

***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 final
Juillet 2019

Avertissement

Ce document constitue le rapport final de l'évaluation de contribution française à l'amélioration de la gouvernance financière dans les pays bénéficiaires de l'Aide Publique au Développement (2006-2016), établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), de la direction générale du Trésor (DGT), de l'Agence française de développement (AFD) et de la direction générale des Finances Publiques (DGFIP). Il relève de la seule responsabilité des consultants du cabinet Adelante et ne constitue pas une position officielle des services commanditaires.

Remerciements

L'équipe d'évaluation remercie l'ensemble des personnes rencontrées et interrogées, en France et dans les pays visités (Burkina Faso, Cameroun, Liban), dont les contributions ont été cruciales pour la réalisation de cette évaluation. Les consultants remercient également très vivement les membres du Groupe de référence pour leur participation active et leurs contributions à l'élaboration des différents rapports, ainsi que pour leur participation à la co-construction des recommandations de l'évaluation.

Compte-rendu des missions pays

Dans le cadre de cette évaluation, les consultants ont effectué des missions au Burkina Faso, Cameroun et Liban. Les personnes souhaitant prendre connaissance des comptes rendus de missions peuvent adresser une demande par e-mail auprès du secrétariat de l'évaluation (MEAE) sur :

evaluation.dgm-dpo@diplomatie.gouv.fr

Auteurs du rapport :

Marc Raffinot
Lisa Chauvet
Jérôme Dendura
Marin Ferry
Christine Rosellini

Table de matières

LISTE DES SIGLES.....	6
RÉSUMÉ.....	8
SECTION 1. OBJECTIFS ET DÉMARCHES DE L'ÉVALUATION.....	11
1.1 LES OBJECTIFS ET LES ENJEUX DE L'ÉVALUATION.....	11
1.2 LE CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	11
1.3 RAPPEL DE L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	12
SECTION 2. PRÉSENTATION DE L'INTERVENTION FRANÇAISE DANS LE SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE, 2006-2016.....	15
2.1 ÉLÉMENTS DE CONTEXTE.....	15
2.2 PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES INSTRUMENTS MOBILISÉS PAR LA FRANCE DANS LE SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE ENTRE 2006 ET 2016.....	19
2.3. LES PROJETS FSP ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE FINANCÉS PAR LE MAE.....	23
2.4. LES AUTRES INSTRUMENTS D'ASSISTANCE TECHNIQUE.....	32
2.5 AUTRES PROJETS BILATÉRAUX DANS LE SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE.....	38
2.6 LES APPUIS BUDGÉTAIRES.....	40
2.7 BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS.....	41
SECTION 3. PERTINENCE ET COHÉRENCE DES APPUIS FRANÇAIS À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE.....	46
3.1 LES APPUIS DE LA FRANCE AU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE SONT-GLOBALEMENT PERTINENTS AU REGARD DE L'EXPRESSION DES BESOINS DES PAYS BÉNÉFICIAIRES.....	46
3.2 LES DIFFÉRENTS MOYENS MOBILISÉS PAR LA FRANCE POUR L'APPUI AU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE SONT-ILS ARTICULÉS ET COMPLÉMENTAIRES ?.....	55
3.3 LES APPUIS DE LA FRANCE AU SECTEUR DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE SONT-ILS COHÉRENTS AVEC L'ACTION DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS ?.....	62
3.4 CONCLUSION.....	66
SECTION 4. EFFICACITÉ, EFFICIENCE ET PÉRENNITÉ.....	67
4.1 QUEL EST LE CONTREFACTUEL POUR L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ ? QUELLE EST LA MARGE D'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE ?.....	67
4.2 LES MOYENS ONT-ILS ÉTÉ ADAPTÉS (SUFFISANTS EN TERMES DE QUANTITÉ, SATISFAISANTS EN TERMES DE QUALITÉ ET DE TIMING) ? LES APPUIS FRANÇAIS ONT-ILS ÉTÉ BIEN COORDONNÉS POUR MAXIMISER LEUR EFFICIENCE ?.....	69
4.3 UNE EFFICACITÉ DIFFICILE À METTRE EN LUMIÈRE, MAIS PLUS VISIBLE LORSQUE LES APPUIS FRANÇAIS SONT EN SYNERGIE AVEC CEUX DES AUTRES PTF.....	73
4.4 LES AMÉLIORATIONS LIÉES AUX INTERVENTIONS FRANÇAISES SONT-ELLES DURABLES ?.....	84
4.5 CONCLUSION.....	86
SECTION 5. CONSTATS ET CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION.....	88
SECTION 6. ÉLÉMENTS D'ANALYSE PROSPECTIVE.....	94
6.1. UN SECTEUR SPÉCIFIQUE, UNE DEMANDE HÉTÉROGÈNE.....	94
6.2. UN CONTEXTE QUI CHANGE.....	95
6.3 ÉLÉMENTS D'ORIENTATIONS PROSPECTIVES.....	97
ANNEXE 1. DOCUMENTS CONSULTÉS.....	105
ANNEXE 2. ENTRETIENS MENÉS PENDANT LES PHASES DE CADRAGE ET DOCUMENTAIRE.....	114
ANNEXE 3. GRILLE D'ENTRETIENS.....	118
ANNEXE 4. ESTIMATION D'UN MODÈLE ÉCONOMÉTRIQUE D'ALLOCATION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE.....	119
ANNEXE 5. L'ARTICULATION DES INSTRUMENTS D'APPUI À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE.....	125

ANNEXE 6. COHÉRENCE AVEC LES INTERVENTIONS EN GOUVERNANCE FINANCIÈRE DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS	129
ANNEXE 7. VENTILATION DES APPORTS FRANÇAIS À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE ET ANALYSES FSP	131
ANNEXE 8 : DESCRIPTION DES FSP (PERTINENCE, COHÉRENCE, EFFICACITÉ ET DURABILITÉ).....	133
ANNEXE 9 : ANALYSE GRAPHIQUE DE LA RELATION AIDE-PRODUITS INDUITS.	139
ANNEXE 10: ESTIMATION D'UN MODÈLE D'EFFICACITÉ DE L'AIDE.....	152
ANNEXE 11 : ESTIMATIONS ÉCONOMÉTRIQUES DE LA DURABILITÉ DES APPUIS À LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE.....	160
ANNEXE 12 : RECONSTITUTION DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION DES APPUIS FRANÇAIS (2006)	163

Liste des sigles

ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AFD	Agence française de développement
AISTRESOR	Association internationale des Services du <i>Trésor</i>
APD	Aide publique au développement
AT	Assistant technique
BM	Banque mondiale
CABRI	Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire
CAD	Comité d'aide au développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COCAC	Conseiller de coopération et d'action culturelle
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CREDAF	Centre de rencontre des administrations fiscales francophones
CUT	Compte unique du Trésor
DFID	Department for International Development
DGCID	Direction générale de la Coopération Internationale et de Développement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGM	Direction générale de la mondialisation (MEAE)
EF	Expertise France
ENAF	Ecole nationale d'administration financière
ENFIP	Ecole nationale des finances publiques
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETI	Expert technique international
FAC	Fonds d'Action et de Coopération
FEI	France expertise international
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FMI	Fonds monétaire international
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GFP	Gestion des finances publiques (en anglais : PFM)
GIP	Groupement d'intérêt public
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IBP	International Budget Partnership
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
KfW	KreditAnstalt für Wiederaufbau
LOLF	Loi organique relatives aux lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MCI	Mission de Coopération Internationale (DGFIP, DGDDI)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAAFIE	Projet d'appui aux administrations financières et économiques
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière)
PIMA	Évaluation de la gestion des investissements publics
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTF	Partenaire technique et financier

PPP	Pays pauvres prioritaires
R-TAC	Regional Technical Assistance Center
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SYDONIA	Système de gestion de douanes automatisé (CNUCED)
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette (CNUCED)
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool

Résumé

Les appuis qui font l'objet de la présente évaluation sont multiformes et impliquent un grand nombre d'acteurs français (Ministère des Affaires étrangères (MAE), Agence française de développement (AFD), plusieurs directions du Ministère de l'économie et des finances (MINEFI), Expertise France (EF), etc.). Le pilotage de ces appuis a été, en début de période, en ligne avec les approches et outils traditionnels de la coopération française. L'approche traditionnelle reposait sur la combinaison d'un nombre élevé d'assistants techniques de long terme, placés auprès de ministres et de Directeurs généraux des ministères des finances des pays partenaires, et de projets d'appui institutionnel plus ou moins harmonisés avec ceux financés par les autres partenaires techniques et financiers (PTF). Le remplacement, au sein du MAE, de la Direction générale de la Coopération Internationale et de Développement (DGCID) par la Direction générale de la mondialisation (DGM) en 2009 a marginalisé la gouvernance financière dans le dispositif français, du fait de l'extension du champ couvert par la direction, tout en marquant le passage d'une logique classique de coopération au développement à une logique d'influence propre à la diplomatie du développement : logique qui vise à promouvoir l'image et les intérêts de la France par une action sur les représentations des acteurs au niveau international.

Le dispositif d'appui français à la gouvernance financière a évolué sous l'effet de deux tendances lourdes : le passage progressif de la gestion opérationnelle de l'aide au développement bilatérale du Ministère des Affaires étrangères à l'AFD et le resserrement de la contrainte budgétaire. Dans ce processus, le domaine de la gouvernance, réputé régalien, est le dernier à avoir été transféré, en 2016. Ceci l'a placé pendant toute la période 2006-2016 dans un contexte d'incertitude concernant son avenir, la date de son transfert éventuel et les moyens dont il pourrait disposer. Par ailleurs, les moyens budgétaires accordés au secteur n'ont cessé de se réduire, ce qui a conduit à une contraction du nombre de projets et d'experts techniques internationaux (ETI). Le nombre d'ETI passe de 67 en 2006 à 26 en 2016 (la chute s'est accélérée à partir de 2012). Dès 2006, le nombre de projets engagés s'était réduit à 12, chiffre qui demeure équivalent en 2016. Le nombre de fonctionnaires étrangers bénéficiant de formations longues dans les antennes de l'École nationale de finances publiques (ENFIP) a diminué de moitié sur la période. L'augmentation prévue des appuis budgétaires (soutenue dès 2007 par les doctrines mises en place) n'a pas eu lieu, et les appuis budgétaires mis en œuvre n'ont pas intégré la gouvernance financière, à quelques exceptions près. En effet, seuls quelques appuis budgétaires octroyés dans un cadre d'appuis multi-bailleurs traitent de la gouvernance financière. L'utilisation de l'outil « Contrat désendettement et de développement » (C2D) est restée anecdotique dans le domaine de la gouvernance financière. Enfin, peu de soutiens ont été apportés à l'émergence d'une demande de la part de la société civile pour une meilleure gouvernance.

Le dispositif institutionnel de valorisation de l'expertise française était en 2006 émietté en un grand nombre d'opérateurs, certains parfois concurrents (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières – ADETEF – et France Expertise International – FEI). Le dispositif visait à valoriser l'expertise publique (celle des agents du Ministère des Finances), ce qui impliquait un rôle important confié à la délégation aux relations internationales (DRI) de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et aux missions de coopération internationale (MCI) de la direction générale des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP), fusionnées à partir de 2008 au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Ce dispositif, bien que difficilement lisible, a permis de positionner l'expertise sur des financements nouveaux (de l'Union européenne (UE) et de la Banque

mondiale (BM)). Dans ce cadre, l'expertise française s'est notamment positionnée sur des jumelages (financement de l'UE), favorisant une approche modernisée de l'assistance technique de pair à pair.

Malgré l'existence d'une stratégie gouvernance validée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en décembre 2006, il ne semble pas que les multiples interventions en appui à la gouvernance financière aient été guidées par une logique d'intervention, bien opérationnelle, qui aurait précisé à la fois les objectifs visés, la relation anticipée entre les intrants, les produits et les impacts, et les mesures des effets escomptés. Beaucoup de projets sont lancés dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) sans que des objectifs vérifiables leur soient assignés. Les lettres de mission des experts techniques internationaux (ETI) sont souvent vagues, indiquant des domaines d'activité plutôt que les résultats attendus de leur action. Comme les FSP et les lettres de mission sont assez fréquemment écrites par les ETI en poste, il en résulte une forte continuité des interventions, sans trop de souci des résultats obtenus. Ceci résulte notamment de l'absence de structuration des appuis suffisamment clairs. La mobilisation budgétaire et institutionnelle des ETI et des projets FSP sont distincts : il n'y avait donc pas de cadre commun de suivi, ni de cadre commun d'évaluation.¹ Peu d'outils de suivi sont renseignés et malgré plus de 40% de projets évalués, les recommandations formulées n'ont peu ou pas été suivies et n'ont pas conduit à de changements significatifs dans la conception des projets suivants, révélant une faiblesse du pilotage stratégique.

En parallèle, la France a soutenu le programme PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière), et notamment son adaptation, cruciale, aux approches françaises de la gestion financière publique et du contrôle – sans pourtant l'intégrer de manière opérationnelle dans l'identification des besoins ou dans l'évaluation de ses interventions. Suivant une logique d'influence, la France a aussi soutenu d'autres initiatives et organisations comme l'INTOSAI Development Initiative,² Transparency International, l'International Budget Partnership (IBP), et a cofinancé le Pôle de Dakar avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les centres d'assistance technique régionaux du Fonds monétaire international (FMI). Toutefois, ces soutiens requièrent des ressources humaines et des processus visant à faire valoir les orientations de la France, à les coordonner avec celles des autres PTF et à transmettre les informations et les outils à l'ensemble des intervenants. Or les ressources humaines allouées à cette tâche ont été limitées, et les processus n'ont pas été mis en place (ils dépendaient des personnes en poste). Ces contraintes ont pesé sur la capacité d'influence de la France.

L'analyse quantitative montre que l'allocation géographique des appuis français à la gouvernance financière a été dirigée essentiellement vers les pays proches de la France, et avec une priorité parmi ceux-ci aux pays où la gouvernance financière est la plus problématique.

Des synergies entre les divers appuis ont été recherchées, comme l'envoi par les ETI de cadres locaux en formation ou en stage. Dans le cas unique du Burkina Faso, l'Aide Budgétaire Sectorielle a été utilisée pour cibler des déclencheurs fondés sur des indicateurs propres aux stratégies de réforme des finances publiques, et dans ce cas associée à l'Aide Budgétaire Générale (ABG) en synergie avec les autres PTF. Toutefois, l'octroi de certains appuis budgétaires annuels comme au Niger n'entraîne pas d'incitations à l'amélioration de la

¹ L'évaluation d'un appui à un pays conçu comme un tout formé par un appui financier FSP lié à un appui technique ETI aurait dû être conçue comme une évaluation unique. C'est une faiblesse des évaluations.

² INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques.

gouvernance financière et peut limiter les effets d'autres interventions (des autres PTF par exemple).

Dans la perspective tracée par la Déclaration de Paris (OCDE 2005), l'efficacité des appuis a été renforcée par la participation de la France aux groupes de bailleurs constitués pour coordonner l'aide aux réformes des finances publiques. Elle a été un peu diluée lorsque ces groupes constitués autour de l'aide budgétaire ont vu leurs attributions élargies aux stratégies de lutte contre la pauvreté, de croissance et de développement durable.

L'efficacité des appuis a été handicapée par l'impossibilité de mettre en place une véritable gestion par projets. Les composantes principales (ETI d'une part, autres moyens de l'autre) ont relevé de titres budgétaires différents. Il en a résulté une difficulté à bien les coordonner. Ainsi les projets FSP, sur la période étudiée, n'ont disposé en moyenne que de 60% des ETI prévus. En fin de projet, il ne restait plus (en moyenne) que 47% des effectifs théoriques d'ETI.

L'efficacité des appuis dépend beaucoup des relations de confiance et de la qualité du dialogue établies par les ETI avec les responsables. Si elles sont bonnes, ces relations permettent des avancées, qui peuvent toutefois être remises en cause par un changement de responsable. Si elles sont mauvaises, les assistants techniques (de court ou de long terme dit « résidents ») peuvent se retrouver marginalisés. D'une manière générale, la relation étroite des ETI avec les Ambassades les force à gérer une relation délicate de « double loyauté » qui questionne le modèle et son efficacité.

Par ailleurs, l'efficacité a été réduite par la faible qualité du système d'information et de suivi dont dispose le MEAE. Les déclarations de la France au CAD des montants engagés pour le secteur de la gouvernance financière restent en proie à d'importantes erreurs de codage et d'imputations. Par ailleurs, le MEAE ne dispose pas d'un système d'information suffisamment efficace pour centraliser l'ensemble des interventions ainsi que leurs suivis. Seul le système PRISME comptabilise les montants dépensés (malgré une certaine complexité) mais a davantage vocation à appuyer le reporting financier que le suivi qualitatif des appuis et de leur efficacité. Ces problèmes empêchent ainsi d'obtenir une représentation exhaustive des interventions françaises et donc de leurs effets.

La mémoire des interventions est très limitée, dépendant souvent des personnes. La production intellectuelle (manuels, méthodologies, contenus de formation) n'a pas été systématiquement recensée, ni valorisée afin d'en tirer des enseignements et d'accroître l'attrait de l'expertise française. Il n'y a pas eu non plus de systématisation de l'évaluation (environ 40% des projets évalués, mais aucune évaluation des expertises techniques et de leurs productions) et pas de suivi des recommandations pour améliorer la qualité des interventions.

L'efficacité des appuis est difficile à mettre en lumière sur le plan quantitatif. En essayant de faire le lien entre les résultats obtenus (en utilisant notamment les indicateurs PEFA) et les intrants fournis, les analyses quantitatives suggèrent que lorsque la part de la France dans l'aide à la gouvernance financière totale reçue s'accroît (à volume d'APD totale donné), une hausse des montants déboursés par l'ensemble des PTF est associée à une amélioration de la pression fiscale et notamment du ratio taxes directes sur PIB. Ce résultat, suggère un potentiel effet positif de la coordination française avec les autres PTF sur l'amélioration de la gouvernance financière dans les pays soutenus.

Section 1. Objectifs et démarches de l'évaluation

Dans cette première section, en guise d'introduction, nous rappelons tout d'abord les objectifs et le champ de l'évaluation puis nous présentons les spécificités de notre approche méthodologique. Dans une deuxième section, nous présentons les interventions d'appui à la gouvernance financière qui font l'objet de l'évaluation, les acteurs impliqués et l'évolution du dispositif institutionnel durant la période 2006-2016. Dans une troisième section, nous analysons la pertinence de ces interventions, ainsi que leur cohérence interne et externe. Dans une quatrième section, nous en analysons l'efficacité, l'efficience et la pérennité des interventions. Enfin, dans une dernière section, nous présentons des éléments d'analyse prospective.

Ce rapport présente les constats et les réponses aux questions fondés sur :

- Des **entretiens** menés avec une trentaine d'ETI, 13 responsables impliqués dans le dispositif français d'appui à la gouvernance financière dans les administrations centrales ou parmi les opérateurs³, un expert auprès du secrétariat du PEFA ;
- L'analyse de **documents** administratifs, financiers et d'articles de recherche ;
- Des analyses **quantitatives** (estimation du modèle d'allocation de l'aide, estimation de la complémentarité entre les appuis français et ceux des autres intervenants, analyse de l'efficacité des appuis) ;
- Les entretiens menés lors des **missions** dans les trois pays retenus (Burkina Faso, Cameroun, Liban), qui se sont déroulées respectivement du 17 au 24 juin 2018, du 17 au 21 septembre 2018 et enfin du 15 au 19 octobre 2018.

1.1 Les objectifs et les enjeux de l'évaluation

L'objectif principal de l'étude est d'évaluer la contribution française à l'amélioration de la gouvernance financière des pays bénéficiaires de l'APD sur la période 2006-2016. Elle vise d'abord à tirer les enseignements du passé (période évaluée et avant), en examinant la pertinence des interventions au regard des besoins et des demandes des pays partenaires, ainsi que l'efficacité de ces actions en matière de gouvernance financière, leur efficience et leur complémentarité avec celles des autres PTF.

Dans le cadre du dispositif d'aide rénové de la coopération française, notamment suite au transfert, en 2016, de la compétence de la mise en œuvre des projets bilatéraux d'aide dans le secteur de la gouvernance financière du MEAE à l'AFD, cette évaluation a également comme objectif de nourrir la réflexion en cours sur les nouvelles orientations stratégiques de l'action française dans ce secteur, notamment en termes de positionnement de la France par rapport aux multilatéraux, et en termes d'instruments pour en améliorer la qualité.

1.2 Le champ de l'évaluation

Le champ de cette évaluation, même s'il est bien circonscrit sur un plan géographique (pays APD) et temporel (2006-2016) est en revanche très vaste pour ce qui est des acteurs et des instruments à évaluer. Les acteurs concernés sont divers par leur statut, leur rôle ou leur taille :

³ MEAE, AFD, DG Trésor, MCI de la DGFIP, DI de la DGDDI, Expertise France.

ministères, missions, bureaux situés en administration centrale ou à l'étranger (SCAC, Services de coopération et d'action culturelle), agences, EPIC (Établissement public à caractère industriel et commercial), GIP (Groupement d'intérêt public), auxquels il faut ajouter les institutions nationales supérieures de contrôle (Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances).

Cette évaluation est surtout très vaste parce qu'elle porte sur l'ensemble des instruments mobilisés en matière de gouvernance financière : l'assistance technique, l'aide projet, les appuis budgétaires, la formation dans les écoles françaises ou soutenues par la France, la contribution aux financements des cadres normatifs internationaux (Dépenses publiques et responsabilité financière, PEFA ; Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives, ITIE) et la mise à disposition d'expertise par le canal multilatéral (FMI, Banque mondiale...).

Cette évaluation se concentrera sur les domaines qui constituent le cœur des interventions françaises, telles que définies par la stratégie gouvernance de 2006 du MAE à savoir les interventions qui contribuent à la stabilité macroéconomique du pays, celles qui appuient une gestion modernisée et transparente des finances publiques et enfin les actions de lutte contre la corruption. Concrètement, ces interventions correspondent principalement aux appuis visant à renforcer les chaînes de dépenses et de recettes (au sens large) et incluent les interventions qui concernent la redevabilité et la transparence. Les appuis visant le renforcement des cadres normatifs internationaux (PEFA, ITIE) seront également pris en compte étant donnée leur importance pour l'analyse de l'efficacité des interventions.⁴

1.3 Rappel de l'approche méthodologique

L'évaluation mobilisera des approches qualitative (entretiens, analyse documentaire, missions) et quantitative (statistiques descriptives et économétrie). Dans ce qui suit, nous rappelons notre démarche et la manière dont elle nous permettra de répondre aux questions évaluatives.

1.3.1 Analyse qualitative

L'approche qualitative est au cœur de cette évaluation. Elle repose sur les entretiens avec les acteurs de la coopération française ainsi qu'avec ceux des pays bénéficiaires et des autres partenaires techniques et financiers. Elle repose également sur une analyse documentaire. La liste des documents consultés est présentée en Annexe 1. La liste des personnes rencontrées (en dehors des personnes rencontrées lors des missions) figure en Annexe 2. La liste des personnes rencontrées lors des missions figure dans chaque compte rendu de missions (document séparé « Rapports de missions »).

Une première série d'entretiens a été réalisée pendant la phase de cadrage auprès des membres du groupe de référence composé de représentants du MEAE, du MINEFI et de l'AFD, ainsi que d'Expertise France et d'ADETEF. Cette première série d'entretiens nous a permis de retracer l'historique de l'intervention en matière de gouvernance financière, et de cerner les stratégies des acteurs. Ces entretiens ont également participé à la compréhension de la logique d'intervention.

⁴ En revanche, les actions concernant la fiscalité locale et la décentralisation notamment ne font pas partie du champ de l'évaluation.

Une deuxième série d'entretiens a eu lieu durant la phase documentaire entre mars et mai 2018. Elle a essentiellement ciblé des assistants techniques, fonctionnaires pour la plupart, dans le domaine des finances publiques. Plus précisément, en plus des acteurs institutionnels, des entretiens ont été réalisés avec 28 ETI.⁵ Ces entretiens ont été réalisés de manière semi-directive, sur la base d'une grille d'entretien indicative, qui figure en Annexe 3. Enfin, des entretiens ont été réalisés durant la phase finale de manière à compléter l'information ou les analyses sur des points qui restaient à clarifier.

Ces entretiens ont nourri notre analyse de la logique d'intervention et des questions évaluatives. Ils ont notamment éclairé les dimensions relatives à la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité des interventions. Ces entretiens ont également nourri l'analyse prospective dans la mesure où le transfert de compétence à l'AFD et la création d'Expertise France modifient clairement l'approche française de l'assistance technique. Le retour des assistants techniques sur ces changements a donc été très intéressant pour nourrir la réflexion prospective.

En ce qui concerne l'analyse documentaire, nous exploitons l'ensemble des documents suivants : les rapports de présentation et d'évaluation de projets FSP, les rapports d'activité des ETI, les rapports annuels des opérateurs de l'expertise dans le domaine de la gouvernance financière, les notes diplomatiques, les articles d'analyse du dispositif institutionnel, le rapport d'évaluation du dispositif d'assistance technique français et celui de l'évaluation de l'instrument FSP, ainsi que les autres éléments transmis par les commanditaires dans une base documentaire. Cette analyse documentaire contribue à la reconstitution de la logique d'intervention. Elle éclaire également les dimensions cohérence interne et externe. Des rapports d'évaluation sont aussi mobilisés pour dresser des constats en matière d'efficacité et d'efficience des interventions.

1.3.2 Missions de terrain

Trois missions de terrain ont été réalisées entre les mois de juin et novembre pour approfondir l'analyse au niveau opérationnel (Ambassades, SCAC, AFD, EF) et recueillir les analyses de responsables des administrations appuyées par la France et des autres opérateurs (notamment ceux de la société civile). Les trois pays ont été sélectionnés pour correspondre à trois situations bien différentes. Le **Burkina Faso** est un pays parmi les plus pauvres où l'aide à la gouvernance financière, de la France et des autres PTF, s'est concentrée, et qui a servi de « pays test » pour de nombreuses innovations (réforme de la conditionnalité, aide budgétaire, etc.). Le **Cameroun** est un pays plus « riche » et beaucoup moins aidé, où la France est intervenue à travers deux projets FSP et un dispositif d'assistance technique assez important. Le Cameroun a également bénéficié d'un C2D. Enfin, le **Liban** est un pays à revenu intermédiaire dans lequel l'essentiel des appuis français s'est inséré dans l'approche des jumelages pilotés par l'UE, avec toutefois la particularité d'un appui à la mise en place d'un Institut des Finances. Les observations faites lors de ces missions alimentent les divers niveaux de l'évaluation. Les comptes rendus de missions sont regroupés dans un document séparé du rapport final.

Les missions pays ont permis d'apporter à la démarche évaluative des éléments complémentaires d'analyse ainsi que des exemples concrets illustrant nos premiers constats.

⁵ Dans ce rapport le sigle ETI désignera les assistants techniques gérés par le MAE directement et le terme Assistant Technique (AT) désignera de manière générique toute personne chargée d'appuyer le renforcement des capacités des pays soutenus. Au sens strict, les ETI sont « les personnels civils recrutés par des personnes publiques et appelés à accomplir hors du territoire français des missions de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers, notamment en vertu d'accords conclus par la France avec ces États, auprès d'organisations internationales intergouvernementales ou d'instituts indépendants étrangers de recherche » (loi du 13/7/1972).

L'accent a été mis sur le recueil des points de vue des acteurs économiques locaux et sur les actions menées de manière autonome par les postes diplomatiques. Elles ont été réalisées pour conforter, par triangulation, les résultats obtenus par ailleurs et non pas pour tenter une typologie de pays.

1.3.3 Analyse quantitative

L'analyse quantitative repose sur trois volets. Le premier concerne la réalisation d'un **état des lieux** quantitatif de l'intervention française, qui illustre la présentation du contexte et alimente la réflexion prospective. Cet état des lieux permet aussi de mieux comprendre la logique d'intervention de la France dans le secteur de la gouvernance financière. Le deuxième volet consiste à estimer un **modèle d'allocation de l'aide**, dont l'objectif principal est de comprendre les déterminants de l'allocation géographique de l'aide française au secteur de la gouvernance financière, ainsi que la cohérence interne – entre les différents instruments mobilisés – et externe – avec les interventions des autres PTF. Enfin, dans un troisième volet nous estimons un **modèle d'efficacité de l'aide à la gouvernance financière**, modèle qui permet de jeter une certaine lumière sur les résultats et les impacts qui pourraient être attribués aux interventions françaises (ou à celles de l'ensemble des appuis). En effet, les méthodes économétriques permettent théoriquement d'étudier l'aspect « attribution », qui n'est pas souvent traité dans les évaluations parce que difficile à mener de manière qualitative tant les impacts d'une intervention dépendent des autres appuis, des réactions des opérateurs locaux et des circonstances.

1.3.4 Conclusion

Ce croisement de différentes méthodes permet d'atténuer les limites de chaque méthode prise séparément. Comme on le sait, les méthodes qualitatives portent un risque de subjectivité, même quand elles sont correctement triangulées. De plus, dans le cas présent, il n'est pas sûr que l'échantillon retenu, malgré sa taille plus importante que prévue au départ, soit exempt de biais (l'échantillon a été constitué à partir d'une liste d'ETI dont le MEAE a conservé le contact). En ce qui concerne les documents, et surtout les rapports d'évaluation, l'analyse montre une qualité très inégale. Enfin, les résultats des méthodes quantitatives dépendent de la qualité des données et de leur pertinence. Or, comme nous le verrons, le système d'information est peu performant et peu cohérent, des difficultés importantes existent par rapport à la collecte d'information. De plus, la multiplicité des interventions et leur faible intensité rend difficile d'en repérer les effets. Il n'est d'ailleurs pas sûr que la mesure de l'appui par son coût financier traduise de manière adéquate toute l'information pertinente.

Section 2. Présentation de l'intervention française dans le secteur de la gouvernance financière, 2006-2016

2.1 Éléments de contexte

Le dispositif institutionnel français des appuis à la gouvernance financière a fortement évolué entre 2006 et 2016. Pour une grande part, cette évolution se situe dans la continuité d'un délitement bien antérieur du modèle « historique » d'appui à la gouvernance financière qui avait été celui du Ministère de la coopération, et qui reposait sur un grand nombre d'ETI auxquels se sont adjoints des Projets d'appui aux administrations financières (PAAFI) dans les années 1990. Cette évolution a eu des implications quant aux types d'instruments mobilisés, aux objectifs recherchés, et aux montants alloués au secteur de la gouvernance financière. Il convient donc, avant de présenter les appuis mobilisés entre 2006 et 2016, de rappeler brièvement les principales étapes de l'évolution du dispositif institutionnel. Celles-ci sont représentées dans la figure 1.

2.1.1 De 1998 à 2009 : une coopération dans le secteur de la gouvernance financière centrée sur l'action du MAE

La fusion du MAE avec le Ministère de la coopération en 1998 marque le point de départ d'une vaste réforme du dispositif de coopération française dont l'ambition était de séparer les rôles d'élaboration de la stratégie et de pilotage de celui d'opérateur, en faisant de l'AFD l'opérateur pivot de la coopération française. Cette réforme visait également « à renforcer les moyens financiers et institutionnels dévolus à la politique d'aide au développement et à réaffirmer les priorités géographiques et sectorielles françaises ».⁶

La fusion de 1998 s'accompagne de la création du Comité interministériel pour la coopération et le développement (CICID) dont l'objectif est de définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement. La Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) est également créée au sein du MAE et met en œuvre la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance.⁷

En 2004, le CICID décide de renforcer le rôle d'opérateur pivot de l'AFD en lui transférant les secteurs du développement économique et social (infrastructures, développement rural, santé, éducation, assistance technique).⁸ Les secteurs régaliens (gouvernance, justice, police, sécurité, affaires culturelles, recherche et enseignement supérieur) restent sous le mandat du MAE qui continue de gérer directement les fonds et les assistants techniques dans ces domaines. Plus généralement, la DGCID reste compétente pour la stratégie, le financement et la mise en œuvre des programmes de développement dans ces secteurs (projets, assistance technique, contributions multilatérales).

⁶<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/dispositif-institutionnel-et-canaux-d-acheminement-de-l-aide-francaise/dispositif-institutionnel-francais-en-matiere-d-aide/article/les-institutions-publiques-nationales-et-l-aide-au-developpement>

⁷ D'après le décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998.

⁸ À partir de 2005, l'AFD a également la responsabilité des postes d'assistance technique sur les mandats transférés, qui jusqu'alors étaient gérés directement par le MAE.

La valorisation de l'expertise française en matière de gouvernance financière reposait depuis 2001 sur deux organismes, l'Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières (ADETEF) et France coopération internationale (FCI), en plus de l'expertise mobilisée par le MAE. Ce dispositif était donc peu lisible pour les partenaires. Créée en 1981, l'ADETEF avait pour objet « de promouvoir des échanges de savoir-faire entre administrations françaises et administrations étrangères, notamment dans le domaine financier et économique » et de « conduire des actions nécessitant que des fonctionnaires interviennent comme consultants » (Bodin, 2012). Au départ simple association, l'ADETEF s'est progressivement développée et sera transformée en Groupement d'intérêt public (GIP) en 2002, ce statut lui permettant de se positionner sur les appels d'offres internationaux. Les interventions de l'ADETEF prenaient majoritairement la forme de jumelages (sur financements européens), mais pouvaient également prendre la forme d'une coopération bilatérale (sur financement du programme 110, menée conjointement avec les administrations, notamment les services internationaux des différentes administrations financières) ou de contrats d'assistance technique (financés par l'UE ou les institutions internationales). À cette époque, l'ADETEF est plutôt tournée vers les pays d'Europe de l'Est et d'Asie, et son périmètre géographique est principalement hors Afrique sub-saharienne.

Le MAE n'avait pas recours aux services de l'ADETEF, et était en relation directe avec les services internationaux des différentes administrations financières (DGDDI, DGI et DGCP, puis DGFIP) pour recruter les experts internationaux issus du Ministère des Finances. Le MAE a cherché à accroître ses compétences en matière de valorisation de l'expertise française en créant une agence généraliste lui permettant notamment de répondre à des appels d'offres internationaux : France coopération internationale (FCI) en 2001 en tant que GIP, transformée en EPIC en 2010 sous le nom de France expertise internationale (FEI). Pendant cette période, il existait une forte concurrence entre FEI et ADETEF pour accéder aux financements internationaux (UE, Banque mondiale, etc.) dans le champ de la gouvernance financière.

En matière de doctrine, le MAE publie en 2006 la *Stratégie Gouvernance* dont un axe concerne la gouvernance financière. Cette stratégie met l'accent sur les besoins de réforme en gestion des finances publiques et favorise l'approche par les résultats et la performance. Elle part du principe qu'une programmation à moyen terme du budget doit permettre de mettre en œuvre les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de l'époque. Les priorités en gouvernance financière de la France sont la stabilisation macroéconomique, la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption.

Dans le même temps, émerge un consensus français du côté ministériel en faveur de l'approche programme et des aides budgétaires. Le CICID du 18 mai 2005 décide même que les aides budgétaires doivent jouer « un rôle renforcé » dans l'APD française : « La part des aides budgétaires globales (aides de stabilisation macro-économique et aides budgétaires en soutien des stratégies de réduction de la pauvreté), inscrites au budget du MINEFI, ainsi que des aides sectorielles, inscrites au budget du MAE, est appelée à croître conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris [de 2005] sur le renforcement de l'efficacité de l'aide ». D'un point de vue institutionnel, les appuis budgétaires globaux, sont pilotés par la DGT et financés sur le programme 110. L'AFD est quant à elle mobilisée pour instruire ces appuis budgétaires.

Le renforcement de l'aide budgétaire fait apparaître de nouveaux risques pour les pays donateurs. L'AFD propose alors une *Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les États étrangers* ainsi qu'une *Doctrine en matière d'évaluation du risque fiduciaire appliquée aux États étrangers* basée sur les exercices PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) qui seront adoptées respectivement par les CICID de 2007 et 2008. Les doctrines applicables à

l'appui budgétaire et au risque fiduciaire indiquent clairement que les finalités de cet outil incluent la stabilité macro-économique et l'amélioration de la gestion des finances publiques.⁹ Il semble donc que la gouvernance financière soit une préoccupation tant pour soutenir le développement des pays que pour s'assurer de l'efficacité des nouveaux instruments de l'aide française.

2.1.2 De 2009 à 2016 : Passage d'une logique de coopération à une logique d'influence

En mars 2009 s'opère une véritable rupture au sein du MAE avec la disparition de la DGCID¹⁰ qui est remplacée par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, la DGM.¹¹ Cette réorganisation interne du MAE reflète l'évolution stratégique qui s'opère à cette époque sous la double pression du débat international et de la forte diminution des crédits, le MAE passant d'une logique de coopération (mise en œuvre de projets de développement) à une logique d'influence propre au nouveau concept de diplomatie du développement. Le canal multilatéral est alors privilégié pour faire entendre les positions françaises au détriment des projets dont le nombre décline. Cette évolution stratégique et institutionnelle marque l'amorçage du transfert vers l'AFD des compétences en gouvernance financière, transfert qui sera effectif en 2016.

La DGM comprend alors une direction du développement et des biens publics mondiaux (reflet d'une vision de politique d'influence), ainsi que plusieurs sous-directions dont celle de la gouvernance démocratique qui met en œuvre les appuis à la gouvernance financière. La Direction des biens publics mondiaux (DBM) doit élaborer des stratégies et participer aux négociations dans les domaines relevant de ses compétences et la sous-direction gouvernance démocratique est chargée d'assurer l'animation des réseaux d'expertise française en matière de gouvernance. À cette époque, le MAE est doté d'une capacité d'analyse économique à travers sa direction des entreprises et de l'économie internationale, la DEEI. En 2013, son remplacement par la DEEIT (le tourisme a été ajouté) lors d'une nouvelle réorganisation semble avoir appauvri la capacité d'analyse économique du MAE, analyse économique qui devient dès lors le domaine privilégié du MINEFI.

Dans cette période, le dispositif de valorisation de l'expertise technique française est complexe. Un rapport du Sénat de 2012 considère que l'ADETEF et FEI se retrouvent dans une situation de « concurrence structurelle conflictuelle ». Ce même rapport estime également que la viabilité à long terme de FEI n'est pas assurée par son nouveau contrat de performance mais souligne avec satisfaction la baisse du nombre d'AT résidents, au profit d'une AT perlée (expertise de court terme et expertise itérative), et la politique de promotion de l'expertise française à l'international.

Une nouvelle manifestation de la volonté française de moderniser son aide au développement marque l'année 2013. Le CICID de 2013 dessine les premiers contours des évolutions futures qui seront concrétisées dans la Loi d'Orientation de la politique de développement et de solidarité internationale (LOPDSI) adoptée en juillet 2014. Il s'agit principalement de préparer l'adaptation de la politique d'aide au futur agenda du développement durable plus large et universel, de confirmer l'AFD comme opérateur pivot mais également de renforcer l'expertise

⁹ Doctrines d'Emploi des Aides Budgétaires Globales dans les États Étrangers, Co-Secrétariat du CICID, France Coopération, Février 2007, pages 8 et 9.

¹⁰ Livre Blanc et Révision générale des politiques publiques, RGPP, initiée en 2007.

¹¹ Arrêté du 28 décembre 2012 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026858948>)

française au service du développement en simplifiant et rationalisant le dispositif par la création d'Expertise France (EF) en 2015, par fusion de FEI et de l'ADETEF.¹²

En conséquence de la refonte du dispositif de coopération, le MAE se réorganise profondément en 2015 avec l'adoption de trois grandes décisions¹³ :

- Le recentrage de ses activités sur la diplomatie du développement, c'est à dire la définition des stratégies, la négociation interministérielle et internationale et son rôle de tutelle ;
- Le transfert des projets bilatéraux dans le secteur de la gouvernance à l'AFD en lien avec EF ;
- Le transfert de la gestion des ETI à EF (ce transfert permettra également de conforter le développement d'EF, nouvel opérateur d'expertise technique internationale).

D'après Laurent Fabius qui annonce en décembre 2014 sa création officielle « Expertise France illustre le mouvement de simplification, de rationalisation et de gains d'efficacité engagé dans de multiples domaines. Elle sera désormais l'opérateur pivot de la France dans ce secteur stratégique ».

Cette vision de la diplomatie du développement est en droite ligne de la Déclaration de Paris de 2005 (harmonisation et coordination de l'aide) qui nécessite de nouveaux modes opératoires entre les bailleurs. Elle s'appuie sur le succès de l'initiative PEFA à laquelle la France a participé. Enfin, une telle vision donne une position forte aux produits intellectuels pour influencer les modes de faire, partant du constat qu'en volume la coopération dans le domaine de la gouvernance financière est largement dominée par les organismes multilatéraux comme l'Union européenne (UE) et la Banque mondiale (BM).

2.1.3 À partir de 2016 : une redéfinition des rôles

La période qui s'ouvre en 2016 est marquée par une redéfinition des rôles entre les tutelles et les opérateurs. Le MAE se recentre sur la diplomatie du développement en matière de gouvernance (négociations internationales), définit les orientations stratégiques et assure la tutelle des opérateurs de l'aide. Il met également en œuvre chaque année la coopération multilatérale en gouvernance financière et assure le suivi (en coordination avec la DUE) des actions de l'Union européenne en matière de développement, le suivi des fonds verticaux santé et le suivi des stratégies géographiques et sectorielles des banques multilatérales de développement. La DGT et le MAE assurent la tutelle de l'AFD et d'Expertise France. Le MINEFI continue d'assurer la programmation des aides budgétaires du programme 110 mises en œuvre par l'AFD. Il est impliqué dans l'expertise des initiatives relatives à la gouvernance financière (Initiative fiscale d'Addis, BEPS, etc.).

L'AFD est l'opérateur des appuis financiers bilatéraux de la France dans le domaine de la gouvernance. La palette d'instruments que l'AFD peut mobiliser dans le secteur de la gouvernance financière inclut les appuis budgétaires et les projets, sur des financements en prêts, en subvention, ou sur Contrat de Désendettement et de Développement (C2D).

¹² Décret du 29 décembre 2014 ([https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte= JORFTEXT000029992362](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029992362)). Expertise France regroupe FEI et ADETEF mais également le GIP Esther (GIP Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau), le GIP Inter (GIP International, travail, emploi, formation professionnelle), le GIP SPSI (GIP Santé protection sociale international), et l'ADECRI (Agence pour le développement et la coordination des relations internationales pour la Sécurité sociale).

¹³ Source : Note ND-2015-1048500 du 30/10/2015 pour Directeurs et chefs de poste, MAEDI/DGM.

Expertise France (EF) est le nouvel opérateur en charge de mobiliser et de valoriser l'expertise française dans le secteur de la gouvernance, sur des financements français et internationaux. EF a un contrat d'objectifs et de moyens avec ses tutelles et reçoit une subvention de la part du MINEFI (qui s'élève à environ 4M€). Par ailleurs, l'AFD s'engage à apporter à EF un chiffre d'affaires de 25 M€ par an dans le champ de la gouvernance financière, correspondant à de l'apport d'expertise française dans les projets financés par l'AFD. EF fait essentiellement appel à la MCI de la DGFIP et à la DRI de la DGDDI pour mobiliser de l'expertise.¹⁴ EF fait également appel aux experts des pays bénéficiaires (expertises régionales développées par des instituts et des réseaux) et aux experts individuels sur un marché privé concurrentiel (consultants privés).

Il reste toutefois un problème de coordination, puisque deux agences (ayant toutes deux le statut d'Établissement public à caractère industriel et commercial - EPIC) interviennent dans le domaine de la gouvernance financière : l'AFD d'une part, et Expertise France d'autre part. L'AFD reste toutefois bailleur et ce sont les bénéficiaires qui sont maîtres d'ouvrage et passent les appels d'offre alors qu'Expertise France conçoit et met en œuvre des projets financés par d'autres bailleurs. Par ailleurs, le modèle économique d'EF est source d'incertitudes : l'opérateur a du mal à trouver son équilibre financier du fait de la faible rentabilité des projets, notamment des projets en délégation des fonds européens, considérés comme prioritaires par la tutelle.

En réponse, le CICID de février 2018 a décidé d'un rapprochement entre les deux structures (AFD et EF) qui devrait se traduire par l'intégration d'EF au sein d'un groupe AFD élargi à l'horizon de fin 2019.

Cette période correspond à la mise en place progressive d'un nouveau modèle centré sur l'AFD pour le financement des opérations et sur EF pour la valorisation de l'expertise française. Les modes de faire changent alors rapidement, le champ des instruments s'amplifie, l'AFD disposant d'une large palette d'outils financiers et EF étant capable de capter des ressources à la fois au niveau européen ou international.

2.2 Présentation synthétique des instruments mobilisés par la France dans le secteur de la gouvernance financière entre 2006 et 2016

La politique d'aide française au secteur de la gouvernance financière repose sur plusieurs instruments (projets, assistance technique, aide budgétaire, jumelages, formations, bourses) eux-mêmes mobilisés par différentes institutions. Dans les sections suivantes, nous présentons donc un panorama de ces instruments en insistant sur les différentes approches des acteurs, et leur évolution dans le temps. En guise d'introduction, et avant de les présenter en détail, il convient de rappeler les grands volumes d'appuis à la gouvernance financière sur la période 2006-2016, et leur répartition par institutions et instruments (tableau 1).

¹⁴ EF fait également appel à la Cour des Comptes et à d'autres services du MINEFI (Budget, Trésor).

Figure 1. Les étapes de l'évolution du dispositif institutionnel de l'aide à la gouvernance financière

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	...	2014	2015	2016	2017	2018
Institutions	Fusion MAE-Coopération Création CICID et DGCID			Création de FCI (GIP)	ADETEF devient un GIP				Création du Pôle de Dakar		Fusion de DGI et DGCP en DGFiP	Disparition de DGCID et création de la DGM	FCI devient un EPIC sous le nom de FEI				Création d'EF (déc. 2014), issu de la fusion de FCI et d'ADETEF			CICID: rapprochement d'EF et de l'AFD
Doctrines et prérogatives				Adoption de la LOLF			Transfert secteurs du dév. éco. et social à l'AFD		Doctrine Gouvernance	Doctrine Aides budgétaires globale	Doctrine risque fiduciaire							Transfert secteur gouvernance à l'AFD		

Notes :

- Doctrine Gouvernance : Stratégie Gouvernance de la Coopération Française (Ministère des Affaires étrangères, DGCID/ DPDEV, Sous-direction de la gouvernance démocratique, 20, rue Monsieur – 75007 Paris, Stratégie validée par le CICID (Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement) le 5 décembre 2006).
- Doctrine Aide budgétaires globales : Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les États étrangers (Co-secrétariat du CICID du 13 février 2007).
- Doctrine Risque fiduciaire : Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les États étrangers (Co-secrétariat du CICID du 28 avril 2008).

La comparaison des parties A et B du tableau 1 suggère que plus de la moitié des volumes déboursés sur la période d'étude l'a été sous forme d'aides budgétaires provenant, à l'exception de l'aide budgétaire sectorielle, du MINEFI et de l'AFD (cf. tableau 1 partie B). Le soutien français à la gouvernance financière a ensuite majoritairement reposé sur l'expertise technique, participant à hauteur de 35 % des montants totaux engagés par la France auprès des pays bénéficiaires, et de plus de 76% des montants engagés hors appuis budgétaires globaux (tableau 1 partie A et figure 2). Enfin l'aide projet telle que les FSP ou les projets financés sur C2D a contribué à 8 % des appuis français déployés entre 2006 et 2016 (17 % hors ABG, cf. figure 2).

Néanmoins le traitement des montants d'aide budgétaire globale dans l'appui à la gouvernance financière reste discutable du fait que seule une partie de ces appuis relève du champ d'étude. En effet, et par définition, ces ABG contribuent à soutenir les besoins financiers des pays bénéficiaires, l'allocation sectorielle des montants perçus restant à la discrétion des gouvernements receveurs. Ainsi, si l'on exclut l'ABG des montants d'aide à la gouvernance financière, les appuis français reposent-ils très largement sur l'expertise technique (figure 2) qui représente plus des trois quarts de l'ensemble des montants hors ABG engagés dans ce secteur.

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				
	MAE	MINEFI	AFD	Total
Aide Projet				39 878 133
FSP	29 615 004			
Cofin. ONG			263 129	
C2D*			10 000 000	
Expertise technique				175 225 923
Postes ETI MAE**	88 948 000			
Dotation ADETEF***		43 610 000		
Dotation EF***		4 520 000		
Centre régionaux***		10 926 000		
Jumelages DGFIP***		27 221 923		
Aide budgétaire sectorielle	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
 - les bourses pour lesquelles les données ne sont disponibles qu'à partir de 2008.

*Le C2D engagé a été étendu à 11,8M€

**Valorisation approximative (à raison de 148 000€ par poste/année, 601 poste/année sur la période).

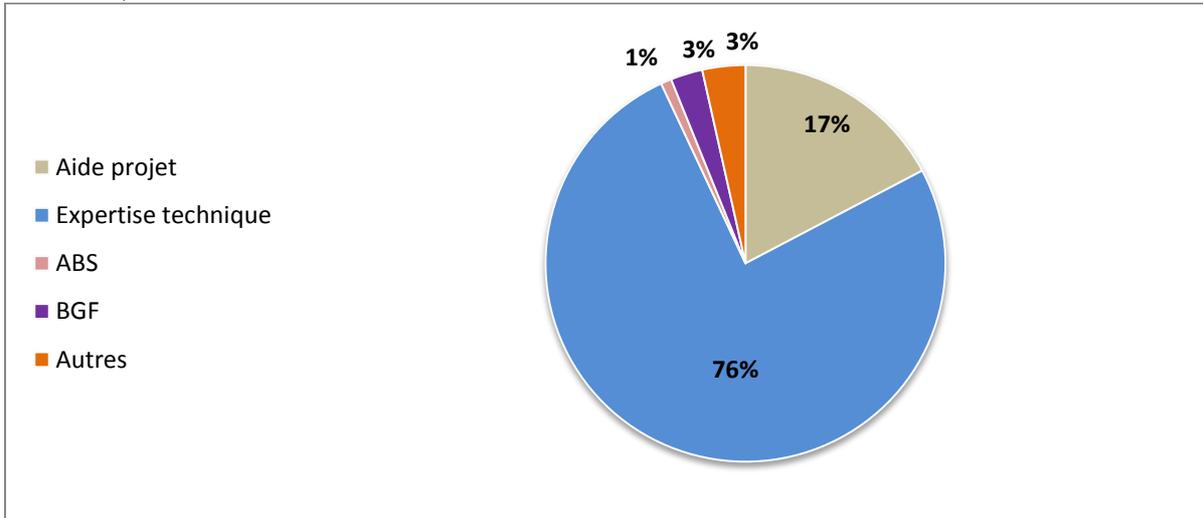
*** Montants perçus par les institutions françaises (ADETEF, EF, DGFIP) et internationales (METAC, AFRITAC), et non par les pays partenaires.

B. Appuis budgétaires globaux inclus dans le périmètre de l'évaluation				
	MAE	MINEFI	AFD	Total
Aide budgétaire globaux				265 206 501
Programme 110		114 100 000		
C2D			121 106 501	
ABG sur prêt			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 politique.

La répartition des montants engagés par les institutions françaises a été relativement équitable sur la période d'étude. En effet, Si l'on combine les parties A et B du tableau 1, le MINEFI a décaissé 40 % des montants totaux contre 27 % pour le MAE et 33 % pour l'AFD. Néanmoins, cette ventilation des engagements globaux sur l'ensemble de la période cache d'importantes disparités, et des rôles plus ou moins prégnants des institutions et des instruments mobilisés au cours de la période d'évaluation.

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



Source : Termes de référence de l'évaluation reportés dans le Tableau 1, partie A.

Comme indiqué dans la section 2.1 précédente, la période 2006-2009 a été marquée par le rôle prépondérant du MAE dans le secteur de la gouvernance financière. Une quinzaine de FSP ont ainsi été mis en place avant 2010 pour un montant d'engagements de près de 19,7 M€ (soit en moyenne 5 M€ engagés par an entre 2006 et 2009). Par ailleurs, 66 ETI (en moyenne et par an) étaient déployés dans les pays bénéficiaires sur cette même période (contribuant ainsi à hauteur de 39 millions d'euros à l'effort global entre 2006 et 2009). À cette époque, la contribution hors ABG du MINEFI était moindre, ce dernier intervenant essentiellement à travers les dotations octroyées à l'ADETEF, aux centres régionaux du FMI (METAC, AFRITAC), et à l'aide de jumelages initiés avec la DGFIP. Enfin, l'AFD n'intervenait qu'à travers des aides budgétaires financées sur contrats C2D.

Par la suite, et comme exposé plus haut, les différentes réformes institutionnelles ont graduellement retiré la responsabilité opérationnelle des projets bilatéraux du MAE au profit d'un recentrage de ses activités sur la diplomatie du développement (en termes de volumes octroyés), et ont transféré à l'AFD la compétence du financement et de la mise en œuvre directe des projets bilatéraux en gouvernance. Un recours aux appuis budgétaires a été amorcé sur la période mais seul un appui budgétaire sectoriel a visé spécifiquement la gouvernance financière. L'expertise technique provenant du MAE s'est ainsi fortement contractée sur cette période (48 ETI en moyenne par an entre 2010 et 2016). Par ailleurs, seulement 12 FSP ont été mis en œuvre à partir de 2010, pour un montant total engagé de 9 M€, soit environ 1,3 M€ en moyenne par an sur la période 2010-2016. Si sur l'ensemble de la période d'étude les appuis français à la gouvernance financière semblent avoir été octroyés par les différents acteurs dans des proportions similaires, une analyse de l'évolution temporelle de la contribution de ces acteurs suggère que le MAE a progressivement délaissé son rôle de « chef de file » de l'aide bilatérale à

ce secteur, faisant ainsi naître une zone de partage relativement grise, avant que l'AFD ne reprenne le flambeau suite au transfert de compétences de 2016.

2.3. Les projets FSP et l'assistance technique financés par le MAE

Sur la période 2006-2016, le financement de projets d'aide sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'expertise technique financée et gérée par le MAE représentent l'essentiel de l'aide française au secteur de la gouvernance financière (119 M€), soit 93 % de la contribution française à ce secteur, hors ABG (c.f. figure 2). La plupart des projets FSP associaient de l'expertise technique, mais l'ensemble des experts financés par le MAE n'était pas nécessairement associé à un projet FSP. Certains experts étaient dits « ETI sec », c'est-à-dire sans budget de projet associé. L'encadré 1 présente les différentes formes d'expertise technique traitées dans cette évaluation.

2.3.1 Le dispositif institutionnel

Entre 2006 et 2009, le pilotage des appuis à la gouvernance financière est assuré par la DGCID en relation avec le SCAC qui est en charge d'identifier les besoins en matière de gouvernance financière en collaboration avec le pays partenaire et les experts techniques internationaux (ETI) résidents. En 2006, la DGCID dispose de procédures pour piloter les appuis (documents cadre des pays, fiches de prise en considération et rapports de présentation des FSP). Elle dispose d'outils de suivi et d'évaluation pour les projets et les ETI.

Les SCAC expriment leurs besoins et obtiennent les appuis financiers et techniques sous deux titres budgétaires (titre IV pour le financement des ETI et des crédits d'intervention et titre VI pour les projets FSP). Cette dichotomie de mobilisation des crédits se retrouve aussi dans la conception des interventions, dans lesquelles les deux éléments (financement de projet et assistance technique) sont séparés. Cette séparation des lignes budgétaires avait des implications en matière de conception des interventions. Il était en effet difficile de développer une véritable approche « projet » où toutes les composantes seraient intégrées. La mise en cohérence des moyens disponibles intervenait souvent *a posteriori*, et toujours de manière fragile, comme nous allons le voir.

Sur la période d'évaluation, les ETI financés par le MAE sont recrutés directement et gérés par le ministère en lien avec la délégation aux relations internationales (DRI) de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et les MCI de la direction générale des impôts (DGI) et de la comptabilité publique (DGCP), fusionnées à partir de 2008 au sein de la DGFiP. Les MCI et DRI répondent aux requêtes d'experts formulées par le MAE en envoyant des candidatures issues de leurs administrations. Le MAE recrute ensuite directement les experts (l'unique candidat retenu est soumis à la ratification de l'administration d'accueil). La MCI ou DRI dont ils relèvent entretient des liens directs avec eux et continue à gérer leur carrière, notamment au retour.

2.3.2 Les projets sur FSP et leur évolution entre 2006 et 2016

Dans une première période allant de 2006 à 2009, la DGCID, tout comme le Ministère de la coopération précédemment, finance via le FSP, dans le domaine de la gouvernance, des programmes d'appui aux administrations financières et économiques (la gestion financière quotidienne étant confiée aux SCAC, en relation avec les services centraux de gestion), assurent et continue de déployer un grand nombre d'assistants techniques, malgré une tendance à la baisse.

Le tableau 2 ci-dessous met en évidence que, parmi les projets FSP sur la période 2006-2009, beaucoup ont été identifiés et lancés dès 2001, c'est-à-dire dans la continuité de la réforme de la coopération en 1998. Une partie importante de ces projets sont des suites des actions d'assistance technique et de projets financés par le Fonds d'action et de coopération (FAC, le fonds antérieur au FSP).

Encadré 1. Les différentes formes d'assistance technique

1. Assistance technique long terme dite résidente financée et mobilisée par la France :
 - Experts techniques internationaux (ETI) associés à des financements FSP pour former un projet ou ETI dits « secs » en appui à un ministre ou un haut fonctionnaire du pays : expertise mobilisée sur décision du MAE par le biais des services internationaux des différentes administrations (MCI DGFIP, DRI DGDDI)
 - Cas spécifique de l'assistance technique à un programme international : PEFA, un expert au Secrétariat basé à Washington

2. Assistance technique court terme financée et mobilisée par la France :
 - Mobilisée sur décision du MAE (préparation d'un projet, appui projet) ou de son opérateur (ADETEF, et à partir de 2015 sur décision d'Expertise France), par le biais des services internationaux des différentes administrations (MCI DGFIP, DRI DGDDI)
 - Peut inclure de l'expertise privée contractualisée (par exemple pour conduire des missions du Pôle de Dakar)
 - Évolution vers une AT dite « perlée » : dans le cadre du Pôle de Dakar (ETI résidents à Dakar, mais mobilisés ponctuellement dans la sous-région)

3. Assistance Technique française mobilisée par des institutions multilatérales :
 - Assistance technique associée aux jumelages financés et lancés par l'UE : Mobilisée par l'ADETEF, puis EF, avec les services internationaux des différentes administrations (MCI DGFIP, DRI DGDDI)
 - Expertise régionale dans le cadre des centres d'assistance technique du FMI (R-TAC) dont le financement est assuré par la DG Trésor
 - AT résidente du FMI : recrutement direct par le FMI d'assistants techniques
 - Assistance technique dans les projets sur financement multilatéraux : recrutement direct par des opérateurs privés en réponse à des appels d'offres internationaux

Dans la période 2000-2009, les projets FSP mis en œuvre par le MAE ont des montants unitaires significatifs, souvent supérieurs à 1 million d'euros (figure 3). Leur mise en œuvre est pluriannuelle et ils passent par une instruction interministérielle approfondie, longue et complexe. Toutefois, le MAE, sensible aux débats sur l'efficacité de l'aide, souhaite moderniser son aide. Malgré des résistances internes, l'approche projet sous forme de FSP est de moins en moins prioritaire. Le nombre de projets en cours décline passant de 12 en 2006 à 8 en 2009 (tableau 2 et figure 4).

Sur la période 2009-2013, les ressources du FSP gérées par le MAE baissent fortement, le nombre de FSP en cours d'exécution diminuant jusqu'à 6 ou 7 en fonction des années. La fin de la période est marquée par un regain d'activité, 11 projets étant en cours d'exécution en 2015, à la veille du transfert du mandat à l'AFD. Le suivi des six projets FSP qui étaient en fin d'exécution en 2016 a été transféré à l'AFD.

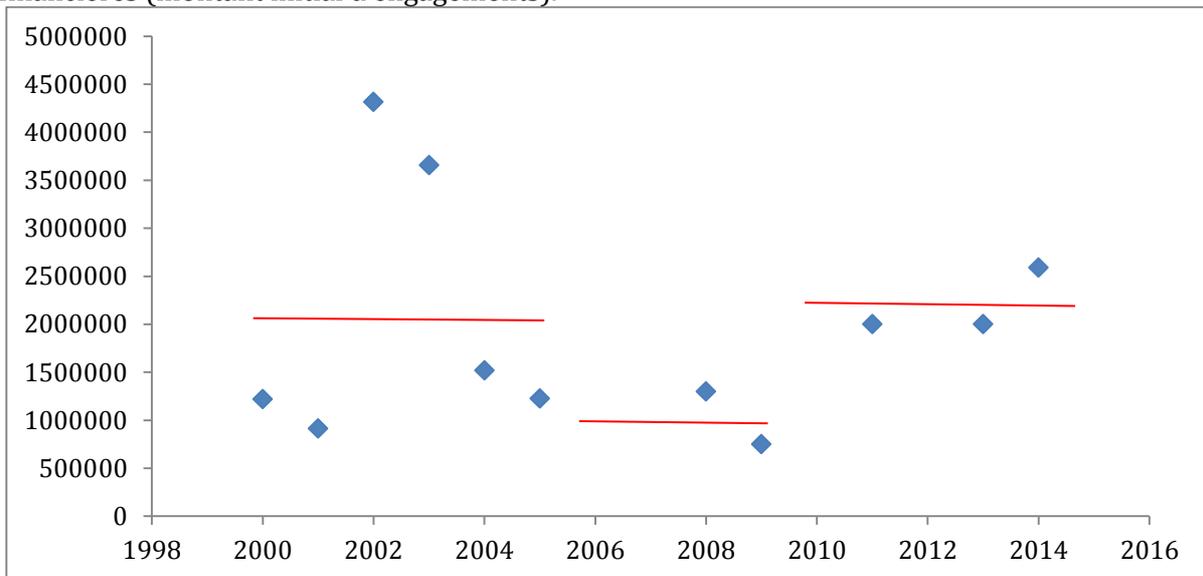
Sur cette période, bien que le pilotage des projets FSP soit effectué au sein du MAE, la procédure d'instruction est allégée. Il est également décidé de renforcer les capacités d'intervention des ambassades et des opérateurs pour favoriser le dialogue avec les partenaires locaux. Par ailleurs, la proportion de projets faisant l'objet d'une évaluation ex-post (historiquement autour de deux tiers) s'effondre à partir de 2013 si l'on ne tient pas compte des évaluations qui ont eu lieu après la période d'évaluation (figure 4, ligne en pointillés larges). En effet, plusieurs FSP amorcés durant la période d'évaluation se sont récemment terminés, et n'ont donc pu être évalués qu'après 2016. Ce constat est dû à la durée d'exécution des projets engagés pendant la période 2006-2016 et au transfert de mandat à l'AFD. Des facteurs de sécurité entrent également en compte dans le cas d'un projet (Afghanistan).

Le tableau 2 suggère également que sur la période 2009-2016, les FSP couvrent un champ plus large de pays, certains pays nouveaux tels que l'Afghanistan ou le Mozambique devenant bénéficiaires de ces projets d'aide à la gouvernance financière.

Les projets du FSP affichent des objectifs ambitieux quant aux réformes des finances publiques. Plus précisément, la figure 5 ci-dessous met en évidence que dans plus d'un tiers des projets, l'objectif vise l'amélioration de la collecte des revenus (douane et impôts). Les objectifs spécifiques des projets financés sur FSP visent également l'amélioration de l'efficacité du Trésor et de la comptabilité publique, et le renforcement du contrôle de l'exécution budgétaire. Enfin, plus de 20% des projets visent à appuyer la coordination des réformes de la gestion des finances publiques ou encore à renforcer la transparence et la redevabilité des administrations publiques. Mais ces objectifs semblent plus récents. La figure 5 suggère en effet une inflexion en 2010 vers plus d'appuis à la transparence, à la redevabilité et à la mise en œuvre de la décentralisation. La coopération française semble donc avoir moins recours à son champ traditionnel d'expertise pointue et reconnue (la collecte d'impôt et le contrôle de l'exécution budgétaire) et s'oriente davantage vers des aspects plus transversaux.

