



PROJETS D'APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE 2002–2012

ÉVALUATION INDÉPENDANTE
PAR LE DÉPARTEMENT DE
L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS
(OPEV)

2013



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



PROJETS D'APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE 2002–2012

ÉVALUATION INDÉPENDANTE
PAR LE DÉPARTEMENT DE
L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS
(OPEV)

2013



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Chargée du projet:
Penelope Jackson

© 2013 – Banque africaine de développement (BAD) & Groupe de la Banque africaine de développement
15 Avenue du Ghana, Angle des rues Pierre de Coubertin et Hedi Nouria BP 323,
1002 Tunis Belvédère
Tunisie

Exclusion de responsabilité

Sauf indication contraire expresse, les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans cette publication sont celles de ses divers auteurs et ne correspondent pas nécessairement aux vues de la direction de la Banque africaine de développement (la « Banque ») et du Fonds africain de développement (le « Fonds »), de leurs Conseils d'administration, Conseils des gouverneurs ou des pays qu'ils représentent.

Le lecteur consulte cette publication à ses seuls risques. Le contenu de cette publication est présenté sans aucune sorte de garantie, ni expresse ni implicite, notamment en ce qui concerne la qualité marchande de l'information, son utilité à telle ou telle fin et la non-violation de droits de tierce-parties. En particulier, la Banque n'offre aucune garantie et ne fait aucune déclaration quant à l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité ou le caractère "à jour" des éléments du contenu. La Banque ne peut, en aucun cas, notamment en cas de négligence, être tenue pour responsable d'un préjudice ou dommage, d'une obligation ou d'une dépense dont on ferait valoir qu'ils sont consécutifs à l'utilisation de cette publication ou au recours à son contenu.

Cette publication peut contenir des avis, opinions et déclarations provenant de diverses sources d'information et fournisseurs de contenu. La Banque n'affirme ni ne se porte garante de l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité ou le caractère "à jour" d'aucun d'entre eux ni d'aucun autre élément d'information provenant d'une source d'information quelconque ou d'un fournisseur de contenu, ni d'une autre personne ou entité quelle qu'elle soit. Le lecteur s'en sert à ses propres risques.

La mission d'OPEV

La mission d'OPEV est d'aider la Banque africaine de développement à promouvoir la croissance durable et la réduction de la pauvreté en Afrique, par le biais des évaluations indépendantes pouvant influencer les opérations futures

Directeur :

Rakesh Nangia, r.nangia@afdb.org

Chefs de division :

Mohamed Manai (m.manai@afdb.org)

Samer Hachem (s.hachem@afdb.org)

Vos questions à :

Téléphone : (216) 71 102 841

Fax : (216) 71 194 460

Web : www.operationsevaluation.afdb.org

Courriel : opevhelpdesk@afdb.org

Copyright

© 2013 – African Development Bank (AfDB)

Table des matières

Remerciements	iv
Abréviations et acronymes	v
Résumé et recommandations	1
Introduction	9
Chapitre 1 : Les mesures prises par la Banque pour appuyer les institutions en charge de la gouvernance	13
Comprendre les projets d'appui institutionnel de la Banque	13
Évolution des tendances et des instruments d'investissement	16
Un travail pertinent au plan stratégique, qui justifie la mise en place d'un cadre plus robuste	21
Conclusions	22
Chapitre 2 : Comment la Banque conçoit et suit ses projets pour appuyer les institutions de gouvernance	25
Conception améliorée, mais des lacunes dans l'analyse	25
Difficultés rencontrées pour mesurer et agréger les résultats	29
Lacunes dans la directive, l'expertise et les incitations	32
Conclusions	34
Chapitre 3 : Comprendre les performances des projets : mise en œuvre et résultats	37
Performances en matière de mise en œuvre : des signes d'amélioration, mais des retards préjudiciables	37
Examiner les données sur l'achèvement des projets : résultats, durée et complexité	42
Des produits aux résultats en termes de capacités et de performances	44
Conclusions	49
Chapitre 4 : “Enseignement : identifier les facteurs qui contribuent au succès en matière d'appui aux institutions clés de la gouvernance ou qui l'entravent”	51
Les enseignements tirés de l'expérience internationale s'appliquent à la Banque	51
Comprendre les facteurs qui ont une incidence sur la livraison des produits et l'obtention de résultats	53
Conclusions	57
Annexes	59
Annexe 1 : Approche méthodologique	60
Annexe 2 : Données issues de la revue du portefeuille	68
Liste des projets inclus dans la base de données	70
Annexe 3 : Analyse comparative supplémentaire	80
Annexe 4 : Exemple de cartographie des résultats issu des études de cas	83
Annexe 5 : Évaluations comprises dans l'examen de la littérature de l'évaluation	86
Notes	89

Remerciements

Ce rapport de synthèse a été rédigé par Penelope Jackson, sous la supervision d'Odille Keller et Samer Hachem chefs de division, OPEV, sous la direction de Rakesh Nangia, Directeur du département de l'évaluation d'opérations à la Banque africaine de développement. L'équipe d'OPEV était composée de Penelope Jackson et Samson Houetohossou. Elle a bénéficié de l'appui d'une équipe de consultants spécialisés du consortium Particip GmBH-ECDPM. L'équipe de consultants était composée de Charlotte Vaillant, Dr. Apollinaire Ndurukwigira et Thomas Heisohn. Les consultants ont été soutenus par Tino Smail, Julia Schwartz, Faten Aggad, Jean Bossuyt et Jan Vanheukelom. L'appui dans le pays a été fourni par Isaac Ndungu (Botswana), Farrel Elliot (Sierra Leone) et Yvette Hougbo (Bénin).

Le rapport de synthèse et les rapports intermédiaires ont été examinés par Razafindramanana Herimandimby, Jessica Kitakule-Mukungu et Hajime Onishi (OPEV) et revus par l'expert Dr. Anthony Land (consultant indépendant). Navin Girishankar (Groupe d'évaluation indépendant, Banque mondiale) a fait des commentaires au stade de la conception. Le rapport intermédiaire et le document d'orientation sont disponibles sur demande auprès d'OPEV.

L'évaluation a aussi bénéficié de la participation du personnel et de la direction de la Banque, dont les départements opérationnels et d'autres départements et les bureaux extérieurs ou les centres de ressources régionaux qui ont apporté leur appui aux missions entreprises sur le terrain pour les études de cas. L'équipe en charge de l'évaluation tient à remercier les gouvernements des PMR et les responsables des CER, ainsi que les autres parties prenantes pour leur engagement, notamment dans la composante étude de cas de l'évaluation

Abréviations et acronymes

BAD	Banque africaine de développement	FAT PRI	Fonds d'assistance technique en faveur des pays à revenu intermédiaire
FAD	Fonds africain de développement	NBFIRA	Autorité de réglementation des institutions financières non bancaires
BAD	Banque africaine de développement (la Banque)	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BAoD	Banque asiatique de développement	OSFU	Unité des États fragiles
COMESA	Marché Commun des États d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe	OSGE	Département de la gouvernance et des réformes économiques et financières
EPIP	Évaluation de la politique et des institutions pays	OPSM	Département du secteur privé
DSP	Document de stratégie pays	OPEV	Département de l'évaluation indépendante des opérations
DAM	Matrice de délégation de pouvoirs	PAGFPACAF	Programme d'appui à la gestion des finances publiques et à l'amélioration du climat des affaires
BDAE	Banque de développement de l'Afrique de l'Est	PAIC	Projet d'appui aux institutions de contrôle
EADI	Institut africain de développement	REP	Rapport d'évaluation du projet
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale	PASCRP	Programme d'appui à la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté
EDSL	Prêt d'appui à la diversification de l'économie	OAR	Opération à l'appui des réformes
PRGE	Programme d'appui à la gouvernance économique	GPC	Don pour le cycle des projets
ESTA	Département de l'économie et des statistiques	RAP	Rapport d'achèvement de projet
QE	Question d'évaluation	PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
UE	Union européenne	GFP	Gestion des finances publiques
FAPA	Fonds d'assistance au secteur privé en Afrique	PfMBESP	Programme d'appui à la gestion des finances publiques et au climat des affaires
EF	État fragile	CEP	Cellule d'exécution de projet
FEF	Facilité en faveur des États fragiles	REPP	Rapport d'évaluation de la performance du projet
PAG	Plan d'action en matière de gouvernance	RD	Département régional
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale	CER	Communauté économique régionale
IPR	Rapport de performance sur la mise en œuvre	PMR	Pays membre régionale
ISLA	Projet d'appui institutionnel aux autorités locales	CMR	Cadre de mesure des résultats
PAI	Projet d'appui institutionnel	RMC	Regional Member Country
ISRTAG	Don pour l'appui institutionnel, l'assistance technique et la réhabilitation	RCS	Renforcement des capacités statistiques
ISRTAL	Prêt pour l'appui institutionnel, l'assistance technique et la réhabilitation	AT	Assistance technique
PFR	Pays à faible revenu	TdC	Théorie du changement
PRI	Pays à revenu intermédiaire	SD	Stratégie décennale
FPRI	Fonds des pays à revenu intermédiaire	UC	Unité de compte
		PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement



Résumé et recommandations

Contexte

La présente évaluation porte sur un domaine étroit, mais important des activités de la Banque - les projets d'appui institutionnel à la bonne gouvernance. Ce sont des projets autonomes visant à appuyer la bonne gouvernance économique et financière, qui sont chiffrés à environ 444 millions d'UC sur la période 2002-2012¹. La plupart visent à appuyer le renforcement des capacités ou à combler temporairement des besoins en capacités dans certains cas. Le portefeuille de projets examinés est mixte en termes de type, d'instrument de financement et de résultats : un portefeuille varié, propice à la comparaison et adapté pour tirer des enseignements.

Les enseignements tirés de l'évaluation peuvent aider la Banque à améliorer ses activités dans ce domaine, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie décennale de la Banque qui accorde une grande importance à la gouvernance et elle répond à la demande d'appui institutionnel des PMR et des CER. La plupart des enseignements tirés de l'expérience de la Banque en matière de gouvernance sont également pertinentes pour les activités de la Banque visant à appuyer les capacités institutionnelles dans d'autres secteurs.

Ce rapport d'évaluation final repose sur quatre principales composantes méthodologiques qui constituent un faisceau de preuves solides pour les conclusions et les recommandations. Les principales composantes étaient les suivantes :

- Une revue du portefeuille de 170 projets, axée sur l'analyse des données financières, de la conception et des résultats.
- une revue de la littérature de l'évaluation, couvrant 61 évaluations réalisées par une série d'organismes.
- une étude institutionnelle comparative, qui a examiné le cadre stratégique de la Banque et ses pratiques par rapport aux institutions similaires.
- une série d'études de cas exploratoires approfondies, visant à identifier les facteurs qui expliquent l'évolution des performances constatée dans les données générales, y compris l'incidence du contexte.

L'Annexe 1 fournit des informations détaillées sur chacune des méthodes. Le rapport rassemble des preuves des composantes essentielles dans quatre sections principales qui couvrent i) les activités de la Banque, ii) la manière dont elle s'y prend, iii) les résultats obtenus et iv) les enseignements qui peuvent être tirés.

Le message clé de l'évaluation est simple : ce type d'appui est pertinent et apprécié, mais si la Banque souhaite être un partenaire de premier plan pour les PMR et les CER désireux de renforcer les institutions qui soutiennent la bonne gouvernance, elle doit en tirer

des enseignements et améliorer les actions menées à ce jour. Cela suppose de s'assurer que les fonds et le cadre stratégique sont en place, que les procédures et les pratiques sont adaptées et que les enseignements recueillis

sur ce qui fonctionne et sur ce qui au contraire ne fonctionne pas sont mis en pratique. Ce résumé met en exergue les principales conclusions du rapport et formule des recommandations à l'attention de la Banque.

