



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE DANS LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (2006-2016)

RAPPORT D'ÉVALUATION



N°140

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement
et du développement international

2019

Ce document est la synthèse d'un rapport d'évaluation établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie et des Finances et de l'Agence française de développement. Les analyses et les commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Le rapport complet est disponible en ligne sur France Diplomatie (www.diplomatie.gouv.fr) et sur le site de l'Agence française de développement (www.afd.fr/fr/les-evaluations).

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE DANS LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (2006-2016)

Évaluation réalisée par :



Lisa Chauvet
Jérôme Dendura
Marin Ferry
Marc Raffinot
Christine Rosellini



Table des matières

Introduction	6
Objectifs et champ de l'évaluation	6
Approche méthodologique	6
Chapitre 1 Présentation de l'intervention française dans le secteur de la gouvernance financière, 2006-2016	8
1.1 Changements institutionnels de l'appui à la gouvernance : du MEAE vers l'AFD et EF	8
1.2 Multiplicité des instruments et des intervenants	9
Chapitre 2 Pertinence et cohérence des appuis français à la gouvernance financière	16
2.1 Une allocation pertinente mais perfectible	16
2.2 Une articulation mitigée des instruments français, contrainte par les logiques institutionnelles des acteurs	18
2.3 En dépit d'un dispositif institutionnel peu lisible, les appuis de la France au secteur de la gouvernance financière ont été cohérents avec l'action des autres bailleurs de fonds	21
Chapitre 3 Efficacité, efficience et pérennité	22
3.1 Sans réelle coordination, des moyens et des effets limités	22
3.2 Une tendance à l'amélioration difficilement imputable aux actions françaises	23
3.3 Une efficacité plus visible lorsque les appuis français sont en synergie avec ceux des autres PTF	24
3.4 Une pérennité limitée	25
Chapitre 4 Constats et conclusions	26
Chapitre 5 Analyse prospective et recommandations	29
5.1 Un secteur spécifique, une demande hétérogène	29
5.2 Un contexte en évolution	29
5.3 Recommandations	30
Glossaire	34
Sigles et abréviations	36
Figures, encadré et tableau	38

Introduction

Objectifs et champ de l'évaluation

L'objectif principal de l'étude est d'évaluer la contribution des appuis français à l'amélioration de la gouvernance financière des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) entre 2006 et 2016. Pour cela, nous questionnons tout d'abord la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des appuis de la France sur la période. Cette étude nourrit également la réflexion en cours sur les nouvelles orientations stratégiques de la France dans ce secteur à la suite de la création d'Expertise France (EF) fin 2014 et du transfert en 2016 de la compétence de l'instruction et du financement des projets bilatéraux en matière de gouvernance du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) vers l'Agence française de développement (AFD).

Le champ de l'étude concerne des acteurs très divers par leur taille, statut et rôle et une multiplicité d'instruments qui sont :

- l'aide projet sur Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ou sur contrats de désendettement et de développement (C2D) et le cofinancement de projets d'ONG par l'AFD ;
- l'assistance technique internationale mobilisée par le MEAE, l'Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF) puis, plus tard, EF ;
- les jumelages ;
- l'aide budgétaire sectorielle (ABS) et certaines aides budgétaires globales (ABG) ;
- les bourses du gouvernement français ainsi que les autres crédits d'intervention du MEAE ;
- le financement d'initiatives régionales (Pôle de Dakar) ou multilatérales (Centre d'assistance technique du Fonds monétaire international ou AFRITAC, *Middle East Regional Technical Assistance* ou METAC, Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière ou PEFA).

Notre définition du champ couvert par la gouvernance financière est issue de l'axe 3 de la *Stratégie gouvernance de la coopération française* de 2006 du MEAE¹ : stabilité macroéconomique, gestion modernisée et transparente des finances publiques et lutte contre la corruption. Ce champ couvre des interventions relatives au renforcement des chaînes de dépenses et de recettes, des actions en soutien à la redevabilité, à la transparence et au renforcement des cadres normatifs internationaux (PEFA, Initiative pour la transparence dans les industries extractives, ou ITIE)².

Approche méthodologique


Notre démarche repose sur l'utilisation conjointe d'outils qualitatifs et quantitatifs classiques (entretiens, analyses documentaires, missions de terrain et analyses de données financières) et d'une approche plus originale prenant la forme d'analyses économétriques fondées sur des modèles d'allocation et d'efficacité de l'aide.

L'analyse qualitative des données collectées à partir d'entretiens réalisés tout au long de l'évaluation et des documents transmis par les commanditaires a permis de retracer l'historique des interventions en matière de gouvernance financière, de cerner les stratégies des acteurs et d'en reconstruire la logique d'intervention. Elle a également nourri l'analyse prospective dans la mesure où le transfert de compétence à l'AFD et la création d'EF modifient nettement l'approche française en matière de coopération et de développement dans le secteur de la gouvernance financière.

L'analyse quantitative a permis d'établir un état des lieux de l'intervention française et d'estimer un modèle pour comprendre les déterminants de l'allocation géographique de l'aide. Elle a également abouti à l'estimation d'un modèle d'efficacité de l'aide pour tenter de répondre à la question de l'attribution de certains effets à des actions spécifiques. En effet, les impacts d'une intervention dépendent de tant de facteurs externes qu'il est

1. Ce document est accessible sur le site Internet du MEAE : www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/StrategieFrMAE.pdf

2. Plus généralement, il s'agit des actions d'appui aux réformes des administrations économiques et financières, à la restauration de leur capacité mais aussi d'appui au processus d'intégration régionale.



difficile de les identifier avec des méthodes traditionnelles. Par ailleurs, le problème des marges de manœuvre des partenaires techniques et financiers (PTF) dans des contextes d'économie politique fragile renforce la difficulté d'évaluer les effets des interventions (encadré 1). Ainsi, sans permettre de trancher entièrement, les méthodes économétriques ont mis en lumière certains résultats et impacts de l'ensemble des appuis ou d'interventions plus spécifiques.

Enfin, les missions pays ont apporté à la démarche évaluative des éléments complémentaires d'analyse ainsi que des exemples complets illustrant nos premiers constats. L'accent a été mis sur le recueil des points de vue des acteurs locaux,

mais également sur les actions menées de manière autonome par les postes diplomatiques. Les missions de terrain ont été réalisées pour conforter par triangulation les résultats obtenus par ailleurs et non pour tenter une typologie de pays. Ces missions ont visé deux pays à forte concentration de l'aide française à la gouvernance financière, mais aux catégories de revenus différentes – le Burkina Faso et le Cameroun –, ainsi qu'un troisième pays – le Liban – où la France est intervenue essentiellement sous forme de jumelages financés par l'Union européenne (UE), avec toutefois la particularité d'un appui à la mise en place de l'Institut des finances.

Chapitre 1

PRÉSENTATION DE L'INTERVENTION FRANÇAISE DANS LE SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE, 2006-2016

1.1 Changements institutionnels de l'appui à la gouvernance : du MEAE vers l'AFD et EF

1.1.1 Évolution du dispositif

Le dispositif institutionnel des appuis à la gouvernance financière a connu trois grandes périodes allant de la réforme de la coopération de 1998 à son aboutissement en 2016. Durant la première période (1998-2009), la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MEAE est l'acteur central pour l'instruction, le financement, la mise en œuvre des projets ou le recrutement des experts. Le dispositif poursuit une logique de coopération classique (anciennement celle du ministère de la Coopération) : la DGCID est le principal opérateur et l'aide projet domine. Les besoins en matière de gouvernance financière sont identifiés par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades, en lien avec les experts techniques internationaux (ETI) travaillant dans les administrations des pays partenaires. S'ensuit de 2009 à 2016 une période de réorganisation interne avec la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM). Celle-ci réduit progressivement les montants et le nombre de projets qu'elle finance et recentre ses activités sur la diplomatie du développement, *via* notamment une participation accrue à des initiatives internationales dans le but de moderniser ses interventions et de les adapter au nouvel agenda du développement durable. Enfin, en 2016, le mandat d'instruction, de financement et de mise en œuvre des projets bilatéraux dans le domaine de la gouvernance est transféré à l'AFD. Un nouveau modèle de coopération, recentré sur la

diplomatie du développement et l'aide multilatérale, se met en place autour de l'AFD, opérateur de l'aide bilatérale à la gouvernance, et du MEAE accompagnés d'EF en principal opérateur public de l'offre française d'expertise.

D'un point de vue opérationnel, le MEAE recrute principalement des ETI résidents *via* la délégation aux relations internationales (DRI) de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les missions de coopération internationale (MCI) des directions générales des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP), fusionnées à partir de 2008 au sein d'une unique direction générale des finances publiques (DGFIP). Il existe bien un organisme spécialisé dans le secteur financier et économique, l'ADETEF, créé en 1981, mais celui-ci agit majoritairement sous forme de jumelages sur financements européens dans les pays d'Europe de l'Est.

Ce dispositif sera complété en 2002 par France coopération internationale (FCI) à vocation généraliste, devenu en 2011 France expertise internationale (FEI). La situation de concurrence entre ces organismes de valorisation de l'expertise française, combinée à l'existence d'organismes d'expertise dans d'autres secteurs, a conduit le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2013 à demander la rationalisation de l'ensemble de l'offre française d'expertise. Ainsi, EF est créée en décembre 2014 comme « l'opérateur pivot de la France » pour l'expertise publique. EF reçoit alors 4 millions d'euros annuels de ses tutelles (le MEAE et le ministère de l'Économie et des Finances, MINEFI). Enfin, en février 2018, le CICID décide fin 2019 d'intégrer EF au sein d'un groupe AFD élargi et demande aux deux opérateurs, dans cette perspective, de réaliser en 2018 25 millions d'euros de volume d'affaires en commun dans le domaine de la gouvernance.

Depuis 2016, la coopération française en matière de gouvernance financière implique deux opérateurs principaux – l'AFD pour le financement et EF pour la valorisation de l'expertise – et s'appuie sur une variété plus ample d'instruments avec un potentiel de ressources plus élevé grâce à la possibilité d'instruire et/ou de capter des financements européens et internationaux. Le MEAE entreprend de recentrer les activités de l'administration centrale sur la diplomatie de développement en matière de gouvernance. Il reste compétent pour la définition des orientations stratégiques françaises, les négociations internationales et le financement des initiatives multilatérales. Le MINEFI demeure le principal acteur dans le domaine des ABG.

1.1.2 Stratégie globale et logique d'intervention

La *Stratégie gouvernance de la coopération française* 2006 structure le champ à évaluer, sans toutefois permettre de retracer précisément le lien entre les apports de la France et les résultats attendus. Elle ne présente pas une logique d'intervention sous la forme d'une théorie du changement ou d'un cadre logique. La logique d'intervention française pour la période sous revue a donc été reconstruite sur la base de cette stratégie, mais aussi d'autres documents qui la complètent, comme les doctrines applicables au risque fiduciaire et à l'appui budgétaire, les relevés du CICID³ sur la période, les plans d'actions annuels, les fiches de dispositif⁴ ainsi que les entretiens conduits.

La logique ainsi reconstruite est présentée par la figure 1, en utilisant la chaîne de résultats décrite par l'OCDE-CAD⁵. Comme on le voit sur cette figure, la coopération en matière de gouvernance financière avait un objectif d'influence sur la manière dont fonctionne l'administration du pays soutenu, sur la conception des politiques et des réformes, des budgets

et de leur exécution. Il s'agit donc de changements induits par des lois, des règlements, des procédures conçus comme des étapes nécessaires vers l'amélioration des services rendus par l'État à la population et au secteur privé (niveau produits induits).

1.2 Multiplicité des instruments et des intervenants

Entre 2006 et 2016, l'aide française au secteur de la gouvernance financière a reposé sur une grande variété d'instruments. Le tableau 1 recense l'ensemble des moyens mobilisés par les différentes institutions (MEAE, MINEFI, AFD). Toutefois, un binôme d'instruments ressort clairement, composé de l'expertise technique et de l'aide projet : il représente 93 % de l'aide à la gouvernance financière, hors ABG (partie B du tableau), sur la période 2006-2016 (figure 2).

3. Créé en 1998, le CICID est l'instance interministérielle qui détermine les grandes orientations de la coopération française.

4. Les fiches de dispositif couvrent la période allant de 2005 à 2009 puis ne sont ensuite plus disponibles. Elles détaillaient les actions de coopération en matière de gouvernance financière menées par le ministère des Affaires étrangères dans les pays africains de la zone franc.