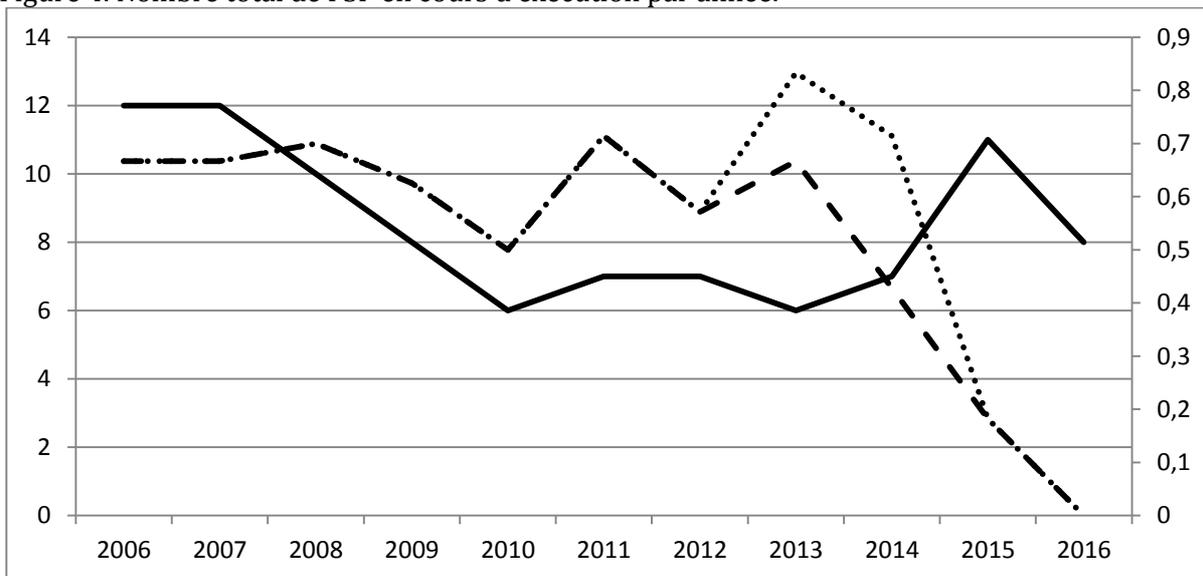
À la lecture des différents documents relatifs aux FSP mis à disposition par le MEAE, cette évolution vers des appuis plus transversaux s'opère à partir de 2011-2014. Les derniers FSP mis en place sont moins ciblés sur le noyau traditionnel de compétences de la France (douanes, impôts, Trésor) (cf. figure 5 ci-dessous). Ces compétences fondamentales qui manquent encore cruellement dans les pays ciblés (principalement francophones) sont soutenues dorénavant par l'UE et le FMI qui s'attachent à appuyer les réformes nationales de gestion des finances publiques.

Figure 3. Montant total et moyen des projets d'appui aux administrations économiques et financières (montant initial d'engagements).



Note : les points bleus représentent le montant total engagé chaque année dans les pays partenaires, hors FSP transversaux (adaptation des méthodes et instruments pour la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté, appui à la CEDEAO, lutte contre la corruption, UEMOA). Les lignes rouges représentent le montant moyen des FSP engagés entre 2000-2005, 2006-2009 et 2010-2016.

Figure 4. Nombre total de FSP en cours d'exécution par année.



Échelle de gauche : nombre total de FSP en cours d'exécution (en trait plein)

Échelle de droite :

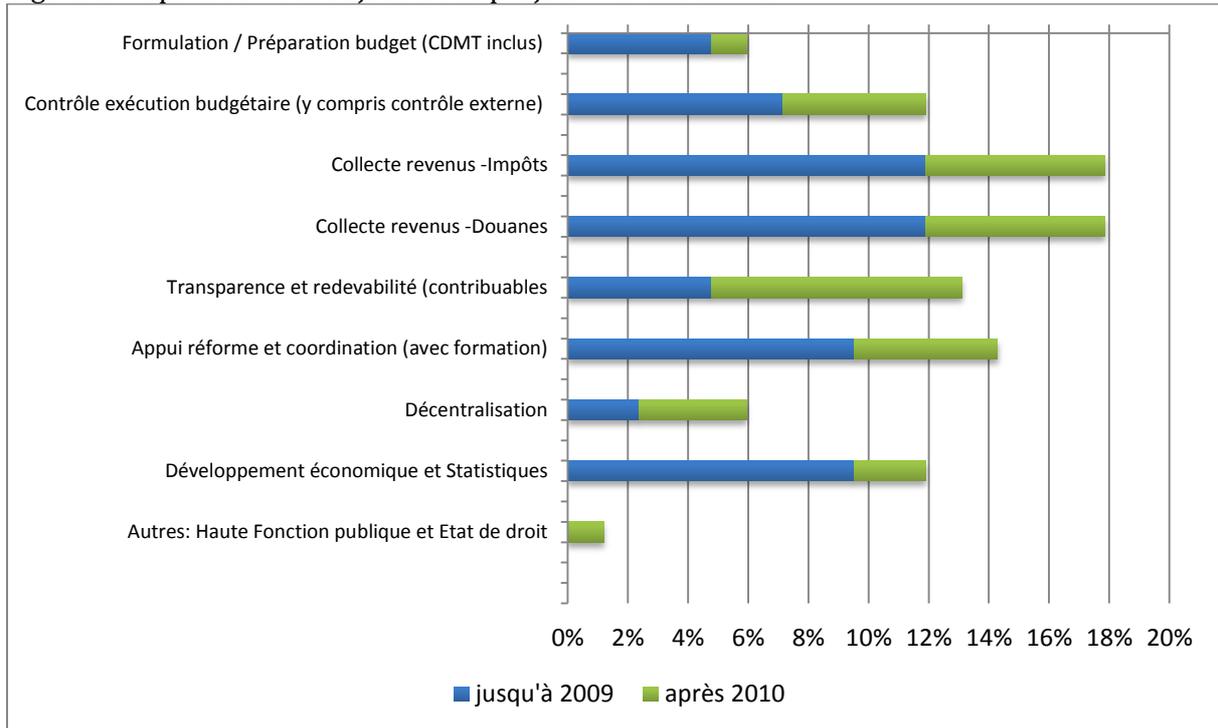
-part des projets engagés chaque année, et évalués (en pointillés larges) en 2016

Lecture graphique : En 2016, 60% des projets en cours d'exécution en 2013 ont été évalués.

-part des projets engagés chaque année, et évalués (en pointillés fins) en 2018 ou en cours d'évaluation en 2019.

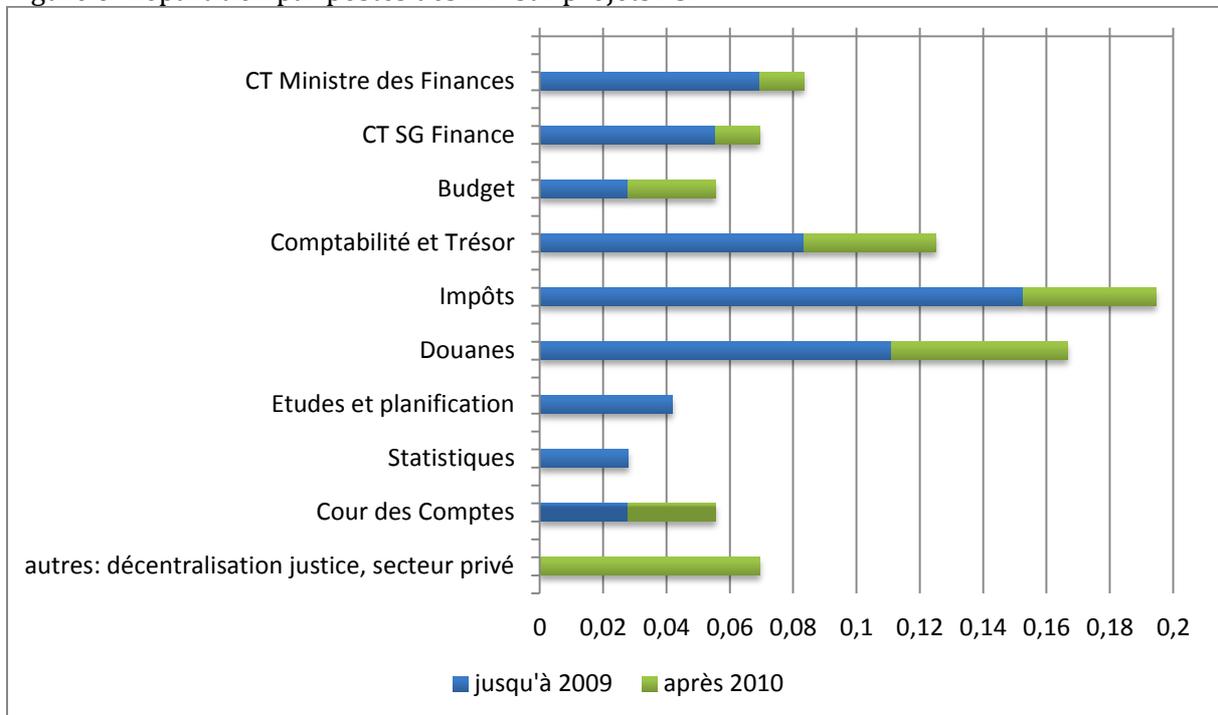
Lecture du graphique : à partir de 2018, un peu plus de 80% des projets en cours d'exécution en 2013 ont été évalués (ou sont en cours d'évaluation).

Figure 5: 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 2006-2016 étaient liés à la collecte des impôts, dont les deux tiers avant 2009. Source : Cadre logique des projets FSP figurant dans les rapports de présentation.

Figure 6: Répartition par postes des ETI sur projets FSP



Note : proportion des ETI inclus dans les projets FSP dans chacun des postes, en distinguant les périodes avant et après 2010. La somme de toutes les barres fait 100, et par exemple, dans le cas des impôts, 19% des postes d'ETI octroyés sur FSP entre 2006-2016 étaient liés aux impôts, dont les quatre cinquièmes avant 2009. Source : Cadre logique des projets FSP figurant dans les rapports de présentation.

Le contenu des projets FSP inclut souvent le financement d'équipements informatiques et de logiciels. Cela soulève des questions concernant leur pertinence et les coûts induits pour la maintenance de ces équipements et logiciels. Les projets FSP ont également un fort contenu en transfert de compétences, fondé sur le financement de moyens de fonctionnement pour les ETI permettant l'organisation d'activités, notamment de formations (séminaires, formation continue).

2.3.3 Les ETI financés par le MAE sur la période 2006-2016

Les ETI étaient recrutés par le MAE sur proposition de la MCI de la DGFIP ou de la DRI de la DGDDI. Plus de la moitié d'entre eux intervenaient dans le cadre d'un projet FSP (tableau 3) : 60% des ETI étaient prévus sur les projets FSP et 40% des ETI étaient dits « secs » (sans projet associé). Seuls 48% des ETI prévus dans les FSP étaient présents en fin de projet FSP indiquant la difficulté à faire concorder les engagements sur titre budgétaire différents. Ils étaient tous considérés comme des ETI « résidents » dans la mesure où ils étaient affectés pour des missions longue durée.

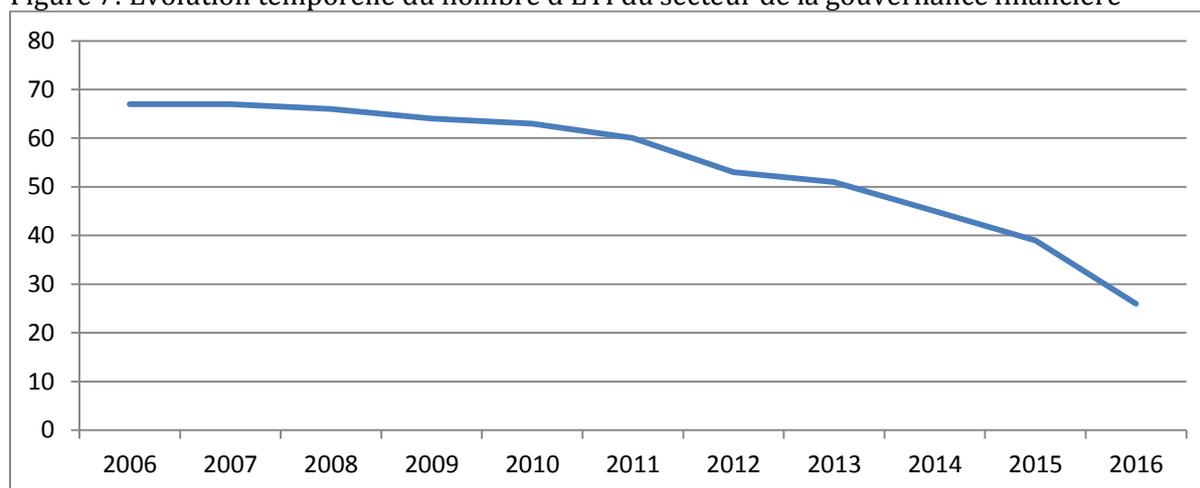
Tableau 3. Distribution des ETI sur la période 2006-2016

ETI Totaux	119	100%
Prévus dans les FSP	72	60%
Présents en fin de projet FSP	57	48%

Note : Nos calculs, sur la base des documents FSP fournis par le MEAE.

La répartition des ETI par poste sur les projets FSP (cf. figure 6 ci-dessus), c'est à dire par type de compétence, contraste avec la répartition par objectifs des FSP (cf. figures 5 et 6). En effet, la majorité des ETI était allouée aux douanes et aux impôts, alors que les FSP, notamment sur la période plus récente visaient aussi d'autres dimensions telles que la conduite globale des réformes de GFP, transparence ou la décentralisation.

Figure 7: Évolution temporelle du nombre d'ETI du secteur de la gouvernance financière



Source MEAE. Nombre de poste d'ETI pourvu chaque année. Au total, il y a 601 poste-année recensés entre 2006 et 2016. Ces postes d'ETI incluent les ETI affectés à des organisations internationales. Sont exclus les postes ouverts mais non pourvus (41 sur la période).

La figure 7 met en évidence la diminution du nombre total d'ETI dans le temps, qu'il s'agisse d'ETI secs ou d'ETI associés à des projets FSP. Alors que 67 ETI étaient en poste en 2006, il n'en restait que 26 sur la fin de la période d'étude, rendant le tuilage de plus en plus difficile dans les pays bénéficiaires (cf. compte rendu de mission au Burkina Faso) et menaçant la pérennité des interventions précédentes. Par ailleurs, la figure 8 met également en évidence l'évolution de la doctrine française en matière de gouvernance financière, puisque les ETI affectés à des organisations internationales représentent en 2016 un tiers des ETI, alors qu'ils ne représentaient que 13% des effectifs en 2006. Cela reflète le passage d'une logique de coopération à une logique d'influence (ETI basés à la commission de l'UE, à la Banque mondiale et au FMI) ainsi que l'évolution d'une expertise résidente vers une expertise perlée (montée en puissance du Pôle de Dakar). Ainsi la figure 8 met-elle en exergue la disparition progressive des ETI résidents dans les pays bénéficiaires, disparition qui s'accroît à partir de 2014.

Pour l'ensemble des ETI, et non plus uniquement les ETI associés à des FSP,¹⁵ la figure 9 met en évidence la montée en puissance du nombre de poste-années occupés par les ETI dans les organisations internationales (OI) par rapport aux ETI en poste dans les pays. La part grandissante des ETI dans les OI relativement aux ETI dans les pays s'explique par le fait que ces derniers ont vu leur nombre diminuer fortement durant la période évaluée, alors que les ETI en poste dans les OI étaient préservés des suppressions de postes.

Ensuite, les ETI conseillers du ministre prédominent, dans des proportions assez stables avant et après 2010. De même, nombreux sont les ETI conseillers auprès du directeur général des impôts (DGI), et ce de façon stable avant et après 2010. Les conseillers auprès du directeur général des douanes (DGD) semblent un peu plus nombreux sur la période récente, tandis que l'inverse est vrai pour les conseillers auprès du directeur général du budget (DGB).

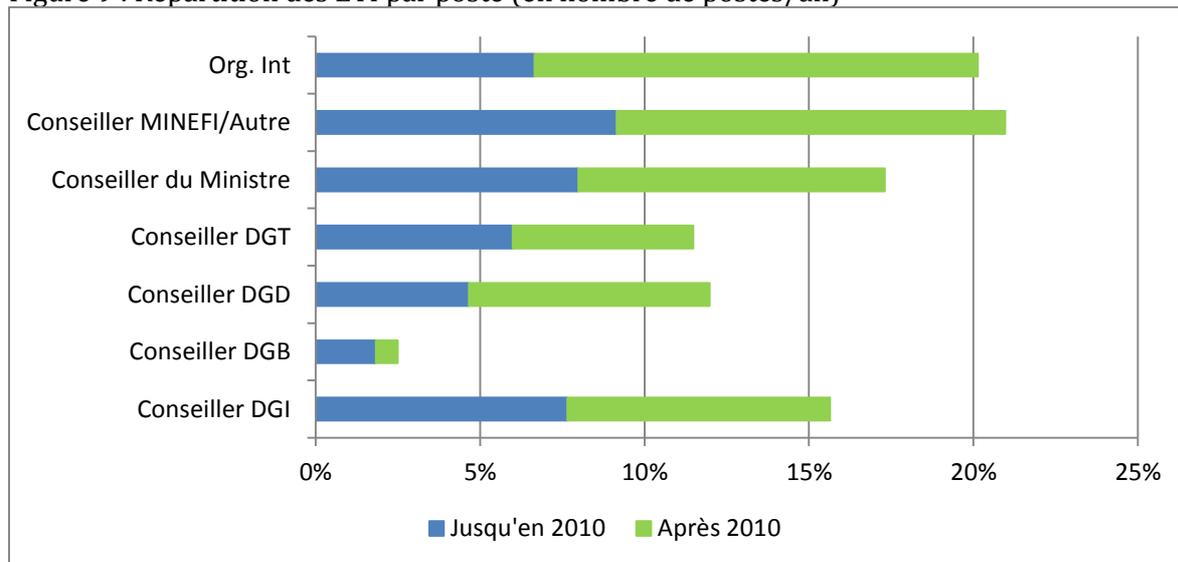
¹⁵ Pour cela les 605 postes-années sont répartis dans 7 catégories de postes (organisations internationales, conseillers du ministre, conseiller des directeurs généraux (DGT, DGD, DGB, DGI), et autres), en distinguant les périodes avant et après 2010.

Figure 8: Présence d'ETI sur la période 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BENIN	4	4	4	2	2	2	1	1	1		
BURKINA	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	
BURUNDI	2	2	2	1	1						
CAMBODGE	1			1	1	1	1	1	1	1	
CAMEROUN	4	4	4	4	4	3	2	2	2	2	1
CENTRAFRICAINE (REP.)	3	3	3	2	2	2	2	2	1	1	1
COMORES	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CONGO	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
CONGO (REP. DEMOCRAT.)	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1
COTE D'IVOIRE						1	2	2	2	2	
DJIBOUTI	1	1	1	1	1	1					
GABON	2	2	2	3	3	3	1				
GUINEE	4	4	4	4	3	3	2	2	1		
GUINEE EQUATORIALE	3	3	3	3	2	2	2	1			
GUINEE-BISSAO	2	2	2	2	2	1					
LAOS	1	1									
LIBYE							1	1	1		
MADAGASCAR	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1
MALI	6	6	5	4	4	4	3	3	3	3	2
MAURICE			1	1							
MAURITANIE	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
MOZAMBIQUE		1	2	2	2	2	2	2	1	1	
NIGER	1	1	2	2	3	3	2	3	3	3	3
REPUBLIQUE TCHEQUE	1										
SENEGAL	5	5	5	5	5	5	4	3	3	1	
TCHAD	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3
TOGO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total Pays	58	57	56	53	52	47	40	38	33	28	18
POLE DAKAR (PNUD)	4	5	5	5	4	6	6	6	6	5	3
AUTRES ORG. INT.	5	5	5	6	7	7	7	7	6	6	5
Total Organisations internationales	9	10	10	11	11	13	13	13	12	11	8
Total ETI MAE	67	67	66	64	63	60	53	51	45	39	26

Source : Base de données MAE. Nombre de poste d'ETI pourvus dans chaque pays ou dans les organisations internationales.

Figure 9 : Répartition des ETI par poste (en nombre de postes/an)



Source : MAE. Org. Int : Organisations internationales ; DGT : Direction générale du Trésor ; DGD : Direction générale des douanes ; DGB : Direction générale du budget ; DGI : Direction générale des impôts. Lecture du graphique : les ETI dans des OI représentent environ 20% de l'ensemble des ETI, dont les 3/4 étaient en poste après 2010.

2.4. Les autres instruments d'assistance technique

Entre 2006 et 2016, les ETI résidents financés par le MAE représentent une partie seulement du dispositif d'assistance technique français. On compte trois autres types d'assistance technique, dont l'importance en volume tend à grandir au fil de la période d'évaluation :

1. l'assistance technique française résidente (de long terme) sur financement de jumelages ou de projets internationaux portés par l'ADETEF, puis EF ;
2. l'assistance technique française de court terme ou « perlée » sur financements bilatéraux (via la dotation du programme 110 à l'ADETEF puis à EF) ou multilatéraux (jumelages, pôle de Dakar) ;
3. l'assistance technique détachée, sous le contrôle de l'institution bénéficiaire : au Secrétariat PEFA, et par le financement des centres d'assistance technique régionaux du FMI par le Trésor français (programme 110), l'appui à des initiatives globales.

Dans ce qui suit, nous revenons sur ces différents types d'assistance technique, en distinguant les instruments mobilisés et leur évolution dans le temps.

2.4.1 L'assistance technique résidente financée par les jumelages portés par l'ADETEF puis EF

Le jumelage est conçu comme un outil de coopération administrative et vise deux types d'objectifs en fonction des pays auxquels il s'adresse. Dans les pays candidats ou potentiellement candidats à l'UE (dans le champ de l'évaluation, cela ne concerne que l'Albanie, la Serbie et la Turquie), les jumelages visaient principalement à préparer les administrations de manière à ce qu'elles soient capables d'appliquer et de faire respecter « l'acquis communautaire » avant leur entrée dans l'Union européenne.¹⁶ Dans les pays éligibles à la politique européenne de voisinage (dans le champ de l'évaluation, cela concerne le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, le Liban, et l'Azerbaïdjan), les jumelages ont pour but de contribuer à l'émergence d'une « zone de stabilité,

¹⁶ Depuis 2014, dans le cadre du règlement IPA II, l'UE applique une approche sectorielle ne visant pas uniquement les chapitres de l'Acquis communautaire.

de sécurité et de prospérité commune, dotée d'un niveau élevé d'intégration économique et de coopération politique » (Lanteri et Dallo, 2010).¹⁷ D'un point de vue géographique, l'assistance technique financée par les jumelages est plutôt complémentaire de l'assistance technique résidente financée par le MAE, puisqu'elle touche des pays sensiblement différents.

Dans le dispositif institutionnel, ADETEF/EF jouent soit un rôle de responsable administratif, logistique et financier pour le compte des directions signataires de contrats de jumelages, soit un rôle de porteur de projets fédérant les expertises de plusieurs directions. Les réponses aux appels à proposition dans le champ de l'évaluation étaient préparées en fonction de l'expertise majoritaire par la MCI de la DGFIP, par la DRI de la DGDDI, par la mission de coopération internationale d'une autre direction signataire (INSEE, CICC, IGF), ou par ADETEF/EF en tant que coordonnateur de la proposition. Le jumelage prévoit le détachement d'un « conseiller résident de jumelage » (CRJ). Il s'agit d'un ETI résident nommé pour la période du jumelage (de 1 à 3 ans) dont la mission est celle d'un chef de projet sur place (un chef de projet est par ailleurs désigné dans l'administration chef de file en France). Le jumelage prévoit également la mobilisation de moyens nécessaires à la réalisation du projet, dont l'organisation de missions de courte ou moyenne durée d'experts spécialisés dans le pays bénéficiaire et l'organisation de séminaires et de formations.

Tableau 4. Répartition géographique des jumelages portés par l'ADETEF puis EF

	ADETEF			Expertise France		
	Montant	Nbre	Période et partenaires	Montant	Nbre	Période et partenaires
Tunisie	4 490 000	3	2008-14 partenariat avec la Pologne et l'Italie			
Turquie	1 800 000	1	2005-06			
Liban	3 206 923	3	2009-13	2 800 000	1	2013-16 transféré à EF Partenariat Italie
Maroc	1 200 000	1	2012-14 avec le Portugal	1 200 000	1	2017-19 avec l'Espagne
Albanie	2 200 000	1	2010-12 Suède leader	2 625 000	1	2014-16 transféré à EF Autriche leader
Algérie	900 000	1	2011-12	2 500 000	2	2015-19
Azerbaïdjan				2 300 000	2	2014-19 : 1 transféré à EF Espagne leader sur les 2
Serbie				2 000 000	1	2017-19
	13 796 923			13 425 000 (6 425 000 transférés par ADETEF)		

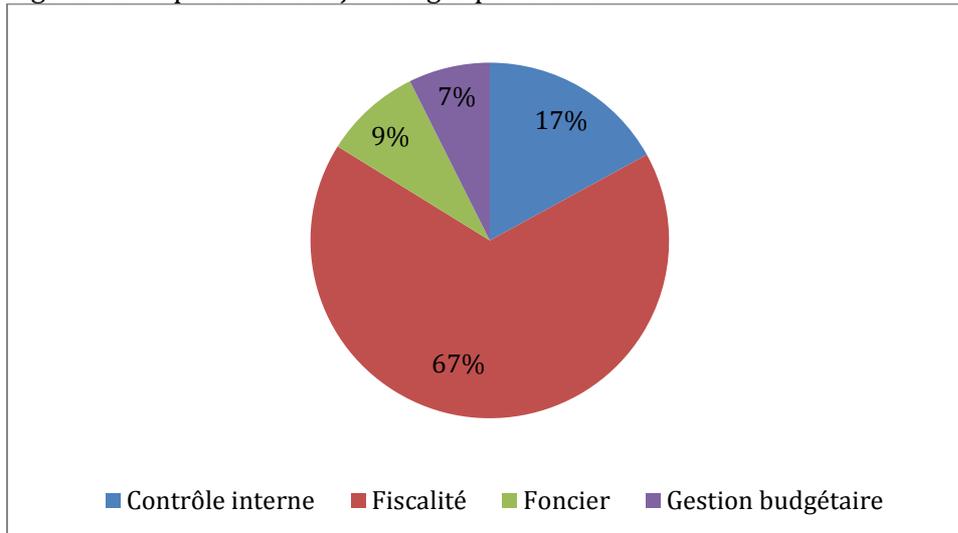
Note : leader = leader du consortium dans la réponse à l'appel d'offre.

Sur l'ensemble des jumelages portés par l'ADETEF, puis EF depuis 1998 (77, dans 16 pays pour un montant total de 73,2M€), 18 jumelages ont concerné 8 pays éligibles à l'APD représentant un montant financier de 27M€ (35% du total des jumelages) (cf. tableau 4 ci-dessus).

Ces jumelages concernent en grande majorité la fiscalité (67% du montant total), et dans une moindre mesure le contrôle interne (17% du montant total). La fiscalité foncière et la gestion budgétaire sont plus marginales (figure 10).

¹⁷ Lanteri, J. et D. Dallo, 2010. La Mission de coopération internationale de la DGFIP. Gestion et finances publiques, - No 3-4 - Mars-Avril 2010.

Figure 10. Répartition des jumelages par thème



Sources : DGFIP et Expertise France

2.4.2 Les autres interventions d'assistance technique de l'ADETEF et d'Expertise France

La valorisation de l'expertise française passe également par la réponse à des appels d'offres internationaux (notamment de la Banque mondiale et de l'UE) ou par la contractualisation en gré à gré (sur financements bilatéraux et multilatéraux, notamment via les gestions déléguées par l'UE) visant à financer des projets d'aide à la gouvernance financière associant de l'assistance technique. Le dispositif institutionnel se distingue de celui des jumelages dans la mesure où ADETEF (puis EF) répond à ces sollicitations de bailleurs (gré à gré) et d'appels d'offres en liaison avec les administrations et institutions publiques partenaires, notamment la MCI de la DGFIP et la DRI de la Cour des Comptes. Celles-ci s'impliquent dans la formulation des offres techniques dans leur champ de compétence, selon leur intérêt pour le projet et leur disponibilité. À la différence des jumelages et des autres contrats confiés à EF en gré à gré, les appels d'offres sont ouverts à tous les pays et concernent également les entreprises privées telles que les cabinets de consultants (Lanteri et Dallo, 2010).

La valorisation de l'expertise française passe également par la réponse à des appels d'offres internationaux (notamment de la Banque mondiale et de l'UE) ou par la contractualisation en gré à gré (sur financements bilatéraux et multilatéraux, notamment via les gestions déléguées par l'UE) visant à financer des projets d'aide à la gouvernance financière associant de l'assistance technique. Le dispositif institutionnel se distingue de celui des jumelages dans la mesure où ADETEF (puis EF) répond à ces sollicitations de bailleurs (gré à gré) et d'appels d'offres en liaison avec les administrations et institutions publiques partenaires, notamment la MCI de la DGFIP et la DRI de la Cour des Comptes. Celles-ci s'impliquent dans la formulation des offres techniques dans leur champ de compétence, selon leur intérêt pour le projet et leur disponibilité. À la différence des jumelages et des autres contrats confiés à EF en gré à gré, les appels d'offres sont ouverts à tous les pays et concernent également les entreprises privées telles que les cabinets de consultants (Lanteri et Dallo, 2010).

Enfin, sur la période d'évaluation, l'ADETEF a bénéficié d'une dotation de 4M€ par an qui servait à financer de l'expertise bilatérale, le plus souvent de court terme. Chaque année, l'ADETEF répartissait ces fonds en fonction du programme préparé par les services de coopération internationale des administrations.

Sur la période plus récente, les projets confiés à Expertise France, soit en gré à gré (la majorité), soit en réponse à un appel d'offre (en leader ou comme membre de consortiums) dans le secteur de la gouvernance financière sont dirigés vers de nombreux pays Africains (tableau 5 ci-dessous). En 2016, le montant total des projets obtenus s'élevait à près de 30 millions d'euros (traditionnellement, ce montant avoisine plutôt les 10 millions par an).

2.4.3 Les appuis français à l'expertise régionale : Pôle de Dakar et les centres d'assistance technique du FMI (R-TAC)

Dans une démarche de modernisation de leur approche pour le renforcement des capacités, le MAE et le MINEFI ont recherché des gains d'efficacité par le recours à l'expertise régionale (assistance technique de court terme, perlée, mobilisable pour des missions courtes dans une sous-région).

Du côté du MAE, le dispositif institutionnel en matière d'expertise régionale s'appuyait sur le Pôle de Dakar, créé en 2006 à l'initiative conjointe de la France et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et basé au Sénégal. L'objectif du pôle de Dakar est l'appui sectoriel à la gouvernance financière (depuis la planification-programmation jusqu'à la budgétisation, l'exécution et le contrôle) mais propose un changement de modèle, puisqu'il s'agit de fournir de l'assistance technique perlée plutôt que résidente. L'objectif des interventions perlées d'experts est de traiter de problèmes précis et ponctuels en mobilisant des experts très spécialisés, à la demande des États. Ces interventions sont limitées dans le temps et considérées comme moins intrusives. Par ailleurs, elles permettent de réduire les coûts liés à l'assistance technique résidente. Sur la période d'évaluation, le MAE soutenait ce pôle financièrement ainsi qu'en mettant des ETI et des fonctionnaires à disposition pour des missions courtes. Au total, entre 2006 et 2016, le MAE a financé 55 postes-années, c'est-à-dire une moyenne de 5,5 postes d'ETI par an (cf. figure 8). Ces ETI résidents étaient ensuite mobilisés par les pays de la sous-région pour des formations et des interventions ponctuelles. Il convient de noter qu'il a récemment été décidé que le MAE n'appuierait plus le Pôle de Dakar, en partie du fait de la lourdeur de la coordination avec le PNUD.

Le MINEFI soutient, quant à lui, les centres d'expertises régionaux du FMI (R-TAC, par exemple AFRITAC ouest). Ainsi, la DG Trésor contribue-t-elle financièrement au FMI et promeut-elle ses agents pour intégrer les centres d'expertises régionaux. En cas de besoin, elle peut participer à l'identification des experts français pour de l'expertise de court terme.

Tableau 5. Répartition des projets d'EF (année de lancement et montant en euros)

	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Angola							2 700 000		
Bénin						47 645			
Cameroun				140 000		388 140			
Comores			473 074		16 000	55 503	520 000		
Congo (Brazzaville)				450 000					
Côte d'Ivoire		1 000 000			150 050	191 451	300 000		
Djibouti						200 000			
Égypte					2 400 000				
Ghana					22 603				
Guinée				2 470 000	1 765 000	171 090		2 895 000	
Guinée-Bissau					248 195		369 820		
Haïti						2 000 000	546 000	5 500 000	
Jordanie	375 000				24 572	2 103 803			
Kazakhstan					7 616				
Kenya									1 500 000
Liban								1 200 000	
Mali					14 205	336 020	127 979		
Malte								200 000	
Maroc			230 000	1 100 000					
Mauritanie				80 000	233 620	31 484	4 000 000		
Niger									1 600 000
Autorité Palestinienne					1 154 863	372 760			
Roumanie					80 000				
République Centrafricaine				8 000	63 892		249 967		
Rép. Démocratique du Congo				2 590 654	6 585	3 160 970	2 457 527	22 445	
Serbie				373 749	4 030 840				
Sénégal			499 030						
Tunisie				120 000		12 234 800		510 612	
Ukraine					572 603	4 477 577		252 079	
Viêt Nam			8 600 000						
Multi-pays						3 900 000			
Total	375 000	1 000 000	9 802 104	7 332 403	10 790 644	29 671 243	11 271 293	10 580 136	3 100 000

Source : Expertise France. Les montants incluent les projets en gouvernance financière (mobilisation des recettes, marchés publics) à l'exception des projets visant les instituts de statistiques. La division du tableau en deux parties (grise et blanche) marque la création d'EF en décembre 2014.

2.4.4 L'appui français au Secrétariat PEFA

Le Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) est un outil d'évaluation de l'état de la gestion des finances publiques. Une évaluation PEFA fournit une analyse approfondie, cohérente et fondée sur des données probantes, de la performance de la gestion des finances publiques à un moment précis dans le temps. La méthodologie PEFA peut être appliquée dans des évaluations successives pour suivre les changements au fil du temps (<https://www.pefa.org/>).

Le MAE est l'un des membres fondateurs du PEFA depuis sa création, en 2001. Il contribue au Programme PEFA à la fois financièrement et en mettant à disposition un fonctionnaire détaché dès 2006. Cette assistance technique n'a connu qu'une interruption courte et se poursuit avec un soutien financier renforcé. L'appui de la France au Secrétariat sur la période s'est inscrit dans la logique d'influence mais n'assigne pas initialement d'objectifs spécifiques. Cet appui a permis d'assurer une prise en compte des systèmes des pays francophones dans la révision de la méthodologie en 2011 et l'application de la méthodologie PEFA aux pays francophones. Grâce à cela, une évaluation PEFA est disponible pour la plupart des pays francophones d'Afrique et du Moyen Orient selon un cadre reconnu internationalement.

Le PEFA est une production intellectuelle majeure en gouvernance financière qui a inspiré d'autres initiatives (Debt Management Performance Assessment (DeMPA), Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT), Public Investment Management Assessment (PIMA)) et a servi à l'AFD et au CICID pour définir la procédure standardisée d'analyse des risques fiduciaires, largement reprise en 2011 dans le guide d'appui budgétaire de la Commission européenne. L'appui au PEFA est aujourd'hui financé par l'AFD (appui financier) et le MEAE (ETI). Les deux institutions siègent au comité de pilotage.

2.4.5 Autres initiatives globales soutenue par les acteurs français

Dans la ligne de la logique d'influence choisie par le MAE, des initiatives globales ont été soutenues financièrement par le MAE. Ces initiatives fournissent de nouvelles formes d'assistance technique (diagnostic, méthodologie, plaidoyer) et participent à la production intellectuelle et au renforcement de capacité dans les pays. Tous les appuis mentionnés ci-dessous sont effectués par la Direction générale de la mondialisation (DGM, GOUV) du MEAE.

INTOSAI Development Initiative (IDI)

L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) regroupe les institutions supérieures de contrôle (ISC) des États. La Cour des comptes française en fait donc partie. L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) appuie le développement des capacités des membres de l'INTOSAI. Le MEAE soutient et suit le Forum des ISC juridictionnelles, un groupe de travail de l'IDI.¹⁸ L'objectif du groupe de travail est d'aboutir à l'élaboration d'un cadre méthodologique de référence et à son application (type PEFA), afin d'y intégrer la fonction juridictionnelle (modèle francophone). En parallèle le MAE suit également des travaux avec l'association des ISC francophones (AISCCUF) et assure un lien avec le Cercle de Réflexion sur l'Influence par le Droit.

¹⁸ INTOSAI : Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

Transparency International (TI)

Transparency International est une organisation de lutte contre la corruption. TI se fonde sur des enquêtes d'opinion pour tenter d'évaluer les niveaux de corruption dans le monde entier et construire des indices de corruption. Avant 2011, le MAE a financé plusieurs projets mis en œuvre par TI afin de renforcer les capacités des sections nationales de TI en Afrique francophone. Entre 2011 et 2013, l'appui à TI s'est effectué par le biais d'un FSP mobilisateur, le FSP « lutte contre la corruption ». ¹⁹ De nouveaux projets ont été financés à partir de 2015.

Partenariat budgétaire international (International Budget Partnership - IBP)

Le Partenariat budgétaire international (IBP) collabore avec la société civile du monde entier pour analyser et influencer les budgets publics afin de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de la gouvernance (<https://www.internationalbudget.org/>). Le MAE soutient l'IBP depuis 2016. Ce soutien vise à renforcer le dialogue entre société civile et administrations des pays d'Afrique francophone sur le sujet de la transparence budgétaire. Ce dialogue s'effectue notamment à travers une discussion autour de l'Enquête sur le budget ouvert (EBO). ²⁰

Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT)

Le TADAT (en quelque sorte le pendant du PEFA pour le volet des recettes budgétaires) n'est pas soutenu directement par la France (mais indirectement, via un Trust Fund), ce qui explique que le site internet de cette initiative ne mentionne pas la France : le « TADAT est soutenu par des partenaires et institutions de développement internationaux. Ils comprennent la Commission européenne, l'Allemagne, le Fonds monétaire international (FMI), le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni et la Banque mondiale » ²¹. Toutefois, la DGFIP fournit des experts à la demande du FMI.

2.5 Autres projets bilatéraux dans le secteur de la gouvernance financière

Même si l'AFD n'avait pas encore la compétence de la gouvernance, le champ de l'évaluation compte tout de même un projet dans le secteur de la gouvernance financière financé par l'AFD à partir de 2014 et deux autres dans le cadre du mandat de l'AFD de cofinancement des projets d'initiatives OSC obtenu en 2009.

Ces projets ne pâtissent pas des limitations soulignées dans le cas des projets FSP. En effet l'AFD peut concevoir des projets assurant à la fois l'engagement du financement de l'assistance technique et des opérations (pas de séparation par titre (titres IV et VI), renforçant une approche projet plus intégrée).

¹⁹ Les projets "mobilisateurs" sont les projets contribuant à l'élaboration de politiques sectorielles de développement (par exemple, lutte contre le sida, culture et patrimoine, sport, femmes et développement...), notamment par l'entremise d'opérations pilotes (évaluation des FSP, 2013). Il existe également des projets dits "pays" qui sont des projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaire et des projets dits "inter-états" qui bénéficient à un groupe d'États déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation intergouvernementale (par exemple OHADA, ASECNA).

²⁰ Lancée en 2006, l'EBO est la seule évaluation indépendante et comparative au monde des trois piliers de la responsabilité budgétaire publique : la transparence, la surveillance et la participation du public. L'EBO 2017 est le sixième cycle de cette évaluation biennale de la solidité des systèmes de responsabilité budgétaire dans les pays du monde. L'IBP a évalué 115 pays sur six continents au cours de l'EBO 2017.

²¹ http://tadat.org/French/overview/tadat_partner.html

Le seul projet financé par exception par l'AFD en gouvernance financière est un projet en République Démocratique du Congo financé par une subvention de 10 M€ sur fonds C2D (étendus à 11,8 M€ en 2017). Ce projet s'appuie sur 3 composantes :

1. Appui à l'interfaçage des régies financières (6,7 M€) ;
2. Appui à l'amélioration du processus budgétaire (2 M€) ;
3. Renforcement des capacités de l'École Nationale d'Administration (1,6 M€).

Pour assurer la mise en œuvre de ce projet, Expertise France a été désignée comme maître d'ouvrage délégué (MOD). Le MOD est en charge de l'animation du projet via la mobilisation de l'expertise technique nécessaire, la fourniture des livrables conformes au contrat et la production de l'ensemble des informations indispensables au suivi du projet.

La situation budgétaire au 31/12/2016 se présente de la manière suivante (Rapport d'activités 2016 du C2D France-RDC, p.29) :

COMPOSANTE	BUDGET	DÉCAISSEMENT				SOLDE AU 31/12/2016
		2014	2015	2016	Cumul	
MOD	944.000,00			132.891,09	132.891,09	811.108,91
Composante "Interfaçage des Régies financières"	6.755.695,00		63.005,23	411.700,49	474.705,72	6.280.989,28
Composante "Appui à la réforme budgétaire"	2.072.000,00			68.964,82	68.964,82	2.003.035,18
Composante ENA	1.673.200,00		279,16	162.817,49	163.096,65	1.510.103,35
Divers et imprévus	355.105,00		1.369,83	8.201,75	9.571,58	345.533,42
Frais bancaires			1.369,83	8.201,75	9.571,58	
TOTAL PROJET	11.800.000,00	-	64.654,22	784.575,64	849.229,86	10.950.770,14

Ce tableau souligne la difficulté que rencontre l'AFD à décaisser dans le cadre de ce projet, puisque sur les deux premières années, seuls 850 000 € sur les 11,8 M€ prévus ont été décaissés. Fin 2018, il restait 7,2 M€ à verser.

Avec son mandat pour cofinancer des projets de la société civile, l'AFD s'est engagé dans deux opérations dans le champ de la gouvernance.

Le premier qui n'est pas directement de la gouvernance financière concerne le cofinancement d'un projet proposé en 2015 par le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement – Terre Solidaire (CCFD-TS) dont l'objectif était de renforcer le rôle de la société civile française et des sociétés civiles du Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée et RDC sur les questions de dette et de financement du développement.

L'autre, en 2017 concerne une subvention accordée par l'AFD de 322 504 € à l'ONG Oxfam pour le financement d'un projet visant à développer un contrôle citoyen des industries extractives et des finances publiques au Sénégal de manière à promouvoir davantage de transparence et d'équité dans la gestion et la redistribution des ressources.

En matière de projets, il convient de noter que le transfert du mandat d'instruction, de financement et de mise en œuvre des projets bilatéraux dans le domaine de la gouvernance à l'AFD s'est traduit par la récupération par l'AFD de la gestion et mise en œuvre des derniers FSP qui étaient en cours à la fin de la période (cf. tableau 2, par exemple le FSP PAGFI1 au Cameroun).

Depuis le transfert, l'AFD a instruit de nouveaux projets dans le secteur de la gouvernance financière : en Guinée (PAGES 4M€), au Tchad (PAGIF, 5M€), au Cameroun (PAGFI2, 4M€ sur C2D), au Mali (PAAMEFIP 10M€), et en Argentine (prêt projet « Gouvernance financière », 50M€). Un projet est également en instruction aux Comores (PAGF, 7M€).

2.6 Les appuis budgétaires

D'après la doctrine ABG de 2007, les aides budgétaires globales sont principalement de deux types, soit ce sont des ABG de stabilisation macroéconomique (ABG-SM), soit des ABG appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP). Elles peuvent être annuelles ou pluriannuelles et sont en principe non ciblées. Des aides annuelles et ciblées restent possibles dans certains cas. Ces ABG s'inscrivent souvent dans un cadre multi-bailleurs mais surtout elles adoptent une démarche systémique où « le dialogue portant sur les priorités et les résultats de développement ainsi que sur des questions transversales telles que la gestion des finances publiques » est de mise.

A priori, l'ABG-SM a davantage comme finalité de restaurer des grands équilibres macroéconomiques à court terme et finance des dépenses ciblées sauf si elle intervient dans l'urgence en cas de choc externe (mais avec un système de gestion des finances publiques efficace). Au contraire, les ABG-RP, qui sont l'essentiel des interventions de la France en ligne avec la Déclaration de Paris, ont pour finalité l'amélioration de la gestion des finances publiques (même si elle ne vise pas le secteur de la gouvernance financière en particulier). L'appréciation positive du système de gestion des finances publiques est une condition à leur éligibilité. Ces ABG-RP prévoient le plus souvent des critères de versement liés à la gestion des finances publiques et sont idéalement accompagnés d'appuis au renforcement de capacité dans le domaine de la gouvernance financière.

Parmi, toutes les ABG mises en œuvre sur la période seules quelques-unes ont été repérées comme ayant une ambition en matière de gestion des finances publiques. La plupart sont des ABG-RP (Ghana, Mozambique sur C2D, Ghana sur prêt, Burkina sur programme 110), d'autres sont des ABG de stabilisation (Niger).

Les aides budgétaires globales listées dans les TDR, car identifiées comme conçues pour avoir des effets sur la gestion des finances publiques, sont, sur la période d'évaluation, financées par trois mécanismes distincts : (1) sur C2D (121,1 M€, Ghana, Madagascar, Mozambique) ; (2) sur programme 110 (114,1 M€, Burkina Faso, Niger) (3) sur prêt au Ghana. Dans le premier cas (C2D), le MAE et la DGT pilotent conjointement l'ABG, tandis que dans le second cas (programme 110) le pilotage est assuré par la DGT. L'AFD est alors en position d'opérateur. Le conseiller financier du MINEFI organise des missions financières avec le soutien de l'AFD, responsable de la mise en œuvre. Quant à l'intervention sur prêt, elle a été gérée comme une opération classique de l'AFD.

Les aides budgétaires globales ne portent pas toujours des objectifs d'amélioration de la gouvernance financière²², malgré la doctrine ABG qui indique que les aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP) doivent avoir des objectifs d'amélioration de la gestion des finances publiques. En revanche, les appuis formulés conjointement avec d'autres partenaires comme l'UE (dans le cas des ABG au Ghana, à Madagascar, et au Mozambique) intègrent systématiquement des objectifs en matière

²² Suivant les TDR, les ABG qui ne comportent pas d'objectifs d'amélioration de la GFP et qui ne sont pas assortis d'un appui technique et/ou d'un dialogue sur le GFP sont exclus de l'évaluation.

de gouvernance financière. En effet, pour l'UE, la gouvernance financière et son amélioration sont des conditions d'éligibilité à l'ABG.

Bien que l'ambition de la France ait été d'accorder une part plus grande aux ABG-RP dans l'APD française en vue de financer des stratégies de développement pluriannuelles de croissance et de réduction de la pauvreté, force est de constater la réorientation vers une ABG annuelle au détriment d'un financement sur plusieurs années. En effet, l'octroi d'ABG pluriannuelles rend nécessaire la mise en place dans la loi de finances française de montants d'autorisation d'engagement bien supérieurs aux crédits de paiements, au risque de s'engager sur des décaissements pluriannuels sans que ces derniers ne puissent au final être décaissés.

Enfin, pour ce qui est de l'appui budgétaire sectoriel (ABS), un seul ABS portant sur la gouvernance financière est à souligner (celui du Burkina Faso à hauteur de 2M€). La mission effectuée au Burkina Faso a révélé que cet ABS avait été décaissé sans problème majeur et que cet appui avait été globalement apprécié des partenaires bénéficiaires, bien que ces derniers aient souligné une certaine redondance avec l'ABG octroyée au même moment.

Depuis le transfert, l'Agence Française de Développement a octroyé plusieurs appuis budgétaires au secteur de la gouvernance financière :

- Ouzbékistan : Prêt de politique publique Gouvernance I (PrPP Gouvernance I), octroi novembre 2018, 150 M€. Un PrPP gouvernance II est en cours d'instruction (50M€).
- Arménie : PrPP gouvernance financière I (40 M€, octroi septembre 2016), PrPP gouvernance financière II en instruction (50M€).
- Indonésie : PrPP Fiscalité I (100 M€, octroi septembre 2016), PrPP Fiscalité II (150 M€, octroi mai 2018) et PrPP Fiscalité III (100 M€, en instruction).
- Burkina Faso : ABS gouvernance financière, 32 M€, subvention (en instruction).

Il est important de rappeler que l'appui budgétaire sectoriel devrait systématiquement porter une dimension gouvernance financière selon les doctrines (ABG et risques fiduciaires), comme c'est la pratique des autres PTF, notamment l'UE.

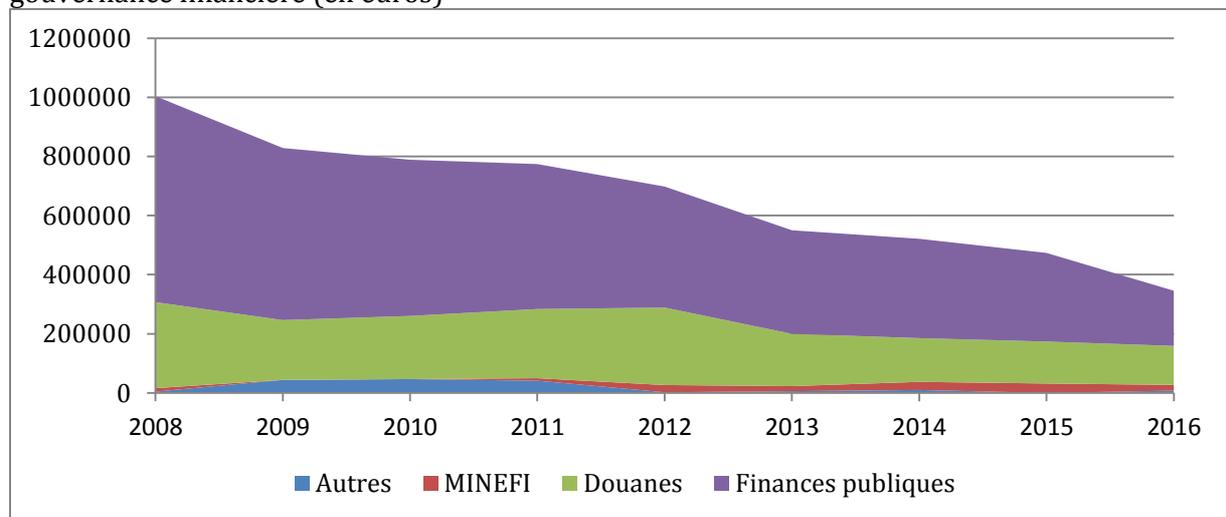
2.7 Bourses du gouvernement français

L'allocation des bourses du gouvernement français (BGF) repose sur un dispositif institutionnel très décentralisé. En effet, les candidats sont sélectionnés sur la base de concours organisés dans les ambassades. Les ministères des finances dans les pays sélectionnent également des candidats dans le cadre de la formation continue. La relation avec les boursiers est assurée par Campus France.

Les bourses du gouvernement français en soutien à la gouvernance financière ont, comme l'assistance technique, fortement diminué sur la période d'analyse, passant d'environ un million d'euros en 2008 à 350 000 euros en 2016. Comme l'assistance technique, l'instrument BGF a donc également été drastiquement compressé sur les dernières années. La figure 11 présente cette évolution. Près de 6 millions d'euros ont été alloués aux BGF entre 2008 et 2016 en soutien à la gouvernance financière. Parmi les 1103 bénéficiaires des BGF (dans le domaine de la gouvernance financière et pour des ressortissants de pays APD) sur la période 2008-2016, 958 (soit 86%) ont suivi des formations dans les écoles des douanes ou des finances publiques françaises. Un tiers des boursiers a bénéficié de formations relatives aux activités de douane, et deux tiers aux formations en finances publiques. Les formations en finances publiques voient toutefois leur importance relative diminuer de 70% du total du montant des bourses en 2008 à 55% du total en 2016, le reste concernant essentiellement les douanes (cf. figure 11).

Au niveau géographique, la figure 12 met en évidence que les BGF en gouvernance financière couvrent une petite quarantaine de pays, surtout en Afrique et en Asie (à l'exception de Haïti, de l'Albanie, de l'Azerbaïdjan et de la Turquie). Les BGF sont très concentrées puisque plus de la moitié du montant total déboursé entre 2008 et 2016 l'a été sur 7 pays africains (le Tchad, Madagascar, le Niger, le Bénin, le Mali, la Mauritanie et le Maroc). La figure 12 fait également clairement apparaître la forte diminution du nombre de pays bénéficiaires des BGF dans le temps, passant de 30 bénéficiaires en 2008 à seulement 14 en 2016. Les BGF se concentrent donc de plus en plus sur un nombre restreint de bénéficiaires : en 2016, la moitié du montant total était concentré sur 4 pays bénéficiaires (le Niger, le Tchad, la Guinée et Madagascar). 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'Ecole Nationale des Régies Financières (ENAREF) au Burkina Faso.

Figure 11. Évolution temporelle des bourses du gouvernement français au secteur de la gouvernance financière (en euros)



Source : Campus France. Les BGF à la gouvernance financière excluent les bourses ENA. Douanes : Centre formation douanière de Casablanca, DG douanes Paris, EN Brigades douanes de La Rochelle, EN douanes de Rouen, EN douanes de Tourcoing. Finances Publiques : ENFP Noisy, ENFP Clermont, ENFP Noisiel, ENFP Toulouse. MINEFI : Ministère de l'économie et des finances Paris, stages effectués en administration.

Par ailleurs, la figure 13 soulève un autre élément important de l'évolution des BGF : la diminution, sur la période, du montant alloué par boursier pour les BGF dédiées à la gouvernance financière. D'une valeur moyenne de 7000 € annuelle (comprenant les dépenses totales par boursier et les frais de gestion) en 2008, le montant alloué par boursier s'est réduit significativement pour n'atteindre qu'un peu plus de 4000 € en 2016 – conséquence également de la réduction des durées de stage.

Les bourses permettent à des ressortissants de pays étranger de participer avec les fonctionnaires français aux formations diplômantes offertes par l'école des finances publiques (ENFIP) et par les écoles des Douanes. Les participants étrangers peuvent être financés sur BGF (et sélectionnés sur contrôle des connaissances qui se déroule au sein des Ambassades), mais aussi par des bourses de leur propre gouvernement, ou par d'autres bailleurs de fonds. La grande majorité des participants aux formations dispensées par ces écoles, en 2016/2017, était financée par leur propre pays. Des formations courtes, plus ciblées et non diplômantes, sont également offertes. Les figures 14 et 15 mettent en évidence que le nombre de formations longues a été divisé par deux sur la période (passant de 52 à 24), cette diminution s'opérant au profit de formations plus courtes qui elles sont passées de 76 à 109 (+43%). Les formations longues à Clermont-Ferrand (impôts) ont enregistré la plus forte baisse. Pour ce qui est des

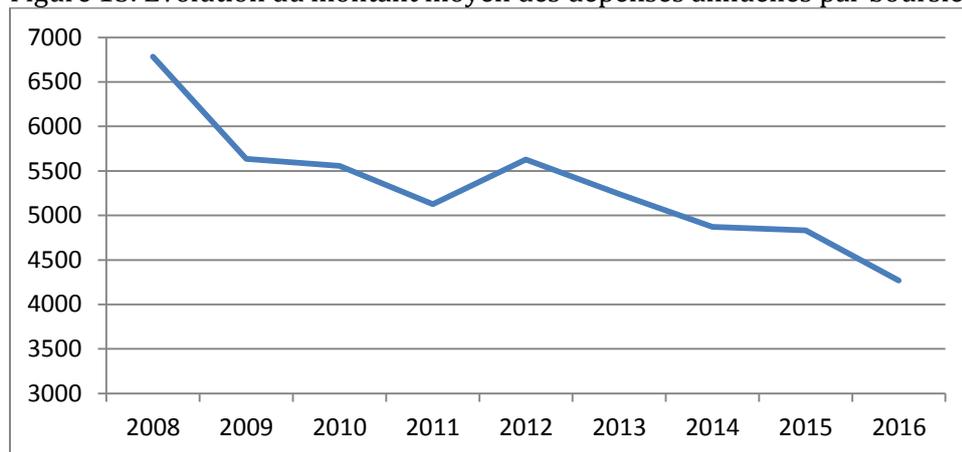
formations courtes, les formations de formateurs et les formations en matière de sécurisation foncière sont celles qui ont augmenté sur la période.

Figure 12. Répartition géographique des bourses du gouvernement français (BGF), 2008-2016, en euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
TCHAD	56 562	44 711	63 754	79 043	74 338	64 081	78 622	70 517	44 964	576 591
MADAGASCAR	81 247	86 428	89 585	83 473	72 213	55 810	34 088	32 980	37 849	573 674
NIGER	31 942	74 267	64 192	41 494	39 413	37 200	62 296	60 407	56 745	467 956
BENIN	52 900	58 379	46 711	59 923	53 544	34 405	35 634	36 232	23 439	401 168
MALI	53 697	52 646	53 268	55 963	52 994	45 382	22 242	6 998	19 796	362 986
MAURITANIE	44 089	53 735	43 119	43 141	37 393	11 260	33 985	28 054	12 771	307 546
MAROC	57 138	81 384	77 572	64 192	9 427		9 076			298 789
TUNISIE	33 545	15 732	17 414	23 931	37 956	38 407	38 978	33 769	33 531	273 262
GUINEE	44 291	22 258			23 844	48 633	42 365	46 964	41 561	269 915
REP. CENTRAFRICAINE	48 325	52 546	23 670	22 996	27 819	32 218	20 826	18 358	6 699	253 457
REP. DEM. CONGO	62 992	41 915	18 372	23 985	34 719	35 781	20 583			238 347
COMORES	3 937	3 549		7 518	52 768	51 820	48 554	28 677	13 638	210 461
HAITI	64 564	18 469	32 287	52 431	33 517	6 054				207 321
CAMEROUN	10 036	26 996	31 161	44 400	14 634	7 049	27 062	29 034	12 131	202 503
GUINEE EQUATORIALE	27 920	27 617	24 811	47 484	30 965	9 695	8 411	8 987		185 888
TOGO	47 921	27 954	19 997	27 253	25 871	20 917				169 913
BURKINA FASO		4 335	21 485	14 860	42 380	22 045	28 494	21 601	8 217	163 418
CONGO	46 729	34 845	55 583						14 907	152 065
GABON	62 128	38 103	17 411							117 642
LIBAN	27 935	16 807	10 238							54 980
SENEGAL	5 264							24 071	19 766	49 100
BURUNDI	34 984							12 205		47 189
CAP-VERT	18 940	3 318	7 417	11 578						41 253
GUINEE-BISSAO			19 654	21 395						41 049
DJIBOUTI	2 999	2 604	11 729	4 169	2 013	7 277		9 582		40 374
MAURICE	16 584	19 813								36 397
VIETNAM	18 128		5 946	9 124						33 198
CAMBODGE	9 962		9 147	13 602						32 711
CHINE			7 109	10 773	6 410	8 005				32 297
LAOS	7 022	5 476	10 966							23 464
ALGERIE					12 815	9 051				21 866
EGYPTE					8 649	5 177				13 826
TURQUIE	13 306									13 306
UKRAINE	7 909	562		3 635						12 106
ALBANIE		4 241	2 400							6 641
AZERBAIDJAN					2 084	1 416				3 500
COTE D IVOIRE	3 061									3 061
MOLDAVIE			1 118							1 118
Total	996 055	818 688	786 116	766 360	695 768	551 684	511 215	468 437	346 015	5 940 337

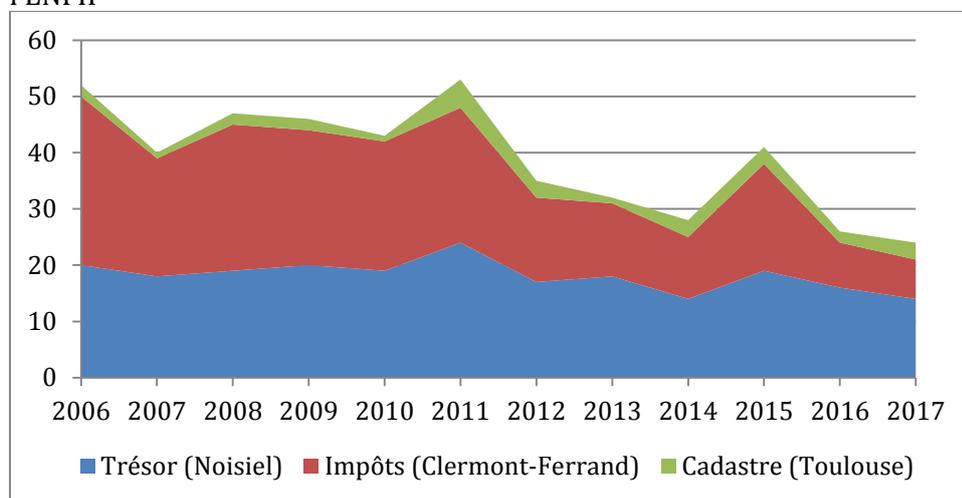
Source : Campus France.

Figure 13. Évolution du montant moyen des dépenses annuelles par boursier



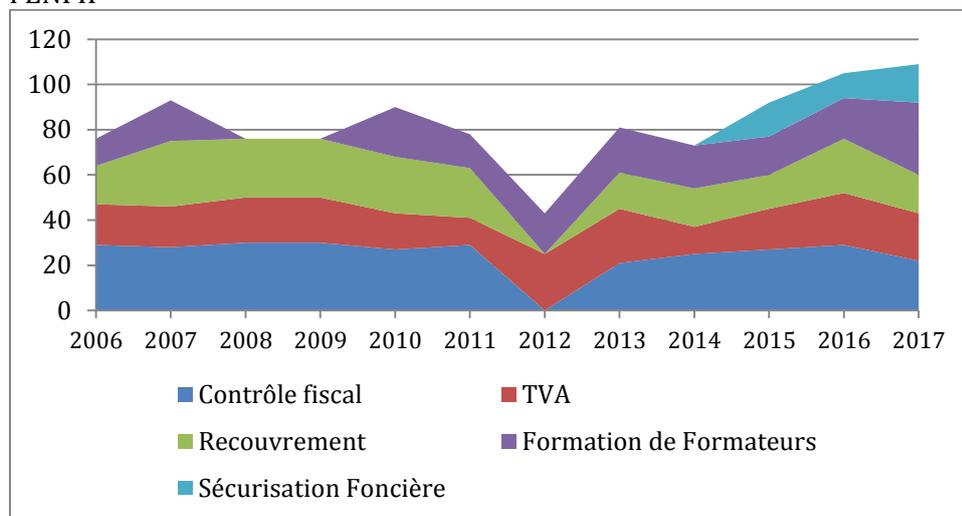
Source : Campus France. Les BGF à la gouvernance financière excluent les bourses ENA

Figure 14. Évolution dans le temps du nombre de boursiers bénéficiant de formations longues de l'ENFIP



Source : ENFIP

Figure 15. Évolution dans le temps du nombre d'étudiants bénéficiant des formations courtes de l'ENFIP



Source : ENFIP

Section 3. Pertinence et cohérence des appuis français à la gouvernance financière

3.1 Les appuis de la France au secteur de la gouvernance financière sont globalement pertinents au regard de l'expression des besoins des pays bénéficiaires.

La première dimension à prendre en compte pour répondre à la question de la pertinence des appuis français au regard des besoins des pays partenaires est celle de **l'identification des besoins**. Le processus d'identification des besoins varie d'un instrument à l'autre (les différents instruments d'intervention ne répondant pas aux mêmes besoins), et il convient donc, dans un premier temps, de comprendre comment se déroule cette étape et d'en évaluer la qualité.

Dans un second temps nous examinons si la **mobilisation des instruments répond aux besoins** qui ont été identifiés. Il s'agira alors d'analyser la manière dont les différents instruments sont alloués géographiquement, et si cette allocation géographique répond aux besoins des pays bénéficiaires.

3.1.1 Identification des besoins

Dans le secteur de la gouvernance financière, les besoins en termes de projets sont identifiés dans le pays partenaire par le SCAC et les ETI plus ou moins en association avec les administrations partenaires et depuis 2015 avec EF. Les rapports des ETI sont très détaillés et font ressortir les besoins des administrations tant pour leur fonctionnement courant que pour la mise en œuvre des réformes et l'organisation de formations.

