si l'équipe de l'audit *ex post* ne dispose des ressources suffisantes et si elle n'est pas ciblée.

Durabilité

La SRA dispose désormais d'une unité de SRA opérationnelle, qui est mieux informée sur son rôle et sur la façon de mener ses activités. Toutefois, sa capacité de mise en œuvre est limitée. Il faudra une AT plus importante après que la direction de la SRA donne la primauté à ce domaine pour accroître l'efficacité à partir de laquelle la durabilité peut être intégrée.

Impact

Les performances actuelles de l'audit *ex post* ne permettront probablement qu'une très faible contribution vers l'impact souhaité.

Principales conclusions

1. La mise au point d'une fonction d'audit *ex post* efficace est un objectif clé pour l'AFS, et la SRA l'a placée parmi ses premières priorités.
2. L'AFS a réalisé une intervention importante à une étape naissante et critique de la SRA et du développement de l'audit *ex post*.
3. Le personnel de l'audit *ex post* reconnaît que l'AFS a sensibilisé sur la fonction et la portée des activités de l'audit *ex post*.
4. Jusqu'à présent, les mises en œuvre des recommandations ont été très limitées. De nombreuses insuffisances identifiées dans la première mission et celle de suivi datant d'il y a plus de deux ans persistent encore.
5. Le projet souligne la difficulté du modèle de l'AFS à équilibrer la nécessité de répondre aux demandes avec l'aboutissement à des réalisations significatives.

Recommandations techniques

1. Le risque de détournements vers des activités multiples à court terme pourrait être réduit par un engagement plus actif et explicite avec le bénéficiaire à l'étape de conception du projet pour s'accorder sur : les réalisations concrètes ciblées, les intrants de l'AFS prévus avec une période définie, et sur la nécessité de parvenir à des réalisations.
2. Notamment pour ce qui est des interventions à court terme, davantage d'efforts sont nécessaires pour superviser l'application des conseils. L'absence de suivi devrait être consignée et signalée dans le cadre du système d'information de la GAR.

4.4 Maurice : Bâle II, Pilier 2

Contexte et activité de l'AFS

Maurice dispose d'un des systèmes bancaires les plus développés de la région. Le secteur bancaire est important par rapport à l'économie nationale (les actifs représentent 280 % du PIB). Il y a une forte présence des banques sous contrôle étranger (51 % des actifs). Les deux plus grandes banques nationales et deux banques étrangères représentent 85 % des actifs nationaux et 70 % des actifs bancaires totaux. Les autorités ont actualisé systématiquement le cadre de supervision et réglementaire du secteur poursuivant l'objectif du pays de créer un secteur financier leader au niveau international et régional.

L'engagement d'AT de l'AFS était adapté, satisfaisant les besoins ciblés de la Banque de Maurice. Pendant l'année fiscale 2013, une mission conjointe du siège et des conseillers résidents de l'AFS a revu le plan d'action de la Banque de Maurice pour mettre en œuvre les réglementations prévues par Bâle III pour ce qui est de la disposition de capitaux et a fourni des commentaires préliminaires sur les réglementations d'habilitation. Pendant l'année fiscale 2014, une mission conjointe d'une semaine du conseiller résident et de l'expert à court terme a revu, entre autres, les directives de la Banque de Maurice sur les collèges de formation en supervision et a organisé un atelier sur ce sujet. La nécessité d'AT sur le cadre de résolution de crises a été identifiée et sera fournie pendant l'année fiscale 2015 en partenariat avec le siège. De plus, la mission sur la mise en œuvre du pilier 2 de Bâle II a été entreprise.

Cette dernière AT a été sélectionnée comme exemple d'une intervention relativement plus ciblée pour un bénéficiaire d'AT plus sophistiqué.

Chaîne de résultats

Renforcement du processus SREP/PIEAFP			
Intrants/Activités	Extrants	Réalisations	Impact
Une mission d'une semaine, conseiller résident + expert à court terme.	Rapport avec des recommandations sur les directives de la Banque de Maurice et le SREP. Atelier pour les banquiers et superviseurs.	Gestion de risque renforcée et adéquation des fonds propres dans les banques ; supervision consolidée du secteur bancaire.	Secteur bancaire et économie plus résilients aux chocs financiers et performance économique améliorée.
Risques/Hypothèses			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacité de la banque à mettre en œuvre les PIEAFP et accès aux ressources pour satisfaire tout autre besoin en capital supplémentaire. ▪ Capacité des superviseurs bancaires à comprendre le PIEAFP et à s'impliquer efficacement avec les banques. 			