5. OCDE CAD (2012), Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire. www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingbudgetsupport.htm

Figure 1 - Reconstitution de la logique d'intervention (base 2006)

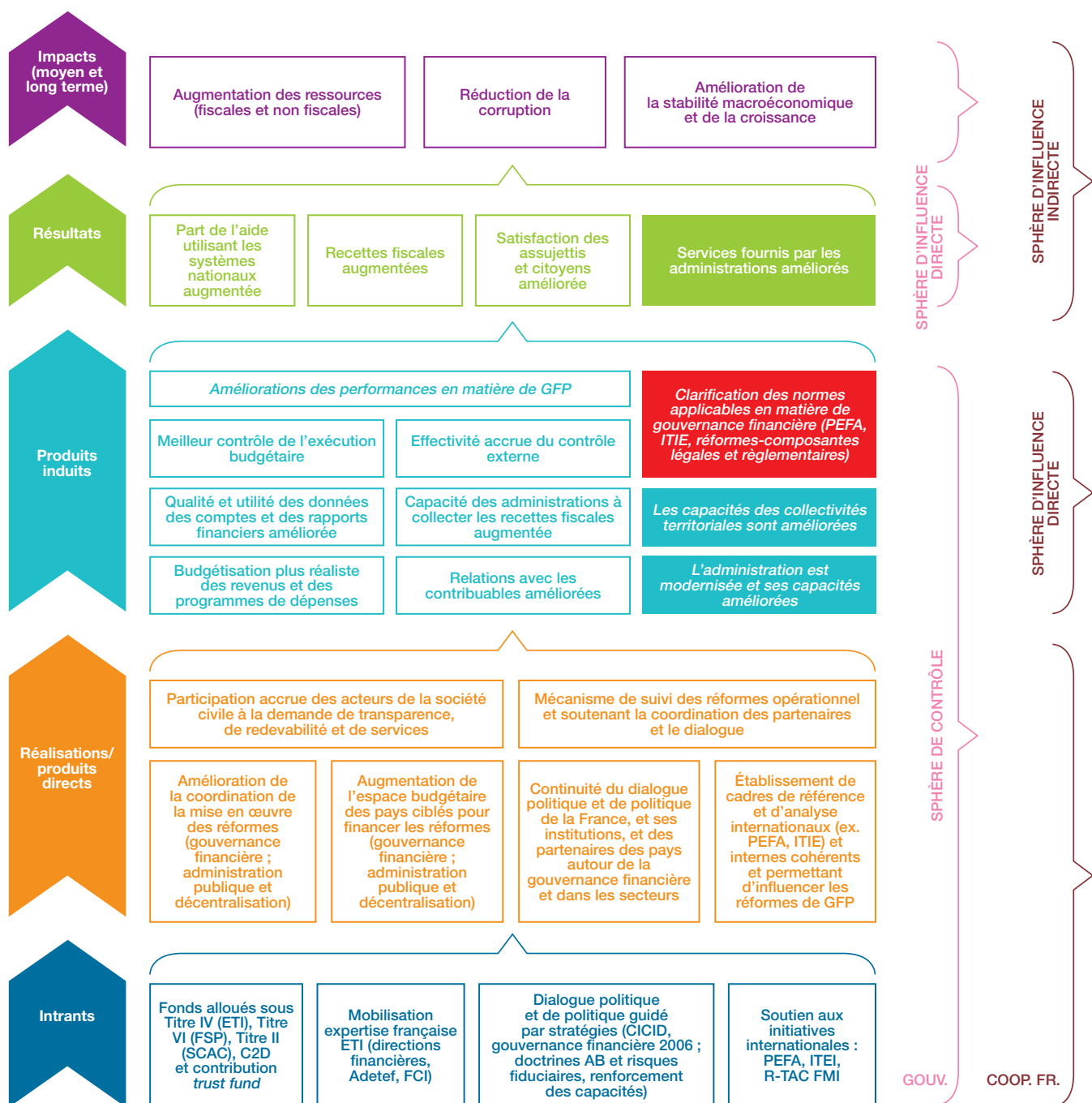


Tableau 1 - Volumes d'aide à la gouvernance financière par instrument et institution sur la période d'évaluation 2006-2016 (en euros)

A. Volumes d'aide à la gouvernance financière hors appuis budgétaires globaux				
	MEAE	MINEFI	AFD	Total
Aide projet				39 878 133
<i>FSP</i>	29 615 004			
<i>cofinancement ONG</i>			263 129	
<i>C2D*</i>			10 000 000	
Expertise technique				175 225 923
<i>postes ETI MEAE**</i>	88 948 000			
<i>dotation ADETEF***</i>		43 610 000		
<i>dotation EF***</i>		4 520 000		
<i>centres régionaux***</i>		10 926 000		
<i>jumelages DGFIP***</i>		27 221 923		
ABS	2 000 000			2 000 000
Bourses (2008->)	5 984 402			5 984 402
Autres	8 034 659			8 034 659
Total hors ABG	134 582 065	86 277 923	10 263 129	231 123 117

Note : les volumes représentent des engagements et couvrent la période 2006-2016, à l'exception de l'ABS qui exclut les ABS à l'Arménie et à l'Indonésie menées par l'AFD en 2016 à la suite au transfert du mandat et des bourses pour lesquelles les données ne sont disponibles qu'à partir de 2008.

*Le C2D engagé a été étendu à 11,8 millions d'euros.

**Valorisation approximative (à raison de 148 000 euros par poste par an, 601 postes par an sur la période).

***Montants perçus par les institutions françaises (ADETEF, EF, DGFIP) et internationales (METAC, AFRITAC), et non par les pays partenaires.

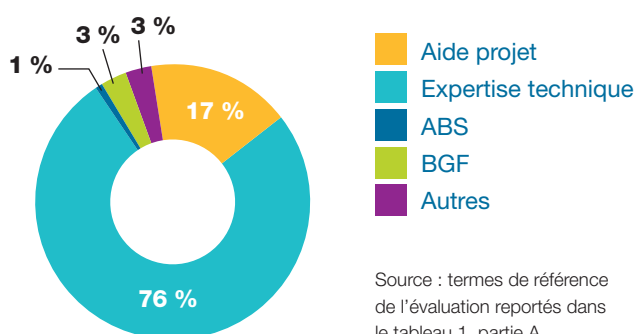
B. Appuis budgétaires globaux inclus dans le périmètre de l'évaluation

	MEAE	MINEFI	AFD	Total
Appuis budgétaires globaux				265 206 501
<i>programme 110</i>		114 100 000		
<i>C2D</i>			121 106 501	
<i>ABG sur prêt</i>			30 000 000	
Total	-	114 100 000	151 106 501	265 206 501

Note : il s'agit des ABG mentionnés dans les termes de référence de l'évaluation car ils affichent des objectifs d'amélioration de la gestion des finances publiques, avec un accompagnement ou une prise en compte spécifique de cette dimension dans le dialogue de politique.

Tous instruments confondus, les montants engagés sur la période d'étude se répartissent relativement équitablement entre le MINEFI, le MEAE et l'AFD (respectivement 42 %, 31 % et 27 %) mais avec des évolutions temporelles importantes, le MEAE se désengageant progressivement de l'aide bilatérale. Que ce soit pour l'aide projet, l'expertise technique ou les bourses, les moyens affectés au secteur de la gouvernance ont beaucoup baissé au cours de la période d'évaluation. Ainsi, le MEAE perd peu à peu son rôle de chef de file de l'aide bilatérale à ce secteur, faisant naître une zone de partage relativement grise, avant que l'AFD ne reprenne le flambeau à la suite du transfert de compétences de 2016.

Figure 2 - Ventilation des montants d'aide à la gouvernance financière par type d'instruments, hors ABG (2006-2016)

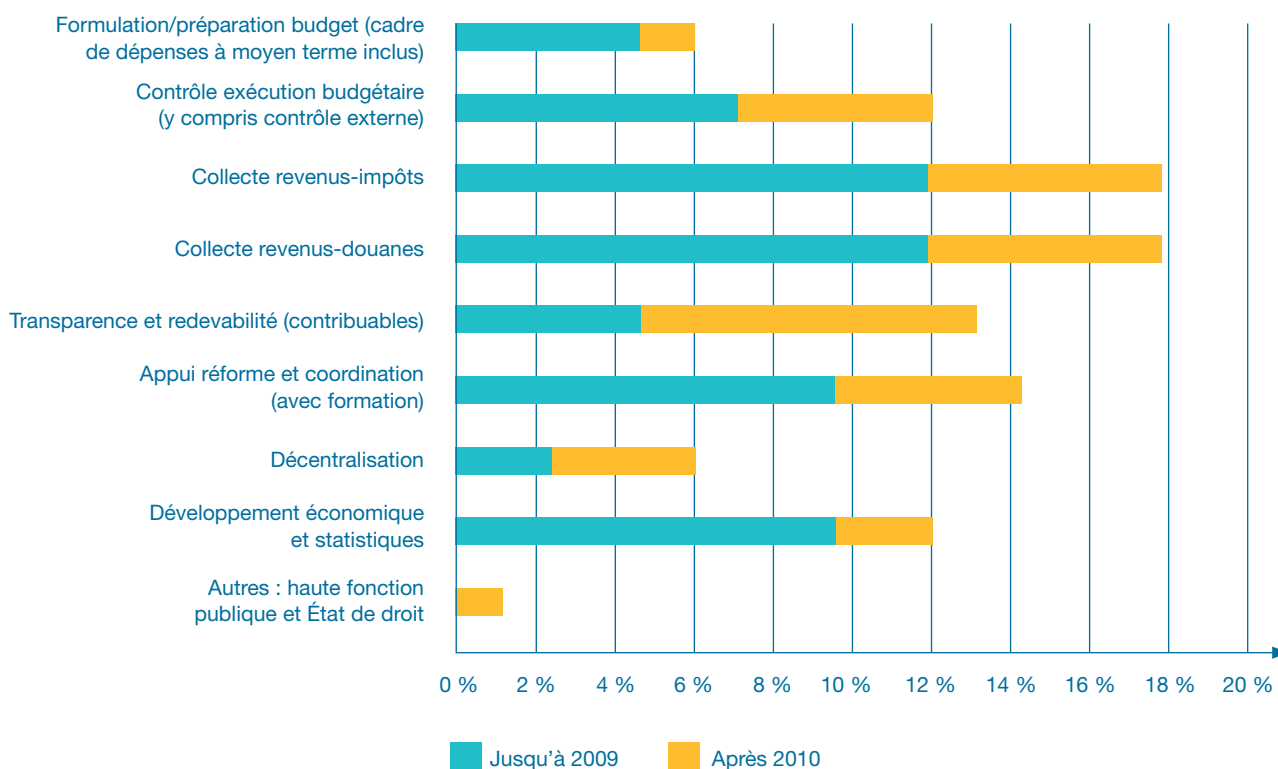


1.2.1 Les projets

Les projets FSP sont financés par le MEAE (DGCID de 2006 à 2009, puis DGM). Jusqu'en 2009, ces projets sont pluriannuels, d'un montant moyen de 1,3 million d'euros et ont des objectifs ambitieux. Ils financent parfois des équipements et sont le plus souvent associés à des postes d'ETI. Sur la période, environ les deux tiers des FSP ont fait l'objet d'évaluations *ex post*.

Pour plus d'un tiers, les projets FSP visent l'amélioration de la collecte des revenus (douane et impôts). Ils portent également sur l'efficacité du Trésor et de la comptabilité publique ou le renforcement du contrôle de l'exécution budgétaire. À partir de 2010, le MEAE décide d'investir de nouveaux pays comme l'Afghanistan ou le Mozambique et d'aller vers des appuis transversaux (transparence, redevabilité ou décentralisation) en lien avec les débats internationaux sur le financement du développement (figure 3). De ce fait, les thématiques d'intervention traditionnelles de la France, notamment en matière de mobilisation des recettes, sont reprises par l'UE et le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de l'appui aux réformes de gestion des finances publiques.

Figure 3 - Répartition des objectifs des projets financés sur FSP



Note : proportion de projets ayant les objectifs présentés dans le graphique, en distinguant les périodes avant et après 2010. Le graphique se lit de la manière suivante : la somme de toutes les barres fait 100, et par exemple, dans le cas de la collecte des impôts, 18 % des FSP octroyés entre 2006 et 2016 étaient liés à la collecte des impôts, dont les deux tiers avant 2009.

Source : cadre logique des projets FSP figurant dans les rapports de ces projets.

Durant la période 2006-2009, le MEAE met en place une quinzaine de FSP pour un montant de près de 19 millions d'euros. Entre 2009 et 2013, le nombre de FSP en cours d'exécution diminue fortement jusqu'à 6 ou 7 en fonction des années puis remonte à 11 projets en 2015, à la veille du transfert du mandat à l'AFD. C'est en 2016, date du transfert officiel, que l'AFD commence à assurer la gestion et la mise en œuvre des derniers FSP en cours (FSP PAGFI1 au Cameroun par exemple) et instruit de nouveaux projets : Guinée (PAGES,

4 millions d'euros), Tchad (PAGIF, 5 millions d'euros) et Cameroun (PAGFI2, 4 millions d'euros sur C2D). Par ailleurs, dès 2009, l'AFD a la possibilité de cofinancer des projets proposés par des organisations de la société civile française⁶. Cela a été peu exploité. Par conséquent, la France a peu appuyé l'émergence et la structuration d'une demande de transparence et de redevabilité de la part de la société civile, qui est pourtant une composante importante de la gouvernance financière.

6. L'AFD a par exemple cofinancé via le dispositif Initiatives OSC, un projet porté par l'ONG Oxfam destiné à développer un contrôle citoyen des industries extractives et des finances publiques au Sénégal. Avant 2009, les projets d'initiative OSC étaient financés par le MEAE.