Les autres PTF et les études techniques conduites (évaluation PEFA, missions du FMI) participent également à l'identification des besoins et partagent l'information dans le cadre de la coordination des actions. Le programme PEFA permet de disposer dans la plupart des pays d'une évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (GFP), ce qui structure le dialogue et la coordination des partenaires. Lors des entretiens conduits auprès des ETI, il n'y a pas eu de référence spontanée aux résultats des évaluations PEFA pour l'élaboration ou le suivi des stratégies. En revanche, l'outil PEFA, et plus récemment le TADAT, sont largement mentionnés par les responsables de l'administration centrale et des administrations partenaires comme un élément de diagnostic permettant de définir les interventions et de suivre les progrès dans les pays.

Dans ce qui suit, nous détaillons, instrument par instrument, la manière dont les besoins sont identifiés.

Projets FSP – une forte inertie dans les objectifs

En phase de conception, les projets FSP bénéficient des apports de l'assistance technique résidente (ETI) et du SCAC. Parfois des missions d'appui à la conception sont effectuées par des personnes de l'administration centrale – comme pour la conception du FSP 2004 de Madagascar – mais celles-ci ne sont pas systématiques.

Dans seulement 42% des documents de projets FSP, l'expression des besoins prend la forme d'une demande formelle des administrations du pays²³. Cette expression indiquerait une volonté de réforme. Il serait cependant inapproprié dans les autres cas de dire que l'identification des interventions ne s'est pas appuyée sur le dialogue avec le pays partenaire.

Les documents concernant les projets FSP²⁴ révèlent que les moyens pour identifier les besoins dépendent des ressources déjà mobilisées dans le pays (projets en cours et expertise sur place). Pour les projets FSP entrant dans le champ de l'évaluation, leurs objectifs s'insèrent, dans trois quarts des cas (77%), dans la continuité de projets FSP antérieurs. Parfois il s'agit d'une phase II d'un projet phase I faisant lui-même suite à un projet FAC comportant des objectifs similaires. D'autres projets font suite à des postes d'assistance technique de long terme en appui à une direction. La rédaction des fiches de prise en considération et des rapports de présentation des FSP s'en ressent : ces fiches s'appuient sur la connaissance des institutions et des problématiques acquises grâce aux interventions précédentes. L'existence d'un projet FSP (soutenu par de l'assistance technique résidente) ou d'assistance technique sous forme d'ETI sec semblent déterminer l'existence et le contenu du futur projet FSP, créant une forte inertie dans les FSP et leur allocation géographique.

Renforçant ce phénomène, les évaluations des FSP en gouvernance financière contiennent systématiquement des recommandations quant à la poursuite des actions évaluées – plutôt que sur l'efficacité de ces actions – et suggèrent souvent des renouvellements (appuis FSP et assistant technique), plaçant les ETI et les FSP dans une logique de continuité, même lorsque les résultats de ces derniers sont parfois jugés minimes par ces évaluations.

L'instrument FSP a été évalué en 2014.²⁵ En ligne avec notre appréciation, son évaluation note (p.81) que les projets FSP « sont définis à partir d'une demande du pays bénéficiaire et leur contenu mis au point avec les services du pays bénéficiaire concerné. La pertinence est ainsi garantie "par co-construction" de chaque projet. Toutefois, par manque de contrôle qualité [...] certains projets peuvent comporter des faiblesses au niveau de la pertinence. D'autant plus que, par manque de pilotage stratégique [...] les projets présentés ont beaucoup correspondu aux penchants des services ou de l'expertise et à des initiatives opportunistes. [...] Par ailleurs, le fait de s'adresser aux ETI en poste pour formuler un projet conduit à privilégier l'expertise disponible par rapport à l'expertise nécessaire pour ladite formulation ».

La conception des projets est très structurée autour des objectifs identifiés. Tout d'abord, des objectifs principaux et spécifiques sont formulés, puis déclinés en composantes s'insérant dans un premier cadre logique. Chaque composante est ensuite présentée en détail, puis divisée en volets en suivant une logique propre à cette composante. Les composantes correspondent souvent à un domaine d'expertise technique (douane, impôts).

À partir des évaluations existantes, le tableau 6 présente une tentative d'évaluation synthétique de la pertinence et de la cohérence des projets FSP pris dans leur ensemble. En termes de pertinence, huit projets sur 11 obtiennent une évaluation A ou B, mais seulement deux l'évaluation A. Ceci s'explique en partie par le fait que lorsqu'on évalue ces projets globalement, la pertinence du projet est réduite si les ETI ne sont pas véritablement intégrés dans le projet, ou s'il a été nécessaire d'en revoir l'architecture au cours du déroulement du projet en raison de

²³ Les rapports de présentation FSP font référence à des lettres signées par l'administration d'accueil. Cette demande est donc théoriquement celle des institutions d'accueil mais son caractère effectif est difficile à évaluer.

²⁴ Les fiches de prise en considération, les rapports de présentation des projets FSP, les fiches de suivi et quand elles ont été effectuées, les évaluations des projets FSP en gouvernance financière menés sur la période 2006-2016.

²⁵<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/evaluations/evaluations-2014/article/evaluation-de-l-instrument-fonds>

départ ou d'arrivée d'experts. Les notes en termes de cohérence sont plus faibles, car la cohérence interne, par rapport aux autres moyens français, et externe, par rapport aux autres PTF, est souvent un point faible dans la mise en place des projets FSP.

Tableau 6. Évaluation de la pertinence et de la cohérence des projets FSP

Pays/FSP	Période	Pertinence A-D	Cohérence A-D
Burkina Faso -PAREF	2001-2006	C	C
Cameroun/TER	2004-2009	A	C
Burundi/PARAFE	2003-2008	B	D
Laos/ Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des finances	2005-2008	C	D
Sénégal/PAFIES	2001-2005	B	D
Sénégal/PAFIES II	2009-2013 (approuvé en 2007)	A	C
Comores/PARAF	2011-2014	B	N/A
Benin/PARAF	2002-2007	C	C
Guinée Conakry/PAAFIEG	2003-2008	B	C
Vietnam/ Appui à la modernisation de l'Etat vietnamien en matière de gouvernance économique	2003-2008	B	D
Niger/ Projet d'Appui à la Gouvernance Financière au Niger	2011-2013	B	D

Source : voir le tableau A8.1 en Annexe 8.

ETI financés par le MAE – une flexibilité assurée par des objectifs peu précis

L'attribution de postes d'assistance technique financés par le MAE dans les administrations partenaires découle d'un dialogue entre ces administrations et les acteurs français dans le pays (ETI déjà en place, SCAC). Il a toutefois pu arriver que la mise en place d'un ETI ne corresponde pas à une demande explicite du gouvernement d'accueil. Dans ce cas, il est arrivé que l'ETI ait à affronter l'hostilité de son administration d'accueil, sa présence étant perçue comme une intrusion dans les affaires du pays (notamment dans des directions qui donnent un panorama de la situation des finances publiques d'un pays). Cette situation émerge dans le cas où l'Ambassade fait pression au plus haut niveau (Président, Ministre) pour allouer un ETI qui n'est pas souhaité par le DG auprès duquel il va être placé.²⁶ Un ETI sur 10 environ²⁷ affirme avoir été « placardisé » à son arrivée. D'autres ont dû répondre à des questions du type « qu'êtes-vous venu faire ? ». Dans ce genre de situation, les ETI indiquent qu'ils arrivent à s'occuper pendant un an ou deux, mais qu'il n'aurait pas été efficace de rester plus longtemps.

Tous les ETI reçoivent à leur arrivée une lettre de mission, rédigée par leur prédécesseur ou par l'attaché économique du SCAC. Dans le premier cas, elles sont plus techniques et dans la continuité de l'action déjà menée. Dans le second cas, la qualité varie suivant le degré de maîtrise du domaine de la gouvernance financière par les attachés économiques du SCAC. Il ne semble pas qu'une discussion formelle des lettres de mission avec les responsables du pays d'accueil soit institutionnalisée.²⁸

Pratiquement tous les ETI rencontrés affirment que leur lettre de mission était très générale, constat confirmé par l'analyse des documents. Ces lettres identifient des domaines dans lesquels

²⁶ L'hostilité à l'égard de l'ETI peut également provenir du décalage temporel entre la demande et l'arrivée de l'ETI : un responsable convaincu de la nécessité de cet appui peut être remplacé par un responsable hostile.

²⁷ Parmi ceux interrogés, mais il est possible que les ETI ayant répondu à nos sollicitations aient des caractéristiques particulières.

²⁸ Les lettres de mission sont signées par le SCAC et un responsable ministériel du pays d'accueil.

on attend une contribution de l'ETI, sans objectifs précis et sans calendrier (contrairement à la pratique d'autres PTF, comme la GIZ qui fixent des objectifs précis et des calendriers à leurs assistants techniques).

Certains interlocuteurs soulignent toutefois que l'absence d'objectifs précis et de calendrier peut avoir des implications positives : avoir des objectifs fixés peut conduire à des réalisations (« avoir reçu le rapport d'un consultant ») sans que l'on se préoccupe de savoir si ces réalisations débouchent sur des actions et des résultats (si la lettre de mission ne met pas l'accent sur ces actions et résultats) ; de même fixer un calendrier précis peut inciter les ETI à s'impliquer dans des tâches concrètes qui portent des fruits à court terme, et de délaisser des tâches qui n'auraient des implications qu'à très long terme (si ce type de tâches n'est pas pris en compte dans le calendrier).

Loin d'être considérée comme négative, cette situation est donc plutôt ressentie comme optimale par la plupart des ETI qui mettent en avant la grande « souplesse » que cela confère à leurs actions. Seul un tiers environ des ETI souligne que les objectifs devraient être précisés, au risque d'être sinon contreproductifs.²⁹ En effet, cette souplesse leur permet de répondre aux demandes des Ministres ou des DG auprès desquels ils travaillent, demandes qui ne se situent pas nécessairement dans les domaines identifiés par leur lettre de mission. Les ETI ont ainsi le sentiment de créer une relation de confiance avec les responsables qu'ils conseillent, relation de confiance qu'ils jugent fondamentale pour être acceptés et pour pouvoir faire avancer les réformes. D'après eux, cela leur permet de répondre aux « vrais » besoins avec beaucoup de souplesse. Ils travaillent ainsi sur les sujets qui présentent un intérêt pour la hiérarchie, et créent une relation de compréhension mutuelle et de confiance, essentielle pour un expert « embarqué ».

Notons toutefois que l'absence d'objectifs précis n'est pas la seule manière de conserver de la souplesse dans les missions des ETI. Un fonctionnement alternatif pourrait s'appuyer sur des lettres de missions rédigées par les administrations d'accueil et comportant des objectifs et des dates limites cadrant, sans trop de rigidité, l'intervention des ETI (objectifs et dates limites pourraient par exemple être révisés régulièrement, en incluant dans cette révision les autorités du pays partenaire).

Le fait de « reproduire un modèle français » est souvent mis en avant par les ETI. Cette tendance ne résulte pas d'une claire orientation des lettres de mission, mais plutôt : (1) de l'expérience des ETI qui oriente naturellement leurs interventions vers la reproduction du modèle qu'ils connaissent ; (2) de la proximité du modèle français de finances publiques et des modèles des pays d'Afrique francophone ; et enfin (3) d'une demande explicite des responsables (Afrique en particulier), notamment lorsqu'ils ont été formés dans les écoles françaises.

Appuis budgétaires – une identification politique ou multi-bailleurs

-Aide budgétaire générale (ABG)

En France, la décision de mettre en place une aide budgétaire générale sur le programme 110 relève du MINEFI, et d'une décision conjointe MINEFI/MAE en collaboration avec l'AFD pour les ABG sur ressources C2D. Pour ce qui est de l'identification des besoins en ABG, il convient de distinguer deux cas de figures. Dans un premier cas, la France participe à un programme multi-bailleurs sous l'égide de la Banque mondiale, du FMI ou de l'UE. Dans ce cas, le choix de la France

²⁹ Par exemple, un objectif d'augmentation de la pression fiscale pourrait s'avérer dangereux s'il conduit les agents des régies financières à taxer tous les contribuables (personnes physiques ou morales) qu'ils perçoivent comme peu protégés par le pouvoir politique, sans souci des textes légaux. Il faudrait donc toujours associer l'impératif d'accroissement de la pression fiscale d'un rappel des règles posées par le code des impôts.

porte sur la question de se joindre au programme ou non. Cette situation concerne l'ABG Burkina Faso financée sur programme 110, ainsi que les ABG Ghana, Madagascar et Mozambique financées sur C2D.³⁰ Dans le second cas de figure, la France intervient seule sur une ABG. Cela concerne l'ABG financée sur le programme 110 au Niger. Le choix de recourir à cet instrument a pour objectif de contribuer à l'assainissement des finances publiques afin de permettre, notamment, la réduction des arriérés de la dette intérieure. Il semble donc que l'ABG de stabilisation macroéconomique consentie au Niger revête une dimension de sauvetage dans le cadre d'un pays exsangue en raison de sa fragilité sécuritaire combinée à une forte détérioration du prix des matières premières.³¹

-Aide budgétaire sectorielle (ABS) Burkina Faso

D'après son rapport d'évaluation, cette ABS « a été un programme très pertinent dans son objet et dans sa forme » (ADE 2014). Toutefois, certaines personnes qui ont participé à la mise en œuvre de cette ABS la jugent redondante par rapport à l'ABG (cadre multi-bailleurs, exécutée en concomitance), puisqu'elle en reprenait pratiquement les approches et les modalités – la seule différence étant que les indicateurs étaient plus étroitement focalisés sur les finances publiques. Ceux qui défendent cette opinion soulignent qu'un projet aurait été plus pertinent, en ce sens qu'il aurait permis d'appuyer plus efficacement la réforme des finances publiques.

Jumelages – une approche opportuniste

L'identification des besoins en jumelage ne relève pas des institutions françaises, mais bien du pays bénéficiaire et de l'Union européenne dans le cadre du dialogue de programmation (qui prend en compte les forces de l'administration bénéficiaire). La France peut influencer les priorités géographiques de l'UE à travers un travail de lobbying à Bruxelles, lobbying dont la réalité de terrain suggère qu'il sert surtout à avoir accès à l'information pour identifier les offres de jumelages auxquelles répondre. Elle peut également influencer le pays bénéficiaire lors de mission réunissant plusieurs administrations (missions conduites par les MCI et ADETEF) en présentant son savoir-faire, et en échangeant sur les besoins du pays concerné. La décision de mettre en œuvre un jumelage dans un pays ne relève donc pas des institutions françaises, mais le choix des jumelages auxquels candidater en tant que leader était effectué par les missions de coopération des directions concernées dont les MCI DGFIP et DRI DGDDI. Sur certains jumelages, la France participe en tant que membre du consortium où son rôle est plus dilué.

Le principe de répondre à des appels d'offre (jumelages ou projets) diminue fortement la marge de manœuvre de la France en matière de stratégie géographique (quel pays cibler ? en fonction de quels besoins ?). Ce choix stratégique est délégué à une institution internationale. En fonction de l'opportunité des appels d'offres et des avantages comparatifs français, les administrations françaises se positionnent, ou non.

L'assistance technique du Pôle de Dakar et des R-TAC

Dans le cadre du Pôle de Dakar, la logique de l'association avec le PNUD correspondait à l'idée de pouvoir fournir un appui à l'ensemble du cycle budgétaire, depuis la planification, la programmation, la budgétisation, jusqu'au suivi de l'exécution et à l'évaluation. Il existe en effet une complémentarité à ce niveau, le PNUD étant plutôt expérimenté sur les questions de planification et de programmation, et la France dans ce qui relève des finances publiques

³⁰ C'est aussi le cas de l'ABG financé au Cameroun sur C2D, mais qui est hors champ.

³¹ Ces raisons étaient également invoquées dans le cas du « sauvetage » multi-bailleurs mis en œuvre à partir de 2017 au Cameroun.

proprement dites³². La pertinence des interventions relevait du fait qu'elles constituaient une réponse à une demande précise des administrations concernées. Le risque à ce niveau est de répondre dans l'urgence à des demandes qui sont en grande partie de la substitution (rédiger un décret, un règlement, etc.).

Les ETI du Pôle de Dakar étaient également mobilisés pour mettre en œuvre des formations auprès des administrations. L'identification des besoins de formation est le plus souvent effectuée par l'ETI en place, en collaboration avec les membres de l'administration qui l'accueille. Les partenaires expriment la forte pertinence de ce type d'assistance technique par rapport à leurs besoins.

Le principe de fonctionnement des R-TAC est en partie différent. Ceux-ci peuvent répondre à des demandes ponctuelles des pays mais leurs travaux sont organisés principalement à partir de thèmes prédéfinis par cycle de planification (qui dépendent des priorités assignées par le centre (en partie liées aux compétences des experts et en partie liées aux priorités du FMI)), et qui sont ensuite déclinés dans tous les pays intéressés de leur zone. Ainsi, par exemple, l'évaluation d'Afritac de l'Ouest en 2013³³ (qui juge par ailleurs « excellente » la pertinence des interventions), précise (p.16) que six pays de la zone ont bénéficié d'un appui dans le domaine des « directions des moyennes entreprises ». Même si les pays sont proches, il ne semble pas que ce thème corresponde forcément à une priorité pour tous.

3.1.2 Mobilisation des instruments suivant les besoins

L'identification des besoins en matière de gouvernance financière semble suivre une logique différente en fonction des instruments que l'on considère. Dans ce qui suit, nous analysons si l'allocation géographique des appuis (dans leur totalité sans différenciation d'instruments) est corrélée à des indicateurs quantitatifs de besoins. En d'autres termes, nous examinons si les pays qui affichent de plus grandes difficultés dans le secteur de la gouvernance financière ont davantage bénéficié des appuis français à ce secteur que d'autres pays.

Pour mener à bien cette analyse, nous mobilisons deux sources de données d'aide à la gouvernance financière : (1) la base de données du Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC) de l'OCDE ; et (2) le recensement des appuis à ce secteur présenté dans les termes de référence de l'évaluation (TDR). L'encadré 2 présente ces deux sources d'information, leurs recouvrements, et leurs lacunes respectives : (1) la base SNPC souffre d'un problème de sous-report, (2) tandis que la base TDR ne permet pas une décomposition temporelle et n'est pas comparable aux appuis des autres bailleurs de fonds.

L'encadré 2 fait apparaître un écart important dans le montant déclaré en gouvernance financière entre les deux sources de données. Toutefois, en termes d'allocation géographique des fonds, il semble que l'image que l'on tire de l'analyse des deux sources de données soit assez proche. Les figures 16 et 17 présentent les répartitions géographiques de l'aide totale à la gouvernance financière reçue entre 2006 et 2016 selon les deux sources de données dont nous disposons (SNPC et TDR). Ce premier aperçu graphique semble assez rassurant. En effet, si la base de données SNPC est plus inclusive (Amérique latine), il s'agit de faibles montants et la répartition géographique des gros volumes est assez fidèle à celle que l'on obtient avec les données fournies par le MAE (figure 17).

³² Ce rapport n'étudie pas un autre champ traditionnel de la coopération française, l'appui aux instituts de statistiques (en « amont » donc de la planification), qui a fait l'objet récemment d'une évaluation spécifique.

³³ Consulting Base (2013), Afritac Ouest, Evaluation indépendante à mi-parcours, Phase III, Rapport final.

Les figures 16 et 17 indiquent clairement que, bien que très inclusive au niveau géographique, la contribution française au secteur de la gouvernance financière accorde des volumes largement plus importants aux pays historiquement prioritaires pour la France (ceux de la zone Franc notamment). Hormis les prêts accordés à l'Indonésie et à l'Arménie en 2016 par l'AFD (qui reflètent davantage le changement de stratégie lié au transfert du mandat gouvernance que les choix d'allocation passés, et qui ne sont pas intégrés dans la présente évaluation), il semble que l'effort français dans ce secteur se soit largement concentré sur les pays d'Afrique, et plus spécialement d'Afrique de l'Ouest et Centrale, en ligne avec les priorités géographiques définies au niveau politique.

L'estimation d'un modèle d'allocation géographique de l'aide a un double objectif. Tout d'abord, cela permet d'identifier les caractéristiques structurelles des pays bénéficiaires qui sont corrélées avec les montants d'aide reçus. Par caractéristiques structurelles, nous entendons la taille de la population du pays, son niveau de développement, mais également sa proximité géographique et historique avec la France. Ces caractéristiques structurelles tiennent également compte des besoins en matière de gouvernance financière. Ainsi, pour appréhender les besoins, nous avons mobilisé des indicateurs sur la qualité de la gouvernance financière des pays. Grâce à ces indicateurs, nous pouvons établir la conformité, ou non, des déterminants de l'allocation géographique de l'aide à la gouvernance financière avec les besoins des pays partenaires en matière de gouvernance financière.³⁴ Nous distinguons trois mesures des besoins en termes de gouvernance financière :

- 1) la sous-composante D13 du CPIA (qualité de la gestion budgétaire et financière du Country Policy and Institutional Assessment)³⁵ ;
- 2) l'efficacité des administrations publiques (Worldwide Governance Indicators, WGI)³⁶ ;
- 3) le montant des taxes (hors contributions sociales) en pourcentage du PIB (Government revenue dataset, GRD, UNU-WIDER).

L'estimation économétrique du modèle d'allocation d'aide est présentée en détail dans Annexe 4. Tout d'abord, les résultats confirment que la proximité entre la France et ses partenaires est essentielle dans l'explication des montants reçus : il apparaît en effet une corrélation significativement positive entre les engagements relevant de la gouvernance financière et l'histoire coloniale des pays ; ainsi qu'une corrélation négative avec la distance géographique. Les résultats mettent également en évidence que l'aide française à la gouvernance financière est corrélée négativement avec le taux de taxation (en pourcentage du PIB) du pays receveur, mais n'est pas corrélée avec les deux autres indicateurs de qualité de la gouvernance financière (CPIA et WGI). Dans le cas des estimations menées sur les données d'aide du SNPC, cette corrélation négative n'apparaît que pour les pays proches de la France historiquement (Pays Pauvres Prioritaires ou anciennes colonies). Une interprétation de la corrélation négative de l'aide reçue avec le taux de taxation serait que les pays ayant de plus grands besoins en matière de mobilisation des recettes fiscales (un taux de taxation plus faible) tendent à recevoir plus d'aide à la gouvernance financière. Enfin, notons que l'introduction d'une variable mesurant le degré d'engagement des pays à mener des réformes (mesuré à partir des enquêtes d'opinion Afrobaromètre³⁷) n'est jamais significative.

³⁴ Notons que d'un point de vue opérationnel il pourrait être justifié d'allouer plus d'aide aux pays qui, au contraire, sont plutôt bien gérés.

³⁵ Cet indicateur est mesuré sur une échelle de 1 à 6 (meilleure qualité)

³⁶ Cet indicateur est compris entre -2,5 et +2,5 (meilleure qualité)

³⁷ <https://www.afrobarometer.org/fr>

Encadré 2. Les données d'aide à la gouvernance financière

Nous mobilisons plusieurs sources de données pour quantifier la contribution française à la gouvernance financière. Tout d'abord la base SNPC de l'OCDE nous permet d'apprécier la contribution financière au secteur, son évolution dans le temps, et de la comparer avec celle des autres PTF.

Cependant, elle présente également des faiblesses importantes qu'il convient de rappeler ici. Tout d'abord, le recensement de l'aide à la gouvernance financière dans la base SNPC fait abstraction d'une grande partie de l'expertise technique, notamment avant 2010. Si l'on retrouve dans la description longue des financements recensés par l'OCDE le terme « expertise technique » avant 2010, elle n'est pas recensée comme telle, c'est-à-dire que le « type d'aide » (D01-D02) n'est pas renseigné. Pour cette raison, nous complétons nos analyses statistiques et économétriques fondées sur les données SNPC par des analyses similaires sur des données qui nous ont été fournies par le MEAE et qui recensent tous les postes d'ETI depuis 2006 (en les valorisant à hauteur de 148 000 € par année de poste – le montant moyen d'une année de salaire d'un ETI sur la période) et toutes les bourses financées depuis 2008.

Au final, nous considérons dans nos analyses les aides à la gouvernance financière recensées dans les secteurs 15111 (Gestion des finances publiques), 15114 (Mobilisation des ressources intérieures) et 15113 (Organisations et institutions pour la lutte contre la corruption). Sont donc exclus des analyses statistiques utilisant les données SNPC les secteurs 15110 (Politiques publiques et gestion administrative) et 33120 (Facilitation du commerce) dont les interventions ne relèvent pas du champ de l'évaluation. Les financements accordés par le MINEFI à Afritac et Metac sont recensés en 15110 entre 2010 et 2013, puis en 15111 à partir de 2014.

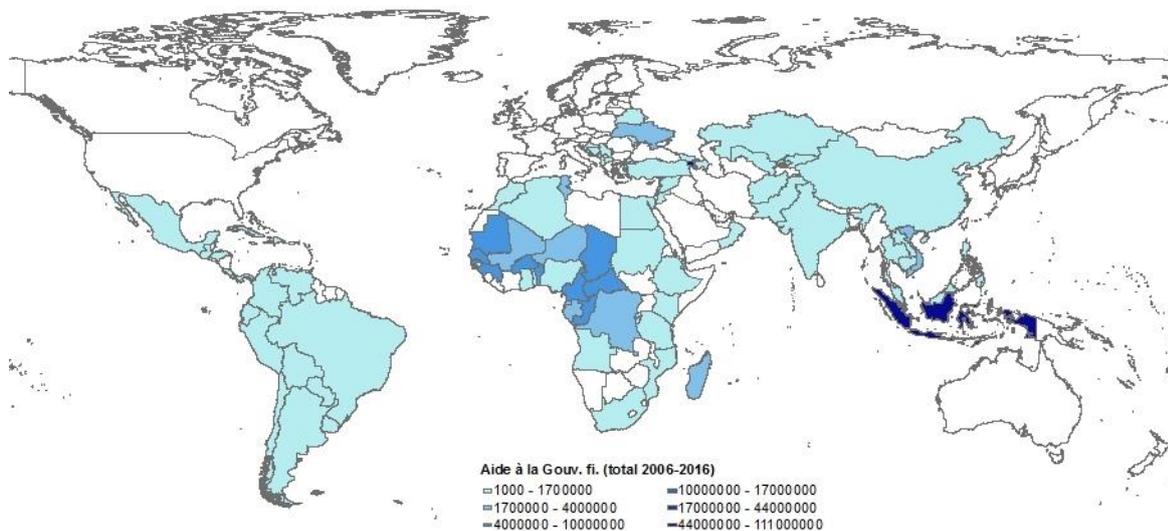
De ces trois secteurs - 15111, 15113, 15114 -, nous retenons l'ensemble des flux de financements (par souci de comparaison avec les autres bailleurs), à l'exception de l'aide à la gouvernance financière recensées en 2011 dans le secteur 15111 pour le Viet Nam (38,8M€) qui concerne la réforme de l'investissement public dans ce pays et qui est en dehors du champ de cette évaluation.

Au final, la somme de l'aide au secteur de la gouvernance financière sur la période 2006-2015 recensée par le SNPC s'élève à un peu moins de 50 M€, soit 21% de l'aide à ce secteur (hors ABG) recensée par le MEAE (qui s'élève à environ 231M€ pour la même période, hors ABG). Une partie de cette différence peut néanmoins s'expliquer. Par exemple, le financement sur C2D de 10M€ accordé à la République Démocratique du Congo en 2014 n'est pas recensé en secteur 15111. D'autre part, le financement par le MINEFI de l'ADETEF (près de 44M€ sur la période) n'apparaît qu'à hauteur de 3,5M€ dans la base SNPC. Comme cela a été souligné précédemment les financements du MINEFI à Afritac et Metac ne sont comptabilisés dans les secteurs étudiés qu'à partir de 2014. De même, certains projets financés sur FSP et relevant du secteur 15111 sont comptabilisés dans d'autres secteurs, le 15110 notamment (5M€ mais également le 33210 (2M€). Enfin, l'expertise technique n'est valorisée dans la base SNPC qu'à partir de 2010, omettant ainsi le financement octroyé par ce canal sur les 10 années précédentes, néanmoins comprises dans la période d'évaluation.

Par ailleurs notons que les aides budgétaires (265M€) ne sont pas recensées dans les secteurs 15111, 15113 et 15114.

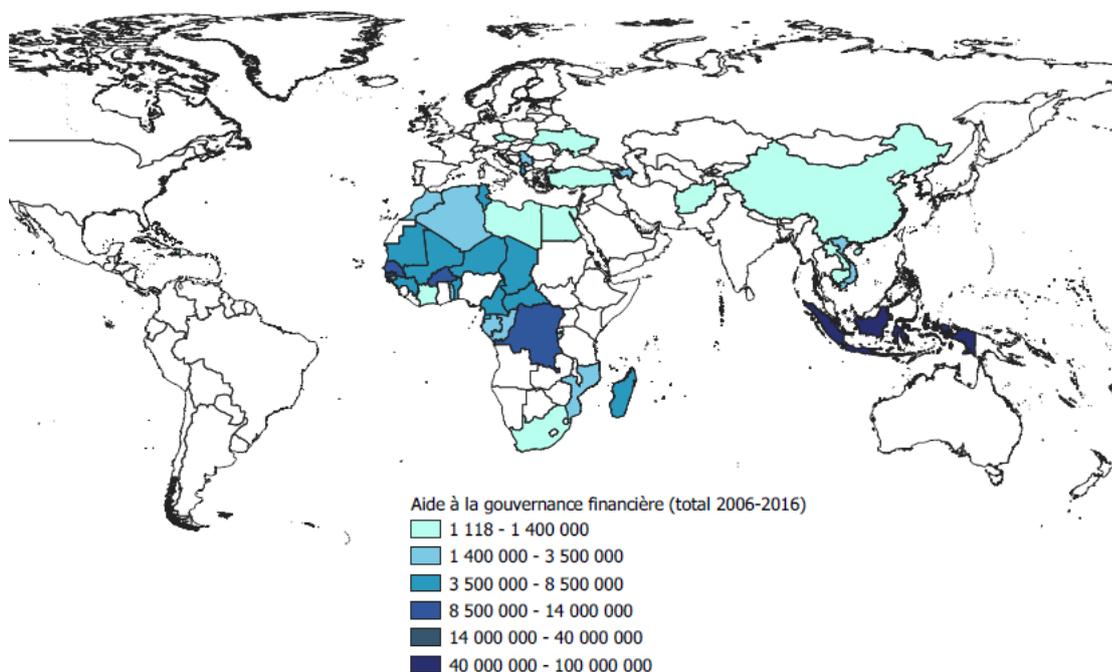
Si certaines différences entre le recensement SNPC et le champ de l'évaluation peuvent être corrigées (10M€ du C2D RDC, 265M€ d'AB), elles ne permettent toutefois pas d'expliquer la totalité de l'écart entre les deux recensements. Il convient donc, autant que possible, d'utiliser les deux sources de données pour s'assurer de la stabilité des conclusions.

Figure 16. Répartition géographique de l'aide au secteur de la gouvernance financière, 2006-2016, source SNPC (OCDE).



Source : OECD – SNPC, secteur 15111, 15113, 15114, excluant les contributions au Viet Nam en 2011. Débursements bruts totaux de la France (en dollars constants).

Figure 17. Répartition géographique de l'aide au secteur de la gouvernance financière, 2006-2016, source TDR (MAE).



Source : MEAE, Somme de l'aide à la gouvernance financière (FSP, ETI, C2D, ABS, BGF, et autres crédits). Débursements ou engagements bruts totaux de la France (en euros). Les ETI sont valorisés à hauteur de 148000€ par an/poste. La Figure 17 inclut 117 postes d'ETI (601 postes-années).

En conclusion, il semble que l'analyse économétrique soit assez cohérente avec l'image renvoyée par les entretiens, l'analyse documentaire et les missions de terrain. En effet, les résultats de l'analyse économétrique sont dominés par les grands stocks d'aide à la gouvernance financière, ceux concernant les projets et les ETI. Les ABG représentent également de gros volumes mais ne concernent que 5 pays, dont deux seulement, le Ghana et le Mozambique, ne sont pas d'importants receveurs d'aide projets et d'ETI. L'analyse économétrique, dont les résultats sont tirés par l'aide à la gouvernance financière sous forme de projet et d'ETI est donc tout à fait cohérente avec l'idée développée plus haut que ce type d'intervention tenait compte des besoins des pays receveurs et était pertinente par rapport à ces besoins (voir section 3.1.1.).

3.2 Les différents moyens mobilisés par la France pour l'appui au secteur de la gouvernance financière sont-ils articulés et complémentaires ?

La présentation des appuis français au secteur de la gouvernance financière dans la Section 2 dépeint un dispositif fondé sur un grand nombre d'instruments (projets, ETI résidente, assistance technique de court terme ou perlée, BGF, ABG – sur programme 110 ou sur C2D–, ABS, jumelages). Si l'on tient compte des montants déboursés pour chacun de ces instruments, il semble toutefois que l'intervention française dans le secteur de la gouvernance financière repose sur deux piliers : le binôme projet FSP et ETI d'une part et l'aide budgétaire d'autre part.

Dans ce qui suit nous présentons la cohérence interne de ces deux piliers et leur articulation, entre eux ainsi qu'avec les autres instruments mobilisés : BGF, jumelages, et assistance technique de court terme.

3.2.1 Le binôme FSP et ETI

Une approche projet ad-hoc...

La mobilisation indépendante des titres IV (FSP) et VI (ETI), la diminution sur la période des crédits de paiement, et la difficulté d'en anticiper les évolutions ont eu un effet négatif sur la cohérence interne des interventions du MAE dans le secteur de la gouvernance financière. Ainsi, la nécessité de mobiliser plusieurs titres remet en question le concept de « projet d'assistance technique », puisque les deux instruments (projets et AT) sont mobilisés séparément, à des moments différents et en réponse à des logiques différentes. Il en résulte notamment que la mobilisation d'un ETI en support d'un FSP ne peut être garantie au moment de l'élaboration du FSP, ni que la présence des ETI soit assurée durant tout le déroulement du projet.

Les objectifs décrits dans les documents FSP ne sont pas ceux appliqués aux fiches de postes des assistants techniques résidents. Les fiches de poste des ETI ne sont pas jointes aux documents des FSP.³⁸ Par ailleurs, seuls certains FSP ont des objectifs de performance (en termes de réalisations). Pour diverses raisons, notamment budgétaires, le nombre d'assistants techniques mobilisés et la durée de leurs interventions ne correspondent pas toujours à ce que le projet FSP prévoyait.³⁹ Enfin seulement 12% des documents FSP indiquent des synergies entre le FSP, les ETI, les BGF, et les autres formations.

Les cadres logiques des projets FSP⁴⁰ sont fragmentés, avec de nombreux résultats à atteindre, leur conférant un « caractère ambitieux » voire irréaliste selon les évaluations. La structure des

³⁸ Dans certains cas, les projets FSP sont construits avec de l'assistance technique, ETI, déjà en place sans changement de la fiche de poste.

³⁹ Il est difficile d'évaluer la proportion de ces cas par rapport au total.

⁴⁰ Nous relevons qu'une faible part des documents FSP (19%) présente des cadres logiques permettant un suivi et l'évaluation des performances, et seulement 15% disposent d'indicateurs mesurables.

FSP en différentes composantes suit une approche en « silo ». Chacune des composantes poursuit des objectifs qui lui sont spécifiques. Ces constats indiquent un manque d'articulation entre ces composantes diverses, reflétant ainsi la faiblesse de la cohérence interne des projets FSP.

... et un binôme peu articulé dans le temps

Les nombreux entretiens conduits avec les ETI ont fait ressortir le manque de « tuilage » dans la succession des ETI. Même si cela aurait sans doute été souhaitable, cela n'était pas possible puisqu'un ETI occupe un poste budgétaire, excluant la concomitance de deux ETI sur un même poste. Au contraire, il passait généralement un temps assez long entre deux ETI, sans que ce temps soit réellement quantifiable à partir des données dont nous disposons. Le moindre imprévu dans le processus de recrutement d'un ETI pouvait engendrer un délai assez long entre le départ d'un ETI et l'arrivée de son successeur. Aussi certaines vacances de poste ont pu durer plus de 6 mois.

Le constat d'une faible articulation dans le temps est moins vrai pour les projets FSP dont la conception dépendait largement des moyens déjà mobilisés dans le pays (projet en cours et expertise). Cependant, aucun mécanisme de réponses aux constats et recommandations des évaluations des FSP précédents et de suivi de leur mise en œuvre n'est clairement établi. Certains documents FSP font référence aux évaluations des projets antérieurs mais n'acceptent pas toujours leurs constats et leurs recommandations.

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

Les ETI qui disposaient des ressources d'un projet ont souligné que ces ressources étaient très efficaces pour résoudre de petits problèmes fréquemment rencontrés (câblage des bureaux, climatisation, connexion internet, etc.) ou permettre des appuis ponctuels, comme l'organisation de formations. Cela leur permettait également de se faire plus facilement accepter par leur administration d'accueil. A l'inverse, les ETI « secs » se plaignent de ne pas pouvoir débloquer ce genre de petits problèmes, ce qui pouvait nuire à leur crédibilité. Dans ce dernier cas, il a généralement été possible pour les ETI « secs » de trouver des financements au niveau du SCAC grâce aux crédits d'intervention MAE. Mais tous soulignent, comme nous l'avons déjà noté, que les moyens nécessaires à ce niveau sont limités.

À noter que l'exécution lente des financements FSP en raison de contraintes budgétaires a pu être un frein à la cohérence entre les instruments. En effet, il arrivait que de l'assistance technique soit en place mais que la disponibilité budgétaire soit insuffisante pour financer des activités, contraignant l'enclenchement ou le déroulement du projet.

Les ETI – au cœur du dispositif mais tirillés entre différentes institutions

Les ETI et les SCAC sont les deux principaux acteurs au contact des administrations bénéficiaires. Ils assurent également le dialogue avec les autres bailleurs dans le pays. Les ETI ont également des relations avec les services internationaux des différentes administrations dont ils relèvent (la MCI de la DGFIP ou la DRI de la DGDDI suivant les cas) et qui assurent leur gestion et leur soutien. Les relations avec ces services internationaux sont importantes pour les ETI fonctionnaires, même si ceux-ci sont détachés auprès du MAE et gérés par lui (dans le cadre de l'ancien dispositif). Toutefois ces relations sont parfois considérées comme alourdissant le travail (duplication des rapports).

Les situations décrites par les ETI sont extrêmement diverses. Elles semblent dépendre dans une large mesure de la personnalité des acteurs en présence. Environ la moitié des ETI déclare avoir

reçu un excellent soutien de leur Ambassadeur et de leur COCAC et décrivent une relation parfois « fusionnelle » (contact quotidien). D'autres, dépeignent au contraire des situations où ils ont reçu très peu de soutien de la part de l'Ambassadeur et du SCAC. Les raisons avancées pour une telle situation sont le peu de connaissance des finances publiques et le peu d'intérêt pour ces questions (jugées trop techniques, trop éloignées des préoccupations « diplomatiques »). La moitié des ETI estime spontanément que pour le personnel diplomatique, les finances publiques ne sont pas considérées comme une priorité mais plutôt comme un secteur qui ne peut qu'engendrer des tensions avec les autorités nationales.

Quoi qu'il en soit, la proximité avec les Ambassades et les SCAC est perçue comme importante pour des actions dans un domaine régional⁴¹. Cette proximité apparaît comme le gage du bon déroulement d'actions d'État à État. En revanche, elle peut être gênante si elle est perçue par les autorités du pays d'accueil comme de l'ingérence ou comme une volonté d'« espionnage ». La relation de « double loyauté » (vis-à-vis de la diplomatie française, vis-à-vis du pays d'accueil) est généralement gérable, mais elle peut engendrer des tensions entre les priorités des chancelleries et la nécessaire relation de confiance entre les autorités locales et les ETI.

3.2.2 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

Les missions de terrain suggèrent que la cohérence interne de l'action française en gouvernance financière est renforcée par la présence d'un ETI au sein du Ministère des finances. En effet, il organise des actions de formation sur place en faisant intervenir des collègues spécialisés. L'ETI participe ainsi à l'identification des missions perlées et joue un rôle de facilitateur dans leur organisation. Face à une demande de formation pointue, l'ETI a pu se tourner vers le Pôle de Dakar ou la MCI de la DGFIP (et aujourd'hui vers EF) pour faire venir un expert court terme. Il s'occupe également de trouver les financements nécessaires à cette formation. Cinq ETI sur une vingtaine mentionnent avoir reçu le soutien de l'Ambassade pour l'organisation des formations.

Dans quatre cas sur une vingtaine d'ETI interviewés, ces formations ont été réalisées par le Pôle de Dakar, et jugées extrêmement utiles par les ETI résidents. Notons qu'étonnamment le rapport d'évaluation du Pôle de Dakar ne fait pas état de liens forts entre le Pôle, les ETI et les FSP. Le rapport indique un saupoudrage des actions du Pôle ne lui permettant pas d'atteindre une masse critique d'actions pour avoir des effets.

Dans une certaine mesure, et surtout dans le cas des appuis du MAE, l'ETI jouait un rôle de coordonnateur des aides françaises et favorisait l'identification des besoins et la mise en place de projet FSP comme suggéré par notre analyse économétrique (voir Annexe 5). Ce rôle de coordination et de facilitateur de la mobilisation des aides françaises était renforcé par un positionnement suffisamment transversal de l'ETI (par exemple auprès du service de la réforme). Notons également que la cohérence interne des aides françaises était renforcée par l'existence d'un projet FSP (ou la mobilisation d'autres financements) permettant de financer (ou la mobilisation d'autres financements) des actions de formation.

La grande majorité des ETI interviewés déclare avoir envoyé des fonctionnaires du pays d'accueil en formation dans les écoles françaises spécialisées ou en voyage d'étude (benchmarking par exemple). Le financement des voyages d'étude était pris en charge par

⁴¹ La Douane insiste beaucoup plus sur cet aspect, car elle n'a pas seulement comme mission d'accroître les recettes fiscales, mais aussi de sécuriser les frontières en luttant contre les trafics et flux illicites (souligné par les références fréquentes des douaniers africains à la Douane comme « corps en uniforme » ou « corps en armes »).

l'administration du pays partenaire ou par les appuis français. L'articulation de ces financements de voyages d'étude avec les BGF n'est pas facile à déterminer. En ce qui concerne les bourses pour des formations longues, elles sont de plus en plus prises en charge par les pays bénéficiaires eux-mêmes. Les stagiaires proposés par les administrations financières sont sélectionnés à partir de tests qui se déroulent dans les SCAC.

De plus les résultats de l'analyse économétrique de la complémentarité des différents instruments (voir Annexe 5) suggèrent que, sur la période d'étude, la présence renforcée d'experts dans les pays bénéficiaires coïncide avec davantage de bourses du gouvernement français pour les pays d'accueil (voir Tableau A5.2 de l'Annexe 5), mettant en exergue une certaine cohérence des instruments, notamment au regard des besoins en formation. En effet, les experts occupant une place de choix au sein des ministères relatifs à la gouvernance financière sont les plus à même d'établir un diagnostic du capital humain en présence et de faire remonter, le cas échéant, les besoins de formation des cadres de ces administrations auprès des régies centrales (comme le MAE, financeur des BGF).

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

L'évaluation par ADE en 2014 de l'ABS-SRFP⁴² mis en œuvre au Burkina Faso révèle que l'assistance technique des ETI dans les différentes directions était mobilisée pour la bonne réalisation de l'ABS-SRFP. Ainsi, ADE (2014) rappelle que la « Convention de Financement de l'ABS-SRFP mentionne l'existence de cette assistance technique [trois ETI déjà en poste] et indique que les lettres de mission des conseillers techniques intègrent ou devront intégrer la participation à la mise en œuvre de la SRFP. De fait, la lettre de mission de l'ETI en poste depuis Septembre 2005 auprès du SP-PPF [Secrétariat Permanent au suivi des Programmes et Politiques financiers] a été révisée en 2008. » Cet ETI est désigné comme « point focal de l'aide budgétaire française en appui aux finances publiques » (ADE, 2014).⁴³

L'évaluation d'ADE (2014) note également que « lorsque, après une interruption de deux ans, un nouvel ETI a été nommé auprès du SP-PPF en Septembre 2011, celui-ci a été de nouveau désigné comme point focal de l'aide budgétaire française en appui aux finances publiques. [...] Au-delà de ses activités de conseil, [l'ETI] sera impliqué dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation du plan d'action de la SRFP. »⁴⁴ Ensuite, le rapport note que la « lettre de mission de l'ETI nommé en Septembre 2010 auprès de la DGI indique que, au-delà de ses fonctions d'expertise auprès du directeur général, il sera associé à la conduite des dossiers répondant aux objectifs de la SRFP, et rappelle que la DGI est concernée par quatre des neuf programmes de la SRFP : (i) mobilisation et gestion des ressources ; (ii) appui à la décentralisation ; (iii) amélioration de l'environnement de l'investissement privé ; (iv) renforcement des capacités institutionnelles » (ADE, 2014, p. 39).

⁴² L'appui budgétaire sectoriel (ABS) concernant la stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) s'élevait à 2M€.

⁴³ Ses missions sont les suivantes : « (i) il appuie le SP-PPF dans la mise en œuvre des actions du PAST de la SRFP ; (ii) il assure la coordination de l'assistance technique française dans le secteur économique et financier et, en relation avec le SCAC, il coordonne et suit l'activité des assistants techniques ; (iii) il contribue à la réalisation des actions de la SRFP ainsi qu'à toutes les actions complémentaires dans le cadre des engagements du Burkina Faso vis-à-vis des institutions internationales ; (iv) il contribue à la préparation et au suivi des programmes négociés avec les PTF, en particulier les institutions de Bretton Woods ; (v) il contribue au renforcement de l'organisation du partenariat entre le Burkina et les PTF apportant un appui au budget (CGAB-CSLP) ; (vi) il contribue à la formation des agents du MEF (statistiques, finances publiques, outils de cadrage macro-économique et budgétaire) ; (vi) il participe à l'amélioration de l'efficacité globale du SP-PPF notamment par l'adaptation et la modernisation des procédures de travail et la valorisation des ressources humaines.

⁴⁴ Il s'agit de l'élaboration du plan de travail et des indicateurs, de la coordination des activités programmées, de la mise en cohérence des activités, de l'élaboration et de la mise en place des réformes, du suivi de la SRFP par les groupes de travail, de la consolidation et analyse des résultats, etc.

Au final, il est jugé par le rapport d'évaluation (ADE, 2014) que l'assistance technique fournie par les ETI était très complémentaire de l'ABS-SRFP même si « davantage aurait pu être fait pour mieux coordonner ces deux formes d'aide ».

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

Pour le programme PEFA, le premier ETI en place n'a pas reçu de fiche de poste précisant les positions à prendre ou des objectifs à remplir. En revanche, le Directeur du Secrétariat PEFA lui a confié le suivi du déroulement du programme en Afrique francophone et en Amérique latine. C'est dans ce rôle, devenu clé pour la France, qu'il a pu s'assurer de l'application adaptée du PEFA à des pays francophones prioritaires pour la France. Par contre, il n'y a pas eu d'impact de cet appui sur les interventions du FMI (AFRITAC, METAC) et de la Banque mondiale en raison de l'absence de coordination entre l'ETI PEFA et l'administrateur français au FMI et à la Banque mondiale.

Les ETI résidents - déconnectés des programmes PEFA et de l'ITIE

En ce qui concerne l'appui au programme PEFA et à l'ITIE, les entretiens avec les ETI, et leurs rapports d'activité, n'y font pas référence (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).

3.2.3 Les aides budgétaires générales

En dépit des principes, un traitement non systématique de la gouvernance financière

Selon les doctrines du CICID et de l'AFD⁴⁵, tous les appuis budgétaires octroyés doivent inclure la dimension de la gouvernance financière et se baser sur des analyses, notamment sur les rapports PEFA, ce qui ne semble pas être vérifié par notre analyse économétrique. En effet les résultats des Tableaux A4.1 et A4.2 en Annexe 4 montrent que l'octroi des appuis budgétaires⁴⁶ ne dépend ni du niveau de revenu des pays bénéficiaires, ni de leurs performances en termes de gouvernance financière (ici approximées par le ratio de pression fiscale).⁴⁷ Seule la taille de la population semble guider le choix d'allocation des ABG, capturant probablement l'effet des appuis budgétaires perçus par le Mozambique et le Ghana.

La Doctrine d'Emploi des Aides Budgétaires Globales dans les États Étrangers⁴⁸ « prévoit que la France accroîtra le rôle des aides budgétaires globales et des aides sectorielles et fera transiter l'aide destinée au secteur public par les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires lorsque les conditions [seront] réunies ». Le principe est que les appuis budgétaires, de stabilisation et de réduction de la pauvreté, mais aussi les appuis sectoriels, aux objectifs complémentaires, se renforcent mutuellement et aient un effet positif sur la gouvernance

⁴⁵ En ce qui concerne l'AFD, ceci n'est valable que depuis que l'AFD s'est vue attribuer la compétence opérationnelle en ce domaine, c'est-à-dire depuis la fin de la période évaluée.

⁴⁶ Les appuis budgétaires pris en compte pour mener cette analyse économétrique sont ceux qui sont inclus dans les TDR (Ghana, Madagascar, Mozambique, Burkina Faso, Niger).

⁴⁷ En nous fondant sur l'analyse économétrique présentée en Annexe 4, nous constatons que seul le taux de pression fiscale est corrélé aux montants d'aide (les deux autres indicateurs de qualité de la gouvernance financière, le CPIA et le WGI ne sont jamais significativement corrélés avec l'aide dans notre analyse). Nous concentrons donc la suite de l'analyse sur cet indicateur de taux de taxation.

⁴⁸ Doctrine d'Emploi des Aides Budgétaires Globales dans les États Étrangers, Co-Secrétariat du CICID, France Coopération, Février 2007, page 3.

financière.⁴⁹ Une évaluation du système de gestion des finances publiques est donc nécessaire dans tous les cas.

Ces doctrines de 2007 (appui budgétaire) et 2008 (risque fiduciaire), compatibles avec celle de l'UE⁵⁰, obligent les acteurs de l'aide française à se concentrer sur la gouvernance financière, à déterminer le risque fiduciaire et à choisir les instruments d'aide en réponse aux besoins identifiés en matière de gouvernance financière. Elles positionnent ainsi la stratégie de la coopération française dans la droite ligne de la Déclaration de Paris.

En principe, c'est donc l'ensemble des aides budgétaires menées par la coopération française qui doivent contribuer à l'amélioration de la gouvernance financière. On peut faire la même analyse pour les C2D. Dans la pratique, cela ne se vérifie pas toujours. Tout d'abord parce que les aides budgétaires pour la stabilisation macro-économique (ABG SM), aides ayant pour finalité de contribuer à la restauration des équilibres macroéconomiques, qui sont octroyées par le MINEFI, et gérée par l'AFD, peuvent être dépourvues de perspectives à moyen terme, pourtant nécessaires à l'appui aux réformes. Sur le plan financier, la doctrine précise que des comptes d'affectation spéciale peuvent être utilisés si la GFP d'un pays ne permet pas de décaisser directement au Trésor. Une analyse préalable est donc nécessaire, qui devrait de préférence être partagée avec le pays partenaire. De plus, la fongibilité impliquerait que le recours à des comptes d'affectation spéciale n'ait pas d'impact négatif sur la poursuite des réformes.

Dans le cas du Niger, les appuis annuels récurrents s'apparentent à des soutiens en trésorerie qui ont pu avoir des effets d'incitation négatifs sur les actions de réformes conduites par ailleurs par la France et les autres partenaires.

Les AB de la France, hormis celles s'inscrivant dans des AB multi bailleurs (par exemple au Burkina Faso, au Ghana et au Mozambique), ne traitent en général ni de la gouvernance financière ni de l'amélioration de la GFP dans les secteurs appuyés (pas d'indicateurs de décaissements propres à la GFP, aucune recommandation d'assistance technique complémentaire, sauf pour une année au Niger où l'AB a été en partie destinée à financer une assistance technique).

La mise en œuvre d'appuis complémentaires aux ABG

Notons tout d'abord qu'aucun ETI, parmi la vingtaine interviewée, n'a évoqué spontanément de collaboration avec les missions financières françaises qui instruisent les appuis budgétaires.

Au Burkina Faso, la France est intervenue sous forme d'une série d'appuis budgétaires et a mis d'autres moyens en place afin de contribuer à la réussite de cet instrument. Elle a contribué grâce à son expert justice (ETI MAE conseiller du ministre et chef de projet FSP justice) à rationaliser le dispositif de lutte contre la corruption et à faire émerger l'Autorité Supérieure de Contrôle d'État, l'ASCE. Elle a aussi fourni une aide ponctuelle au REN-LAC, l'ONG nationale de lutte contre la corruption. Ces mesures d'accompagnement ont renforcé le cadre institutionnel formel du pays. Toutefois, ces avancées ont été entravées par la multiplication des corps de contrôle et de lutte contre la corruption,⁵¹ par des obstacles au bon fonctionnement de la Cour des Comptes mis en œuvre par l'exécutif, et par le peu de suivi de ses recommandations. La

⁴⁹ Doctrine d'Emploi des Aides Budgétaires Globales dans les États Étrangers, Afd, Mars 2007. Doctrine en matière de Risque Fiduciaire dans les États Étrangers, Co-Secrétariat du CICID, France Coopération, Avril 2008.

⁵⁰ La doctrine sur le risque fiduciaire a largement influencé le système de détermination et de suivi des risques pour l'appui budgétaire de la Commission européenne.

⁵¹ Delavallade, Clara. « Lutte contre la corruption au Burkina Faso et réformes de la gestion budgétaire », *Afrique Contemporaine*, vol. 223-224, no. 3, 2007, pp. 271-288.

justice elle-même a rendu un arrêt tout à fait clément dans une affaire de détournement par un DG des Douanes (affaire Guiro).⁵²

Pour ce qui est des ABG au Niger, le constat en termes de coordination des AB avec les autres instruments est différent. Ces ABG ont plutôt consisté en une suite d'injections financières, dont les déclencheurs portaient sur des aspects très ponctuels (arriérés intérieurs) et parfois sur l'« appréciation positive de la France » de l'exécution du programme du FMI. Deux conventions comprenaient un appui au ministère des finances (déduit de l'ABG). Néanmoins, bien que ne possédant pas d'objectifs intrinsèques de réforme en matière de gouvernance financière, ces appuis ont potentiellement pu contribuer (de façon indirecte) à l'amélioration de la GFP lorsqu'elles étaient articulées celles d'autres partenaires comme l'UE, qui fait de la gouvernance financière un critère d'éligibilité. De façon générale, la mobilisation des appuis français par différentes institutions et instruments engendre un besoin accru de coordination. Cette coordination n'a pas toujours été suffisante sur la période d'évaluation afin de bien articuler les interventions dans les pays bénéficiaires.

Au Burkina Faso, l'ABS réalise les conditions nécessaires à l'ABG...

Le rapport d'évaluation de l'ABS-SRFP (ADE, 2014) note que celle-ci a contribué à satisfaire une des conditionnalités majeures de programmes d'ABG : une mise en œuvre satisfaisante de la réforme de la GFP. Ainsi, la « Convention de Financement de l'ABG 2009-2011 indique que ce programme est centré sur trois axes : (i) amélioration du climat des affaires et diversification de l'économie ; (ii) réforme fiscale et augmentation du taux de pression fiscale ; (iii) développement humain et augmentation du taux d'achèvement dans l'enseignement primaire. Elle ne fait pas référence à l'existence de l'ABS-SRFP mais les conditions de décaissement de cette aide renvoient très largement à la mise en œuvre de la SRFP » (ADE, 2014). Le versement de la tranche fixe de l'ABG est conditionné par des conclusions positives de la revue annuelle de la SRFP. Par ailleurs, le décaissement de la tranche annuelle additionnelle est conditionné par une appréciation positive de la mise en œuvre du CSLP et par l'atteinte de déclencheurs parmi lesquels des indicateurs relatifs à la GFP.⁵³

Le rapport note également qu'au Burkina Faso cette combinaison d'ABS gérée par le SCAC et d'ABG gérées par l'AFD a permis un travail de concert de ces deux institutions, les menant à mettre en place « une relation de coopération » (ADE, 2014, page 42).

... au risque d'en être un peu redondante

Pourtant, parmi les personnes qui ont participé à la mise en œuvre de cette ABS, certains jugent qu'elle était redondante par rapport à l'ABG, puisqu'elle en reprenait pratiquement toutes les approches et les modalités – la seule différence étant que les indicateurs étaient plus focalisés sur les finances publiques dans le cas de l'ABS.

⁵² Arrêté en 2011 pour un détournement de 3 millions d'euros, le DG des Douanes a été finalement condamné en 2015 d'une manière extrêmement clément, bien inférieure aux réquisitions du parquet. Voir <http://www.rfi.fr/afrique/20150621-burkina-faso-douanes-ousmane-guiro-corruption-justice-deux-ans-sursis>

⁵³ « Plus précisément, l'ABG 2009-2011 comprend une tranche fixe annuelle de 4 millions d'Euros dont le versement est conditionné par une appréciation positive par la France (i) de la stabilité du cadre macroéconomique et (ii) des conclusions de la revue annuelle de la SRFP. Il comprend par ailleurs une tranche annuelle additionnelle dont le décaissement est subordonné à une appréciation positive de la mise en œuvre du CSLP et à l'atteinte de déclencheurs parmi lesquels des indicateurs relatifs à la GFP : (i) taux de réalisation en 2008, 2009 et 2010 du montant des recettes fiscales agréé avec le FMI ; (ii) adoption par le Conseil des Ministres puis dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale du projet de réforme fiscale ; (iii) respect des délais réglementaires de production et de transmission de la loi de règlement et des comptes de gestion ; (iv) relecture du Code général des impôts à l'aune de la réforme fiscale ; (v) répartition des marchés publics par procédure de passation » (ADE, 2014).

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

Les jumelages concernent des pays qui ne reçoivent pas d'autres appuis français à la gouvernance financière, à l'exception des BGF. L'allocation de cet instrument semble également être relativement déconnectée des caractéristiques structurelles des pays bénéficiaires. En effet, l'analyse économétrique présentée en Annexe 5 suggère que la stratégie d'établissement des jumelages ne dépend pas du niveau de revenu des pays aidés, mais uniquement de la proximité géographique de ces derniers (et dans une moindre mesure du passé colonial). Ce critère d'allocation est également observable lorsque ces flux sont ventilés par pays sur la période d'étude, les jumelages étant essentiellement établis avec des pays d'Europe de l'Est ou de la zone MENA, soient des pays ne bénéficiant pas, dans le secteur de la gouvernance financière, de projets FSP ni d'assistance technique de long terme (voir résultats économétriques en Annexe 5). Cette répartition géographique des jumelages reflète également leur objectif initial puisque les jumelages avaient pour vocation de favoriser l'adhésion (ou le rapprochement) des pays bénéficiaires à l'UE (voir section 2, sous-section 2.4).

En raison du fait que les jumelages reflètent les priorités européennes, il semble exister une logique d'allocation géographique tout à fait différente entre le dispositif du MAE (ETI et projet), les ABG et les jumelages.

La MCI de la DGFIP est le point d'articulation entre les jumelages et le dispositif d'ETI mobilisé par le MAE. En effet, les ETI sont issus d'un même pool de professionnels. Toutefois, sur les 33 ETI résidents, issus de la DGFIP, et chefs de projets de jumelages, seuls deux, passés en Tunisie à la fin des années 2000, ont ensuite été affectés sur des postes d'ETI gérés par le MAE (au Cameroun et au Mali).

3.3 Les appuis de la France au secteur de la gouvernance financière sont-ils cohérents avec l'action des autres bailleurs de fonds ?

Il y a plusieurs manières d'envisager la cohérence des appuis français avec les activités des autres PTF. Elle peut se présenter sous la forme d'une coordination des actions pour réaliser des objectifs bien identifiés au sein d'un pays partenaire. Elle peut aussi se présenter sous la forme d'une division du travail en fonction des avantages comparatifs des PTF, chacun se voyant reconnaître un « lead » dans un domaine précis. Enfin, il peut s'agir d'une division du travail géographique, certains PTF se concentrant sur certains pays (de manière à éviter les orphelins de l'aide à la gouvernance financière). Notons enfin que certains instruments se prêtent plus à une coordination des actions entre bailleurs : par nature, les ABG multi-bailleurs créent une forte cohérence externe dans l'action des différents PTF qui y participent.

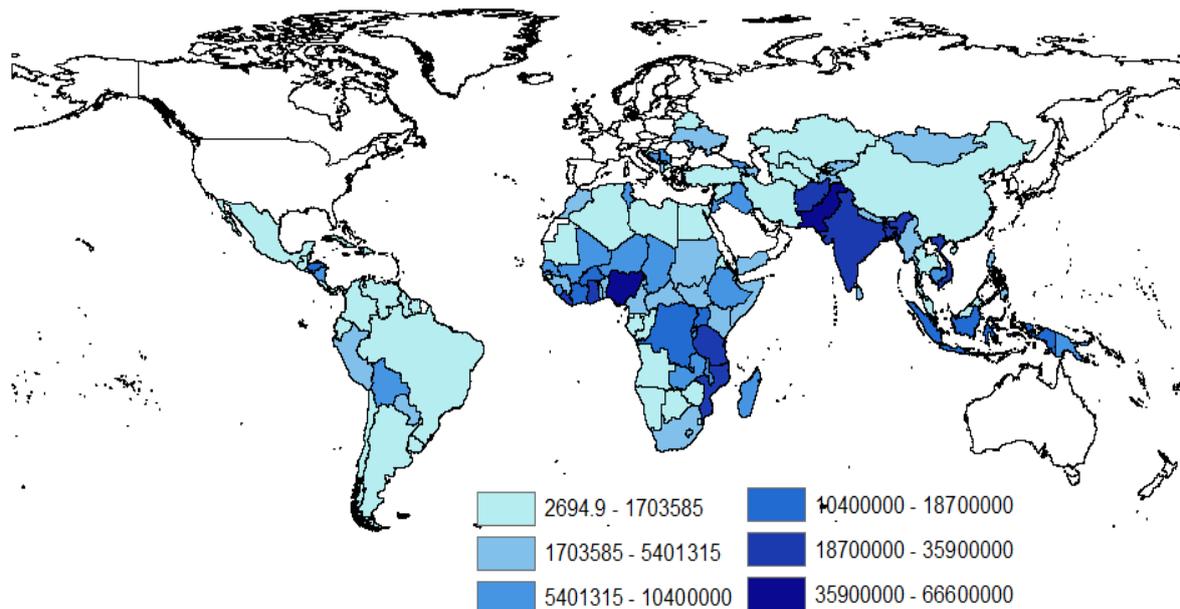
3.3.1 Une complémentarité géographique des appuis français et des autres PTF

La figure 18 représente l'aide à la gouvernance financière des autres bailleurs de fonds, d'après les données du SNPC (OCDE). Bien que plus inclusive géographiquement – puisque l'aide à la gouvernance financière de autres PTF cible des pays où la France est absente, notamment en Asie du Sud – la figure 18 met en évidence l'importance relative accordée à l'Afrique Sub-Saharienne, et notamment à l'Afrique de l'Ouest et Centrale.

Les estimations économétriques présentées dans le tableau A6.1 en Annexe 6 nous permettent d'étudier plus précisément la corrélation existant entre les aides françaises et des autres PTF au secteur de la gouvernance financière. Ces estimations suggèrent des ciblage géographique similaires par la France et les autres PTF. En effet, le tableau A6.1 en Annexe 6 révèle une corrélation positive entre l'aide française au secteur de la gouvernance financière reçue par les

pays partenaires et l'aide qu'ils reçoivent de la part des autres PTF. Cela suggère donc que l'ensemble des bailleurs a tendance à cibler les mêmes pays. En gardant à l'esprit la figure 18 ci-dessus, il semble donc que les autres PTF, bien que ciblant des pays qui ne sont pas prioritaires pour la France dans le domaine de la gouvernance financière (Asie du Sud, Afrique Australe) ciblent également les partenaires traditionnels de la France (Afrique de l'Ouest et Centrale), et ce, avec des volumes importants.

Figure 18 : Allocation de l'aide à la gouvernance financière des autres bailleurs (déboursements moyens entre 2006-2016).



Source : OCDE-SNPC.