Résultats de l'évaluation

Les interventions de la Banque

L'évaluation révèle que même si l'appui répond aux attentes et est conforme aux priorités de la Banque et des PMR, les fonds sont limités et de plus en plus fragmentés, et le cadre stratégique devant orienter l'action est incomplet.

Malgré la hausse limitée du volume des investissements, la Banque a augmenté le nombre de ses interventions et réaffecté les fonds en fonction de ses priorités. Sur la période 2002-2012, elle a investi 444,3 millions d'UC dans des projets visant à appuyer les institutions, notamment dans le domaine de la gouvernance. L'appui concerne par exemple les ministères des Finances, les services d'audit et les organismes de réglementation. L'analyse des données met en évidence les tendances et les problèmes ci-dessous :

- Entre 2002 et 2007, le nombre de projets ou le volume des investissements réalisés n'a pas fortement augmenté. Le nombre de projets approuvés chaque année a considérablement augmenté depuis 2008.²
- Des instruments spéciaux tels que le Fonds fiduciaire en faveur des pays à revenu intermédiaire et le Troisième pilier de la Facilité en faveur des États fragiles ont favorisé la hausse du nombre de petits projets, en permettant à la Banque de rééquilibrer son aide, en accord avec son engagement d'appuyer les États fragiles et les pays à revenu intermédiaire.

- La fragmentation de fonds limités constitue une préoccupation, tant pour le portefeuille dans son ensemble que pour chacun des projets pris isolément. La répartition de ressources limitées entre un grand nombre d'institutions a des répercussions sur les coûts de transaction pour la Banque et les partenaires, ainsi que pour les résultats. Même si les petits investissements peuvent être utiles pour combler temporairement des besoins en capacités, la Banque a éprouvé des difficultés pour appuyer le renforcement des capacités institutionnelles, un processus qui s'inscrit dans le long terme, lorsque des enveloppes budgétaires limitées sont réparties entre un grand nombre d'organisations pour des durées relativement courtes.
- La capacité de la Banque à combiner différentes contributions (assistance technique, équipement, formations et études) et utiliser les services de fournisseurs locaux et internationaux est appréciée par les parties prenantes, mais la rentabilité n'est pas toujours évaluée. Le personnel de la Banque n'a pas bénéficié de données sur les coûts unitaires ou d'autres conseils pouvant garantir la rentabilité et une budgétisation réaliste de ces achats.
- La Banque a accru ses efforts visant à coordonner et à établir des liens avec d'autres partenaires au développement, mais elle n'a pas fait recours aux accords de gestion et de financement conjoints.

- I Les efforts déployés pour rendre l'appui institutionnel complémentaire à d'autres opérations, en particulier les OAR, se manifestent clairement dans les dernières années de la période. Le respect des délais a constitué un véritable problème pour l'obtention d'une complémentarité dans la pratique, les PAI accusant souvent des retards, car ils n'ont pas appuyé les capacités à temps pour l'arrivée des fonds OAR.

L'évaluation confirme que les efforts visant à renforcer les capacités en matière de gouvernance sont à la fois pertinents pour la Banque et conformes aux priorités des PMR, mais révèlent une faille dans le cadre stratégique. Le PAG (plan d'action en matière de gouvernance) 2008-12 de la Banque fixe le renforcement des capacités et de la réactivité des États comme principal objectif de la Banque en matière de gouvernance. Dans la plupart des cas, les projets d'appui institutionnel visent à renforcer les capacités et les performances institutionnelles, ou dans d'autres à combler temporairement des besoins. S'agissant du cadre de référence, la plupart des travaux entrepris dans le secteur de la gouvernance depuis 2008 sont orientés par le PAG, sans pour autant bénéficier d'une stratégie ou d'une politique plus vaste sur le renforcement des capacités et tirer parti des discussions sur les bonnes pratiques qui ont eu lieu au niveau mondial sur cette question complexe. La Banque a publié une Stratégie sur le renforcement des capacités en 2010. La prise de conscience de l'importance de cette question pour l'ensemble de la Banque et la volonté affichée de mieux coordonner le programme de formation de la Banque avec ses départements opérationnels a constitué une avancée importante dans ce domaine. La Stratégie porte toutefois sur l'organisation de programmes de formation à l'attention des PMR et du personnel de la Banque. Il ne fournit aucun cadre ni aucune directive qui aiderait le personnel opérationnel en charge de la conception des projets visant à améliorer les capacités et les performances des institutions des PMR et des CER qui sont au centre de la bonne gouvernance.

Le mode de gestion de la Banque

L'évaluation analyse la façon dont la Banque appuie le renforcement des institutions au sein des PMR et des CER en s'intéressant i) à la conception des projets, ii) au suivi et iii) aux directives, compétences et incitations du personnel. Elle révèle qu'il y a une marge de manœuvre pour la différenciation, par rapport aux projets d'infrastructure les plus typiques de la Banque, sur la façon dont les interventions plus petites et plus difficiles à mesurer comme les projets d'appui institutionnel sont conçues et mises en œuvre, et les compétences et les lignes directrices nécessaires pour en améliorer les résultats.

Malgré l'amélioration constatée dans la conception des projets d'appui institutionnel au cours de la dernière décennie, l'évaluation identifie les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires. L'évaluation souligne notamment l'importance du travail d'analyse fait en amont. Elle souligne la nécessité de bien comprendre le contexte, notamment les dimensions d'économie politique, en termes de conception et de gestion de l'appui institutionnel dans le domaine de la gouvernance. Le niveau auquel l'analyse est effectuée pour évaluer les dimensions de l'économie politique ou les besoins spécifiques en capacités a été toutefois limité au cours de la période d'évaluation.

En matière de suivi, l'évaluation relève que la baisse récente des taux de supervision est liée aux petites interventions financées par des instruments spéciaux tels que le FAT PRI, pour lequel les exigences diffèrent. Elle met également en exergue le fait que la substance du suivi et la façon dont les informations du suivi sont exploitées importent beaucoup plus que la fréquence du suivi. Dans le passé, le suivi se concentrait sur les étapes de la mise en œuvre (comme le décaissement des fonds), plutôt que sur les progrès réalisés en matière de résultats (comme le renforcement des capacités institutionnelles).³ Le personnel ne reçoit par ailleurs aucune orientation ni aucun indicateur standard susceptible de faciliter le suivi des progrès réalisés vers la réalisation des objectifs,

tels que les capacités et les performances des institutions. Les objectifs diffèrent en termes d'ambition ou de lien avec les ressources et de temps disponibles. Faute d'objectifs ou d'indicateurs standards, la Banque n'a pas été en mesure de regrouper des informations sur les résultats et de comprendre ses propres réalisations et défis.

Le niveau d'orientation et de partage de connaissances au cours de la période n'a pas suffi pour permettre à la Banque d'acquérir un avantage comparatif en matière d'appui aux institutions soutenant la bonne gouvernance. La Banque a renforcé son expertise dans les principaux sous-secteurs de la gouvernance au cours de la période, grâce à la mise en place d'un département chargé de la gouvernance (OSGE). Toutefois, pour la question complexe du renforcement des capacités, l'expertise disponible n'est pas liée aux opérations de la Banque. EADI a récemment instauré un réseau de connaissances sur le renforcement des capacités. Il est toutefois trop tôt pour savoir si ce réseau gagnera les faveurs des départements opérationnels qui seraient nécessaires pour en garantir l'efficacité. La comparaison avec d'autres organisations montre que même si certaines directives opérationnelles ont été mises en place pour certains sous-secteurs clés de la gouvernance, celles fournies au personnel pour relever le défi du renforcement des capacités institutionnelles en général ou les nouveaux sous-secteurs de la gouvernance dans lesquels la Banque a récemment commencé à s'investir, dont la gestion des ressources naturelles, l'instauration d'un climat favorable aux affaires et la société civile, sont relativement insuffisantes.

Les résultats obtenus par la Banque

L'évaluation porte sur les données de résultats disponibles pour le portefeuille de projets et s'appuie sur les études de cas pour expliquer certaines des tendances observées. L'analyse démontre que les performances de ces projets étaient mitigées dans l'ensemble.

En ce qui concerne la mise en œuvre, les retards constituent la principale difficulté. Ce type de projet est habituellement prévu pour s'étaler sur des durées plus courtes que les projets plus ambitieux de la Banque et ceux financés via les principaux circuits passent par le même nombre de stades pour être approuvés. Ils sont toutefois sensibles à l'évolution des contextes qui changent rapidement. Ces retards augmentent en moyenne la durée prévue de 50%. L'évaluation révèle que cela a non seulement nui à l'efficacité, mais aussi à l'efficience et à la pertinence de l'aide de la Banque.

S'agissant des résultats, partant des données des rapports d'achèvement de projet triangulées avec les faits observés dans les huit projets analysés dans les études de cas, l'évaluation a pu dégager les principales tendances ci-après :

- Les performances et les résultats des projets sont mitigés. Même si plus de 80 % des projets étaient jugés pertinents à leur achèvement, les chiffres étaient moins intéressants pour les réalisations et le respect des délais. Moins de la moitié étaient jugés satisfaisants pour l'obtention de résultats. L'évaluation indique que l'écart entre les extrants et les réalisations est lié au fait que les projets de la Banque ont tendance à ne contribuer qu'à certains aspects des capacités et que les objectifs ne correspondent pas nécessairement au délai imparti ni aux ressources disponibles.
- Les projets répartis entre un grand nombre d'institutions ou de sous-secteurs sont généralement moins performants que ceux qui sont plus ciblés. Les études de cas révèlent que cela concerne à la fois les coûts de transaction supplémentaires liés à leur mise en œuvre et l'effet de fonds déjà limités. Elles soulignent également le nombre d'institutions participant à la réalisation des objectifs de gouvernance.
- Résultats dans les États fragiles. Les performances de la Banque et de l'emprunteur sont inférieures à la moyenne

en ce qui concerne les extrants. Toutefois, l'évaluation n'est pas en mesure de confirmer que ce phénomène n'est dû qu'à un contexte plus défavorable ou à l'approche adoptée par la Banque.

- Les calendriers ont un impact. Les projets qui ont été conçus à l'origine avec des calendriers plus réalistes affichent des performances supérieures aux projets faits à la hâte.
- La Banque a contribué à l'amélioration des performances et au renforcement des capacités des institutions qui sont essentielles à la bonne gouvernance, mais à des degrés divers. Les progrès sont plus évidents lorsque la Banque s'est engagée sur une plus longue période et lorsque l'appui est global (fourni par la Banque seule ou en partenariat avec d'autres organisations).
- Peu de données existent sur les résultats obtenus par les petits projets financés par le biais d'instruments spéciaux.

Quels sont les enseignements à tirer ?

Cette évaluation dont la conception est axée sur la formation vise à tirer des enseignements fondés sur des faits pour aider la Banque à améliorer son appui aux institutions dans le domaine de la gouvernance. À la suite d'une revue de la littérature d'évaluation (61 évaluations couvertes) ainsi que des études de cas (ayant examiné en détail huit projets d'appui institutionnel de la Banque dans divers contextes pour aider à identifier les facteurs qui favorisent ou entravent le succès) et l'examen du portefeuille, l'évaluation a mis en évidence neuf enseignements. Ces enseignements sont en phase avec les bonnes pratiques établies. Le défi de la Banque est d'appliquer les enseignements tirés de l'expérience à ses modes de gestion actuels.