1.2.2 L'assistance technique résidente

Les ETI étaient recrutés par le MEAE pour des missions de longue durée (ETI « résidents ») soit directement soit sur proposition de la MCI de la DGFIP ou de la DRI de la DGDDI. 60 % d'entre eux intervenaient dans le cadre d'un projet FSP et 40 % étaient dits « secs », ce qui signifie que leur activité n'était pas liée à un projet financé par la coopération française.

Les ETI mobilisés dans le cadre d'un projet FSP n'étaient pas toujours programmés pour être mobilisés jusqu'à la clôture des projets. En effet, les ETI et les projets FSP étaient financés à partir de titres budgétaires différents (titre IV pour le financement des ETI et titre VI pour celui des projets FSP), avec des programmations difficiles à faire concorder. La répartition des compétences des ETI ciblait en majorité les douanes et les impôts, ce qui ne s'accordait pas toujours avec les évolutions des FSP vers les thématiques de transparence ou de décentralisation, surtout en fin de période. De nombreux ETI étaient conseillers du ministre ou conseillers auprès du directeur général des impôts (DGI), dans des proportions assez stables, avant et après 2010. Les conseillers auprès du directeur général des douanes (DGD) semblent avoir été un peu plus nombreux après 2010 qu'auparavant.

Le nombre total des ETI passe de 67 en 2006 à 26 en 2016. Parallèlement, le nombre d'ETI affectés à des organisations internationales (Commission européenne, Banque mondiale ou BM, et FMI) reste stable ; leur part dans les effectifs totaux passe de 13 % en 2006 à un tiers en 2016, ce qui reflète le passage d'une logique de coopération (mise en œuvre de projets de développement) à une logique d'influence au niveau international.

1.2.3 Autres formes d'assistance technique

À la recherche d'efficacité, le MEAE a promu le recours à l'expertise perleée (expertise de court terme et itérative) notamment au travers du Pôle de Dakar (5,5 postes par an entre 2006 et 2016), créé en 2006 à l'initiative de la France et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD),

tandis que le MINEFI soutenait plutôt les centres d'expertise régionaux du FMI, en leur apportant une aide financière et des agents détachés.

En ligne avec sa logique d'influence et afin de disposer d'une information pertinente indispensable à la conception des interventions françaises, le MEAE a également soutenu de nouvelles formes d'assistance technique qui participent à la production intellectuelle et au renforcement de capacité dans les pays. Le PEFA⁷, outil d'évaluation des finances publiques, en est l'exemple le plus abouti. À l'origine, l'objectif de la France, qui détache au secrétariat du PEFA un expert depuis 2006, était notamment de renforcer la crédibilité de l'outil et de permettre une meilleure compréhension et prise en compte du modèle francophone dans la méthodologie PEFA.

1.2.4 Les appuis budgétaires

Les ABG du programme 110 sont pilotées par la direction générale du Trésor (DG Trésor) et celles financées sur C2D sont instruites conjointement par le MEAE et la DG Trésor avec le soutien de l'AFD à travers des missions financières tripartites organisées par le conseiller financier à la DG Trésor. Pour la première fois en 2007, le MEAE a également instruit une ABS au secteur de la gouvernance financière de 2 millions d'euros au Burkina Faso.

1.2.5 Les bourses

Les bourses du gouvernement français en soutien à la gouvernance financière, d'un volume total de 6 millions d'euros sur la période 2008-2016⁸, ont fortement diminué sur la période d'analyse, passant d'environ 1 million d'euros en 2008 à 350 000 euros en 2016. Les bourses sont attribuées sur la base d'un concours organisé par les ambassades et sont gérées par les SCAC. Un tiers des boursiers a bénéficié de formations relatives aux activités de douane et deux tiers aux formations en finances publiques. Ces dernières voient toutefois leur importance relative diminuer de 70 % du total du montant des bourses en 2008 à 55 % du total en 2016, au bénéfice des douanes. Par ailleurs, de plus en plus d'agents

7. Le PEFA a été créé en 2001 par sept bailleurs afin de disposer d'une méthode normalisée et d'un outil de référence pour les évaluations en gestion des finances publiques.

8. La base de données Campus France recensant les BGF ne commence qu'en 2008 et ne permet donc pas de couvrir l'intégralité de la période d'évaluation.

formés dans ces écoles sont pris en charge financièrement par leur pays d'origine.

Le nombre de pays bénéficiaires est passé de 30 en 2008 à seulement 14 en 2016 et la moitié sont des pays africains : le Bénin, Madagascar, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Cette évolution s'explique en partie par la montée en puissance d'organismes de formation spécialisés dans les pays bénéficiaires et soutenus par la France comme l'École nationale des régies financières au Burkina Faso.

Les montants par boursier ont également diminué, passant d'une valeur moyenne annuelle de 7 000 euros à un peu plus de 4 000 euros en 2016. Cette diminution s'explique en partie par le raccourcissement de la durée des formations. Le nombre de formations longues a été divisé par deux sur la période au profit de formations plus courtes.

1.2.6 Les jumelages

Les jumelages – initiative européenne de 1998 de coopération administrative dans le contexte de la préparation à l'élargissement de l'UE – sont minoritaires dans cette étude : ils sont motivés par une volonté de rapprochement avec l'Europe et ne concernent donc que peu de pays éligibles à l'APD (18 jumelages sur 77, pour un montant de 27 millions d'euros, soit 35 % du montant total des jumelages). Le mode de recrutement des experts est proche de celui des experts du MEAE : un « conseiller résident de jumelage » est détaché sur proposition de la MCI de la DGFIP ou par la DRI de la DGDDI pour une durée d'un à trois ans, accompagné de moyens nécessaires à l'organisation de missions, séminaires et formations.

Encadré 1 - Quelle est la marge d'amélioration de la gouvernance financière ?

Malgré la faiblesse de leur gouvernance financière, les pays dans lesquels la France intervient sur la période ont une marge étroite d'amélioration dans ce domaine. Celle-ci relève de la volonté de réforme des dirigeants en place : le rythme d'avancement des réformes dépend fortement des responsables – ministres ou directeurs généraux – qui peuvent être réformateurs ou farouchement conservateurs. Cela conduit parfois certains PTF à construire des logiques d'intervention ciblées sur un appui à des « champions ». Cette stratégie peut s'avérer risquée étant donné la forte rotation des personnes en place.

Les conditions pour améliorer la gouvernance financière peuvent être réunies lorsque le pays suit un programme avec le FMI qui le contraint à mettre en œuvre les réformes adoptées avec le soutien des PTF (c'est le cas du Cameroun récemment). Ces conditions paraissent cependant meilleures lorsqu'une relation de confiance se développe avec le ou les bailleurs. Cela peut être le cas lorsque la confiance s'installe entre un ETI et son responsable. La relation de confiance émerge également dans le cas des jumelages où les administrations et les experts décrivent une volonté commune de recherche d'efficacité.

À l'inverse, en l'absence de volonté de changement ou de relation de confiance, les ETI se concentrent sur des activités qui ne risquent pas de soulever des oppositions frontales. Mais lorsque l'ETI est *de facto* imposé ou en cas de service corrompu, il peut se retrouver écarté du dialogue sectoriel et relégué à des missions de petite envergure. Cela n'empêche pas certaines actions, comme l'informatisation, mais rend les effets attendus incertains.

D'une manière générale, lorsque les marges de manœuvre sont faibles, cela encourage la recherche de résultats formels, telle l'amélioration des indicateurs, au détriment des résultats effectifs qui dépendent des changements d'attitude et donc de l'implication des PTF dans la conduite du changement.

Ainsi, est-il important de différencier besoins et demande ? Les besoins peuvent dans une large mesure être appréciés à partir des évaluations telles que le PEFA, mais la demande exprimée dépend essentiellement de la stratégie des acteurs et donc de l'économie politique des réformes en cours. C'est pourquoi il est important de comprendre cette économie politique pour définir des objectifs réalistes et des schémas logiques efficaces dans chaque contexte.

Chapitre 2

PERTINENCE ET COHÉRENCE DES APPUIS FRANÇAIS À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE

2.1 Une allocation pertinente mais perfectible

2.1.1 Identification des besoins

Reconductions de nombreux projets FSP par faiblesse de pilotage

Les besoins auxquels répondent les projets FSP sont identifiés par les ETI et les SCAC. Les ETI résidents bénéficient, grâce à leur positionnement, d'une connaissance fine des institutions et des problématiques. Les SCAC, et parfois certaines missions *ad hoc* de l'administration centrale, sont également impliqués dans l'analyse des besoins, après expression d'une volonté de réforme par le pays partenaire. Ces besoins sont en général exprimés dans les rapports de présentation⁹ des projets élaborés par les ETI conjointement avec les SCAC, voire avec d'autres parties prenantes. Cependant, ces rapports ne mentionnent explicitement la demande du pays partenaire que pour 42 % des FSP. En outre, ils prennent rarement en compte les évaluations comme le PEFA et ne présentent jamais d'analyses d'économie politique du pays receveur de l'appui.

Selon l'évaluation de l'instrument FSP publiée en 2014¹⁰, la pertinence des projets est garantie « par co-construction » avec le bénéficiaire. Pourtant, ceci n'est pas clairement reflété pour les FSP en gouvernance financière au vu des difficultés à établir un pilotage conjoint réel.

Les projets FSP analysés sont structurés en objectifs principaux et spécifiques – souvent très ambitieux –, déclinés à leur tour en composantes inscrites dans un premier cadre logique.

Chaque composante est ensuite présentée en détail et divisée en volets, dans un nouveau « sous-cadre logique » propre à la thématique (douanes, impôts). Ceci nuit à la cohérence interne des projets. Par ailleurs, l'absence de logiques d'intervention claires, reliant les moyens mobilisés aux résultats et aux impacts, le manque d'indicateurs de performance et la faiblesse du suivi ont nécessairement limité la pertinence des FSP durant leur exécution.

Enfin, les FSP ont été conçus en privilégiant l'expertise disponible par rapport à l'expertise nécessaire pour la formulation des besoins : dans les trois quarts des cas, les interventions sont reconduites à la suite d'un projet antérieur. Les évaluations *ex post* de projets ont eu tendance à recommander systématiquement la poursuite des actions évaluées, même lorsque les résultats étaient jugés minimes, renforçant encore une situation où la pertinence en termes d'objectifs et de moyens n'est pas assurée.

ETI financés par le MEAE, une flexibilité assurée par des objectifs peu précis

Les postes d'assistance technique du MEAE sont en général pertinents car, comme les projets, ils sont attribués dans le cadre d'un dialogue entre les parties. Cependant, dans environ 10 % des cas, il arrive que l'ambassade décide d'allouer un ETI qui n'est pas souhaité par le directeur général de l'administration auprès de laquelle il doit être placé. L'ETI est alors « placardisé » ou perçu comme un intrus dans la gestion des affaires du pays (notamment en finances publiques).

De plus, le choix de l'ETI est fait par l'administration française à Paris et un seul candidat est présenté à l'administration du pays d'accueil qui ne peut qu'accepter ou refuser. Cette

9. Documents servant de base à la décision de financement.

10. *Évaluation de l'instrument fonds de solidarité prioritaire*, p. 81, 2014 disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/evaluations/evaluations-2014/article/evaluation-de-l-instrument-fonds

procédure d'affectation peut conduire l'administration d'accueil à penser qu'un profil lui est imposé, sans qu'elle n'émette un avis dans le processus de sélection, affectant ainsi la relation avec l'ETI choisi.

Les lettres de mission reçues par les ETI à leur arrivée sont rédigées par leur prédécesseur ou par l'attaché économique du SCAC. Elles sont de qualité et technicité variables et ne font pas l'objet de discussion formelle avec les responsables du pays d'accueil ou l'administration centrale du MEAE. En général, ces lettres n'ont ni objectifs précis ni calendrier, contrairement aux pratiques en vigueur au sein d'autres PTF, comme la GIZ.

Cette situation est loin de déplaire à la majorité des ETI qui disent pouvoir ainsi se préoccuper des résultats obtenus à plus long terme et ne pas s'impliquer uniquement sur des tâches de court terme. Ce mode de fonctionnement permet une souplesse bienvenue pour répondre à des besoins considérés comme prioritaires par les administrations locales. Seuls un tiers des ETI interrogés pensent que les objectifs devraient être précisés. Cependant, ce manque d'objectifs et de calendrier ne permet pas d'anticiper et d'appréhender les progrès et les résultats obtenus grâce à l'ETI afin de capitaliser sur ses actions. Cette difficulté limite le dialogue avec le pays partenaire (section 4.1).

Les ETI disent souvent « reproduire un modèle français » en raison :

- de leur expérience propre, qui oriente naturellement leurs interventions vers la reproduction du modèle qu'ils connaissent ;
- de la proximité du modèle français de finances publiques et des modèles des pays d'Afrique francophone ;
- d'une demande explicite des responsables africains, notamment lorsqu'ils ont été formés dans les écoles françaises.

Certaines réformes impulsées par la France telles que les budgets programmes peuvent être jugées très prématurées par les experts français eux-mêmes, appréciation d'ailleurs partagée par le FMI dans une publication de 2013 qui recommande désormais des prérequis à la mise en œuvre des budgets programmes.