3.3.2 Au sein des pays, une division du travail, mais pas toujours une stratégie commune

Le rôle des comités multi-bailleurs

Les comités multi-bailleurs de suivi des finances publiques permettent aux PTF investis dans le secteur de la gouvernance financière de se rencontrer et d'échanger sur les initiatives que chacun entreprend. Le cas du Cameroun illustre bien le fonctionnement de ce comité mis en place dans le cadre de l'initiative PPTE et qui a réellement permis des échanges d'informations sur les appuis des bailleurs, leurs missions, ainsi qu'une meilleure répartition du travail en fonction des compétences de chacun. La France et la GIZ, les plus gros partenaires bilatéraux du Cameroun dans le secteur de la gouvernance financière, interviennent dans des DG différentes, la GIZ à la DGI et la France à la DGB et à la DGT.

Toutefois, cette cohérence externe si elle s'est traduite par un véritable partage de l'information entre PTF au Cameroun, voire par une rationalisation des actions pour éviter les doublons et les incohérences, n'a jamais vraiment entraîné une réelle coordination entre les partenaires, coordination qui aurait pu aboutir à une harmonisation des moyens et des procédures, voire à une stratégie commune.

Nous présenterons plus bas le cas du Burkina Faso, qui est analogue de ce point de vue, si ce n'est que le comité était initialement un regroupement de PTF soutenant la stratégie de réformes des finances publiques, qui s'est ensuite restructuré pour appuyer la stratégie de lutte contre la pauvreté (incluant la gouvernance financière, mais la marginalisant un peu du fait de l'élargissement du groupe et des objectifs).

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

De manière générale, les relations avec d'autres PTF sont décrites par les ETI comme étant distantes, même quand il existe formellement des réunions périodiques. Cela peut s'expliquer par le fait que les ETI ne sont pas en charge de la coordination avec les autres bailleurs. Ce rôle est celui du SCAC.

Selon les documents FSP étudiés, 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. Toutefois, les documents insistent en général sur les entretiens menés lors de l'identification du FSP avec l'ensemble des parties prenantes, dont les autres bailleurs de fonds. Les documents FSP mentionnent les projets de l'UE et des États Membres dans leurs analyses des interventions existantes et prévues.

Les relations avec les projets de l'UE sont généralement décrites comme distantes, ne serait-ce que parce que les collègues travaillant pour l'UE ne se trouvent en général pas physiquement dans les locaux des administrations. Dans certains cas, les ETI critiquent le caractère trop ambitieux et parfois sophistiqué de certains projets d'appui aux réformes des finances publiques par rapport aux problèmes rencontrés dans la pratique quotidienne des administrations. Ceci est bien compréhensible car l'assistance technique provenant des administrations française est bien placée pour comprendre les contraintes auxquelles les administrations soutenues font face et leurs limitations pour mettre en œuvre des réformes ambitieuses dans un temps souvent trop court (contrainte des cycles de financement des PTF). Les institutions soutenues et les assistants techniques français en place ont donc dû faire face à ces deux priorités : répondre aux besoins des directions et aux objectifs de réforme assignés par les programmes extérieurs.

En matière d'assistance technique, notons également que le dernier rapport d'évaluation du Pôle de Dakar fait état d'une coordination entre le Pôle, AFRITAC et les autres PTF dans les pays pour assurer une cohérence des interventions et éviter des chevauchements. Toutefois, l'appui au METAC, centre d'assistance technique régional du FMI pour le Moyen Orient qui constitue le principal vecteur de l'influence de la France, n'a pas été fondé sur une ligne directrice claire ni dans les comités de pilotage, ni au niveau du choix des représentants, et n'a pas permis une meilleure coordination avec les interventions françaises et les jumelages pilotés par la France au Liban.

3.3.3 Une forte coordination à travers les ABG multi-bailleurs

Les missions au Burkina Faso et au Cameroun mettent toutes deux en évidence le fort pouvoir coordinateur des ABG multi-bailleurs. L'Union européenne, de par un mode d'intervention axé sur l'AB et en raison de l'importance des volumes qu'elle mobilise, est devenue un acteur incontournable pour coordonner l'action des différents donateurs dans le secteur de la gouvernance financière.

Le cas du Burkina Faso

L'aspect sans doute le plus remarquable de l'aide à la gouvernance financière au Burkina Faso est la signature en 2005 d'un Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires (CGAB)⁵⁴. Ce CGAB est devenu le cadre de concertation entre le gouvernement et les PTF qui fournissent de l'aide budgétaire en appui à la stratégie de lutte contre la pauvreté, mais il a aussi été investi de la fonction de suivi des réformes de finances publiques. La gestion opérationnelle du dialogue (ainsi que le suivi de tous les appuis arrivant au Burkina Faso, pas seulement de l'AB) est confiée à une « troïka » tournante. La France (via le SCAC) a pris sa place régulièrement à ce niveau.

L'évaluation de l'aide budgétaire (SEE, 2009, p. 13) note que le « CGAB facilite énormément la mise en œuvre des appuis budgétaires en fournissant un cadre organisé de dialogue de politiques permettant aux bailleurs [...] de développer des visions communes et de les partager avec le gouvernement afin d'influer sur les choix stratégiques de politiques de développement. Si le fonctionnement du CGAB paraît lourd et les coûts d'entrée très élevés, son efficacité est mesurable à la coordination de l'ensemble de l'aide contribuant ainsi à améliorer l'efficacité de l'aide et dépasse donc le seul cadre de l'AB ».

Il en résulte un haut niveau de coordination des appuis à la gouvernance financière au Burkina Faso, qui sont nombreux et multiformes. Cette bonne coordination se retrouve même au niveau des projets, comme dans le cas du FSP mobilisateur 2010 (appel à projet concernant la lutte contre la corruption).

Le cas du Cameroun

De façon analogue, au Cameroun, un Comité sectoriel des finances publiques a réuni à partir de 2009 les principaux bailleurs de fonds présents dans le pays (FMI, BM, GIZ-KfW, UE, France) qui ont chacun un programme de soutien à la gestion financière centré sur un pan de la réforme : UE/ Dépenses, Recettes et contrôle externe, GIZ/ chaîne PPBS et outils informatiques aux impôts, BM/ mise en place d'un logiciel de gestion intégrée au Cameroun, France/ comptabilité publique et trésor.

Par ailleurs, en 2017 un « plan de sauvetage » a été lancé pour permettre au Cameroun (ainsi qu'aux autres pays pétroliers de la zone CEMAC) de faire face à la crise économique provoquée par la diminution du cours du pétrole. Le FMI a approuvé en juin 2017 une Facilité élargie de crédit (FEC) d'un montant de 666,2 millions de dollars sur 3 ans, avec l'appui de l'Union européenne (UE), de la Banque africaine de développement (BAD), de la Banque mondiale (BM) et de la France, seul partenaire bilatéral. Au total, la France a approuvé une ABG de 300 millions d'euros sous forme d'un Prêt de soutien budgétaire de l'AFD en appui au Programme économique et financier du Cameroun sur 3 ans (le premier versement a eu lieu en décembre 2017).

Dans le cadre de cette ABG, les bailleurs ont construit leur matrice des finances publiques et ont coordonné leurs interventions de manière à se diviser les tâches en termes de secteurs ciblés. Sur certaines thématiques, telles que la nouvelle stratégie de réforme de 2019, les PTF impliqués dans l'ABG interviennent ensemble.

⁵⁴ Le CGAB-CSLP a été conçu en 2004 et mis en place formellement avec la signature de l'Accord CGAB-CSLP le 11 janvier 2005 par le Gouvernement et les représentants de la Banque mondiale, la Commission européenne, le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse. Complété le 18 janvier avec la signature de la BAD et le 23 mai 2005 avec l'adhésion de l'Allemagne, il a pris la relève du Protocole d'Intention SBC-CSLP conclu en 2002 entre la Commission européenne et six PTF.

3.4 Conclusion

L'évaluation suggère que l'allocation géographique de l'aide au secteur de la gouvernance financière sur la période 2006-2016 était pertinente par rapport aux priorités de l'aide française. Les pays identifiés par le CICID comme étant prioritaires ont eu tendance à recevoir plus d'aide au secteur de la gouvernance financière. De plus, au sein de ces pays prioritaires, ceux qui avaient les finances publiques les plus problématiques (taux de pression fiscale le plus faible) étaient particulièrement ciblés par l'aide française à la gouvernance.

Pour autant, l'identification des besoins en matière de gouvernance financière était peu fondée sur des analyses objectives (non-utilisation des indicateurs PEFA par exemple) et reposait plus sur l'analyse faite par les ETI et le SCAC. La France a soutenu le PEFA, et notamment son adaptation aux approches française de la gestion financière publique et du contrôle – sans pour autant l'intégrer de manière opérationnelle dans l'identification des besoins ou dans l'évaluation de ses interventions. L'expression directe des besoins par les autorités locales reste formelle et théorique. La détermination des interventions sous forme de projets FSP et d'ETI était soumise à une forte inertie historique, les interventions antérieures et en cours conditionnant fortement les actions futures, en raison notamment du fait que les assistants techniques en place contribuaient à l'élaboration des projets. Il en a résulté une forte continuité des interventions, sans trop de souci des résultats obtenus (les évaluations recommandaient souvent de poursuivre les appuis malgré les constats sur leur pertinence, efficacité et efficience). Dans le cas des jumelages, l'identification des besoins des pays receveurs relevait plus de l'UE que des institutions françaises. De même, dans le cas des ABG multi-bailleurs sous l'égide de la Banque mondiale, du FMI ou de l'UE, le choix de la France portait plus sur la question de se joindre au programme que sur les priorités géographiques.

L'évaluation met également en évidence la très faible cohérence interne des différents instruments mobilisés, en raison d'une approche en silo où chaque instrument a sa propre logique, reflétant les priorités de l'institution dont il relève, et des sources de financement (programmes 110, 209, enveloppe C2D, délégation de financement de l'UE). Le manque de cohérence interne est renforcé par les difficultés à structurer les appuis sous forme de projet, les FSP étant séparés de l'assistance technique censée les mettre en œuvre, séparation qui prévalait dans leur mode de financement et parfois même dans leur conception.

Pour autant, l'évaluation révèle également de fortes complémentarités entre certains instruments. L'ETI résidente semble avoir fortement facilité le recours à de l'assistance technique perlée en guidant la mobilisation de l'expertise du Pôle de Dakar et d'AFRITAC, jugée très complémentaire. De même, au Burkina Faso, les ABG et ABS étaient complémentaires (bien qu'un peu redondants par certains aspects) et l'ETI jouait un rôle de point focal pour l'ABS.

Enfin, l'évaluation suggère qu'en dépit d'un dispositif institutionnel jugé « illisible » par les autres partenaires techniques financiers, la coordination avec les autres bailleurs de fonds était plutôt bonne. La coordination était maximale dans le cas des groupes de PTF constitués autour de l'AB. Il a également pu arriver que le contexte ne soit pas propice à une coordination, mais plutôt à la mise en concurrence des différents PTF, comme au Liban par exemple. Mais, la plupart du temps les interventions étaient relativement coordonnées. Cette coordination restant toutefois fondée sur une division de travail et sur la juxtaposition des interventions plutôt que sur la création de véritables synergies entre PTF.

Section 4. Efficacité, efficacité et pérennité

Dans le domaine de l'efficacité, de l'efficience et de la pérennité, la combinaison des approches qualitatives et quantitatives vise à dépasser les limitations des évaluations standards. En effet, ces dernières ne cherchent pas, en général, à faire un lien (par nature très complexe) entre les intrants fournis et les résultats ou les impacts. En revanche, évaluer ce lien est potentiellement réalisable grâce à l'analyse économétrique (qui permet des évaluations « toutes choses égales par ailleurs ») – du moins si les données quantitatives adéquates sont disponibles.

La combinaison d'une approche qualitative avec une approche quantitative ouvre donc la possibilité d'apprécier les effets des actions menées, si les relations estimées peuvent être considérées comme traduisant une causalité. Comme nous le savons, il est impossible sans une approche quantitative d'attribuer de manière rigoureuse les résultats observés à tel ou tel appui. Les appuis français sont en général associés à d'autres intrants, ceux de l'administration locale et des autres PTF. Cette combinaison rend difficile la séparation des effets de l'aide française des effets des aides à la gouvernance financière fournies par les autres PTF. De plus, les PTF cherchent le plus souvent à coordonner leurs appuis autour des stratégies nationales de réforme des finances publiques – ce qui implique dans une certaine mesure qu'ils acceptent que les résultats ne puissent pas être imputés à l'un d'entre eux.

C'est pourquoi il est difficile de faire un lien entre intrants, résultats et impacts. Ce lien entre intrants et résultats ou impacts est en effet très lâche : les résultats dépendent d'une manière cruciale de l'action du gouvernement partenaire, de sa volonté de se réformer, et des relations entretenues avec ses PTF. De plus, les réformes dans le domaine des finances publiques sont souvent très lentes. Enfin, la gouvernance financière ne représente qu'une partie d'un univers plus large, celui de la gouvernance démocratique, qui reste intimement liée à la gestion des finances publiques.

Notre évaluation quantitative de l'efficacité des appuis à la gouvernance financière bénéficie toutefois de la multiplication récente des évaluations structurées (PEFA, TADAT, PIMA⁵⁵, etc.), qui permettent de limiter, dans une certaine mesure, la subjectivité des évaluateurs.

Nous examinerons dans un premier temps un aspect plus général de la question, à savoir la marge d'amélioration de la gouvernance financière des pays bénéficiaires, sachant que ces derniers ont pour la plupart une gouvernance générale problématique. Sur la base de cette réflexion préalable, nous examinerons par la suite les intrants fournis (en termes de quantité, de qualité et de cohérence), puis leurs efficacité, efficience et enfin pérennité.

4.1 Quel est le contrefactuel pour l'analyse de l'efficacité ? Quelle est la marge d'amélioration de la gouvernance financière ?

Compte tenu de la faiblesse de la gouvernance dans les pays où la France intervient sur la période d'analyse, la volonté politique d'améliorer la gouvernance financière ne peut être considérée comme acquise. La marge d'amélioration des systèmes de gouvernance financière est théoriquement très large. Dans les faits, cependant, elle est le plus souvent perçue comme bien étroite étant donnée la fragilité des volontés réformatrices. Certains contextes sont plus propices à la réforme, comme par exemple dans des pays en accession ou au voisinage de l'UE (Maroc, Albanie).

⁵⁵ PEFA, Dépenses Publiques et Responsabilité Financière, TADAT Tax Administration Diagnostic Assessment, PIMA Evaluation de la gestion des investissements publics

Ceci doit être conservé en mémoire quand on évalue l'efficacité des appuis français. En effet, l'évaluation des résultats doit se faire par rapport à un contrefactuel (ce qui se serait passé si les appuis français n'avaient pas été mis en œuvre). Si les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes, cela peut être dû à un manque d'efficacité, mais aussi à un contexte défavorable. Dans ce second cas, cela devrait pousser à mettre plus d'efforts pour bien identifier ce contexte avant de lancer les appuis.

Les personnes rencontrées et les ETI soulignent que l'amélioration de la gouvernance financière dépend énormément des individualités. Certains Ministres ou DG ont une véritable volonté de faire avancer les choses, alors que d'autres sont farouchement conservateurs. Les premiers permettent quelquefois des avancées significatives, mais leur durée de vie en poste est généralement assez réduite. Il en résulte que les avancées sont rarement durables car toujours à la merci d'un changement de responsable. Ce constat a poussé certains PTF à construire des logiques d'intervention destinées à appuyer les responsables perçus comme des agents de changement (des « champions ») avec les limites que cela engendre en termes de durabilité.

Ce constat conduit aussi à relativiser les marges d'amélioration de la gouvernance financière. En effet, les responsables réticents à prendre les risques liés à la réforme et opérant dans un climat de gouvernance délétère ne peuvent qu'espérer une reconnaissance fugitive de leurs mérites. Leur véritable projet professionnel vise plutôt les organisations régionales ou internationales, qui leur permettent des carrières plus stables et plus rémunératrices. Au Burkina Faso, par exemple, de nombreux cadres ayant participé aux réformes au sein du Ministère des Finances sont aujourd'hui les responsables du secteur finances publiques des agences locales des différents PTF. Au Liban, les marges de manœuvre sont limitées par un contexte politique sclérosé ; les personnes en place pouvant soutenir des réformes techniques tant qu'elles ne modifient pas les rapports de force politique.

Les entretiens conduits avec les ETI mettent en lumière trois situations significativement différentes.

Dans un premier cas, le pays fait face à une crise économique et cela le contraint à adopter des réformes avec le soutien financier des PTF. La marge de manœuvre est alors assez importante pour améliorer la situation. Le récent appui budgétaire accordé au Cameroun pour lui permettre de faire face à la crise économique liée à la chute des cours du pétrole illustre assez bien ce premier cas de figure.

Dans un deuxième cas, les relations entre l'ETI et un DG motivé sont extrêmement positives. Le DG mobilise alors le ou les ETI de façon intensive afin de faire avancer les réformes de manière efficace et rapide. Dans cette situation, une relation de confiance s'installe entre les ETI et les DG, leurs rapports devenant dans certains cas fusionnels (les ETI et DG se décrivent mutuellement souvent comme « des amis » et les relations entre eux perdurent généralement bien après la fin de leur mission). De même, dans le cas des jumelages (sur financement UE), les administrations et les experts décrivent une volonté commune de recherche d'efficacité. Ainsi, dans les scénarios les plus favorables, les rapports des ETI (« secs », sur projet FSP, ou en charge de jumelage) notent que leur insertion dans les directions leur donne une position privilégiée pour effectuer des diagnostics réalistes et identifier d'éventuelles marges de manœuvre. En se positionnant en réponse aux demandes, ils obtiennent la confiance de leurs partenaires et peuvent proposer des améliorations.

Enfin, dans le cas inverse, les ETI se trouvent confrontés à des DG (ou des Ministres) qui ne souhaitent pas mettre en œuvre de changements. Dans ce cas, les ETI décrivent des situations de doute quant à l'utilité de leur présence, sources de découragement et de frustration. Ils y

réagissent en limitant leur intervention au minimum ou en concentrant leur activité sur des domaines secondaires qui ne risquent pas de soulever des oppositions frontales, comme le renforcement des capacités. Ils surmontent ainsi leur frustration en valorisant les aspects positifs de la situation pour eux (salaires, conditions de vie). Cette situation n'a *a priori* pas été rencontrée par les experts français en charge des jumelages, en partie parce que la demande émane directement des administrations bénéficiaires qui déterminent leurs attentes, s'engagent sur leurs intrants et choisissent leurs partenaires.

Il arrive également que suite à des changements de postes les nouveaux DG se retrouvent avec un ETI qui leurs est *de facto* imposé. Certaines situations nous ont été rapportées où dans un tel cas, il était possible que les DG développent une méfiance farouche vis-à-vis des ETI (jusqu'à les considérer comme des espions) les conduisant à écarter ces derniers du dialogue ministériel et à les reléguer à des missions de petite envergure. À titre d'exemple, cette étroitesse de la marge de manœuvre est un problème particulièrement aigu dans les Douanes, qui sont souvent perçues comme les organisations les plus corrompues (du moins d'après les sondages de l'ONG REN-LAC au Burkina Faso). Cela n'empêche pas de mettre en place certaines réformes considérées comme importantes (par exemple l'informatisation), mais les effets attendus (accélération du traitement, réduction de la corruption) ne sont pas forcément au rendez-vous.

D'une manière générale, la prise en compte de la faiblesse des marges de manœuvre peut conduire à rechercher des résultats « formels » (une amélioration des indicateurs, la mise en place d'outils), sans pour autant s'attendre à des résultats effectifs et des impacts. La mise en place d'instruments n'est pourtant pas suffisante, ce sont les pratiques et les attitudes qu'il faut changer. C'est un problème de volonté politique mais aussi de conduite du changement. De ce point de vue, les interventions des PTF ne sont pas toujours très incitatives. Ainsi, par exemple, l'amélioration des services douaniers à l'aide d'une informatisation soutenue par les PTF pâtit de l'imposition parallèle de sociétés privées pour vérifier la valeur en douane qui réduit la motivation des agents.

4.2 Les moyens ont-ils été adaptés (suffisants en termes de quantité, satisfaisants en termes de qualité et de timing)? Les appuis français ont-ils été bien coordonnés pour maximiser leur efficience ?

La pertinence des intrants a été examinée à la section 3. L'examen portera ici sur la question de savoir si les intrants ont été fournis comme prévu, en qualité et quantité, en temps utile. Nous examinerons ensuite le pilotage des interventions, pour évaluer si le système est suffisamment flexible afin d'adapter les interventions aux circonstances. Enfin, nous analyserons la manière dont la coordination entre les appuis proposés par les différents intervenants français, et ceux des autres PTF affecte l'efficacité et l'efficience des interventions.

4.2.1 Adaptation et fourniture des appuis

Comme nous l'avons vu, les appuis français ont considérablement diminué au cours de la période, notamment le nombre d'ETI et de projets FSP. Toutefois, les ETI insistent sur le fait que la gouvernance financière est un domaine où il n'y a pas besoin de moyens très importants. Les jumelages répondent à une logique similaire, les réformes étant avant tout un travail quotidien de changement (une nouvelle loi, un nouveau code impliquant des changements dans les procédures, les contrôles internes et éventuellement certains systèmes de gestion de l'information). Au contraire, il se pourrait bien qu'un excès de moyens soit préjudiciable, dans la mesure où il conduirait au gaspillage. Pourtant un minimum semble nécessaire : certains ETI « secs » se plaignent de ne pas avoir disposé d'un minimum de moyens pour résoudre facilement des problèmes de logistique, qui peuvent perturber sérieusement l'activité des services. Cette possibilité de résoudre des problèmes joue beaucoup sur l'insertion des ETI dans les services. De

même, côté bénéficiaires, certains DG rencontrés ont parfois déploré le trop peu de moyens financiers des ETI affectés à leurs services, leur rendant difficile la mise en place d'ateliers de formation et de séminaires (le développement des capacités locales et la formation des cadres ministériels ayant été très appréciés des directions générales d'accueil, lorsque cela était possible).

La diminution des moyens induit une tendance à l'émiettement des interventions hors aide budgétaire (émiettement renforcé par le désir d'affichage dans un nombre d'interventions aussi grand que possible pour des raisons de visibilité). Au Burkina Faso, les soutiens français à la Cour des Comptes (30 000 euros sur un projet total de 1 millions d'euros) et à la société civile (un appui ponctuel) illustrent cette dérive. Cet émiettement conduit à une augmentation relative des coûts de transaction qui limite l'efficacité des appuis.

Les documents de présentation des projets FSP et leurs évaluations indiquent une mise à disposition des fonds avec des retards engendrés par les contraintes budgétaires. Plus grave et comme exposé en section 3, les projets FSP sont des constructions réunissant des ETI parfois déjà en place et de nouveaux experts. Certains FSP n'ont cependant pu fonctionner pendant toute leur durée avec la totalité des experts prévus car les ETI sont mobilisés sur une ligne budgétaire distincte de celle des FSP. L'efficacité des projets s'en est ressentie. L'évaluation du FSP souligne d'ailleurs que cet instrument est adapté aux pays très pauvres et encore fragiles, mais ni aux pays en crise, ni aux « pays dont le développement est bien maîtrisé car la gestion directe des projets, dans laquelle il s'est spécialisé, ne s'appuie pas suffisamment sur les capacités locales de maîtrise d'ouvrage, contrairement aux principes de l'efficacité de l'aide ».⁵⁶

Les décaissements d'AB sont souvent quant à eux très tardifs, ce qui en limite l'efficacité puisqu'ils sont difficiles à programmer et à utiliser en fin d'année. Les cycles programmatiques sont difficiles à appréhender car ils dépendent de cycles français et des bailleurs de fonds présents dans les pays, mais aussi de la qualité du dialogue qui permet ou non de lancer de nouveaux appuis. Il existe donc un risque de décalage avec les besoins.

Pour ce qui est de l'expertise perlée, le Pôle de Dakar est généralement considéré comme ayant permis d'améliorer l'efficacité de l'assistance technique de par sa réactivité à la demande.

En ce qui concerne les engagements de la France dans les initiatives d'influence comme le PEFA, ou les R-TAC du FMI, la contribution est régulière et suffisante. Dans le cas du PEFA, la France soutient à la fois cette initiative par la présence d'un ETI à Washington et par une aide financière.

4.2.2 Pilotage des interventions

Le pilotage des interventions est fondamental pour s'assurer que les appuis proposés soient et restent adaptés. Un bon pilotage doit permettre de vérifier que les risques anticipés ne se sont pas matérialisés, ou que de nouvelles opportunités peuvent être saisies. La gouvernance financière est un domaine où la flexibilité des interventions est particulièrement importante, puisqu'elles doivent pouvoir saisir les opportunités de réforme.

Il ne semble pas que le dispositif français soit suffisamment réactif. Peu de fiches et de rapports de suivi sont disponibles sur les FSP. En effet, parmi la documentation fournie par le MAE, seules 15 fiches de suivi des projets FSP étaient disponibles sur les 26 projets mis en place depuis

⁵⁶ MAEDI, Evaluation de l'instrument FSP, 2014, Synthèse, p. 17.
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_Eval-FSP-FR_cle0cb171.pdf

2000. Il est possible que les fiches manquantes soient disponibles au niveau des postes, mais elles ne le sont pas au niveau central. Certaines fiches sont pratiquement vides, et ne permettent donc aucune forme de suivi ni en termes d'indicateurs d'activités ni en termes plus qualitatif. Les rapports des ETI sont quant à eux très détaillés et techniques, et difficiles à interpréter pour comprendre l'avancement des FSP. Le suivi est donc parcellaire, et il reste difficile de reconstituer pour chaque composante du projet l'avancement et les difficultés auxquels la mise en œuvre est confrontée. Cela implique également des limites dans le dialogue avec les partenaires. Les objectifs sont en général assez flous, ou implicites, et la logique d'intervention peu précise, principalement sous la forme d'un cadre « logique » non explicite quant aux choix réalisés pour activer le changement, ce qui empêche de bien suivre le déroulement des actions. De ce fait, les appuis ont tendance à se reproduire dans la durée, même s'ils ne font pas avancer la situation.

D'après les évaluations, les dispositifs de pilotage des projets FSP sont souvent complexes et inopérants en raison d'une absence d'intérêt des bénéficiaires, ou d'une perception du partenaire suivant laquelle la gestion du projet se fait entre les ETI et le SCAC. Les comités de pilotage ne tiennent généralement pas de dialogue technique. Ainsi plusieurs comités de pilotage n'ont pas fonctionné ou se sont bornés à donner leur aval à l'exécution financière des projets.⁵⁷ Bien entendu, ce constat ne peut être généralisé car dans les cas où l'ETI a entretenu un contact très étroit avec le ministre ou le DG, le pilotage a pu être réalisé de manière efficace, encore que largement informelle.

Le dialogue de politique peut permettre un pilotage efficace. Il a notamment joué ce rôle lorsque la France est intervenue sous forme d'appuis budgétaires avec d'autres partenaires (Ghana, Burkina, Cameroun, Mozambique). Au Burkina par exemple, les appuis budgétaires globaux ont conduit à un dialogue qualifié de solide.⁵⁸ Ces échanges ont toutefois perdu en intensité lorsque le groupe de partenaires constitué autour de l'appui budgétaire a été dissout au profit d'un groupe multi-bailleurs plus large, chargé du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de croissance, de lutte contre la pauvreté et de développement durable.

4.2.3 Coordination des appuis français, efficacité et efficience

La dispersion du dispositif français a réduit l'efficience des appuis. Le nombre d'intervenants, la diversité des titres budgétaires (voir section 3.2.1) rend la coordination complexe. Des efforts ont été entrepris, mais ils ont eu du mal à déboucher sur une véritable amélioration pérenne. Une observation de la répartition des appuis par pays (voir tableau A7.1 en Annexe 7), permet de constater une grande diversité d'instruments mis en œuvre suivant les pays (certains bénéficiant d'un mix de nombreux instruments pouvant s'avérer complexe à coordonner).

Pourtant, il apparaît une volonté d'assurer des synergies entre les instruments afin d'en maximiser l'efficience, par exemple d'utiliser l'AB pour renforcer les appuis aux systèmes de finances publiques. L'ABS finances publiques au Burkina Faso en est l'exemple le plus abouti. Cet effort reste néanmoins ponctuel (et fait plutôt figure d'exception) alors qu'il s'agit d'une approche systématique pour l'UE pour laquelle des progrès satisfaisants en matière de gestion macro-économique et de gestion des finances publiques sont des critères d'éligibilité à l'AB. Une conséquence de cette liaison étroite entre aide budgétaire et appuis à la gouvernance financière est qu'un cercle vertueux a été ainsi créé. D'après un de nos interlocuteurs burkinabès, ce lien a été perçu par les autorités burkinabès comme une sorte de contrat implicite : l'amélioration de la gouvernance financière a pour résultat une augmentation de l'aide budgétaire.

⁵⁷ Le MINEFI du Vietnam par exemple, s'est plaint de l'absence de transparence financière de l'opérateur (ADETEF dans ce cas).

⁵⁸ Évaluation de l'appui budgétaire au Burkina Faso (2009-2014) Rapport final - Volume 1 - Mai 2016 - Particip GmbH.

Comme nous l'avons vu, malgré la mise en œuvre des FSP, il a été difficile de construire une véritable approche projet, ce qui nuit à l'efficacité car la totalité des moyens prévus n'a pas pu être mise en œuvre. L'absence de tuilage entre ETI a aussi réduit l'efficacité des interventions ainsi que leur pérennité, une partie des avancées réalisées ayant disparu dans l'intervalle entre deux experts.

La coordination entre le soutien aux réformes des finances publiques et les C2D est également problématique. Au Cameroun, par exemple, le souci de sécuriser une chaîne de dépenses spécifique pour le C2D (5% des dépenses publiques primaires en 2008 et 2009⁵⁹) a conduit à mettre en place une chaîne de dépense parallèle, en contradiction avec les efforts faits par ailleurs pour renforcer la chaîne de dépenses nationale. Malgré le gain en termes d'efficacité immédiate et l'amélioration par rapport à la gestion par le SCAC pratiquée pour les projets, ce choix ne peut être considéré comme une contribution positive à la gouvernance financière camerounaise.

La France a aussi appuyé le programme PEFA (voir section 2), et cet appui a permis de s'assurer que ce cadre de référence soit applicable et appliqué aux pays francophones, fournissant par ce moyen les bases d'un dialogue global fécond avec les pays partenaires. Cependant, cet instrument d'évaluation et de pilotage est resté largement sous-utilisé par le dispositif français, ce qui en réduit l'efficacité.

4.2.4 La France a-t-elle joué un rôle de leader ?

Dans de nombreux pays, il existe une stratégie de réforme des finances publiques soutenue par un groupe de PTF participant à une instance de coordination et de dialogue. Ces instances ont permis de coordonner les PTF intervenant dans le domaine, et de mener le dialogue avec les autorités du pays partenaire (de manière par exemple à limiter le nombre de matrice de résultats et de déclencheurs). Cependant, le résultat de ces processus de coordination est souvent plutôt une juxtaposition d'interventions (avec le souci d'éviter les doublons) et une répartition des domaines d'intervention entre PTF, sans vraie création de synergies. Les entretiens montrent que sans cadre de coordination de ce type, la coordination avec les autres partenaires était en général minimale (en particulier avec la Banque mondiale), ce qui est le plus souvent imputé à un certain « autisme » de ces grands projets très focalisés sur leur propre logique et sur leurs objectifs. Dans le cas extrême du Liban, où il n'existe ni stratégie, ni cadre de coopération, la concurrence entre PTF domine, annihilant les effets potentiels de la coordination.

En revanche, dans le cas des AB, la coordination entre les partenaires, dont la France, a souvent été excellente. Le Burkina Faso en constitue un cas emblématique (il a été décrit plus haut en 3.3.3, de même que le cas du Cameroun). Même si le dialogue est un peu dilué du fait de l'élargissement des thèmes abordés, ce cadre permet une coordination très étroite entre les différents PTF pouvant ainsi déboucher sur un alignement des déclencheurs de l'AB. Cette coordination entre PTF permet *in fine* au pays bénéficiaire de concentrer ses efforts sur des actions bien précises, et non de se disperser en fonction des attentes des conditions propres à chaque bailleur (parfois peu complémentaires).

Un autre problème apparaît, cette fois-ci au niveau de la coordination avec les institutions de Bretton Woods. Si la plupart des ETI jugent que les stratégies impulsées par ces organisations internationales sont très éloignées de la réalité (« stratégies stratosphériques »), les problèmes

⁵⁹ MAEE, AFD, Evaluation ex post conjointe « Les outils de la coopération française avec le Cameroun », rapport final, p.83

de coordination semblent surtout résulter de la complexité des choix à réaliser en termes de modèle et de priorités. Par exemple, certaines organisations internationales promeuvent la centralisation des informations par réseaux électroniques ou la télédéclaration dans des pays où de multiples délestages électriques ainsi que l'accès à internet posent problème, et où les lois ne reconnaissent pas encore une valeur probante à des documents électroniques. Au Liban, des approches différentes du contrôle interne et de l'audit ont été proposées en même temps. Ces recommandations contradictoires ou inappropriées au contexte d'intervention rendent ainsi peu utiles les appuis octroyés.

Cette défiance des hommes de terrain par rapport aux grandes stratégies s'applique tout autant aux stratégies françaises. Il arrive ainsi parfois que les positions « de la France » soient peu partagées par les experts français. Ainsi, le FMI et la France sont crédités (notamment par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, CABRI) d'une forte impulsion donnée aux budgets programmes, notamment via l'UEMOA et la CEMAC. Pourtant, pratiquement tous les experts rencontrés, ETI comme responsables dans les structures centrales, jugent très prématuré ce pas en avant et critiquent sa mise en œuvre dans le contexte des pays à faible revenu où les fonctionnements de base ne sont pas pleinement assurés. D'ailleurs, dans sa publication « *Public financial management and its emerging architecture* » (2013) le FMI est beaucoup plus prudent et présente les prérequis à la mise en œuvre des budgets programmes.

En ce qui concerne la coordination « en aval », l'entretien avec l'ETI détaché auprès du secrétariat du PEFA tend à démontrer une action structurante de la France dans les initiatives globales comme le PEFA. L'appui français au PEFA a en effet permis la prise en compte des spécificités des finances publiques d'inspiration française dans un instrument d'inspiration largement anglo-saxon. Les évaluations disponibles du programme PEFA, de sa mise en œuvre et de son impact global indiquent des effets structurants sur l'amélioration :

- du dialogue avec les pays,
- du dialogue entre les partenaires techniques et financiers dans les pays,
- de la compréhension des enjeux et de l'impact potentiel des réformes pour les pays.

4.3 Une efficacité difficile à mettre en lumière, mais plus visible lorsque les appuis français sont en synergie avec ceux des autres PTF.

L'analyse d'efficacité et d'efficience se réfère à la logique d'intervention qui avait été reconstituée dans le cadre de cette étude (et qui figure en Annexe 12). Elle porte dans un premier temps sur les effets en termes de produits directs ou dérivés (ces produits sont pour l'essentiel ceux qui font l'objet des évaluations PEFA). Dans un second temps, nous analysons les effets en termes de résultats ou d'impact (tels que la pression fiscale par exemple).

Il faut toutefois souligner que l'influence française ne se limite pas aux appuis français identifiés comme tels. Elle passe aussi par tous les experts (FMI, GIZ, etc.) influencés par l'approche française. Ainsi, le rapport CABRI 2013⁶⁰ note-t-il que dans les pays francophones d'Afrique, les Budgets Programmes axés sur les Performances (BPP) sont relativement uniformes, du fait des directives de l'UEMOA et de la CEMAC et ajoute : « *ceci reflète en partie l'influence des conseillers francophones extérieurs qui sont particulièrement au fait des réformes adoptées en France depuis 2001. En outre, la formation externe des fonctionnaires africains (et maghrébins) francophones a eu lieu presque exclusivement en France* » (p.27).

⁶⁰ Cabri (Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire) (2013). Les budgets programmes axés sur les performances en Afrique, Un rapport d'état d'avancement 2013. La France ne fait pas partie de CABRI, alors que plusieurs pays africains francophones ont rejoint cette initiative largement impulsée par la coopération allemande.

4.3.1 L'efficacité des appuis français est difficile à isoler et il est probablement limité

L'efficacité sera évaluée par type d'instrument, en commençant par les ETI et les projets. L'efficacité de l'AB sera évaluée ensuite, pour terminer par un point spécial sur le débat récurrent entre assistance technique résidente et assistance technique perlée.

Efficacité et efficacité des ETI et des projets FSP

Lors des entretiens, peu d'ETI ont mentionné spontanément des avancées en termes de résultats ou d'impacts. Les réalisations⁶¹ des ETI sont plutôt présentées en termes d'intrants ou de produits directs (formations, séminaires, contribution à des définitions de procédures, rédaction de codes, mise au point de textes réglementaires, etc.). Les rapports des jumelages vont dans le même sens, faisant état des intrants et des produits directs mais aussi des premiers changements en termes de pratique (produits induits, tels qu'une amélioration du contrôle externe ou interne, une amélioration du réalisme de la budgétisation, etc.). L'assistance technique, intégrée dans les administrations ou sous forme de collaboration entre pairs, se situe au centre des aspects techniques et de la réforme de l'administration : elle répond à la question de l'amélioration des pratiques ou de l'adoption de nouvelles pratiques pour obtenir de meilleurs résultats.

Pour les projets FSP, le tableau 6 présente une synthèse indicative des rapports d'évaluation disponibles.⁶² Sur les 11 évaluations, moins de la moitié peut être considérée comme relativement satisfaisante en termes d'efficacité – et encore moins en termes de durabilité. Ceci reste cependant discutable, car les indicateurs des cadres logiques des documents FSP ne sont pas toujours pertinents par rapport aux objectifs, résultats et produits à mesurer (lorsque ces derniers peuvent l'être). Les évaluations des FSP ne présentent pas de résultats à l'aide d'indicateurs de type PEFA. Néanmoins, il est intéressant de noter que ces évaluations citent fréquemment des progrès en matière de renforcement des capacités.

Plusieurs rapports d'évaluation ainsi que les entretiens avec certains ETI indiquent des ambitions trop grandes en termes de résultats : de ce fait, les résultats sont souvent inférieurs à ceux escomptés dans les documents de projets FSP. Le niveau des résultats visés est souvent élevé voire trop ambitieux compte tenu du temps et des moyens. Les montants des projets FSP apparaissent alors réduits au regard de ces objectifs (longue durée de mise en œuvre, nombreuses activités de réforme à mener en plus de celles financées par la France). Ceci souligne le constat déjà mentionné d'une certaine déconnexion entre la réalité du fonctionnement des administrations perçue par les ETI et les réformes souhaitées par la France et les autres bailleurs.

Ce constat n'est pas nouveau en son genre et se retrouve dans l'ensemble des pays et pour l'ensemble des bailleurs impliqués dans la gouvernance financière. Il renvoie en partie au fait que les réformes de finances publiques sont toujours des opérations de longue haleine (souvent plus de 15 ans⁶³), y compris dans les pays de l'OCDE (à titre d'illustration, la LOLF en France votée en 2001 n'a été mise en œuvre qu'en 2006, sans que le résultat puisse encore être considéré comme parfaitement abouti ; le prélèvement à la source en France après avoir été appliqué de 1939 à 1948 a été discuté pendant 70 ans) et passent par des changements profonds d'attitudes. Or, les modes d'intervention des bailleurs se fondent sur des cycles courts et une

⁶¹ Les réalisations correspondent aux produits directs dans la logique d'intervention reconstituée, Annexe 12, figure A12.1.

⁶² Pour donner une vision plus qualitative, l'Annexe 8 présente un tableau (A8.1) qui reprend des citations extraites des rapports d'évaluation disponibles.

⁶³ Public Financial Management Reform Literature Review, Joint Evaluation, Carole and Nico Pretorius, Sida, 2009

obligation de résultats pour chaque cycle. Un fossé existe donc entre les réalisations et les produits induits.

Tableau 6. Évaluation indicative des projets FSP en termes d'efficacité et de viabilité

Pays/FSP	Période	Efficacité	Viabilité
Burkina Faso -PAREF	2001-2006	D	D
Cameroun/TER	2004-2009	B	-
Burundi/PARAFE	2003-2008	B	C
Laos/ Appui ministère des finances	2005-2008	C	-
Sénégal/PAFIES	2001-2005	D	C
Sénégal/PAFIES II (approuvé 2007)	2009-2013	A	A
Comores/PARAF	2011-2014	C	D
Benin/PARAF	2002-2007	D	D
Guinée Conakry/PAAFIEG	2003-2008	D	B
Vietnam/ Appui à la gouvernance économique	2003-2008	C/D	D
Niger/ Appui gouvernance financière	2011-2013	D	D

Source : Adelante sur la base des évaluations transmises par le MEAE. Les notes sont sur une échelle A-D, elles n'ont évidemment qu'un caractère indicatif.

Le renforcement des capacités a toujours été une préoccupation de la coopération française, sans toutefois être mis en œuvre de manière très efficace. Nous avons noté que certains ETI ont eu un effet positif en termes de « formation sur le tas » (learning by doing) de leurs jeunes collègues, et qu'ils ont souvent envoyé des cadres en formation dans les écoles françaises. Toutefois, à ce dernier niveau, l'efficacité a été limitée du fait du manque de suivi systématique des personnes formées dans les écoles et dans les organismes de formation – une situation qui a commencé à changer avec la mise en place de registre d'alumni dans certaines ambassades.

Les appuis destinés à lutter contre la corruption (appui à la Cour des Comptes, FSP mobilisateur n°2010-12) sont loin d'avoir produit les résultats escomptés. Ceci résulte en partie du fait que la France n'a pas réagi officiellement aux affaires de corruption avérées, que les actions entreprises misaient sur les organismes anti-corruption alors que le véritable problème semble se situer du côté de la justice, et, enfin, que les appuis aux organisations de la société civile sont restés ponctuels. C'est du moins ce que l'on peut inférer de l'affaire Guiro (ex-DG des Douanes) au Burkina Faso, reprise plus précisément dans le rapport pays Burkina Faso.

Au Cameroun, d'après la mission de terrain, les appuis français ont connu des résultats positifs en ce qui concerne le Trésor, avec :

- La création de l'ACCT⁶⁴ (début effectif en 2007),
- La mise en place effective d'un Compte Unique du Trésor (CUT) même s'il reste à inclure les collectivités territoriales et les entreprises publiques,
- Un règlement des factures plus rapide.

Avant 2007 et la mise en place du CUT, il n'y avait pas de vision holistique de la trésorerie et la répartition des ressources était moins efficace. Le CUT a également mis fin aux avances statutaires de la Banque centrale (BEAC). Toutefois, l'efficacité des appuis français peut à l'inverse être contestée si l'on considère les tensions de trésorerie actuelles et l'accumulation des arriérés de paiement de plus d'1 milliard de FCFA.

⁶⁴ L'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) assure la gestion et la tenue du CUT et régule la trésorerie en rationalisant les mouvements de fonds. Elle est placée sous l'autorité de l'Agent Comptable Central du Trésor.

Efficacité et efficence de l'AB

Au Burkina Faso, la succession d'aides budgétaires (pluriannuelles) et l'ABS Finances publiques a accéléré la réforme des finances publiques. D'après l'évaluation de l'ABS-SRFP (ADE 2014), « *Le dialogue de politique entre les PTF et le gouvernement a été un facteur majeur d'efficacité des aides à la SRFP, y compris de l'ABS-SRFP* ». Toutefois, cette efficacité du dialogue dépend probablement du contexte, car la liaison étroite entre aide budgétaire et appuis à la gouvernance financière a été perçue par les autorités burkinabè comme une sorte de contrat implicite (voir plus haut) : l'amélioration de la gouvernance financière a pour résultat une augmentation de l'aide budgétaire⁶⁵. C'est pratiquement ce qui s'est passé jusqu'en 2014. Beaucoup d'observateurs font le lien entre un certain relâchement dans la gestion des finances publiques au Burkina et la réduction des montants d'AB.

Au Burkina Faso, l'efficacité de l'AB en termes d'accélération des réformes de finances publiques semble donc essentiellement liée au dialogue et à l'incitation créée par des montants décaissés importants et croissants. L'utilisation de déclencheurs dans le domaine des finances publiques est plus controversée (comme l'efficacité de la conditionnalité en général) en raison de l'opinion largement répandue chez les partenaires suivant laquelle « les PTF décaissent toujours », et ce même si les déclencheurs ne sont pas vraiment atteints. Les évaluateurs attribuent une partie de cette efficacité au caractère pluriannuel de l'AB qui avait été mis en œuvre. Il semble que le Trésor ne soit plus favorable à cette pluri-annualité du fait de l'incertitude, concernant la mise en place de la disponibilité des crédits de paiements (qui sont validés annuellement). Ce problème a frappé l'aide française gérée par le MEAE à plusieurs reprises, mais jamais l'AFD. Ceci pourrait avoir un effet défavorable sur la crédibilité des autorités françaises et sur l'efficacité de l'AB. Faute d'AB pluriannuelle, une série d'appuis budgétaires successifs pourrait procurer cette incitation. Il se peut que la perspective de reconduction de l'AB soit suffisamment attrayante pour inciter les états bénéficiaires à respecter les conditions. Encore faut-il que les modalités proposées soient attrayantes (notamment en termes de taux d'intérêt), ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé pour les pays à revenu intermédiaire.

Efficacité et efficence des jumelages

La mission de terrain Liban a mis en évidence l'efficacité d'une approche de jumelage procédant de manière presque informelle dans un contexte particulièrement difficile (pas de gouvernement, pas de budget, etc.). « L'approche des jumelages et de l'expertise française a été celle des petits pas » : l'intérêt d'adopter l'approche « small wins »⁶⁶ est résumée par l'appréciation faite dans l'unique rapport ROM (2016) : « *Le jumelage est mis en œuvre au sein du MdF [Ministère des Finances] selon un système particulièrement adapté, consistant à travailler avec des modes d'organisation ne nécessitant pas d'accord du parlement via une loi qui ne peut être obtenue dans le contexte actuel d'absence de possibilité de réunion du parlement en séance plénière pour voter ces lois. Ainsi, ce sont souvent des groupes de travail non formels qui ont été mis en place pour avancer sur plusieurs activités, permettant ainsi l'introduction de réformes sans nécessiter la publication de textes législatifs ou réglementaires* ». Toutefois, les « petits pas » techniques et méthodologiques réalisés au Liban sont certainement des progrès, notamment à la Direction de la TVA, mais leur portée reste limitée en l'absence d'un changement réel de gouvernance.

Une autre réussite selon tous les interlocuteurs rencontrés concerne la mise en place de l'Institut des Finances au Liban. Son rôle comme initiateur de « petits pas » (études, documents), créateur

⁶⁵ En dehors des montants de l'AB, le desserrement de la conditionnalité peut être perçu aussi comme une marque de confiance résultant d'une amélioration de la gouvernance financière.

⁶⁶ Weick, Karl, « Small Wins : Redefining the Scales of Social Problems », *American Psychologist*, vol 39, N01, 40-49.

de rencontres entre les experts et les administrateurs favorisant la convergence d'idées (conférences), en plus de ses activités de formation ont été cités et reconnus pour leur qualité.

L'efficacité relative de l'assistance technique résidente et de l'assistance technique perlée

Cette question ne peut être tranchée une fois pour toutes et dans tous les cas, puisque chaque modalité a ses avantages et ses inconvénients. C'est pourquoi il importe que la question soit posée au moment de la conception de chaque appui, afin de s'assurer que la modalité choisie soit le bon dispositif d'assistance technique pour accompagner le changement dans un pays donné, à un moment donné.⁶⁷

L'assistance technique résidente était le mode d'intervention le plus spécifique de la France. Il a été beaucoup critiqué, notamment par les autres partenaires techniques et financiers. Pourtant, ceux-ci ont toujours apprécié la connaissance intime des systèmes de finances publiques et de la conjoncture que cela permettait. Les critiques n'empêchaient pas les autres PTF d'apprécier le dispositif des ETI français et de se tourner vers lui, notamment pour bénéficier d'informations fiables.

Paradoxalement, alors que la France délaissait progressivement cette modalité d'appui, les autres partenaires (UE, FMI, GIZ, DFID via l'ODI, etc.) ont peu à peu rempli les vides laissés par la France – avec des modalités il est vrai un peu différentes, plus intégrées des projets et plus autonomes par rapport à l'administration locale. Par ailleurs, ces partenaires font souvent appel à du personnel français, notamment des fonctionnaires du ministère des finances.

Il existe un débat récurrent⁶⁸ concernant les avantages respectifs de l'expertise « embarquée » de long terme et de l'expertise perlée. La seconde modalité est notamment défendue par les ETI qui n'ont pratiquement rien pu faire pendant leur séjour du fait de responsables peu motivés, même si l'avantage dans cette circonstance de l'assistance perlée n'est pas évident

Les avantages mis en avant par les partisans de l'expertise de long terme (LT) sont la proximité avec les responsables et les décideurs, le temps nécessaire pour bien percevoir les enjeux et la façon dont fonctionne l'administration d'accueil (façon qui n'a le plus souvent que peu à voir avec les procédures écrites (quand il y en a) et avec la distribution des tâches qui figure dans les cadres organiques), les rapports de force, etc. Les ETI qui défendent cette modalité d'assistance technique relèvent que dans les pays où la capacité est très faible, une AT de LT est pratiquement la seule intervention qui ait des chances de fonctionner (modestement). Il faut noter que les ETI de LT sont également appréciés car ils participent activement à l'identification des besoins et à la gestion des autres appuis (notamment des appuis à court terme), ce qui est difficile autrement du fait de la complexité des procédures des PTF. L'AT « métier » auprès des directions semble présenter le meilleur coût-bénéfice car il répond à un besoin technique, qu'il est très opérationnel et qu'il peut toucher davantage d'individus que l'AT conseiller de cabinet.

Face à cela, les partisans de l'AT perlée font valoir le coût de l'AT permanente et le fait que dans certains cas (peu de capacités ou peu de volonté), il s'agit d'un gaspillage de ressources. Ils rappellent que l'expertise perlée est susceptible d'être plus efficace pour résoudre un problème pointu tout en testant la volonté de l'administration de s'approprier les réformes. Ce dernier point suppose toutefois une organisation adéquate de l'AT perlée. Elle fonctionne mal si les

⁶⁷ La réflexion à ce sujet pourra notamment s'appuyer sur une capitalisation en cours à l'AFD concernant la réforme du service en charge de la paie des enseignants en RDC, qui permettra de tirer les enseignements de cet accompagnement au changement.

⁶⁸ Cf. notamment le rapport Lecallo/Evin de 2015 (<https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/05-notes-techniques.pdf>)

missions ne sont pas déclenchées par les bénéficiaires eux-mêmes en fonction de leurs besoins. En fait, ces deux formes d'AT peuvent être complémentaires. Dans tous les cas, le diagnostic des besoins, des capacités et du jeu d'acteurs sont importantes pour décider dans chaque cas des meilleures modalités de suivi et de mobilisation.

Malgré les difficultés rencontrées par le Pôle de Dakar, notamment en termes de mobilisation de l'expertise du fait d'un ratio pays/conseiller élevé, il est remarquable que les bénéficiaires aient des avis très positifs sur les prestations fournies (notamment au Burkina Faso et au Cameroun).

En revanche, les responsables locaux soulignent le caractère intrusif et aujourd'hui politiquement inacceptable de l'AT « traditionnelle » à laquelle ils préfèrent une AT en soutien aux services opérationnels, et conservant une certaine distance par rapport aux décideurs.

Efficacité et efficacité en termes d'amélioration des indicateurs PEFA

L'idée, dans ce qui suit, est de faire un lien entre l'évolution des indicateurs PEFA et les appuis français, de manière qualitative dans un premier temps, et quantitative dans un second. Ceci permet en effet de donner une certaine objectivité à l'analyse. Il ne faut toutefois pas surestimer les conclusions que l'on pourrait tirer de cette approche : les méthodologies internationales comme le PEFA sont fondées sur des indicateurs qui ne changent que faiblement dans le temps en raison notamment du niveau très synthétique de ces indicateurs (ce qui empêche de mettre en lumière des progrès lorsque l'on ne considère que des périodes assez courtes). Par ailleurs, ces indicateurs ne tiennent pas compte des capacités des pays enquêtés ni de l'économie politique.

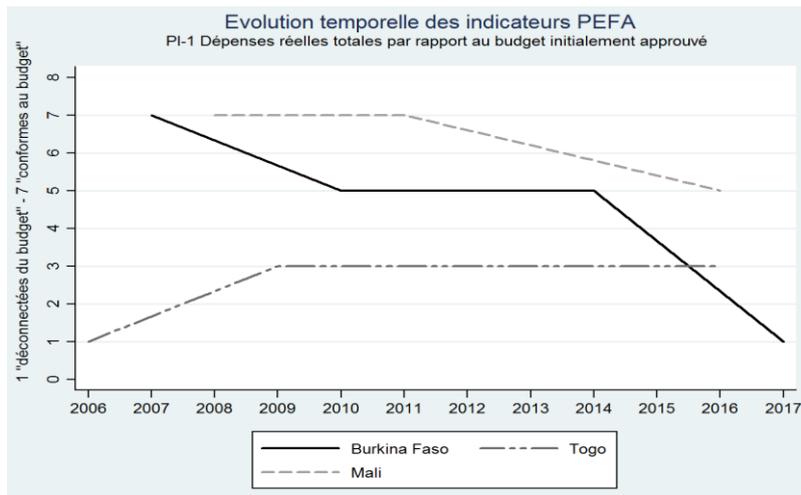
Si nous considérons sous cet angle le pays qui a concentré le plus d'appuis français (et d'autres PTF), le Burkina Faso, les évaluations PEFA (au nombre de quatre sur la période) montrent une évolution lente de la qualité de la gestion des finances publiques, suivie d'une légère dégradation lors de la dernière évaluation, en 2017 (figure 19).⁶⁹ Cette dégradation est sans doute imputable aux bouleversements qu'a connu le pays (un soulèvement populaire, une tentative de coup d'État, des grèves) mais aussi à la baisse de l'AB qui a remis en cause la séquence hausse de l'AB-amélioration des dispositifs de finances publiques. Enfin, le changement de méthodologie PEFA en 2016 a probablement accru la sévérité des jugements.⁷⁰

Cependant, si l'on compare sous cet angle le Burkina avec d'autres pays de l'UEMOA (pour lesquels au moins trois analyses PEFA sont disponibles) comme le Mali ou encore le Togo (un 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 en ce qui concerne le critère de « discipline budgétaire » (figure 19). 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 plutôt une dégradation de cet indicateur sur la période d'étude.

⁶⁹ Dans tous les graphiques, le score PEFA ont été convertis en chiffres. Les scores de 1 à 4 sont les scores des sous-indicateurs PEFA (les notes vont de D à A). Les indicateurs plus agrégés eux, vont de 1 à 7 (correspondant à D, D+, C, C+, B, B+, A).

⁷⁰ L'évaluation 2017 est faite sous double méthode, mais seulement de manière qualitative. Les variations d'appréciation des indicateurs sont souvent attribuées à des changements dans la perception des équipes qui ont réalisé les PEFA, ce qui rend complexe une analyse homogène sur la période.

Figure 19. Indicateur PEFA PI-1, comparaison Burkina, Togo, Mali



Source : calculs des auteurs à partir des évaluations PEFA.

En revanche, si nous considérons maintenant un indicateur d'impact, le jugement serait bien plus favorable au Burkina Faso : la pression fiscale y a progressé tout au long de la période d'évaluation, et pas seulement du fait de l'accroissement de l'activité minière. Entre 2006 et 2016, les recettes courantes hors recettes minières ont augmenté de 391 milliards à 1089 milliards de FCFA, alors que les recettes minières (tous postes confondus) passaient de 0 à 141 milliards FCFA.

Au Cameroun, un pays beaucoup moins aidé par la France, les améliorations au niveau des évaluations PEFA (il n'y en a que deux sur la période) sont à peine perceptibles.

Comparaison statique des indicateurs PEFA en fonction de l'importance des appuis accordés par les PTF et la France en particulier

Pour préciser ces constats une analyse quantitative plus systématique a été menée. Cette analyse pose de nombreux problèmes, en dehors même de la qualité des données évoquée en section 3 (encadré 2). Le premier problème est que ces appuis sont constitués d'un ensemble disparate (retracé par le tableau A7.1 en Annexe 7), et que la simple somme de la valeur financière des différents apports est loin de synthétiser toute l'information souhaitable. Le second problème concerne le faible montant des apports français par rapport au PIB des pays receveurs. De ce fait, les impacts risquent d'être difficiles à déceler. Le troisième problème est que les indicateurs PEFA tirés des évaluations sont peu nombreux (il n'y a souvent qu'une ou deux évaluations sur la période 2006-2016) et donc insuffisant pour mener une analyse en panel. Ceci contraint l'analyse à se concentrer uniquement sur les différences entre pays ou entre groupe de pays.

Dans ce qui suit, la méthode utilisée consiste à comparer les évolutions moyennes des indicateurs PEFA les plus significatifs de la gestion des finances publiques pour quatre groupes de pays d'Afrique Sub-Saharienne (en grande partie constitués de pays pauvres prioritaires)⁷¹ :

- Bénéficiaires faibles : Les pays qui, parmi les receveurs d'appuis français à la gouvernance financière sont ceux qui reçoivent le moins d'aide à la gouvernance financière de la part de la France (Bénéficiaires faibles)

⁷¹ La composition de ces différents groupes est fournie en Annexe 10.

- Bénéficiaires importants : Les pays qui parmi les pays receveurs d'aide à la gouvernance financière française reçoivent le plus d'APD à la gouvernance financière de la part de la France (Bénéficiaires importants)
- Bénéficiaires faibles (avec « tous bailleurs confondus » dans l'intitulé du graphique) : Les pays qui parmi les pays receveurs d'aide à la gouvernance financière reçoivent le moins d'aide à la gouvernance financière tous PTF confondus (Bénéficiaires faibles (avec « tous bailleurs confondus » dans l'intitulé du graphique))
- Bénéficiaires importants (avec « tous bailleurs confondus » dans l'intitulé du graphique) : Les pays qui parmi les pays receveurs d'aide à la gouvernance financière reçoivent le plus d'aide à la gouvernance financière tous PTF confondus (Bénéficiaires importants (avec « tous bailleurs confondus » dans l'intitulé du graphique))

L'analyse menée a ainsi pour but d'offrir une simple photographie (approche statique) des performances de gouvernance financière en fonction des différents niveaux d'appuis reçus à ce secteur (approximé par la classification ci-dessus). Le tableau A9.1 en Annexe 9 présente un premier groupe de graphiques (les indicateurs sont principalement des indicateurs de mobilisation des recettes domestiques) mettant en perspective l'évolution moyenne d'indicateurs PEFA propres à la mobilisation des recettes fiscales avec celle des flux d'APD à la gouvernance financière (française ou tous bailleurs confondus) sur la période 2006-2016.⁷²

Ces graphiques suggèrent dans l'ensemble que les pays recevant davantage d'appuis de l'ensemble des PTF à la gouvernance financière ont un meilleur fonctionnement de leur système fiscal (en termes de prédictibilité des recettes (PI-3), de suivi des contribuables (PI-14), et de transparence du système (PI-13)). En revanche, les appuis français semblent insuffisants pour faire une véritable différence lorsqu'ils sont considérés isolément. Néanmoins, une certaine amélioration est observée sur la fin de la période d'étude pour les pays recevant davantage d'appuis à la gouvernance financière, que ces derniers émanent de la France ou de l'ensemble des bailleurs. Le tableau A9.2, également en Annexe 9, aboutit à une conclusion similaire dans le domaine du contrôle interne et externe (PI-21) et des mesures correctives prises par le gouvernement (PI-28).

L'évolution de ces divers indicateurs sur la période 2006-2016 ne permet cependant pas d'établir une relation causale entre les appuis effectués et l'amélioration (ou la dégradation) des autres indicateurs de gestion des finances publiques. Il est en effet important de garder à l'esprit que ces corrélations peuvent aussi bien suggérer une certaine efficacité des appuis français (et totaux) qu'un simple effet de conditionnalité⁷³, ou même être expliquées par d'autres facteurs complètement déconnectés des appuis à la gouvernance financière.

4.3.2 Est-il possible de faire un lien entre les résultats, les impacts et les interventions françaises ?

Les impacts recherchés par la France ressortent clairement des documents stratégiques et programmatiques :

⁷² La période de données disponibles dépasse légèrement celle de l'étude, ce qui pose d'ailleurs problème puisque les évaluations PEFA de 2017 ont été effectuées avec la nouvelle méthodologie, qui n'est pas tout à fait comparable à celle employée les années antérieures. Il en résulte souvent une inversion de tendance qui jette un doute sur les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse. Afin d'avoir une vision non-biaisée par ce changement de méthodologie au sein des évaluations PEFA, la période d'analyse est volontairement cantonnée à 2006-2016.

⁷³ Où les pays les plus performants reçoivent davantage d'appuis sachant que l'aide octroyée conduira à de meilleurs résultats que pour les pays possédant une faible gouvernance.

- La stabilisation macro-économique dans le long terme, découlant de plus de ressources fiscales, d'une meilleure gestion des politiques sectorielles et des ressources, et de statistiques de meilleure qualité ;
- L'augmentation des ressources de l'État : principalement fiscales, mais aussi non fiscales grâce à une meilleure gestion des finances publiques dans tous les secteurs (la gouvernance financière n'est pas l'apanage que du ministère des finances et du Trésor) ;
- L'augmentation de la transparence et la réduction de la corruption et de son impact financier (voire économique).

Le problème de l'évaluation à ce niveau est que la relation entre les produits directs et indirects d'une part et les résultats et impacts d'autre part, est loin d'être stable ou automatique. Ainsi, par exemple, la mise en place d'une Cour des Comptes ne réduit-elle pas automatiquement la corruption, pas plus que l'élaboration d'un code des impôts n'améliorent automatiquement les recettes fiscales.

Par conséquent, l'efficacité des appuis en termes de produits directs ou indirects, même avérée, peut finalement n'avoir qu'un impact réduit sur les fonctionnements réels du système de finances publiques. Par exemple, au Burkina Faso, l'évaluation Particip (2016) réalisée pour DEVCO⁷⁴, note parmi les effets induits de l'AB dans le domaine de la gouvernance financière au sens large : « Une contribution cruciale de l'AB au niveau macroéconomique, mais une prise en compte tardive de changements dans le contexte (patronage et affairisme dans la priorisation/exécution des investissements) ». Cette remarque met l'accent sur un point important : il ne semble pas que la conception des interventions prenne systématiquement en compte l'économie politique de la gouvernance financière de manière à déterminer quelles sont les marges de progression réelles et où elles se situent – ce qui est bien différent d'identifier simplement des « besoins » à partir de déficiences repérées grâce à des évaluations standardisées.

Comparaison dynamique des indicateurs PEFA en fonction de l'importance des appuis accordés par les PTF et la France en particulier

Pour approfondir l'analyse de l'efficacité en termes de produits induits et de résultats et impacts, il est néanmoins souhaitable de mener une analyse économétrique en panel recherchant un lien entre les appuis français et les impacts. La méthodologie mobilisée pour conduire cette analyse et les limites qu'elle rencontre sont résumées dans l'encadré 3 ci-dessous et expliquée plus en profondeur dans l'Annexe 10.

Les résultats d'estimation du modèle (1) (voir encadré 3) ont permis d'identifier certaines corrélations (malheureusement marginales et peu robustes) entre l'amélioration de la gouvernance financière et les flux d'APD octroyés à ce secteur par l'ensemble des PTF. Ces résultats laissent penser que les flux d'APD (tous bailleurs confondus) contribuent, de manière fragile et marginale, à une certaine amélioration de la gouvernance financière⁷⁵.

Des effets positifs de l'aide sont en effet constatés pour différents indicateurs CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) mesurant la qualité de gestion des finances publiques (CPIA D indicateur agrégé) et plus particulièrement le contrôle de la corruption, la transparence et la

⁷⁴ Particip (2016), Evaluation de l'Appui Budgétaire au Burkina Faso (2009-2014) Séminaires de discussion et de dissémination – Compte-rendu Mai 2016.

⁷⁵ La relation entre APD et produits induits ne pouvant être analysée compte tenu du nombre trop restreint d'évaluations PEFA par pays.

redevabilité du secteur public. Enfin une corrélation positive est également observée entre aide à la gouvernance financière et taxes indirectes lorsque la période d'étude est étendue à 1999-2016. Toutefois le caractère significatif de cette relation disparaît une fois l'analyse restreinte à la période d'évaluation (2005-2016). À noter que ces corrélations n'apparaissent que lorsque l'aide est considérée sous le prisme des engagements et non des décaissements, menaçant ainsi le caractère robuste de ces relations.