En comparant les cinq principaux enseignements tirés de la revue de la littérature

d'évaluation avec les constatations découlant des pratiques de la Banque, il a été possible de mettre l'accent sur ceux qui doivent être appliqués plus systématiquement :

- Enseignement : la nécessité de comprendre le contexte. Constat : l'évaluation a mis en évidence l'absence d'une étude approfondie permettant de comprendre l'économie politique ou les besoins en capacités.
- Enseignement : leadership et appropriation des partenaires. Constat : l'évaluation note que le personnel fait un effort pour s'assurer que les projets répondent à la demande, mais ne sont pas nécessairement liés à une stratégie plus large des partenaires.
- Enseignement : réalisme des délais. Constat : la plupart des projets sont conçus pour ne durer que 2 à 3 ans, mais ils durent très souvent plus longtemps dans la pratique.
- Enseignement : clarté des objectifs et flexibilité dans la mise en œuvre. Constat : l'évaluation souligne l'incohérence dans la définition des objectifs et les incitations limitées pour modifier les projets à mi-parcours.
- Enseignements : suivi et évaluation efficaces. Constat : l'évaluation a montré l'importance du suivi consistant à se concentrer davantage sur le suivi des progrès accomplis vers l'obtention de résultats, et pas seulement sur la mise en œuvre du projet.

La cartographie des résultats dans les études de cas permet de dégager quatre autres facteurs, qui sont également en phase avec les constats établis lors de la revue du portefeuille et les bonnes pratiques établies :

- La taille, la capacité, l'expérience et la localisation de l'équipe chargée de la mise en œuvre. Des CEP parallèles qui sont souvent lentes à mettre en place,

petites et surchargées. Les quelques expériences menées par la Banque avec des cellules d'exécution de projet plus intégrées ou conjointes ont été positives.

- I Compréhension et adéquation des procédures et des conditions de la Banque. Un lien est clairement établi entre les procédures et les retards préjudiciables; mais outre le fait de chercher à rationaliser les procédures, il convient de s'assurer que les procédures sont comprises des deux côtés. Il faut également que les conditions soient de nature à être satisfaites par les partenaires.

- I Engagement de qualité, y compris de la part des bureaux extérieurs. Les parties prenantes ont identifié le niveau d'engagement du personnel de la Banque (dont la mission et l'engagement du bureau extérieur) comme un facteur ayant un lien avec les performances du projet.

- I Éviter le saupoudrage des projets. Même si le secteur de la gouvernance est complexe et implique de nombreux facteurs, la fragmentation des projets en de trop nombreuses parties affecte l'efficacité et l'efficience.

Recommandations

Problème 1: les priorités de la Banque en matière de gouvernance, dont l'appui institutionnel, sont de plus en plus nombreuses. Toutefois, l'évaluation met en évidence les risques d'un trop grand saupoudrage des fonds limités pour l'efficacité et l'efficience.

Recommandation 1: réduire la fragmentation i) en précisant clairement dans les DSP et les DSIR le niveau de priorité accordé à cette activité et garantir la sélectivité des sous-secteurs dans lesquels la Banque souhaite s'investir directement, en partant de l'analyse des besoins des pays et de la valeur ajoutée de la Banque comparée aux autres partenaires, ainsi que de la complémentarité avec les autres investissements de la Banque, et ii) en concevant des projets individuels ciblés, notamment lorsque les ressources globales prévues sont limitées au lieu de financements fragmentés en de nombreuses petites parties.

Problème 2: le Plan d'action en matière de gouvernance I et la Stratégie de renforcement des capacités ont été des apports utiles. Toutefois, des limites subsistent dans le cadre stratégique actuel dans la mesure où il n'indique pas clairement comment la Banque doit appuyer le renforcement des capacités

dans le cadre de ses projets, en matière de gouvernance ou dans d'autres domaines. La Stratégie de renforcement des capacités de la Banque se concentre principalement sur les formations (fournies à la fois au personnel de la Banque et des PMR), plutôt que sur la façon dont les projets d'investissement de la Banque peuvent contribuer au renforcement des capacités dans les PMRs.

Recommandation 2: combler la lacune identifiée dans le cadre stratégique s'agissant du rôle des opérations de la Banque dans l'appui au renforcement des capacités dans les PMRs et CERs, au-delà de la formation.

Problème 3: le personnel et même les partenaires de la Banque en matière de mise en œuvre manquent de directives, d'outils et de normes devant les aider à assurer la qualité de la conception et de la gestion des projets d'appui institutionnel.

Recommandation 3: élaborer des directives techniques pour le personnel et les partenaires concevant et gérant les projets destinés à appuyer les capacités institutionnelles dans le domaine de la gouvernance, qui sont pratiques et qui fournissent des critères qui peuvent être utilisés pour améliorer

le processus d'assurance qualité et qui couvrent les domaines clés suivants :

- Contexte, en termes de besoins et d'économie politique.
- Définition des objectifs et indicateurs appropriés.
- Rentabilité. Les directives doivent fournir une estimation des coûts unitaires (pour les formations, les équipements et les AT).
- Préférence pour les modalités de mise en œuvre coordonnées et intégrées ainsi que l'utilisation des systèmes pays.
- Liens avec les directives de la Banque sur les interventions dans des contextes de fragilité, dont les dix principes des États fragiles.

Problème 4 : même si la Banque est parvenue à développer une expertise dans certaines domaines clés tels que la GFP, des failles subsistent, notamment dans l'analyse en amont et les nouveaux champs d'intervention dans le domaine de la gouvernance.

Recommandation 4 : la Banque doit investir dans son personnel actuel en développant une expertise interne dans les domaines clés suivants qui sont essentiels à la conception et à la gestion de projet :

- Evaluer les besoins et les déficits de capacités, et identifier les objectifs et les indicateurs qui permettent de mesurer les progrès accomplis vers les objectifs relatifs aux capacités.
- Analyse de l'économie politique et les nouveaux sous-secteurs dans lesquels la Banque souhaite désormais s'investir, conformément à la Stratégie décennale et au PAG II.

Problème 5 : L'évaluation a mis en lumière une inconsistance dans la qualité de conception et la supervision. L'engagement du personnel de la Banque en général et celui des bureaux pays en particulier ont contribué à une bonne performance des projets. Pourtant, l'implication des bureaux pays est actuellement très variée, avec beaucoup d'activités d'appui institutionnel dans le domaine de la gouvernance menées par le siège – y compris OSGE et OSFU – plutôt que par les bureaux extérieurs.

Recommandation 5 : Se recentrer sur un engagement régulier et substantiel avec les pays partenaires plutôt que la supervision périodique des efforts d'appui institutionnel i) en ré-évaluant si la supervision biannuelle reste l'indicateur le plus utile pour guider les pratiques de suivi, et ii) déléguer autant que possible, la coordination et le leadership de la conception et de la mise en œuvre aux bureaux pays et aux centres régionaux de ressource.

Problème 6 : les retards liés aux projets d'appui institutionnel affectent négativement l'efficacité et l'efficacités et, dans certains cas, l'intérêt des partenaires à travailler avec la Banque sur de petits projets. Les procédures et les pratiques de la Banque sont les facteurs à l'origine des retards. L'approbation est lente et la passation de marchés n'est pas en accord avec les engagements de la Banque consistant à utiliser les systèmes nationaux ni avec sa propre évaluation des risques pour les OAR.

Recommandation 6 : utiliser les projets d'appui institutionnel pour mener : i) la rationalisation des procédures et des pratiques de la Banque dont on parle tant, notamment tout au long du processus d'approbation ; ii) utiliser, dans la mesure du possible, les procédures de passation de marchés publics des pays , en particulier là où ils ont été jugés adaptés aux OAR.



Smart Today, Big Light Tomorrow



Electricity Co.

Introduction

Portée de l'évaluation

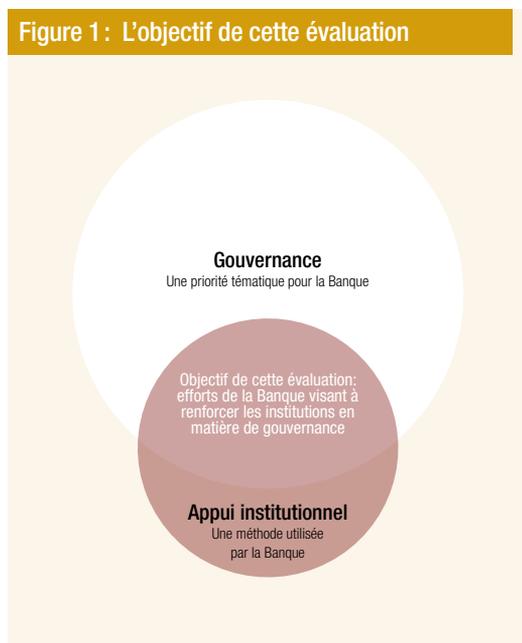
L'évaluation cible les projets autonomes qui visent à renforcer les institutions dans le domaine de la gouvernance (Figure). Cela se traduit notamment de la manière suivante :

L'évaluation porte sur la «gouvernance économique et financière», qui est une catégorie sectorielle pour la Banque. C'est l'objectif qui a été défini dans la stratégie de la Banque en matière de gouvernance et le Plan d'action (PAG) 2008-2012. Elle porte sur la gestion des finances publiques (notamment l'audit, la passation de marchés, la gestion de la dette et la gestion des recettes), ainsi qu'un environnement favorable aux entreprises et la décentralisation. Voir l'annexe 2.

L'évaluation examine les projets qui visent explicitement à appuyer les institutions ou le renforcement des capacités. Elle ne couvre pas les aspects cachés du renforcement des capacités de projets plus vastes et le rôle des autres projets dans l'appui indirect au renforcement des capacités et le rôle du dialogue. Elle n'analyse pas non plus les sessions de formation organisées par l'Institut africain pour le développement (EADI), même si celles-ci ont vocation à renforcer les connaissances et les capacités des responsables des PMR et du personnel de la Banque⁵. Le renforcement des capacités internes du personnel de la Banque ne rentrerait pas dans le portée de cette évaluation.

Les projets se composent d'une combinaison d'assistance technique, de formations, d'équipements et de logiciels. Certaines des plus petites interventions ne

Figure 1 : L'objectif de cette évaluation



concernent que l'assistance technique. La plupart visent à appuyer le renforcement des capacités dans l'optique d'améliorer les performances des principales institutions essentielles à la gouvernance. Certains des petits projets qui ne comportent qu'un volet d'AT ne visent qu'à combler temporairement des besoins en capacités ou à éliminer les goulots d'étranglement. Nous les qualifions de projets d'appui institutionnel (PAI). Tous ne sont toutefois pas codés comme tels dans la base de données de la Banque (cf. encadré 2, chapitre 1). Ce domaine d'intervention a été choisi pour trois raisons importantes :

- La Banque et les PMR ont érigé le renforcement des capacités institutionnelles au rang de priorité.

- I Même si la Banque et ses parties prenantes s'accordent sur l'importance de l'appui institutionnel et du renforcement des capacités, l'expérience a montré que les défis sont nombreux dans la pratique, comme l'ont démontré les précédentes évaluations d'OPEV et le travail réalisé par d'autres institutions.⁶
- I Le secteur de la gouvernance constitue un objectif idéal pour deux raisons: le renforcement des institutions a été érigé au rang de priorité explicite pour le travail de la Banque en matière de gouvernance et c'est le domaine dans lequel la Banque a été la plus active dans l'appui aux institutions au cours de la dernière décennie. Nous avons par conséquent acquis une expérience considérable dont nous pouvons nous inspirer. S'intéresser au renforcement des capacités des institutions dans la gouvernance ouvre également la voie à des efforts plus ambitieux de la Banque propres à aider les PMR à renforcer leurs institutions.
- I **La période couverte par l'évaluation est 2002-12.** Cette période a été choisie afin d'inclure à la fois les deux projets achevés, comprendre les résultats et les enseignements, et les projets les plus récents qui offrent un aperçu des méthodes de travail actuelles de la Banque. Pour une partie de l'analyse, la période se divise en deux, l'objectif étant de distinguer les périodes antérieure et postérieure à la mise en place d'un département chargé de la gouvernance et d'observer l'évolution au fil du temps. La période intervient après la mise en place par la Banque d'une politique et de directives en matière de gouvernance.