Appuis budgétaires : une identification politique ou multi-bailleurs

L'aide budgétaire globale (ABG) du programme 110 géré par le MINEFI ou sur ressources C2D (décision conjointe MINEFI/MEAE avec soutien de l'AFD) est octroyée dans un cadre multi-bailleurs (exemples du Burkina Faso, du Ghana, de Madagascar et du Mozambique) en appui aux stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté ou en réponse à un besoin de stabilisation macroéconomique (cas du Niger).

L'ABS en soutien aux finances publiques versée au Burkina Faso – la seule du genre pour le MEAE – a été jugée très pertinente « dans son objet et dans sa forme » (ADE, 2014¹¹). Toutefois, elle a pu être perçue comme redondante par rapport à l'ABG – pluriannuelle dans le cas du Burkina Faso – malgré des indicateurs plus étroitement focalisés sur les finances publiques. Pour certains, un projet aurait été plus pertinent pour appuyer la réforme des finances publiques.

Jumelages, une approche opportuniste

L'identification des besoins en jumelage relève en premier lieu de l'UE même si la France peut tenter d'influencer ses priorités géographiques à travers un travail de lobbying à Bruxelles. Le choix des jumelages auxquels la France souhaite candidater en tant que chef de file était effectué par l'ADETEF et FEI, puis EF, en collaboration avec la MCI de la DGFIP ou la DRI de la DGDDI en fonction de l'opportunité des appels d'offres et des avantages comparatifs français. Sur certains jumelages, la France participe en tant que membre du *consortium* où son rôle est plus dilué que quand elle joue un rôle de leader.

L'assistance technique du Pôle de Dakar et des Regional Technical Assistance Center (R-TAC)

La logique d'appui du Pôle de Dakar couvrait l'ensemble du cycle budgétaire, en profitant des complémentarités entre le PNUD, plutôt expérimenté sur les questions de planification et de programmation, et la France pour ce qui relève des finances publiques proprement dites. Les interventions étaient très pertinentes car elles venaient en réponse à des demandes précises (aide à la rédaction d'un décret, d'un règlement, etc.), malgré un risque de substitution. L'identification des besoins était

11. Évaluation finale de l'aide budgétaire sectorielle à la stratégie burkinabée de renforcement des finances publiques, ADE, janvier 2014.

effectuée par l'ETI en place, en collaboration avec son administration partenaire, ce qui renforçait encore la pertinence des interventions effectuées auprès des administrations. Il convient cependant de noter qu'il a récemment été décidé que le MEAE n'appuierait plus le Pôle de Dakar, notamment en raison des difficultés de coordination avec le PNUD.

Les centres régionaux d'assistance technique du FMI, les R-TAC, sont organisés à partir de thèmes prédéfinis et en roulement en fonction des compétences des experts. Ces cycles dans les domaines d'intervention sont ensuite déclinés dans tous les pays de la zone. Les thèmes ne correspondent donc pas forcément à une priorité du bénéficiaire. Par exemple, l'évaluation d'AFRITAC de l'Ouest en 2013, qui juge pourtant « excellente » la pertinence des interventions, précise que six pays de la zone ont bénéficié d'un appui au sein des « directions des moyennes entreprises »¹², ce qui ne constitue pas forcément une priorité pour tous.

2.1.2 Mobilisation des instruments selon les besoins : une analyse quantitative

Les données propres au système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE et celles des termes de références fournies par le MEAE présentent des montants globaux différents, mais des répartitions géographiques proches. Elles confirment ainsi la concentration de l'effort français sur les pays d'Afrique, et plus spécialement d'Afrique de l'Ouest et centrale, en ligne avec les priorités politiques de la France.

Le modèle d'allocation géographique de l'aide estime cette allocation en fonction des caractéristiques structurelles des pays (population, niveau de développement, proximité géographique et historique avec la France) et de leurs besoins en matière de gouvernance financière. Il montre que l'aide française est corrélée négativement avec le taux de pression fiscale (recettes fiscales en pourcentage du PIB) du pays receveur : parmi les pays prioritaires, les pays ayant de plus grands besoins en matière de mobilisation des recettes fiscales (un taux de pression fiscale plus faible) tendent à recevoir plus d'aide à la gouvernance financière. L'analyse économétrique confirme ainsi l'image renvoyée par les entretiens, l'analyse documentaire et les missions de terrain, le

binôme FSP-ETI, même s'il était prioritairement alloué aux pays proches de la France, tenait compte des besoins des pays receveurs en matière de gouvernance financière.

2.2 Une articulation mitigée des instruments français, contrainte par les logiques institutionnelles des acteurs

2.2.1 FSP et ETI : une difficile alliance en raison de la séparation des lignes budgétaires...

FSP et ETI ont souvent été associés. Pourtant ces deux instruments dépendent de lignes budgétaires différentes (titres IV et titres VI) rendant difficile une véritable approche « projet » où toutes les composantes seraient intégrées autour d'une logique d'intervention commune, du moins à moyen terme (hormis dans le cadre de l'ABS Burkina Faso financée sur FSP, voir ci-après). Ainsi, le nombre d'ETI et la durée de leurs interventions ne correspondent pas toujours aux prévisions initiales des projets FSP. L'incertitude sur le montant des crédits de paiement et leur diminution sur la période ont encore davantage compromis cette approche intégrée.

De plus, les objectifs des FSP ne sont pas ceux des fiches de postes des ETI, qui elles-mêmes ne sont pas jointes aux documents des FSP. Par ailleurs, seuls certains projets FSP ont des objectifs de performance clairement définis, tangibles et mesurables en termes de gouvernance financière.

Seulement 12 % des documents FSP indiquent des synergies entre les projets FSP, les ETI, les bourses, et les autres formations. Ce pourcentage reste trop faible pour conclure à une bonne articulation des instruments français, notamment compte tenu de la prédominance des FSP dans les moyens d'intervention.

12. Consulting Base, *Évaluation indépendante à mi-parcours du Centre régional d'assistance technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest (2009-2013), Volume I - Rapport principal*, novembre 2013, p.16.

2.2.2 ... et un binôme peu articulé dans le temps

En raison de la concordance entre un poste ETI et sa ligne budgétaire, les ETI se succèdent généralement sans « tuilage ». Dans certains cas, un temps assez long entre deux ETI est observé. Ces interruptions restent relativement aléatoires en fonction des pays bénéficiaires et dépendent du moindre imprévu dans le processus de recrutement.

L'articulation dans le temps apparaît moins problématique en ce qui concerne les FSP dont la conception dépend largement des moyens déjà mobilisés dans le pays (projet en cours et expertise). Notons toutefois qu'il n'existe pas de mécanisme de suivi des constats et recommandations des évaluations des FSP. Certains documents FSP font en effet référence aux évaluations des projets antérieurs mais n'acceptent pas toujours leurs conclusions et recommandations.

2.2.3 Les ressources des projets, importantes pour le bon fonctionnement de l'AT

D'après les ETI, l'existence d'un projet est essentielle pour résoudre des problèmes mineurs fréquemment rencontrés (câblage des bureaux, climatisation, connexion Internet, etc.). En effet, celle-ci permet aux ETI de financer des appuis ponctuels, comme l'organisation de formations. Cela rend plus aisée l'intégration au sein de l'administration d'accueil. À l'inverse, les ETI dits « secs » se plaignent d'un manque de crédibilité quand ils ne disposent que des crédits d'intervention limités du SCAC, et de quelques fonds propres sur l'enveloppe du programme 110. Toutefois, des budgets trop importants peuvent être contre-productifs en accroissant la pression sur les experts.

À noter que le ralentissement de l'exécution des FSP, en raison de contraintes budgétaires, est un frein dans la cohérence entre les instruments. Il est notamment arrivé que de l'assistance technique soit en place mais que la disponibilité budgétaire soit insuffisante pour financer des activités, handicapant le démarrage ou le déroulement du projet.

2.2.4 Les ETI, au cœur du dispositif mais tirailés entre différentes institutions

Les ETI travaillent dans les administrations bénéficiaires et sont en contact avec les SCAC mais également avec les services internationaux de leurs administrations d'origine (la MCI de la DGFIP ou la DRI de la DGDDI) qui assurent leur gestion et les soutiennent, ce qui peut toutefois alourdir leur charge de travail en raison d'une duplication des rapports.

Le soutien des ambassadeurs et des conseillers de coopération et d'action culturelle, pourtant primordial dans les secteurs régaliens, dépend des personnalités de chacun et de leur intérêt pour les finances publiques ; le sujet est jugé trop technique ou éloigné des préoccupations diplomatiques pour beaucoup d'entre eux.

La relation de « double loyauté » des ETI vis-à-vis de la diplomatie française et du pays d'accueil peut parfois engendrer des tensions, lorsqu'elle est perçue par les autorités du pays d'accueil comme une ingérence ou une volonté d'« espionnage ».

2.2.5 Une certaine articulation de l'ETI résidente avec le reste du dispositif

L'ETI résidente facilite le recours à de l'assistance technique perlée et l'identification des besoins de formation

Au sein d'un ministère, l'ETI joue souvent le rôle de facilitateur pour l'organisation des actions de formation, l'identification de missions perlées du Pôle de Dakar, la venue d'un expert court terme *via* la MCI de la DGFIP ou EF, ainsi que pour trouver les financements nécessaires à cette formation.

Dans une certaine mesure, l'ETI résident joue un rôle de coordonnateur des autres appuis apportés par la France et favorise l'identification des besoins ainsi que la mise en place de projets FSP, comme suggéré par les entretiens et confirmé par notre analyse économétrique. Les missions dans les pays indiquent que ce rôle de coordonnateur nécessite que l'ETI ait un positionnement suffisamment transversal, par exemple auprès du service de la réforme.

L'analyse économétrique suggère que la présence renforcée d'experts dans les pays bénéficiaires a coïncidé avec une augmentation de bourses du gouvernement français pour les pays d'accueil, mettant en exergue une certaine synergie entre instruments au regard des besoins en formation.

Au Burkina Faso, une forte complémentarité entre l'ABS et l'assistance technique fournie par les ETI

En 2014, l'évaluation de l'ABS-SRFP (Stratégie de réformes des finances publiques) mise en œuvre au Burkina Faso et réalisée par le cabinet Aide à la décision économique révèle que l'assistance technique des ETI des différentes directions était mobilisée pour la bonne réalisation de l'ABS-SRFP et était désignée comme « point focal » de l'aide budgétaire française en appui aux finances publiques. Il semble finalement que l'assistance technique fournie par les ETI soit très complémentaire de l'ABS-SRFP même si « davantage aurait pu être fait pour mieux coordonner ces deux formes d'aide » (ADE, 2014).

Le rôle de l'ETI dans le programme PEFA et l'articulation avec les actions du FMI et de la BM

L'ETI français auprès du secrétariat du PEFA a joué un rôle clé pour la France en s'assurant de l'adaptation du PEFA aux pays francophones, tant sur le plan linguistique que pour la prise en compte de l'approche française de la gestion des finances publiques. Cependant, ni les entretiens avec les ETI ni leurs rapports d'activité ne font référence au programme PEFA ou à l'ITIE, bien que les ETI soient engagés dans des processus d'intégration de nouvelles normes dans les codes des impôts, y compris les aspects applicables aux mines et à leurs obligations. Notons tout de même que l'influence française passe aussi par les actions d'autres institutions (FMI, GIZ, etc.) qui ont recours à des experts français.

2.2.6 Les appuis budgétaires globaux prennent rarement en compte la gouvernance financière

D'après la doctrine d'emploi des ABG dans les États étrangers¹³, les appuis budgétaires de stabilisation, de réduction de

la pauvreté et les appuis sectoriels transitent par les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Elles contribuent ainsi théoriquement à renforcer les procédures des États bénéficiaires et améliorent leur gouvernance financière. Une évaluation du système de gestion des finances publiques est donc souhaitable dans tous les cas.

Pourtant, selon notre analyse économétrique, l'octroi d'appui budgétaire ne semble pas dépendre de la performance du pays en termes de gouvernance financière. En effet, dans la pratique, la gouvernance financière – ciblée à travers les déclencheurs de l'ABG – ne semble être prise en compte que dans le cas des appuis budgétaires coordonnés avec les autres bailleurs, notamment avec l'UE (par exemple au Burkina Faso, au Ghana et au Mozambique). L'importance accordée à la gouvernance financière est en effet moins claire pour l'appui budgétaire mono-bailleur (comme au Niger).

Au Burkina Faso, d'après ADE (2014), l'ABS a contribué à la bonne exécution de l'ABG dans la mesure où ses conditions de décaissement renvoient à la mise en œuvre de la gestion des finances publiques.

2.2.7 L'absence d'articulation des jumelages avec le reste du dispositif

Les jumelages sont essentiellement établis avec des pays d'Europe de l'Est ou de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient, en recherche d'un rapprochement avec l'Europe, c'est-à-dire avec des pays ne bénéficiant pas, dans le secteur de la gouvernance financière, de projets FSP, ni d'assistance technique de long terme. Il semble donc exister une division du travail géographique entre ces différents instruments. Cela s'explique notamment par le fait que les jumelages sont des instruments de l'UE, qui ne répondent pas aux mêmes objectifs, y compris géographiques, que ceux du MEAE.