Intrants et activités

Une mission d'une semaine en mars 2014, avec un conseiller résident et un expert à court terme. Les activités ont compris un examen des directives du processus interne d'évaluation de l'adéquation des fonds propres (PIEAFP) et du processus de surveillance et d'évaluation prudentielle (SREP), des processus de supervision de la Banque de Maurice, des rapports types des PIEAFP/SREP, des réunions avec les banquiers et un atelier pour les superviseurs (l'atelier a été prévu au départ pour intégrer les banquiers également).

Principaux extrants

Le principal extrant de l'AT a été un rapport qui a fourni des conseils afin de mieux prévoir l'adéquation interne des fonds propres répondant ainsi aux exigences des rapports PIEAFP devant être présentés aux banques. De plus, un atelier a donné des directives aux superviseurs sur la façon d'évaluer les rapports du PIEAFP. Le SREP de la Banque de Maurice a été revu et des directives ont été données sur la façon de le renforcer dans des domaines ciblés.

Principales réalisations

Une réalisation intermédiaire pour le projet serait la publication de directives revues du PIEAFP aux banques et des directives du SREP actualisées conformes aux normes internationales. La réalisation ultime serait que la position de capital des banques soit plus alignée à leurs risques et qu'il y ait une supervision plus efficace des positions de capital des banques.

Impact

L'impact ciblé serait de parvenir à un secteur bancaire plus résilient, efficient et efficace qui peut supporter les chocs, tout en contribuant à de meilleures performances économiques.

Dépendances et hypothèses

Les deux principaux risques/hypothèses liés aux réalisations ont trait à la mise en œuvre des directives :

- Capacité des banques à évaluer et à gérer efficacement les risques et à attribuer de façon adéquate le capital pour faire face à ces risques conformément aux directives. Dans les cas où cela peut exiger la mobilisation de capitaux supplémentaires, la disponibilité de tels capitaux est une condition importante.
- Capacité des superviseurs à évaluer efficacement les risques dans les institutions supervisées et à formuler les recommandations idoines pour remédier à toute lacune conformément aux directives du PIEAFP.

Évaluation reposant sur les critères du CAD

Pertinence

L'AT figure dans le domaine d'intervention de l'application de Bâle II pour les activités de supervision du secteur financier de l'AFS. Il s'agissait d'une activité ciblée en réponse à la demande de la Banque de Maurice. Elle était aussi alignée sur la priorité visant à améliorer la gestion de risque et à renforcer le capital de la banque comme identifié dans le PESF de Maurice de 2007. Elle a été fournie dans des délais raisonnables : six mois entre la demande et la prestation. L'expert à court terme était un ancien employé de la Bank of England/FSA, avec des compétences appropriées pour le niveau de développement de Maurice.

Efficacité

Réalisations

Les réalisations intermédiaires que l'on attendait du projet ont été atteintes dans l'ensemble. Des directives révisées des SREP/PIEAFP intégrant une proportion significative des suggestions de l'AFS ont fait l'objet de consultations avec l'industrie et ont été publiées. L'actualisation du manuel de supervision de la Banque de Maurice est en cours et intègre les suggestions de l'AFS. Bien que la sensibilisation aux problématiques se soit améliorée auprès des superviseurs, aucune mise en œuvre pour le renforcement des capacités des superviseurs ou banquiers n'a eu lieu. Nous sommes conscients que les petites banques en particulier peuvent ne pas disposer des capacités pour revoir efficacement leur processus d'évaluation de risque interne et adopter des actions correctives, qui est un des objectifs clés du PIEAFP. De plus, la qualité des rapports soumis est souvent médiocre. En outre, il semblerait nécessaire de renforcer les capacités des superviseurs de la Banque de Maurice afin de revoir efficacement la présentation du PIEAFP et de recommander une action appropriée.