Méthode d'évaluation

Cette évaluation a été conçue et réalisée en ciblant l'apprentissage afin d'aider la Banque à améliorer son appui dans ce domaine. Les objectifs spécifiques consistaient à i) tirer des conclusions sur la base de ce que fait la Banque et sur ses réalisations en la matière, ii) tirer les enseignements qui peuvent servir à améliorer l'appui dans le domaine de la gouvernance, iii) apprendre des expériences découlant du domaine de la gouvernance pour des activités similaires dans d'autres domaines⁷.

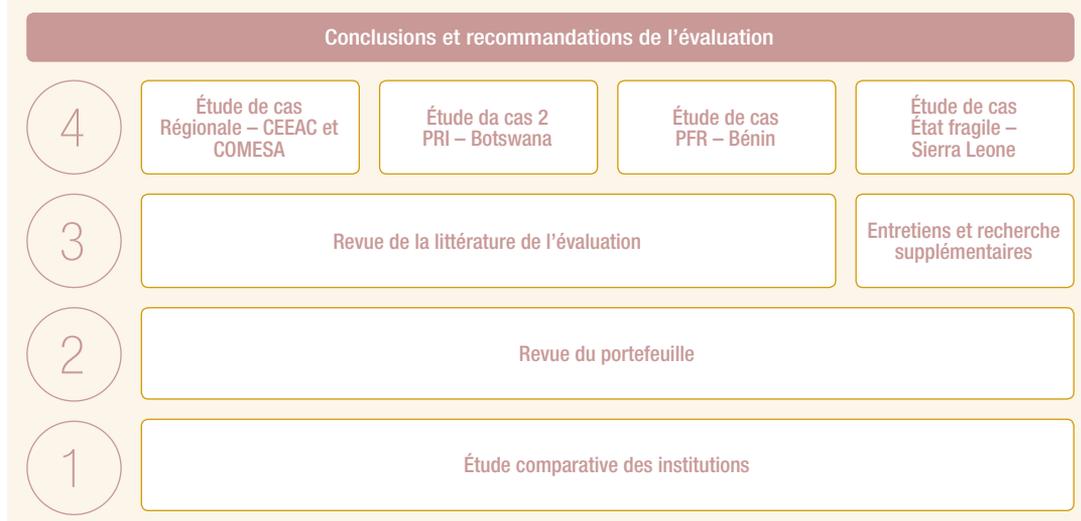
Afin d'atteindre ces objectifs (Encadré 1), l'évaluation a été conçue pour

répondre à quatre questions essentielles. Ces questions visent à identifier i) les activités de la Banque, ii) ses méthodes de travail, iii) les résultats qu'elle atteint et iv) les enseignements qui peuvent être tirés des facteurs qui favorisent ou entravent l'obtention de résultats. Les quatre principales questions ont été divisées en 13 sous-questions (cf. Annexe 1). Ces questions couvrent les critères d'évaluation standards: pertinence, efficacité et durabilité⁸. Elles visent toutefois à identifier les facteurs positifs et négatifs afin de tirer des enseignements.

Encadré 1 : Quatre principales questions d'évaluation

1. Quel est le rôle des PAI dans les efforts de la Banque pour appuyer la gouvernance économique et financière?
2. Les PAI de la Banque sont-ils bien conçus, gérés et exécutés?
3. Dans quelle mesure les PAI de la Banque sont-ils parvenus à produire les résultats souhaités?
4. Quels facteurs ont contribué au succès des PAI de la Banque ou l'ont entravé?

Figure 2 : Les principales composantes méthodologiques sur lesquelles reposent les principales conclusions et recommandations



Pour répondre aux questions d'évaluation, l'approche a utilisé une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives, des techniques d'évaluation en temps réel et ex-post et la comparaison avec d'autres organisations. Quatre principales composantes méthodologiques ont été utilisées : i) une étude institutionnelle comparative, ii) une revue du portefeuille, iii) une analyse de la littérature de l'évaluation et iv) des études de cas. Les trois premières composantes fournissent une vue d'ensemble des interventions, soit en termes de ce que fait la Banque soit en comparaison avec d'autres. Les quatre études de cas, qui comprenaient des entretiens en profondeur et des sessions de discussion dans le cadre des missions sur le terrain, couvrent huit projets dans un large éventail de contextes différents. Ces études de cas sont explicites : elles analysent en profondeur le rôle des facteurs contextuels et autres dans les résultats dans un large éventail de contextes. Ensemble, les composantes méthodologiques répondent aux quatre questions d'évaluation, permettent la triangulation des faits et fournissent une solide base de preuves. La figure 2 montre comment les composantes méthodologiques ont été utilisées pour constituer un faisceau de preuves complet. L'annexe 1 fournit davantage de détails sur la méthode et l'approche utilisées pour chacune des composantes.

Les principales limites de cette évaluation sont les suivantes : i) elle s'appuie sur des données secondaires imparfaites, un faible système d'informations qui affectent les données de la Banque tant pour le travail d'analyse documentaire que pour les études de cas, en ce qui concerne notamment les projets approuvés au cours de la première partie de la période d'évaluation, ii) la constitution de la base de données de PAI supposait un avis éclairé et des recherches dans les données des projets, dans la mesure où aucun code ne couvre toutes les données des projets, iii) elle cible les interventions autonomes et ne comprend aucune évaluation du rôle des OAR et du dialogue sur les politiques ou les programmes de formation de la Banque, iv) l'avis des parties prenantes (dont les PMR, les institutions bénéficiaires et les consultants impliqués dans la mise en œuvre des projets de la Banque) est largement limité à la composante consacrée aux études de cas de l'évaluation, et iv) lorsque de nombreux acteurs sont impliqués, l'attribution de changements des capacités et des performances des institutions à une intervention spécifique ne peut être que partielle. Des efforts ont été faits tout au long du processus pour réduire ces limites grâce à la triangulation des données et à la transparence dans les méthodes et les sources de données factuelles.



CEEAC  **ECCAS**
COMISSION GENERALE D'ETAT ET DE DROIT
COMISSION GENERALE D'ETAT ET DE DROIT
SECRETARIAT GENERAL
Boulevard de la Paix - BP 2913 Libreville - Gabon
Tél. : (00241) 01 73 11 44 - 01 73 11 44 22
E-mail : secretariat@ceeac.org



15554 GLE

Chapitre 1 : Les mesures prises par la Banque pour appuyer les institutions en charge de la gouvernance

Ce chapitre examine les actions de la Banque dans le cadre de ses projets visant à appuyer les institutions dans le domaine de la gouvernance, sous trois angles : i) le type d'appui et le financement impliqué, ii) les circuits de financement utilisés et où et comment les fonds ont été affectés, et iii) la pertinence au regard des priorités de la Banque et des PMR. L'évaluation conclut que les investissements n'ont pas sensiblement augmenté au cours de la période, mais les différents instruments ont contribué à réorienter les fonds vers les domaines prioritaires de la Banque. Elle souligne le risque découlant de la fragmentation de fonds limités. Le chapitre conclut en confirmant la pertinence de ce type de travail à la fois pour les priorités de la Banque et des PMR, tout en prenant note des lacunes du cadre stratégique devant l'orienter.

Comprendre les projets d'appui institutionnel de la Banque

L'évaluation a porté sur les projets d'investissement dans le «secteur de la gouvernance économique et financière» qui sont spécifiquement conçus pour appuyer les institutions des PMR ou des CER. Ce sont des projets autonomes qui peuvent être financés par le biais d'une série d'instruments. La Banque a mis en œuvre ces projets dans des pays à revenu intermédiaire (PRI), des pays à faible revenu (PFR) et des États fragiles, ainsi que dans des communautés économiques régionales (CER). Les projets appuient des ministères et des structures, tels que la finance et l'audit, qui sont essentiels au regard des priorités de la Banque pour la gouvernance économique et financière. L'annexe 2 précise les sous-secteurs visés par la classification de la gouvernance économique et financière de la Banque, ainsi que certaines des données

plus détaillées qui sous-tendent le résumé des recommandations dans les sections suivantes. L'encadré 2 explique comment la base de données des projets a été constituée et les données analysées.

La plupart des projets pourraient également être décrits comme des projets de renforcement des capacités. L'annexe 1 comprend une théorie du changement générale pour les projets d'appui institutionnel de la Banque en matière de gouvernance, les capacités faisant office de résultat intermédiaire qui appuie l'amélioration des performances des institutions en tant que résultat final. La figure 3 montre qu'en réalité une minorité des petites interventions de la Banque sont moins ambitieuses dans les faits, car elles se bornent à combler les manques de capacités, plutôt

Encadré 2 : Que contient la base de données des projets d'appui institutionnel (PAI) ?

Cette évaluation se concentre sur les projets conçus pour appuyer les institutions en matière de gouvernance. Même si un grand nombre de ces projets se voit attribuer le code «PAI» dans les bases de données de la Banque, ceux qui ne sont pas éligibles n'y figurent pas. La base de données a été par conséquent constituée, en croisant les informations extraites des systèmes informatiques de la Banque, des bases de données détenues par certains départements (OSGE, OPSM, OSFU) et le référentiel de documents de la Banque. Pour y figurer, un projet doit être approuvé en 2002 ou plus tard et cibler le renforcement des institutions dans le domaine de la gouvernance économique et financière (par opposition à la gouvernance dans des secteurs spécifiques, ou dans le secteur privé)⁹.

La base de données contenait un total de 170 projets, dont le montant total approuvé s'élève à 444,3 millions d'UC. 40% de ces projets étaient en cours au moment de l'analyse. L'évaluation visait explicitement à inclure i) les projets clos et achevés, qui sont cruciaux pour comprendre les résultats et ii) les projets en cours et approuvés qui fournissent des informations plus à jour sur le mode de conception des projets.

qu'à soutenir les processus de renforcement des capacités. L'encadré 3 fournit également les dates clés de la période, qui montrent une évolution positive à la fois de la compréhension de la Banque et du contexte international.

La Banque finance une combinaison de contributions

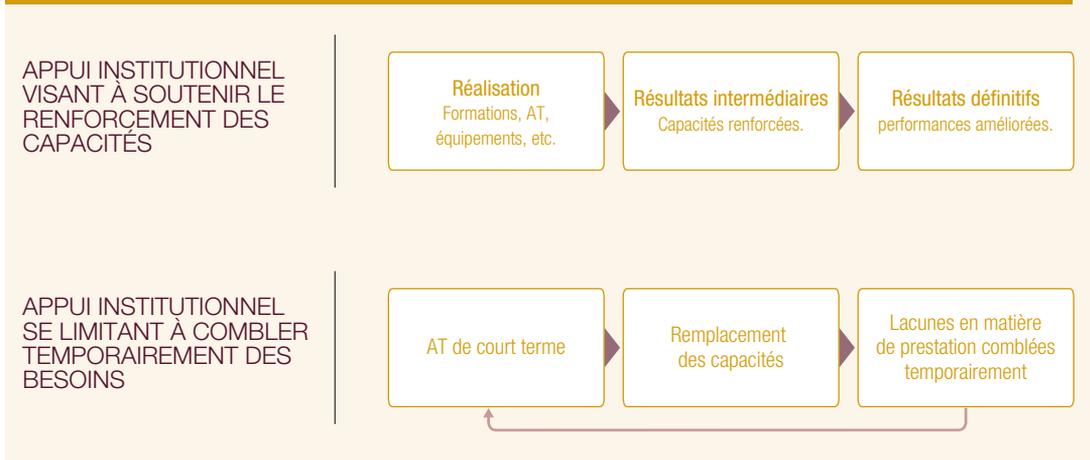
L'examen des 170 projets identifiés a montré que les PAI de la Banque se composent d'un ou de plusieurs volets d'assistance

technique, études, équipements et logiciels et formations¹⁰. La plupart des projets font appel à une combinaison de ces éléments. Pour l'ensemble de la période 2002/2012, l'AT, la formation et les équipements représentent chacun près d'un quart du total des dépenses (figure 4). Par rapport à la période d'évaluation précédente et la dernière moitié de la période actuelle, on a constaté une légère baisse de la part allouée à l'assistance technique et une hausse de la part consacrée à l'appui sous forme d'équipements, qui représentait près d'un tiers sur la période 2007-2012.