Les cadres mobilisés pour les jumelages ou les autres appuis du MEAE sont issus d'un même réseau de professionnels. Pour autant, sur les 33 ETI résidents et chefs de projets de jumelages issus de la DGFIP, seuls deux ont ensuite été affectés sur des postes d'ETI gérés par le MEAE¹⁴.

13. Co-secrétariat du CICID du 13 février 2007.

14. Cette articulation entre les jumelages et les autres interventions de l'expertise française n'est pas simple car, d'une part, les profils de postes sont différents et, d'autre part, les zones géographiques et le type de demande différent.

2.3 En dépit d'un dispositif institutionnel peu lisible, les appuis de la France au secteur de la gouvernance financière ont été cohérents avec l'action des autres bailleurs de fonds

2.3.1 Un ciblage géographique similaire des appuis français et des autres PTF

L'aide à la gouvernance financière octroyée par les bailleurs multilatéraux et d'autres PTF cible bon nombre de pays où la France est absente, notamment en Asie du Sud. Les données du SNPC (OCDE) montrent ainsi que la France accorde une attention particulière à l'Afrique subsaharienne, et notamment à l'Afrique de l'Ouest et à l'Afrique centrale dans son allocation géographique de l'aide à la gouvernance financière.

Cependant, l'étude économétrique révèle une corrélation positive entre l'aide française au secteur de la gouvernance financière reçue par les pays partenaires et celle des autres PTF. Cela implique donc que l'ensemble des bailleurs a tendance à cibler les mêmes pays et que les partenaires traditionnels de la France (pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale) reçoivent également de l'aide de la part des autres PTF.

2.3.2 Une bonne division du travail malgré une absence de stratégie commune

Le rôle des comités multi-bailleurs

Les comités multi-bailleurs de suivi des finances publiques offrent la possibilité d'un véritable échange d'informations entre PTF, comme au Cameroun ou au Burkina Faso, qui permet d'éviter les doublons et les incohérences. Néanmoins, ces comités ne conduisent pas à de réelles synergies entre les interventions des différents bailleurs, ni à une harmonisation des moyens et des procédures ou à l'élaboration d'une stratégie commune. Par exemple, au Cameroun, un comité sectoriel des finances publiques réunit depuis 2009 les bailleurs de fonds qui ont

chacun un programme de soutien à la gestion financière centré sur un pan de la réforme.

Une distance entre le binôme projet-ETI et les actions des autres PTF

Les ETI n'étant pas en charge de la coordination (c'est le rôle des SCAC), leurs relations avec les autres PTF sont décrites comme distantes. Il en va de même pour la coordination des FSP avec les actions des autres PTF. Seuls 23 % des projets FSP font référence à une identification des besoins coordonnée avec les autres bailleurs et seuls 38 % des documents FSP fournissent une véritable analyse des actions en cours et à venir des autres PTF, notamment de l'UE et des États membres.

L'évaluation du Pôle de Dakar (2016) fait état d'une coordination entre les assistants techniques du Pôle, AFRITAC et les autres PTF dans les pays bénéficiaires pour assurer une cohérence des interventions et éviter des chevauchements. En revanche, au Liban, l'appui de la France au METAC, centre d'assistance technique régional du FMI, n'a pas été fondé sur une ligne directrice claire et n'a pas permis d'améliorer la coordination avec les interventions françaises et les jumelages pilotés par la France.

2.3.3 Une forte coordination dans le cadre des ABG multi-bailleurs

D'une façon générale, les appuis budgétaires multi-bailleurs se prêtent plus facilement que d'autres instruments à une coordination des actions entre bailleurs. Dans ce cadre, la coordination entre les partenaires – dont la France – a souvent été excellente, pouvant ainsi déboucher sur un alignement des déclencheurs et permettant *in fine* au pays bénéficiaire de concentrer ses efforts au lieu de se disperser selon les attentes parfois peu complémentaires de chaque bailleur. Les expériences du Burkina Faso, du Ghana ou encore du Mozambique mettent en évidence le renforcement de la cohérence externe induit par les ABG multi-bailleurs.

Chapitre 3

EFFICACITÉ, EFFICIENCE ET PÉRENNITÉ

Dans le secteur de la gouvernance financière, le lien entre les appuis fournis et leurs résultats est difficile à mettre en lumière. En outre, la volonté des partenaires de se réformer est cruciale. Les réformes sont souvent très lentes et ne représentent qu'une partie d'un univers plus large mais dont les composantes sont intimement liées, celui de la gouvernance démocratique.

En revanche, le domaine de la gouvernance financière se distingue par l'existence de nombreux indicateurs, notamment ceux des évaluations PEFA, qui permettent de limiter la subjectivité des évaluateurs tout en rendant possible des approches quantitatives d'évaluation. Malgré toutes les difficultés de mesure des intrants et de qualité des données, la combinaison des approches qualitatives et quantitatives permet de préciser un peu le diagnostic.

3.1 Sans réelle coordination, des moyens et des effets limités

Sur la période étudiée, les appuis français à la gouvernance financière apparaissent à la fois modestes et fragmentés. Par exemple, au Burkina Faso, pourtant pays où la France a déployé une palette importante d'instruments d'intervention, les montants mobilisés demeurent faibles en comparaison des interventions des autres PTF, l'UE notamment, et ont eu tendance à diminuer au fil du temps¹⁵.

L'importance des moyens matériels n'est toutefois pas primordiale en gouvernance financière. Des montants limités permettent d'éviter les gaspillages. Cependant, un minimum semble nécessaire pour les besoins courants ou l'organisation des missions, séminaires et favorise énormément l'insertion des ETI dans les services. Parfois, l'arrivée tardive des moyens limite

l'efficacité des appuis, notamment en ce qui concerne l'aide budgétaire. La diminution des moyens, combinée à un désir d'affichage, induit l'émiettement des interventions et élève les coûts de transaction. Plus grave, l'adossement de ces moyens à des lignes budgétaires différentes a entraîné des retards dans la disponibilité des experts prévus dans les FSP. La réactivité observée du Pôle de Dakar tout comme les contributions régulières et significatives aux initiatives internationales sont des facteurs d'efficience.

Comme il n'existe pas de système d'information opérationnel, le pilotage et le suivi des interventions ne peuvent reposer sur des bases solides. Un tel système de pilotage est pourtant fondamental pour adapter les actions à la matérialisation éventuelle des risques anticipés ou afin de saisir de nouvelles opportunités, notamment de réformes. Le système de suivi des projets est inopérant : peu ou pas de fiche de suivi, rapports des ETI très techniques et difficiles à interpréter, etc. Cette difficulté à appréhender l'avancement des projets limite le dialogue avec le pays partenaire et conduit à reproduire souvent les mêmes actions, sans souci du résultat. Le pilotage souffre également d'une absence d'intérêt des bénéficiaires, pour qui la gestion du projet est une affaire entre les ETI et le SCAC, sauf si l'ETI a entretenu un contact étroit, même informel, avec le ministre ou le directeur général. Les appuis budgétaires globaux avec d'autres partenaires comme le Burkina Faso, le Cameroun, le Ghana ou le Mozambique permettent en général un dialogue qualifié de solide.

Par ailleurs, même si de nombreuses évaluations de FSP ont été réalisées, cela n'a pas concerné tous les projets, et les instructions des projets suivants ne reposaient pas, ou que trop rarement, sur les leçons tirées de ces évaluations. Enfin, si l'instrument FSP et l'assistance technique ont fait l'objet d'évaluations séparées, les effets de leurs actions combinées n'ont pas été évalués.

15. Au Burkina Faso, en dehors des appuis budgétaires globaux et sectoriels – qui se terminent fin 2014 et reprennent après 2016 –, seuls des apports ponctuels très limités ont été réalisés pour soutenir la Cour des comptes et la société civile. Ces actions pèsent peu financièrement par rapport aux 16 millions d'euros du programme d'appui à la gestion publique et aux statistiques de l'UE, ou même aux apports de la Suisse, centrés sur la Cour des comptes et la direction générale des impôts.

Le dispositif français composé de différents acteurs, instruments et titres budgétaires semble insuffisamment coordonné, ce qui limite son efficacité, contrairement au dispositif de l'UE qui s'efforce de rechercher des synergies entre les instruments en prenant par exemple systématiquement comme critère d'éligibilité à l'aide budgétaire les progrès en matière de gestion des finances publiques.

Enfin, l'action de la France dans les initiatives globales comme le PEFA semble avoir eu des effets structurants sur l'amélioration du dialogue avec les pays et entre les PTF et sur la compréhension des enjeux et de l'impact potentiel des réformes pour les pays.

3.2 Une tendance à l'amélioration difficilement imputable aux actions françaises

D'une façon générale, pour les projets FSP, trop ambitieux au regard des moyens mobilisés, les résultats sont souvent en deçà des attentes. Les effets mentionnés par les ETI concernent principalement des réalisations (formations, séminaires, définitions de procédures, mise au point de textes réglementaires, etc.) et rarement des changements de pratiques ou des résultats, à l'exception de quelques changements de pratique dans le cas des jumelages ou d'effets positifs au Cameroun pour le Trésor (création de l'Agence comptable centrale du Trésor, mise en place du compte unique du Trésor, règlement plus rapide des factures).

Il est difficile d'apprécier les résultats des actions entreprises, même sur la période de dix ans visée par cette évaluation. En effet, les réformes des finances publiques sont des opérations de longue haleine, souvent plus de quinze ans, y compris dans les pays de l'OCDE. À titre d'illustration, la loi organique relative aux lois de finances en France, votée en 2001, n'a été mise en œuvre qu'en 2006, sans que le résultat soit encore pleinement satisfaisant. Ces réformes passent par des changements profonds d'attitudes et la relation entre les réalisations, les résultats

et les impacts est loin d'être stable ou automatique : la mise en place d'une cour des comptes ne réduit pas automatiquement la corruption, pas plus que l'élaboration d'un code des impôts n'améliore systématiquement les recettes fiscales ; un appui efficace en termes de réalisations n'a donc qu'un impact réduit sur le système de finances publiques. Or, les modes d'intervention des bailleurs se fondent sur des cycles courts et sont doublés d'une obligation de résultats pour chaque cycle.

Au Burkina Faso, les aides budgétaires ont permis d'accélérer la réforme des finances publiques. Ce résultat semble plutôt avoir été obtenu grâce au dialogue de politique (ADE 2014) que par le jeu de la conditionnalité. En effet, même si les indicateurs qui déterminent les décaissements sont choisis parmi ceux de la réforme des finances publiques, peu de responsables des pays bénéficiaires semblent croire que les PTF renonceront aux décaissements dans le cas où les conditions de versements ne seraient pas réunies.

La mission de terrain Liban a mis en évidence l'efficacité d'une approche presque informelle dite de « *small wins* » (« petits pas ») visant des résultats concrets qui n'impliquent aucun changement d'ampleur dans un contexte sans gouvernement ni budget (rapport de la mission ROM¹⁶ de l'UE, 2016). On peut citer à ce niveau la mise en place de l'Institut des finances pour son rôle d'initiateur de petits pas (études, documents), de créateur de rencontres entre experts et administrateurs favorisant la convergence d'idées (conférences), en plus de ses activités de formation.

L'assistance technique résidente, bien que critiquée, a toujours été appréciée pour sa connaissance intime des systèmes de finances publiques et de la conjoncture, si bien que cette modalité, délaissée progressivement par la France, a été reprise peu à peu par les autres partenaires (UE, FMI, GIZ, *Department for International Development*, Département britannique de développement international, *via l'Overseas Development Institute*, etc.). De plus, l'expertise de long terme fonctionne dans les pays à faible capacité en identifiant bien les besoins. L'assistance technique « métier » semble présenter un meilleur rapport coût/bénéfice que l'assistance technique « conseiller de cabinet » qui porte sur des questions plus générales.

16. Les interventions financées par l'UE peuvent faire l'objet d'un suivi indépendant orienté sur les résultats connus sous le nom de ROM pour *Results-Oriented Monitoring*.

Toutefois, l'expertise perlée est susceptible d'être plus efficace et moins intrusive que l'assistance technique traditionnelle pour résoudre un problème pointu tout en testant la volonté de l'administration de s'approprier les réformes, si toutefois les missions sont déclenchées par les bénéficiaires eux-mêmes en fonction de leurs besoins. Ce fut le cas des prestations proposées par le Pôle de Dakar, notamment au Burkina Faso et au Cameroun, et de celles réalisées par l'expertise bilatérale des directions internationales des administrations françaises.

Enfin, la formation, qui est une priorité pour la France, n'est pas mise en œuvre de manière très efficace. Il existe en particulier un manque de suivi des personnes formées dans les écoles et dans les organismes de formation, manque auquel certaines ambassades ont essayé de remédier en mettant en place des registres d'*alumni*.

3.3 Une efficacité plus visible lorsque les appuis français sont en synergie avec ceux des autres PTF

Les indicateurs PEFA renseignent sur la qualité de la gestion des finances publiques. Nous avons donc essayé de faire le lien entre les appuis français et l'amélioration de ces indicateurs pour évaluer l'efficacité des interventions. Cela est difficile en raison des montants limités des appuis français qui se retrouvent dilués dans l'ensemble des appuis des PTF.