Extrants

Les participants de la Banque de Maurice ont jugé l'atelier, qui a été prolongé sur demande de ceux-ci, comme étant très utile. Les suggestions sur l'amélioration des directives étaient pertinentes, quoique génériques. La Banque de Maurice a été satisfaite dans l'ensemble par la qualité des conseils.

Efficience

L'AT a été fournie dans une mission et de nombreux résultats ont été atteints durant cette période. Toutefois, nous pensons (et les bénéficiaires d'AT en conviennent) qu'une AT plus importante a été garantie pour fournir un appui concret aux superviseurs dans ce domaine. C'est ce qui s'est passé, par exemple, pour l'AT sur les PIEAFP/SREP en Zambie. La mission a recommandé des superviseurs communs de suivi et des ateliers industriels pour appuyer une mise en œuvre efficace des directives révisées mais ceux-ci n'ont pas été organisés.

Durabilité

Étant donné les compétences essentielles de relativement haut niveau des superviseurs de la Banque de Maurice et des ressources mises à disposition de l'institution, les résultats de l'AT devraient perdurer.

Impact

La contribution à l'impact sera atteinte lorsque la mise en œuvre des directives révisées sera efficace. Cela aura certainement lieu avec le temps, bien qu'un suivi plus proactif de l'appui de l'AFS permettrait un impact plus rapide et efficace.

Principales conclusions

1. L'AT de l'AFS a été bien accueillie par la Banque de Maurice. L'institution la considère comme faisant partie d'un partenariat précieux entre elle-même et le FMI.
2. La Banque de Maurice a perçu les commentaires de l'AT de l'AFS sur les directives du SREP comme étant pertinents et de grande qualité.
3. La Banque de Maurice apprécie la capacité de l'AFS à mettre à profit les connaissances internationales spécialisées de très grande qualité.
4. La Banque de Maurice aurait aimé disposer d'un appui plus long, par exemple une AT plus concrète pour mettre en œuvre les directives.
5. Les parties prenantes prennent en compte le renforcement de certains besoins en matière de capacité de la Banque de Maurice et de certaines banques afin de pouvoir mettre en œuvre efficacement les directives.

Recommandations techniques

1. L'élaboration de projets d'AT individuels avec des réalisations explicitement ciblées pourrait permettre à l'AFS d'identifier plus efficacement les risques et hypothèses et de mieux concevoir ainsi les projets pour qu'ils aboutissent à de telles réalisations.

