



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

De l'expérience à la connaissance...
De la connaissance à l'action...
De l'action à l'impact



Guinée-Bissau : Évaluation à mi-parcours de la stratégie et du programme de la Banque 2015-2019

Résumé analytique



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Septembre 2018

Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante



Résumé analytique

Historique et contexte

Le département de l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) a effectué, à la demande du Comité des opérations et de l'efficacité du développement (CODE), une évaluation à mi-parcours de la Stratégie et du Programme pays (ESPP) de la Banque en Guinée-Bissau, et ce couvrant la période 2015-2019. Le but principal de l'évaluation est d'apprécier la performance de la mise en œuvre de la première phase de la stratégie (2015-2017) et de tirer les leçons qui pourront alimenter la mise en œuvre de la deuxième moitié de cette stratégie et l'élaboration de la prochaine.

La méthodologie appliquée s'articule autour de deux préoccupations d'ordre stratégique et de 6 questions évaluatives principales basées sur les critères d'évaluation de l'OCDE/CAD. S'agissant d'une évaluation formative, aucune notation ne sera attribuée aux critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience et durabilité). L'évaluation intègre également des analyses de la fragilité, du genre et des capacités dans le pays. Les résultats présentés sont tirés de diverses sources, notamment : i) une analyse documentaire ; ii) une revue du portefeuille ; iii) l'analyse des projets ; iv) des interviews avec les différentes parties prenantes au sein de la Banque et du pays ; v) des groupes de discussion ; et vi) des visites de terrain et des ateliers techniques.

La stratégie et le programme de la Banque sont mis en œuvre dans un contexte particulier de fragilité en Guinée-Bissau. Le dernier coup d'État date d'avril 2012 et, malgré le retour à l'ordre constitutionnel à travers des élections démocratiques en 2014, le pays reste encore en proie à des tensions politiques qui freinent la mise en œuvre de réformes nécessaires au développement économique et social du pays.

Dans le cadre de cette évaluation, le contexte particulier du pays a une incidence importante sur

la mise en œuvre de projets de développement. Tous les partenaires techniques et financiers (PTF) évoluent dans ce contexte et font face aux mêmes défis. L'évaluation a pris en compte la complexité du contexte dans ses analyses et conclusions.

Stratégie et programme de la Banque durant la période 2015-2019

La stratégie quinquennale de la Banque en Guinée-Bissau a été conçue et approuvée en 2014 dans un contexte de sortie de crise. À la suite du coup d'État d'avril 2012, la Banque avait cessé ses activités dans le pays et ne les a relancées qu'en 2014 après l'installation d'un nouveau régime issu d'élections démocratiques. Le DSP 2015-2019 envisage de contribuer à la stabilisation du pays et à la relance économique à travers 2 piliers : i) le renforcement des fondations de l'État ; et ii) le développement des infrastructures favorisant le développement inclusif.

Au cours de la période 2015-2017, la Banque a mis en œuvre et approuvé un total de 10 opérations dont deux études et un projet multinational couvrant 4 secteurs que sont l'agriculture, l'énergie, la gouvernance et le social. Le montant total des approbations au titre du DSP en cours s'élève à 42,78 millions d'unités de compte (UC). En volume, la Banque a privilégié les investissements dans le secteur de l'énergie ainsi que les interventions visant à renforcer la gouvernance et la gestion des finances publiques.

Obtention des résultats de développement

La pertinence de l'action de la Banque a été jugée globalement adéquate en ce qui concerne la réponse apportée aux besoins et défis de développement de la Guinée-Bissau. La stratégie

est alignée sur les priorités nationales, notamment le Plan stratégique et opérationnel Terra Ranka (PSO 2015-2020), qui a été élaboré par le Gouvernement de la Guinée-Bissau (GdGB). Cet alignement a été assuré aussi bien sur le plan des stratégies nationales que des priorités sectorielles.