Le Burkina Faso, pays de concentration des appuis français, présente une amélioration lente de la qualité de la gestion des finances publiques, suivie en 2017 d'une légère dégradation probablement imputable aux bouleversements qu'a connus le pays dont un soulèvement populaire, une tentative de coup d'État, des grèves, mais aussi à la baisse de l'appui budgétaire ainsi qu'au changement de méthodologie PEFA. Cependant, si l'on compare sous cet angle le Burkina Faso avec d'autres pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine comme le

Mali ou encore le Togo, pays très peu aidé par la France dans le domaine de la gouvernance financière, il est clair que les performances du Mali sont bien supérieures selon le critère de « discipline budgétaire » (figure 4). Celles du Togo restent en revanche en deçà de celles du Burkina Faso, mais relativement stables, et suivent une tendance plutôt positive, contrairement au Burkina Faso et au Mali qui enregistrent une dégradation de cet indicateur sur la période d'étude.

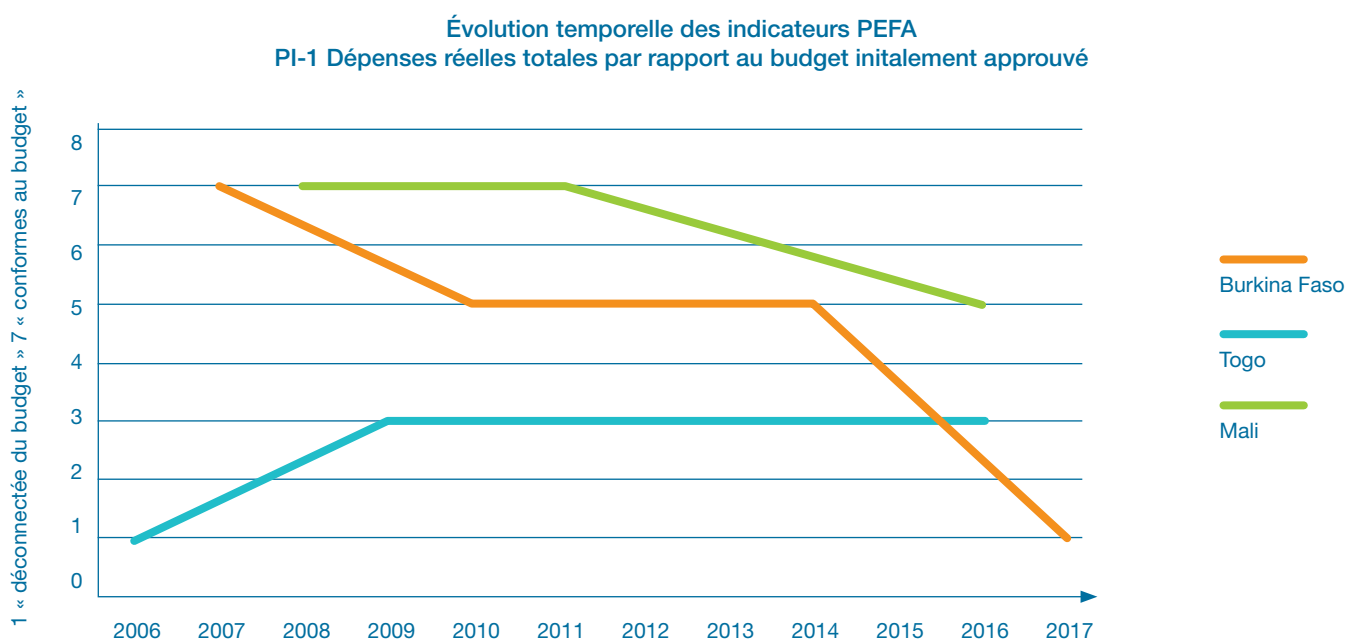
En revanche, en utilisant la pression fiscale comme indicateur d'impact, le jugement devient bien plus favorable au Burkina Faso puisque celle-ci a progressé sur la période, y compris en contrôlant l'accroissement des recettes minières (0 à 141 milliards de FCFA entre 2006 et 2016, contre 391 milliards à 1 089 milliards pour les recettes courantes). Au Cameroun, un pays beaucoup moins aidé par la France, les améliorations entre les deux évaluations PEFA sont à peine perceptibles. Dans ces deux cas, l'efficacité des appuis français est donc difficile à mettre en lumière.

L'analyse économétrique permet de lier des indicateurs de gouvernance financière avec les appuis de l'ensemble des PTF, et ceux de la France en particulier. Elle suggère que les appuis globaux des PTF contribuent, certes de manière fragile et marginale, à une amélioration de la gouvernance financière dans les pays aidés (mesurée par la pression fiscale¹⁷ et les indicateurs CPIA¹⁸). Cet effet est d'autant plus fort que la part de l'aide française est importante, et que les volumes octroyés, en coordination avec d'autres PTF, sont élevés. De même, la prévisibilité des dépenses serait meilleure pour les pays qui reçoivent plus de soutien (en totalité sur la période).

17. En particulier le ratio taxes directes rapportées au PIB.

18. Notamment l'indicateur CPIA D représentatif de la qualité de gestion des finances publiques, le CPIA 15 et l'indicateur *World Governance Indicators Government Effectiveness*, tous deux propres à la qualité des administrations publiques.

Figure 4 - Indicateur PEFA PI-1, comparaison Burkina Faso, Mali et Togo



Source : calculs des auteurs à partir des évaluations PEFA.

3.4 Une pérennité limitée

Quand elles sont perceptibles, les avancées semblent très liées aux personnes (ministres, directeurs, voire présidents) et potentiellement réversibles en cas de changement – ce qui se produit assez fréquemment compte tenu du très fort taux de rotation lié à ces fonctions. Les résultats disparaissent également en raison des périodes parfois longues (entre un an et un an et demi) de vacance de poste d’assistant technique. Une autre cause de non-durabilité des effets semble être le changement de priorités de la coopération française et son manque de moyens qui ont fragilisé les projets.

Cependant, on observe peu de retours en arrière majeurs. Cette relative continuité s’explique probablement parce que la place laissée libre par un PTF dans un domaine important est reprise par un autre. C’est ce que montre l’évaluation économétrique qui retrouve une relation positive entre les appuis à la gouvernance financière et les impacts six ans plus tard : les performances s’améliorent avec le soutien global des PTF, et ceci d’autant plus que la part de la France est importante.

Chapitre 4

CONSTATS ET CONCLUSIONS

Constat 1 : une allocation géographique pertinente quant aux priorités de l'aide française...

L'analyse quantitative montre que l'allocation des appuis français, durant la période évaluée, correspond bien aux priorités géographiques établies par le CICID. Cette aide privilégie les anciennes colonies françaises et, en leur sein, celles dont l'état des finances publiques est le plus problématique.

Constat 2 : ...mais une identification des actions peu fondée sur des analyses objectives et sur l'expression des besoins par les autorités locales

Les allocations des appuis à la gouvernance financière par instruments de financement ne sont pas établies selon des critères objectifs, ni renseignées par des analyses détaillées à la fois techniques (type PEFA) et d'économie politique. Sur la période évaluée, les allocations reposaient en grande partie sur une inertie historique : les interventions antérieures et en cours conditionnaient le contenu des interventions futures, notamment parce que ces dernières étaient élaborées par les assistants techniques en place. Peu de références sont faites à des analyses permettant de comprendre l'évolution des besoins et de la demande, ainsi que la répartition des appuis entre PTF.

Constat 3 : difficulté à fonctionner sur la base d'une approche projets

Malgré l'existence de projets FSP, on relève une difficulté récurrente à structurer les appuis sous forme de projets. Les FSP disposaient de cadres logiques mais ceux-ci n'étaient pas soutenus par des explications portant sur les choix des moyens mis en œuvre et sur leurs effets escomptés. Par ailleurs, dans leur conception, les FSP étaient séparés de l'assistance technique qui les mettait en œuvre, des bourses et des appuis budgétaires. Le fait que les ressources allouées au financement des projets FSP et celles dédiées au financement de postes d'ETI dépendent de deux titres budgétaires différents a renforcé la

difficulté à adopter une approche projets. Cela a aussi rendu plus difficile la coordination de ces deux instruments, projets FSP et ETI, dans le temps. L'absence de tuilage entre ETI a également entraîné une forte déperdition des efforts réalisés.

Constat 4 : un manque de coordination des différents instruments

La mobilisation et l'allocation des différents instruments dépendaient des administrations qui géraient des sources de financement distinctes – par exemple les programmes 110 et 209 du budget de l'État, l'enveloppe C2D, les formations et les bourses¹⁹. Cela a rendu difficile leur coordination. Cette fragmentation de la décision, le manque d'harmonisation de la prise en compte transversale de la gouvernance financière par les différents instruments et les mandats et cultures institutionnelles différentes ont ainsi ouvert le champ à des aides potentiellement moins pertinentes, moins cohérentes, et donc moins efficaces.

Néanmoins, dans les pays tels le Burkina Faso ou le Cameroun, dans lesquels la France mobilise des outils multiples et des volumes importants, une forte complémentarité existe entre les différents appuis. Elle résulte principalement des équipes en place qui cherchent à se coordonner et de la complémentarité naturelle qui existe entre un appui financier provoquant des incitations et un appui technique apportant un savoir-faire pour mener les actions de réformes.

Constat 5 : un dispositif complexe difficilement lisible pour les pays et organisations partenaires

Le dispositif français est difficilement lisible car particulièrement complexe. En effet, de multiples institutions sont impliquées à différentes étapes du cycle d'une intervention, sans qu'une véritable « porte d'entrée » pour le dialogue et la coordination soit toujours identifiable par les pays et les organisations partenaires. Ceci est notamment dû au fait que les interventions relèvent de différents programmes budgétaires.

19. Constat également établi dans le rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, Hervé Berville, député, 2018.

Constat 6 : une coordination avec les autres bailleurs de fonds plutôt bonne dans les contextes d'appuis budgétaires multi-bailleurs

Dans les pays partenaires, la participation de la France aux groupes de coordination des PTF, ou aux appuis budgétaires multi-bailleurs, a permis de mieux coordonner l'aide française à la gouvernance financière, notamment son expertise technique, avec celles des autres PTF. Ces contextes ont également favorisé une meilleure information auprès des institutions françaises afin qu'elles puissent mobiliser de l'expertise.

Constat 7 : une contribution qui tend à se focaliser sur la mobilisation des ressources intérieures

La répartition des domaines d'intervention entre institutions a directement influencé la prise en compte de la gouvernance financière dans les différentes interventions françaises (lien entre mandat et ressources humaines spécialisées). Dans la *Stratégie gouvernance de la coopération française* du MEAE (2006), l'accent est particulièrement mis sur la stabilité macroéconomique et la mobilisation des ressources, au détriment de la sécurisation de la chaîne de dépenses, de la préparation du budget et du suivi de son exécution sans prendre en compte la qualité de la dépense publique et sa finalité. Ceci a été renforcé en 2011 en raison de l'attention donnée à la mobilisation des ressources intérieures (déclaration d'Addis Abeba) par la communauté internationale.

Constat 8 : une contribution à l'amélioration de la gouvernance financière probable mais dépendant de l'intervention des autres bailleurs

La relation entre les appuis à la gouvernance financière et leurs résultats intermédiaires –amélioration des capacités des administrations, du financement et de la mise en œuvre des réformes de gestion des finances publiques – montre une certaine amélioration en fin de période d'évaluation qui ne peut pas être rigoureusement imputée à la contribution française. Ce constat est logique dans la mesure où les interventions françaises ne constituent qu'une partie des contributions de l'ensemble des PTF et du pays partenaire.

La relation entre ces résultats intermédiaires, mesurés à l'aide des indicateurs PEFA, et les résultats de plus long terme – c'est-à-dire les changements concrets affectant les citoyens et les contribuables en termes de gouvernance – révèle dans certains cas une efficacité renforcée pour les pays recevant davantage

d'aide. Cet effet ne peut pas être rigoureusement attribué à la contribution française. Pour un niveau d'appui total donné, les estimations suggèrent qu'une hausse des appuis français a cependant un impact positif lorsque la part de la France dans l'aide totale est importante.

Constat 9 : un savoir-faire français apprécié et reconnu mais une mobilisation des experts de plus en plus difficile

L'expertise française permet aux opérateurs français de développer des projets d'assistance technique, de bénéficier des fonds d'autres PTF (UE, BM) et de positionner des experts dans les institutions internationales (centres régionaux d'assistance technique du FMI). L'expertise française est reconnue dans le domaine de la gouvernance financière, à la fois en raison de son savoir-faire et de la proximité des systèmes, dans le cas des pays ayant des systèmes de gestion des finances publiques d'inspiration française.