5. EXTRAITS DU CADRE LOGIQUE DE L'AFS

Réalisations ⁶	Indicateurs vérifiables année fiscale 2016
Objectif du programme de l'AFS : cadres macro-politiques améliorés pour encourager la croissance durable et réduire la pauvreté	
Objectif technique de la GFP : rapprocher les systèmes de GFP des pays membres des pratiques et normes internationales acceptées, renforcer les capacités de GFP et promouvoir l'harmonisation régionale dans ce domaine	
1. Stratégie de réforme de la GFP et plans d'action mis au point	<ul style="list-style-type: none"> Un nombre croissant de pays se sont approprié une stratégie globale de réforme de la GFP (devant couvrir tous les pays).
2. Cadre juridique et réglementaire de la GFP actualisé	<ul style="list-style-type: none"> Six pays au moins ont mis à jour leur cadre juridique et réglementaire de gestion des finances publiques. (Comores, Lesotho, Maurice, Seychelles, Swaziland et Zimbabwe).
3. Cadres budgétaires et macro-budgétaires mis en œuvre à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs améliorés de dépenses publiques et de responsabilité financière pour l'organisation du processus budgétaire (#11) pour au moins 12 pays (Angola, Botswana, Comores, Lesotho, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Zambie et Zimbabwe).
4. Un engagement, une gestion de la trésorerie et des dépenses publiques plus efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Indicateur amélioré de dépenses publiques et de responsabilité financière pour la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses (#16) pour au moins six pays (Botswana, Comores, Lesotho, Mozambique et Namibie).
5. Procédures de contrôle interne améliorées	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs améliorés de dépenses publiques et de responsabilité financière pour les contrôles des états de paie (#18) et contrôles des dépenses non salariales (#20) pour au moins 8 pays (Comores, Lesotho, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Zambie et Zimbabwe).
6. Publication exhaustive, en temps voulu et précise des documents comptables et financiers	<ul style="list-style-type: none"> Indicateurs améliorés de dépenses publiques et de responsabilité financière pour la classification du budget (#15) et les états financiers annuels (# 24 et 25) pour au moins 6 pays (Botswana, Maurice, Seychelles, Swaziland, Zambie et Zimbabwe).
7. Plus grande harmonisation régionale	<ul style="list-style-type: none"> Série d'activités de renforcement des capacités et d'étude.
Administration des recettes : renforcer les administrations fiscale et douanière des pays membres et promouvoir l'harmonisation et l'adoption de normes régionales conformes aux meilleures pratiques internationales pour faciliter les échanges commerciaux	
Douanes	
1. Augmentation des recouvrements d'impôts et de droits de douane grâce à des administrations améliorées et efficaces par rapport à leur coût ainsi qu'à une plus grande discipline fiscale	<ul style="list-style-type: none"> Hausse du ratio moyen régional non pondéré recettes fiscales/PIB. Augmentation du nombre de pays où l'administration des douanes a davantage recours à la responsabilisation et aux contrôles <i>ex post</i> plutôt qu'<i>ex-ante</i>.
2. Des structures organisationnelles plus efficaces et efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation du nombre de pays où l'administration des douanes a davantage recours à la responsabilisation et aux contrôles <i>ex post</i> plutôt qu'<i>ex-ante</i>.
3. Réduction des obstacles aux échanges et progrès de l'harmonisation régionale avec les meilleures pratiques internationales	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration du classement moyen non pondéré du Botswana, du Lesotho, de Maurice, de Madagascar, du Mozambique, de la Namibie, de l'Afrique du Sud, de la Zambie et du Zimbabwe pour l'efficacité de l'administration des douanes selon le <i>Global Enabling Trade Report</i>. Amélioration pour l'Angola, les Comores, les Seychelles et le Swaziland, de l'indice moyen non pondéré des échanges transfrontières (publié dans les indicateurs « facilité à faire » de la Banque mondiale). Programme de procédures simplifiées en place pour certains partenaires.

⁶ Extraits du cadre logique du rapport annuel de l'AFS de l'année fiscale 2013. Indicateurs des opérations du cadre de politique monétaire du rapport annuel de l'année fiscale 2014.