Cependant, l'aspect pertinence du programme souffre de lacunes qu'il importe de relever, à savoir :

- le faible niveau de sélectivité dans le choix des interventions de la Banque ;
- la portée limitée des interventions, qui ne proposent que des solutions partielles aux problèmes qu'ils entendent résoudre ; et
- la faible qualité à l'entrée notamment des anciens projets, qui limite leur capacité à produire les effets attendus.

En ce qui concerne la réduction de la fragilité, les analyses spécifiques de projets permettent de conclure que les programmes susceptibles d'y contribuer le plus sont le Programme de développement de la chaîne de valeur-Riz (PDCV-Riz), le Programme d'urgence pour l'appui à la réforme économique et financière (PUAREF) et le Programme d'appui pour le renforcement des capacités de l'administration (PARCA). L'impact potentiel reste cependant limité au regard de l'ampleur des besoins du pays. Le projet d'appui au secteur de l'électricité de la ville de Bissau (PASEB) et le projet énergie de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) auront également un effet important sur la résolution de la crise énergétique que connaît le pays. Toutefois, en termes de ciblage, ces deux interventions auront un impact négligeable pour les populations les plus pauvres de Bissau, qui n'ont pas les moyens de se raccorder au réseau électrique.

Efficacité : Pour la période 2015-2017, la Banque a été peu efficace dans la mise en œuvre du programme de coopération. Les résultats attendus à mi-parcours de la mise en œuvre du DSP n'ont pas été atteints. En outre, l'évaluation note que la

probabilité d'atteindre les résultats escomptés à la fin du cycle actuel est relativement faible.

Comme indiqué plus haut, le contexte d'instabilité politique et institutionnel pèse sur la capacité à produire des résultats. Toutefois, la Banque n'a pas su exploiter au mieux sa marge de manœuvre, dans un tel contexte, en adaptant ses procédures ou en prenant les mesures adéquates pour accroître la performance du portefeuille. Outre le facteur d'instabilité, quatre autres facteurs majeurs ont été identifiés :

■ **Manque de réalisme dans la planification** : pour la plupart des interventions de la Banque, les résultats attendus sont trop optimistes, vu le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

■ **Opportunisme et vision à long terme** : la plupart des interventions ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une vision sectorielle à long terme qui permettrait d'anticiper un certain nombre d'actions correctives nécessaires. Toutefois, dans certains secteurs, notamment l'énergie et l'agriculture, la Banque a su réagir et saisir les opportunités qui s'offraient à elle pour assurer la continuité de ses investissements. Par exemple, suite au retrait de la Banque européenne d'investissement (BEI) du cofinancement du projet PASEB, la Banque a décidé de financer la deuxième partie dudit projet sur fonds FAD 14.

■ **Focalisation sur les produits plutôt que sur les résultats** : la Banque a plus porté son attention sur l'obtention des produits que sur les effets des interventions. Dans ce cadre, la gestion administrative et ses lourdeurs prennent le pas sur la gestion de contenu dans les projets, occasionnant des retards importants tant du côté de la Banque que de la partie nationale. Par ailleurs, le contexte de la Guinée-Bissau nécessite un suivi plus rapproché, ce qui est difficilement réalisable au regard de la charge de travail de la plupart des gestionnaires de projet et du personnel en soi déjà réduit qui exerce dans le pays.

Coordination et partenariat limités : la Banque a exploité quelques occasions de coordination et de partenariat avec les autres partenaires dans le cadre de l'élaboration du DSP et des interventions. Cependant, la présence limitée de la Banque en Guinée-Bissau au cours de la période d'évaluation a affecté son aptitude à exploiter les opportunités de coordination et de dialogue avec les pouvoirs publics afin d'influencer les réformes et lever les obstacles à l'exécution de projets.

Efficience : Globalement, la mise en œuvre du programme n'a pas été efficiente. Alors que le portefeuille n'a enregistré qu'un taux global de décaissement de 23,1 % seulement en fin février 2018, il ressort que tous les projets ont connu d'importants retards. Les principaux facteurs expliquant ces retards sont le manque de capacités au niveau du pays, l'entrave linguistique à la communication (du fait de la langue portugaise) et les lenteurs observées au niveau de la Banque. Au-delà de ces facteurs, et bien que la reprise des activités de la Banque ait été bien préparée, le programme n'a pas bénéficié d'une gestion de risques effective.