Encadré 3 : Événements clés au cours de la période d'évaluation

Au sein de la Banque		Sur le plan international	
2007	OSGE – Mise en place d'un département spécialisé dans la gouvernance	2005	Déclaration de Paris
2008	Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance	2006	Élaboration d'un document sur les bonnes pratiques
2010	Stratégie de renforcement des capacités de la Banque	2008	Programme d'action d'Accra
2010	EADI passe du statut d'unité à celui de département	2011	Consensus du Caire sur le renforcement des capacités
		2011	Partenariat mondial de Busan pour un développement efficace

Figure 3 : Théories du changement simplifiées

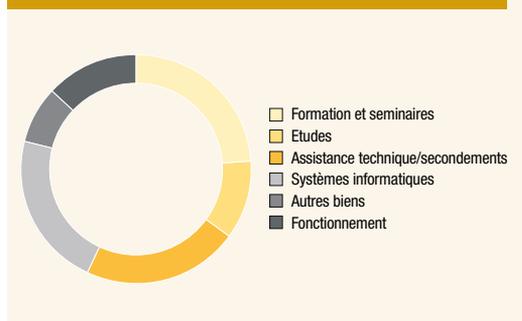


La combinaison des contributions n'a toutefois pas beaucoup changé. Les chiffres soulignent que la Banque a conservé une approche qui consistait à associer l'AT avec des formations et l'achat d'équipements. Cette combinaison est jugée utile par les bénéficiaires qui rapportent des expériences négatives avec une assistance technique indépendante, sans outils ou appui pour en assurer le suivi.

Aucune tendance ne peut être dégagée concernant le type d'AT et de formation fourni ni aucune approche ou critère spécifique pour orienter le personnel sur le type de formation ou d'AT le plus adapté au regard des circonstances. Par exemple, les études de cas montrent une combinaison en termes d'utilisation d'AT locale (dans quatre projets) et d'utilisation d'AT internationale (dans sept), et d'utilisation de la formation régionale/

locale (dans six projets) par rapport à la formation internationale à court terme (quatre projets). Dans les deux cas, la formation à l'étranger de longue durée a reçu un appui. Les bénéficiaires ont clairement opté pour le maintien de la formation courte, la formation à l'étranger étant réservée aux qualifications très spécialisées mais pourtant nécessaires. La rentabilité est l'une des raisons avancées par les parties prenantes pour expliquer cette préférence¹¹. Sur la base de l'examen des documents de conception des projets couverts par les études de cas, il apparaît clairement qu'il n'y a pas d'approche systématique permettant d'estimer la valeur monétaire des différentes options et les orientations sur les coûts unitaires n'ont pas été produites. Les études de cas comprenaient des exemples de formations de courte durée et onéreuses à l'étranger ainsi que la sous-budgétisation des technologies de l'information, aucune donnée sur les coûts unitaires n'était disponible pour apporter un éclairage sur les étapes de la conception.

Figure 4 : Ce que le financement de la banque achète



Les investissements ont légèrement augmenté au cours de la période d'évaluation

La légère hausse des investissements dans ce domaine n'est pas en phase avec la croissance du portefeuille global de la Banque ou avec ses autres travaux en matière de gouvernance. La base de données a regroupé les projets d'un

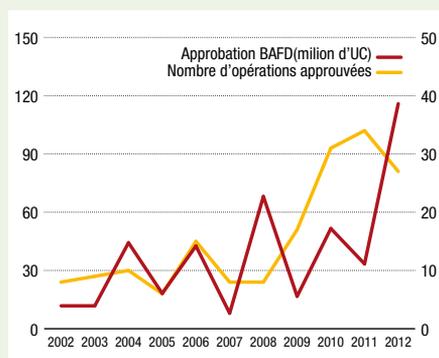
montant total de plus de 444 millions d'UC. Les montants approuvés chaque année ont fluctué, avec une masse d'approbations en partie liées aux cycles du FAD et quelques

projets majeurs (encadré 4)¹². Il est trop tôt pour dire si l'augmentation des approbations en 2012 marque le début d'une tendance durable ou non.

Encadré 4 : Tendances en matière d'investissement

L'analyse des données des projets a relevé les tendances suivantes en matière d'investissement :

- La fluctuation annuelle des montants approuvés, il est trop tôt pour dire si la hausse soudaine observée en 2012 marque le début d'une tendance durable ou simplement une augmentation au terme du cycle du FAD. Le volume des approbations a toutefois augmenté au cours de chacun des 4 cycles du FAD.
- Lorsque des investissements atypiques, tels que l'aide à la Fondation africaine pour le renforcement des capacités et au programme de renforcement des capacités statistiques multi-pays sont supprimés, l'évolution des dépenses reste sensiblement la même, avec une légère baisse des pics de dépenses en 2008 et 2012.
- Une augmentation du nombre de projets approuvés après 2002, notamment dans les États fragiles et les PRI.
- Une taille moyenne des projets plus petite dans des États fragiles et les PRI par rapport aux projets des CER ou multi-pays et PFR.
- Des disparités régionales en matière de dépenses, la région ouest recevant deux fois plus que n'importe quelle autre région.
- Une diversification des instruments financiers impliqués au cours de la seconde moitié de la période d'évaluation.
- Une baisse de la proportion des PAI qui sont cofinancés au cours de la période



Source: Revue du portefeuille, données de la BAD.

Évolution des tendances et des instruments d'investissement

Les nouveaux instruments financiers ont aidé à orienter les financements vers les priorités de la Banque

Conformément aux priorités établies par la Banque, la part de l'aide consacrée aux États fragiles et aux pays à revenu

intermédiaire a augmenté (PRI). Entre 2002 et 2007, 34 % des projets approuvés (en nombre) concernaient des États fragiles. Sur la période 2008-2012, ce chiffre a atteint 59 %. Une évolution de 15 à 21 % a été enregistrée. Cette évolution en faveur des États fragiles et des PRI est conforme à la Stratégie à moyen terme de la Banque (2008-2012) et au Plan

d'action pour la gouvernance (PAG, 2008-12). La figure 5 présente la répartition des fonds par région. Le déséquilibre observé au cours de la première moitié de la période (lorsque des allocations en faveur de l'ouest étaient supérieures à celles des autres régions et aucune allocation n'a été faite en faveur du nord) s'est résorbé au cours de la seconde moitié (2008/12) de la période d'évaluation.¹³

La hausse du nombre d'instruments financiers disponibles pour les PAI a contribué à cette évolution. Deux instruments retiennent l'attention : le Fonds pour l'assistance technique en faveur des pays à revenu intermédiaire (PRI-FAT) et la Facilité en faveur des États fragiles (FEF) dont son troisième pilier, ont contribué à réorienter les investissements.

- Le PRI-FAT a été créé en 2002. L'un de ses domaines prioritaires est le renforcement des capacités et des institutions¹⁴. L'impact du fonds sur les chiffres totaux ne s'est fait ressentir que tardivement, en raison de l'utilisation insuffisante des dons, car l'enveloppe de financement initiale destinée au fonds était limitée, et le seuil appliqué aux dons en faveur du PRI-FAT était très faible, à 100 000 UC. Le seuil a été relevé à 600 000 UC en 2006 et porté à 1,2 million d'UC en 2011, une décision saluée aussi bien par le personnel des opérations que par les PMR.
- La FEF a été créée en 2008 et elle a aidé la Banque à augmenter les ressources disponibles en faveur des États fragiles, notamment pour les activités de renforcement de l'État¹⁵. Le troisième pilier de la FEF a été instauré pour verser des dons minimes et rapides, pour les activités de renforcement de l'État. Dans la pratique, les difficultés rencontrées avec le pilier ont été bien documentées¹⁶.
- D'autres instruments ont également contribué à l'évolution de la répartition géographique du financement, parmi lesquels Fonds d'assistance au secteur privé (FAPA mis en place en 2005,

comprenant une aide en faveur du renforcement des capacités de l'État dans le domaine du climat des affaires), le Fonds fiduciaire pour la gouvernance et certains des fonds fiduciaires bilatéraux. L'annexe 2 fournit davantage d'informations sur les instruments utilisés.

Figure 5 : Répartition régionale de l'appui institutionnel en matière de gouvernance



L'utilisation accrue des nouveaux instruments s'est traduite par un nombre de petits projets, qui sont venus s'ajouter aux projets plus importants généralement financés par les circuits traditionnels du FAD. La plupart des nouveaux instruments imposent des seuils faibles pour les montants des projets. Le montant moyen pour les projets mis en œuvre dans des PRI et des États fragiles est plus faible qu'ailleurs. Cette tendance témoigne des limites des instruments plutôt que des besoins des bénéficiaires. Même si le montant moyen des projets pour les instruments conventionnels s'élève à environ 4 millions d'UC, la moyenne est de 0,7 million pour le pilier 3 de la FEF et de 0,4 million d'UC pour le PRI-FAT. Dans les États fragiles, le niveau de besoin d'appui institutionnel dans le secteur de la gouvernance est souvent très important. Dans les PRI, la Banque a constaté un intérêt limité pour les dons de petite envergure, lorsqu'ils sont associés aux procédures

de la Banque - un constat corroboré par l'étude de cas sur les PRI¹⁷. L'objectif de ces deux instruments était cependant de permettre un accès relativement rapide aux petits dons. Comme l'explique le chapitre 2, cette rapidité n'a pas été toutefois facile à obtenir.

Le portefeuille est dominé par les dons plutôt que par les prêts. Les prêts ne représentent que 13 % du portefeuille couvert, ce qui témoigne des difficultés rencontrées par le personnel de la Banque dans la commercialisation de prêts pour ce type de travail. Les études de cas comprenaient un exemple dans lequel la Banque s'était accordée avec le gouvernement du PMR pour associer un don et un prêt, mais le parlement avait rejeté l'emprunt pour un projet portant sur les capacités, ce qui témoigne du peu d'intérêt manifesté par les PMR pour augmenter la taille des projets d'appui institutionnel¹⁸

La Banque s'est abstenue de prendre part aux mécanismes de financement conjoint visant à appuyer les institutions des PMR et des CER en matière de gouvernance. Dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, l'accent a été mis sur le renforcement des capacités et sur l'harmonisation, en mentionnant explicitement la nécessité pour les bailleurs d'améliorer la coordination dans le domaine du renforcement des capacités de l'État¹⁹. La Banque a augmenté la part de son assistance technique qui est coordonnée avec les pays, selon les données de suivi de la Déclaration de Paris²⁰. Toutefois, sa contribution à l'augmentation du nombre de mécanismes de partenariat mis en place, pour le renforcement des capacités en général ou pour des domaines particuliers, comme la gestion des finances publiques (GFP) ou la réforme du secteur public (RSP), reste faible. Le Libéria est une exception, pays où la Banque prend part à un mécanisme de financement conjoint visant à appuyer la GFP. Le cas du Liberia prouve que le financement conjoint est possible, au regard de la volonté affichée

par les départements des opérations, des questions juridiques et des acquisitions de la Banque²¹. Contrairement à d'autres organismes, la Banque n'a pas essayé d'autres types d'instruments²². Le PNUD, par exemple, a cherché à passer des accords qui fournissent des marges de manœuvre pour gérer le renforcement des capacités comme un processus complexe et de long terme aboutissant à la mise en place d'un Fonds fiduciaire pour le renforcement des capacités et de facilités en faveur du renforcement des capacités à l'échelle du pays.

Bien que peu enthousiaste pour la mise en commun de ses fonds, la Banque

Encadré 5 : Exemples tirés des études de cas illustrant les efforts de coordination de la Banque concernant l'appui aux institutions

Au Bénin, la Banque n'a pas pu prendre part à un fonds multi-bailleur, mais elle a échangé ses plans avec les principaux bailleurs au stade de l'évaluation. L'ancien projet PAIC a été également financé par un autre partenaire au développement.