Réalisations ⁶	Indicateurs vérifiables année fiscale 2016
Impôts	
1. Augmentation des recouvrements d'impôts et de droits de douane grâce à des administrations améliorées et efficaces par rapport à leurs coûts et à une plus grande discipline fiscale.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hausse du ratio moyen régional non pondéré recettes fiscales/PIB.
2. Des structures organisationnelles plus efficaces et efficaces	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plus grand nombre de pays avec des UGC efficaces. ▪ Plus grand nombre de pays avec des régimes simplifiés pour les petites entreprises.
3. Réduction des obstacles aux échanges et progrès de l'harmonisation régionale avec les meilleures pratiques internationales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2 ou 3 renforcement de capacités régional et événements d'harmonisation.
Supervision du secteur financier : mieux observer les normes internationales de supervision du secteur financier et promouvoir l'harmonisation régionale ainsi qu'une plus grande coopération transfrontalière entre superviseurs.	
1. Meilleure conformité avec les principes fondamentaux de Bâle pour une supervision bancaire efficace	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous les pays ont amélioré leur conformité aux Principes fondamentaux de Bâle sur la base de l'évaluation de conformité telle qu'elle figure dans les rapports du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) et/ou telle qu'elle ressort de l'évaluation par des experts indépendants lorsqu'il n'existe pas de PESF.
2. Meilleure conformité avec le cadre de norme de fonds propres de Bâle I, notamment l'obligation de la part des fonds propres des banques affectée aux risques de marché et pour certains pays à revenu intermédiaire avec le cadre de norme de fonds propres de Bâle II ou III	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous les pays vont édicter une réglementation sur la part des fonds propres des banques affectée aux risques de marché. ▪ Tous les pays vont se conformer aux normes Bâle I. ▪ La Namibie va se conformer aux normes Bâle II et Maurice va appliquer les normes Bâle III en tant que de besoin pour leurs systèmes bancaires.
3. Mise en œuvre/amélioration des cadres de supervision basés sur le risque, avec des méthodologies sur site et hors site claires et des critères d'évaluation de risque	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les Comores vont mettre en œuvre le contrôle fondé sur les risques. ▪ Les autres pays vont améliorer et rationaliser leurs cadres de contrôle fondé sur les risques.
4. Adoption d'une approche macro-prudentielle de la supervision et cadre d'évaluation du risque systémique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'Afrique du Sud, Maurice, la Zambie, le Zimbabwe et le Mozambique concevront un cadre pour une supervision macroprudentielle. ▪ Les pays [liste à établir] adopteront un cadre d'évaluation du risque systémique. ▪ Séminaire.
5. Une plus grande communication et coopération transfrontières entre les autorités de supervision de la région en tant que moyen de promouvoir la stabilité financière dans la région	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un nombre croissant de pays membres dans lesquelles des banques transfrontières sont présentes, signent des protocoles d'accord bilatéraux avec les pays des banques mères. ▪ Séminaire sur les problématiques régionales.
6. Évaluation des besoins/diagnostic	
Statistiques du secteur réel : rapprocher les pays membres de la conformité avec les normes internationales de compilation des comptes nationaux et de statistiques de prix.	
1. Compilation et diffusion des comptes nationaux annuels et trimestriels selon les normes internationales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publication des comptes nationaux annuels en temps voulu dans tous les pays, en suivant le SCN 1993 et introduction de normes méthodologiques de base du SCN 2008 dans la dernière année de référence mise à jour (Maurice, Afrique du Sud, Lesotho, Zambie, Swaziland, Mozambique) ▪ Publication des comptes nationaux trimestriels en temps voulu dans au moins 6 pays de l'AFS : Botswana (2), Lesotho, Maurice (1), Seychelles, Afrique du Sud (1), Zambie ▪ Mise à jour régulière (sur une base annuelle) de l'inventaire des sources et des méthodes de compilation pour tous les pays de l'AFS.

Réalisations ⁶	Indicateurs vérifiables année fiscale 2016
2. Plus grande précision des statistiques de prix	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise à jour régulière de l'IPC (3) CPI dans tous les pays de l'AFS. ▪ Mise à jour régulière (3)/ développement de l'IPP dans au moins quatre pays de l'AFS : Maurice (1), Afrique du Sud (1), Zambie ▪ Mise à jour régulière (sur une base annuelle) de l'inventaire des sources et des méthodes de compilation pour tous les pays de l'AFS
Formation macroéconomique : renforcer les capacités en analyse macroéconomique	
Capacité améliorée en analyse macroéconomique	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation de 8 cours sur les problématiques macroéconomiques au cours du cycle de financement et atteindre une amélioration moyenne des scores de 20 %.
Opérations du cadre de politique monétaire : améliorer le cadre de politique monétaire des pays membres, renforcer les instruments opérationnels et développer les marchés monétaires dans l'objectif de renforcer l'application de politiques monétaires et de taux de change [devant être finalisé en mars 2014]	
1. Approche cohérente à la formulation de politique monétaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Objectifs monétaires et de politiques cohérents dans 2 pays supplémentaires
2. Une bonne maîtrise du mécanisme de transmission monétaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existence d'un modèle de prévision de l'inflation crédible dans 5 pays supplémentaires
3. Instruments appropriés pour les opérations monétaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une combinaison améliorée d'instruments qui peut être utilisé pour atteindre des cibles opérationnels dans plus de 5 pays
4. Marchés monétaires primaires et secondaires plus approfondis et efficaces	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Guides appropriés pour l'opération efficace des marchés monétaires primaires et secondaires en place dans 4 pays supplémentaires

6. SCORES PONDÉRÉS DES CRITÈRES : APPROCHE DE L'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 : 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-personne prévues pour chaque domaine technique jusqu'à l'année fiscale 2014 pour les pondérations relatives.