En dehors de l'appui budgétaire du PUAREF, la mise en œuvre de l'ensemble des projets du programme actuel de la Banque a accusé un retard considérable par rapport au calendrier initialement prévu.

Bien que le taux de décaissement global du portefeuille soit en deçà des attentes, il faut noter que l'âge du portefeuille a considérablement baissé, passant de 6,2 ans en 2014 à 2,6 ans en 2017, notamment grâce à la clôture des vieux projets (Education III et Santé II).

Dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie, les projets ont accusé des retards importants dans la phase de démarrage, et par conséquent, l'achèvement de ces projets dans les délais initiaux est plus que problématique. Par exemple, la revue documentaire montre que dans le cadre du PDCV-Riz, la Banque a mis six mois pour signer le corrigendum de l'accord du projet.

Durabilité : La probabilité que les différentes interventions soient viables est faible. La durabilité des interventions est jugée insatisfaisante, de même que celle des effets induits à la clôture. L'absence de plans spécifiques dans la conception des interventions de la Banque et la faiblesse des ressources budgétaires de l'État pour assurer un suivi post-projet constituent les principaux facteurs de risques liés à la durabilité des projets.

Les rapports d'évaluation émettent généralement l'hypothèse que le pays assurera la pérennité des acquis des projets mis en œuvre. Cependant, au regard des capacités techniques et financières limitées du pays, cette hypothèse ne peut être considérée comme crédible. De plus, l'analyse des composantes « renforcement des capacités » et « appui institutionnel » contenues dans les projets a démontré que ces activités n'ont pas permis de résoudre efficacement le problème de durabilité. La question de la pérennité des efforts pour renforcer la capacité a été évoquée au cours de la majorité des interviews comme étant un obstacle majeur auquel le pays fait face. Cependant, l'évaluation n'a trouvé aucune étude qui analyse de façon spécifique la question des besoins en capacité de l'administration publique bissau-guinéenne.

Les composantes de renforcement des capacités dans les projets de la Banque ne sont que des solutions partielles et ne changent pas fondamentalement le niveau de performance du système. Cela tient à l'absence d'une stratégie globale en matière de renforcement des capacités dans le pays.

Genre et inclusion : Il faut noter que la conception du DSP a tenu compte de la question du genre au niveau stratégique. En effet, la revue documentaire montre une prise en compte satisfaisante du facteur genre lors de la conception du DSP, notamment à travers des consultations avec les partenaires sociaux et la conduite d'études sur les questions de la fragilité et du genre. La Banque a également pris en compte les enjeux de l'inclusion en optant pour des projets pouvant contribuer à réduire les disparités entre les sexes.

Paradoxalement, au niveau de la conception des projets, la question du genre n'est pas suffisamment prise en compte dans la plupart des interventions. Les projets se focalisent souvent sur une augmentation du nombre de femmes bénéficiaires de l'intervention, sans pour autant contribuer de façon notable à lever les obstacles structurels aux disparités existantes. Toutefois, dans le cadre du projet d'appui au renforcement de la gouvernance économique et financière (PARGEf), la Banque a intégré une composante spécifiquement orientée vers le développement de l'entrepreneuriat féminin qui sera exécutée en coopération avec ONU-FEMMES.

Performance de la Banque

La performance de la Banque a été appréciée pour ce qui est de la production des connaissances, du dialogue avec le Gouvernement bissau-guinéen, de la coordination et de la supervision des activités liées aux projets. La présence de la Banque dans le pays a été également examinée.

La performance de la Banque dans les travaux de connaissances est globalement positive. Toutefois, des lacunes ont été relevées en ce qui concerne aussi bien le dialogue avec les pouvoirs publics que les activités de supervision. En outre, la présence limitée de la Banque au niveau du Bureau de Bissau a eu une incidence négative sur la capacité de la Banque à coordonner efficacement son action, et donc à assurer une coordination et un dialogue efficaces.