L'estimation du modèle (2) (cf. encadré 3) met en lumière une certaine hétérogénéité des effets de l'APD (tous bailleurs confondus) en fonction de la participation de la France à cet effort global. Les résultats des estimations suggèrent que lorsque la part de la France dans l'aide à la gouvernance financière totale reçue s'accroît (à volumes d'APD totale donnés), une hausse des montants déboursés par l'ensemble des PTF est associée à une amélioration de la fiscalité et notamment du ratio taxes directes sur PIB. Ce résultat, également observé lorsque les déboursements d'aide sont considérés en lieu et place des engagements, mettent ainsi en évidence (le lien de cause à effet étant toujours à considérer avec précaution) un potentiel effet positif de la coordination française avec les autres PTF. Une position française affirmée dans les pays bénéficiaires, combinée à un accroissement des appuis octroyés par l'ensemble des PTF serait potentiellement associée à de meilleures performances en termes de gouvernance financière. Les tableaux A10.2 et A10.4 en Annexe 10 exposent également cet effet positif de l'APD totale et conditionnel à une position renforcée de la France sur des indicateurs mesurant la qualité des administrations publiques, prêchant ainsi en faveur d'une coordination accrue de la France avec les autres PTF dans le domaine de la gouvernance financière.

Cependant, ces résultats doivent être interprétés avec une grande prudence compte tenu des limites de l'analyse économétrique exposées dans l'encadré 3 et en Annexe 10. Ces estimations viennent en effet compléter l'analyse qualitative de l'efficacité et permettent de fournir une idée des mécanismes par lesquels les appuis français ont été plus ou moins efficaces sur la période d'étude. Des recommandations politiques fondées uniquement sur ces résultats seraient malvenues.

Afin de compléter cette approche économétrique qui ne permet pas vraiment d'apprécier de réels effets des appuis français à la gouvernance financière, nous avons adopté une approche consistant à rechercher si ces appuis pouvaient avoir un effet sur la relation entre produits induits (tels que décrits par les indicateurs PEFA) et résultats ou impacts (CPIA, taux de pression fiscale) pour chacun des sous-groupes déjà présentés plus haut (forts, faibles receveurs d'APD dans le secteur de la gouvernance financière, française ou tous bailleurs confondus).

Comme pour l'analyse graphique des évolutions de score PEFA ci-dessus, les figures présentées dans le tableau A9.3 en Annexe 9 se concentrent sur les pays d'Afrique sub-saharienne (dont une grande partie appartient aux pays pauvres prioritaires de la France). Pour chaque pays, nous utilisons la moyenne des performances durant la période 2006-2016. Ces graphiques suggèrent que la corrélation entre le CPIA et l'indicateur PI-1 (prévision des dépenses publiques vs dépenses publiques réelles) est plus importante pour ceux qui reçoivent plus d'APD (en totalité sur la période d'étude), ce qui peut s'interpréter comme une meilleure transmission des politiques/réformes institutionnelles vers les résultats en matière de gestion des finances publiques (GFP). En revanche nous observons l'inverse pour ce qui est de la relation entre l'indicateur PEFA de mobilisation des recettes fiscales et les impôts effectivement collectés (cf. Tableau A9.3 en Annexe 9).

Encadré 3 : Estimations économétrique de l'efficacité de l'aide à la gouvernance financière : Objectifs et limites.

La modélisation économétrique permet de dépasser les limites des analyses graphiques qui ne fournissent qu'une image figée d'une relation non-conditionnelle entre deux variables. L'APD sectorielle et la qualité de la gouvernance financière des pays bénéficiaires sont théoriquement liées, néanmoins une multitude d'autres facteurs peuvent affecter leur évolution. Il est alors nécessaire d'apprécier leur relation nette de l'effet de ces potentiels autres facteurs, à l'aide d'un modèle économétrique. De plus, l'estimation de la relation entre APD à la gouvernance financière et qualité de la gouvernance financière sur la période 2006-2016 et pour l'ensemble des pays bénéficiaires conduit à observer la corrélation moyenne entre accroissement de l'aide reçu et amélioration de la gouvernance financière au sein des pays receveurs.

Cependant l'application d'un modèle économétrique visant à évaluer l'efficacité de l'APD française à la gouvernance financière se heurte à plusieurs problèmes :

- (1) **Le faible poids des appuis français :** compte tenu de la faiblesse des montants déboursés (relativement à la taille des économies bénéficiaires, il est plus raisonnable d'observer dans un premier temps la corrélation entre gouvernance financière et APD sectorielle tous bailleurs confondus.
- (2) **Un biais de simultanéité :** Le fait que la relation entre APD et gouvernance financière puisse être bidirectionnelle (meilleure gouvernance financière car plus d'APD, ou plus d'APD car meilleure gouvernance financière) est pris en compte à l'aide d'un changement de spécification du modèle. L'effet des déboursements APD passés sur les performances contemporaines en matière de gouvernance financière est alors estimé.
- (3) **Une fiabilité des données SNPC/DAC questionnable :** (voir encadré section 2) pouvant conduire à des estimations biaisées.

Le premier modèle vise simplement à apprécier la corrélation entre APD sectorielle totale et les performances de gouvernance financière, nette des effets d'autres facteurs macroéconomiques ($X_{i,t}$):

$$GOVFI_{i,t} = \alpha + \sigma_i + \delta_t + \beta AIDE\ TOT_{i,t-1} + \gamma X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

Le second modèle vise quant à lui à évaluer si cette corrélation se renforce lorsque la part de la France au sein des PTF se renforce (c.-à-d. lorsqu'elle contribue davantage à l'effort collectif).

$$GOVFI_{i,t} = \alpha + \sigma_i + \delta_t + \beta AIDE\ TOT_{i,t-1} + \theta AIDE\ TOT\ X\ PART\ FRA_{i,t-1} + \mu PART\ FRA_{i,t-1} + \gamma X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

4.4 Les améliorations liées aux interventions françaises sont-elles durables ?

Il ressort de tous les entretiens avec les ETI que les avancées sont très liées à la personne des ministres et/ou des directeurs généraux (voire des présidents). Les avancées qui sont enregistrées dans certains pays sont toujours réversibles en cas de changement de personne – ce qui se produit assez fréquemment dans la plupart des pays. Le très fort turnover dans les fonctions de ministre et DG a été souligné par de nombreux ETI comme une source notable d'inefficacité.

Toutefois, certains ETI soulignent que la période parfois longue (un an, un an et demi) écoulée depuis le départ de leur prédécesseur a suffi pour faire disparaître toute trace de ce qui avait été réalisé. D'autres ETI mettent ce constat en relation avec la faible utilisation des textes et/ou la faible respect des procédures dans beaucoup d'administrations financières. Les procédures informelles ont tendance à perdurer, malgré les modifications des textes.

Il semble pourtant que le pessimisme qui pourrait se dégager de ces premières remarques ne soit pas totalement fondé. En effet, ni les ETI ni les documents consultés ne mentionnent de véritables reculs, probablement parce que la place laissée libre par un PTF dans un domaine important est reprise par un autre.

C'est ce que permet de préciser l'analyse quantitative, qui donne également des indications sur l'impact à long terme, en décalant des variables explicatives. Comme il s'agit de variables calculées sur des périodes de trois ans, le décalage d'une période permet d'évaluer l'impact des appuis après trois ans. En décalant de deux périodes, on évalue l'impact six ans plus tard. Dans ce cas, par exemple, on évalue la relation entre un indicateur de gouvernance financière en moyenne entre 2013 et 2010 et l'aide octroyée entre 2004 et 2007.

Ceci permet donc de contribuer à évaluer l'impact des appuis français, mais évidemment pas ceux qui font l'objet de l'évaluation. Dans la période sous revue, 2006-2016, ce sont les impacts à moyen terme des appuis français 6 ans auparavant que l'on peut estimer.

Malgré cette limitation, il est intéressant de constater (cf. Annexe 11) que les résultats obtenus en termes d'efficacité ne s'effacent pas à moyen terme – ils auraient même plutôt tendance à devenir plus significatifs. Sur les taxes (hors contributions sociales), par exemple, l'aide globale à la gouvernance financière a un impact significatif sur la période 2006-2016 (mais pas avant). Toujours sur cette même période les résultats de la taxation directe et indirecte s'améliorent avec le montant global des appuis mais aussi, à montant global des appuis donné, avec une hausse de la part de la France dans ces appuis (part qui n'est pas significative lorsqu'elle est considérée isolément).

Nous obtenons des résultats très similaires avec les indicateurs CPIA. Sur la période 2006-2016, ceux-ci s'améliorent avec l'aide à la gouvernance financière en général, mais d'autant plus que la part de la France dans le total est importante.

Il est encore possible d'approfondir l'évaluation au niveau des pays. Au Burkina Faso, où une partie importante de l'appui français a porté sur la DGI, le rapport TADAT (2017) note que « l'identifiant fiscal unique et le registre des contribuables sont bien conçus », mais que le « fichier des contribuables n'est pas exhaustif et son intégrité n'est pas assurée » et que les « efforts entrepris ne suffisent pas à détecter les contribuables non immatriculés ou se plaçant indûment sous un régime d'imposition forfaitaire ». Pourtant, les données chiffrées montrent qu'entre 2014 et 2016, le nombre de sociétés qui figurent au fichier des contribuables a progressé significativement, passant de 55 012 à 77 531. De plus, comme nous l'avons déjà

souligné, les recettes fiscales courantes, minières ou non minières, ont sensiblement augmenté pendant la période.

Au Burkina Faso, d'après les différentes évaluations, l'ABG n'aurait pas eu vraiment d'effet structurant. L'ABG aurait donc essentiellement contribué à la stabilité macroéconomique, ce qui n'empêche pas cependant un réendettement assez rapide. De plus, la dégradation de la dernière évaluation PEFA montre que les impacts atteints restent toujours fragiles.

Dans le cas du Cameroun, il a été constaté lors de la mission de terrain réalisée dans le cadre de la présente évaluation que « les interventions françaises semblent avoir été pérennes notamment par exemple à la DGD où les procédures mises en place [à partir de 2006] sont restées effectives. A la DGI également, le système est toujours performant et les résultats persistent également à la DGT où le plan de trésorerie fonctionne, le CUT est opérationnel même s'il faut achever sa réforme. »

Au Mozambique, les experts affirment que l'ABG a contribué en tout premier lieu à augmenter les marges de manœuvre budgétaire du pays (Independent evaluation of budget support in Mozambique, 2014, CE). La prévisibilité s'est également améliorée entre 2005 et 2013. Toutefois, si la contribution de l'aide budgétaire à l'amélioration du dialogue et de la coordination de l'aide a été indéniable au début, elle s'est fortement étioyée à partir de 2009 et l'aide budgétaire n'exerçait plus vraiment d'influence positive sur l'efficacité globale de l'aide à la gouvernance financière au Mozambique. Les dérapages récents de la gouvernance financière au Mozambique (endettement rapide et caché, défaut de paiement) suggèrent que si des améliorations ponctuelles ont été enregistrées, elles n'ont pas eu d'effet structurant à long terme.

Une cause assez générale de non-pérennité des actions est le changement de priorités de la coopération française, ou son manque de moyens. Ces deux causes ont fragilisé les projets, comme par exemple dans le cas du projet FSP PAFIES au Sénégal. En particulier, comme le note l'évaluation de ce projet, l'absence de suivi du logiciel Aster (dont la mise en œuvre avait été soutenue par la coopération française) s'est révélé contre-productif, aussi bien au Sénégal qu'au Bénin. L'abandon au PNUD du Pôle de Dakar, malgré son efficacité unanimement reconnue, est un autre exemple de changement qui conduit à l'abandon d'une formule qui fonctionnait bien.

De même, l'absence de suivi, par la France ou d'autres bailleurs, du succès initial de l'Institut des Finances du Liban a contribué à sa marginalisation en n'incitant pas à poursuivre son travail de formation, de réflexion et de plaidoyer sur les réformes. Le réseau GIFT MENA a été créé à l'initiative de l'Institut des Finances, avec l'aide française. Le réseau est actuellement soutenu par le Maroc. Les réseaux de cette nature sont fragiles car ils contribuent à des biens publics intangibles, comme l'amélioration des capacités pour la gouvernance financière et ne permettent qu'une influence indirecte de long terme. En appuyant un réseau plus vaste⁷⁶, la France peut faire apparaître des jeux de concurrences. Pour éviter cela le réseau des Instituts Supérieurs de Contrôle de l'Etat (INTOSAI) s'est doté d'une charte et de réseaux régionaux, qui servent de relais à l'organisation globale.

⁷⁶ Conférence internationale des instituts des Finances publiques d'Afrique regroupant les pays suivants: Bahreïn, Burundi, Burkina Faso, Cameroun, Congo (RDC), Congo Brazzaville, Djibouti, France, Gabon, Gambie, Guinée, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Pays-Bas, Palestine, République Centrafricaine, Sénégal, Soudan, Swaziland, Tchad, Tunisie.

4.5 Conclusion

Efficacité

L'efficacité des appuis doit être appréciée par rapport à un contrefactuel – ce qui se serait passé en l'absence d'appuis. Pour cela, il faut préciser ce qui pouvait être attendu des appuis dans les conditions de chaque intervention. Or les marges d'amélioration que pourrait viser un programme réaliste de réforme des finances publiques apparaissent étroites à la fois au regard de l'expérience internationale dans de nombreux pays (temps long), de la volonté politique souvent absente ou lacunaire (perte de pouvoir, risques liés au changement), de la (fragile) gouvernance et des moyens limités dont disposent les administrations de finances publiques.

Les produits⁷⁷ des FSP et des ETI n'ont malheureusement pas pu être mesurés dans cette étude, malgré les recherches effectuées. Les FSP et les ETI ont appuyé un niveau essentiel dans la chaîne de résultats relatif à la mise en œuvre des activités des administrations, notamment celles assurant les réformes. Ces activités ne sont pas évaluées à l'aide d'outils comme le PEFA et en l'absence d'un système de suivi des performances des FSP et des ETI par des indicateurs et d'un mécanisme permettant de collecter la production intellectuelle, l'atteinte (ou non) des résultats produits n'est pas vérifiable.

Efficience

Fautes d'objectifs bien spécifiques, les programmes de réforme paraissent souvent excessivement ambitieux, hors d'atteinte avec les moyens mis en œuvre.

Les appuis français durant la période 2006-2016 ont eu tendance à s'éparpiller, ce qui accroît les coûts de transaction. Dans certains cas, les sommes mises en jeu sont devenues très faibles par rapport aux enjeux, ce qui pose problème pour l'évaluation car il est pratiquement impossible de retracer l'impact d'interventions aussi limitées. En revanche, la coordination avec les autres PTF a été souvent formalisée au sein de groupes (notamment dans le cadre des AB), ce qui a permis une répartition des interventions et une réduction des coûts de transaction.

En ce qui concerne le renforcement des capacités par des formations organisées ou sur le tas via les ETI, deux problèmes se posent : d'abord, en ne mesurant que le nombre de personnes formées (par type de formations), seul le volume d'activité est évalué ; ensuite l'efficacité de ces formations, et donc l'amélioration des performances des administrations, sont difficiles à mesurer si l'on ne tient pas compte de la capacité des personnes formées à utiliser leurs nouvelles compétences. Ces problèmes impactent aussi la durabilité des interventions.

Les appuis d'influence ont été efficaces : les initiatives soutenues perdurent et sont devenues des références, voire des normes (PEFA, TI, IBPOBS), grâce à l'action conjuguée des partenaires ; les méthodologies sont traduites en français et leurs zones d'application couvrent ainsi les pays francophone. Enfin l'appui aux centres d'AT régionaux du FMI procure des sources d'AT récurrente (FMI).

Les AB n'ont que faiblement ciblé la gouvernance financière, et les AB sectorielles n'ont pas intégré la dimension « amélioration de la GFP » comme requis dans les doctrines du CICID – en dehors bien sûr de l'ABS spécifiquement ciblée sur la gouvernance financière au Burkina Faso. L'efficacité de l'AB repose sur le dialogue sur les politiques lui-même fondé sur l'utilisation plus ou moins poussée de déclencheurs liés aux finances publiques.

⁷⁷ Il s'agit des produits directs dans la logique d'intervention reconstruite (voir annexe 12, figure A12.1)

La diversité des acteurs français et des instruments rendait difficile une action bien coordonnée de la coopération française. Il n'existait pas au niveau des pays une stratégie et un acteur unique pour assurer la coordination des appuis et mener le dialogue (abandon des Document de Stratégie Pays, SCAC et AFD avec des mandats différents ne permettant pas une coordination d'appui transversaux). La mobilisation des FSP et des ETI sur des titres budgétaires différents, avec une temporalité, des logiques et objectifs différents, n'a pas permis une bonne coordination de ces deux types d'appuis. Ainsi, beaucoup de projets FSP n'ont-ils pu réunir la totalité des ETI prévus durant toute la période.

Les performances des pays aidés, mesurées en termes d'indicateurs PEFA, semblent s'améliorer avec le soutien fourni à la gouvernance financière par l'ensemble des PTF. En revanche, il n'est pas possible de mettre en évidence un effet spécifique des appuis français. Dans certains cas cependant, ceux-ci améliorent un peu la relation entre les produits induits et les résultats ou impacts. Mais le résultat le plus intéressant est sans doute que l'efficacité des appuis globaux des PTF s'accroît lorsque la part de la France est plus importante – ce qui plaide en faveur d'une meilleure coordination avec nos partenaires.

La pérennité des appuis français est limitée, ce qui renvoie souvent au manque de gestion des connaissances et de continuité (pertes enregistrées entre deux experts du fait de l'absence de tuilage). Dans certains cas, la faible coordination des appuis français entre eux et avec ceux des autres PTF limite la pérennité. C'est ce qu'illustrent par exemple les pertes enregistrées entre deux experts du fait de l'absence de tuilage. Ainsi, les analyses quantitatives réalisées pour mesurer la pérennité des appuis français montrent-elles que les résultats obtenus à court terme ne disparaissent pas dans la durée. En particulier, comme précédemment, les estimations suggèrent qu'une hausse des appuis français a un impact positif lorsque la part de la France dans l'aide totale est importante, mettant en exergue les effets des appuis dans les pays prioritaires de l'aide française. Une possible explication pour ce résultat est que la place laissée libre par un PTF dans un domaine important est reprise par un autre.

Section 5. Constats et conclusions de l'évaluation

5.1 Une allocation géographique pertinente par rapport aux priorités de l'aide française mais une identification des actions peu fondée sur des analyses objectives et sur l'expression des besoins par les autorités locales

L'analyse quantitative montre que l'allocation des appuis français correspond bien aux priorités géographiques établies par le CICID. Elle privilégie les anciennes colonies françaises et, au sein d'entre elles, celles dont les finances publiques sont les plus problématiques.

5.2 Une identification des actions peu fondée sur des analyses techniques, de l'économie politique locale et des besoins

Le CICID désigne des pays prioritaires. En revanche, les allocations d'appuis à la gouvernance financière par pays et par instrument de financement ne sont pas établies selon des critères tangibles et propres à ce secteur (type indicateurs de pression fiscale) ni renseignées par des analyses détaillées tant techniques (type PEFA) que portant sur l'économie politique.

Les allocations reposent en grande partie sur une inertie historique : les interventions antérieures et en cours conditionnent le contenu des interventions futures, notamment parce que celles-ci sont élaborées par les assistants techniques en place. Peu de référence est faite à des analyses permettant de comprendre l'évolution des besoins et de la demande et la répartition des appuis entre PTF.

Cependant, l'analyse quantitative montre que les allocations correspondent bien aux priorités établies par le CICID. Elles privilégient les anciennes colonies françaises, et au sein d'entre elles, celles qui ont les finances publiques les plus problématiques.

5.3 Une difficulté à fonctionner sur la base d'une approche projets

Malgré l'existence de projets FSP, il existe une difficulté récurrente à structurer les appuis sous forme de projets - comprenant des objectifs généraux et spécifiques, des résultats, des indicateurs et des activités s'articulant dans une logique d'intervention réaliste. Les FSP disposent de cadres logiques mais ceux-ci ne sont pas sous tendus par des explications portant sur les choix des moyens mis en œuvre et sur leurs effets escomptés. Par ailleurs, les FSP sont séparés dans leur conception de l'assistance technique qui les met en œuvre, des bourses et des appuis budgétaires.

Le fait que les ressources propres aux projets et celles destinées au financement des ETI dépendent de deux titres différents induit une difficulté à coordonner ces deux types d'inputs dans le temps. Cela tend à renforcer la difficulté à adopter une approche projet, et rend plus difficile la coordination de ces deux instruments dans le temps. À titre d'exemple, seulement 60 % des ETI étaient intégrés dans des projets, et seulement 79% des ETI présents au début d'un projet étaient encore présents à la fin du projet (il ne s'agissait pas nécessairement des mêmes personnes). L'absence de tuilage entre ETI entraîne également une forte déperdition des efforts réalisés.

5.4 Un manque de coordination des différents instruments

La mobilisation de différents instruments n'est pas assurée à l'aide de critères objectifs utilisés de manière systématique puisque ces interventions relèvent d'administrations différentes et de

programmes budgétaires différents. Autrement dit, les allocations dépendent des administrations qui gèrent des sources de financement distinctes – par exemple, les programmes 110 et 209 du budget de l'État, l'enveloppe C2D, les formations et les bourses⁷⁸ – et sont donc difficiles à coordonner. Cela a pu contribuer à des financements inefficaces et inefficients. Par exemple, l'octroi d'appuis budgétaires sans conditions par le Trésor en Zone Franc ne favorise pas la gouvernance financière. De même l'octroi d'un prêt d'appui budgétaire au Liban, dont 50% décaissable sans conditions contraignantes, a été à l'encontre des projets de réforme des finances publiques financés par la France et de ceux financés par l'UE et mis en œuvre par la France (jumelages). Par ailleurs, l'AFD n'ayant pas le mandat gouvernance financière sur la période d'évaluation, elle n'a pu financer des ABS finances publiques.

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 ouvrent le champ à des aides potentiellement moins pertinentes, moins cohérentes et de là moins efficaces.

5.5 Une forte complémentarité entre les actions de l'expertise technique internationale résidente, l'aide budgétaire sectorielle, les bourses, et l'assistance technique perlée

Dans les pays où la France intervient à travers des interventions multiples et des volumes importants, par exemple au Burkina Faso et au Cameroun, une forte complémentarité existe entre les différents appuis. Toutefois, cette complémentarité dépend principalement des équipes en place, qui cherchent à se coordonner, ainsi que de la complémentarité naturelle qui existe entre un appui financier provoquant des incitations et un appui technique apportant du savoir-faire pour mener les actions de réformes.

5.6 Un dispositif complexe, difficilement lisible pour les pays et organisations partenaires

Le dispositif français est illisible car particulièrement complexe : de multiples institutions interviennent à différentes étapes du cycle d'une intervention sans qu'une véritable « porte d'entrée » pour le dialogue et la coordination soit facilement identifiable par les pays et organisations partenaires. Ceci est dû au fait que les interventions relèvent de différents programmes budgétaires. Il n'existe pas de canal unique de dialogue et de mobilisation de l'expertise française pour l'identification, la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des interventions.

5.7 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 AB 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 permis de mieux informer les institutions françaises afin qu'elles puissent mobiliser de l'expertise. Cependant, beaucoup d'acteurs français ont tendance à juger que les stratégies de réforme des finances publiques impulsées par les institutions internationales sont déconnectées des réalités.

⁷⁸ Constat également établi dans le Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale, Hervé Berville, Député, 2018.

5.8 Une contribution qui tend à se focaliser sur la mobilisation des ressources intérieures, et un peu sur le contrôle externe, au détriment de la sécurisation de la chaîne de dépenses, de la préparation du budget et du suivi de son exécution

La répartition des domaines d'intervention entre institutions a influencé directement la prise en compte de la gouvernance financière dans les différentes interventions françaises (lien entre mandat et ressources humaines spécialisées). Cela a contribué à traiter la gouvernance financière comme un secteur à part entière plutôt que de manière transversale comme un système permettant le financement des politiques publiques et leur exécution.

Dans la stratégie « gouvernance 2006 », l'accent est mis particulièrement sur la stabilité macro-économique et la mobilisation des ressources sans prendre en compte la qualité de la dépense publique et sa finalité. Ceci est renforcé en 2011 par l'accent mis par la communauté internationale (Déclaration d'Addis Abeba), la France et l'Union européenne sur la mobilisation des ressources intérieures. En fait, beaucoup d'interventions semblent avoir visé un champ encore plus étroit, celui du contrôle fiscal.

Les doctrines du CICID portant sur l'appui budgétaire et le risque fiduciaire impliquent pourtant la prise en compte de la gouvernance financière par l'ensemble des appuis sectoriels, et au premier chef par les appuis budgétaires. S'il n'en est rien,⁷⁹ les interventions françaises ne contribuent ni à la gouvernance financière ni à l'amélioration des services et peuvent même contrecarrer les réformes et les interventions portées par d'autres PTF.

5.9 Une contribution probable à l'amélioration de la gouvernance financière dans les pays récipiendaires, mais qui dépend de l'intervention des autres bailleurs

Les analyses quantitatives réalisées pour mesurer les changements au niveau des produits induits (c'est à dire en termes d'amélioration des capacités des administrations, de financement des réformes de gestion des finances publiques et de leur mise en œuvre) ne permettent pas de conclure clairement à un effet des interventions françaises. La relation entre les appuis à la gouvernance financière et ces produits induits mesurés par les indicateurs PEFA⁸⁰ montre une certaine amélioration en fin de période d'évaluation mais elle ne peut pas être rigoureusement imputée à la contribution française. Ce constat est logique dans la mesure où les interventions françaises ne sont qu'une partie des contributions de l'ensemble des PTF et du pays partenaire.

Sur la période d'évaluation, l'appui à la gouvernance financière n'a pas nécessairement eu des effets sur les performances actuelles : d'un point de vue global, aucun effet d'une hausse des engagements et déboursements (tous bailleurs confondus) sur les performances fiscales des pays n'est décelé, mais il existe un effet positif d'un accroissement des déboursements (tous bailleurs confondus) sur les indicateurs de gestion des finances publiques.

A un niveau d'appui global 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.

Ces constats devraient inciter à (1) un meilleur ciblage des interventions françaises, en volume et en complémentarité avec les autres PTF, et (2) la recherche d'une complémentarité entre les instruments d'incitation et de renforcement des capacités.

⁷⁹ Par exemple, en donnant annuellement des appuis financiers ciblés et sans conditions contraignantes au Niger ou en fournissant un prêt d'appui budgétaire au Liban dont 50% ne portent pas de conditions contraignantes.

⁸⁰ Ces produits induits sont mesurés à l'aide des indicateurs PEFA, cf. logique d'intervention reconstruite (Annexe 12).

5.10 Un savoir-faire français apprécié et reconnu avec de forts impacts dans les ministères d'accueil

L'expertise française est reconnue et permet aux opérateurs français de développer des projets d'assistance technique (FSP, Pôle de Dakar), de bénéficier des fonds d'autres PTF (UE, BM) et de positionner des experts dans les institutions internationales (FMI, centres régionaux d'assistance technique du FMI). L'expertise française est reconnue dans le domaine de la gouvernance financière, soit pour son savoir-faire (impôts, douanes, contrôle interne, audit, modèles macro-économiques, budget, gestion des réformes et formation), soit en raison de la proximité des systèmes, dans le cas des pays ayant des systèmes de gestion des finances publiques « d'inspiration française ». Cela permet à l'expertise française de conduire des missions de diagnostic plus facilement acceptées par les autorités sur la base desquelles des interventions peuvent être conçues.

5.11 Une mobilisation et une valorisation de l'expertise française de plus en plus difficile

Cependant la mobilisation de l'expertise en provenance des administrations françaises est de plus en plus difficile et elle dépend des financements européens et multilatéraux. De plus, les nouvelles sources de financement des interventions créent une concurrence entre les interventions financées par la France, par l'UE et par le FMI. La France n'est donc plus tout à fait en mesure de choisir les pays et les thématiques d'intervention.

Par ailleurs, ce savoir-faire n'est pas mis en valeur pour des raisons liées à la conception des projets et aux moyens disponibles pour leur suivi et évaluation. Les projets FSP n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique et d'une évaluation de leurs produits induits et résultats systématiques. De plus l'assistance technique qui contribuait à ces projets n'a fait l'objet que d'un suivi sur base de rapport non standardisés, et sans logique d'intervention.

Sur la période d'évaluation, un cadre de suivi commun à l'ensemble des moyens mis en œuvre ne s'applique donc pas comme cela aurait dû être le cas pour chaque intervention et idéalement pour chaque pays et thématique afin d'assurer un pilotage opérationnel et de haut niveau, à même d'améliorer l'utilité de l'expertise française, souvent pointue.

Cette absence se retrouve aussi dans les jumelages (par exemple au Liban) pour lesquels il n'apparaît pas de cadre de suivi formel hormis celui de la mise en œuvre en termes de moyens, missions, rapports, séminaires et formation. Les jumelages n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique de leurs produits et réalisations, ni d'évaluation avec le pays partenaire.

5.12 Pas de système d'information et de suivi véritablement opérationnel, pas de capitalisation (notamment de la production intellectuelle)

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, AB, ETI « sec » ou accompagnant des fonds FSP). Les évaluations n'étaient pas systématiques et se cantonnaient aux interventions (pas d'évaluation pays ou thématiques en gouvernance financière).

Les évaluations des FSP n'utilisaient en général pas d'indicateurs, ni quantitatifs ni qualitatifs, hormis les analyses et jugements des auteurs. Des réponses aux évaluations n'ont pas été constatées, ni un suivi formalisé de leur mise en œuvre, ce qui limite la portée des évaluations.

Sur l'accès aux informations et données, les documents et les données fournis pour conduire la présente évaluation ont été collectés par les unités d'évaluation du MEAE, de l'AFD et de la DGT.

De nombreux autres documents de travail, de programmation, d'analyse sont conservés par chacune des personnes travaillant sur les dossiers sans qu'ils soient répertoriés et facilement accessibles. Il n'existe pas de système permettant de regrouper ces documents et de regrouper les données (pays, instruments, financements, indicateurs). 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.

5.13 Des écueils à éviter : les ETI « secs » fonctionnent moins bien et les ETI imposés ne fonctionnent 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, ni 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 à 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.

5.14 Des réussites avérées : le pôle de Dakar, pôle d'expertise 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 demande forte existait au sein de la chaîne planification-programmation-budgétisation-suivi et évaluation. Le mode d'action du Pôle de Dakar était basé 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 au groupe de pays) constatées.

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

Les pays pauvres prioritaires définis par le CICID incluent naturellement des pays dont les recettes sont largement inférieures au potentiel. Une part importante de ces revenus dépend des douanes. Toutefois, compte tenu des pratiques très répandues de mauvaise gouvernance dans les directions des douanes, les experts extérieurs sont souvent tenus à l'écart de l'aspect opérationnel de la collecte des ressources. Dans certains cas, notons que l'établissement des valeurs en douane a été confié à des opérateurs privés internationaux, avec des conséquences négatives sur la motivation des directions des Douanes.

Dans ces pays le rôle de la douane est certainement important pour sécuriser les revenus mais aussi pour sécuriser les zones frontalières contre les groupes armés et les trafics organisés. Les douaniers sont donc confrontés à une nouvelle demande pour laquelle les conditions de sécurité ne sont pas réunies.

5.16 Un rôle accru des femmes dans les dispositifs de gouvernance financière

Enfin, un constat des missions de terrain des experts lors de cette évaluation et dans le cadre d'autres interventions est l'importance croissante du rôle des femmes dans les administrations. 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 ministériels comme au Burkina Faso.

Section 6. Éléments d'analyse prospective

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'Expertise France. Nous présentons donc des recommandations qui tiennent compte de cette nouvelle architecture globale.

Cette partie est structurée de la manière suivante : nous cherchons dans un premier temps à identifier certaines caractéristiques de l'appui à la gouvernance financière, puis proposons des recommandations. 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.

6.1. Un secteur spécifique, une demande hétérogène

La gouvernance financière s'inscrit dans les objectifs de développement durables (ODD 10 Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre ; ODD 16 Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et démocratiques, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et redevables vis-à-vis de la société ; ODD 17 Partenariats pour la réalisation des objectifs), ainsi que dans l'Agenda 2030 partagé avec l'Union européenne.

La demande dans le domaine de la gouvernance financière existe partout, car chaque pays a besoin de contrôler ses finances et leur cadre (politiques fiscales, budgétaires, décentralisation, anti-corruption). Néanmoins cette demande reste de nature disparate et deux types de pays doivent être distingués :

- (1) Les pays qui ont besoin d'une aide financière et acceptent, par nécessité, d'engager des réformes ;
- (2) Les pays qui requièrent une expertise technique pour mettre en œuvre leurs objectifs de réforme.

Ces deux grandes catégories sont une simplification évidente d'une réalité bien plus complexe mais rappellent qu'une analyse détaillée du contexte, non pas seulement technique mais portant également aussi sur l'économie politique, est indispensable. L'analyse de l'efficacité des réformes soutenues montre que malgré les améliorations des systèmes et des capacités (les produits induits dans la logique d'intervention reconstituée) les résultats ne sont pas toujours mesurables, la dimension politique restant évidente.

Le « secteur » de la gouvernance financière n'est pas un secteur de coopération comme l'éducation, la santé ou le développement rural. La gouvernance financière est au cœur de l'État et de l'économie politique des pays. Le budget est un instrument de politique important. Son exécution est à la fois l'une des clés de la répartition des richesses et du pouvoir mais aussi de la présence de l'État sur le plan spatial, social, et sur celui de la stabilité politique. Tout changement est dès lors hautement risqué, ce qui explique la lenteur des réformes et parfois le manque de volonté d'appliquer des recettes sophistiquées.

Il existe une demande d'appuis à la gouvernance financière qui provient des pays et/ou des institutions multilatérales, et qui s'intéresse en grande partie à l'expérience des administrations françaises et à son expertise : d'abord parce qu'elle est de haut niveau ; ensuite parce qu'elle est proche, culturellement, historiquement et techniquement de celles de nombreux pays francophones ; et enfin car elle se situe dans une démarche de recherche de la redevabilité et de

la performance. La demande concerne donc des experts ayant une connaissance pratique de leurs domaines mais aussi des réformes de finances publiques et de leur application dans des contextes très différents du contexte français.

La coopération française a largement investi dans les initiatives internationales (PEFA, Partenariat International pour Budget à travers l'Enquête sur le budget ouvert, IDI⁸¹) et finance des centres d'expertise comme ceux du FMI. Ces initiatives permettent de disposer d'une information pertinente qui doit former avec l'analyse de l'économie politique la base de la conception des interventions françaises.

6.2. Un contexte qui change

Le contexte évolue à la fois pour l'apport de l'expertise et par la structuration du domaine de la gouvernance financière autour de cadres de mesures.

En 2006, la méthodologie PEFA proposait une uniformisation de l'analyse de la gestion des finances publiques. Elle reste l'instrument de référence mais on constate qu'il existe aujourd'hui de nombreux cadres de mesures parfois très spécialisés (TADAT⁸², PIMA⁸³, etc.). À cela s'ajoute les cadres de mesure de la transparence proposés par des ONG internationales (International Budget Partnership, Transparency International, Initiative pour la Transparence des Industries Extractives). D'après une étude lancée par le Secrétariat PEFA, plus de 45 outils coexistent actuellement. Il s'agit de véritables niches qui sont développées et qui rappellent l'intérêt de l'expertise pointue à même d'utiliser ces informations pour concevoir et gérer les réformes. Le rôle des ONG (internationales et nationales) ou d'initiative comme celle du CABRI⁸⁴ est mieux reconnu par les PTF (analyse du contexte et de la demande).

Par ailleurs, l'assistance technique s'insère de plus en plus dans le renforcement des capacités, laissant de côté la gestion de l'aide et la substitution. Les nouveaux modèles d'assistance technique (ponctuelle, perlée, centres régionaux, mobilisation ad-hoc par des facilités, durée courte, jumelage) montrent aussi qu'il est possible de fournir de l'expertise plus facilement grâce aux nouvelles technologies (échange de données et de documents facilités et possibilité de réunions à distance). Il est donc possible 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/UE85), permettant ainsi de sortir d'un modèle d'expertise « tout résident ».

Par ailleurs, la plupart des PTF tendent à donner à l'assistance technique un rôle de renforcement des capacités, laissant de côté la gestion de l'aide et la substitution. Pour les institutions françaises, les réformes sont encore en cours : elles pourront définir des modèles et leurs critères d'application en tirant des enseignements de l'expérience du Pôle de Dakar et du positionnement de l'expertise française dans les centres du FMI, des jumelages et de la délégation de gestion de l'UE (procédures PAGODA I et II⁸⁶ de l'UE) ou encore des projets gagnés sur procédure négociée (BM, UE). Afin de mobiliser l'expertise française, sur des financements

⁸¹ Le Partenariat International pour le Budget (International Budget Partnership - IBP) conduit des enquêtes sur le budget et son ouverture.

⁸² Tax Administration Assessment Tool <http://tadat.org/French/index.html>

⁸³ Public Investment Management Assessment – Gestion des Investissements publics <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

⁸⁴ Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire

⁸⁵ <http://www.sigmaweb.org>

⁸⁶ Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement

extérieurs, il est nécessaire de disposer d'une prévisibilité sur les interventions financées par les autres PTF.

Des partenaires techniques et financiers développent de nouveaux instruments comme les facilités d'expertise technique et de dialogue permettant de mobiliser très tôt l'expertise afin de détecter/susciter l'intérêt pour développer des programmes ou d'identifier des orientations et d'engager un dialogue de long terme. Cette flexibilité leur permet un positionnement très en amont de la conception des politiques nationales et des appuis des PTF.

L'identification des interventions ne se fait plus seulement entre deux administrations représentant les États signataires des conventions de financement : 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.

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide a mis en avant les interventions qui respectent les procédures nationales. Beaucoup de PTF y ont répondu en accroissant leur aide budgétaire (AB), un puissant instrument de coordination des PTF. Cela a créé une demande importante pour l'analyse de la gestion des finances publiques et des appuis à leur réforme. L'usage de l'AB est toutefois en régression mais reste un instrument important de l'UE, dorénavant applicable dans toutes les régions.⁸⁷

Des projets de petite taille peuvent avoir un impact important sur les administrations bénéficiaires. 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. Les PTF bilatéraux souhaitent en effet être stratégiques dans l'allocation de leurs fonds, et ciblent des institutions ou des activités de réforme qui permettent d'obtenir des effets mesurables rapidement (les résultats ne sont souvent mesurables qu'à long terme). Les institutions multilatérales engagent les gouvernements sur les réformes structurelles de long terme, plus risquées (risque réputationnel, non achèvement des réformes).

Enfin, le contexte se modifie par la qualification croissante des cadres locaux et par la montée en puissance des femmes dans les activités liées à la gouvernance financière.

C'est dans ce contexte que la France a fait évoluer son dispositif de coopération, notamment dans le secteur de la gouvernance financière : les compétences de l'instruction, du financement et de la mise en œuvre ont été transférées à l'AFD, et Expertise France a été créé 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 l'attractivité des dispositifs français, qui ne parviennent pas toujours à insérer harmonieusement l'expatriation dans le déroulement des carrières. Les experts disponibles sont parfois très pointus, ou sans expérience de l'assistance technique ou de la conduite d'une réforme, sans parler des problèmes linguistiques (il manque d'experts anglophones, hispanophones et arabophones). De plus, le pilotage des interventions est en sous-effectif et aura du mal à couvrir l'ensemble du champ souhaitable.

⁸⁷ What we know about the effectiveness of budget support, Evaluation Synthesis 2017, DEval, German Institute for Development Evaluation; The rise and fall of Budget Support in Swedish Development Cooperation, Working Paper, Karl Anders Larsson, October 2018.

6.3 Éléments d'orientations prospectives

Ces recommandations ont été définies sur la base des constats de l'évaluation, de propositions des évaluateurs et surtout du dialogue lors de l'atelier du 25/01/2019 avec les acteurs de la coopération française. Trois axes ont été retenus :

1. Stratégie
2. Instruction-Suivi-Évaluation
3. Instruments

6.3.1 Stratégie

Recommandation 1 : Choisir une définition de la gouvernance financière

Selon le Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI), la « bonne gouvernance financière est l'objectif principal des systèmes budgétaires modernes. Elle requiert la mise en place d'institutions saines qui régissent l'affectation des fonds, des systèmes d'exécution budgétaires opérant selon le principe de la légalité, des systèmes comptables intègres, et de systèmes de vérification garant de la qualité de l'information et des systèmes financiers. Il est ainsi nécessaire, notamment en vue des finalités de bien-être social des nations, que les fonds publics ainsi que les actifs et les passifs financiers soient gérés de manière transparente, responsable et intègre ». ⁸⁸

Les travaux du CABRI sur la bonne gouvernance financière sont basés « sur l'idée que celle-ci ne peut se réaliser que lorsque les procédures budgétaires principales débouchent sur des services publics efficaces grâce à des dépenses publiques abordables, transparentes et responsables, et qui financent les priorités du gouvernement sans gaspillage ni corruption. »

Cette approche du CABRI est particulièrement intéressante car elle ancre la bonne gouvernance financière dans l'ensemble de l'effort de développement et ne la limite pas à l'effort de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). C'est cette approche qui a été retenue lors du cadrage de l'évaluation pour reconstituer la logique d'intervention. La gouvernance financière engloberait donc :

1. l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et le suivi de la performance des politiques publiques dans tous les secteurs, y compris celui de la sécurité,
2. la gestion des finances publiques : recettes et dépenses, ce qui implique les relations entre l'État, les contribuables, les prestataires, et les bénéficiaires,
3. la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale,
4. les actions en faveur de la société civile et de la légitimation de son rôle de contre-pouvoir et de vecteur endogène de changement.

Une définition se basant sur celle du CABRI permettrait d'intégrer la gouvernance financière de manière transversale dans l'ensemble des interventions françaises. La gouvernance financière devrait donc être prise en compte au sein des interventions sectorielles, particulièrement les appuis budgétaires qui recoupent nécessairement le champ des finances publiques.

Recommandation 2 : Définir une stratégie d'appui à la gouvernance financière pour une « équipe France »

Il n'y a plus de stratégie pour la contribution française à la gouvernance financière⁸⁹, ni de documents « pays » (la France s'aligne sur la programmation conjointe UE/États membres)⁹⁰. Pourtant, sans stratégie il n'existe pas de cadre nécessaire à la prise de décision. La nouvelle stratégie devrait être définie sur la base d'un cadre de concertation des acteurs français. Pour cela il est nécessaire de communiquer clairement sur les rôles et les différences de métiers des institutions françaises afin de s'assurer que les orientations puissent être déclinées selon les logiques institutionnelles respectives. La définition des priorités doit être un travail collectif mais sous la houlette des directions techniques des ministères régaliens : MEAE et Ministère des Finances.

Cette stratégie définie en amont doit permettre d'anticiper le déploiement des opérations de l'équipe France, en prenant garde toutefois à conserver des procédures relativement flexibles.

Pour opérationnaliser la stratégie, des priorités par zones et par pays d'interventions devraient être développées. Le choix des instruments (projets, assistance technique et appui budgétaire) dépendra de leur pertinence dans chaque contexte.

La gouvernance financière, et en particulier la gestion des finances publiques, sont au cœur de la mise en œuvre des politiques publiques et par là de l'atteinte des ODD. Il faut intégrer le cadre des ODD dans la réflexion et rechercher des synergies entre les contributions françaises et européenne (UE)⁹¹. Pour cela le rôle et les priorités des institutions et de l'expertise française devraient être clarifiés (thèmes prioritaires, critères d'engagement), ce qui permettrait une meilleure cohérence et réduirait la compétition pour attirer l'expertise française.

Il est recommandé de prendre en compte le genre et l'égalité femme-homme. Le rôle des femmes dans la gouvernance financière n'est que rarement pris en compte dans les interventions en matière de gouvernance financière ou dans les appuis sectoriels. Dans les administrations économiques et financières, les femmes sont de plus en plus présentes, y compris à des postes de responsabilité. La France promeut une Stratégie internationale pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022) qui vise à être exemplaire et à mettre le principe d'égalité au cœur de toutes les interventions. Une réponse pertinente et visible à la féminisation de l'administration serait de développer une approche d'appui qui reconnaisse la dimension genre (pour les formations, pour la conception des réformes). Elle pourrait s'inscrire dans la durée, en appuyant l'accès des femmes aux bourses et aux formations en France et en favorisant la participation des femmes à des réseaux professionnels. Ceci permettrait d'accompagner les parcours professionnels des femmes vers des fonctions de décideurs, renforçant ainsi l'émergence d'une conception nouvelle de la gouvernance financière.

Il est également nécessaire de prendre en compte l'émergence de nouveaux acteurs. Des appuis à l'IBP et à Transparency International ont bien eu lieu mais il est nécessaire d'appuyer plus systématiquement la structuration de la demande de transparence et de redevabilité dans les

⁸⁹ Une stratégie sur la mobilisation des recettes est en cours de finalisation, pilotée par le MEAE et la DG trésor. La dernière stratégie pour la gouvernance, y compris financière, datait de 2006 : « Stratégie gouvernance de la coopération française », Ministère des Affaires étrangères, 2006.

⁹⁰ Un « plan d'action » est élaboré par chaque ambassadeur ou ambassadrice nouvellement en poste dans un pays. Cependant, celui-ci n'a pas toujours de composante « gouvernance financière » et n'a pas vocation à s'appliquer aux actions de tous les acteurs français agissant dans le pays.

⁹¹ European Commission's policy on budget support ; 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015 Staff Working Document Collect More - Spend Better.

pays. L'appui à la société civile des pays receveurs des interventions françaises devrait contribuer à renforcer son rôle de plaidoyer et de « chien de garde » (watch-dog) de la gouvernance financière. Les appuis à des initiatives portées par des organisations de la société civile, qu'ils soient financiers ou sous forme d'expertise doivent eux aussi s'inscrire dans un partenariat de longue durée.

La stratégie devrait aussi préciser l'utilisation des appuis d'influence (PEFA, Transparency International, INTOSAI Development Initiative, CABRI, FMI R-TAC). La France devrait envisager une adhésion à des initiatives comme CABRI, en soutien direct aux acteurs des pays. Le développement de partenariats avec le FMI pour les pays francophones permettrait probablement de mieux valoriser l'expertise française et d'en vérifier la cohérence avec les autres interventions françaises.

Les bourses pour des cycles de formation en France, courts ou longs, devraient aussi s'inscrire dans cette nouvelle stratégie permettant de capitaliser ces appuis en assurant un suivi des personnes formées. On formerait ainsi des communautés partageant une même vision des réformes à mener et des approches techniques mobilisables dans ce but. Dans le cas du Sahel (confronté à une double problématique de gouvernance financière et sécuritaire), cela permettrait de faire des liens avec des interventions au niveau des douanes et de la sécurité (en particulier l'École des commissaires des armées de Salon de Provence, qui est ouverte à la formation de responsables administratifs et financiers étrangers).

Recommandation 3 : Coordination des institutions - Tenir compte des logiques institutionnelles, qui sont différentes

Il faut trouver un moyen de faire converger les diverses logiques institutionnelles afin de développer une coordination efficace des différents acteurs français, coordination impulsée et pilotée par le MEAE. Par exemple, les administrations économiques et financières françaises ont des contacts avec les organisations internationales comme le FMI ainsi qu'avec des administrations nationales des pays partenaires en raison des interventions passées, en cours ou simplement parce que des cadres ont étudié ensemble. Ces canaux de communication ne dépendent ni du ministère ni de l'opérateur mais sont importants pour l'identification et la formulation des interventions.

La stratégie devrait donc clarifier le rôle des institutions pour les phases du cycle des interventions et les différents instruments afin de permettre une coordination des acteurs impulsée et pilotée par le MEAE (équipe France).

La définition des priorités doit être un travail collectif sous la houlette des directions techniques des ministères régaliens (Ministère de l'Europe et des affaires étrangères et Ministère des Finances), notamment dans les domaines suivants :

- Identification des pays dans lesquels des synergies entre acteurs français sont possibles (« pays pilotes »).
- Rapprochement en cours d'Expertise France (EF) et de l'AFD. À ce niveau, il est important de définir des modes de faire 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 des difficultés quant à l'appropriation des interventions si EF est directement

désignée dans la convention de financement comme maître d'œuvre. Des difficultés peuvent également émerger vis-à-vis des législations nationales.⁹²

- Mode de concertation en amont sur la base d'une analyse des succès et échecs dans la collaboration entre acteurs français.

Le recours accru à des financements sur jumelage et sur délégation de gestion de l'UE ou sur gré à gré auprès d'autres bailleurs appelle à élaborer une stratégie pour assurer le positionnement de l'approche française et de l'expertise française sur les financements des autres PTF : les institutions françaises deviennent aussi des fournisseurs d'expertise. Cela nécessite de disposer très tôt des informations sur les priorités des PTF et sur les pays ciblés pour décider de la considération, ou non, d'opportunités en fonction de l'intérêt pour la France et de sa capacité à mobiliser l'expertise.

Enfin pour améliorer la concertation et le dialogue entre institutions françaises, il est suggéré de faire des échanges de personnel entre acteurs français (détachements ministères-opérateurs). Une instance de dialogue pour reconnecter l'administration avec l'opérateur pourrait aussi être mise en place.

Recommandation 4 : Articuler instruments financiers avec objectifs et priorités géographiques

La stratégie doit clairement s'intéresser au recours aux instruments et à leur utilisation groupée par pays. La complémentarité entre les instruments doit être recherchée, entre effets d'incitation et expertise technique. Cette recherche de complémentarité devrait permettre de mieux appliquer les priorités géographiques et de réduire le risque de dispersion. Les ministères et les opérateurs devraient donc définir des orientations pour les allocations entre projets et appuis budgétaires, permettant un pilotage des allocations des instruments.

Il serait aussi utile de considérer la gouvernance financière comme un sujet véritablement transversal qui doit irriguer tous les secteurs et se retrouver dans les tous les instruments, notamment l'appui budgétaire. La gouvernance financière, notamment la bonne gestion des finances publiques, n'a de sens que si elle permet d'atteindre des objectifs des politiques publiques en termes de services fournis (éducation, santé, transports, sécurité, etc.). Les instruments de financement de l'aide au développement devraient donc prendre systématiquement en compte des critères de gouvernance financière, de l'identification à l'évaluation. Les doctrines sur l'appui budgétaire et le risque fiduciaire pourraient ainsi être revues. Les orientations peuvent être différenciées en fonction des pays et de la modalité de financement mais la gouvernance financière doit rester une priorité.

Recommandation 5 : Développer un mode de partenariat de long terme avec les administrations bénéficiaires basé sur la performance, de type jumelage « à la française »

En dehors des réponses à des besoins ponctuels, il serait souhaitable d'inventer un modèle d'assistance technique, reprenant les éléments positifs des appuis français (expertise française de haute qualité, proximité culturelle et systémique, intégration dans l'institution bénéficiaire, mobilisation perlée). En favorisant des partenariats entre administrations sur la base de l'engagement des institutions bénéficiaires sur des résultats déterminés lors d'un diagnostic initial entre pairs, il est possible de bâtir un modèle français de jumelage, inspiré de l'UE (du type par exemple de ceux pratiqués au Maroc).

⁹² La contractualisation entre l'AFD et EF pour mettre en œuvre un projet localement pose effectivement un problème d'appropriation, dérogeant à la maîtrise d'ouvrage de l'institution bénéficiaire. La législation du pays bénéficiaire pourrait ne pas permettre à EF de soumissionner et/ou être contractée étant une filiale de l'AFD, institution finançant l'intervention.

Les appuis à la gouvernance financière et aux réformes pourraient ainsi se structurer autour de partenariats de long terme, auxquels il faudrait assigner des objectifs de performance et de résultats réalistes. Ces partenariats devraient rencontrer une adhésion profonde des institutions bénéficiaires (qui s'engageraient en contrepartie à assurer un effort technique et politique continu). Le modèle d'appui de la coopération suisse, basé sur des appuis de long terme de 12 années, structurés en 3 phases, permet de s'engager sur ce type de partenariat. Ces partenariats seraient fondés sur une stratégie de petits pas, plutôt que de grandes réformes, permettant à l'administration partenaire de mieux absorber les apports et de choisir son rythme de réforme sur une période suffisamment longue pour en mesurer les effets. Les agences et l'expertise résidente auraient alors un rôle de mobilisation et de pilotage d'appuis à court terme venus des administrations françaises et au besoin d'expertise privée.

6.3.2 Renforcer la chaîne « Instruction-Suivi-Évaluation »

La gouvernance financière est un des secteurs pour lequel il existe de nombreux instruments de suivi des performances au niveau international. Au niveau des pays, il existe également la plupart du temps une stratégie de réforme, voire plusieurs stratégies détaillant les réformes fiscales, budgétaires, pour la redevabilité et la lutte contre la corruption.

Recommandation 6 : Identifier la demande, adapter l'offre

Il est nécessaire de prendre en compte systématiquement la demande des pays (gouvernement et société civile) et son économie politique avant d'appuyer des réformes. L'analyse, technique et formalisée, des besoins est nécessaire mais pas suffisante. Ces analyses contribueraient à préciser les modalités de pilotage des allocations sur la base de la liste des pays prioritaires de l'aide française et de critères objectifs utilisés de manière systématique.

Un travail de diagnostic amont, permettant de faire la différence entre besoins et demande, est possible et doit accompagner la formulation des interventions en s'appuyant sur :

- 1) Des évaluations standardisées type PEFA (si disponibles);
- 2) Une analyse de l'économie politique, de manière à déterminer quelles sont les marges de progression réelles et où elles se situent – exercice s'ajoutant à la simple identification des besoins effectuée à partir de déficiences repérées grâce aux évaluations standardisées ;
- 3) Un dialogue approfondi avec le pays partenaire.

Les besoins sont à décliner en fonction de la demande locale et des interventions des autres PTF afin de les prioriser et d'identifier l'instrument d'appui le plus adapté. Éventuellement les institutions françaises devraient pouvoir indiquer si elles disposent ou non de l'expertise et faire connaître le besoin aux partenaires qui pourraient répondre.

Les phases d'identification et de formulation des interventions doivent déboucher sur une définition fine des besoins et de la demande et permettre de fixer un objectif réaliste : il doit être tangible et mesurable à la fin de l'intervention. Ces deux caractéristiques assureraient le bon suivi de l'intervention (avec des indicateurs pertinents en liaison avec les objectifs du développement durable) et en favoriseraient l'évaluation. Il s'agit bien de définir des logiques d'interventions explicites et de s'assurer de leur validation (concertation des services). Des indicateurs (si possible tirés des documents de réformes ou des systèmes de suivi/performance), vérifiables et utilisables devraient systématiquement permettre d'assurer le suivi de la mise en œuvre et des risques, et de permettre une évaluation fondée sur des objectifs et des données vérifiables. Ils pourraient, par exemple, être fondés sur les indicateurs PEFA. Une telle démarche devrait se faire sur la base d'une concertation des différents acteurs français, ce

qui suppose des missions communes, des échanges d'informations et une coordination avec les PTF présents dans les pays. Les documents de projet pourraient ainsi comprendre systématiquement une revue des actions des autres bailleurs.

Les lettres de mission des ETI pourraient également contenir des objectifs et un calendrier de mise en œuvre. Ces éléments pourraient être revus régulièrement afin d'assurer une certaine flexibilité ; les administrations locales devraient contribuer à la définition de ces objectifs et calendriers, afin d'assurer une intégration de l'ETI au sein de l'administration d'accueil. Les responsables de ces administrations devraient être partie prenante à la sélection des ETI.

Recommandation 7 : Renforcer le système de suivi et de gestion de l'information.

Le système de suivi et de gestion de l'information a été un point faible jusqu'à présent et reste largement à mettre en place. Le suivi et l'évaluation (voir paragraphe ci-dessous) doivent occuper un rôle majeur dans la mise en œuvre et le pilotage de l'aide française. Disposer de logiques d'intervention et d'un suivi permet de s'assurer que les interventions sont évaluables et d'apprécier leur efficacité : il s'agit d'intégrer la performance des interventions dans la prise de décision. La France a largement investi dans les outils de diagnostic et doit pouvoir relier ses interventions à ces cadres méthodologiques.

Le système de suivi doit permettre d'obtenir des informations régulières sur la mise en œuvre des appuis (suivi opérationnel des interventions) mais aussi de cibler le suivi des hypothèses et risques et *in fine* de renforcer le dialogue avec le pays et les autres PTF (suivi de la stratégie globale dans le pays).

Un système de gestion de la documentation et des données doit permettre de stocker et d'obtenir une vision aussi exhaustive que possible des interventions françaises, compatible avec le système d'information du CAD de l'OCDE.

Recommandation 8 : Élaborer une stratégie de valorisation de la production intellectuelle.

Enfin, en l'absence d'un système de suivi et d'évaluation fondé sur les logiques d'intervention, la production de l'assistance technique fournie (assistance technique directe sous forme d'ETI, assistance du type « Pôle de Dakar ») ou financée par la France (PEFA, ITIE, Centre d'AT du FMI tel METAC) n'est ni quantifiée ni conservée de manière structurée. Cette production comprend les documents relatifs à la formation dans un cadre formel ou sur le tas, des lois, règlements, normes, guides, manuels, méthodologies et outils, classifications (l'Annexe 13 fournit des précisions quant à la définition de la production intellectuelle). Or cette production représente une valeur ajoutée qui permet de tirer des enseignements et de valoriser l'expertise française. Il serait donc utile d'élaborer une stratégie de valorisation de la production intellectuelle.

En ce qui concerne les outils internationaux, la démarche d'influence française par le biais des canaux multilatéraux (FMI, R-TAC, PEFA par exemple) devrait se poursuivre pour encore mieux s'assurer que les outils développés soient :

- Parfaitement utilisables en français : les outils sont en général d'abord élaborés en anglais. Leur traduction officielle est souvent tardive ou difficile à utiliser en raison d'imprécisions. Les interlocuteurs des pays francophones souhaitent aussi avoir un accès à ces outils en français.
- Applicables aux pays à modèle français de finances publiques : les outils doivent aussi refléter les approches et système de GFP des pays francophones. Ces pays utilisent des modèles pour lesquels les indicateurs basés sur des modèles britanniques, nord-américains ou privés ne sont pas toujours applicables. Ce

travail peut être fait en collaboration avec l'Union européenne pour les pays du voisinage et de l'élargissement.

Recommandation 9 : Mettre en place un système d'évaluation articulé avec les interventions

Il est nécessaire de définir un cadre commun d'évaluation pour l'équipe France. Par exemple, une instruction d'évaluation permettrait de clarifier le type d'évaluation et la phase du cycle d'une intervention à laquelle l'évaluation devrait avoir lieu. Ceci impliquerait une planification des évaluations, idéalement conjointes, permettant ainsi de mieux tirer profit des enseignements par pays et par instrument. Par ailleurs la disponibilité des évaluations permettrait d'illustrer la contribution française à la gouvernance financière et de démontrer comment sa production intellectuelle s'insère dans le renforcement des capacités des systèmes nationaux.

Les évaluations doivent donner lieu à des réponses des gestionnaires précisant les mesures qui seront prises. Ces mesures doivent être approuvées à l'aide d'un cadre de concertation (cellule dédiée) réunissant l'équipe France.

Recommandation 10 : Associer systématiquement les parties prenantes aux évaluations et les publier

Afin de rendre les évaluations plus transparentes et plus utiles, il est essentiel d'associer à l'évaluation les bénéficiaires directs (institutions nationales) et finaux (représentants de la société civile et du secteur privé), 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).

Enfin les évaluations et les réponses aux recommandations devraient être systématiquement publiées.

6.3.3 Instruments

Recommandation 11 : Rechercher des complémentarités entre instruments

Pour être plus efficaces, les appuis à la gouvernance financière, qu'ils soient directs ou par le biais d'appuis sectoriels, requièrent la recherche de complémentarités entre des instruments fondées sur leurs forces et faiblesses respectives et leurs complémentarités. Les appuis budgétaires nécessitent, par exemple, un renforcement des capacités et un dialogue préalable avec les institutions partenaires pour définir l'intervention, ainsi qu'un accompagnement au cours de l'exécution pour s'assurer des résultats.

Le renforcement des liens entre l'AB et le renforcement des capacités (jumelage, assistance technique) ne peut se faire que par une coordination accrue entre les acteurs. Pour cela, les institutions françaises doivent mieux mobiliser leurs ressources humaines et parfois se doter de nouvelles capacités dans les secteurs de l'éducation, du transport, de l'énergie, de la sécurité, etc.

La communication et la coordination entre acteurs français peuvent être améliorées simplement par :

1. Des réunions d'échange d'informations sur des instruments ou des thématiques précises : ce mode existe déjà pour le contrôle externe et fonctionne très bien. Le caractère relativement informel de ces réunions permet un échange d'information fluide. Leur récurrence (tous les 3 mois, soit environ 4 fois par an) évite d'alourdir les agendas tout en permettant une information régulière et encore pertinente au moment où elle est

fournie. Les acteurs français y discutent des appuis bilatéraux et multilatéraux en cours et à venir, ainsi que de tout autres sujets d'intérêt.

2. L'utilisation du suivi-évaluation par ces groupes de travail pour capitaliser. Par exemple un retour sur les jumelages ou sur des projets d'assistance français.
3. Le partage des comptes rendus sur les initiatives multilatérales (R-TAC, PEFA) 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

À très court terme, EF, l'AFD et le MEAE doivent prévoir des réunions de travail pour la revue du portefeuille au niveau des gestionnaires pour améliorer la cohérence de leurs interventions.

Recommandation 12 : Promouvoir et mobiliser l'expertise française

La mobilisation de l'expertise doit être possible dès le stade d'identification des besoins et de l'analyse de l'économie politique afin de formuler des propositions. Pour cela, un « pool » d'experts provenant des institutions françaises, appuyés par de l'expertise privée et géré par EF (un « pôle de Paris » reprenant les fonctions très appréciées de l'ex-pôle de Dakar) est une option à envisager. La mobilisation rapide de l'expertise française est une condition de son positionnement dans les pays. Elle peut à la fois permettre de répondre à des besoins ponctuels (problèmes rencontrés dans la conduite d'une réforme) et servir à définir des actions futures voire appuyer les pays dans le dialogue avec les partenaires techniques et financiers pour définir et conduire leurs réformes. Un exemple récent est celui du Niger où l'expertise française (sous contrat FMI) assure ce rôle sur un sujet sensible (le compte unique du Trésor). Cette facilité de mobilisation viendrait aussi en appui au dialogue dans les pays.

En raison de la multiplicité des instruments, notamment pour le renforcement des capacités (appui direct par la France, mobilisation de l'expertise française sur des financements extérieurs, financement d'initiatives multilatérales attirant de l'expertise française), il est nécessaire de créer des canaux de mobilisation efficace de l'expertise des administrations économiques et financières françaises, en réponse à l'analyse des forces et faiblesses des administrations dans le pays d'intervention. Il est avant tout nécessaire de pouvoir mobiliser l'expertise française sur des financements français, malgré la compétition du FMI et des financements européens.

Il serait également souhaitable, dans les pays à revenu intermédiaire, de mieux utiliser les financements disponibles comme le FEXTE⁹³ car ils permettent de mobiliser l'expertise française de manière large (agences, municipalités, cabinet, entreprises publiques) et répond à une demande forte permettant une valeur ajoutée pour la France en positionnant mieux son expertise et ses méthodes.

⁹³ Le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) finance des programmes de coopération technique et des études de préparation de projet dans les pays en développement.

Annexe 1. Documents consultés

- ◇ Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale; PROGRAMME DE TRAVAIL DU 1ER MAI 2015 AU 30 AVRIL 2016, AFRITAC Centre Libreville, Gabon
- ◇ Centre Régional d'Assistance Technique pour l'Afrique Centrale; PROGRAMME DE TRAVAIL DU 1ER MAI 2016 AU 30 AVRIL 2017, AFRITAC Centre, Libreville, Gabon
- ◇ CORSEC Finances Publiques, Université Paris Dauphine, 2017
- ◇ CORSEC Finances Publiques, DGDDI, 2017
- ◇ CORSEC Finances Publiques, DGDDI, 2017
- ◇ CORSEC Finances Publiques, DGFIP, 2017
- ◇ CICID, Décision Premier Ministre, 2013
- ◇ Aide publique, budgets et redevabilité: Un article de synthèse - Paolo De Renzio, 2007
- ◇ Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette
- ◇ Assessing the Impact of the PEFA Framework, A Study for the PEFA Steering Committee, SYNTHESIS REPORT, June 2008 Mary Betley
- ◇ Expertise France, Annual Report 2016
- ◇ Rapport d'activités 2016, EF
- ◇ METAC, 2010-2015, work programme
- ◇ Bodin (2012), Adetef : 30 années au service de la coopération internationale, *Gestion et finances publiques* n°5, mai 2012.