Au Botswana, l'aide de la Banque en faveur de l'Autorité de régulation financière non bancaire (NBFIRA) a suivi celle de la Banque mondiale en faveur de cette même organisation.

En Sierra Leone, même si la Banque n'a pas pu participer au programme GFP intégré soutenu par un fonds commun, elle a utilisé son dernier PAI pour combler les besoins insatisfaits par ce programme. La Banque a également pris part à une stratégie d'assistance conjointe aux côtés de la Banque mondiale dans laquelle une large division du travail par secteur a été convenue, ce PAI est en phase avec cette stratégie.

Dans le cas de la CEEAC, la Banque a identifié et cherché à rectifier les doublons avec d'autres donateurs au cours de la phase de mise en œuvre, ce qui n'a pas été compris au stade de l'évaluation.

s'efforce de coordonner son appui institutionnel avec celui des autres, notamment par l'échange d'informations et la complémentarité. Ceci est important car le domaine de la gouvernance implique de nombreux acteurs, tant au niveau des institutions impliquées que des partenaires externes. L'encadré 5 illustre ce fait par des exemples tirés des études de cas.

En matière de gouvernance, la complémentarité des projets d'appui institutionnel avec les autres investissements de la Banque est jugée essentielle, mais difficile à réaliser dans les faits. Cette complémentarité est brièvement mentionnée dans i) le PAG, qui fait clairement état de la volonté de maximiser la complémentarité entre son appui institutionnel axé sur la gouvernance et ses opérations à l'appui des réformes, ii) le troisième pilier de la FEF, qui cible les capacités et qui a vocation à fournir une aide complémentaire rapide, et iii) le fonds en faveur des PRI qui a été conçu pour compléter et définir des points d'entrée pour les investissements de la Banque. L'évaluation n'est pas parvenue à déterminer clairement le degré de complémentarité des PAI en général avec l'ensemble des instruments de la Banque. Cependant :

- Dans un échantillon de PAI conçus au cours de la seconde moitié de la période, la complémentarité en termes de conception avec les autres instruments de la Banque a été à moitié documentée, et la majorité concernait des OAR²³.
- La complémentarité voulue avec les OAR apparaissant clairement dans chacune des trois études de cas où des OAR ont également été réalisées²⁴. L'analyse des études de cas montre que la complémentarité était intentionnelle dans la plupart des cas, mais elle révèle aussi certaines des difficultés rencontrées pour parvenir à cette complémentarité (cf. tableau A3.1 dans l'annexe 3). L'une des plus grandes difficultés pour obtenir la complémentarité recherchée

a été d'échelonner l'aide, compte tenu des retards dont les projets d'appui institutionnel font souvent l'objet, notamment par opposition aux OAR (cf. chapitre 3).

La Banque est parvenue à se concentrer sur les principaux sous-secteurs, mais la fragmentation des projets représente un risque

Conformément au PAG 2008/12, la Banque a davantage consacré son appui aux institutions en matière de gouvernance à des domaines spécifiques, dont la gestion des finances publiques. Presque tous les projets étudiés comprenaient un volet consacré aux aspects clés de la gestion des finances publiques, la budgétisation, la comptabilité, l'audit interne et la gestion macroéconomique en particulier. Au fil du temps, il y a eu d'autres changements, dont une diminution du nombre de PAI comportant des volets anticorruption, mais aussi à une hausse de ceux comprenant des volets consacrés à la gestion des recettes et l'instauration d'un climat favorable aux affaires (le dernier concerne notamment les PRI). La partie contrôle externe du cycle de la GFP, audit externe, parlement et société civile, a reçu moins de soutien de la part de la Banque, tout comme le gouvernement local.

En dépit de l'importance qui leur est généralement accordée dans le portefeuille, les projets de plus grande envergure, généralement financés au moyen des instruments conventionnels de la Banque, visent souvent à appuyer plusieurs institutions à la fois, ce qui a pour effet de les fragmenter et de mettre les ressources limitées sous tension. Les fonds versés aux institutions peuvent par conséquent être plus faibles même si l'enveloppe totale du projet se chiffre en millions d'UC. Ces projets s'apparentent davantage à des paniers de petits dons, plutôt qu'à un programme global visant à renforcer une institution ou un système.

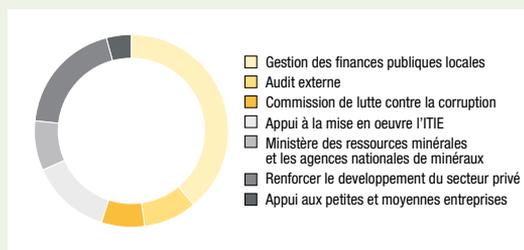
Encadré 6 : Un PAI comme panier en Sierra Leone : fragmenté ou réactif ?

Le Programme d'appui à la mise en place d'un climat favorable aux affaires et la gestion des finances publiques (PFMBESP) a été conçu en 2011 et est actuellement en cours. Il fait suite à un précédent PAI axé sur la GFP et le secteur de l'énergie. Il fonctionne parallèlement au Programme intégré de réforme de la gestion des finances publiques, qui appuie une stratégie de GFP mise en œuvre à l'initiative du gouvernement et qui reçoit l'aide de plusieurs bailleurs.

Le PFM-BESP vise à soutenir six institutions de l'État, deux organisations non gouvernementales ainsi que 19 conseils de quartier. Sur un budget total de 4 millions d'UC, 1,5 million a été destiné au volet GFP des conseils locaux. Les 2,5 millions restants sont partagés entre les autres bénéficiaires.

Même si les négociations pour le projet ont commencé par une liste des besoins dressée par le ministère des Finances, le projet n'a pas seulement été une réponse à une « liste de courses », il a également été conçu pour combler un besoin non satisfait par le programme IPFMR, qui n'appuyait pas la GFP au niveau local (considérée comme un appui nécessaire dans le PEFA 2010) et le service d'audit de la Sierra Leone. L'ajout de composantes visant à appuyer le climat des affaires et la gestion des ressources naturelles a été motivé par la volonté du siège de faire davantage dans ces domaines, mais aussi par l'intérêt manifesté par le gouvernement de la Sierra Leone.

La mise en œuvre du projet est en cours, mais l'Unité de gestion de projet intégrée du gouvernement a fait remarquer que les petites composantes annexes, qui tendaient à impliquer de nouveaux acteurs qui n'étaient pas au fait des méthodes de la Banque, accusaient un certain retard.



Source : Étude de cas de la Sierra Leone, entretiens réalisés lors des visites de terrain et revue documentaire

C'est ce qui se dégage non seulement de la revue du portefeuille, mais aussi des études de cas réalisées au Bénin et en Sierra Leone, dont les deux comprenaient des projets qui visaient à appuyer simultanément un grand nombre d'institutions, les institutions recevant chacune entre 200 000 et 1 million d'UC. Les organisations régionales (CEEAC et COMESA) ont reçu des aides plus importantes et ont pu mettre en place une approche plus complète, qui ne se limite pas à combler temporairement des besoins.

Certains facteurs expliquent la fragmentation interne des projets d'appui institutionnel les plus ambitieux. La revue du portefeuille tout comme les études de cas ont confirmé que la grande majorité des projets sont liées aux demandes des

partenaires. Cette réactivité est appréciée et permet à la Banque de combler les lacunes des autres programmes ou de répondre à des demandes de type « liste de courses » émanant des partenaires. Pour tirer le meilleur parti de cette approche, les partenaires doivent avoir une vision stratégique appropriée de leurs besoins en matière d'appui institutionnel dans le domaine de la gouvernance, ce qui n'est pas toujours le cas. Pour accéder aux principaux circuits de financement, le personnel de la Banque regroupe ces petits projets en un seul. Le personnel est également encouragé par le siège à inclure des composantes qui appuient les nouveaux sous-secteurs prioritaires au sein de projets plus vastes, comme l'environnement des affaires. Pour les projets conçus depuis 2008, les indicateurs du PAG ont joué un rôle, car

ils mesurent l'engagement de la Banque dans certains sous-secteurs par le nombre de PAI comprenant un volet consacré à ce sous-secteur. En revanche, les aspects de la gouvernance tels que la GFP impliquent un certain nombre d'institutions pour faire fonctionner le cycle, les projets complexes ont donc tendance à répondre à une réalité tout aussi complexe. L'encadré 6 fournit un exemple qui illustre le défi auquel le personnel

est confronté pour trouver le bon équilibre afin de répondre aux demandes des partenaires, qui peuvent être dispersées, et de concevoir des projets complets et cohérents. Les projets réalisés ailleurs, au Bénin, au Togo, à Madagascar et aux Comores, sont des exemples tout aussi pertinents de la mauvaise répartition de l'aide. L'impact de la dispersion des projets sur les résultats est traité dans le chapitre 3.

Un travail pertinent au plan stratégique, qui justifie la mise en place d'un cadre plus robuste

Globalement, l'engagement de la Banque à soutenir le renforcement des institutions dans le domaine de la gouvernance répond à ses propres priorités stratégiques et à celles des PMR. Toutes les parties confirment qu'il importe de relever le défi des capacités en général et plus particulièrement dans le domaine de la gouvernance (cf. tableau A3.2 dans l'annexe 3). La priorité accordée aux capacités n'est pas seulement le fait de la Banque, mais aussi des PMR et des autres parties prenantes.

La question a été érigée au rang de priorité au niveau mondial, notamment lors des « Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide » organisés à Paris, Accra et Busan²⁵. Les parties prenantes ont également mis en avant le rôle potentiel de la Banque dans la dernière évaluation client²⁶. Le recours à des aides se limitant à combler des lacunes est reconnu comme utile dans des cas d'urgence, comme dans les situations de fragilité, mais dans l'optique d'opérer une transition du remplacement des capacités de manière temporaire et sur une courte durée vers le renforcement des capacités à plus long terme.

Pour la Banque, l'importance des capacités institutionnelles pour une bonne gouvernance a été soulignée depuis 2008 dans le Plan d'action pour la gouvernance (PAG, qui a défini un cadre plus ciblé pour

les activités de la Banque que la Politique de 1999), ainsi que dans la Stratégie pour un engagement accru en faveur des États fragiles. A titre d'exemple, le premier PAG place les capacités au cœur de son principal objectif : « aider les pays africains à bâtir des États capables et proactifs par le renforcement de la transparence et la responsabilisation dans la gestion des deniers publics. »

La Banque a adopté une Stratégie de renforcement des capacités en 2010.

La Stratégie a confié à EADI le rôle de point focal pour la Banque tout entière pour toutes les questions ayant trait au renforcement des capacités, indépendamment des secteurs concernés. Cette stratégie établit surtout la distinction entre le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles et s'efforce de traiter le sujet au niveau institutionnel. Elle a également permis à EADI d'augmenter son personnel complémentaire, notamment celui qui se consacre aux formations, et par conséquent d'étendre son programme de formation.