L'évaluation a analysé la performance de la Banque pendant la reprise des activités avec le pays et a conclu que la Banque a géré de manière efficiente le processus de reprise. Durant la période de suspension des activités, la Banque a néanmoins continué à mener à bien des études et des activités essentielles liées à certains projets en cours. Ces études ont permis à la Banque de disposer de données actualisées au moment où elle a repris ses activités au lendemain des élections de 2014.

Cette reprise a été perçue comme positive selon les autorités rencontrées lors de la mission de collecte de données. Que ce soient les représentants du GdGB ou les partenaires techniques et financiers (PTF), ils ont exprimé leur satisfaction quant à la pertinence et l'utilité de ces études.

Par ailleurs, en matière d'assistance technique et de conseil, il importe de noter le soutien important apporté par la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF), qui a conduit à une réduction de 90 % l'encours de la dette du pays envers Exim-Bank de Chine, avec une économie de plus de 45 millions de dollars EU. au profit de la Guinée-Bissau. Ce soutien se poursuit par une assistance juridique pour la revue des contrats miniers signés par le pays. Cette performance de la Banque est saluée par tous les acteurs et citée comme une bonne pratique.

Toutefois, au niveau du dialogue avec le Gouvernement, bien que la Banque ait été très active pendant la période de préparation du DSP, elle ne s'est pas engagée de manière sensible dans les politiques transversales et sectorielles du pays. De façon générale, les discussions entre la Banque et le GdGB ont fait peu de cas des politiques et mesures de réformes, se concentrant essentiellement sur l'administration et les processus de gestion de projets. Ces opportunités de dialogue manquées ont contribué à une absence de réformes dans les secteurs d'intervention de la Banque. Selon les acteurs nationaux et les autres PTF, la faible représentativité de la Banque au niveau du dialogue avec les pouvoirs publics constitue un handicap à l'influence que celle-ci pourrait avoir auprès du GdGB.

La qualité de la supervision technique est également jugée inadéquate. Elle affecte négativement la performance du portefeuille.

Les missions de supervision sont insuffisantes et se focalisent essentiellement sur la résolution de problèmes d'ordre administratif et contractuel. Un contexte actuel de la Guinée-Bissau requiert plutôt un suivi plus rapproché et de qualité (y compris en

matière d'« appui technique » et d'« appui sectoriel ») pour assurer la réalisation des objectifs/résultats des interventions et développer les aptitudes des agences d'exécution.

Les entrevues avec certains membres du GdGB et des PTF ont relevé que l'absence de la Banque dans le pays, en plus de ses missions souvent espacées, n'a pas favorisé une gestion axée sur les résultats de développement. Certains PTF indiquent par ailleurs que lorsque les consultations en vue du DSP se sont achevées en 2014, la Banque a attendu encore jusqu'à la revue à mi-parcours de 2017 pour interagir régulièrement avec eux.

Appréciation de la stratégie pour la période 2018-2019

Les orientations pour la mise en œuvre du DSP sur la période 2018-2019 ont été également examinées par l'évaluation. Suite à la revue à mi-parcours de la stratégie par la Banque en 2017, il a été convenu avec le GdGB de maintenir les piliers actuels et d'accélérer la mise en œuvre du portefeuille existant des projets approuvés entre 2018 et 2019, et d'être plus réactif dans la mobilisation de ressources, en vue de renforcer l'appui-conseil de haut niveau et de proximité en matière de gouvernance, de développement humain, d'énergie et de transport.

L'évaluation juge pertinent le maintien des piliers 1 et 2 du DSP pour la période 2018-2019. Le programme indicatif pour 2018-2019 est également pertinent et aligné sur les besoins du pays. La revue à mi-parcours a par ailleurs identifié plusieurs aspects relatifs à la performance insatisfaisante du programme et proposé des mesures correctives dans le plan d'amélioration du portefeuille.