Documentation MEAE – Burkina Faso

- ◇ Fiche Nomade, Expert en finances publiques ou en statistiques auprès d'une institution étrangère, Ouagadougou, MAE, 2010
- ◇ Rapport annuel d'activité du Conseiller Technique du Secrétaire Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers, Période de janvier 2006 à décembre 2006, PAYE Denis, janvier 2007
- ◇ Rapport annuel d'activité du Conseiller Technique du Secrétaire Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers, Période de janvier 2007 à décembre 2007, PAYE Denis, avril 2008
- ◇ Rapport annuel d'activité du Conseiller Technique du Secrétaire Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers, Période de janvier 2008 à décembre 2008, PAYE Denis, avril 2008
- ◇ Fiche Nomade, Expert en sécurité auprès d'institutions étrangères, Ouagadougou, MAE, 2011
- ◇ Rapport 2009 du Conseiller technique du Directeur Général des Douanes Direction Générale des Douanes du Burkina-Faso, Eric Fuentes, janvier 2010.
- ◇ Rapport annuel des assistants techniques nationaux et régionaux, ANNEE 2009 2010, Eric Fuentes, 2010.
- ◇ Lettre de mission, Direction Générale des Impôts, novembre 2010
- ◇ Rapport annuel d'activité du conseiller technique auprès du directeur général des impôts, Jean-Marc LECOQ, Burkina Faso, février 2009.
- ◇ Compte-rendu semestriel d'activité, Mission du conseiller technique du Directeur général des impôts, Burkina Faso, juin 2006
- ◇ Compte-rendu semestriel d'activité, Mission du conseiller technique du Directeur général des impôts, Burkina Faso, juillet 2007.
- ◇ Dossier de situation des assistants techniques, mission de coopération internationale, Direction Générale des Impôts, Burkina Faso, 31 décembre 2006.
- ◇ Dossier de situation des assistants techniques, mission de coopération internationale, Direction Générale des Impôts, Burkina Faso, 30 novembre 2007
- ◇ Rapport de fin de mission du conseiller technique auprès du directeur général des impôts, Jean-Marc LECOQ, Burkina Faso, Août 2010.
- ◇ Fiche Nomade, conseiller technique du directeur général des impôts, Burkina Faso, mars 2010.

- ◇ Lettre de mission, Conseiller Technique du Directeur Général des Impôts, Direction générale des impôts, Burkina Faso, mars 2010.
- ◇ Rapport d'activité du Conseiller technique du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, période décembre 2012-décembre 2013, Burkina Faso, 2013.
- ◇ Rapport d'activité du Conseiller technique du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, période décembre 2013-décembre 2014, Burkina Faso, 2014.
- ◇ Rapport d'activité du Conseiller technique du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité, période décembre 2011-décembre 2012, Burkina Faso, 2012.

Documentation MEAE - Cameroun

- ◇ Note 1er Trimestre 2015
- ◇ Note Ambiance 1^{er} Trimestre 2016
- ◇ Note Ambiance 2^e Trimestre 2016
- ◇ Note Ambiance 3^e Trimestre 2016
- ◇ Note Ambiance 4^e Trimestre 2016
- ◇ Note 4^e Trimestre 2015
- ◇ Rapport de fin de mission, de Février 2015 à aout 2018, Marc Bouvet.
- ◇ Rapport annuel des assistants techniques nationaux et régionaux, Marc Bouvet, Conseiller Technique du Ministre des Finances, Yaoundé, 2016.
- ◇ Rapport d'Installation, Marc Bouvet, Conseiller Technique du Ministre des Finances, Yaoundé, 2015.
- ◇ Direction Générale des Douanes du Cameroun, Rapport d'Activité du Conseiller Technique, 2006.
- ◇ Journal des événements du projet Sydonia Douala, 2006
- ◇ Rapport d'activité de l'Assistant technique douanier, 2006
- ◇ Rapport d'activité de l'Assistant technique douanier, 2008
- ◇ Dossier de situation des assistants techniques, mission de coopération internationale, Direction Générale des Impôts, Cameroun, 31 décembre 2006
- ◇ Rapport d'activité simplifié des assistants techniques, mission de coopération internationale, Direction Générale des Impôts, Cameroun, 31 décembre 2008
- ◇ Dossier de situation des assistants techniques, mission de coopération internationale, Direction Générale des Impôts, Cameroun, 31 décembre 2009
- ◇ Rapport annuel des assistants techniques nationaux et régionaux, Olivier Binet, Conseiller technique, 2010.
- ◇ Lettre de mission, Conseiller technique du Directeur général des Impôts, 2007.
- ◇ Rapport Semestriel, janvier-juin 2007, Conseiller Technique du Ministre de l'Économie et des Finances, Projet Transparence Efficacité et Rigueur dans les Finances Publiques Camerounaises, Marie-Christine Uguen, Yaoundé, juin 2007
- ◇ Rapport Semestriel, juillet-décembre 2007, Conseiller Technique du Ministre de l'Économie et des Finances, Projet Transparence Efficacité et Rigueur dans les Finances Publiques Camerounaises, Marie-Christine Uguen, Yaoundé, janvier 2007
- ◇ Rapport d'activités, mai-décembre 2006, Conseiller Technique du Ministre de l'Économie et des Finances, Projet Transparence Efficacité et Rigueur dans les Finances Publiques Camerounaises, Marie-Christine Uguen, Yaoundé, février 2007
- ◇ Rapport de fin de mission, Conseiller Technique du Ministre de l'Économie et des Finances, Projet Transparence Efficacité et Rigueur dans les Finances Publiques Camerounaises, Marie-Christine Uguen, Yaoundé, mars 2010.
- ◇ Lettre de Mission de l'Assistant Technique Conseiller du Directeur General du Trésor et de la Coopération Financière, janvier 2017
- ◇ Rapport Annuel 2007, Assistant technique, Direction Générale du Trésor et de la Coopération Financière et Monétaire du Cameroun, 2008
- ◇ Rapport annuel des assistants techniques nationaux et régionaux, Marcel Uguen, Conseiller technique, 2010.
- ◇ Rapport d'Installation, Assistant technique, Direction Générale du Trésor et de la Coopération Financière et Monétaire du Cameroun, 2007
- ◇ Rapport annuel des assistants techniques nationaux et régionaux, Claude Rémondet, Conseiller technique, 2013.

Documentation MEAE – Benin PARAF

- ◇ Évaluation du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières du Bénin (PARAF-FSP 2001-161), Rapport Définitif, SERES, avril 2008.
- ◇ Proposition en réponse à l'appel d'offres sur l'évaluation du projet d'appui aux réformes des administrations financières au Bénin, Novembre 2007
- ◇ Évaluation finale du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières du Bénin (PARAF- FSP 2001-161), proposition, SERES, novembre 2007.
- ◇ Rapport de Présentation, Projet d'Appui aux Reformes des Administrations Financières PARAF Benin, 2001
- ◇ Termes de Références de l'Évaluation Finale du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières AU Bénin (PARAF - FSP 2001 161), 2001

Documentation MEAE – Cameroun Transparence

- ◇ Termes de Reference de l'Évaluation Finale du Projet FSP 2003-039« Projet Transparence, Efficacité et Rigueur dans la gestion des finances publiques camerounaises (TER-FPC)», 2003
- ◇ Évaluation Finale du Projet FSP 2003-039 «Transparence, Efficacité et Rigueur dans la gestion des finances publiques camerounaises» (TER-FPC), Rapport Final, novembre 2010.

Documentation MEAE – Cameroun PAGFI

- ◇ Compte-rendu du comité d'examen des projets du FSP du 20 décembre 2013, Fiche de prise en considération « Projet d'appui à la gouvernance financière » ou PAGFI, 2013.
- ◇ Convention de Financement entre Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République du Cameroun, 2014
- ◇ Rapport de Présentation, Projet d'appui à la gouvernance financière au Cameroun – PAGFI, 2014

Documentation MEAE – Mauritanie Gouv Eco Fi

- ◇ Renforcement de l'Etat de droit par l'amélioration de la gouvernance économique et financière, 2011
- ◇ Rapport de Présentation, Renforcement de l'Etat de droit par l'amélioration de la gouvernance économique et financière, 2011

Revue superficielle de la documentation MEAE - Monde - Lutte contre la corruption

Documentation FSP

- ◇ Termes de Référence du « Projet d'Appui aux Réformes Économiques et Financières » (PAREF), Burkina Faso, Ministère Délégué à la Francophonie, Comité Directeur du Fonds de Solidarité Prioritaire.
- ◇ Évaluation Finale du « Projet d'Appui aux Réformes Économiques et Financières », Rapport Définitif, Août 2007.
- ◇ Évaluation du Projet d'Appui aux Administrations Financières et Économiques du Sénégal, (PAFIES), Pilotage de l'Économie et Cour des Comptes, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Consortium pour la Recherche Économique et Sociale, Juillet 2005
- ◇ Évaluation Finale Externe du Projet FSP 2000-147 D'appui aux Administrations Économiques et Financières du Sénégal (PAFIES) (2001 - 2005), Septembre 2005
- ◇ Rapport de présentation, Appui à la Transparence et à la Bonne Gestion des Finances Publiques Sénégalaises, République Française Ministère des Affaires Étrangères
- ◇ Évaluation du PAFIES, Appui aux recettes et dépenses publiques, Rapport de M. Bernard DOUYSSSET, Juillet 2018

- ◇ Fiche-résumé de présentation au comité des projets FSP, APPUI AUX ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES, Décembre 2001
- ◇ Rapport de présentation du Projet d'appui aux Administrations Économiques et Financières en Mauritanie, 2001
- ◇ Termes de Références de L'évaluation Finale du Programme d'Appui aux administrations Financières et Économiques de Mauritanie – PAFIEM II (PAFIEM - FSP 2001-153) (2004-2008)
- ◇ Évaluation du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières du Bénin (PARAF-FSP 2001-161), Rapport définitif, Avril 2008, Ministère des Affaires étrangères et européennes
- ◇ Proposition en réponse à l'appel d'offres sur l'évaluation du projet d'appui aux réformes des administrations financières au Bénin, Conseil et Développement, Novembre 2007.
- ◇ Évaluation du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières du Bénin (PARAF-FSP 2001-161), Proposition, Novembre 2007, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
- ◇ Rapport de Présentation, Projet d'Appui aux Reformes des Administrations Financières PARAF Benin, Ministère des Affaires Étrangères
- ◇ Termes de Références de l'Évaluation finale du Projet d'Appui aux Réformes des Administrations Financières au Bénin (PARAF - FSP 2001 161)
- ◇ Fiche de suivi de projet FSP, Projet d'Appui à la restauration de la capacité de gestion macro-économique de la République Centrafricaine
- ◇ Projet d'Appui à la Restauration de la Capacité de Gestion macro-économique de la RCA, ARCAGE, Rapport d'Exécution, Mars 2007
- ◇ Projet d'Appui à la Restauration de la Capacité de Gestion macro-économique de la RCA, ARCAGE, Rapport d'Exécution, 2008
- ◇ Résumé du Projet, Projet d'Appui à la Restauration de la Capacité de Gestion Macro - Économique de la République Centrafricaine, 2002
- ◇ Évaluation finale du Projet d'appui aux administrations économiques et financières de Guinée (PAAFIEG – FSP 2002 - 055), Rapport définitif, Janvier 2009, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
- ◇ Évaluation finale du projet FSP Guinée « Appui au développement des activités socio-éducatives et sportives » (PAASES), Novembre 2008
- ◇ Rapport de Présentation, Appui aux Administrations Économiques et Financières, 2002
- ◇ Note de présentation, Dépouillement des offres techniques et financières sur l'évaluation d'un FSP en Guinée
- ◇ Évaluation à mi-parcours Projet FSP 2002-56, Appui à la modernisation de l'État vietnamien en matière de gouvernance économique, Rapport Final, Avril 2006
- ◇ Évaluation FSP Gouvernance et Intégration économique au Vietnam, Rapport final, Avril 2006
- ◇ Évaluation FSP Gouvernance et Intégration économique au Vietnam, Volume 1, Évaluation des conditions de pilotage et de mise en œuvre des projets, Rapport provisoire, Mai 2008
- ◇ Évaluation, FSP Gouvernance et Intégration économique au Vietnam, Volume 2, Évaluation des projets, Rapport provisoire, Mai 2008
- ◇ Rapport de présentation, Adaptation des Méthodes et Instruments de Gestion des Finances Publiques pour la Mise en Œuvre des Stratégies de Lutte Contre la Pauvreté
- ◇ Termes de références de l'Évaluation finale du projet FSP 2003-039 « Projet Transparence, Efficacité et Rigueur dans la gestion des finances publiques camerounaises (TER-FPC) »
- ◇ Évaluation Finale du Projet FSP 2003-039 «Transparence, Efficacité et Rigueur dans la gestion des finances publiques camerounaises» (TER-FPC), Rapport final, Novembre 2010
- ◇ Évaluation Finale du Projet d'Appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Économiques au Burundi (PARAFE - FSP 2003-2008), Annexes, Octobre 2008
- ◇ Avis de marché, Évaluation finale du projet d'appui à la réhabilitation des administrations financières et économiques du Burundi (FSP 2003-85), 2008.
- ◇ Cahier des Clauses Administratives Particulières, Évaluation finale du projet d'appui à la réhabilitation des administrations financières et économiques du Burundi (FSP 2003-85), Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
- ◇ Évaluation Finale Du Projet D'Appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Économiques au Burundi (PARAFE - FSP 2003-2008), Réponses aux Commentaires sur le Rapport provisoire de la Mission d'Évaluation Finale du Projet d'Appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Économiques au Burundi (PARAFE- FSP 2003-2008)

- ◇ Évaluation Finale du projet d'appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Économiques au Burundi (PARAFE – FSP 2003-85), Mémoire de fin de mission, Septembre 2008, ADE
- ◇ Évaluation Finale du Projet d'Appui à la Réhabilitation des Administrations Financières et Économiques au Burundi
- ◇ Rapport de présentation, Projet d'appui à la réhabilitation des administrations financières et économiques, Burundi
- ◇ Termes de Références de l'Évaluation finale du Projet d'Appui à la réhabilitation des administrations
- ◇ Note sur l'avancement de la mise en œuvre de la Composante « Statistiques » de l'assistance de la France à la CEDEAO, FSP 2004-9 – Composante 3
- ◇ Projet FSP 2004 – 9 : "Appui au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : volet CEDEAO" – Rapport d'Étape au 30/09/2006
- ◇ Rapport de Présentation, Appui au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : volet CEDEAO
- ◇ Fiche suivi de projet FSP (rapport de mission d'évaluation à mi-parcours), Appui au processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (volet CEDEAO)
- ◇ Réunion du Comité Technique de Suivi de la Mise en Œuvre de la Composante « Statistiques » de l'Assistance de la France à La Cedeao FSP 2004-9 – Composante 3 - Compte Rendu
- ◇ Évaluation Finale du Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de Formation et d'Expertise du Ministère des Finances de la RDP LAO, Grille de réponses aux commentaires reçus sur le rapport
- ◇ Évaluation finale du Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de Formation et d'Expertise du Ministère des Finances de la RDP LAO (FSP 2004-16), Offre Technique et Financière, Octobre 2008
- ◇ Évaluation finale du Projet d'Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du Ministère des Finances de la RDP Lao (FSP 2004-16) Rapport provisoire, Février 2009
- ◇ Évaluation finale du projet d'appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du Ministère des Finances de la RDP Lao (FSP 2004-16) Rapport final, Avril 2009
- ◇ Rapport de présentation, Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des Finances de la RDP Lao
- ◇ Rapport de Présentation, Appui à la Réforme des Administrations Fiscales, Madagascar
- ◇ Compte-rendu de la Réunion du Comité technique du PAFIES du 03 juillet 2007, Ambassade de France au Sénégal
- ◇ Compte-rendu de la réunion du comité technique de suivi du projet PAFIES, 17 juin 2009, Ambassade de France au Sénégal
- ◇ Compte rendu de la réunion du comité technique de suivi du projet PAFIES, 25 février 2010, Ambassade de France au Sénégal
- ◇ Compte rendu de la réunion du comité de pilotage du projet d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal du 23 juin 2011, Ambassade de France au Sénégal
- ◇ Ministère des Affaires Étrangères, Arrêtés de compte du projet « Appui aux Administrations Financières et Économiques du Sénégal » (PAFIES II)
- ◇ Évaluation Finale du Projet FSP 2007-57, Projet d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES II), Rapport Final, Mars 2014
- ◇ Fiche Suivi, Projet d'appui aux administrations financières et économiques, Sénégal
- ◇ Rapport de Présentation, Projet d'appui aux administrations financières et économiques du Sénégal (PAFIES II)
- ◇ Termes de Références, Évaluation Finale du Projet d'Appui aux Administrations Financières et Économiques du Sénégal II – PAFIES II (FSP n°2007-57), Ministère des Affaires Étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
- ◇ Cahier des Clauses Administratives Particulières, Appui aux Administrations Financières et Économiques du Sénégal II – PAFIES II (FSP n°2007-57), Ministère des Affaires Étrangères, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, 2013
- ◇ Fiche Suivi, Réforme de la gestion des finances publiques, Guinée Équatoriale
- ◇ ANNEXE I, Suivi technique, Comores Renforcement Capacités Fi
- ◇ Fiche de Décompte définitif, Appui au Renforcement des Institutions Financières (PARAF), Ambassade de France auprès de l'Union des Comores

- ◇ Évaluation finale du FSP, Programme d'Appui à a Réforme des Administrations Financières (PARAF) en Union des Comores, 2011-2015
- ◇ Fiche de Suivi Projet, Programme d'Appui à a Réforme des Administrations Financières (PARAF)
- ◇ Rapport de mission, Revue à mi-parcours du FSP n°2010-05, Projet d'appui au renforcement des administrations financières (PARAF), 2013
- ◇ Termes de Reference de la Mission, Évaluation finale du Projet d'appui au renforcement des administrations financières (PARAF).
- ◇ Cahier des clauses administratives particulières, Évaluation finale du projet « Appui à la gouvernance financière au Niger » (n° FSP 2010-6), Avril 2014
- ◇ Note à l'attention de M. Vincent Dalmais, Chef de la mission des programmes, Programmation 2014 de l'évaluation finale du FSP Niger AGOFI (2010-06)
- ◇ Évaluation finale du projet « Appui à la gouvernance financière » au Niger (2010-2014) [Projet FSP AGOFI n°2010-6], Rapport provisoire, Juin 2014
- ◇ Rapport de Présentation, Projet d'Appui à la Gouvernance Financière au Niger (AGOFI)
- ◇ Évaluation finale du projet « Appui à la gouvernance financière » au Niger (2010-2014), Projet FSP AGOFI 2010-6, Rapport final définitif, Août 2014
- ◇ Cahier des clauses administratives particulières, Évaluation finale du projet « Appui à la lutte contre la corruption » (FSP 2010-12)
- ◇ Arrêté de comptes du projet « Appui à la lutte contre la corruption », 2010-12, Ouagadougou, Février 2016
- ◇ Arrêté de comptes du projet « Appui à la lutte contre la corruption », 2010-12, Bujumbura, Février 2016.
- ◇ Arrêté de comptes du projet « Appui à la lutte contre la corruption », 2010-12, Brazzaville, Février 2016.
- ◇ Arrêté de comptes du projet « Appui à la lutte contre la corruption », 2010-12, Tunis, Février 2016.
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Note de cadrage, Juillet 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n° 2010-12 « Appui à la lutte contre la corruption », Rapport Documentaire, Septembre 2014.
- ◇ Fiche Suivi, « Appui à la lutte contre la corruption », Octobre 2012
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Termes de référence, Mission de terrain au Bénin, Septembre 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Termes de référence, Mission de terrain au Burkina Faso, Septembre 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Termes de référence, Mission de terrain au Cameroun, Septembre 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Termes de référence, Mission de terrain en Tunisie, Septembre 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Note de cadrage, Juillet 2014
- ◇ Évaluation finale du FSP mobilisateur n°2010-12, « Appui à la lutte contre la corruption », Rapport documentaire, Septembre 2014
- ◇ Rapport final du Projet de plan d'action des cliniques juridiques dans la lutte contre la corruption en République du Congo, Décembre 2013
- ◇ Demande d'abondement du projet 2010-12 « Appui à la lutte contre la corruption »
- ◇ Fiche suivi, « Renforcement de l'État de droit par l'amélioration de la gouvernance économique et financière », Mauritanie
- ◇ Rapport de présentation, « Renforcement de l'État de droit par l'amélioration de la gouvernance économique et financière », 2011-16
- ◇ Demande d'appui à la coopération française, Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du Projet Pétrole Tchad-Cameroun (GRAMP/ TC)
- ◇ Bilan de la revue à mi-parcours du projet FSP n°2013-02 « Renforcement de la redevabilité des politiques publiques » au Tchad, Octobre 2015
- ◇ Décision ministérielle d'approbation, Renforcement de la redevabilité des Politiques Publiques, Avril 2013
- ◇ Fiche de prise en considération, Renforcement de la Redevabilité des Politiques Publiques, Tchad

- ◇ Mission d'évaluation à mi-parcours du projet FSP – 2R2P (juin 2015)
- ◇ Rapport de Présentation, Renforcement de la Redevabilité des Politiques Publiques, 2013-2, Tchad
- ◇ Rapport de la Revue à mi-parcours « Projet de Renforcement de la Redevabilité des Politiques Publiques (2R2P) », Projet Du Fonds De Solidarité Prioritaire N°2013-2, Tchad
- ◇ Décision Ministérielle d'Approbation, Soutien au renforcement des capacités de la haute administration et à l'amélioration de la coordination gouvernementale, République Islamique d'Afghanistan, Juillet 2013
- ◇ Fiche de prise en considération, Soutien au renforcement des capacités de la haute administration et à la création d'un centre de gouvernement en Afghanistan
- ◇ Convention de financement entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Burkina Faso pour l'exécution du projet 2014-8 « Appui au partenariat accéléré pour la Transparence et la Gouvernance des Industries Extractives au Burkina Faso » (TGIE-G7)
- ◇ Rapport de Présentation, Programme d'appui au partenariat accéléré pour la transparence et la gouvernance des industries extractives au Burkina Faso (TGIE-G8)
- ◇ Fiche de prise en considération « Projet d'appui à la gouvernance financière » ou PAGFI, Cameroun, Décembre 2013
- ◇ Convention de financement entre Le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République du Cameroun pour l'exécution du projet n° 2014-9, « Projet d'appui à la gouvernance financière (PAGFI), Cameroun »
- ◇ Rapport de présentation, « Projet d'appui à la gouvernance financière au Cameroun – PAGFI », Juillet 2014
- ◇ Convention de financement entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République du Niger, pour l'exécution du projet N° 2014-12, « Civisme fiscal et développement »
- ◇ Compte-rendu du comité d'examen des projets du FSP du 20 décembre 2013, Fiche de prise en considération « Civisme fiscal et développement », Niger
- ◇ Compte-rendu de la 2ème réunion du Comité de Pilotage du FSP « Civisme fiscal et développement », Ministère des finances, Direction Générale des Impôts Niger
- ◇ Fiche de prise en considération, projet « Civisme fiscal et développement », Niger
- ◇ Comité d'examen des projets du FSP, Grille de lecture pour une FPC, Civisme fiscal et développement au Niger, Décembre 2013
- ◇ Projet FSP Niger n°2014-12 « Civisme fiscal et développement ». Première réunion du comité de pilotage le 4 novembre 2014 à Niamey, Novembre 2014
- ◇ Note « La modernisation de l'administration fiscale au Niger : où en est-on ? », Ambassade de France au Niger, Mars 2015
- ◇ Rapport de présentation, Civisme Fiscal et Développement au Niger, Juillet 2014
- ◇ Convention de financement entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement de la République du Mozambique, pour l'exécution du projet n° 2014-13, « Transparence financière, redevabilité et développement au Mozambique ».
- ◇ Rapport de présentation, « Transparence financière, redevabilité, et développement au Mozambique », Juillet 2014
- ◇ Rapport de la première année d'exécution, Mission de la gouvernance démocratique FSP 2014-16 « Appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest »
- ◇ Rapport de la deuxième année d'exécution - FSP 2014-16 « Appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest »
- ◇ Rapport de Présentation « Appui à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », Juin 2014

Autres documents

- ◇ Organigramme, Sous-Direction de la Gouvernance Démocratique, Ministère des Affaires Étrangères
- ◇ Étude sur le dispositif français de coopération en matière de soutien au renforcement des capacités des pays partenaires, Note de synthèse sur la revue des documents de stratégies
- ◇ Étude AFD renforcement des capacités, Approches et outils de soutien au RC dans les secteurs d'intervention de l'AFD, Journée de réflexion sur une stratégie française MAEE Octobre 2009

- ◇ Étude sur le Dispositif Français de Coopération en Matière de Soutien au Renforcement des Capacités des Pays Partenaires, Volume 1 : Analyse des Engagements Internationaux et des Documents de Stratégie de la Coopération Française, Juillet 2009
- ◇ Étude sur le Dispositif Français de Coopération en Matière de Soutien au Renforcement des Capacités des Pays Partenaires, Volume 2 : Analyse des pratiques de soutien au renforcement des capacités dans le domaine de la Gouvernance
- ◇ Étude sur le Dispositif Français de Coopération en Matière de Soutien au Renforcement des Capacités des Pays Partenaires, Volume 3 : Synthèse des conclusions et recommandations, Juillet 2009
- ◇ « Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier mis en place par le Ministère des Affaires étrangères dans les pays africains de la zone franc au 31 août 2006 », Septembre 2006
- ◇ Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier mis en place par le Ministère des Affaires étrangères et européennes dans les pays de la zone franc, Septembre 2007
- ◇ Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier mis en place par le Ministère des Affaires étrangères et européennes dans les pays de la zone franc, Septembre 2008
- ◇ Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier mis en place par le Ministère des Affaires étrangères et européennes dans les pays de la Zone franc, Mars 2009
- ◇ Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier mis en place par le Ministère des Affaires étrangères dans les pays africains de la zone franc au 31 mars 2006, Avril 2006
- ◇ Organigramme, Sous-Direction de la Gouvernance Démocratique (DPDEV/G)
- ◇ Organigramme DGM/DDD, Direction du développement durable
- ◇ Organigramme de la Sous-Direction de la Gouvernance Démocratique, Août 2008
- ◇ Présentation, Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
- ◇ Axes de travail pour 2008 GFI
- ◇ Plan d'Action du Bureau GFI
- ◇ Présentation Gouvernance Financière, Table Ronde d'Hanoi Février 2007
- ◇ Compte rendu du programme de travail 2004 de la Mission des appuis financiers et des études économiques – Finances publiques et intégration régionale, Juin 2004
- ◇ Note, Programme de travail du bureau de la gouvernance financière, Octobre 2005
- ◇ Note, Programme de travail 2003 de la Mission des appuis financiers et des études économiques (document de travail)
- ◇ Note, Programme de travail 2004, Mission des appuis financiers et des études économiques
- ◇ Action du Ministère des Affaires Étrangères relevant du secteur de la Gouvernance Financière, Avril 2005
- ◇ NOTE pour le directeur de l'économie globale et des stratégies de développement, Mission de la Gouvernance Démocratique - Organisation du pôle de la gouvernance financière, Juillet 2009
- ◇ Gestion des postes de COCAC et attachés de coopération – priorités de la MGD
- ◇ Les interventions du bureau de la gouvernance financière dans le domaine des finances publiques
- ◇ Enjeux et objectifs stratégiques pour le pôle de la gouvernance financière
- ◇ Plan d'Action du Bureau GFI
- ◇ Plan d'Action du Pôle GFI, 2009
- ◇ Présentation de la Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM), de la Direction de l'Économie Globale et des Stratégies du Développement (ECODEV), de la Mission de la Gouvernance Démocratique (MGD), du Pôle de la Gouvernance Financière (Gfi)
- ◇ Triennum 2011-2013, Projets de GFI ou de GFI en collaboration avec les autres pôles « Réussir la politique française de développement en Afrique »
- ◇ Projet de plan d'action GFI 2010-2011, Document de travail informel du 18 février 2010
- ◇ Note, Remontées d'informations des assistants techniques et relations avec la DAOI, Pôle de la Gouvernance financière, Mars 2010
- ◇ Note à l'attention de Christian MASSET Directeur général DGM, Commentaires sur les crédits MGD 2010 et propositions 2011, Avril 2010
- ◇ Projet de plan d'action GFI 2010-2011, Document de travail informel du 20 avril 2010
- ◇ Note pour le directeur de l'économie globale et des stratégies de développement, Mission de la Gouvernance Démocratique - Organisation du pôle de la gouvernance financière, Juillet 2009

- ◇ Répartition des notes à remettre au 30 Septembre 2010, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes
- ◇ Note pour la chef de la Mission de la gouvernance démocratique (MGD), Objectifs 2010-2011 du pôle de la gouvernance financière (GFI), Juin 2010
- ◇ Note pour la chef de la Mission de la gouvernance démocratique (MGD), Mission, Réalisations, Objectifs et Budget 2010-2011 du pôle de la gouvernance financière (GFI), Août 2010
- ◇ Bilan d'activités d'Aline FORTIN depuis le 25 mai 2010 (date de prise de fonction)
- ◇ BILAN GFI 2010 pour Eric Desquesses, Objet : revoir l'organisation, les missions et le plan de travail du pôle, Octobre 2010
- ◇ Bilan d'activités de Magali Kreitmann depuis le 1er janvier 2010
- ◇ Note pour la chef de la Mission de la gouvernance démocratique (MGD), Missions, objectifs, actions et moyens du pôle de la gouvernance financière (GFI) pour 2011, Septembre 2010
- ◇ Note pour le Directeur ECODEV, Missions, objectifs, actions et moyens du pôle de la gouvernance financière (GFI) pour 2011, Septembre 2010
- ◇ Note pour le Directeur de l'économie et des stratégies du développement, Organisation et missions, objectifs et actions transversales du pôle GFI pour 2011, Octobre 2010
- ◇ Compte-rendu de la réunion du 7 octobre 2010 avec Serge Tomasi
- ◇ Bilan d'Activité de Stephanie Peraud, pour l'année 2010, Réalisations au 13 Septembre
- ◇ Suivi des Projets transversaux GFI 2011
- ◇ Plaquette, Le dispositif de coopération dans le domaine économique et financier
- ◇ Actions GFI dans les 14 pays pauvres prioritaires du CICID
- ◇ Feuille de Route, Priorités et échéances GFI 2012

Hors liste MEAE

- ◇ Examen du CAD par les pairs. France. OCDE. 2008.
- ◇ Examen du CAD par les pairs. France. OCDE. 2013
- ◇ Politique française en faveur du développement. Document de politique transversale. Projet de loi de finances pour 2017. MEAE
- ◇ Mission de modernisation de l'action publique - ÉVALUATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'EXPERTISE TECHNIQUE INTERNATIONALE Rapport final Avril 2014
- ◇ Sénat (2018) Rapport d'information sur la poursuite de la réforme de l'expertise internationale française <https://www.senat.fr/rap/r17-240/r17-2401.pdf>
- ◇ France Coopération Internationale (2008-2011) - France Expertise Internationale (2011-2014). Rapport particulier Cour des comptes. Juillet 2016
- ◇ Bilan évaluatif de la politique française de coopération entre 1998 et 2010. Ernst and Young
- ◇ P. Jacquemot, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective. Deuxième partie », Afrique contemporaine 2011/3 (n°239), p. 30
- ◇ Rapport d'information sur la réforme de la coopération. Sénat n°46, 2001
- ◇ Communiqué de presse Création de « Expertise France » : la nouvelle agence d'expertise technique internationale française - Communiqué de Laurent FABIUS, Michel SAPIN et Emmanuel MACRON du 30 décembre 2014
- ◇ Cigid du 28 janvier 1999
- ◇ Cigid du 22 juin 2000
- ◇ Cigid du 14 février 2002 :
- ◇ Cigid du 11 décembre 2002
- ◇ Cigid du 20 Juillet 2004.
- ◇ Cigid du 18 mai 2005
- ◇ Cigid du 19 juin 2006
- ◇ CICID du 5 juin 2009
- ◇ Cigid du 31 juillet 2013
- ◇ Cigid du 30 novembre 2016
- ◇ AFD (2007) Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les États étrangers
- ◇ AFD (2016) Notes appuis budgétaires et gouvernance (documents internes élaborés dans le cadre du transfert du secteur de la gouvernance

Annexe 2. Entretiens menés pendant les phases de cadrage et documentaire

Entretiens menés lors de la phase de cadrage

NOM	PRENOM	INSTITUTION	FONCTION ACTUELLE	AUTRE FONCTION D'INTERET	RV
SAVELLI	Pierre-Ange	DGT/ Afrique subsaharienne et AFD (MF2)	Adjoint au Chef de bureau		26/01 à 9h30
GAUDIN	Pierre	DGT/ Aide Publique au Développement (MF5)	Chef de bureau		26/01 à 9h30
LARROUZE	Vincent	MEAE	Chef mission Gouvernance MEAE		31/1/2018
RAGOT	Romain	MEAE	Rédacteur Gouvernance		31/1/2018
ALMANZA	Jean-françois	AFD/ Division Gouvernance	Responsable de la division	MEAE/Rédacteur Gouvernance Financière (2009-2012)	19/12 de 9h30 à 11h
LECRIVAIN	Nicolas	AFD/ Division Gouvernance	Chef de projet	MEAE/COCAC régional (2010-2013)	19/12 de 9h30 à 11h
BUA	Michel	FMI/Comores (Moroni)	Représentant Résident du FMI	MEAE/Chef Pôle Gouvernance Financière (2008-2012)	18/12 à 9h (skype)
BIGOT	Vincent	UE/ DG DEVCO/Bureau Finances publiques (A4)	Expert National Détaché	MEAE/ Attaché Economie et Finances à Dakar	13/12 à 11h (Bruxelles)
VION	Jean-Philippe	DGDEV	Policy Officer, Budget Support and Public Finance Management	Ex ETI	13/12 à 11h (Bruxelles)
LE HEN		DGDEV	Détaché FMI	Représentant résident FMI Burkina Faso,	13/12 à 11h (Bruxelles)

STUREL	Sylvie	DGFIP/ Mission de la Coopération Internationale	Cheffe de Mission		19/12 à 14h30 ou 15h00
BEAUVOIS	Bertrand Marc	DGFIP	Expert Technique International	ETI Mauritanie	21/12 à 15h
KERJEAN	Pierre	DGFIP	Consultant Banque Mondiale (Tchad, etc.)	Expert Technique International à Madagascar (2011-2014)	11/1/18 à 14h30
SUESSER	Jan Robert	ADETEF	Retraité	Directeur ADETEF (2002-2011)	Entretien le 20/12/2017 à 16h
ARCIER	Agnès	DGFIP	Directrice des Résidents à l'étranger	Dernière PDG d'ADETEF (2009-2015)	le 21/12/2017 à 10h Noisy le Grand,
BOUYEURE	Cyril	IDEFIE	Président	Conseiller du Président Expertise France, 2015-2017, Directeur ADETEF	15/1/2018
SCHWAB	Laurent	IDEFIE		ETI	15/1/2018
VALOT	Isabelle	Expertise France	Directrice Département Gouvernance économique et financière		29/1/2018

Entretiens menés lors de la phase documentaire

M.	ARETHAS	Thierry	Burkina Faso	ETI DGDDI	Entretien 27/4
Mme.	BARRET	Delphine	Tchad	ETI MEAE	Rencontrée le 4/5
M.	BERTHEZENE	PAUL-ALEXIS	Serbie	ETI	Entretien Skype lundi 23/4 8h30
M.	BESSETTE	FRANCK	PEFA		Entretien par Skype 5/4
M.	BILLY	LAURENT		ETI	Entretien le mardi 17, 9h
M.	BOUÉ	YVAN		ETI	9 mai à 10h
M.	BOUKAHLA	SAMY		Pôle de Dakar	24/4 15h
M.	BURNOUF	JACQUES	RCA etc.	ETI	Entretien le 23 à 15h
M.	CHAMBOSSE	JEROME	Burkina Faso	ETI	Entretien 27/5 à 10 heures
M.	DEVOS	FABIEN	Tchad	ETI DGFIP	rencontré le 18/04
M.	DUMATHRAT	LAURENT	Madagascar		Entretien téléphonique 4/5
Mme	GIANVITI	FRANCOISE	COCAC Mali		RV en octobre à Bamako (Marc)
M.	GRANGEON	JEAN-FRANCOIS	La Martinique		Entretien le 16/4 17h
M.	GUYON	JEROME	ENA		Rencontré le 3 mai
Mme	KREITMANN	MAGALI	AFD		Entretien le 4 avril
Mme	LAFFITEAU	EMILIE	Afristat,	ETI Statisticienne	vendredi 26/04 à 10h à DIAL
M.	LESTAND	Yves	Burkina Faso	ETI DGDDI (EF)	10/5 à 10h
Mme	LINJOUOM	Mireille	Pôle de Dakar	ETI DGFIP, PNUD	10/5 à 16h
M.	PASTOR	JOSE-MANUEL	Guinée Équato., Côte d'Ivoire	ETI	Entretien le 13, 10h-11h
M.	REMONDET	CLAUDE	Sénégal Cameroun	ETI	Entretien le 24/4 10h30
M.	REILHAC	Christophe	Niger actuellement	ETI	Entretien le 19/4, 8h
M.	RICHARD	François	Délégation RI DGDDI		Rencontré le 20/4
M.	SAMUEL	BORIS	Burkina Faso, Mauritanie	ETI Statisticien	Entretien le mardi 17 ??16h15
M.	SAVARY	XAVIER		ETI	Entretien effectué le 19/4 à 15h30
M.	SEUROT	JEAN-CLAUDE	Congo Brazza, Guinée Bissau	ETI	Entretien le 17/4/2018
M.	UGUEN	MARCEL	Cameroun	ETI	Entretien le 18/4
Mme	UGUEN	MARIE-CHRISTINE	Cameroun, FMI		Entretien le 18/6/2018 à Ouagadougou
M.	VION	JEAN-PHILIPPE	Madagascar		Entretien note de cadrage + Skype le 17/4

Entretiens menés lors de la révision du rapport documentaire

NOM	PRENOM	INSTITUTION	FONCTION ACTUELLE	AUTRE FONCTION D'INTERET	RV
BROSSET	Nadia	MCI DGFIP		<i>MCI DGIP</i>	Par mails
CASABIANCA	Daniel	ENFIP	Directeur		28/05/2018
ORSINI	Jacqueline	ENFIP	Secrétariat - Coopération Internationale		28/05/2018
RAGOT	Romain	MEAE			13/06
MOULIE	Robert	MEAE			14/06 skype
PANNIER	Dominique	Cour des comptes	Conseiller maître Cinquième Chambre	<i>Chargé des relations internationales de la Cour</i>	15/06
EVIN	Jildaz	AFD	MEA		18/06
DE PERETTI	Corinne	AFD	Département Evaluation	MAE	22/06
FONTAINE	Laurent	AFD	retraité	AFD MAE	28/06
GADY-LAUMONIER	Mauricette	MINEFI	Département Evaluation	Adetef	5/07
ROUMEGOUS	Emmanuelle	AFD	Seconde opinion	MAE	12/07
VALOT	Isabelle	Expertise France	Directrice Département Gouvernance économique et financière		

Annexe 3. Grille d'entretiens

Identification de l'ETI :

Corps d'origine (si fonctionnaire). Sinon : formation de base	
Poste occupé avant celui d'ETI/après. Insertion du poste d'ETI dans le parcours professionnel	

Description de l'intervention

Liste des pays où vous avez travaillé comme ETI ?	
Cadre de l'intervention (ETI sec, ETI avec budget de fonctionnement, projet, jumelage, etc.)	
Cette intervention faisait-elle suite à une intervention analogue ? A-t-elle été suivie d'une intervention analogue ? Les responsables du ministère de votre pays d'accueil avaient-ils choisi votre CV parmi un échantillon qui leur avait été soumis ?	
Cette intervention correspondait-elle à votre domaine de compétence ?	

Pertinence

Avez-vous des objectifs / une feuille de route quand vous avez pris votre poste ?	
Si oui : Ces objectifs avaient-ils un lien direct avec la stratégie française de gouvernance financière ?	
Si oui : Ces objectifs étaient-ils pertinents par rapport aux problèmes de gouvernance financière du pays dans lequel vous étiez affecté ? Diriez-vous que les responsables du ministère dans lequel vous étiez affecté étaient demandeur d'une intervention de ce type ?	
Pensez-vous qu'il était possible d'améliorer significativement la gouvernance financière dans le contexte politique du pays dans lequel vous étiez affecté ?	
Peut-on dire que l'intervention à laquelle vous avez participé visait à promouvoir un "modèle français" de la gouvernance financière ?	
Les moyens à votre disposition étaient-ils suffisants ?	

Efficacité

Votre intervention était-elle cohérente avec celles des autres composantes de l'intervention française ?	
Avez-vous reçu un soutien de la part de l'Ambassadeur ? Du COCAC ? Du directeur de l'agence de l'AFD ?	
Votre intervention a-t-elle contribué à améliorer la gouvernance financière du pays dans lequel vous étiez affecté ?	
Les responsables nationaux étaient-ils impliqués et motivés pour faire avancer les questions sur lesquelles vous avez travaillé ?	

Efficience

Votre intervention était-elle cohérente avec celles des autres interventions des autres PTF (Banque mondiale, FMI, UE, BAD, GIZ, DFID notamment ?)	
Aurait-on pu atteindre les mêmes résultats par d'autres moyens, éventuellement moins coûteux ?	
Aurait-on pu atteindre de meilleurs résultats avec les moyens dont vous disposiez ?	

Durabilité

Les résultats que vous aviez obtenus sont-ils toujours observables à votre connaissance ?	
---	--

Valeur ajoutée française

Votre intervention a-t-elle obtenu de meilleurs résultats que ceux des projets similaires d'autres PTF ?	
Votre intervention a-t-elle orienté les choix du pays vers des procédures « à la française »	
Votre intervention a-t-elle eu des retombées pour d'autres composantes du dispositif français (logiciels, formation, voyages d'études, etc.)	

Annexe 4. Estimation d'un modèle économétrique d'allocation géographique de l'aide

Nous estimons un modèle d'allocation qui a la forme suivante :

$$A_{i,2006-2016} = \alpha + \beta X_{i,2006-2016} + \lambda GOV_{i,2006} + \varepsilon_i \quad (1)$$

Ce modèle s'inspire de la littérature académique existante⁹⁴. La variable expliquée, $A_{i,2006-2016}$, représente le montant d'aide à la gouvernance financière reçu en moyenne par le pays i sur la période 2006-2016. Nos estimations utilisent le logarithme des engagements en dollars constants.⁹⁵ Nous considérons dans nos analyses les aides à la gouvernance financière recensées dans les secteurs 15111 (gestion des finances publiques), 15114 (mobilisation des ressources intérieures) et 15113 (organisations et institutions pour la lutte contre la corruption), à l'exception du flux recensé en 2011 dans le secteur 15111 pour le Viet Nam (38,8M€) qui concerne la réforme de l'investissement public dans ce pays et ne relève donc pas des interventions évaluées. Les estimations seront également présentées quand ces données du SNPC seront remplacées par les engagements d'aide au secteur de la gouvernance financière recensés dans les termes de référence de l'étude, TDR)

Le modèle inclut des variables saisissant les caractéristiques structurelles des pays, $X_{i,2006-2016}$: la taille, mesurée par le logarithme de la population, et le niveau de développement, mesuré par le logarithme du PIB par habitant en dollars constants. Ces variables, comme la variable d'aide, sont mesurées en moyenne sur la décennie 2006-2016. $X_{i,2006-2016}$ inclut également des variables indiquant la proximité géographique et historique entre la France et le pays bénéficiaire. Plus précisément, et dans la tradition de la littérature sur l'allocation de l'aide, nous introduisons dans nos estimations une mesure de la distance géographique ainsi qu'une variable indiquant si le pays receveur est une ancienne colonie française.

Enfin, de manière à saisir les besoins des bénéficiaires en termes de gouvernance financière, notre modèle prend également en compte un indicateur de la qualité de la gouvernance financière, $GOV_{i,2006}$, mesuré en début de période pour atténuer les problèmes d'endogénéité.

Nous distinguons trois mesures des besoins en termes de gouvernance financière : (1) la sous-composante D13 du CPIA (qualité de la gestion budgétaire et financière du Country Policy and Institutional Assessment). Cet indicateur est mesuré sur une échelle de 1 à 6 (meilleure qualité) ; (2) l'efficacité des administrations publiques (Worldwide Governance Indicators, WGI), qui est compris entre -2,5 et +2,5 (meilleure qualité) ; (3) le montant des taxes (hors contributions sociales) en pourcentage du PIB (Government revenue dataset, GRD, UNU-WIDER). Si les deux premiers indicateurs relèvent de la perception de la qualité institutionnelle des pays, le troisième est un indicateur plus objectif de la capacité des pays à mobiliser les ressources intérieures.

⁹⁴ Voir par exemple Alesina A. et D. Dollar, 2000. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ? *Journal of Economic Growth* 5, 33-65; Berthélemy J-C. et A. Tichit, 2004, Bilateral donor's aid allocation decisions : A three dimensional panel analysis. *International Review of Economics & Finance* 13(3), 253-274 ; Fleck R.K. et C. Kilby, 2010. Changing aid regimes? U.S. Foreign aid from the Cold War to the War on Terror. *Journal of Development Economics* 91, 185-197; Younas J., 2008. Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy* 24, 661 – 674.

⁹⁵ Les résultats sont très proches quand les déboursements sont utilisés plutôt que les engagements ou quand la variable est divisée par la population plutôt que transformée en logarithme.

Le tableau A4.1 ci-dessous présente les résultats de l'estimation de l'équation (1). Les colonnes (1) à (4) présentent les résultats quand la variable d'aide est mesurée à partir des données SNPC (OCDE), tandis que les colonnes (5) à (8) reproduisent les résultats quand la variable d'aide est mesurée à partir des TDR du MAE.

Les colonnes (1) et (5) omettent les variables mesurant les besoins en gouvernance financière ($GOV_{i,2006}$) et confirment que la proximité entre la France et ses partenaires est essentielle dans l'explication des montants reçus : il apparaît en effet une corrélation significativement positive entre les engagements au secteur de la gouvernance financière et l'histoire coloniale des pays ; et une corrélation négative avec la distance géographique. La colonne (1) suggère que les plus grands pays reçoivent plus d'aide, tandis que la colonne (5) suggère que les pays les plus pauvres tendent à recevoir plus d'aide. Ces deux variables voient leur significativité altérée par le choix de la mesure de l'aide au secteur de la gouvernance, et il convient donc de considérer ces résultats avec prudence.

Dans les colonnes (2) à (4) du tableau A4.1 nous introduisons séquentiellement les différents indicateurs de gouvernance financière retenus. Qu'il s'agisse de l'indicateur D13 du CPIA, de l'indicateur d'efficacité des administrations publiques de WGI ou des taxes dans le PIB de GRD, la corrélation avec le montant d'aide reçu apparaît statistiquement non-significative. Toutefois, il est possible que l'absence de corrélation entre ces indicateurs de gouvernance financière et l'aide reçue à ce secteur mesurée par le SNPC (OCDE) soit liée au fait que nous introduisons dans les estimations la variable saisissant le passé colonial des pays. En effet, s'il existe une forte corrélation entre l'histoire coloniale et la qualité de la gouvernance financière, alors l'effet de l'une (la qualité de la gouvernance financière) pourrait être absorbé par l'autre (l'histoire coloniale).⁹⁶

Dans les colonnes (5) à (8) du tableau A4.1 nous procédons aux mêmes estimations, mais en remplaçant la variable d'aide du SNPC par celle des TDR. Les résultats sont très proches, à l'exception des taxes qui semblent être significativement et négativement corrélées aux montants d'aide en gouvernance financière reçus par les pays.

Les résultats des colonnes (2) à (4) du tableau A4.1 suggèrent donc qu'il serait intéressant de distinguer l'effet de la qualité de la gouvernance financière sur le montant d'aide reçu par ce secteur en fonction de la priorité accordée par la France à certains pays receveurs. En d'autres termes, nous cherchons à savoir si, au sein des pays prioritaires de l'aide française, les pays ayant plus de besoins en matière de gouvernance financière (des indicateurs plus faibles) reçoivent plus d'aide.

De manière à répondre à cette question, nous introduisons dans l'équation (1) des variables d'interaction entre les indicateurs de gouvernance financière (CPIA D13, Efficacité APU et Taxes) et une variable saisissant si le pays receveur appartient à la zone d'intervention prioritaire de la France. Cette variable est égale à 1 si le pays appartient au groupe des pays pauvres prioritaires (PPP) tel que défini par le CICID de février 2018 (dans ce cas, il convient également d'introduire cette variable PPP dans l'estimation). Notons qu'utiliser la variable ancienne colonie au lieu de la variable PPP aboutit à des résultats très similaires.

⁹⁶ Quand la variable « ancienne colonie » est omise de l'estimation les variables saisissant la qualité de la gouvernance financière gagnent en significativité sans dépasser le seuil habituel de 5%.

Tableau A4.1. Déterminants de l'allocation géographique des engagements d'aide à la gouvernance financière, 2006-16

Estimateurs: PPML	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>Période d'étude: 2006-2016</i>	SNPC (OCDE)				TDR (MAE)			
Variable dépendante:	Engagements APD gov.fi. (en log, USD constants)							
Population (nb. habitants, en log)	0.305*** (7.142)	0.276*** (3.902)	0.306*** (7.002)	0.320*** (7.547)	0.112 (1.520)	0.035 (0.415)	0.120 (1.590)	0.113 (1.357)
PIB par hab. (en log, USD constants)	0.032 (0.445)	0.155 (0.901)	0.053 (0.573)	0.039 (0.495)	-0.343*** (-2.633)	-0.447* (-1.911)	-0.226 (-1.270)	-0.306** (-2.374)
Ancienne Colonie (1=Oui; 0=Non)	1.287*** (6.858)	1.608*** (7.157)	1.285*** (6.880)	1.278*** (6.897)	1.410*** (5.398)	1.474*** (5.114)	1.387*** (5.393)	1.327*** (5.408)
Distance (en log, km)	-0.283* (-1.877)	-0.865*** (-4.204)	-0.280* (-1.860)	-0.360** (-2.462)	-0.661*** (-3.669)	-0.866*** (-3.134)	-0.683*** (-3.575)	-0.832*** (-3.892)
Variables de gouvernance financière (2006)								
CPIA D13 - Qual. of budg. and financial managt		0.078 (0.471)				0.062 (0.409)		
Efficacité APU - WGI			-0.054 (-0.349)				-0.330 (-1.159)	
Taxes hors. contrib. sociales.				0.004 (0.363)				-0.041** (-1.970)
Constante	-2.427 (-1.303)	1.804 (0.761)	-2.644 (-1.362)	-2.081 (-1.175)	7.379*** (2.625)	10.921*** (3.364)	6.340** (2.138)	9.186*** (2.861)
Observations	150	76	149	141	150	76	149	141
R-squared	0.452	0.597	0.449	0.469	0.471	0.521	0.471	0.495

Note : Le modèle est estimé par la méthode des PPML (Poisson pseudo-maximum-likelihood estimation) qui permet de tenir compte du fait que la variable dépendante est composée de nombreux zéros. Les estimations en MCO (Moindres carrés ordinaires) aboutissent à des résultats très proches. Les résidus sont corrigés de l'hétéroscédasticité. t-student entre parenthèses.

Le tableau A4.2 présente les résultats obtenus. Il semble, notamment dans le cas de la part des taxes dans le PIB (colonnes (3) et (6)), que la qualité de la gouvernance financière soit négativement corrélée à l'aide reçue à ce secteur. Quand la mesure de l'aide repose sur la base de données SNPC, cette corrélation négative n'apparaît que pour les pays pauvres prioritaires (PPP)⁹⁷ tandis que quand la mesure de l'aide repose sur les TDR, la corrélation est négative indépendamment de la proximité avec la France. Cette petite différence de conclusion entre les colonnes (3) et (6) peut s'expliquer par le fait que l'aide mesurée par le SNPC est plus inclusive (elle inclut notamment les pays d'Amérique latine, cf. figure 16). Ainsi quand cette variable d'aide est utilisée il convient de raffiner l'analyse en introduisant le terme d'interaction avec la variable PPP qui permet de distinguer les pays au cœur de l'action française en gouvernance financière (Afrique de l'Ouest et Centrale) des petits pays receveurs (l'Amérique latine notamment).

En d'autres termes, il semble donc que dans les pays prioritaires de la France, l'aide allouée au secteur de la gouvernance financière soit négativement corrélée avec la capacité du pays à collecter des taxes. L'aide tendrait donc à cibler les pays qui en ont le plus besoin. La corrélation est moins robuste quand on utilise les deux indicateurs de perception de la qualité de la gouvernance financière (colonnes (1)-(2) et (4)-(5)).

Une dimension importante de l'allocation de l'aide concerne la perception par le pays donateur de la volonté de réforme des pays bénéficiaires. On peut en effet s'attendre à ce qu'un pays donateur alloue plus de fonds à des gouvernements dont il pressent une forte volonté de réforme, notamment en matière de gouvernance financière.

Il est délicat de mesurer l'engagement des gouvernements bénéficiaires à réformer l'économie. Une variable permettant d'approcher ce concept est toutefois disponible dans les enquêtes Afrobaromètre, sous la question suivante : « Maintenant, parlons de la performance du Gouvernement actuel de ce pays. Qualifiez la manière, bonne ou mauvaise, dont le Gouvernement actuel répond aux préoccupations suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer? : Gestion de l'économie. »

Aujourd'hui, une trentaine de pays ont été enquêtés par Afrobaromètre, mais en 2006, seuls 18 pays africains avaient été enquêtés. Chaque enquête est représentative au niveau national à partir d'un échantillon de 2000 individus environs. Pour mesurer la volonté du gouvernement bénéficiaire d'améliorer la situation économique du pays nous agrégeons les données individuelles (en les pondérant comme il se doit) pour chaque pays et chaque enquête, puis nous calculons la moyenne de cet indicateur sur 2006-2016. Quand nous introduisons cette variable dans nos estimations, l'échantillon s'en trouve largement réduit, mais les résultats restent assez similaires à ceux qui sont présentés dans le tableau A4.1.⁹⁸ Plus important, la variable que nous introduisons pour mesurer la volonté de réforme du gouvernement partenaire n'est jamais significative dans les estimations. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de déterminer si cela est lié à la petite taille de notre échantillon ou si cela révèle une réelle absence de corrélation.

⁹⁷ En effet, le terme d'interaction entre la part des taxes dans le PIB et la variable indiquant l'importance du pays receveur pour la France (PPP = 1) présente une corrélation significativement négative avec le montant d'aide reçu.

⁹⁸ Le nombre d'observation est très faible dans l'analyse sur données transversales (31 observations au maximum). Si nous découpons notre période d'analyse en trois sous-périodes nous sommes en mesure de travailler sur 71 observations, ce qui demeure peu. Les résultats sont similaires sur 31, 71 et 150 observations.

Tableau A4.2. Distinction de l'effet des variables de gouvernance financières par groupes de pays, 2006-2016.

Estimateurs: PPML	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Période d'étude: 2006-2016</i>	SNPC (OCDE)			TDR (MAE)		
<u>Variable dépendante:</u>	Engagements APD gov.f. (en log, USD constants)					
Population (nb. habitants, en log)	0.292*** (4.014)	0.323*** (7.323)	0.330*** (7.946)	0.030 (0.290)	0.129 (1.559)	0.119 (1.394)
PIB par hab. (en log, USD constants)	0.215 (0.898)	0.138 (1.214)	0.115 (1.179)	-0.518* (-1.662)	-0.177 (-0.787)	-0.275* (-1.666)
Ancienne Colonie (1=Oui; 0=Non)	1.571*** (5.572)	1.196*** (6.061)	1.251*** (6.601)	1.563*** (4.045)	1.336*** (4.880)	1.295*** (5.036)
Distance (en log, km)	-0.829*** (-3.878)	-0.277* (-1.820)	-0.344** (-2.374)	-0.92*** (-3.081)	-0.675*** (-3.415)	-0.818*** (-3.701)
PPP = 1	1.425+ (1.464)	0.472 (1.360)	1.464** (2.330)	1.192 (0.964)	0.231 (0.487)	0.298 (0.392)
<i>Variables de gov. financière & interactions</i>						
CPIA D13 (2006)	0.297 (1.256)			0.349 (1.083)		
CPIA D13 (2006) X Variable PPP = 1	-0.391+ (-1.399)			-0.420 (-1.174)		
Efficacité APU (2006)		-0.079 (-0.476)			-0.345 (-0.967)	
Efficacité APU (2006) X Variable PPP = 1		0.074 (0.224)			0.058 (0.142)	
Taxes hors. contrib. sociales. (2006)			0.011 (0.919)			-0.039* (-1.720)
Taxes hors. contrib. sociales. (2006) X PPP = 1			-0.087* (-1.712)			-0.014 (-0.260)
Constante	0.019 (0.006)	-3.678* (-1.727)	-3.142 (-1.640)	11.008** (2.243)	5.723* (1.647)	8.682** (2.369)
Observations	76	149	141	76	149	141
R-squared	0.581	0.469	0.484	0.520	0.473	0.494

Note : Le modèle est estimé par la méthode des PPML (Poisson pseudo-maximum-likelihood estimation) qui permet de tenir compte du fait que la variable dépendante est composée de nombreux zéros. Les estimations en MCO (Moindres carrés ordinaires) aboutissent à des résultats très proches. Les résidus sont corrigés de l'hétéroscédasticité. t-student entre parenthèses.

Deux tests de robustesse des résultats ont été menés, qui concernent la qualité de la mesure de l'aide par SNPC (OCDE) dans les estimations des tableaux A4.1 et A4.2. En effet, les données d'aide à la gouvernance financière sous-évaluent largement les montants d'aide alloués sur la période. Dans un premier test, nous modifions l'aide reçue par la République Démocratique du Congo pour y ajouter les 10 millions d'euros alloués à ce pays en 2014 dans la cadre du C2D. Les résultats sont extrêmement similaires quand les tableaux A4.1 et A4.2 sont ré-estimés suite à cette modification.

La deuxième modification concerne la prise en compte du changement de cap que connaît l'allocation de l'aide au secteur de la gouvernance financière depuis le transfert du mandat 'gouvernance' à l'AFD. Les critères d'allocations et les modalités d'intervention ont en effet changé depuis 2016, comme l'atteste l'attribution de deux prêts au secteur de la gouvernance financière en 2016 à l'Arménie (40 millions de dollars environ) et à l'Indonésie (100 millions de dollars environ). Pour nous assurer que les résultats présents dans les tableaux A4.1 et A4.2 ne sont pas liés à ce changement de cap, nous avons procédé à plusieurs tests : modification du montant d'aide reçu par l'Arménie et l'Indonésie en 2016 de manière à soustraire ces deux grands prêts ; omission de l'année 2016 pour tous les pays. Ces tests aboutissent à la même conclusion : les résultats présentés dans les tableaux A4.1 et A4.2 ne sont pas altérés par ces modifications.

Annexe 5. L'articulation des instruments d'appui à la gouvernance financière

L'articulation des instruments d'appui à la gouvernance financière est également analysée à l'aide d'un modèle économétrique. Nous nous appuyons sur la modélisation précédemment utilisée pour apprécier la pertinence des appuis français considérés dans leur globalité, moyennant quelques changements. Compte tenu de l'approche par instrument, la variable à expliquer de ce nouveau modèle n'est plus l'APD à la gouvernance financière dans sa totalité mais l'APD octroyée via certains instruments d'intervention. Le nouveau modèle prend alors la forme suivante :

$$\text{INSTRUMENT}_{i,2006-2016} = \alpha + \beta X_{i,2006-2016} + \lambda \text{GOV}_{i,2006} + \varepsilon_i \quad (2)$$

où la variable dépendante ($\text{INSTRUMENT}_{i,2006-2016}$) représente les montants d'aide à la gouvernance financière (totaux octroyés sur la période d'étude 2006-2016) fournis aux pays bénéficiaires par le biais d'un canal particulier : ETI, projet (FSP ou C2D), jumelages, BGF, ABG et ABS, ou autres crédits d'intervention MAE. Cette spécification nous permet ainsi d'observer si les déterminants des flux totaux d'APD à ce secteur sont identiques lorsque l'approche se fait maintenant par instruments. Compte tenu des résultats précédemment obtenus pour les flux totaux, la variable capturant les performances initiales en matière de gouvernance financière ($\text{GOV}_{i,2006}$) ne considère que le ratio de pression fiscale (Taxes/PIB). L'idée de cette approche remaniée est ainsi de voir s'il existe des caractéristiques structurelles au sein des pays bénéficiant des appuis français déterminant le recours à tel ou tel instruments.

Afin d'alléger la spécification et au vue des intuitions suggérées par l'analyse qualitative, les ETI et projets sont regroupés au sein d'une même catégorie, tout comme les ABG et ABS, alors que les instruments restant (jumelages, BGF, et autres crédits d'intervention) sont pris en compte séparément dans les différents modèles.

Par la suite un second modèle est estimé afin d'apprécier la coordination des instruments les uns avec les autres. L'objectif de ce modèle est d'identifier un effet de complémentarité (les différents instruments se suivent les uns les autres) ou de substitution (les différents instruments ne sont pas alloués dans les même pays) entre ces divers moyens d'interventions. La spécification mobilisée pour capturer ces effets prend la forme suivante :

$$\text{INSTRUMENT}_{i,2006-2016} = \alpha + \beta X_{i,2006-2016} + \sum_{j=1}^{n-1} \delta_j \text{AUTRES INSTRUMENT}_{i,2006-2016} + \lambda \text{GOV}_{i,2006} + \varepsilon_i \quad (3)$$

La variable $\text{AUTRES INSTRUMENT}_{i,2006-2016}$ saisit ainsi la corrélation (nette des effets des caractéristiques structurels des pays bénéficiaires) entre chaque instrument d'aide à la gouvernance financière (en variable expliquée) et l'aide à ce secteur octroyée à travers les N-1 autres instruments (les instruments ne figurant pas en variable expliquée).

Tableau A5.1. Déterminants de l'allocation géographique des engagements d'aide à la gouvernance financière, 2006-16, par instruments

Estimateurs: PPML	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Période d'étude: 2006-2016	Engagements APD gouv.fi (Source: données TDR - MAE)						
Variable dépendante (en log)	TDR	ETI	Projets	Projets	BGF	Jumelages	ABG et ABS
Population (nb. habitants, en log)	0.112 (1.341)	-0.132 (-1.452)	0.066 (0.432)	0.115 (0.717)	0.090 (0.824)	0.179 (0.830)	0.480** (2.131)
PIB par hab. (en log, USD constants)	-0.302** (-2.351)	-0.519*** (-2.588)	-0.681* (-1.908)	-0.787** (-2.216)	-0.280* (-1.867)	0.485 (0.871)	-1.484** (-2.067)
Ancienne Colonie (1=Oui; 0=Non)	1.335*** (5.444)	1.923*** (5.448)	2.133*** (3.847)	1.888*** (3.987)	1.626*** (5.640)	2.253* (1.730)	1.265 (1.068)
Distance (en log, km)	-0.830*** (-3.881)	-0.594* (-1.922)	-0.054 (-0.123)	-0.093 (-0.214)	-0.813*** (-3.791)	-2.172*** (-3.155)	0.099 (0.064)
Taxes hors contrib. sociales (2006)	-0.041* (-1.957)	-0.122*** (-3.249)	-0.081 (-1.616)	-0.094* (-1.881)	-0.032 (-1.595)	-0.030 (-1.104)	-0.028 (-0.531)
Constant	9.150*** (2.843)	12.737*** (3.233)	4.951 (0.822)	5.614 (0.968)	8.528** (2.320)	9.945 (0.795)	0.879 (0.079)
Avec les 10M C2D RDC	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
Observations	141	141	141	141	141	141	141
R-squared	0.497	0.538	0.412	0.407	0.537	0.412	0.166

Le Tableau A5.1 ci-dessus suggère que comme pour les montants globaux (colonne (1)), l'ensemble des instruments mobilisés par le gouvernement français afin d'améliorer la gouvernance financière dans les pays APD se dirige vers les pays les plus pauvres (hormis pour les jumelages) (colonnes (2) à (7)). Les appuis budgétaires (globaux ou sectoriels) semblent, contrairement aux autres instruments, être alloués dans les pays les plus peuplés (colonne (7)). Dans la continuité des résultats précédemment obtenus nous remarquons que le passé historique avec les pays APD influence grandement la destination des différents instruments de soutien à la gouvernance financière, puisque hormis les appuis budgétaires (colonne (7)), les autres instruments se dirigent majoritairement et ce de façon significative vers les anciennes colonies française ainsi que vers les pays les plus proches géographiquement (excepté pour les projets (FSP avec (col. 4) ou sans (col. 3) projet C2D de la RDC).