Tout en se félicitant de cette avancée, il convient de relever que le cadre stratégique actuel n'est pas suffisant pour une Banque qui entend appuyer sérieusement le renforcement des capacités institutionnelles de ses membres. Les raisons sont liées les unes aux autres :

- Fondamentalement, la Stratégie de renforcement des capacités consiste à rationaliser les formations dispensées par EADI, avec quelques propositions complémentaires en sus.²⁷ Elle confond le renforcement des capacités du personnel et des responsables des PMR qui ne reflètent pas, bien que justifiant l'existence de cours de formation d'EADI, la complexité des défis en matière de renforcement des capacités dans les PMR ou les CER. Même si la Stratégie comprend un pilier qui vise à aider le personnel de la Banque à exécuter des projets de renforcement des capacités, les actions restent à mettre en œuvre. La Stratégie ne fournit aucune directive au personnel sur le sens à donner au renforcement des capacités dans le cadre des opérations de la Banque.
 - La théorie et les bonnes pratiques concernant le renforcement des institutions et le développement des capacités et la façon dont des acteurs extérieurs peuvent y contribuer, ont évolué au cours de la période d'évaluation (Encadré 7). Les bonnes pratiques internationales montrent que le développement des capacités est un processus très complexe qui ne se limite pas uniquement à la formation. Cependant, la Stratégie de la Banque se concentre sur les formations, assimilant le développement des capacités à l'acquisition de connaissances. Même si elle ne fait aucune distinction entre les capacités des individus et celles des organisations, elle ne comporte aucun volet sur le caractère propice du climat des affaires, qui est essentiel notamment dans des domaines politisés tels que la gouvernance.
 - Le degré de sensibilisation et l'utilisation de la Stratégie de renforcement des capacités
- au niveau du personnel opérationnel sont limités. Parmi le personnel interrogé dans le cadre de l'étude institutionnelle ou les études de cas, ceux extérieurs à EADI ignoraient l'existence même de la Stratégie ou ne voyaient pas sa pertinence pour leur travail. Après un examen à mi-parcours de la Stratégie, EADI intensifie cependant les efforts pour accroître la sensibilisation au sein de la Banque.
- Des signes de changement positifs ont été toutefois observés depuis 2012 à la suite de l'examen à mi-parcours de la Stratégie de développement des capacités²⁸.** Par exemple :
- En novembre 2012, EADI a organisé la première « Semaine du développement des capacités ». Elle avait pour but de sensibiliser à l'importance du rôle du département. La Semaine se concentrait sur la formation, mais elle a également vu le lancement du Réseau de gestion des connaissances sur le développement des capacités.
 - EADI a aligné une partie de son programme de formation sur le programme de la « gouvernance économique et financière ». Des efforts sont en cours pour améliorer la coordination entre les programmes de formation organisés par EADI et ciblant les responsables des PMR et les opérations de la Banque qui visent à renforcer les capacités dans les PMR. EADI et OSGE ont par exemple travaillé en étroite collaboration sur un événement de formation GFP en 2012. EADI a également lancé un programme de formation destiné aux parlementaires sur les stratégies en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité et de lutte contre la corruption.

Conclusions:

Pour la Banque et ses parties prenantes, rechercher des solutions aux contraintes qui se présentent dans le domaine de la

gouvernance est considéré comme une activité pertinente et importante. La capacité de la Banque à combiner différents intrants

dans ce processus est également appréciée par les parties prenantes et les efforts visant à rendre les PAI complémentaires des autres opérations sont évidents depuis plusieurs années. Cependant, cet engagement n'a pas été mis en pratique de façon systématique. Premièrement, l'engagement financier de la Banque envers le renforcement des institutions

essentielle à la gouvernance n'a pas beaucoup augmenté. Le personnel n'a pas pu tirer profit des informations sur les coûts afin de s'assurer de la rentabilité de l'assistance technique, de la formation et des équipements. Deuxièmement, le cadre stratégique pour orienter les efforts de développement des capacités dans les projets de la Banque reste à parfaire.

Encadré 7 : La complexité du renforcement des capacités

Le développement et le renforcement des capacités sont des termes qui sont largement utilisés par des personnes qui en ignorent la plupart du temps le sens exact. Il est important de rappeler certaines définitions de base.

- Pour l'OCDE : les capacités désignent la capacité des individus, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès. Le développement des capacités est le processus par lequel les individus, les organisations et la société dans son ensemble créent, renforcent et conservent leurs capacités sur la durée.
- Pour l'Institut de la Banque mondiale : le développement des capacités est un processus d'apprentissage appliqué au niveau local par des leaders, des coalitions et d'autres agents du changement qui s'accompagne de changements concernant les facteurs socio-politiques, politiques et organisationnels afin d'améliorer la prise en main et l'efficacité et l'efficience des efforts afin d'atteindre un objectif de développement.
- Pour la Stratégie de développement des capacités de la Banque africaine de développement : le développement des capacités désigne la capacité à acquérir et appliquer des connaissances par les individus, les institutions et les organisations.

Dans les trois définitions, le développement des capacités est un processus endogène, qui ne peut être enclenché de l'extérieur. Une aide extérieure peut toutefois être utilisée pour permettre aux partenaires de développer leurs propres capacités.

Dans la majeure partie de la littérature, un consensus se dégage pour affirmer que les objectifs de développement de capacités doivent être atteints à trois niveaux imbriqués : 1) individuel, 2) organisationnel 3) l'environnement favorable.

L'examen de la littérature fait apparaître un changement de paradigme dans la compréhension du concept de développement des capacités. Le langage a également changé pour refléter que le véritable développement des capacités qui permet aux organisations de se transformer ne doit pas se limiter à la dispense de formations. Il s'agit au contraire d'un processus complexe qui implique une série de variables. La figure présente certains des changements clés de la terminologie observés au cours de la période d'évaluation.

Sources : OCDE, 2006, IBM 2009, PNUD 2009, BAD 2010, étude comparative des institutions

Ressource humaine et renforcement institutionnel
Solutions techniques et meilleure pratique internationale
Formation détaillée
Conception détaillée

Changements des systèmes complexes
Contexte, évolution et économie politique,
bonnes approches d'adaptation
Apprentissage et prestataires locaux
Conception incrémentale, itérative et engagement



Chapitre 2 : Comment la Banque conçoit et suit ses projets pour appuyer les institutions de gouvernance

Ce chapitre analyse la façon dont la Banque travaille afin d'appuyer le renforcement des institutions au sein des PMR et des CER en s'intéressant à i) la conception des projets, ii) au suivi et iii) aux directives, compétences et motivations du personnel. Il établit une comparaison de l'approche adoptée par la Banque par rapport aux autres organismes et aux bonnes pratiques. L'évaluation montre qu'en général, la Banque est compétente pour les grands projets d'infrastructure et qu'elle peut se démarquer dans la manière dont les interventions plus petites et plus « immatérielles », comme les projets d'appui institutionnel, sont conçues et mises en œuvre, et les compétences et directives nécessaires pour en garantir le succès.

Conception améliorée, mais des lacunes dans l'analyse

Suivant les évolutions enregistrées au sein de la Banque, la conception des projets d'appui institutionnel s'est globalement améliorée au cours de la période, même si certaines lacunes dans les fondements analytiques demeurent. L'application des normes de qualité à l'entrée et l'obligation d'intégrer des composantes telles que les cadres logiques et les enseignements tirés ont contribué aux améliorations globales. Même si dans le cas des appuis institutionnels 40 % d'un échantillon de projets conçus en 2008 ou après ne comprenaient pas de cadre logique. Une analyse plus poussée révèle qu'il s'agit essentiellement de petits projets financés par des instruments spéciaux tels que le FAT PRI et le pilier 3 de la FEF, pour lesquels

des cadres logiques n'ont pas toujours été exigés. L'absence d'un cadre logique simple ne permet pas de s'assurer que le projet est solide au plan conceptuel, qu'il existe des liens entre les contributions, les produits et les résultats et que les progrès vers ces derniers peuvent être mesurés. L'un des projets inclus dans les études de cas, un petit projet du FAT PRI, a illustré ce problème. Il considérait les réalisations comme des objectifs et ne présentait aucun cadre logique ni aucune autre méthode permettant de comprendre comment les résultats pouvaient être obtenus. Prenant acte de ce type de problème, les directives modifiées de décembre 2011 pour le FAT PRI imposent de doter tous les projets d'un cadre logique, quelle que soit leur taille.

Figure 6 : Exemples d'outils destinés à aider le personnel à évaluer les besoins en capacités et le contexte.

PNUD	La Banque mondiale	L'UE	GIZ
<p>Le PNUD possède un ensemble d'outils pour évaluer les capacités et le contexte, il a notamment mis au point un «cadre d'évaluation des capacités» qui comprend une méthodologie complète et des outils d'appui pour aider le personnel à l'appliquer dans la pratique. L'évaluation des capacités doit être fournie dans une annexe au document d'évaluation du projet. Tous les projets sont analysés par les spécialistes CD dans le cadre du processus d'approbation</p>	<p>Le cadre de résultats en matière de renforcement des capacités de l'Institut de la Banque mondiale a été conçu pour évaluer les résultats obtenus, mais aussi pour identifier les contraintes initiales en termes de capacités. Son utilisation n'est pas obligatoire. Les chefs de projet reçoivent également le soutien de réseaux de spécialistes. La nouvelle politique pour la gestion du secteur public souligne la nécessité de suspendre les réformes et les projets de changement des institutions sans comprendre le contexte</p>	<p>La commission européenne mise en place une «stratégie centrale» pour améliorer sa coopération technique, qui vise à limiter les dépenses très importantes consacrées à la coopération technique pour les consacrer au renforcement pérenne des capacités. Elle a été suivie par un ensemble des critères de qualité pour toutes les interventions liées aux capacités et une boîte à outils pour le personnel destinée au renforcement des capacités</p>	<p>L'agence allemande GIZ est spécialisée dans l'assistance technique. Elle a développé «Capacity Works» - une boîte à outils conçue pour permettre à son AT de contribuer au renforcement durable des capacités. Les outils englobent des conseils sur l'analyse de l'environnement du projet, le profilage des acteurs, l'analyse des besoins des parties prenantes internes et externes et l'analyse du champ politique à utiliser au stade de conception</p>

Sur la base de l'analyse d'un échantillon des projets les plus récents, les 8 projets couverts dans les études de cas et la comparaison avec les approches adoptées par d'autres organismes, certains problèmes de conception méritent d'être soulignés, car ils doivent faire l'objet d'une attention particulière pour i) comprendre le contexte et ii) fixer les objectifs

L'approche de la Banque en matière de conception des projets ne met pas suffisamment l'accent sur le travail d'analyse pour faciliter la compréhension i) des niveaux, des manques et des besoins en capacités et ii) le contexte pour les projets qui visent à renforcer les institutions. On ne peut en déduire que tous les projets de la Banque doivent être fondés sur une nouvelle analyse approfondie. Des sources secondaires et une analyse conjointe peuvent être utilisées dans certains cas. Pour les tout petits projets, le personnel a raison d'éviter les études denses et de passer outre l'évaluation pour les institutions partenaires. Fonder les projets sur la compréhension du

contexte est toutefois un facteur essentiel dans le succès des projets visant à renforcer les capacités institutionnelles en général et la gouvernance en particulier. Dans les autres organisations étudiées, l'accent a été mis sur le fait de fonder ces types de projets sur un travail d'analyse solide, notamment les évaluations des besoins et la compréhension de l'économie politique dans laquelle les institutions et les processus de réforme ont lieu, et fournir les outils permettant d'aider le personnel à le faire relativement vite (figure 6). À l'inverse, la Banque ne dispose d'aucun outil standard pour évaluer les capacités existantes ou le contexte pour les projets de renforcement des institutions. Ces évaluations ne sont pas une condition sine qua non pour l'approbation; et les projets reposant sur une évaluation complète des besoins en capacités sont limités. L'analyse des besoins en capacités dans les «profils de gouvernance» et les DSP n'est pas approfondie. Les études de cas illustrent le faible niveau d'utilisation de l'analyse en amont pour faciliter la conception des projets :

- Sur les huit projets traités dans les études de cas, un comprenait une évaluation organisationnelle dans le cadre du projet (CEEAC), un autre reposait sur une évaluation analytique existante (NBFIRA). Dans deux autres cas, des évaluations PEFA ont été élaborées pour identifier les domaines les moins performants et les priorités pour l'appui au renforcement des capacités (en Sierra Leone, Bénin).
- Même si aucun des projets n'a été conçu à partir d'une évaluation approfondie du contexte général d'économie politique dans lequel l'organisation doit fonctionner, les rapports d'évaluation ont fait état de quelques problèmes liés au contexte, notamment i) l'engagement de l'État et ii) les réformes de la fonction publique. La nécessité de mettre en œuvre les projets a été parfois soulignée. Le rôle des institutions non bénéficiaires liées et la nécessité de disposer de mécanismes de suivi ont été en général négligés.