Cependant, la mobilisation de l'expertise en provenance des administrations françaises est de plus en plus difficile, notamment en raison de la concurrence des interventions financées par l'UE ou le FMI. Par ailleurs, ce savoir-faire n'a pas été mis en valeur pour des motifs liés à la conception des projets et aux moyens disponibles pour leur suivi et évaluation. L'assistance technique qui contribuait aux FSP faisait l'objet d'un suivi réalisé uniquement sur la base de rapports non standardisés et sans logique d'intervention. Cette absence de cadre de suivi se retrouve aussi dans les jumelages, pour lesquels le suivi se limite aux moyens et aux activités. Les jumelages n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique ou de l'évaluation de leurs produits et réalisations.

Constat 10 : un système d'information et de suivi peu opérationnel et une capitalisation insuffisante

S'il existait un guide de l'évaluation de la DGCID, il n'y avait pas de guide d'évaluation s'appliquant aux différents instruments (FSP, aide budgétaire, ETI « secs » ou accompagnant des crédits FSP). Les évaluations n'étaient pas systématiques et se cantonnaient aux interventions prises individuellement (pas d'évaluation pays ou thématiques en gouvernance financière). Les évaluations des FSP n'utilisaient en général pas d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, hormis les analyses et jugements des auteurs. Il n'existait pas de système de réponse aux recommandations des évaluations ni de suivi formalisé de leur mise en œuvre, ce qui limitait la portée des évaluations.

Il n'y a pas de système permettant de répertorier les documents et de centraliser les données. Les données financières tenues par le MEAE et utilisées pour cette évaluation ne correspondent pas à celles reportées au CAD de l'OCDE, ce qui en réduit la comparabilité.

Constat 11 : des écueils à éviter, les ETI « secs » fonctionnent mal et les ETI imposés pas du tout

Sur le renforcement des capacités, les expériences des ETI et des jumelages montrent que l'assistance technique reste un mode d'intervention à part et nécessite, tout autant que les autres modes d'intervention, une définition en amont des besoins et de la demande en dialogue avec le partenaire et les autres PTF. L'assistance technique ne peut être imposée ou isolée d'un appui plus large permettant d'allier l'apport technique à des effets d'incitation. Le bénéficiaire doit pouvoir avoir le choix entre plusieurs experts. Les ETI n'ont pas besoin de moyens très importants qui pourraient, au contraire, se révéler contre-productifs. Mais un budget limité peut aider à résoudre des problèmes ponctuels et ainsi faciliter l'intégration dans la structure appuyée. Les jumelages, en donnant au partenaire le choix des objectifs, des moyens et de l'assistance technique apportent une satisfaction évidente aux partenaires et aux experts conduisant les missions.

Constat 12 : des réussites avérées comme le Pôle de Dakar, pôle d'expertise à court terme

En sortant du mode d'assistance technique résidente, le Pôle de Dakar a innové, à l'image des centres d'assistance technique régionaux du FMI, et a ciblé des thèmes pour lesquels une forte demande existait au sein de la chaîne planification-programmation-budgétisation-suivi et évaluation. Le mode d'action du Pôle de Dakar était fondé sur une identification de la demande par les SCAC et/ou des assistants techniques résidents, permettant une mobilisation pertinente thématiquement et dans le temps. Ce mode opératoire n'existe plus car les centres du FMI fonctionnent surtout par rapport à des programmes d'activités plus rigides, même s'ils sont établis sur la base des lacunes communes constatées dans le groupe de pays.

Constat 13 : des ETI des douanes de plus en plus impliqués dans la sécurité des frontières et la lutte contre les trafics (notamment au Sahel)

Dans les pays pauvres prioritaires pour la France, le rôle de la douane est important pour sécuriser à la fois les revenus et les zones frontalières contre les groupes armés et les trafics organisés. Les douaniers sont donc confrontés à une nouvelle demande et leur sécurité est difficile à assurer dans un cadre non régalien.

Chapitre 5

ANALYSE PROSPECTIVE ET RECOMMANDATIONS

La particularité de cette évaluation est de porter sur un dispositif qui a radicalement changé en 2016 avec le transfert du MEAE vers l'AFD du mandat d'instruction, de financement et de mise en œuvre des projets bilatéraux dans le domaine de la gouvernance, ainsi qu'avec la création d'EF. Nous présentons donc des recommandations qui tiennent compte de cette nouvelle architecture globale. Ces recommandations ont été élaborées sur la base de propositions faites dans le cadre d'un atelier stratégique de co-construction auquel ont pris part des représentants des différents acteurs français intervenant dans le champ de la gouvernance financière.

5.1 Un secteur spécifique, une demande hétérogène

La gouvernance financière s'inscrit dans le cadre des objectifs de développement durable, ou ODD (notamment les ODD 10, 16 et 17)²⁰, et de l'Agenda 2030.

Même si des besoins d'amélioration peuvent être identifiés à l'aide des instruments internationaux d'évaluation de plus en plus nombreux, la demande d'appui reste disparate et deux types de pays doivent être distingués : les pays qui ont besoin d'une aide financière et acceptent, parfois par nécessité, d'engager des réformes ; les pays qui requièrent une expertise technique pour mettre en œuvre leurs objectifs de réforme. Ces deux grandes catégories simplifient une réalité bien plus complexe mais rappellent qu'une analyse détaillée du contexte, non seulement technique, mais portant aussi sur l'économie politique, est indispensable. La gouvernance financière est au cœur de l'État et de l'économie politique des pays : tout changement est hautement risqué, ce qui explique la lenteur des réformes et parfois le manque de volonté politique d'appuyer celles-ci.

La demande d'appuis à la gouvernance financière qui provient des pays et/ou des institutions multilatérales s'intéresse à l'expérience des administrations françaises et à son expertise car elle est de haut niveau et proche culturellement, historiquement et techniquement de celle de nombreux pays francophones. La demande concerne donc des experts ayant une connaissance pratique des réformes des finances publiques et de leur application dans des contextes différents du contexte français.

5.2 Un contexte en évolution

Les évolutions tiennent à l'émergence de nouveaux cadres de mesure structurant le domaine de la gouvernance financière et de nouveaux modèles d'apport d'expertise. Par ailleurs, l'assistance technique cherche de plus en plus à appuyer le renforcement des capacités, laissant de côté la gestion de l'aide et la substitution.

La méthodologie PEFA propose, depuis 2006, une standardisation de l'analyse de la gestion des finances publiques. Elle reste l'instrument de référence mais s'y ajoutent les cadres de mesures de la qualité des institutions proposés au niveau international (*International Budget Partnership, Transparency International, ITIE*).

Les modèles alternatifs d'assistance technique montrent qu'il est possible de fournir de l'expertise plus facilement grâce aux nouvelles technologies. Il est donc envisageable de moduler la durée et la fréquence des appuis en fonction des besoins et des capacités d'absorption (modèle Pôle de Dakar, centres régionaux d'assistance technique du FMI, SIGMA de l'OCDE/UE²¹), permettant ainsi de sortir d'un modèle d'expertise « tout résident ».

20. ODD 10, réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ; ODD 16, paix, justice et institutions efficaces et ODD 17, partenariat pour la réalisation des objectifs.
21. www.sigmaweb.org

L'identification des interventions ne se fait plus seulement entre deux administrations : le cycle des interventions implique des coalitions entre PTF, ONG et des pays tiers qui deviennent des fournisseurs d'expertise pour les organisations bilatérales et multilatérales. Cela demande une capacité de dialogue multi-acteurs intensive en ressources humaines.

Beaucoup de PTF ont accru leur aide budgétaire en réponse à la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. L'usage de l'aide budgétaire est toutefois en régression et les PTF bilatéraux recherchent des interventions plus réduites et aux effets plus immédiats, ce qui peut contribuer à créer un phénomène de concurrence entre les PTF.

Le contexte se modifie également par la qualification croissante des cadres locaux et par la montée en puissance des femmes dans les activités liées à la gouvernance financière. Elles sont souvent importantes en nombre et représentent les fonctionnaires les plus stables dans les administrations. Leur rôle est encore souvent limité à une dimension technique plutôt que politique mais la dynamique est engagée et ces femmes se retrouvent petit à petit dans des postes de directions, voire de ministres comme cela a pu être le cas au Burkina Faso.

Dans ce contexte, la France a fait évoluer son dispositif de coopération, notamment dans le secteur de la gouvernance financière. Tout d'abord, les compétences de l'instruction, de financement et de la mise en œuvre des projets bilatéraux dans le domaine de la gouvernance ont été transférées à l'AFD. Le champ couvert en gouvernance financière par l'AFD est très différent de celui couvert en son temps par le MEAE :

- l'AFD répond à une demande explicite du pays partenaire ;
- l'AFD est susceptible d'intervenir dans les pays à faible revenu, les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents ;
- selon les pays, l'AFD intervient en subvention ou en prêt.

D'un point de vue plus opérationnel, il convient de souligner que l'équipe de l'AFD en charge du secteur de la gouvernance financière est en sous-effectif et rencontrera des difficultés à couvrir l'ensemble du champ souhaitable.

EF a ensuite été créée comme opérateur de l'expertise technique française. Cependant, face à la demande, les administrations françaises disposent de moins en moins d'expertise mobilisable et l'attractivité d'autres partenaires comme le FMI

(réputation, durée des missions, rémunération) tend à réduire celle des dispositifs français qui ne parviennent pas toujours à insérer harmonieusement l'expatriation dans le déroulement des carrières. Les experts disponibles sont souvent très spécialisés mais n'ont pas toujours l'expérience de la conduite d'une réforme, ni de l'assistance technique, sans parler des problèmes linguistiques (il manque d'experts anglophones, hispanophones et arabophones).

5.3 Recommandations

Recommandation 1 : définir une stratégie d'appui à la gouvernance financière pour une « équipe France »

- Sous l'impulsion du MEAE, une nouvelle stratégie devra être définie sur la base d'une définition véritablement transversale de la gouvernance financière comprenant l'amélioration de la gestion des recettes et dépenses publiques, la lutte contre la corruption et la fraude (y compris l'évasion fiscale), l'implication de la société civile comme acteur de changement.
- La gouvernance financière devra être prise en compte au sein des interventions sectorielles, particulièrement les appuis budgétaires qui couvrent nécessairement le champ des finances publiques, compte tenu du fait que la gouvernance financière est un élément central pour fournir des services publics de qualité à la population dans son ensemble.
- Pour opérationnaliser la stratégie, des priorités par zones et par pays d'intervention devraient être développées. Le choix des instruments (projets, assistance technique et appui budgétaire) dépendra de leur pertinence dans chaque contexte.
- La stratégie gagnerait à établir une doctrine d'utilisation des appuis d'influence au niveau des organisations internationales (PEFA, TADAT, ou *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*, outil diagnostic d'évaluation de l'administration fiscale, Transparency International, INTOSAI Development Initiative, FMI, R-TAC). La France devrait envisager d'adhérer à d'autres initiatives comme l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire et veiller à ce que les instruments produits au niveau international soient valorisés dans les interventions françaises.

- Il est nécessaire d'appuyer plus systématiquement la structuration de la demande de transparence et de redevabilité dans les pays en soutenant des initiatives portées par des organisations de la société civile.
- En réponse à la féminisation des administrations et en accord avec la *Stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)* qui vise à mettre au cœur de toutes les interventions le principe d'égalité femmes-hommes, la stratégie gouvernance financière développera une approche reconnaissant la problématique genre.

Recommandation 2 : constituer une équipe France

Pour constituer une équipe France, il faudra clarifier le positionnement de chaque acteur et mettre en cohérence les différentes logiques institutionnelles.

Pour cela, il conviendra à court terme :

- de prévoir qu'EF et l'AFD effectuent des revues de portefeuille pour améliorer la cohérence de leurs interventions ;
- d'identifier des pays pilotes dans lesquels des synergies entre acteurs français sont possibles. Pour ces pays, un travail de capitalisation sera entrepris afin de tirer les leçons des succès et des échecs en matière de collaboration entre acteurs français ;
- d'améliorer la communication et la coordination par des réunions d'échange d'informations régulières sur des thématiques précises, comme cela est fait actuellement pour le contrôle externe ;
- de partager des comptes rendus sur les initiatives multilatérales (R-TAC, PEFA, TADAT) afin que les acteurs dans les pays utilisent au mieux ces appuis et puissent contribuer à une position française au sein des comités de pilotage ;

Deux points mériteront une attention particulière :

- S'agissant du rapprochement en cours d'EF et de l'AFD, il est important de définir des modes de fonctionnement qui rendent compatibles la pratique de l'AFD (les institutions bénéficiaires assurent la maîtrise d'ouvrage des projets) avec le choix d'EF comme opérateur privilégié. Le positionnement d'EF comme filiale de l'AFD pourrait poser problème quant à l'appropriation des interventions si EF était directement

désignée dans la convention de financement comme maître d'œuvre. Des difficultés peuvent également émerger vis-à-vis de la législation du pays bénéficiaire qui pourrait ne pas permettre à EF de fournir et/ou d'être contractée si EF était une filiale de l'AFD, institution finançant l'intervention.

- Dans le cas du Sahel, il est important de créer des liens avec des interventions au niveau des douanes et de la sécurité, en particulier avec l'École des commissaires des armées de Salon-de-Provence, qui est ouverte à la formation de responsables administratifs et financiers étrangers et qui forme les militaires à la gestion publique. Par ailleurs, compte tenu des problèmes de sécurité inhérents au travail des douaniers, une réflexion devrait être menée pour déterminer si les interventions de la DRI devraient plutôt relever du domaine de la sécurité que de la gouvernance.