Enfin pour ce qui est de la pertinence de ces instruments par rapport aux besoins en gouvernance financière des pays receveurs, les résultats suggèrent que seuls les ETI et les projets (les instruments dont la nécessité est le plus souvent exprimée par les autorités bénéficiaires et les agents français sur place) sont alloués en fonction des lacunes fiscales des pays receveurs. En effet, les flux de ces derniers sont corrélés de façon négative à l'indicateur de pression fiscale, suggérant ainsi que plus les pays enregistrent de faibles performances en matière de pression fiscale plus les montants alloués en termes d'expertise ou de projets sont importants.

Tableau A5.2: Complémentarité et substitution entre instruments, 2006-2016

Variable dépendante (en log)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Période d'étude: 2006-2016</i>	Engagements APD gov.f.i (Source: données TDR - MAE)				
Variable dépendante (en log)	ETI Projets	ETI Projets +	BGF	ETI	Projets
Populations (nb. habitants, en log)	-0.137 (-1.295)	-0.138 (-1.322)	0.178 (1.403)	-0.220* (-1.946)	0.035 (0.427)
PIB par hab. (en log, USD const.)	-0.385 (-1.506)	-0.373 (-1.465)	-0.154 (-0.778)	-0.171 (-0.881)	-0.286 (-1.204)
Ancienne Colonie (1=Oui; 0=Non)	3.180** (2.198)	3.263** (2.265)	2.091** (2.061)	2.365 (1.531)	-0.742 (-0.410)
Distance (en log, km)	-0.093 (-0.176)	-0.101 (-0.191)	-0.624 (-1.320)	-0.333 (-0.661)	0.453 (1.291)
Taxes hors contr. sociales (2006)	-0.085** (-2.355)	-0.084** (-2.341)	0.023 (1.050)	-0.073* (-1.965)	-0.021 (-0.917)
ABG & ABS	0.186 (1.030)	0.188 (1.037)	-0.167 (-1.394)	0.149 (1.069)	0.159 (1.471)
BGF	0.713*** (4.505)	0.703*** (4.511)		0.590*** (3.771)	0.180 (1.203)
Autres MAE	0.110 (1.129)	0.114 (1.173)	0.030 (0.332)	0.080 (0.493)	0.408** (2.248)
Jumelage	-0.650*** (-5.523)	-0.647*** (-5.478)	0.520*** (8.505)	-0.533*** (-4.495)	-0.129 (-0.988)
ETI			0.506*** (4.929)		0.293* (1.723)
Projet (avec 10M)			0.131 (1.392)	0.250 (1.597)	
Constant	7.742 (1.253)	7.723 (1.253)	4.246 (0.746)	8.988 (1.453)	-1.708 (-0.347)
Avec les 10M C2D RDC	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Observations	141	141	141	141	141
R-squared	0.745	0.746	0.747	0.767	0.614

Le Tableau A5.2 ci-dessus expose les résultats d'estimation de l'équation (3) présentée plus haut. Les résultats de la colonne (1) suggèrent que parmi les différents instruments mobilisés par la France pour appuyer la gouvernance financière dans les pays APD, seules les bourses du gouvernement français sont positivement corrélées aux montants reçus pour l'expertise et les projets (ETI et FSP). Le coefficient de corrélation significatif associé aux BGF et l'absence de corrélation observée pour les autres instruments indiquent que seules les BGF sont davantage susceptibles d'être octroyées là où il existe déjà d'importants montants reçus au titre de l'expertise technique et de projets dans le secteur des finances publiques. Cet effet reste robuste lorsque les 10 millions d'euros engagés auprès de la RDC au titre du C2D sont exclus (colonne (2)). De plus les résultats de la colonne (5) laissent penser que cette corrélation se matérialise essentiellement avec l'expertise technique plutôt qu'avec l'aide octroyée sous forme de projets. Ce premier résultat souligne ainsi le caractère de complémentarité entre l'expertise technique et les bourses du gouvernement français déjà pressenti lors des entretiens qualitatifs.

Les résultats mettent également en lumière une corrélation négative (et relativement robuste) entre les jumelages, l'expertise technique et les BGF, indiquant que les pays bénéficiant d'une forte assistance technique et de nombreuses bourses du gouvernement français ont moins de chances de bénéficier de jumelages. Cette corrélation négative peut s'expliquer par le caractère particulier des jumelages, qui, comme exposé dans le tableau A5.1, ne semblent pas être alloués en fonction des besoins des pays bénéficiaires et suivent davantage une logique de rattachement à l'UE (voir section 2, sous-section 2.4).

Enfin, il est à noter que l'expertise technique est également positivement associée aux montants d'aide reçus sous forme de projets. Ce résultat reste néanmoins assez trivial dans la mesure où près de 50 % des ETI en poste sur la période d'analyse étaient rattachés à un projet FSP. De même, une corrélation positive est observée entre les crédits MAE et les projets. Cela peut s'expliquer par le fait que ces crédits permettaient d'ajuster les problèmes de trésorerie rencontrés lors de l'exécution de projets FSP.

Les résultats de l'estimation de l'équation (3) mettent ainsi en lumière la complémentarité des instruments d'expertise et de formation (BGF), ainsi qu'une corrélation positive entre ETI et projets d'appuis à la gouvernance financière. Nos estimations soulignent enfin l'absence de relation entre appuis budgétaires, crédits d'interventions du MAE et autres outils d'intervention suggérant que, sur la période d'étude, ces types d'appuis ont suivi une logique propre sans se coordonner avec les autres instruments français d'appui à la gouvernance financière.

Annexe 6. Cohérence avec les interventions en gouvernance financière des autres bailleurs de fonds

L'estimation du modèle d'allocation présente l'avantage de permettre d'examiner précisément la corrélation entre l'allocation géographique des appuis français et de l'aide des autres bailleurs de fonds au secteur de la gouvernance financière. Pour cela, nous ajoutons au modèle de base estimé dans le tableau A4.1 le montant total des engagements au secteur de la gouvernance financière des autres donateurs recensés dans la base de données du SNPC (hors France). Le modèle (1) est donc modifié de manière à estimer la corrélation entre $A_{i,F,2006-2016}$, le montant d'aide reçu par le pays bénéficiaire i de la part de la France, F , et $A_{i,-F,2006-2016}$, le montant d'aide reçu par le pays bénéficiaire i de la part de tous les donateurs en dehors de la France, $-F$:

$$A_{i,F,2006-2016} = \alpha + \beta X_{i,2006-2016} + \lambda GOV_{i,2006} + \gamma A_{i,-F,2006-2016} + \varepsilon_i \quad (4)$$

Un coefficient de l'aide des autres bailleurs de fonds, γ , négatif indiquerait une forme de division géographique du travail entre la France et les autres donateurs. Les colonnes (1) à (4) du tableau A6.1 présentent les résultats de l'estimation de l'équation (2).

Dans l'ensemble il semble exister une corrélation positive entre l'aide totale (hors France) reçue par les pays en développement et l'aide française qu'ils reçoivent. Cette corrélation positive suggère donc une forme de complémentarité dans le ciblage géographique de la France et des autres PTF. Elle peut s'expliquer en partie par le fait que les pays ciblés prioritairement par la France sont des pays présentant de très faibles capacités et recueillant donc l'attention d'une grande partie des acteurs dans le domaine de la gouvernance financière. Les colonnes (5) à (8) mettent en évidence que la corrélation positive de l'aide française à la gouvernance financière est similaire avec les donateurs bilatéraux et les institutions multilatérales.

Les résultats du tableau A6.1 sont en contradiction avec l'apparente différence dans les priorités géographiques révélée par la comparaison des figures 16 et 18. Une explication possible tient dans le fait que les déboursements des autres bailleurs de fonds sont plus intenses dans des pays qui ne sont pas prioritaires pour la France (Inde, Afrique australe, Nigéria), mais qu'ils sont malgré tout importants dans les pays d'intervention traditionnelle de la France (Afrique de l'Ouest et Centrale).

Tableau A6.1. Une complémentarité géographique entre les pays donateurs

Estimateurs: PPML	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>Période d'étude: 2006-2016</i>								
Variable dépendante:	$A_{i,F,2006-2016}$: Engagements APD gov.fi. (en log, USD constants)							
Population (nb. habitants, en log)	0.210*** (4.430)	0.226*** (2.672)	0.210*** (4.333)	0.234*** (4.896)	0.218*** (4.461)	0.229*** (2.640)	0.220*** (4.333)	0.237*** (4.821)
PIB par hab. (en log, USD constants)	0.276** (2.350)	0.195 (1.047)	0.312** (2.392)	0.262** (2.163)	0.301** (2.353)	0.198 (1.040)	0.351** (2.401)	0.270** (2.106)
Ancienne Colonie (1=Oui, 0=Non)	1.352*** (7.224)	1.640*** (7.246)	1.351*** (7.299)	1.346*** (7.078)	1.344*** (7.150)	1.625*** (5.882)	1.343*** (7.233)	1.341*** (6.941)
Distance (en log, km)	-0.264** (-1.964)	-0.824*** (-4.160)	-0.264** (-1.967)	-0.342** (-2.488)	-0.264** (-1.988)	-0.818*** (-4.046)	-0.264** (-2.001)	-0.339** (-2.446)
APD govfi. autres bailleurs ($A_{i,F,2006-2016}$)	0.104*** (3.619)	0.058 (1.142)	0.105*** (3.680)	0.092*** (3.189)				
APD govfi. autres bailleurs (bilat.)					0.093*** (2.930)	0.051 (0.705)	0.092*** (2.883)	0.088*** (2.626)
APD govfi. autres bailleurs (multi.)					0.109*** (3.547)	0.057 (1.133)	0.111*** (3.620)	0.094*** (3.059)
<i>Variables de gov. financière</i>								
CPIA D13 (2006)		-0.060 (-0.264)				-0.061 (-0.269)		
Efficacité APU (2006)			-0.094 (-0.553)				-0.115 (-0.662)	
Taxes hors sociales (2006, % PIB)				-0.002 (-0.190)				-0.002 (-0.156)
Constant	-4.244** (-2.264)	1.591 (0.657)	-4.593** (-2.411)	-3.645** (-1.974)	-4.543** (-2.266)	1.517 (0.607)	-5.034** (-2.439)	-3.775* (-1.907)
Observations	150	76	149	141	150	76	149	141
R-squared	0.459	0.596	0.457	0.467	0.465	0.596	0.465	0.469

Annexe 7. Ventilation des apports français à la gouvernance financière et analyses FSP

Tableau A7.1. Apports français pour la période 2006-16, à partir des données des TdRs.

PAYS	TOTAL	ETI	PROJETS	JUMELAGES	ABG	ABS	BGF	AUTRES MAE
BURKINA	69 300 000	4 144 000	2 219 592	-	60 000 000	2 000 000	163 418	787 363
GHANA	63 000 000	-	-	-	62 980 535	-	-	-
NIGER	59 600 000	3 848 000	1 100 000	-	54 100 000	-	467 957	130 578
MADAGASCAR	9 900 000	2 368 000	600 000	-	36 125 966	-	573 674	218 742
MOZAMBIQUE	24 700 000	2 220 000	500 000	-	22 000 000	-	-	-
CONGO (RDC)	13 100 000	2 812 000	10 000 000	-	-	-	238 347	-
SENEGAL	8 680 642	6 068 000	2 214 694	-	-	-	49 100	348 848
MAI.I	7 241 565	6 364 000	-	-	-	-	362 986	514 579
MAURITANIE	7 141 177	4 884 000	1 792 735	-	-	-	307 546	156 896
CAMEROUN	6 967 017	4 736 000	1 620 000	-	-	-	202 503	408 514
TCHAD	6 677 919	4 736 000	1 000 000	-	-	-	576 592	365 327
TUNISIE	6 637 762	-	-	6 290 000	-	-	273 262	74 500
I.IRAN	6 061 903	-	-	6 006 923	-	-	54 980	-
GUINEE	5 594 668	3 996 000	1 128 500	-	-	-	269 915	200 253
BENIN	5 438 416	3 108 000	1 524 483	-	-	-	401 168	404 765
RCA	5 251 162	3 256 000	1 400 000	-	-	-	253 457	341 705
ALBANIE	4 831 642	-	-	4 825 000	-	-	6 641	-
GUINEE-EQ.	3 747 888	2 812 000	750 000	-	-	-	185 888	-
COMORES	3 573 408	1 924 000	1 300 000	-	-	-	210 461	138 947
ALGERIE	3 421 866	-	-	3 400 000	-	-	21 866	-
BURUNDI	2 751 189	1 184 000	1 520 000	-	-	-	47 189	-
CONGO	2 520 065	2 368 000	-	-	-	-	152 065	-
GABON	2 485 642	2 368 000	-	-	-	-	117 642	-
AZERBAIDJAN	2 303 500	-	-	2 300 000	-	-	3 500	-
VIETNAM	2 033 198	-	2 000 000	-	-	-	33 198	-
SERBIE	2 000 000	-	-	2 000 000	-	-	-	-

TOGO	1 797 913	1 628 000	-	-	-	-	169 913	-
GUINEE-BISSAO	1 669 049	1 628 000	-	-	-	-	41 049	-
MAROC	1 498 789	-	-	1 200 000	-	-	298 789	-
COTED'IVOIRE	1 335 061	1 332 000	-	-	-	-	3 061	-
CAMBODGE	1 216 711	1 184 000	-	-	-	-	32 711	-
AFGHANISTAN	1 000 000	-	1 000 000	-	-	-	-	-
LAOS	944 464	296 000	625 000	-	-	-	23 464	-
DJIBOUTI	928 374	888 000	-	-	-	-	40 374	-
BULGARIE	592 000	592 000	-	-	-	-	-	-
LIBYE	444 000	444 000	-	-	-	-	-	-
MAURICE	332 397	296 000	-	-	-	-	36 397	-
HAITI	207 321	-	-	-	-	-	207 321	-
REP. TCHQ.	148 000	148 000	-	-	-	-	-	-
AF. DU SUD	69 989	-	-	-	-	-	-	69 989
CAP-VERT	41 253	-	-	-	-	-	41 253	-
CHINE	32 297	-	-	-	-	-	32 297	-
EGYPTE	13 826	-	-	-	-	-	13 826	-
TURQUIE	13 306	-	-	-	-	-	13 306	-
UKRAINE	12 106	-	-	-	-	-	12 106	-
MOLDAVIE	1 118	-	-	-	-	-	1 118	-

Annexe 8 : Description des FSP (pertinence, cohérence, efficacité et durabilité)

Tableau A8.1. Description des FSP (pertinence, cohérence, efficacité et durabilité)

Pays/FSP	Période	Pertinence	Cohérence	Efficacité	Durabilité
Burkina Faso - PAREF	2001-2006	Pertinence assurée en début de projet mais perdue durant l'exécution: actions stoppées, difficultés de réallouer les fonds et réorienter les lettres de missions des ETI.	« La faible intégration de l'AT , en termes de dialogue, d'échanges d'information, dans l'ensemble du dispositif d'aide au Burkina (AFD, SCAC) a conduit à une sous exploitation de cet avantage comparatif. »	"Le dispositif de transfert de compétence repose trop exclusivement sur l'attitude personnelle de l'AT et sur la qualité de son intégration dans la structure appuyée". " L'efficacité du PAREF est faible et incertaine "	"La viabilité du PAREF est limitée à quelques actions"
Cameroun/ TER	2004-2009	Pertinence dans le contexte au démarrage et maintenue durant l'exécution, continuité assurée avec l'antérieure mais bien réorienté sur dimension budgétaire	Cohérence interne difficile à appréhender car lien entre composantes, objectifs et indicateurs pas établi clairement dans cadre logique. Apport AT pas suffisamment pris en compte. Mobilisation des crédits d'interventions du SCAC pour financer des formations. Préparation du C2D et de son appui au PFMP.	"Malgré l'étalement et la dilution dans le temps du projet, des résultats appréciables sont à noter. Ils reposent sur quelques activités structurantes, un volet important de renforcement des capacités et l'appui de l'expertise technique immergée au sein de l'administration locale"; "Même s'il est difficile d'apprécier l'appui du TER au regard des résultats attendus dans la mesure où le projet était très ambitieux par rapport aux ressources allouées, la France a positionnée son action en complémentarité de celles d'autres partenaires , et a accompagné via son dispositif d'assistance technique , les réformes engagées par la partie camerounaise"	
Burundi/ PARAFE	2003-2008	"pertinent au regard du contexte de l'époque et répondait aux priorités du	"La cohérence interne présente des faiblesses. Le cadre logique de	" Le dispositif d'AT immergée	"La viabilité des résultats

		gouvernement établies en accord avec la communauté internationale" "pas été remise en cause pendant sa mise en œuvre"	départ du PARAFE ne permet pas toujours d'établir clairement le lien entre les volets d'activités, leurs objectifs et les indicateurs retenus par composantes. L'apport des AT n'a pas été pris en compte de manière cohérente dans la logique d'intervention du PARAFE." Le « renforcement des administrations » faisait partie des thématiques fortes de la Coopération française au Burundi. Le PARAFE était aussi en cohérence avec l'assistance macro-économique de la France qui avait apporté son soutien au programme post-conflit conclu avec le FMI en octobre 2002, sous forme de subventions d'ajustement structurel.	s'est révélé être un atout pour s'adapter et une valeur ajoutée réelle reconnue par la plupart des parties prenantes."	du PARAFE est variable. Elle apparaît surtout assurée pour les volets informatisation (mise en place NIF et Equipements) et organisation des services de la composante impôts, le volet informatique dans la composante douanes avec notamment la généralisation de l'utilisation de SYDONIA++."
Laos/ Appui au renforcement des capacités de formation et d'expertise du ministère des finances	2005-2008	"La nomination de l'assistant technique avant même la définition du projet a introduit un biais dès le départ." "La pertinence de l'objectif principal du projet (création d'un mécanisme de formation continue) est bonne et correspond à une demande spécifique de la part du Ministère des Finances. La pertinence de la conception du projet, par contre, connaît des faiblesses importantes."	"La logique d'intervention de la première composante du projet est faible , car elle est à cheval sur plusieurs idées. " " Le projet n'a pas été coordonné avec d'autres interventions de bailleurs. Dans le cas du programme de la Banque Mondiale (anciennement PEMSP, aujourd'hui ressuscité sous le nom de PFMSP) ceci s'explique en partie par le fait que la période active du FSP 2004-16 correspond à un creux du programme de la Banque Mondiale. Le projet s'est cependant déroulé en parallèle avec le projet SIDA d'appui à la direction des impôts, qui comportait également de la formation. L'explication à ce niveau semble se situer dans un réflexe de cloisonnement des départements concernés""	"La dispersion des ressources sur un grand nombre de sujets en a diminué l'efficacité au point de ne pas avoir produit de résultat concrètement identifiable." "Plusieurs départements mentionnent que certains sujets ont véritablement nourri leur propre réflexion concernant la direction des réformes à venir et les choix que celles-ci impliquent." "cette influence sur la réforme est utile mais difficilement mesurable/ quantifiable. " "La demande d'appui d'origine a été élargie dans la conception du projet à 'l'aide à la décision'. Cette première composante a permis la réalisation d'un résultat notable: la préparation à l'introduction	Le centre de formation n'avait pas été institutionnalisé lors de l'évaluation.

				de SYDONIA aura un impact durable sur la facilitation du commerce ainsi que l'optimisation des recettes douanières"	
Sénégal/ PAFIES	2001-2005	Pertinent notamment grâce à la flexibilité durant la mise en oeuvre pour coller aux besoins et au nouveau contexte, mais ETI pas nécessaire selon évaluation sauf Cour des Comptes (effet de substitution)	besoin de centrer l'action (beaucoup de composantes) : « La question de la cohésion de l'assistance technique et du projet peut en effet se poser ". Les autres bailleurs souhaitent que les actions du PAFIES rester centrées et limitées à des avoirs faibles clairement établis. Nouvelles orientations vers l'AB par les PTF, moins de projets, et moins d'AT, PAFIE est un peu décalé "le coordonnateur national du projet s'est reconnu peu impliqué, en regrettant de n'avoir pas mené une coordination plus effective ... Par ailleurs, après le départ du chef de file de l'assistance technique française , qui n'a pas été remplacé, la cohésion de cette assistance technique a été peu assurée (peu de fonctionnement en équipe ou en projet, peu de réunions et de stratégies communes, parfois un sentiment d'isolement)"	"volet transparence abandonné sur Douanes et Impôts" : beaucoup d'achat d'équipement et de mise en place de logiciels ASTER mis en place mais problème de suivi du logiciel ensuite. "efficacité a été contrariée par les gels budgétaires de la coopération française, les réponses parfois insuffisantes des structures sollicitées en France ou les vacances de postes d'assistants techniques"	L'appropriation a été favorisée par la forte implication des assistants techniques dans des méthodes de formation concrètes et suivies d'effets
Sénégal/ PAFIES II	2009-2013 (approuvé en 2007)	Pertinence suite aux évaluations et audit des bailleurs des plans d'actions CFAA et CPAR, et vis à vis du Programme FMI et du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG)	Justification : Document Cadre de Partenariat (DCP) France-Sénégal, signé le 10 mai 2006, suite réformes budgétaires et financières des plans d'actions CFAA et CPAR financées sur SAS; aide budgétaire sectorielle AFD d'un montant de 11 millions d'euros sur la période 2007-2009, l'éducation. " Un accompagnement de cet appui budgétaire par une aide-projet en faveur du renforcement	"progression de la mobilisation des ressources fiscales et douanières (recouvrement), - réduction de la durée de traitement des opérations (douanes, contentieux fiscaux), - informatisation de la chaîne comptable de l'État, - mise en route de l'ENSAE, - production de textes législatifs et mise en place de procédures.	L'appropriation a été réussie, surtout du fait de la forte intégration des ETI français dans leur institution. Leurs actions ont été insérées dans les objectifs des directions et reprises par elles."

			<p>institutionnel des administrations économiques et financières serait donc parfaitement cohérent, la réforme des finances publiques, pour une plus grande transparence et une plus grande efficacité de la dépense, étant l'un des éléments conditionnant une mise en œuvre efficace de cette aide budgétaire sectorielle"</p> <p>Evaluation : « La cohérence interne est restée faible, en raison de la construction du projet (réparti par sous- composantes entre sept entités distinctes), de la logique de coopération déjà existante entre administrations homologues"</p> <p>"Cette implication des AT a eu peu de retour sur les thèmes discutés au sein du groupe des bailleurs « finances publiques » animé par la DUE, ainsi que sur le suivi de l'avancement des réformes budgétaires et financières effectué par le PCRBF et discuté au sein du CCHS"</p>	<p>L'impact est significatif pour le renforcement des capacités des administrations concernées (y compris le changement de comportement de certaines), mais reste faible pour la visibilité du projet.</p>	
Comores/ PARAF	2011-2014			<p>"Des trois composantes opérationnelles du projet, l'appui à la douane est le seul qui a connu une exécution satisfaisante même si l'on peut noter certaines faiblesses mineures dans les réalisations"</p>	<p>"De nombreuses formations ont eu lieu sans pour autant améliorer la performance des administrations financières. Par exemple, l'élaboration du TOFE et le suivi du programme économique avec le FMI étaient longtemps assurés par un consultant international. Cela peut montrer une inadéquation entre les formations</p>

					dispensées et les besoins réels des administrations." "Le Comité de pilotage n'a pas fonctionné comme il est prévu"
Benin/PARAF	2002-2007	Les objectifs des composantes du projet étaient bien conformes aux objectifs de la Lettre de Politique de Développement, à la demande du Bénin et aux orientations des PTF. Mais dimensionnement erroné du projet, manque d'étude sur le cout réel de mise en place ASTER	" L'objectif global d'appui aux finances publiques est resté stable, l'allongement de la durée du projet conduit à perdre de vue les objectifs spécifiques " "L'importance de la dimension fourniture de matériels "qui brouille l'intérêt apporté à l'apport de compétences""	"prise en charge maintenance ASTER" "les insuffisances de l'administration pour la préparation du budget, pour l'exécution des dépenses, pour la production et la diffusion des informations budgétaires, sont des faiblesses que le PARAF n'a pas permis de surmonter"	« Ce comité censé se réunir au moins une fois par an n'a jamais été réuni. » ASTER non maintenu par la France Rôle AT variable en fonction des ministres et directeurs
Guinee Conarky/ PAAFIEG	2003-2008	"Un ciblage pertinent sur la formation mais des résultats globaux inférieurs aux attentes " Non prise en compte des résultats d'évaluation du PAAFIEG I sur la partie "ressources humaines" "Face à cette situation difficile, le projet peut être crédité d'une bonne capacité d'adaptation": le projet est donc un moyen, la finalité évolue	"Des faiblesses dans l'établissement et l'exécution du projet" "Les blocages survenus sont avant tout à imputer à l'absence de volonté de réforme au sommet de l'Etat" "Plusieurs facteurs ont favorisé cette bonne capacité d'adaptation : la conduite du projet par le Chef de projet en liaison avec le SCAC ; la bonne implication des Guinéens , et en particulier des Directeurs Nationaux, qui estiment que le projet présente un très grand intérêt pour leurs directions ; les liaisons avec les autres bailleurs, le FMI, la Banque mondiale et la Délégation de la Commission européenne. "	Les attentes prises en compte ne doivent pas être celles du texte peu réaliste du rapport de présentation du projet , mais l'amélioration attendue du fonctionnement des finances publiques guinéennes sur la période 2003 à 2008 ne s'est pas produite	« On constate que, contrairement à d'autres pays, les Comités de pilotage du projet se sont tenus, avec la participation non seulement des Guinéens mais aussi des bailleurs "
Vietnam/ Appui à la modernisation de l'Etat vietnamien en matière de	2003-2008	"Cette pertinence doit beaucoup aux concepteurs du projet dont les pronostics, à la fin des années 1990, sur la pérennité de la réforme au Vietnam se sont révélés exacts. Enfin, le projet, cinq ans après sa conception,	" Les trois composantes opérationnelles du projet sont bien cohérentes les unes avec les autres " "Toutefois, cette cohérence n'est pas totale pour autant. Ainsi, la	"Cette mise en œuvre plus proche d'un « patchwork » que d'une articulation précise autour de moyens et de résultats limite l'exercice d'évaluation, l'efficacité	" La partie vietnamienne s'est émue, à plusieurs reprises, d'un manque de transparence financière dans l'exécution du projet "

gouvernance économique		s'inscrit toujours dans les grands objectifs de la coopération française au Vietnam. "	<p>formation des directeurs d'entreprises publiques (figurant dans la composante 1) demeure peu articulée au reste du projet" (note : étonnant dans un pays qui ne publie pas de budget à l'époque, ne dispose pas d'ISC et où existe plus 12500 Entreprises Publiques) "</p> <p>" la cohérence externe initiale des actions menées dans le cadre des deux projets s'est progressivement délitée. Il ne semble pas qu'il ait eu une réelle articulation avec les autres projets menés par la communauté internationale. La coordination entre bailleurs n'a pas été satisfaisante et l'action de la coopération française dans ces deux projets apparaît relativement isolée."</p>	<p>globale des projets ne pouvant que difficilement être appréciée. Toutefois, de l'avis unanime des bénéficiaires des projets, la coopération menée dans le domaine de la modernisation de l'Etat et de son intégration dans les échanges économiques mondiaux est parvenue à des résultats très positifs. L'expertise mobilisée s'est révélée d'un très bon niveau, les nombreuses études, séminaires de diffusion, missions et formations ont permis un réel transfert de connaissances et ont, à leur niveau, appuyé le pays dans sa réforme institutionnelle en vue de l'ouverture aux échanges."</p>	(note : vision différente des objectifs entre les deux parties et du rôle de chacun : Vietnam souhaite converser un comité de gestion par composante et Adetef souhaite garder le MOP délégué.)
Niger/ Projet d'Appui à la Gouvernance Financière au Niger	2011-2013	Pertinence démontrée par rapport à la Stratégie française de gouvernance, au DCP 2006-2010 (Niger) et au Plan d'Action PEMFAR. « toutes les actions prévues dans le secteur ont été élaborés en concertation avec les PTF et les autorités nigériennes »	Fiche de poste des ETI ne changent pas (datent de 2007 et 2009 pour une conception du FSP en 2010) "le projet a souffert de l'absence d'un cadre stratégique annuel "; "Il a par ailleurs fonctionné de manière relativement cloisonné entre les trois volets impôt, douanes et Cour des Comptes" "consultation formelle avec les autres bailleurs lors de la conception" "pas démontré d'initiative probante de concertation durant l'exécution"	"pas d'effets opérationnels" pour la DGI et DGD "création de capacité " à la CdC, dans le prolongement des activités antérieures du même ETI	Durabilité sujette à caution sans réforme de l'administration publique (analyse Ambassade France au Niger) Pas possible mesurer impact au vu des résultats faibles

Source : analyse par les consultants des documents de projets FSP

Annexe 9 : Analyse graphique de la relation aide-produits induits.

Les groupes de bénéficiaires importants et faibles (en fonction de l'APD française ou de l'APD tous bailleurs confondus inclus les 10/11 premiers/derniers bénéficiaires d'APD française à la gouvernance financière (ou tous bailleurs confondus). Ils comprennent les pays suivants :

APD française à la gouvernance financière :

Bénéficiaires importants : Benin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Madagascar, Mali, Niger, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal. Bénéficiaires faibles : République Centrafricaine, Cameroun, Tchad, Comores, République du Congo, Djibouti, Gabon, Guinée-Bissau, Mauritanie, Maurice, Togo.

APD (tous bailleurs confondus) à la gouvernance financière :

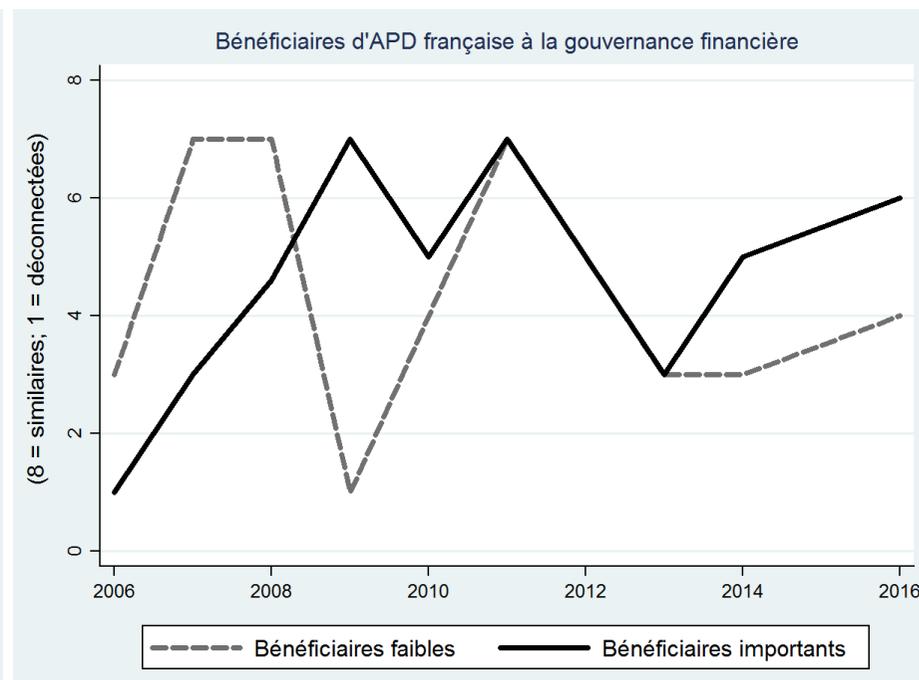
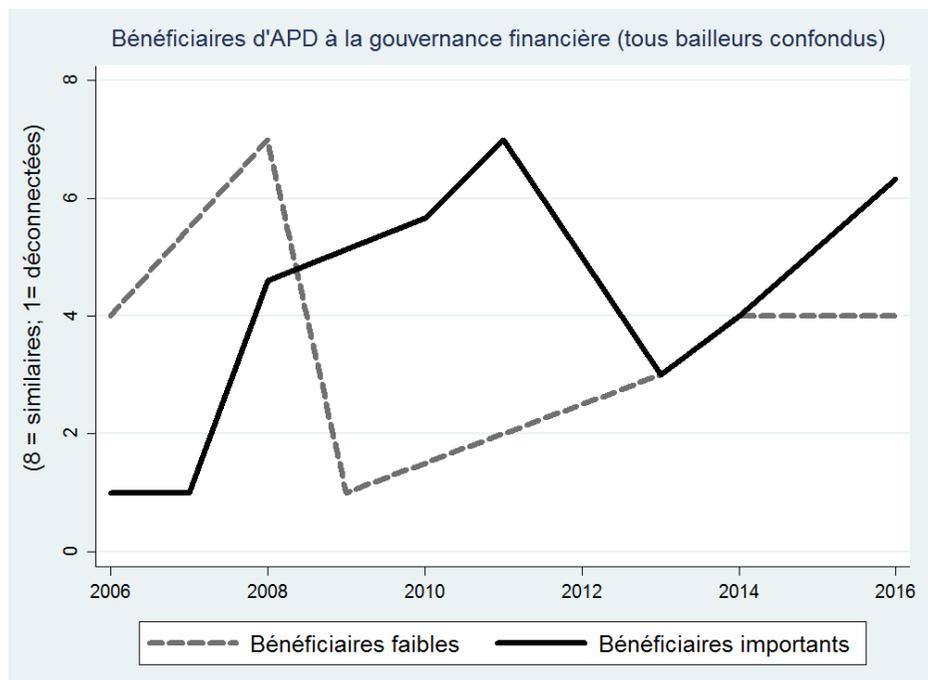
Bénéficiaires importants : Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Liban, Madagascar, Mali, Niger, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tunisie. Bénéficiaires faibles : République Centrafricaine, Tchad, Comores, République du Congo, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie, Togo.

Tableaux A9.1. Évolution moyenne de certains indicateurs PEFA relatif aux recettes pour les pays fortement soutenus et pour les pays qui le sont moins.

PI 3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Définition : L'indicateur PEFA **PI 3** indique dans quelle mesure les recettes collectées sont en ligne avec celles initialement estimées par les projections budgétaires passées. Ainsi, un fort niveau de PI 3 (aux alentours de 7-8) renseigne sur la capacité du gouvernement à collecter les montants initialement projetés et, implicitement, à conduire de manière efficiente leur programmation budgétaire. Un faible indicateur PI 3 (entre 1 et 2) suggère en revanche une faible capacité prévisionnelle de la part des états. Les recettes collectées sont alors soit trop faibles ou trop importantes par rapport au niveau fixé initialement.

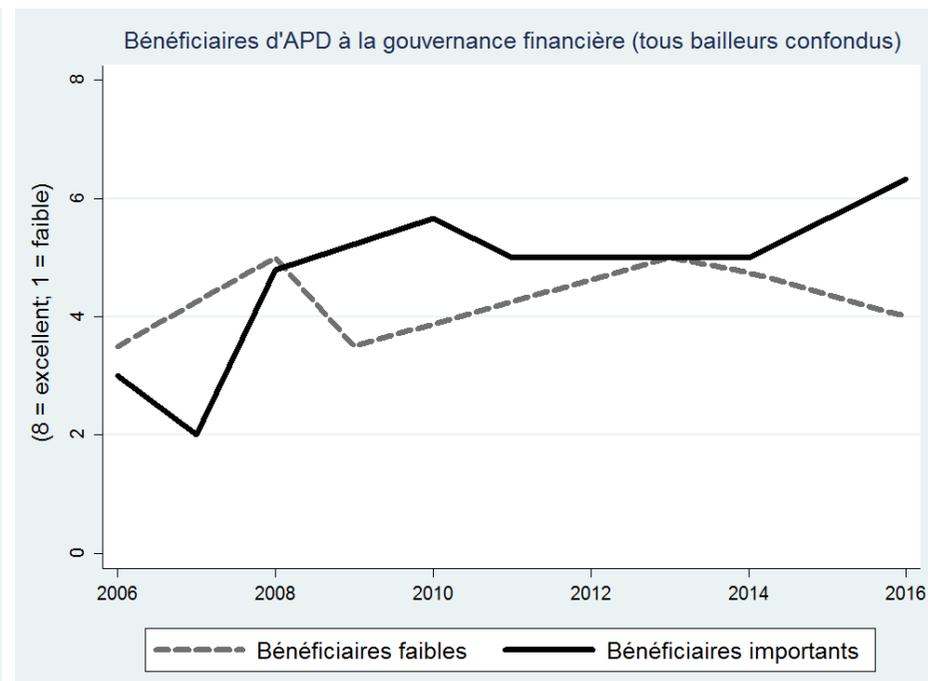
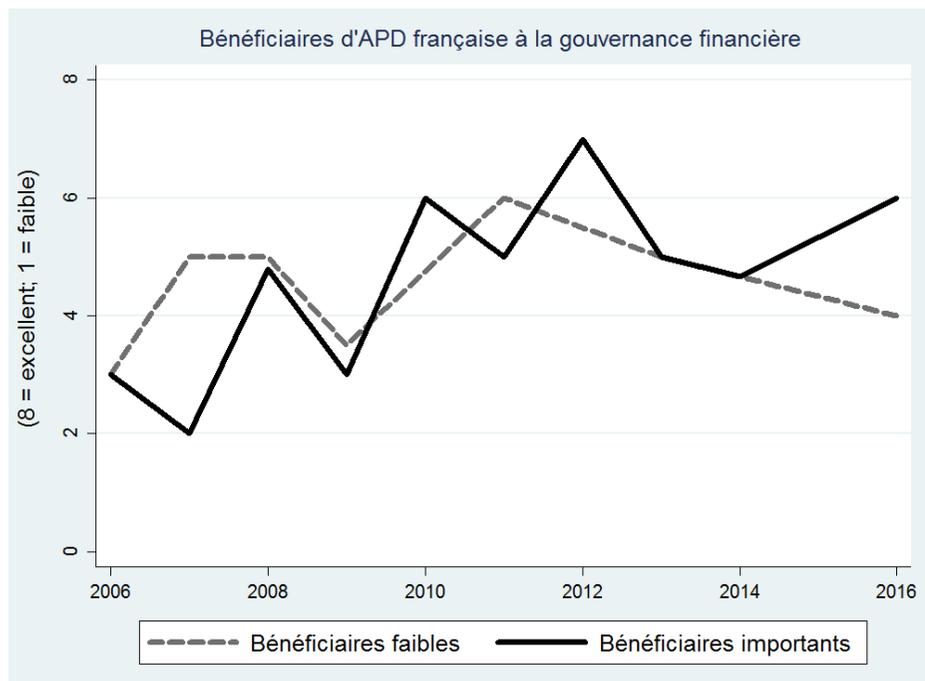
Graphique de gauche (ci-dessous) : Le début de la période d'évaluation coïncide avec une évolution contre-intuitive de cet indicateur PEFA où les pays les moins aidés par la France apparaissent comme les plus performants en termes de suivi du budget. Néanmoins, la relation s'inverse après 2008, et ce jusqu'en 2011, à partir d'où l'APD octroyée ne semble pas impacter l'évolution de cet indicateur puisque les deux groupes enregistrent une évolution similaire du PI_3. Ce n'est que depuis 2013 qu'une divergence s'observe, au profit des pays bénéficiant le plus d'appuis français à la gouvernance financière.



Graphique de droite (ci-dessus) : Si l'on compare, pour ce même indicateur, la performance des pays les plus aidés par l'ensemble des PTF et les pays moins aidés, la différence paraît clairement en faveur des pays les plus aidés, en dehors du début de la période d'évaluation qui expose un décollage plus compliqué de la performance des bénéficiaires les plus importants. Néanmoins, malgré l'écart observé entre 2008 et 2013, les pays les moins aidés semblent avoir quelque peu rattrapé les performances des bénéficiaires les plus importants d'APD à la gouvernance financière, avant que la tendance croissante de ces derniers ne creuse à nouveau l'écart à partir de 2014.

PI 13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

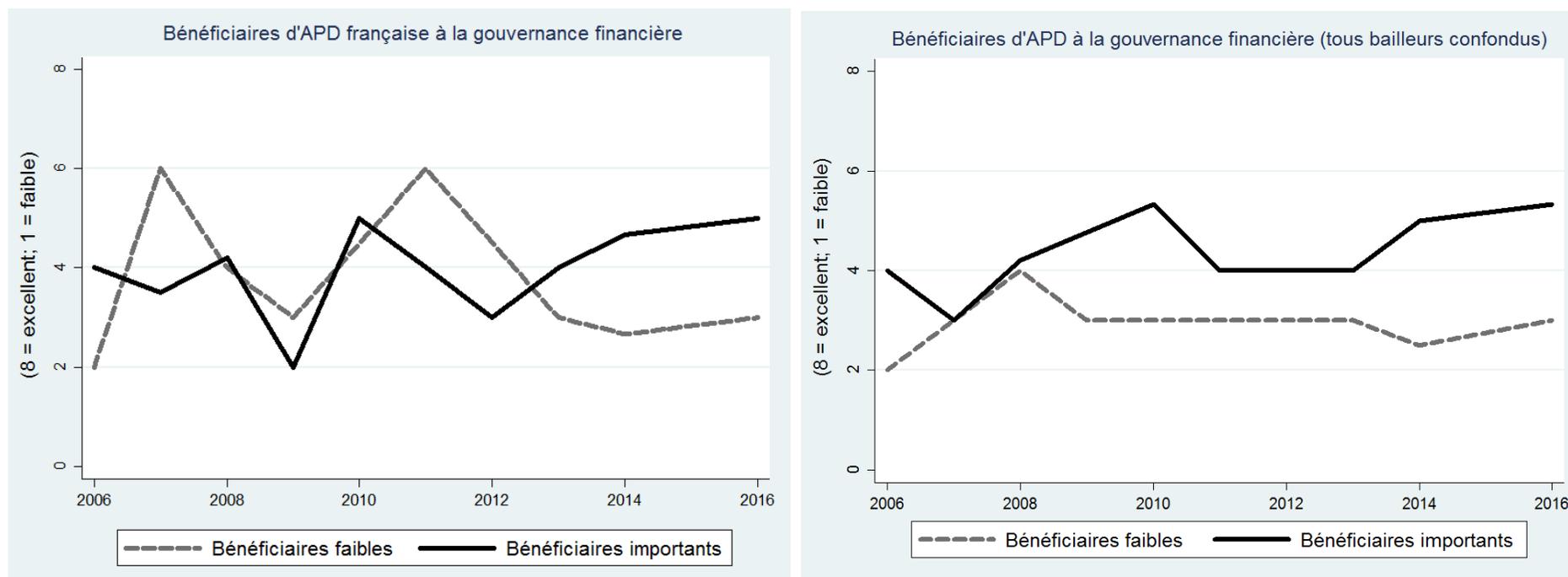
Définition : Cet indicateur évalue le caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières ainsi que l'accessibilité des informations relatives à l'assujettissement pour les contribuables. Enfin il tient également compte de l'existence et du bon fonctionnement des potentiels instruments de recours à l'encontre des décisions émanant des administrations fiscale et douanière, garant d'un certain équilibre des pouvoirs entre entités institutionnelles et contribuables.



Graphique de gauche : On ne note pas de vraie différence entre les performances des pays très aidés par la France et les autres, si ce n'est comme pour l'indicateur précédent une divergence assez marquée à partir de 2014 et en faveur des pays les plus appuyés par la France dans le domaine de la gouvernance financière. **Graphique de droite** : En revanche, pour ce même indicateur, l'évolution des pays très aidés par l'ensemble des PTF dans le domaine de la gouvernance financière est nettement supérieure à celle des pays moins aidés. A partir de 2008, les performances de ces derniers sont en effet largement supérieures à celles des pays les moins aidés (en moyenne). Si l'on combine ce résultat avec celui du graphique précédent, cela suggère que l'aide française ne se distingue pas au sein de l'ensemble, c'est-à-dire qu'elle ne contribue pas à améliorer la situation des pays qu'elle appuie en priorité.

PI 14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Définition : L'indicateur PI 14 fournit une appréciation de l'efficacité du système d'immatriculation des contribuables ainsi que des pénalités prévues en cas de fraude (caractère dissuasif de ces dernières). La construction de cet indicateur prend aussi en compte le degré de planification et de suivi des programmes de contrôle fiscal conduit auprès des contribuables (que ces derniers soient des personnes physiques ou morales).



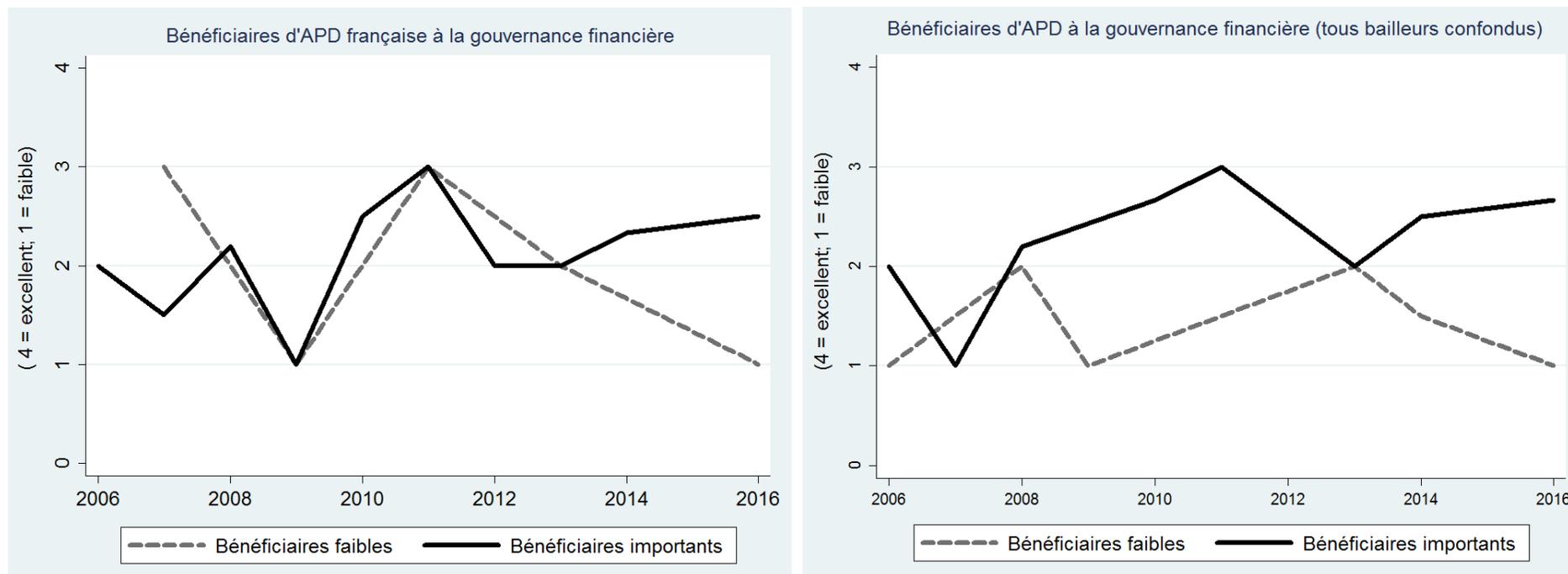
Graphique de gauche : L'évolution de cet indicateur pour nos deux groupes à l'étude est assez similaire à celle de l'indicateur précédent (PI_13). Les appuis français à la gouvernance financière ne semblent pas impacter les performances en termes de suivi des contribuables et ce jusqu'en 2013, où les pays les plus aidés se détachent progressivement des faibles bénéficiaires d'APD. La tendance moyenne croissante de cet indicateur contribuera à creuser l'écart avec les pays les moins aidés jusqu'en 2016. Il est alors possible que les montants reçus aient eu un effet « à retardement » et aient permis aux receveurs importants d'APD sectorielle d'améliorer le suivi et contrôle de contribuables. **Graphique de droite** : Comme pour l'indicateur PI 13, l'évolution des pays très aidés par l'ensemble des PTF dans le domaine de la gouvernance financière est nettement supérieure à celle des pays

moins aidé (en dehors de l'année 2017). Là aussi, l'efficacité des appuis français pour la période 2006-2014 est ainsi remise en question par rapport à celle des appuis émanant des autres PTF.

Tableaux A9.2. Évolution moyenne des indicateurs PEFA relatifs aux domaines de la vérification pour les pays fortement soutenus et pour les pays qui le sont moins.

PI 21 iii : Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Définition : Le PI-21 (iii) mesure le changement d'attitude vis à vis de l'audit interne. La prise de mesures correctives suite aux recommandations d'audit représente déjà des petits pas (« small wins »⁹⁹) de réforme : reconnaître les problèmes existants et déterminer les améliorations réalisables sans changement important.

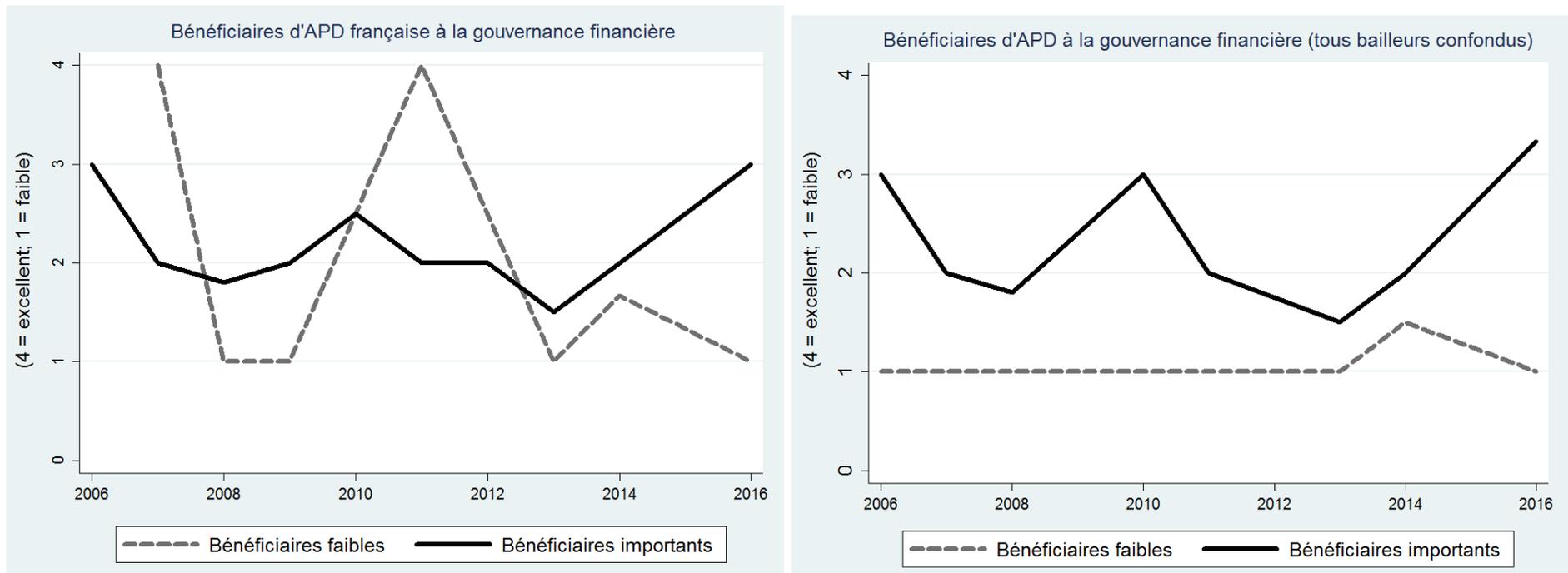


⁹⁹ Weick, Karl, « Small Wins : Redefining the Scales of Social Problems », American Psychologist, vol 39, N01, 40-49

Graphique de gauche (ci-dessus) : Il n’y a visiblement pas de différence systématique entre les évolutions de cet indicateur pour les pays qui sont fortement aidés par la France dans le domaine de la gouvernance financière et ceux qui le sont beaucoup moins. En fin de période, la performance des pays les plus aidés semble néanmoins se détacher, mais l’écart se creuse principalement suite à la dégradation moyenne observée dans les pays recevant peu d’appuis français. **Graphique de droite (ci-dessus) :** Partant d’une situation meilleure au départ, les pays les plus aidés en général dans le domaine de la gouvernance financière ont connu du point de vue de cet indicateur une évolution inverse à celle des pays moins aidés. En fin de période, les performances des deux groupes évoluent de manière diamétralement opposée, suggérant que les montants totaux octroyés ont été relativement efficaces. Cependant, la causalité reste difficile à identifier puisque ces évolutions pourraient également refléter une simple corrélation. En effet, la relation peut être lue dans les deux sens (l’aide va aux meilleurs ou ceux qui sont le plus aidés sont meilleurs).

PI 20 iii : Degré de respect des règles de traitement et d’enregistrement des transactions

Définition : Cet indicateur informe quant à l’existence de mesure de contrôle sur le niveau des dépenses afin que ces dernières ne dépassent pas le montant des ressources disponibles et des dotations budgétaires approuvées. Il renseigne également sur la compréhension et l’application des procédures de contrôle interne et évalue le degré de respect de ces dernières.

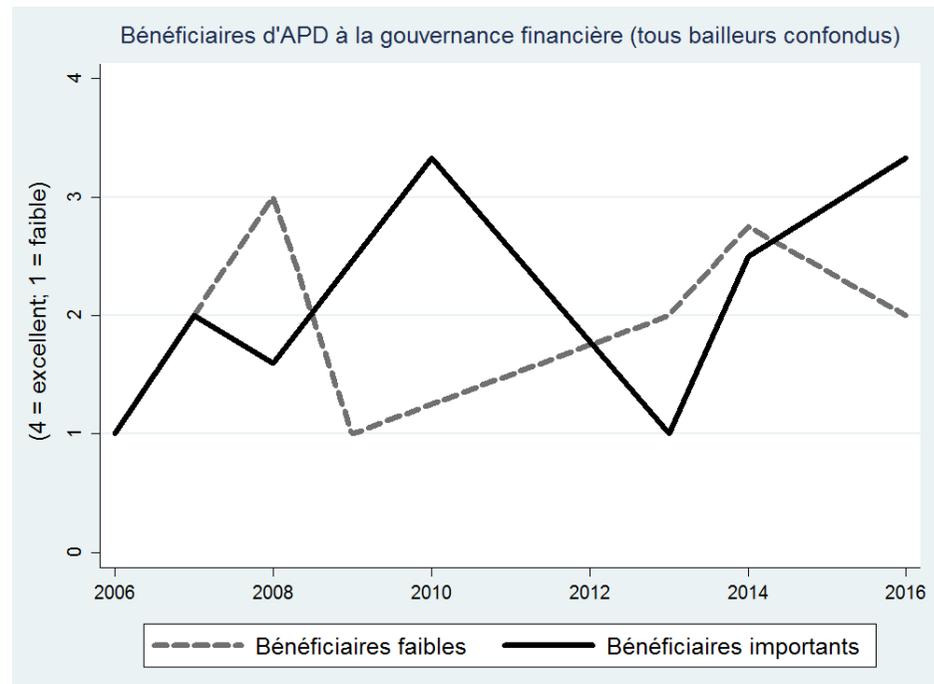
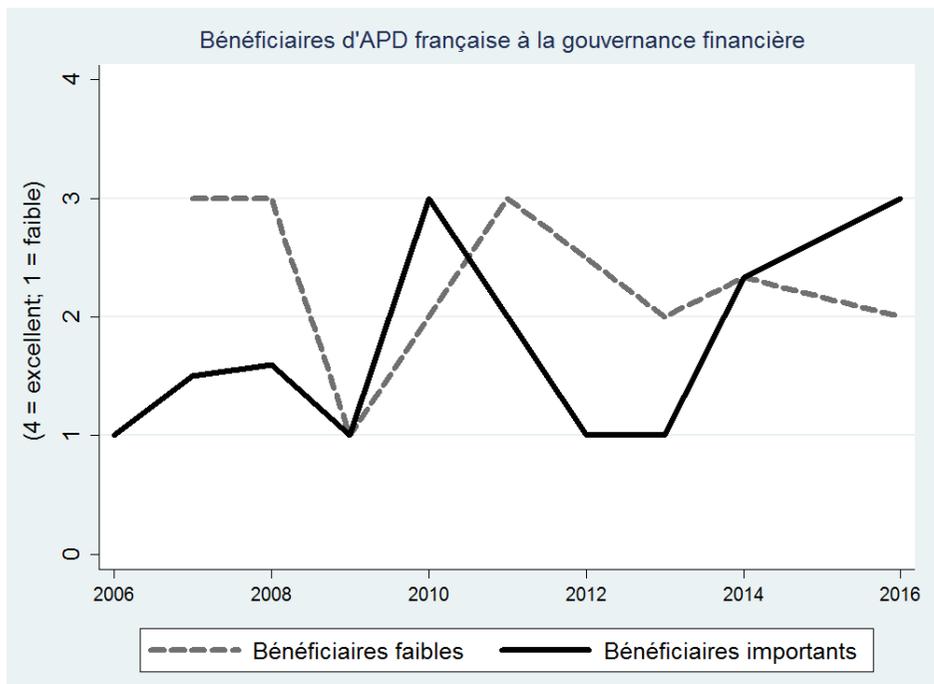


Graphique de gauche (ci-dessus) : Du point de vue de ce critère, il semble que la situation s'inverse à partir de 2013. Jusque-là, les pays les plus aidés par la France ont tendance à être moins performants que les pays moins aidés, même si ces derniers connaissent une évolution beaucoup moins stables. Même si la fin de période se caractérise par une amélioration des performances des receveurs importants d'APD à la gouvernance financière, les appuis français ne semblent pas avoir amélioré cet indicateur sur l'ensemble de la période, et en, moyenne. Ce résultat est un peu surprenant, dans la mesure où le domaine de la comptabilité publique n'a pas été identifié comme un domaine privilégié par les appuis français.

Graphique de droite (ci-dessus) : L'interprétation d'absence d'effet français se renforce à la vue du graphique portant sur les forts et faibles receveurs d'appuis à la gouvernance financière (tous bailleurs confondus). Les évolutions de cet indicateur pour les deux sous-groupes suggèrent en effet que ceux recevant davantage d'appuis ont enregistré de bien meilleures performances sur la période d'étude, mettant ainsi en exergue le manque d'efficacité (ou le caractère hors-champ de la comptabilité nationale) de la part des appuis français. Cette aide s'établit en général sur base d'un programme de réforme spécifié par une matrice de suivi et d'évaluation pouvant faire partie d'un appui plus large comme les appuis budgétaires de l'UE (ces appuis déterminent l'éligibilité en fonction de la pertinence et de la crédibilité des réformes et des progrès réalisés chaque année). Ainsi une approche coordonnée des PTF semble avoir un effet plus fort sur l'ensemble de l'attitude vis à vis des règles et des normes, de leur application et de l'amélioration des systèmes.

PI 26 iii : Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.

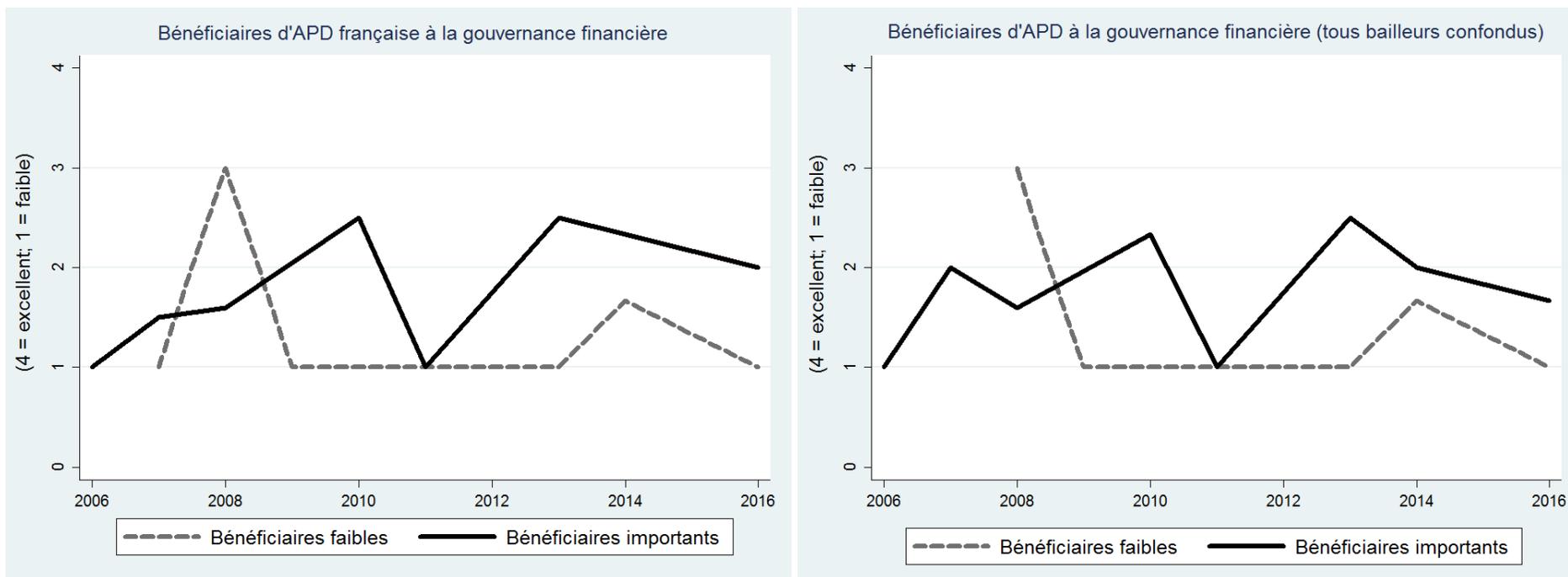
Définition : PI-26 (iii) mesure dans la durée la prise de mesures correctives suite aux recommandations des Instituts Supérieurs de Contrôle de l'Etat.



Graphique de gauche : L'évolution de cet indicateur ne semble pas être guidée par le fait de recevoir beaucoup ou peu d'APD à la gouvernance financière. Les performances dans les deux cas, revêtent en effet une évolution surtout erratique (même si la fin de période est plus propice aux pays bénéficiant d'appuis français relativement plus importants). **Graphique de droite** : Contrairement aux graphiques exposés précédemment, celui-ci met en lumière une absence de divergence entre forts et faibles receveurs d'APD à la gouvernance financière (tous bailleurs confondus). Cela traduit soit une absence d'effet de la part de ces appuis sur cet indicateur, soit le simple fait que les appuis octroyés n'étaient pas destiné à améliorer le suivi des recommandations formulées par les audits subis.

PI 28 iii : Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif. (Situation au cours des douze derniers mois).