Toutefois, ces mesures sont peu détaillées au double niveau stratégique et opérationnel. Elles sont souvent accompagnées d'indicateurs de résultats, mais sans cibles ni valeurs de référence. De ce fait, tous les acteurs ont des coudées franches pour

apprécier l'application de ces mesures ainsi que l'évaluation de leur performance, ce qui réduit tout éventuel impact positif sur la performance globale du portefeuille.

Performance du pays

La performance de la Guinée-Bissau dans la mise en œuvre du programme de la Banque a été analysée selon les critères suivants : i) leadership dans la coordination de l'aide au développement; et ii) engagement en faveur des résultats, en partenariat avec la Banque. Le constat général partagé par toutes les personnes interviewées est que le contexte politique entre 2015 et 2017 n'a pas été favorable pour appuyer efficacement la mise en œuvre du programme de coopération de la Banque. Au lendemain de l'adoption du PSO Terra Ranka 2015-2020, la Guinée-Bissau a replongé dans la crise politique vers la fin de 2015. Six Premiers ministres se sont succédés au pouvoir en moins de 3 ans, sans pouvoir opérer une véritable sortie. Cette incertitude a été aggravée par l'opération de sauvetage secrète de banques privées bissau-guinéennes par le GdGB, plusieurs PTF ayant cessé toute coopération avec le pays, notamment en mettant un terme à l'appui budgétaire général. Cette situation a persisté en 2015 et 2016, plongeant dans l'impasse la planification et la mise en œuvre du plan Terra Ranka.

En dépit de ce contexte difficile, la Guinée-Bissau a rebondi économiquement avec une croissance forte, de l'ordre de 5 % en moyenne sur cette période, notamment grâce à ses bonnes performances sur le marché international de la noix de cajou. Toutefois, le pays continue de faire face à des défis importants en matière de gestion des politiques publiques sectorielles. Quoique notables, les avancées enregistrées dans la gestion des finances publiques (mise en place du comité de trésorerie, apurement de la masse salariale et apurement des dettes) restent fragiles et sont fortement liées à la volonté politique et non à des changements institutionnels pérennes.

Au cours de la période 2015-2017, le pays n'a pas assuré son rôle de leadership dans la coordination de l'aide au développement. Les premiers efforts de relance de la coordination de l'aide par le GdGB, à la suite des élections de 2014, ont été réduits à néant par des tensions politiques et des guerres de leadership y compris à l'intérieur du Gouvernement. Aujourd'hui, les PTF font face à une situation confuse, chaque ministère s'efforçant de limiter la circulation de l'information et de rendre la coordination des appuis moins efficace. Les seules initiatives de coordination existantes sont à l'initiative de quelques PTF, mais elles servent davantage de plateforme d'information que de coordination.

Il convient toutefois de noter que dans le cadre de la coopération avec la Banque, le Gouvernement bissau-guinéen a accru ses efforts de coordination en début 2018, instituant une réunion hebdomadaire des unités de projets, de structures de l'Administration et du Bureau de liaison de la Banque à Bissau, sous la présidence du Secrétariat d'État au Plan.

Leçons stratégiques et opérationnelles

L'évaluation a fait ressortir plusieurs leçons stratégiques dont les plus importantes sont les suivantes :

Les stratégies doivent être adaptées pour prendre en compte le contexte de fragilité propre à chaque pays. Le cas de la Guinée-Bissau est particulier et mérite une approche adaptative. Les crises répétitives que ce pays a connues créent un cercle vicieux dans la mise en œuvre des interventions. Dans ce contexte, la Banque doit augmenter ses ressources destinées à ce pays et adopter une ambition modeste et plus réaliste. Une stratégie adaptée au contexte devrait en découler, axée sur : i) une meilleure compréhension des risques et des questions de planification ; ii) la gestion des risques à travers une analyse pointue à l'appui des programmes ; et iii) une fourniture suffisante de ressources, de compétences et de données d'expérience sur une longue durée.