Critères du CAD :	Pondérations 2009	Domaines techniques					AFS
		GFP	Supervision du secteur financier	Douanes	Impôts	Statistiques	Moyenne pondérée
Semaines-personne		421	161	126	143	103	954
Part par domaine technique		44 %	17 %	13 %	15 %	11 %	100 %
Pertinence	32 %	3,8	2,9	3,7	3,6	3,8	3,6
Efficacité	22 %	3,1	2,1	3,2	2,9	3,3	3,0
Réalisations	14 %	3,4	2,7	3,3	2,9	3,6	3,3
Extrants	14 %	3,7	3,7	3,7	3,6	3,7	3,7
Durabilité	18 %	3,2	2,8	3,1	2,9	2,9	3,1
Score par domaine technique		3,47	2,79	3,43	3,22	3,49	3,35
Classement		Bon	Bon	Bon	Bon	Bon	Bon

Échelle de notation

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

7. LISTE DES RÉUNIONS ET ENTRETIENS

SIÈGE DU FMI		
Département	Poste	Nom
Département des partenariats mondiaux, Institut pour le développement des capacités	Chef adjoint de division	M. Holger Floerkemeier
	Agente d'assistance technique (AT) senior	Mme Marilyn Whan-Kan
	Analyste du budget	Mme Thao Nguyen
	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	M. Michael Filippello
	Consultant	M. Robert Corker
Département Afrique	Chef de division	M. Ricardo Velloso
	Conseiller	M. Enrique Gelbard
	Directrice adjointe, Est 2	Mme Doris C. Ross
	Chef adjoint de division	M. Marshall Mills
	Chef adjoint de division	M. Mauricio Villafuerte
	Économiste senior	M. Byung Kyoong Jang
Département des finances publiques	Chef adjoint de la division, GFP II	M. Mario Falcao Pessoa
	Économiste senior (Administration des recettes)	M. Gilles Motagnat-Rentier
	Économiste senior, GFP I	M. Peter Murphy
	Conseiller AT	M. Lesley Fisher
	Conseiller AT	M. David Gentry
Département des statistiques	Directeur adjoint	M. Johannes Mueller
	Directrice adjointe	Mme Armida San José
	Chef de division	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	Mme Anne-Margret Westin
	Économiste senior, division d'AT	Mme Susan George
	Économiste, division d'AT	M. Romain Veyrone
	Agente d'AT senior, division de la Gestion des ressources	Mme Ava Ayrton
	Agente d'AT, division de la Gestion des ressources	Mme Karen Lackey
	Conseiller, division de la Gestion des ressources	M. Paul Mathieu
	Économiste, division d'AT	M. Romain Veyrone
Finances	Comptable	Mme Gaielle Latortue (téléphone)

AFRITAC SUD		
Institution	Poste	Nom
AFRITAC Sud	Coordonnateur du centre	
	Conseiller résident, Gestion des finances publiques	M. Jean-Luc Helis
	Conseiller résident, Gestion des finances publiques	M. McCarthy Phiri
	Conseiller résident, Macro-budgétaire	M. Roberto Tibana
	Conseiller résident, Administration douanière	M. Stephen Mendes
	Conseiller résident, Administration fiscale	M. Besweri Magoola Kalyebbi
	Conseiller résident, Supervision bancaire	M. Pramod Kumar Panda
	Conseiller régional, Comptes nationaux et Statistiques de prix	M. Todor Dimitrov Todorov
	Économiste	M. Dovindutt Baichoo
	Assistante administrative	Mme Diya Mungra
	Assistante administrative	Mme Padma Chiran
	Directeur de bureau	M. Yuvn Chundunsing
	Aide-comptable/adjoint administratif	Mme [] Mohit
Assistante administrative	Mme Lowtoo Jadunundon	
Institut de formation pour l'Afrique	Directeur adjoint	M. Jaromir Hurnik
Maurice		
Institution	Poste	Nom
Banque de Maurice	Deuxième sous-gouverneur	M. Issa Soormally
	Responsable de la Division de supervision sur pièces	M. Deneesh Ghurburun
	Responsable - Supervision sur site, Division sur site, Division de la supervision	M. Ramasamy Chiniah
	Responsable - Réglementation, Division des politiques et de l'octroi de licences	Mme Sudha Hurrymun
	Analyste - Réglementation, Division des politiques et de l'octroi de licences	M. Yashwantsingh Rughoobur
State Bank of Mauritius Ltd.	Administrateur général	M. Jairaj Sonoo
	Responsable de la Gestion des risques	M. Kuon Li Pak Man
	Responsable division, Finances et Affaires générales	M. Chandradev Appadoo
	Responsable, Gestion des performances basées sur les valeurs	M. Sanda Soondram
Barclays	Directeur des Finances	M. Franco Davis
Bureau du Premier ministre	Analyste/Analyste senior	M. Kamlesh Rughoonath
Ministère des finances et du développement économique	Analyste en chef	M. Mahess Rawoteea
	Analyste en chef	M. Rajesh Ancharuz
	Conseiller	M. Prakash Hurry
	Analyste/Analyste senior	Mme Nisha Kureemun
	Analyste/Analyste senior	M. Anand Moteea
	Analyste/Analyste senior	Mme Jaya Oogur
	Analyste en chef	M. Christ Paddia
	Analyste/Analyste senior	M. Vikraj Ramkelawon
	Analyste en chef	M. Kresh Seebundhun
	Analyste/Analyste senior	Mme Naima Suhootoorah
Service au programme de Maurice	Mme Deena Veerapen	
Autorité des recettes de Maurice	Directeur (département des Douanes)	M. James Lenaghan