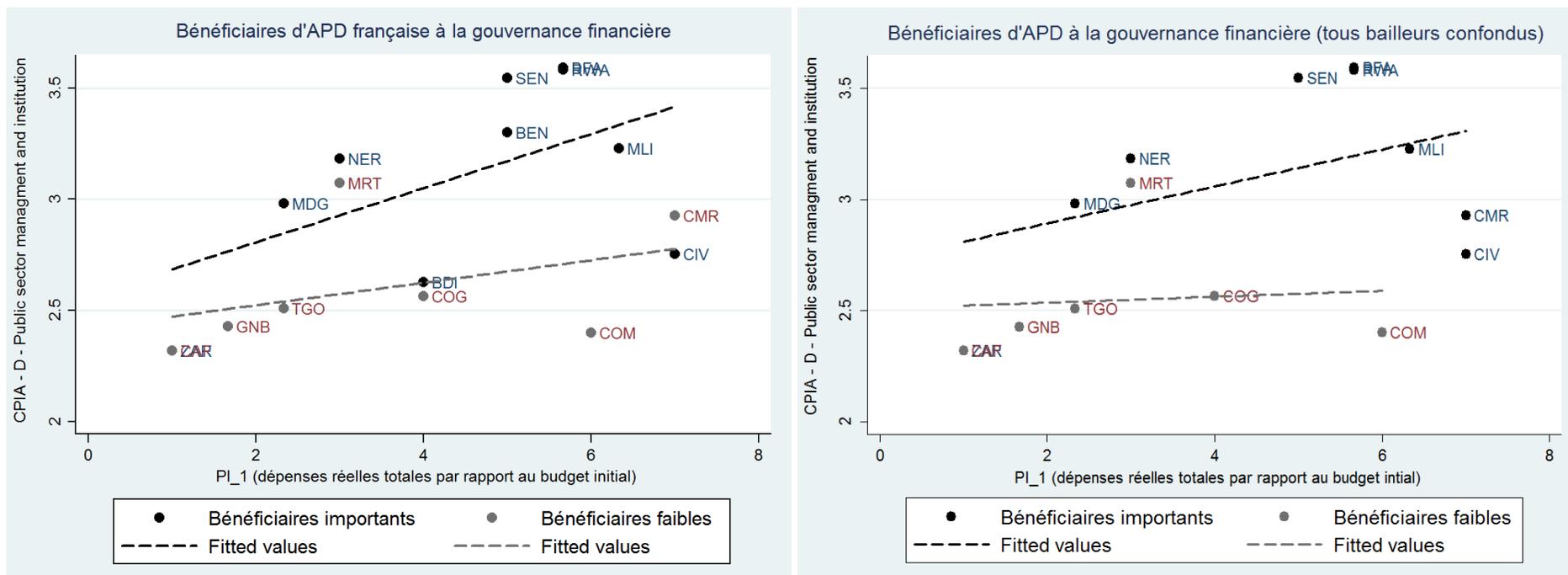
Définition : L'indicateur PI-28 (iii) mesure la prise de résolution par le parlement et les suites données à ces résolutions par l'exécutif.



Pour cet indicateur, il existe une différence nette entre les pays fortement soutenus par la France et les autres, et clairement à partir de 2011 qui s'observe également lorsque la composition s'effectue sur la base des montants reçus par l'ensemble des PTFs. Les évolutions suggèrent donc que l'APD a permis de renforcer cet indicateur, ou a été octroyée aux pays enregistrant de meilleures performances dans ce domaine.

Tableau A9.3. Relations entre produits induits (PEFA) et résultats ou impacts¹⁰⁰

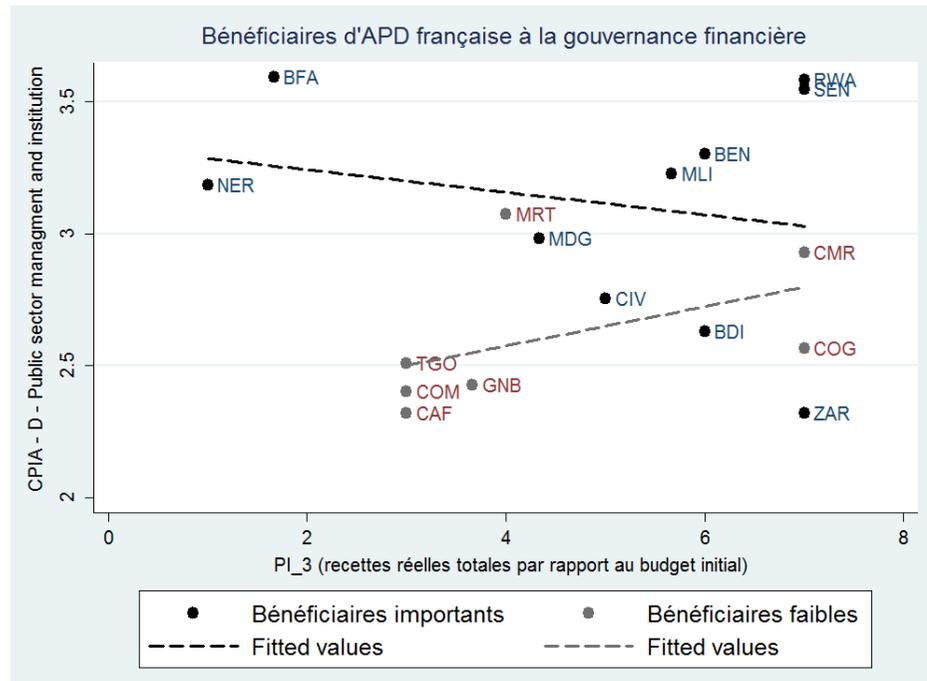
Relation entre le score de l'indicateur PEFA PI-1 (Dépenses réelles totales par rapport aux dépenses initialement budgétées, cf. PI-3 plus haut) et le score CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) :



¹⁰⁰ Sur ces graphiques les pays qui reçoivent le plus d'aide (de la France ou de la totalité des PTF) sont en noir, alors que les pays qui reçoivent le moins d'aide sont en gris. Les données TDR sont utilisées pour différencier les deux catégories de pays. Cette différenciation est uniquement effectuée sur les pays d'Afrique Sub-Saharienne receveurs d'APD française à la gouvernance financière.

Graphique de gauche : Les pays qui sont le plus aidés par la France (en noir) ont une meilleure relation entre l'indicateur PI 1 du PEFA et leur CPIA, en comparaison des pays moins aidés par la France (en gris). De plus ces derniers ont également des scores CPIA plus importants (en moyenne).
Graphique de droite : Les pays qui sont le plus aidés par les PTF en général (en noir) ont une meilleure également relation entre l'indicateur PI 1 du PEFA et leur CPIA, que les pays moins aidés par la totalité des PTF (en gris). On note que par rapport au graphique précédent, la différence semble ici plus nette entre les deux catégories de pays, la corrélation entre score CPIA et PI_1 étant quasi nulle pour les faibles receveurs d'APD à la gouvernance financière.

Relation entre le score au niveau de l'indicateur PI 3 du PEFA (Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé) et le score CPIA :

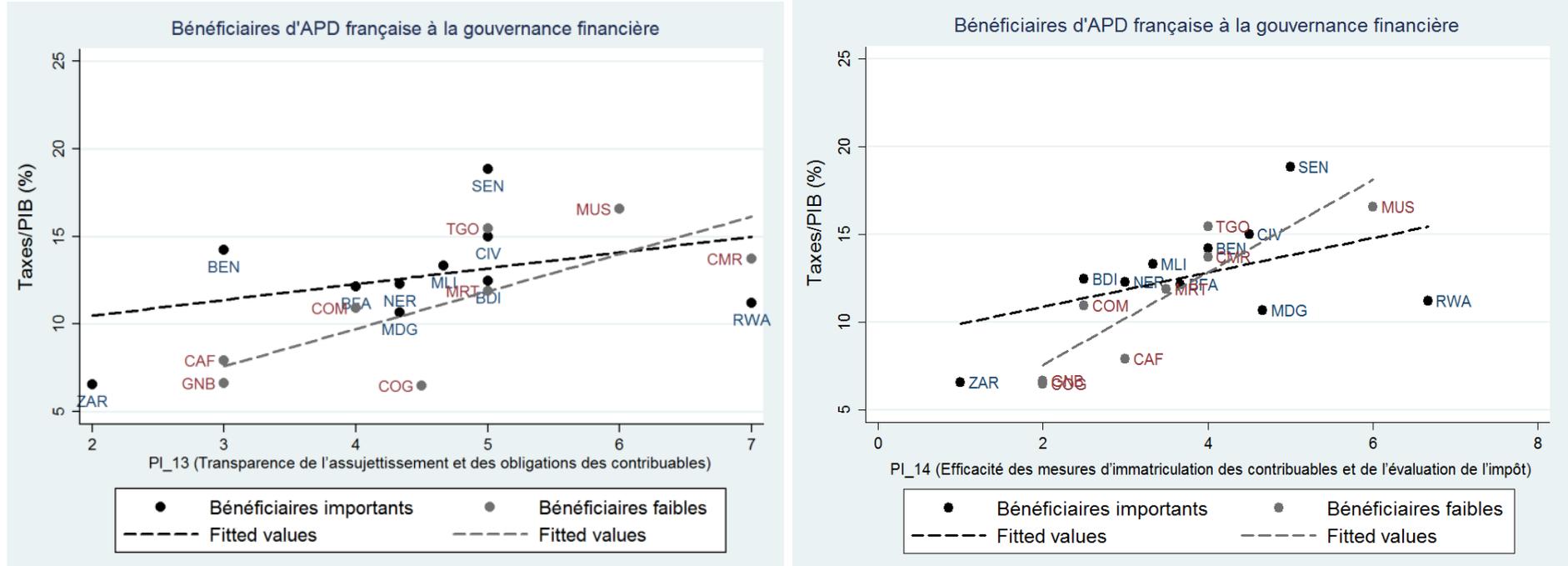


La comparaison entre les pays qui sont le plus aidés par la France (en noir) et ceux qui le sont moins (en gris) montre qu'à ce niveau, le fait d'avoir une performance élevée au niveau du PEFA est en relation inverse pour les pays très aidés, un résultat fortement contre-intuitif (d'autant que la relation est positive pour le groupe de pays moins aidés).

Relation entre le score au niveau de l'indicateur PI 13 (graphique a) du PEFA (Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables), PI 14 (graphique b) (Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane), PI 15 (graphique c) (Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières) et la pression fiscale :

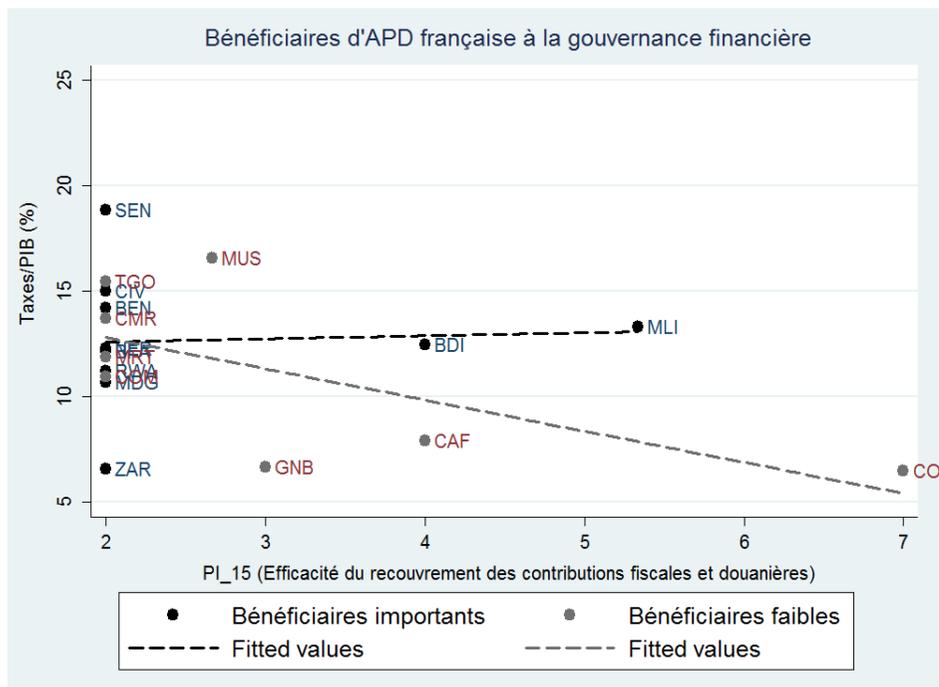
Graphique a.

Graphique b.



Graphique a: La comparaison entre les pays qui sont le plus aidés par la France (en noir) et ceux qui le sont moins (en gris) montre que la relation est positive dans les deux cas, mais plus marquée dans le cas des pays qui sont moins aidés par la France. **Graphique b:** La comparaison entre les pays qui sont le plus aidés par la France (en noir) et ceux qui le sont moins (en gris) montre que la relation est positive dans les deux cas, mais plutôt plus favorable dans le cas des pays qui sont moins aidés par la France. Comme pour la relation précédente, le fait d'être appuyé par la France n'aide pas à traduire une meilleure gestion des finances publiques en résultats concrets en termes de recettes.

Graphique c.



Graphique c : Ici, la relation semble être déterminée par quelques pays (Mali, Burundi) peu significatifs de la situation de leur groupe. Il est remarquable que malgré des taux de pression fiscale très proches (et très faibles), ces pays affichent des notes PEFA très différentes.

Annexe 10: Estimation d'un modèle d'efficacité de l'aide

Les résultats exposés ci-dessus mettent en lumière une certaine efficacité de l'aide française à la gouvernance financière, notamment sur les produits induits, et en fin de période d'évaluation. Néanmoins il est difficile d'établir des liens de cause à effets en se fondant uniquement sur l'analyse statique proposée plus haut. Le recours à un outil statistique plus sophistiqué tel que l'économétrie représente ainsi une alternative intéressante permettant d'avoir une appréciation plus précise du potentiel lien causal entre la gouvernance financière des pays APD et l'aide française à ce secteur.

Afin d'évaluer l'efficacité de l'aide française au secteur de la gouvernance financière, le modèle estimé devrait prendre la forme suivante :

$$GOVFI_{i,t} = \alpha + \sigma_i + \delta_t + \beta AIDE\ TOT_{i,t} + \gamma X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Où représente une mesure de la gouvernance financière (pression fiscale, CPIA, indicateur de la qualité des administrations publiques) du pays i sur la période t (cette dernière étant une sous-période de 3 ans, soit de t à $t-3$), les montants d'APD à la gouvernance financière de la France vers le pays i sur la période t (en moyenne entre t et $t-3$ et comptabilisé en engagements ou déboursments), et un ensemble de variables dites de contrôles tels que les caractéristiques économiques du pays i sur la période t (également en moyenne entre t et $t-3$). Enfin α et δ_t sont (respectivement) des effets fixes pays et périodes qui permettent de tenir compte des différences invariantes au cours du temps entre les pays de l'échantillon (tels que le passé coloniale, la proximité linguistique avec les donateurs, ou encore la distance géographique avec ces derniers.).

Limites du modèle classique:

- Le faible poids des appuis français dans l'économie des pays bénéficiaires.

Les montants déboursés par la France dans le secteur de la gouvernance financière et sur la période d'étude sont relativement faibles (cf. Section 2, sous-section 2.2.). Le plus large bénéficiaire de cette aide française est le Burkina Faso dont les montants perçus au secteur de la gouvernance financière s'élèvent à un peu moins de 70 millions d'euros entre 2006 et 2016 (ABG comprise). Ces montants représentent ainsi une moyenne annuelle de 7 millions d'euros pour un pays dont le PIB s'élève à près de 10 milliards de dollars en moyenne sur la même période. L'aide à la gouvernance financière ne représente donc que 0.7% du PIB burkinabé en moyenne et sur la période d'étude. Ces ratios étant beaucoup plus faibles pour les autres pays bénéficiaires de cette APD sectorielle (0.09% du PIB en moyenne sur la période d'étude, 0.12% lorsque l'échantillon se limite aux pays ayant reçu au minimum 1 millions d'APD à la gouvernance financière¹⁰¹). Il apparaît donc comme relativement ambitieux d'estimer un tel modèle. En effet, les quelques dixième de pourcentage de PIB déboursés (en moyenne annuelle par pays bénéficiaire) par la France apparaissent comme trop faibles pour pouvoir peser dans l'analyse économétrique par rapport aux fondamentaux économiques et institutionnels des pays bénéficiaires qui devraient expliquer en grande partie la variation des indicateurs à l'étude.

¹⁰¹ Chiffres issus des données TDR, le pourcentage est encore plus faible lorsque ces ratios sont calculés sur les montants téléchargés de la base SNPC –OCDE.

- Le problème de la simultanéité.

Le modèle exposé plus haut pose un autre problème majeur, celui de la simultanéité des effets, également appelé causalité inverse. La question est de savoir si les appuis français ont permis d'améliorer la gouvernance financière dans les pays bénéficiaires. Cependant, l'estimation d'un tel modèle générera un coefficient de corrélation associé à la variable d'aide française qu'il sera difficile d'interpréter comme un « effet de l'aide française ». Les flux d'aide et les indicateurs de gouvernance financière étant observés sur la même période, il sera alors impossible de savoir le sens de la relation, qui aura alors toutes les raisons d'être bidirectionnelle. En effet, en présence d'un coefficient de corrélation positif, il serait tout à fait juste de dire que les montants d'aide octroyés ont amélioré la gouvernance financière. Mais il sera tout aussi juste de dire que les flux d'aide ont été octroyés aux pays enregistrant les meilleures performances en termes de gouvernance financière. L'estimation d'un modèle comprenant deux variables d'intérêt contemporaines ne permet donc pas d'identifier un effet causal des appuis français sur la gouvernance financière.

- La fragilité des données du SNPC (OCDE)

Afin d'évaluer l'effet des appuis français il est essentiel d'inclure dans notre modèle les flux octroyés par les autres donateurs. Pour ce faire l'unique source d'information reste la base SNPC du CAD répertoriant les flux d'APD sectorielle sur la période d'étude pour chaque pays ou institution membre du CAD. Néanmoins, comme exposé dans l'encadré 2 de la section 3, la fiabilité de ces données se heurte à de nombreuses erreurs de codage et à plusieurs problèmes structurels ne permettant pas d'avoir une bonne appréciation des montants engagés et déboursés (ex : pas de valorisation de l'expertise internationale avant 2010). L'analyse de l'efficacité de l'aide au secteur de la gouvernance financière mobilisant (par défaut) ces données, l'interprétation des résultats devra donc être modérée.

Afin de répondre au mieux aux deux premiers problèmes exposés ci-dessus (faiblesse des appuis français et causalité inverse) un second modèle, moins ambitieux, est estimé :

$$GOVFI_{i,t} = \alpha + \sigma_i + \delta_t + \beta AIDE\ TOT_{i,t-1} + \gamma X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Où l'aide française à la gouvernance financière est remplacée par l'aide totale à ce secteur (tous bailleurs confondus et en moyenne entre t-3 et t-6 afin de limiter les problèmes de simultanéité¹⁰²).

Enfin, afin d'apprécier la contribution de la France à cet effort total, un second modèle est également estimé :

$$GOVFI_{i,t} = \alpha + \sigma_i + \delta_t + \beta AIDE\ TOT_{i,t-1} + \theta AIDE\ TOT\ X\ PART\ FRA_{i,t-1} + \mu PART\ FRA_{i,t-1} + \gamma X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

où la participation de la France à cet effort est capturée par la part de la France dans l'aide totale reçue par le pays i sur la période t-1 (toujours en moyenne entre t-3 et t-6), . Les variables d'intérêt au sein de ce modèle sont donc θ et μ qui mesure l'effet de l'aide totale à la gouvernance financière compte tenu de la contribution française à cet effort, ou également l'effet de la part

¹⁰² En effet, il est peu probable que les performances en matière de gouvernance financière observées entre t et t-3 (par exemple 2010 et 2007) aient déterminé les fonds octroyés entre t-3 et t-6 (2007 et 2004). Néanmoins compte tenu de la certaine inertie des indicateurs de gouvernance financière, cette méthode atténue légèrement le problème de causalité inverse, sans complètement le résoudre.

française dans l'aide totale à la gouvernance financière compte tenu des montants d'APD reçu par les pays bénéficiaires, dédiés à ce secteur.

Résultats économétriques

L'analyse économétrique est restreinte à la période 1999-2016 pour les engagements d'aide à la gouvernance financière et à 2002-2016 pour les déboursements compte tenu de la fiabilité de ces données sur les années antérieures. La mesure de la gouvernance financière est multiple. Elle se concentre aussi bien sur des indicateurs de pression fiscale (ratio taxes sur PIB, ratio taxes directes sur PIB, etc.) que sur des indicateurs d'efficacité des administrations publiques (CPIA, World Governance Indicators).

Le tableau A10.1 ci-dessous met en lumière le niveau de corrélation entre nos variables d'intérêt présentées plus haut et plusieurs mesures de pression fiscales. Les résultats des colonnes paires proviennent d'estimations où est apprécié l'effet de la contribution française à l'effort total tandis que les colonnes impaires exposent les résultats ou seul l'effet des flux d'APD à la gouvernance financière totaux (c'est à dire tous bailleurs confondus) sont estimés.

Les résultats du tableau A10.1 sont relativement peu similaires d'une spécification à une autre et semblent être déterminés par la période d'étude retenue (en effet la significativité des coefficients varie assez largement lorsque le modèle est estimé sur la période 1999-2016 ou 2005-2016). Les résultats suggèrent néanmoins qu'une hausse des montants engagés dans le passé n'est pas associée à une amélioration de la mobilisation des recettes domestiques à la période suivante, menaçant l'efficacité des flux octroyés. Seules les taxes indirectes semblent avoir augmenté suite à une hausse de l'aide à la gouvernance financière sur la période 1999-2016 (l'effet restant cependant marginal et devenant non-significatif lorsque la période d'étude est restreinte à celle de l'évaluation, soit entre 2006 et 2016).

De plus, au vue des résultats issus des colonnes paires, et en particulier du coefficient associé à la part de l'aide française (Part FRA), il semble qu'une domination croissante de la France dans l'aide reçue coïncide avec une dégradation des performances fiscales, et ce de façon relativement robuste aussi bien sur les taxes directes qu'indirectes. Néanmoins, il est à noter que pour la période 1999-2016 l'effet négatif observé pour les taxes directes est compensé par une contribution positive de la part française lorsque les montants d'aide totaux sont importants. En effet, le terme d'interaction (Aide X Part FRA) est positif et statistiquement significatif, ce qui nous laisse penser que la relation entre assistance française et gouvernance financière (restreinte ici au ratio taxes indirectes sur PIB) s'améliore lorsque les montants d'aide à la gouvernance financière reçus de l'ensemble des bailleurs augmentent.

Ces premiers résultats suggèrent ainsi que lorsque la France accroît sa présence en tant que bailleurs via d'avantage d'APD à la gouvernance financière (ou via un désengagement des autres PTF), les indicateurs de pression fiscale régressent, soulignant la non-efficacité de l'intervention française, voire de potentiels effets pervers. En revanche, quand la période d'analyse est étendue au début des années 2000 et lorsque les montants d'aide à la gouvernance financière, tous bailleurs confondus, s'accroissent, une plus forte contribution de la France à l'effort global semble conduire à une amélioration de la pression fiscale, du moins pour les taxes directes (le lien de cause à effet étant toujours à modérer). Les résultats économétriques obtenus sur les déboursements plutôt que sur les engagements conduisent à un diagnostic similaire (cf. Table A10.3).

Nous reproduisons par la suite la même méthodologie sur des indicateurs de qualité institutionnelle. Ces indicateurs sont ceux mobilisés dans les modèles d'allocation d'aide (CPIA D et l'indicateur WGI d'efficacité des administrations publiques). Néanmoins, les sous-

composantes de l'indicateur CPIA D sont également analysés afin d'identifier si l'aide à un effet différencié sur une fonction du secteur public en particulier (mobilisation des ressources fiscales, contrôle de la corruption, etc.).

Le tableau A10.2 ci-dessous présente les résultats. Ils mettent en lumière une absence d'effet des montants d'APD octroyés au titre de la gouvernance financière sur les indicateurs de performance (ou alors un effet extrêmement faible sur le CPIA propre à la gestion du secteur public et également spécifique aux questions de transparence et de redevabilité). Ceux-ci suggèrent également (mais de façon moins robuste que l'analyse sur la pression fiscale) qu'un renforcement de la présence française dans le secteur de la gouvernance financière est associé à une dégradation de la qualité des administrations publiques locales (mesurée à l'aide du CPIA 15 ou de l'indicateur WGI). Cependant, le terme interactif (Aide X Part FRA) reste positif et statistiquement significatif (du moins lorsque la variable CPIA est la variable expliquée) suggérant que l'effet de la contribution française sur la gouvernance financière devient positif dès lors que les montants totaux d'aide à ce secteur s'accroissent. Ce résultat peut également s'interpréter du côté de l'aide totale à la gouvernance financière. Celle-ci ne semble pas être corrélée (d'un point de vue statistique) à la qualité institutionnelle des pays bénéficiaires, sauf lorsque la part de la France dans cette aide totale augmente, la corrélation devenant ainsi positive et statistiquement significative.

Les résultats exposés au sein du tableau A10.4 où l'analyse se fonde sur les déboursments en APD à la gouvernance financière plutôt que les engagements du tableau A10.2, suggèrent cependant que comme pour le CPIA 15, à part constante de la France dans l'effort total, une hausse des déboursments d'APD à la gouvernance financière permet d'améliorer la qualité des administrations publiques lorsque cette dernière est mesurée par l'indicateur WGI.

De manière générale, les analyses économétriques conduites afin d'apprécier le critère d'efficacité des appuis français ne permettent pas de trancher de façon certaine, ni dans un sens ni dans l'autre. Les résultats restent extrêmement sensibles aux périodes d'analyse considérées et à la mesure de la gouvernance financière. Un effet positif semble se détacher des appuis français lorsque ceux-ci représentent une part importante de l'effort collectif global et que les pays bénéficiaires enregistrent une hausse des flux d'APD spécifiques à ce secteur. Cependant, compte tenu des limites exposées plus haut, ces résultats doivent être interprétés avec grande précaution et ne permettent en aucun cas d'affirmer avec certitude que les appuis français ont été efficaces.

Tableau A10.1. Estimation de l'efficacité de l'aide à la gouvernance financière sur la pression fiscale

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Echantillon: Bénéficiaires APD												
Variable dépendante (% PIB) :	Taxes (hors contrib. soc.)				Taxes directes				Taxes indirectes			
période d'étude:	1999-2016		2005-2016		1999-2016		2005-2016		1999-2016		2005-2016	
Aide T-1 (engagements)	0.000	-0.000	-0.016	-0.015	0.001	0.001	-0.007	-0.007	0.001**	0.001**	0.002	0.002
	(0.028)	(-0.000)	(-1.275)	(-1.249)	(0.872)	(0.877)	(-0.719)	(-0.695)	(2.319)	(2.149)	(0.300)	(0.216)
Aide T-1 X Part FRA T-1		0.043		0.109		0.141**		-0.288		-0.000		-0.093
		(0.542)		(0.622)		(2.408)		(-0.613)		(-0.002)		(-0.137)
Part FRA T-1		-0.017***		-0.021*		-0.008***		-0.003		-0.008**		-0.010**
		(-3.955)		(-1.789)		(-3.271)		(-1.529)		(-2.149)		(-2.211)
PIB par hab. (en log)	4.027***	4.367***	3.055	2.745	2.513***	2.966***	1.403	1.323	1.814***	1.780***	2.626**	2.309*
	(4.021)	(4.090)	(1.589)	(1.390)	(3.526)	(3.549)	(1.342)	(1.195)	(3.167)	(2.625)	(2.113)	(1.724)
Ouverture commerciale	0.007	0.010	-0.011	0.003	0.008	0.010*	0.006	0.012	0.007	0.006	-0.001	0.002
	(0.749)	(0.960)	(-0.596)	(0.130)	(1.499)	(1.898)	(0.757)	(1.375)	(1.317)	(1.038)	(-0.069)	(0.196)
Part de l'agriculture dans le PIB	-0.104*	-0.103*	-0.060	-0.091	-0.057*	-0.072**	-0.098**	-0.108**	-0.036	-0.043	-0.007	-0.018
	(-1.957)	(-1.750)	(-1.001)	(-1.555)	(-1.721)	(-2.220)	(-2.175)	(-2.199)	(-1.204)	(-1.311)	(-0.167)	(-0.379)
Rente des ressources naturelles	0.034	0.022	0.031	0.001	-0.020	-0.041**	-0.022	-0.027	-0.030	-0.038*	-0.047*	-0.055**
	(0.947)	(0.547)	(0.487)	(0.013)	(-1.041)	(-2.140)	(-1.044)	(-1.289)	(-1.475)	(-1.700)	(-1.675)	(-2.144)
Densité de la population	0.001	-0.002	0.004	-0.001	0.000	-0.001	-0.001	-0.002	-0.000	-0.002	0.004	0.002
	(0.105)	(-0.229)	(0.328)	(-0.037)	(0.013)	(-0.275)	(-0.270)	(-0.287)	(-0.053)	(-0.248)	(0.392)	(0.107)
Constant	-14.916*	-16.476**	-6.768	-3.466	-14.619***	-17.381***	-4.853	-4.188	-3.478	-2.340	-10.025	-6.871
	(-1.849)	(-2.033)	(-0.457)	(-0.237)	(-2.640)	(-2.806)	(-0.600)	(-0.499)	(-0.761)	(-0.474)	(-1.046)	(-0.686)
Observations	625	545	369	337	563	490	324	296	569	496	327	299
R-squared	0.169	0.200	0.054	0.078	0.185	0.244	0.084	0.098	0.068	0.076	0.064	0.066
Nombre de pays	137	136	130	126	132	130	123	119	131	129	122	118

Tableau A10.2. Estimation de l'efficacité de l'aide à la gouvernance financière sur la gouvernance

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Echantillon: Bénéficiaires APD														
Variable dépendante	CPIA D		CPIA 13		CPIA 14		CPIA 15		CPIA 16		WGI GOVEFF			
période d'étude:	2005-2016										1999-2016		2005-2016	
Aide T-1 (engagements)	0.000***	0.000***	-0.000	-0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000**	0.000**	-0.000*	-0.000	-0.001	-0.000
	(2.731)	(2.755)	(-0.174)	(-0.162)	(0.775)	(0.830)	(1.473)	(1.395)	(2.259)	(2.352)	(-1.920)	(-1.631)	(-0.573)	(-0.476)
Aide T-1 X Part FRA T-1		0.006		-0.010		-0.000		0.016*		0.009		0.022**		0.050
		(0.755)		(-0.645)		(-0.049)		(1.877)		(1.038)		(2.242)		(1.467)
Part FRA T-1		-0.001		0.000		0.001		-0.003***		0.000		-0.001		-0.002***
		(-0.617)		(0.022)		(0.631)		(-2.820)		(0.101)		(-1.437)		(-4.271)
PIB par hab. (en log)	0.311***	0.321***	0.200	0.197	0.412***	0.411***	0.266*	0.268**	0.376**	0.419**	0.260***	0.288***	0.405***	0.394***
	(2.997)	(3.044)	(1.004)	(0.960)	(2.960)	(2.856)	(1.960)	(2.009)	(2.010)	(2.211)	(4.398)	(4.604)	(4.789)	(4.664)
Rente des ressources naturelles	0.002	0.001	0.002	0.002	-0.001	-0.001	0.004	0.002	0.006	0.006	-0.006**	-0.006**	-0.004	-0.004
	(0.663)	(0.501)	(0.385)	(0.480)	(-0.338)	(-0.248)	(1.163)	(0.528)	(0.934)	(0.962)	(-2.381)	(-2.263)	(-1.597)	(-1.646)
Constant	0.843	0.782	1.779	1.817	0.512	0.528	1.020	1.050	0.132	-0.183	-2.420***	-2.651***	-3.608***	-3.512***
	(1.127)	(1.036)	(1.252)	(1.253)	(0.507)	(0.509)	(1.054)	(1.111)	(0.097)	(-0.132)	(-5.139)	(-5.405)	(-5.322)	(-5.240)
Observations	303	289	303	289	303	289	303	289	303	289	699	613	422	387
R-squared	0.071	0.081	0.009	0.013	0.086	0.089	0.036	0.093	0.049	0.059	0.086	0.120	0.095	0.138
Nombre de pays	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	143	143	143	141

Tableau A10.3. Estimation de l'efficacité de l'aide (déboursements) à la gouvernance financière sur la pression fiscale

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Echantillon: Bénéficiaires APD						
Variable dépendante	Taxes (hors contrib. soc.)		Direct Taxes		Indirect Taxes	
période d'étude:	2002-2016		2002-2016		2002-2016	
Aide T-1 (déboursements)	0.013	-0.009	-0.045	-0.037	0.009	0.029
	(0.194)	(-0.173)	(-1.521)	(-1.204)	(0.263)	(1.073)
Aide T-1 X Part FRA T-1		0.067		0.321**		0.266
		(0.498)		(2.593)		(1.145)
Part FRA T-1		-0.017**		-0.012***		-0.010**
		(-2.501)		(-2.657)		(-2.179)
PIB par hab. (en log)	2.239*	2.131	2.227**	2.407*	1.100	0.794
	(1.826)	(1.480)	(2.455)	(1.780)	(1.422)	(0.754)
Ouverture commerciale	0.010	0.010	0.008	0.007	0.010	0.009
	(0.776)	(0.942)	(0.977)	(0.939)	(1.252)	(1.290)
Part de l'agriculture dans le PIB	-0.148*	-0.144**	-0.074	-0.101*	-0.035	-0.057
	(-1.878)	(-2.118)	(-1.324)	(-1.933)	(-0.615)	(-1.034)
Rente des ressources naturelles	0.009	-0.020	-0.035	-0.060**	-0.057**	-0.070**
	(0.227)	(-0.495)	(-1.522)	(-2.107)	(-2.449)	(-2.393)
Densité de la population	0.003	0.001	0.000	0.001	0.002	0.001
	(0.559)	(0.042)	(0.103)	(0.135)	(0.595)	(0.147)
Constant	-0.445	1.403	-12.060*	-12.589	1.904	5.272
	(-0.044)	(0.124)	(-1.668)	(-1.237)	(0.298)	(0.651)
Observations	497	453	443	404	447	407
R-squared	0.073	0.111	0.129	0.202	0.047	0.068
Nombre de pays	133	131	128	126	127	125

Tableau A10.4. Estimation de l'efficacité de l'aide à la gouvernance financière (déboursements) sur la gouvernance

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Echantillon: Bénéficiaires APD														
Variable dépendante	CPIA D		CPIA 13		CPIA 14		CPIA 15		CPIA 16		WGI GOVEFF			
période d'étude:	2005-2016										1999-2016		2005-2016	
Aide T-1 (déboursements)	0.003	0.002	-0.007	-0.008	0.004	0.003	0.005	0.003	0.008	0.008	0.001	0.002	-0.000*	-0.000
	(0.773)	(0.620)	(-1.260)	(-1.550)	(1.164)	(1.077)	(1.529)	(1.220)	(1.597)	(1.457)	(0.705)	(1.304)	(-1.920)	(-1.631)
Aide T-1 X Part FRA T-1		0.014		0.008		0.009		0.018*		0.013		0.017*	0.260***	0.288***
		(1.476)		(0.449)		(1.520)		(1.968)		(1.617)		(1.891)	(4.398)	(4.604)
Part FRA T-1		-0.002**		-0.002		-0.001		-0.003***		-0.002*		-0.000	-0.006**	-0.006**
		(-2.491)		(-1.036)		(-1.363)		(-2.987)		(-1.919)		(-0.105)	(-2.381)	(-2.263)
PIB par hab. (en log)	0.304***	0.305***	0.197	0.187	0.411***	0.396***	0.254*	0.250*	0.365*	0.386**	0.261***	0.401***		0.022**
	(2.970)	(2.915)	(0.999)	(0.920)	(2.994)	(2.777)	(1.894)	(1.895)	(1.981)	(2.051)	(4.470)	(5.870)		(2.242)
Rente des ressources naturelles	0.002	0.001	0.002	0.001	-0.001	-0.001	0.004	0.003	0.006	0.004	-0.006**	-0.003		-0.001
	(0.607)	(0.390)	(0.311)	(0.301)	(-0.305)	(-0.458)	(1.066)	(0.847)	(0.902)	(0.679)	(-2.353)	(-1.243)		(-1.437)
Constant	0.893	0.900	1.811	1.898	0.517	0.641	1.106	1.160	0.215	0.072	-2.434***	-3.590***	-2.420***	-2.651***
	(1.210)	(1.198)	(1.292)	(1.320)	(0.519)	(0.621)	(1.156)	(1.237)	(0.160)	(0.052)	(-5.224)	(-6.617)	(-5.139)	(-5.405)
Observations	303	293	303	293	303	293	303	293	303	293	699	513	699	613
R-squared	0.069	0.096	0.011	0.019	0.086	0.094	0.032	0.074	0.047	0.059	0.085	0.127	0.086	0.120
Nombre de pays	84	84	84	84	84	84	84	84	84	84	143	141	143	143

Annexe 11 : Estimations économétriques de la durabilité des appuis à la gouvernance financière

Tableau A11.1: Estimations de la relation entre les performances fiscales et les appuis à la gouvernance financière

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Echantillon : Bénéficiaires APD												
Variable dépendante (% PIB):	Taxes (hors contrib. Soc.)				Taxes directes				Taxes indirectes			
période d'étude:	1999-2016		2005-2016		1999-2016		2005-2016		1999-2016		2005-2016	
Aide T-2 (engagements)	0.001	0.001	0.011***	0.011***	-0.000	-0.000	0.009***	0.012***	0.002**	0.002**	0.019***	0.024***
	(0.768)	(0.913)	(3.089)	(3.032)	(-0.319)	(-0.115)	(14.772)	(13.373)	(2.610)	(2.163)	(23.483)	(17.204)
Aide T-2 X Part FRA T-2		-0.047		-0.120		0.103*		0.458***		0.220**		0.765***
		(-0.424)		(-0.815)		(1.730)		(5.866)		(2.115)		(7.647)
Part FRA T-2		-0.004		0.011		-0.005		0.003		-0.005*		0.007
		(-0.590)		(0.759)		(-1.338)		(0.485)		(-1.801)		(0.905)
PIB par hab. (en log)	2.289*	2.852**	-2.824	-1.224	2.170**	2.697**	-0.204	0.040	1.155	1.009	0.372	0.393
	(1.887)	(2.109)	(-1.024)	(-0.388)	(2.373)	(2.556)	(-0.218)	(0.036)	(1.506)	(0.990)	(0.190)	(0.175)
Ouverture commerciale	0.011	0.016	-0.009	0.001	0.006	0.015**	0.015**	0.017*	0.008	0.010	0.001	0.006
	(1.130)	(1.323)	(-0.493)	(0.031)	(1.079)	(2.335)	(2.079)	(1.840)	(1.343)	(1.328)	(0.089)	(0.365)
Part de l'agriculture dans le PIB	-0.144**	-0.151*	0.010	0.011	-0.084*	-0.142***	-0.081*	-0.080	-0.038	-0.069	-0.060	-0.075
	(-2.336)	(-1.932)	(0.079)	(0.083)	(-1.777)	(-2.743)	(-1.661)	(-1.615)	(-0.757)	(-1.067)	(-0.923)	(-1.114)
Rente des ressources naturelles	0.009	0.005	0.010	0.037	-0.032	-0.058**	-0.043**	-0.039*	-0.054**	-0.065**	-0.037	-0.049
	(0.242)	(0.101)	(0.112)	(0.314)	(-1.355)	(-2.114)	(-2.346)	(-1.821)	(-2.405)	(-2.111)	(-1.217)	(-1.454)
Densité de la population	0.003	-0.002	-0.003	-0.010	0.000	-0.003	-0.003	-0.005	0.002	-0.000	-0.000	-0.005
	(0.558)	(-0.162)	(-0.148)	(-0.592)	(0.107)	(-0.652)	(-0.525)	(-0.657)	(0.598)	(-0.008)	(-0.012)	(-0.429)
Constant	-0.889	-4.184	40.308*	27.420	-11.370	-14.200*	7.545	5.754	1.641	3.802	9.184	9.562
	(-0.091)	(-0.422)	(1.818)	(1.044)	(-1.580)	(-1.803)	(1.024)	(0.652)	(0.265)	(0.516)	(0.588)	(0.517)
Observations	496	426	244	223	442	379	215	198	446	383	216	199
R-squared	0.073	0.084	0.020	0.035	0.127	0.196	0.084	0.118	0.049	0.057	0.064	0.126
Nombre de pays	133	131	126	122	127	125	117	114	126	123	117	113

Tableau A11.2 : estimation de la relation entre les indicateurs CPIA et les appuis à la gouvernance financière

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Echantillon: Bénéficiaires APD														
Variable dépendante (% PIB):	CPIA D		CPIA 13		CPIA 14		CPIA 15		CPIA 16		WGI GOVEFF			
période d'étude:	2005-2016										1999-2016		2005-2016	
Aide T-2 (engagements)	0.001***	0.001***	0.003***	0.003***	0.001***	0.001***	0.000*	0.000**	-0.000	-0.000	0.000	0.000*	-0.000	0.000
	(7.124)	(7.293)	(8.960)	(10.000)	(8.032)	(6.834)	(1.819)	(2.055)	(-0.611)	(-0.252)	(1.320)	(1.709)	(-0.626)	(1.064)
Aide T-2 X Part FRA T-2		0.042***		0.077***		0.010		0.018**		0.021		0.005		0.061*
		(4.420)		(8.594)		(0.678)		(2.153)		(0.983)		(1.132)		(1.925)
Part FRA T-2		-0.000		0.002		0.001***		-0.002**		0.000		0.001		-0.001*
		(-0.122)		(1.380)		(3.373)		(-2.110)		(0.055)		(1.173)		(-1.943)
PIB par hab. (en log)	0.413*	0.446**	0.484	0.661*	0.387**	0.406**	0.510**	0.464**	0.224	0.248	0.371***	0.423***	0.439**	0.578***
	(1.939)	(2.069)	(1.247)	(1.720)	(2.035)	(2.059)	(2.315)	(2.163)	(0.602)	(0.632)	(5.688)	(5.386)	(2.164)	(3.039)
Rente des ressources naturelles	-0.001	-0.001	-0.004	-0.003	-0.006	-0.006	0.008	0.008	-0.004	-0.004	-0.002	-0.002	-0.005*	-0.002
	(-0.191)	(-0.127)	(-0.506)	(-0.357)	(-1.501)	(-1.489)	(1.656)	(1.498)	(-0.493)	(-0.470)	(-1.072)	(-0.879)	(-1.785)	(-0.831)
Constant	0.123	-0.113	-0.234	-1.493	0.736	0.601	-0.816	-0.466	1.345	1.156	-3.349***	-3.756***	-3.873**	-4.987***
	(0.079)	(-0.072)	(-0.082)	(-0.535)	(0.534)	(0.423)	(-0.508)	(-0.298)	(0.490)	(0.403)	(-6.381)	(-6.059)	(-2.385)	(-3.308)
Observations	151	143	151	143	151	143	151	143	151	143	560	482	280	255
R-squared	0.110	0.158	0.065	0.134	0.114	0.141	0.098	0.162	0.022	0.027	0.104	0.145	0.056	0.133
Nombre de pays	79	78	79	78	79	78	79	78	79	78	142	142	142	138

Annexe 12 : Reconstitution de la logique d'intervention des appuis français (2006)

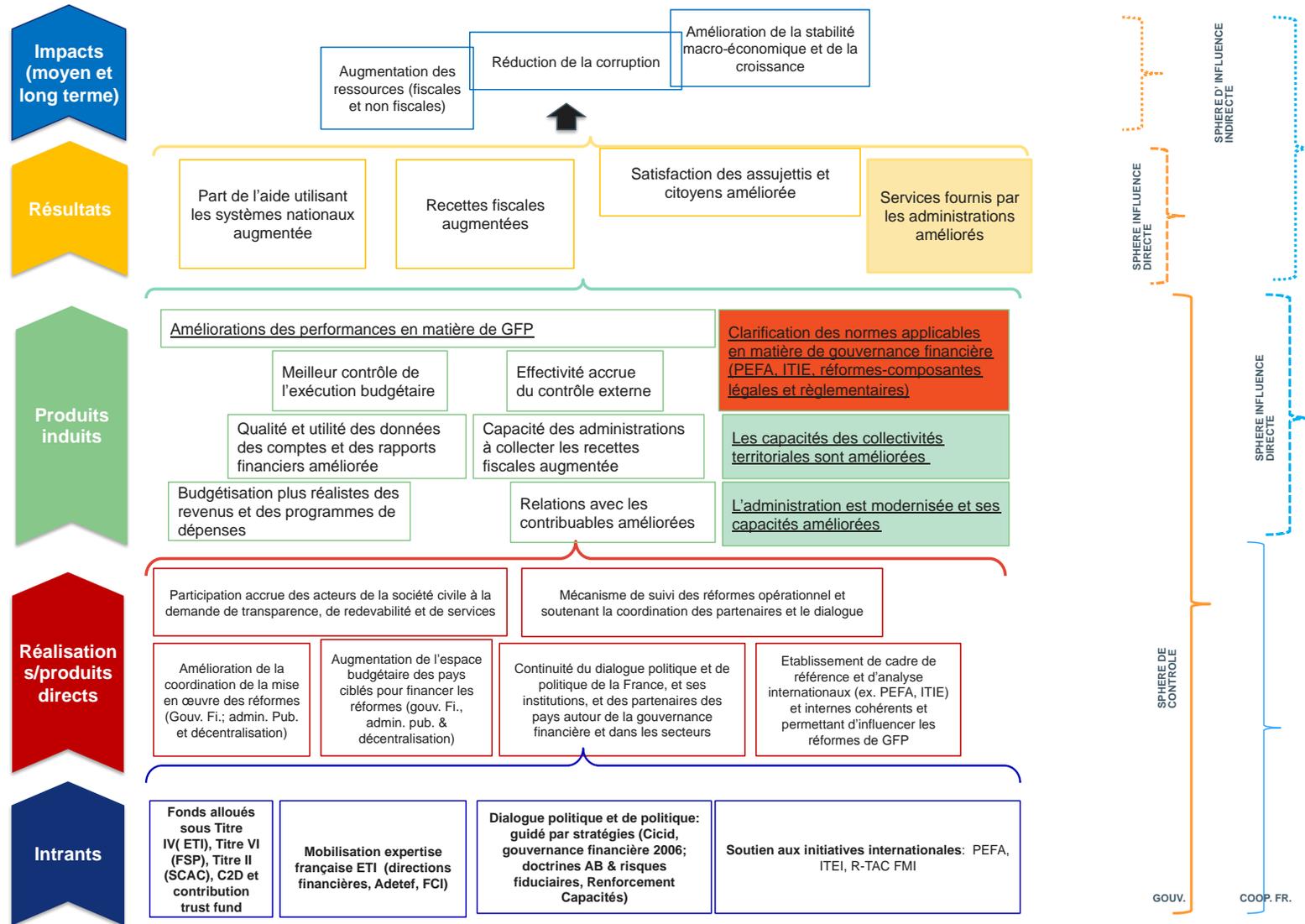
La Stratégie Gouvernance 2006 de la Coopération française structure le champ à évaluer. C'est en référence à cette stratégie que la logique d'intervention a été reconstruite. Cette reconstruction est donc fondée sur une analyse de ce document et d'autres documents l'éclairant, comme les doctrines applicables au risque fiduciaire et à l'appui budgétaire, les relevés du CICID (2006, 2008, 2009, 2013, 2016) sur la période, les plans d'actions annuels, les fiches de dispositif¹⁰³, ainsi que sur les entretiens conduits.

La Stratégie ne présente pas une logique d'intervention décrite en tant que telle, soit sous la forme d'une théorie du changement soit sous la forme d'un cadre logique. En revanche les plans d'actions explicitent des actions, et des objectifs associés, et les fiches de dispositif indiquent le rôle des instruments, de manière sommaire dans les deux cas.

Nous présentons une logique reconstruite en utilisant la chaîne de résultats telle que décrite par l'OCDE-CAD. Cette présentation est largement inspirée de celle utilisée pour les appuis budgétaires. Deux raisons expliquent ce choix. Tout d'abord, la coopération française ne s'est pas bornée pas à fournir l'un ou l'autre type d'intrants (soutien politique, assistance technique, coopération financière, dialogue de politique avec le pays partenaire et avec les autres partenaires techniques et financiers) mais a utilisé une panoplie complète d'intrants et d'instruments permettant en principe des complémentarités entre eux. Ces intrants sont les mêmes que ceux de l'appui budgétaire et ont des objectifs similaires : ils sont complémentaires, permettent une approche différenciée par pays en utilisant le dialogue comme mode de détermination des besoins et de suivi de la performance. Ainsi, la France pouvait-elle tout aussi bien appuyer un PMA avec toute la panoplie de ses instruments (et donc institutions) que mettre en œuvre dans un pays émergent un prêt avec une composante gouvernance et fournir une coopération technique réduite.

¹⁰³ Les fiches de dispositif couvrent la période 2005 à 2009. Elles ne sont plus disponibles après.

Figure A12.1: Reconstitution de la logique d'intervention – base 2006



Ensuite, la contribution à la gouvernance financière de l'ensemble des instruments utilisés (projet FSP, appui budgétaire, dialogue de politique, appui technique), hormis les appuis à la société civile, passent par le canal de l'État partenaire (gouvernement et administration) afin d'améliorer les modes de faire et les résultats de la gouvernance financière. La coopération en matière de gouvernance financière a donc un objectif d'influence sur la manière dont fonctionne l'administration, sur la conception des politiques et des réformes, des budgets et de leur exécution. Il s'agit donc de changement induit par des lois, règlements, procédures, etc. conçus comme des étapes nécessaires vers l'amélioration des services rendus par l'État à la population et au secteur privé (niveau produits induits). Pour y parvenir des réalisations plus directement sous le contrôle des institutions de la coopération française et de l'administration sont nécessaires (niveau réalisations). Les résultats sont les réponses des bénéficiaires aux changements dans les services publics (utilisation, satisfaction, conformité) (niveau résultat). La Figure A12.1 ci-dessus synthétise la reconstitution de la logique d'intervention.

D'une manière générale, la plupart des interlocuteurs expriment un souci de promouvoir un « modèle français de finances publiques », modèle qui s'est trouvé bouleversé par la LOLF de 2001 pour la France. Avec la LOLF, nos interlocuteurs ont le sentiment que le « modèle français » jusque-là critiquable parce qu'obsolète est revenu au tout premier plan sur la scène internationale. Au même moment, les pays bénéficiaires de l'aide à la gouvernance financière reçoivent des appuis et sont diagnostiqués avec des méthodologies faisant appel à des modes de faire nouveaux. Toutefois, aucun interlocuteur n'a eu la naïveté de penser que ce modèle issu d'un très long cheminement dans l'administration française, pouvait s'appliquer tel quel dans les pays à faible revenu.

3.1.1. Les impacts (objectifs globaux)

Les impacts représentent ce qu'il faut changer à long terme. Il s'agit d'aspirations sur lesquelles la coopération française, et les autres bailleurs, n'ont qu'une influence indirecte. Le document de stratégie définit les problèmes à résoudre. Ils sont repris sous formes d'objectifs et se retrouvent largement dans les doctrines, les fiches de dispositifs et les plans d'actions. Trois objectifs globaux ressortent clairement de la stratégie et des documents suivants :

- La stabilisation macro-économique dans le long terme, découlant de plus de ressources fiscales, d'une meilleure gestion des politiques sectorielles et des ressources, et de statistiques de meilleure qualité.
- L'augmentation des ressources de l'État : principalement fiscales, mais aussi non fiscales grâce à une meilleure gestion des finances publiques dans tous les secteurs (la gouvernance financière n'est pas que l'apanage d'un ministère des finances et d'une trésorerie).
- L'augmentation de la transparence et la réduction de la corruption et de son impact financier (voire économique).

3.1.2. Les résultats (objectifs spécifiques)

Les résultats sont l'amorce des changements au niveau des bénéficiaires finaux (là encore, l'influence de la coopération française et des autres bailleurs n'est qu'indirecte). Nous présentons ces résultats selon une progression logique vers les impacts. À plusieurs reprises, le document de stratégie, les plans d'action, font référence à la nécessité d'impliquer les citoyens dans la prise de décision et l'établissement de priorités susceptibles de leur fournir un niveau de services publics qui les satisfasse, à la rénovation de l'administration, à l'amélioration du consentement face à l'impôt et à la possibilité pour les citoyens d'exercer leur rôle de contrôle. Cela correspond à un objectif spécifique, de satisfaction des assujettis et des citoyens.

La stratégie prévoit clairement d'augmenter la mobilisation des ressources fiscales, en améliorant la relation des assujettis avec l'administration et le civisme fiscal, et en améliorant la gestion des finances publiques (informatisation, tenue et reddition des comptes, réformes en concertation avec les autres bailleurs).

Par ailleurs, l'un des objectifs est d'augmenter le recours aux systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, ce qui passe par une amélioration de la gestion des finances publiques. Cet objectif est dicté tant par les engagements de la France et des autres membres du CAD à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2005 que par la nécessité de trouver de nouveaux leviers pour améliorer les services fournis.

L'amélioration des services rendus aux citoyens et résidents d'un pays est un objectif qui se trouve dans les plans d'actions. Cet objectif s'est matérialisé clairement par la création du Pôle de Dakar (dont l'objectif initial est bien l'amélioration de la gouvernance financière dans les secteurs prioritaires du PNUD). Cet objectif est indissociable d'une augmentation des ressources fiscales et non fiscales et le résultat des actions préconisées dans la stratégie et les doctrines en matière de bonne gestion, d'implication des citoyens dans le choix des priorités et de redevabilité.

Les impacts et les résultats s'inscrivent dans le long terme. Les indicateurs proposés pour leur évaluation sont les indicateurs de pression fiscale, ainsi que les indicateurs de qualité de la gestion des finances publiques (PEFA notamment).

Il s'agira ici de tester les résultats en termes d'impact (la coopération française ayant une influence indirecte). L'efficacité et la durabilité s'évalueront au niveau inférieur des produits induits, correspondant aux changements opérés au sein des systèmes et des administrations.

3.1.3. Les produits induits

Ils représentent ce qui doit changer dans la conception, la mise en œuvre et la redevabilité des politiques publiques, de leurs budgets et des réformes, sur lesquelles la coopération française cherche à avoir une influence directe par le biais de ses interventions (intrants + instruments).

Pour atteindre les résultats mentionnés, la stratégie présente un ensemble de priorités d'actions réparties en quatre volets :

1. la modernisation de l'administration et l'amélioration de ses capacités vers plus d'efficacité, de transparence et de redevabilité,
2. une amélioration des capacités des collectivités locales tant en termes humains que financiers,
3. des normes internationales d'évaluation des performances en gestion des finances publiques (PEFA), de lutte contre la corruption (ITIE et revue par les pairs) afin d'assoir l'action de la France sur une base acceptée de tous les partenaires et de renforcer la coordination avec les autres bailleurs,
4. une performance en matière de gestion des finances publiques améliorée, notamment avec :
 - un contrôle externe plus solide et financé,
 - une qualité et une utilité des données des comptes et des rapports financiers améliorée,
 - une meilleure maîtrise de l'exécution budgétaire (ASTER),
 - une budgétisation plus réaliste axée sur les résultats (CSLP, statistiques macro-économiques),

- une capacité des administrations à collecter les recettes fiscales augmentée (renforcement des capacités),
- des relations avec les contribuables améliorées et démontrant mieux l'intérêt de payer l'impôt.
- Un contrôle externe effectif donnant lieu à des changements.

Ces quatre volets incluent tous un renforcement des capacités, élément transversal déterminant de la stratégie et des moyens mis en œuvre. Dès 2009, le renforcement des capacités prend une place essentielle dans le dialogue international pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le MEAE y consacre une étude importante. Cette étude conclut que la Stratégie Gouvernance est le premier « document stratégique français à donner une place déterminante au renforcement de capacités », rappelant « en effet la proximité conceptuelle entre gouvernance et renforcement de capacités, deux processus majeurs, propres aux pays partenaires ». L'étude pointe cependant l'absence d'analyse sur les leviers d'action.

Les doctrines liées à l'appui budgétaire et au risque fiduciaire mettent l'accent sur la nécessité de surveiller les améliorations du contrôle externe et d'y contribuer le cas échéant en appuyant les réformes du contrôle interne, et externe, en soutenant l'amélioration de la qualité des données comptables, de la qualité de la tenue des comptes et des rapports d'exécution budgétaire, de la passation des marchés publics et du contrôle parlementaire.

Ces produits induits se retrouvent dans les documents descriptifs des interventions (rapports de présentation des FSP, fiches de postes des ETI). Ils sont les résultats des interventions sur lesquels elles exercent, selon leurs logiques, une influence directe.

Les indicateurs d'évaluation pour ces produits induits sont ceux tirés de la méthodologie PEFA (échantillon des pays couverts par l'évaluation). Pour les trois pays visités, les indicateurs ITIE et OBI seront aussi utilisés, et le cas échéant ceux du TaDAT.

3.1.4. Les réalisations

Les réalisations sont les actions qui accompagnent et permettent la mise en œuvre des interventions en appui aux administrations et aux réformes lancées par les gouvernements. Elles sont des produits directs de la coopération technique et financière entre les institutions de la coopération française et les administrations et les gouvernements :

1. Augmentation de l'espace budgétaire des pays ciblés pour financer les réformes (gouvernance financière ; administrations publiques et décentralisation) ;
2. Amélioration de la coordination dans la mise en œuvre des réformes (gouvernance financière; administrations publiques et décentralisation) ;
3. Continuité du dialogue politique et de politique de la France avec le pays partenaire et les autres PTF ;
4. Participation accrue des acteurs de la société civile à la demande de transparence, de redevabilité et de services publics ;
5. Établissement de cadres de référence et d'analyse internationaux et internes cohérents et permettant d'influencer les réformes de gouvernance financière ;
6. Mécanismes de suivi des réformes opérationnels et soutenant la coordination des partenaires et le dialogue.

Ces réalisations sont du ressort des institutions de la coopération française et des pays partenaires. Leur influence dépend de leur pertinence au regard des besoins du pays, de ses performances et de son économie politique. Leur efficacité dépend de leur complémentarité interne (instruments de la stratégie de la coopération française) et externe, avec les autres bailleurs.

3.1.5. Les intrants

Ce sont les moyens politiques, institutionnels, humains et financiers mis à disposition de la stratégie. Ils correspondent aux instruments de la stratégie ainsi qu'aux mandats institutionnels. L'identification de ces intrants, de la date de leur mobilisation et des montants mis en jeu ainsi que la compréhension de leur coordination avec les autres instruments et bailleurs, est nécessaire tant pour l'analyse rétrospective que pour l'analyse prospective. Ils entrent dans la sphère de contrôle de la France.

3.1.6. Le cadre d'opportunité : hypothèses et risques

Il s'agit ici de relater, dans les grandes lignes, les hypothèses internes et externes qui sont nécessaires pour que la stratégie fonctionne comme prévu. Directement ou indirectement, elles prennent en compte l'ensemble des parties prenantes et on différenciera :

- **Les groupes cibles.** Il s'agit des bénéficiaires directs de l'aide au sens des interventions et de leurs mises en œuvre : Ministères des Finances, Ministères sectoriels à fort besoin en trésorerie et/ou contrôle de la dépense, des Ministères de la décentralisation, les administrations fiscales. Dans le cas des initiatives internationales il s'agit de pôles d'expertise de type AFRITAC, du secrétariat PEFA et de l'I.
- **Les bénéficiaires finaux.** Ce sont les citoyens des pays, notamment des PMA, avec une priorité marquée sur les pays d'Afrique, et ceux des autres pays du CAD ayant pu bénéficier de l'aide française (émergents et voisinage EU).

Hypothèses (internes)

1. L'instruction des interventions est fondée sur une analyse des besoins et des capacités permettant de formuler des réponses adaptées (alignées sur les politiques nationales), et de différencier les appuis selon les pays. Dans le cas spécifique des appuis budgétaires elle est fondée sur une analyse des risques fiduciaires permettant de définir des mesures d'atténuation (mesures correctives/réformes dans la gestion des finances publiques).
2. Les interventions françaises sont coordonnées, entre elles et avec les autres bailleurs de fonds. Pour les pays bénéficiant de plusieurs instruments de coopération de la France (PMA en Afrique Sub-Saharienne notamment), une coordination assure la cohérence et la complémentarité des interventions.
3. Les interventions financées par des instruments financiers comme les FSP et l'appui budgétaire incluent la gouvernance financière, même dans des secteurs spécifiques (décentralisation par exemple).
4. Les besoins en renforcement des capacités sont détectés par les ETIs et les SCAC, et sont accordés avec le pays et dans la mesure du possible les autres bailleurs. Ils couvrent le savoir-faire technique (normes, règlements) et technologique. L'expertise française (court terme et long terme issue des administrations économiques et financières et des écoles) est une réponse pertinente.
5. Le dialogue est au centre du processus de préparation et de mise en œuvre des interventions.

Hypothèses (externes)

1. Les pays bénéficiaires démontrent un engagement pour l'amélioration de la gouvernance financière qui se traduit dans les mesures et analyses utilisables (PEFA, ITIE ou plus récemment, TADAT, DeMPA, MAP) et permet à la France de différencier et de créer un système d'incitations fondé sur la différenciation.

2. Les autres bailleurs présents dans les pays où intervient la France s'attachent aussi à améliorer la gouvernance financière et désirent se coordonner pour harmoniser leur action. Les ETI sont des points d'entrée et de connaissance des administrations et des besoins, permettant une harmonisation des analyses et des réponses.
3. Les personnes formées par les écoles et les ETIs restent en poste et/ou dans l'administration nationale.

Risques

Les risques exposés ici sont les plus évidents à ce stade.

1. Les programmes d'appui ou les programmes nationaux sur lesquels ils se basent sont trop ambitieux et/ou ne sont pas pertinents au regard des besoins.
2. Les intrants des programmes et leurs réalisations dans les pays et/ou les ressources françaises financières et humaines (institutions et experts) sont insuffisants pour générer les effets escomptés (produits induits, résultats) et pour répondre aux besoins.
3. La société civile n'est pas suffisamment libre et organisée et/ou appuyée par la France pour exprimer des exigences en matière de gouvernance.

3.2 Logique d'intervention en 2016

La logique d'intervention à partir de 2016 n'est pas encore claire. Tout d'abord, une nouvelle stratégie « gouvernance » est encore à préparer. Le mandat gouvernance a été transféré à l'AFD sans qu'une stratégie explicite ait été élaborée. Les rôles du MEAE et du MINEFI restent à clarifier en termes d'orientation stratégique.

Expertise France, nouvellement créée, assure la mobilisation et la valorisation de l'expertise et travaille de concert avec l'AFD pour définir des interventions dans le secteur de la gouvernance sur le plan opérationnel. De nouveaux modes de travail nécessaires à la valorisation de l'expertise avec l'insertion de la coopération française au sein de stratégies pays conjointe UE et États Membres ont pris une importance.

Le renforcement des capacités est un élément central pour assurer l'influence française. La valorisation de cette expertise passe pour le moment par des interventions en partie financées par la France (AFD), mais plus largement par la Banque mondiale et l'Union européenne. Dans le cadre de l'Union européenne, trois modalités de financement principales sont possibles pour l'expertise française :

1. Les jumelages
2. Les délégations de gestion de l'aide
3. Les appels d'offre

Dans le cadre des financements, l'AFD peut faire appel à son savoir-faire et son mandat de prêteur et donateur pour collaborer avec les banques de développement et l'Union européenne (approche du « blending »).

Annexe 13: Définition de la production intellectuelle

Une définition des différentes productions intellectuelles permettrait de mieux suivre les actions, qui relèvent en général du renforcement des capacités (formation dans un cadre formel ou sur le tas, lois, règlements, normes, guide, manuel, méthodologie et outils, classification). Une proposition, initiale, est détaillée ci-dessous. Elle s'inspire de travaux similaires conduits pour les programmes d'assistance technique européens¹⁰⁴ et du FMI :

L'expression « produits basés sur la connaissance » devrait avoir la signification la plus large possible. Les produits basés sur la connaissance sont le résultat de conseils d'experts, de recherches, d'analyses et d'autres activités liées à la réalisation d'études, de produits techniques et outils de connaissance (préparation de produits techniques tels que des études, rapports, plans stratégiques, feuilles de route, outils, bases de données, fourniture d'informations, exemple de bonnes pratiques, rapports de suivi, publications académiques). Pour faciliter l'agrégation, chaque produit doit être rangé dans une catégorie (liste non exhaustive):

- *Analyse préalable et révision de documents / programmes;*
- *Diagnostic des lacunes et des besoins pour le renforcement des capacités;*
- *Conception de mesures de renforcement des capacités et de développement;*
- *Analyse sectorielle et fonctionnelle: recommandations et directives opérationnelles (par exemple sur les codes du travail ou la stratégie pour l'emploi).*
- *Conception de systèmes et formulation de politiques;*
- *Révisions et formulation du cadre juridique et réglementaire: appui d'experts à la rédaction de lois / stratégies;*
- *Plans stratégiques (tels que plans d'évaluation, lignes directrices, recommandations, gestion des risques liés aux politiques publiques);*
- *Analyse de données et d'informations;*
- *Les méthodologies et cadre analytique, les produits de connaissance thématique (synthèses).*

¹⁰⁴ Rapport SOCIEUX +, consortium FIIAPP et Expertise France, rédigé par Maria Sancho Hidalgo, Ana Belen Santos, Adelante knowledge & Development, October 2018