Le succès est déterminé par une conception de projets solide et étayée par des études de qualité, une coordination plus efficace et des ententes de « partenariat » mieux définies avec le pays et les autres partenaires. En outre, la mise en œuvre de systèmes de surveillance rigoureux assure une exécution plus efficace. Les gestionnaires de projet devraient bénéficier de ressources et du temps nécessaires pour assurer une meilleure préparation de projets.

L'effet de la présence de la Banque au niveau stratégique est proportionnel à la qualité de la relation qui s'établit, et non à l'étendue du portefeuille. Maximiser l'influence de la Banque nécessite donc qu'elle renforce sa présence physique en Guinée-Bissau et implique davantage sa Haute Direction dans les relations qu'elle entretient avec les décideurs bissau-guinéens.

La qualité du dialogue avec les pouvoirs publics et une présence renforcée de la Banque dans le pays pourrait contribuer à encourager la Guinée Bissau à entreprendre des réformes et améliorer la performance du portefeuille.

De nombreuses insuffisances ayant entraîné les faibles performances enregistrées sont imputables à la partie bissau-guinéenne. Elles sont liées notamment aux défaillances dans la prise en charges des activités, la mise à disposition des fonds de contrepartie et la coordination de l'aide. De son côté, la Banque a manqué d'utiliser de manière optimale les ressources dont elle dispose pour produire des résultats. Sans pourtant être une panacée, la redynamisation et le raffermissement des interactions avec la Banque, notamment à travers une responsabilisation plus visible, devraient progressivement contribuer à améliorer les performances au niveau national.

Les déficits de capacité sont directement liés à la fragilité du pays. Pour y remédier, les faiblesses existantes doivent être davantage appréhendées afin de mieux en traiter les causes plutôt que les symptômes. Les plans de renforcement des

capacités doivent combiner innovation et rigueur (réalisme), au-delà d'une flexibilité plus claire et plus systématique que celle qui est permise dans les pays stables. Le renforcement des capacités devrait cibler la faiblesse de ressources, de compétences et de connaissances, le manque de robustesse de la structure organisationnelle, la fragilité des politiques et des autorités, ainsi que le faible niveau des incitations.

Recommandations

R 1. Adapter l'assistance de la Banque au contexte particulier de la Guinée-Bissau

Cette recommandation consiste en plusieurs pistes d'amélioration possibles.

- *Renforcer les moyens et l'attention accordés à la Guinée-Bissau* : l'enveloppe traditionnelle accordée au pays est faible, compte tenu de l'ampleur des défis à surmonter. Elle offre peu d'options et de marge de manœuvre tant à la Banque qu'au GdGB. Il convient d'accroître les efforts de mobilisation de ressources innovantes ou de cofinancement.
- *Poursuivre le dialogue de haut niveau entamé avec le pays* : il est recommandé de poursuivre la bonne dynamique que la Haute Direction de la Banque a entamée en 2017, et de développer un programme de dialogue proactif et continu avec les pouvoirs publics du pays.
- *Accorder au suivi des opérations un temps et une expertise plus adéquats* : la supervision des projets par les gestionnaires de projet doit être améliorée de manière significative à travers la mise en place d'un plan de supervision incluant des missions plus fréquentes d'équipes pluridisciplinaires ainsi que des indicateurs de suivi plus affinés.
- *Décentraliser autant que possible le niveau de décision sur les projets, y compris celles concernant le système d'acquisition.*

- *Adapter les processus de la Banque (acquisition et décaissements, par exemple) aux besoins du pays en réduisant ses exigences à un minimum acceptable par la Banque et en mutualisant, dans la mesure du possible, les ressources des projets, notamment les ressources humaines et les systèmes.*

R 2. Faire preuve d'innovation dans le prochain DSP en adoptant une approche programmatique

La Banque devrait opter pour une orientation programmatique pour ses prochains DSP en Guinée-Bissau. Avec un horizon de planification beaucoup plus long, cette approche réduirait le risque de non-durabilité tout en permettant la mise en place d'un jeu complet d'éléments pour la réussite des objectifs stratégiques (effets) et non pas seulement des ajustements partiels en réponse à des situations d'urgence comme par le passé.