	Chef d'équipe	M. Roshan Oree
	Chef de l'audit	M. Jeewonlall Audit
Statistiques de Maurice	Statisticienne principale	Mme Gangamah Appadu
Haut-commissariat d'Australie	Haut-commissaire	Mme Susan Coles
Délégation de l'Union européenne	Chef de projet	Mme Lalita Nosib
	Chef de projet	Mme Corinne Paya
Programme des Nations Unies pour le développement	Conseiller technique	M. Emmanuel Bor

Zambie

Institution	Poste	Nom
Bureau central des statistiques	Directeur du Recensement et des Statistiques	Dr John Kalumbi
	Directeur adjoint, Statistiques économiques et financières	M. Goodson Sinyenga
	Directeur adjoint, Statistiques économiques et financières	M. Daniel Daka
	Responsable, Comptes nationaux	M. Litia Simbangala
	Statisticien, Comptes nationaux	M. Anthony Silungwe
	Statisticienne, Comptes nationaux	Mme Nancy Kazemba
	Statisticien, Comptes nationaux	M. Mwamba Mwango
	Responsable, Statistiques de la production	M. Nkandu Kabibwa
	Statisticienne, Statistiques de la production	Mme Tisa Alese Phiri
	Responsable, Statistiques gouvernementales	M. Godwin Sishone
	Responsable, Statistiques du commerce et balance des paiements	M. Joseph Tembo
	Responsable, Statistiques des prix	M. Raymond Muyovwe
	Responsable de succursale, Statistiques du commerce extérieur	M. Peter Lungu
Ministère des Finances	Directeur adjoint, macro	M. Shilambwe Mwaanga
COMESA	Statisticien senior et chef d'unité	M. Themba Munalula
Bank of Zambia	Directeur, marchés financiers (membre du comité d'orientation)	Dr Emmanuel Mulenga Pamu
FMI	Représentant résident	M. Tobias Rasmussen
Délégation de l'Union européenne	Chef de section, économies du secteur privé et développement rural	M. Kirsi Pekuri
KFW	Responsable programme senior, gouvernance	Mme Stefanie Peters
Banque mondiale	Directeur des programmes/Économiste principal	M. Praveen Kumar
	Économiste-pays	M. Asumani Guloba
	Spécialiste senior du développement du secteur privé	M. Brian G. Mtonya
DfID	Chef d'équipe, équipe de croissance intégratrice	M. Andrew Ockenden
Consulat australien	Consul honoraire	M. Saul Radunski

Les Seychelles

Institution	Poste	Nom
Ministère des Finances	Ministre des Finances	M. Pierre Laporte
	Secrétaire principal, ministère des Finances	M. Patrick Payet
	Contrôleur général	M. Damien Thesee
	Économiste senior, prévision et analyste, ministère des Finances	M. Yannick Vel
	Auditrice interne en chef	Mme Joan Fred