Recommandation 3 : fonder les appuis sur des partenariats de long terme

- Les appuis à la gouvernance financière devraient se structurer autour de partenariats de long terme assortis d'objectifs réalistes.
- L'analyse technique et formalisée des besoins devra être complétée par une analyse prenant en compte la demande des pays et l'économie politique des réformes.
- Dans les contextes difficiles, ces partenariats seront fondés sur une stratégie de « petits pas » (« *small wins* ») permettant à l'administration partenaire de mieux absorber les apports et de choisir son rythme de réforme sur une période suffisamment longue.
- La démarche d'influence devrait inclure le renforcement des capacités par le biais de bourses, de formations et de séminaires dispensés dans les pays.
- Les bourses pour des cycles de formation en France mériteraient de s'inscrire dans une stratégie tendant à capitaliser ces appuis en assurant un suivi des personnes formées. Cela aiderait à constituer des communautés partageant une même vision des réformes à mener et des approches techniques qui peuvent être mobilisées dans ce but.

Recommandation 4 : renforcer le système d'information et de suivi

Le système de suivi et de gestion de l'information reste largement à mettre en place. Il conviendra :

- d'élaborer une stratégie de valorisation de la production intellectuelle de l'assistance technique qui pour l'instant n'est pas conservée de manière structurée et systématique. Cela permettrait de tirer des enseignements et de valoriser l'expertise française ;
- de s'assurer que les opérations soient évaluables, c'est-à-dire qu'elles disposent de logiques d'intervention et fassent l'objet d'un suivi opérationnel ;
- de faire en sorte que les indicateurs puissent suivre et évaluer l'intervention en lien avec les ODD, notamment les cibles 16.5 « réduire nettement la corruption », 16.6 « mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes », 17.1 « améliorer la mobilisation des ressources nationales » ;
- de mettre en place un système de gestion de la documentation et des données qui permette de stocker et d'obtenir l'ensemble des documents et données concernant les interventions françaises de manière compatible avec les normes du CAD-OCDE.

Recommandation 5 : mettre en place un système d'évaluation articulé avec les interventions

- Il est nécessaire de définir un cadre d'évaluation commun à toutes les institutions de la coopération française ainsi qu'une planification des évaluations, idéalement conjointes et permettant de mieux tirer profit des enseignements par pays et par instruments. La disponibilité d'évaluations permettrait de mettre en avant les résultats de manière à les insérer dans le renforcement des capacités et des systèmes nationaux.
- Les évaluations doivent donner lieu à des réponses des services sur les recommandations et les mesures qui seront prises pour y répondre. Celles-ci doivent être approuvées à l'aide d'un cadre de concertation (cellule dédiée) réunissant les acteurs français concernés.

- Il est essentiel d'associer les bénéficiaires directs (institutions nationales) et finaux (représentants de la société civile et du secteur privé) à l'évaluation et d'encourager les bénéficiaires à lancer leurs propres évaluations (évaluation des actions menées et évaluation des experts dans le cas des institutions bénéficiant d'un appui technique).

Recommandation 6 : promouvoir et mobiliser l'expertise française

- La mobilisation de l'expertise devra être possible dès le stade de l'identification des besoins et de l'analyse de l'économie politique afin de formuler les appuis. Pour cela, il serait utile de disposer d'une communauté d'experts (un « Pôle de Paris » venant remplir les fonctions les plus appréciées de l'ex « Pôle de Dakar ») provenant des institutions françaises et appuyé par de l'expertise privée.
- L'expertise française devra pouvoir être mobilisée rapidement pour répondre à des besoins ponctuels comme les problèmes rencontrés dans la conduite d'une réforme ou pour définir des actions futures.
- L'importance croissante des jumelages, des délégations de gestion de l'UE et des appels d'offres d'autres PTF requiert d'élaborer une stratégie pour assurer le positionnement de l'expertise française sur le financement de ces autres acteurs.
- Une autre voie possible serait la création d'un mécanisme financé par la France, similaire au jumelage de l'UE, qui permettrait une valorisation de l'expertise française tout en définissant mieux les objectifs et les responsabilités entre les deux administrations parties au jumelage.
- Dans les pays à revenu intermédiaire, il faudra veiller à mieux utiliser les financements disponibles comme ceux du Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences²² en mobilisant des moyens suffisamment importants pour être partenaire des institutions bénéficiaires tout au long du cycle d'une intervention dès le stade de la conception et jusqu'à l'évaluation.
- Enfin, il faudra éviter de mettre en place une expertise internationale résidente sans autres moyens associés.

22. Dispositif de financement de programmes de coopération technique et d'études de préparation de projet dans les pays en développement.



Glossaire

Aide budgétaire globale (ABG) : transfert de fonds vers le Trésor public d'un État bénéficiaire. Sa finalité est d'apporter un appui à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation du cadre macroéconomique et à l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques, en soutenant de manière indistincte les politiques publiques menées par l'État bénéficiaire. Les dépenses suivent les procédures de l'État bénéficiaire en matière budgétaire et comptable (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle). Cette modalité d'aide favorise généralement l'alignement sur les politiques et procédures nationales, l'harmonisation de l'aide entre bailleurs autour de programmes définis par le gouvernement bénéficiaire et la coordination des interventions des différents bailleurs de fonds.

Aide budgétaire sectorielle (ABS) : il s'agit également d'un transfert de fonds vers le Trésor public d'un État bénéficiaire. La seule différence avec l'ABG est que l'ABS vient en soutien à une politique sectorielle. Cela signifie que le dialogue de politique publique, les conditions de décaissement et la coopération technique qui accompagnent l'aide budgétaire sont centrés sur la politique sectorielle et non sur la stratégie globale de développement du pays.

Assistance technique résidente : mise à disposition d'experts de moyen et long terme aux pays en développement, dans le cadre de l'aide publique au développement. Ces experts occupent généralement des fonctions pouvant relever de trois catégories : renforcement des capacités, mise en œuvre opérationnelle et influence.

Contrat de désendettement et de développement (C2D) : ces contrats concrétisent l'engagement bilatéral de la France d'annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement pour les pays engagés dans l'initiative « pays pauvres très endettés ». Le C2D est un mécanisme de refinancement par dons des échéances dues par les pays bénéficiaires et encore en cours de remboursement. Les fonds reversés par la France sont destinés à financer les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Expert technique international (ETI) : les experts techniques internationaux mettent leurs compétences à disposition des administrations des pays partenaires qui cherchent à construire, adapter ou moderniser leurs actions de politique publique et leurs capacités institutionnelles. Ils peuvent également apporter leurs compétences à des initiatives internationales (secrétariat du PEFA par exemple).


Expertise perlée : expertise fondée sur des appuis ponctuels réguliers. Cette modalité laisse plus de place à l'expression des dynamiques locales et réduit le risque de substitution.

Fonds de solidarité prioritaire (FSP) : instrument du MEAE pour le financement de ses interventions bilatérales au titre de l'aide publique au développement sous forme d'aide-projets ou de dons uniquement dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Créé en 2000, cet instrument a été abandonné en 2016.

International Budget Partnership, Partenariat budgétaire international : organisation non lucrative formée en 1997, elle collabore avec les sociétés civiles du monde entier et recourt à l'analyse des budgets et au plaidoyer afin d'améliorer la gouvernance et de réduire la pauvreté.

International Organization of Supreme Audit Institutions, Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) : organisation indépendante, apolitique et non gouvernementale qui regroupe les institutions supérieures de contrôle (ISC) du monde entier. Elle a été créée pour étendre les connaissances et les transférer afin d'améliorer à l'échelle internationale le contrôle externe des finances publiques et accroître, par conséquent, la compétence professionnelle, l'image et l'influence des ISC dans les différents pays.

INTOSAI Development Initiative, Initiative de développement de l'INTOSAI : appuie le développement des capacités des membres de l'INTOSAI dans des domaines clés du contrôle des finances publiques.



Jumelage : un projet de jumelage consiste en un projet d'assistance technique et de transfert d'expertise qui se caractérise par l'association de deux administrations publiques comparables, l'une étant rattachée à un État membre de l'UE, l'autre à un pays bénéficiaire. Cet instrument de coopération administrative permet aux pays bénéficiaires de disposer de l'expertise des pays membres de l'UE dans le secteur public dans des domaines variés (police, justice, énergie, transports, etc.).

Public Expenditure and Financial Accountability, dépense publique et responsabilité financière (PEFA) : initiative lancée en décembre 2001 qui a pour objectif de permettre aux pays et à leurs partenaires techniques et financiers d'évaluer la performance des systèmes de gestion des finances

publiques et de promouvoir la mise en œuvre de réformes et de mesures de renforcement des capacités. Pour atteindre ces objectifs, une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques a été élaborée. Ces travaux ont abouti à la rédaction et à la diffusion en 2005 du *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*.

Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, outil diagnostic d'évaluation de l'administration fiscale (TADAT) : cet outil standardisé et fondé sur des données probantes permet d'évaluer l'état de santé de l'administration fiscale d'un pays et son niveau de maturité par rapport aux bonnes pratiques internationales.

Sigles et abréviations

ABG	Aide budgétaire globale	DG Trésor	Direction générale du Trésor (MINEFI)
ABS	Aide budgétaire sectorielle	DRI	Délégation aux relations internationales (DGDDI)
ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières	EF	Expertise France
AFD	Agence française de développement	ETI	Expert technique international
AFRITAC	Centre d'assistance technique (FMI)	FEI	France expertise internationale
APD	Aide publique au développement	FMI	Fonds monétaire international
AT	Assistant technique	FSP	Fonds de solidarité prioritaire
BM	Banque mondiale	GFP	Gestion des finances publiques
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire	GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> , Agence allemande de coopération technique pour le développement
CAD	Comité d'aide au développement	INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i> , Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	ISC	Institutions supérieures de contrôle
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement	ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i> , Évaluation des politiques et des institutions des pays	KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> , Banque de développement allemande
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (MEAE)	MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects (MINEFI)	METAC	<i>Middle East Regional Technical Assistance</i>
DGFIP	Direction générale des finances publiques (MINEFI)	MCI	Mission de coopération internationale (MINEFI)
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (MEAE)	MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> , dépenses publiques et responsabilité financière
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTF	Partenaire technique et financier
R-TAC	<i>Regional Technical Assistance Center</i> , Centre régional d'assistance technique
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SRFP	Stratégie de réformes des finances publiques
TADAT	<i>Tax Administration Diagnostic Assessment Tool</i> , outil diagnostic d'évaluation de l'administration fiscale
UE	Union européenne

Figures

Figure 1 - Reconstitution de la logique d'intervention (base 2006)

Figure 2 - Ventilation des montants d'aide à la gouvernance financière par type d'instruments, hors ABG (2006-2016)

Figure 3 - Répartition des objectifs des projets financés sur FSP

Figure 4 - Indicateur PEFA PI-1, comparaison Burkina Faso, Mali et Togo

Encadré

Encadré 1 - Quelle est la marge d'amélioration de la gouvernance financière ?

Tableau

Tableau 1 - Volumes d'aide à la gouvernance financière par instrument et institution sur la période d'évaluation 2006-2016 (en euros)





ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE DANS LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (2006-2016)

Menée conjointement par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), le ministère de l'Économie et des Finances et l'Agence française de développement (AFD), cette évaluation revient sur dix ans (2006 à 2016) d'appui français aux pays en développement en matière de gouvernance financière. Elle a été réalisée à la suite du récent transfert (2016) de la compétence de l'instruction et du financement des projets bilatéraux en matière de gouvernance (du MEAE vers l'AFD), dans un contexte de changement d'approche au niveau international et de mutation institutionnelle et de réduction des moyens au niveau national français.

Traditionnellement, la stratégie française dans le secteur de la gouvernance financière consistait à appuyer les réformes de finances publiques entreprises par les pays partenaires grâce à de l'aide-projet financée majoritairement par le Fonds de solidarité prioritaire du MEAE, en s'appuyant sur des experts techniques internationaux résidents du MEAE ou des agences d'expertise (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières et France expertise internationale, devenues Expertise France). Plus tard, l'appui budgétaire a été une autre modalité de soutien mobilisée. La France a également accompagné indirectement ces réformes en finançant des initiatives régionales ou multilatérales comme le Pôle stratégies de développement et finances publiques de Dakar ou le cadre d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques dit « PEFA ».

L'approche évaluative proposée par ADELANTE mêle des analyses qualitatives et quantitatives. La diversité des situations, notamment en termes de volonté politique dans les pays partenaires, rend toutefois difficile toute généralisation. Il apparaît cependant que les appuis français sont plus performants lorsqu'ils sont articulés avec ceux des autres acteurs.

Les analyses présentées ont débouché sur un exercice de co-construction de recommandations par les évaluateurs et les parties prenantes à l'évaluation. Cet exercice a permis la formulation de réflexions et de pistes d'amélioration visant à nourrir la stratégie française en matière d'appui à la gouvernance financière dans les pays bénéficiaires de son aide au développement.