Par ailleurs, au regard du niveau limité des ressources financières et humaines de la Banque pour le pays, il serait recommandable de renforcer la sélectivité en se concentrant sur deux secteurs au maximum qui bénéficieraient d'interventions plus importantes (financement et portée des projets), et en définissant les interventions susceptibles d'assurer la durabilité des actions menées.

Il importe également que le prochain DSP définisse des scénarios de réalisation (bas, moyen, haut) du programme indicatif, avec une analyse de risques plus solide et des mesures d'atténuation adéquates. Cette planification devrait permettre de disposer d'un programme pouvant s'adapter rapidement aux changements de contexte.

R 3. Améliorer la qualité du portefeuille de la Banque en Guinée Bissau

Il s'agit de renforcer i) la qualité à l'entrée des interventions en mettant en place des cadres

de résultat réalistes, de systématiser l'analyse et la gestion de risques pour le portefeuille en général et les projets en particulier, et ii) de définir des plans pour assurer la durabilité des projets existants, tout en promouvant les synergies locales et le suivi de projets par les unités de gestion de projets (UGP).

R 4. Développer une approche de renforcement des capacités axée sur les résultats dans le pays

Étant donné que les efforts de la Banque destinés à améliorer les capacités des institutions nationales n'ont pas produit de résultats durables, l'institution devrait se doter d'une approche différente et plus adaptée aux réalités des institutions du pays. Deux pistes possibles consisteraient en i) une approche basée sur la capacité des institutions à produire les résultats escomptés au niveau national (par ex., fournir des services de base, bien gérer les ressources de l'État, etc.), ou en ii) une démarche axée sur la mise en place des capacités (analyse, planification, conception organisationnelle, systèmes de contrôle, etc.) permettant de livrer efficacement les produits et les résultats attendus du programme de la Banque.

R 5. Renforcer la présence de la Banque en Guinée-Bissau

Il s'agit de prendre les mesures suivantes :

- *Accroître les ressources humaines de la Banque à Bissau*, notamment à travers un système d'incitations à l'installation.
- *Créer une fonction permanente de coordination de programme pour appuyer l'économiste pays* : elle pourrait être constituée d'un coordonnateur de programme et d'un chargé du suivi-évaluation. Cette fonction aura pour rôle de coordonner les efforts de la Banque en matière de planification et d'exécution des interventions avec le pays. Les compétences indiquées devraient justifier d'une connaissance approfondie des procédures

et politiques de la Banque, de l'administration bissau-guinéenne et d'une bonne maîtrise de la langue portugaise.

- *Promouvoir localement un système de coordination léger et informel avec les PTF.*

- *Développer un système réactif de gestion de risques et d'influence (veille économique)*, qui permettrait à la Direction de la Banque de disposer des informations nécessaires pour mener un dialogue de haut niveau.

R 6. Prendre en compte la problématique hommes-femmes

- La prise en compte du facteur genre dans la conception des projets devrait aller au-delà des quotas de participation des femmes pour intégrer des approches et actions de lutte contre les inégalités hommes-femmes. Ces actions devraient contribuer à réduire les barrières socioéconomiques et culturelles à l'autonomisation des jeunes filles et des femmes et à la parité entre les sexes. Des axes d'intervention spécifiques devraient être identifiés et analysés en concertation avec les bénéficiaires, les partenaires, l'équipe de projet et toute autre partie prenante pertinente. À cet égard, l'accès à la terre et à d'autres facteurs de production devrait mériter une attention particulière.

R 7. Pour le PDCV-Riz

Améliorer la supervision et le suivi du projet en prévoyant plus de missions avec des équipes renforcées composées de spécialistes en acquisition, en gestion financière, etc.

Choisir les opérateurs/partenaires locaux de mise en œuvre sur la base de critères objectifs, dotés de ressources adéquates, et créer un cadre de partenariat définissant clairement les activités à mener et les résultats attendus, ainsi qu'un système de suivi de ces activités sous-traitées.