Auditeur principal, bureau de l'auditeur général	M. Kaluru Bandara
Auditeur général	M. Marc Benstrong
Auditeur principal, bureau de l'auditeur général	M. Tony Miller
Analyste de bureau senior, commission de suivi de l'entreprise publique	Mme Rosalina Honareou
Analyste senior, commission de suivi de l'entreprise publique	M. Roland Marengo
Responsable, trésorerie	Mme Gretel Quatre

Zimbabwe		
Institution	Poste	Nom
Ministère des finances	Responsable de l'analyse et des services de politique fiscale	M. Eric Hamandishe
	Administrateur général, analyse politique monétaire et de prévision	M. Jonah Mushayi
	Économiste, analyse politique monétaire et de prévision	M. Kuda Mudereri
	Comptable général suppléant	M. Edwin Zvandasara
	Comptable adjoint général	M. Gift Gumbira
	Directeur PFMIS	M. Sadwa Kanyosa
	Comptable, fonds de développement national	M. Forgive Mlambo
	Comptable	M. Joyful Makura
	Comptable	M. Abednego Sibanda
	Comptable	M. Joel Matsvai
	Comptable	M. Bangidja Itayi
	Économiste	M. Chatheberth Mudhungayo
	Économiste	Mme Trisj Chiinze
	Économiste	Mme Auxillia Ndaona
	Économiste	M. Mafigo Kudakwashe
Économiste	M. Machinjike Noell	
Économiste	Mme Patience Yahobe	
FMI	Représentant résident	M. Christian Beddies
Banque mondiale	Directrice de pays	Mme Camille Nuamah
	Spécialiste du développement du secteur privé et des finances	M Crispin Mawadza
	Spécialiste senior de la gestion financière	M Daniel Domeleevo
Banque africaine de développement	Agente de programme	Mme Eyerusalem Fasika
	Spécialiste des achats	Mme Jane Mukiri
DfID	Conseiller économique	M. Phil Johnston
PNUD	Conseiller économique	M. Amarakoon Bandara
Swaziland		
Institution	Poste	Nom
Autorité des recettes du Swaziland	Commissaire général	M. Dumsani E. Masilela
	Commissaire des taxes intérieures	Mme Nompumelelo W. Dlamini
	Commissaire des douanes et de l'accise	M. I.V. Mazorodze
	Directeur des opérations douanières nationales	M. Mduduzi E. Zwane
	Cadre dirigeant, audit <i>ex post</i>	M. Samsom Mkhatswa (téléphone)
	Directrice (directrice intérimaire) UGC, taxes intérieures	Mme June Khanyile
	Directeur lutte contre la contrebande, douanes	M. Stanley Mashaba

	Directeur enquêtes, douanes	M. John Msimango
	Directeur de l'accise, douanes	M. Sifiso Nkambule
	Agente des douanes senior	Mme Fairlady Fakudze
	Agente des douanes	Mme Iris DuPlessis
	Agente des douanes	Mme Nompumeleo Nkambule
	Directrice conformité, taxes intérieures	Mme Nkosingphile Mabuza
	Directrice des opérations centrales, taxes intérieures	Mme Zethu Nxumalo
	Directrice législative	Mme Ntombifuthi Simelane
	Directeur de la politique des opérations, taxes intérieures	M. Reginald Vilakazi
	Directeur des services aux contribuables, taxes intérieures	M. Melisizwe Ginindza
	Directeur de la politique des opérations, taxes intérieures	M. Sicelo Dlamini
	Agent senior de la politique des opérations, taxes intérieures	M. Mxolisi Dlamini
	Directrice à la formation douanière	Mme Precious Nyoni
	Directeur ressources humaines	M. Tulani Mchunu
	Cadre supérieure des relations internationales	Mme Lindelwa Khumalo
Ministère des Finances	Responsable du budget (membre du comité d'orientation)	M. Bheki Bhembe
Délégation de l'Union européenne	Directrice de la coopération	Mme Elisabeth Rousset
	Économiste	Mme Nontobeko Mabuza
Botswana		
Institution	Poste	Nom
Délégation de l'Union européenne	Coopération régionale (dont la SADC)	M. Sagoh Djete
	Attachée économique	Mme Vivien Rigler