Intégrer les leaders des communautés dans la sensibilisation en faveur de l'équité et de l'égalité des sexes dans le domaine du développement agricole.

R 8. Pour le PARCA

- **Au regard de la clôture du projet prévue en décembre 2018, il est urgent de définir et de mettre en place un plan de pérennisation des acquis du projet.** Précisément, la Banque devrait appuyer l'élaboration d'un plan de développement de l'ENA et un plan d'affaires ayant comme sous-objectif la définition d'un modèle économique qui garantit la durabilité financière. L'ENA devrait élargir ses horizons et devenir un centre d'excellence pour le développement des capacités dans le secteur privé et le secteur public.
- **Entamer, si possible, une étude de faisabilité sur la mise en place de moyens de diffusion de formations à distance au sein de l'ENA.** Cette étude devrait spécifier les moyens, approches et coûts des options disponibles, ainsi que les besoins en assistance, entre autres.

R 9. Pour le projet PARGEF :

- *Entreprendre une revue qui définira les résultats précis du projet à court et moyen terme en matière de développement des capacités.* Si ce projet n'est pas en mesure de clarifier les changements qu'il entend apporter au titre d'une contribution précise et durable, il serait justifié de considérer sa suspension ou sa restructuration.

- *Entreprendre une analyse poussée sur le développement des capacités et des compétences selon une approche tripartite (État, secteur privé et PTF).*

R 10. Pour le Gouvernement de la Guinée-Bissau

- Renforcer la coordination des projets de la Banque en apportant des ressources humaines et financières adéquates pour la conception, le suivi et l'évaluation.
- S'assurer d'une intégration plus cohérente des aspects genre, environnement, durabilité et inclusion dans les futures interventions.
- Relancer les cadres de coordination et de dialogue thématique conformément aux principes de la Déclaration de Paris, le New Deal pour l'engagement dans les pays fragiles, et la stratégie décennale de la Banque et les High 5.
- Accélérer la satisfaction des conditions de mise en vigueur de projets.
- Poursuivre la consolidation de la trésorerie et l'assainissement de la gestion des finances publiques.
- Libérer, en temps opportun, les ressources nationales de contrepartie nécessaires à la mise en œuvre des projets.
- Intégrer le facteur durabilité de projets en allouant les ressources de fonctionnement nécessaires aux organismes publics bénéficiaires des projets de la Banque.



À propos de cette évaluation

Ce rapport résume l'évaluation à mi-parcours de la Stratégie et du Programme de la Banque africaine de développement en Guinée-Bissau pour la période 2015-2019. Mise en œuvre dans un contexte de fragilité, la Stratégie vise à contribuer à la stabilité nationale et à la reprise économique à travers deux piliers: le renforcement des fondements de l'État et la construction d'infrastructures favorisant un développement inclusif.

L'objectif principal de cette évaluation à mi-parcours était d'évaluer la performance de la phase 1 de la Stratégie (2015-2017) pour tirer des enseignements susceptibles de guider la mise en œuvre de la phase 2 et la préparation de la prochaine Stratégie pays. Au cours de la période 2015-2017, la Banque a approuvé et mis en œuvre 10 opérations d'un montant de 42,78 millions d'UC (plus de 60,5 millions de dollars EU).

L'évaluation repose sur des revues documentaires et de portefeuilles, des visites terrain, des entretiens et des discussions avec les parties prenantes à la fois dans la Banque et dans le pays. Les recommandations découlant de l'évaluation comprennent l'adaptation de l'assistance de la Banque au contexte spécifique de la Guinée-Bissau, le renforcement de la présence de la Banque dans le pays, l'intégration de la question du genre, le développement d'une approche axée sur les résultats pour le développement des capacités dans le pays et l'adoption d'une approche-programme dans le prochain DSP.

Il s'agit de la première évaluation à mi-parcours conduite par IDEV et, à ce titre, IDEV tirera des enseignements de cette expérience et des retours reçus afin de guider la conduite des futures évaluations à mi-parcours.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél. : +225 20 26 20 41
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