Dans les situations de fragilité, la compréhension du contexte revêt une importance encore plus grande, mais la pression du résultat justifie l'utilisation d'outils pour effectuer des évaluations rapides et le travail en partenariat. C'est ce que préconisent les Principes pour un engagement international dans les États fragiles, auxquels la Banque a adhéré en 2007, ainsi que le « New Deal » (2011). Les tentatives visant à assurer rapidement la livraison des produits sans prendre pleinement en compte l'économie politique et l'effet à long terme d'intervention consistant à combler continuellement les besoins en lieu et place du renforcement des capacités, risquent non seulement de se solder par un échec, mais aussi d'être préjudiciables lorsqu'on intervient dans une dynamique de conflit²⁹. Malgré l'absence de preuves démontrant que la Banque a adopté une approche rigoureuse pour son appui institutionnel dans les États fragiles, l'institution développe actuellement un « prisme de fragilité » pour réduire les risques à l'avenir et se conformer aux

accords internationaux qui font la part belle à une évaluation conjointe devant contribuer à l'édification des États.

Les différences de niveau concernant les objectifs des PAI font qu'il est difficile de suivre et d'agrèger les résultats en matière d'appui institutionnel. L'étude comparative des objectifs et des projets au stade de la conception révèle des différences dans les ambitions et la prise en compte des performances et des capacités des institutions (tableau 1). Il n'existe pas d'approche homogène qui érige par exemple la gouvernance au rang de priorité globale et les performances ou les capacités institutionnelles au rang d'objectifs spécifiques. Les objectifs affichés allaient de l'impact sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté à la simple énumération des réalisations. L'incohérence ne signifie pas seulement que certains projets fixent des ambitions supérieures aux autres, mais aussi qu'il est difficile d'analyser et de consolider les informations sur les résultats. On trouve des exemples dans d'autres organisations sur la mise en place d'indicateurs standard dans ce domaine pour aider le personnel à identifier un niveau d'ambition adéquat et pour recueillir et regrouper les informations sur les résultats (encadré 8).

Les processus de conception, d'évaluation et de contrôle qualité de la Banque ne sont pas conçus pour les projets d'appui institutionnel, qui sont plus petits et qui doivent être plus flexibles que les projets d'infrastructure traditionnels. Les critères de la Banque concernant la qualité à l'entrée ne sont par exemple pas sensibles aux questions telles que le renforcement des capacités, il n'existe aucune norme en termes d'objectifs et d'indicateurs et les processus d'approbation et de passation de marchés ont été également conçus pour les grands projets d'investissement. Aucune directive sur les coûts unitaires n'a été élaborée pour aider le personnel à intégrer la notion de rentabilité dans la conception de ce

type d'intervention. Historiquement, cette situation est également observée dans d'autres BDM, mais une étude comparative met en évidence diverses façons dont les autres ont tenté de s'assurer que

les questions plus souples de renforcement des institutions et des capacités sont prises en compte au stade de l'évaluation et de l'approbation (l'encadré 8 en fournit des exemples).

Tableau 1 : Hétérogénéité des niveaux des objectifs des projets

Projet	Niveau	Impact en matière de développement	Résultat en matière de gouvernance	Performances institutionnelles	Capacité institutionnelle	Réalisations
CEEAC	Finalité	●				
	Objectifs				●	●
	Composants					●
COMESA	Finalité	●				●
	Objectifs		●		●	
	Composantes				●	●
PAIC du Bénin	Goal	●		●		
	Objectives			●		
	Composants					
PAGFPACAF Bénin	Goal					
	Objectives		●			
	Composants					
Botswana AIAL	Goal					
	Objectives					●
	Composants					●
Botswana NBFIRA	Goal		●			
	Objectives			●		
	Composants					
Sierra Leone GFP et Energie	Goal		●			
	Objectives					
	Composants				●	
Sierra Leone PFM BSP	Goal	●				
	Objectives		●			
	Composants		●	●	●	
Sierra Leone Appui GFPACA	Finalité					
	Objectifs					
	Composantes					

Encadré 8 : Exemples d'initiatives d'autres organisations pour améliorer la conception des projets de renforcement des capacités

- **L'utilisation des «marqueurs» de renforcement des capacités** dans les projets, ce qui permet un meilleur suivi et les rapports sur les dépenses des capacités et des résultats à la fois pour les projets axés sur le renforcement et ceux qui comprennent une composante de capacité (par exemple, tel qu'il est utilisé par la Banque Asiatique de Développement).
- **La vérification de la conception du projet par des spécialistes** de renforcement des capacités dans le cadre du processus d'assurance qualité (par exemple au PNUD, qui a fait du renforcement des capacités la pièce centrale de son travail et a mis en place une équipe de spécialistes en développement des capacités.)
- **Utilisation des indicateurs standards** pour orienter la conception et faciliter la mesure des résultats (par exemple, la Banque Mondiale a piloté l'utilisation des domaines spécifiques de résultats pour mesurer l'efficacité de ses assistances techniques et ses études économiques et sectorielles. Ils mettent notamment l'accent sur la capacité du client (en termes de la capacité à concevoir, mettre en œuvre et suivre leurs propres activités ainsi que le partage des connaissances).
- **Utilisation des critères de qualité adaptés** en fonction du type de projet. Par exemple, à la Commission Européenne où l'assistance technique est une partie importante du portefeuille et un examen a révélé que cette AT ne parvenait pas à réaliser des gains de développement des capacités promises, des critères de qualité distincts ont été élaborés.

Source : Étude institutionnelle comparative

Difficultés rencontrées pour mesurer et agréger les résultats

L'évaluation a examiné le suivi et l'évaluation des projets d'appui institutionnel de la Banque dans le domaine de la gouvernance au niveau du projet et au niveau global. Les deux sont de plus en plus imbriqués et montrent une tendance positive en matière de suivi au sein de la Banque en général. La Banque se heurte toutefois à certaines difficultés, comme celle de capturer les résultats pour mesurer les progrès accomplis dans des domaines tels que les capacités institutionnelles et s'assurer que le suivi est exploité pour gérer et adapter les projets en vue d'obtenir les meilleurs résultats possibles.

Le suivi au niveau institutionnel ne facilite pas la compréhension

des résultats en termes de capacités

L'introduction du cadre de mesure des résultats au niveau institutionnel (CMR) a constitué une avancée importante pour la Banque, mais il ne lui a pas permis de comprendre sa contribution aux résultats en matière de gouvernance, ou dans d'autres secteurs. Deux problèmes apparaissent :

- Le CMR ne comprend aucun volet consacré aux capacités, dans les critères de gouvernance ou ailleurs. Il n'y a aucun indicateur standard dans ce domaine auquel les projets pourraient contribuer. Dans l'analyse sur l'efficacité du développement du portefeuille de gouvernance, les capacités ou les

performances des institutions ne sont pas utilisées comme un indicateur pour combler le fossé entre les niveaux trois (produits) et deux (gestion du portefeuille) du cadre de résultats.

- Même si le cadre des résultats des entreprises précise clairement que la Banque s'intéresse non seulement aux indicateurs clés de performance sur la mise en œuvre des processus et des projets, mais aussi aux résultats, l'application dans la pratique continue de se concentrer sur les premiers. Les rapports internes sur la mise en œuvre et les taux de décaissement sont largement utilisés pour responsabiliser les départements. Cela a pour effet d'inciter le personnel des opérations à se concentrer sur les performances en matière de mise en œuvre, plutôt que sur des résultats tels que le renforcement des capacités et des performances institutionnelles.

L'encadré 9 fournit des exemples d'autres agences qui illustrent la façon dont le renforcement des capacités a été inscrit dans les cadres des résultats des institutions.

Suivi des projets – difficultés pour comprendre les progrès réalisés en matière de résultats en termes de capacités results

La fréquence de la supervision a augmenté au cours de la première moitié de la période d'évaluation, mais l'utilisation de nouveaux instruments s'est soldée par la baisse récente des taux de supervision.

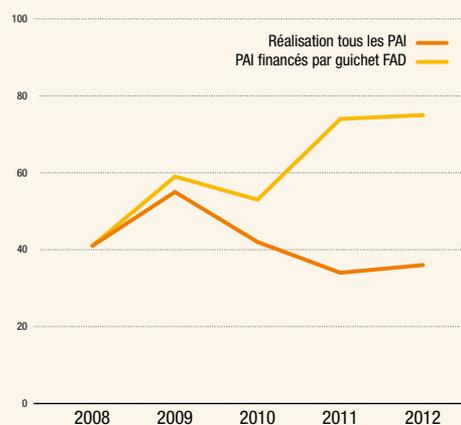
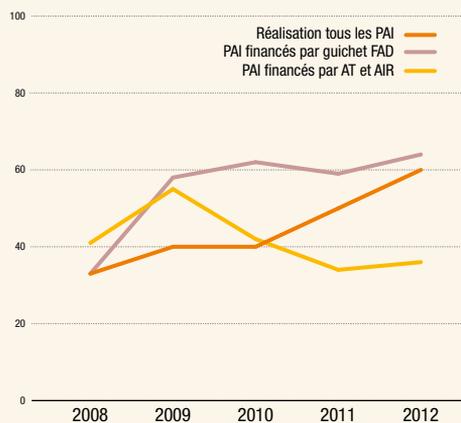
Comme l'illustre la figure 7, les taux de supervision ont rapidement augmenté pour les PAI entre 2002 et 2006, dont au moins 80 % ont été supervisés au moins une fois depuis 2006, à l'exception de ces deux dernières années³⁰. La différence entre les taux de supervision est toutefois considérable si on les analyse par source de financement. Les taux pour les projets financés par le guichet FAD se sont considérablement améliorés depuis 2010. La baisse des taux

de supervision est due aux petits projets financés par des instruments spéciaux. Les instruments spéciaux tels que le pilier 3 de la FEF et le FAT PRI ne sont pas assortis des mêmes exigences de supervision, mais ils sont toutefois comptabilisés dans les statistiques des taux de supervision³¹. Il s'agit d'une anomalie et les données ont une incidence sur les indicateurs clés de performance des départements. Elles sont utilisées pour élaborer des rapports sur les performances du portefeuille de la Banque au niveau global.

Encadré 9 : Exemples illustrant la façon dont les autres agences ont intégré les questions relatives aux capacités dans leurs cadres de résultats

- La Banque mondiale possède un cadre à quatre niveaux, qui comprend non seulement un financement, mais aussi un dialogue politique et un travail d'analyse. Il comprend également les capacités au niveau des résultats intermédiaires et au niveau des résultats du pays. Dans la pratique, les indicateurs qui sous-tendent le cadre n'accordent toutefois pas assez d'importance au volet capacité.
- Pour le PNUD, le renforcement des capacités est une priorité institutionnelle. Le PNUD a donc mis en place un système de marqueurs de renforcement des capacités, qui permet d'agrèger les données sur les progrès réalisés en matière de mise en œuvre et les résultats au niveau institutionnel.
- La Banque asiatique de développement impose à ses antennes locales d'élaborer régulièrement des rapports sur le développement des capacités depuis 2005. Les rapports au niveau du pays ainsi que les données agrégées à l'aide d'un marqueur des capacités de développement, sont utilisés pour produire un « Rapport thématique sur le développement des capacités » interne tous les trois ans.

Figure 7 : Part des projets éligibles supervisés deux fois par an : les chiffres totaux masquent une forte variation



Pour ce type de projet, la substance du suivi et l'usage qui est fait des informations importent davantage que le nombre de fois que les projets sont supervisés au cours d'une année. L'examen de la littérature de l'évaluation a mis en évidence l'importance de la flexibilité et du suivi qui permettent de procéder à des ajustements en tant que facteur clé de succès (chapitre 4). L'étude institutionnelle comparative a montré comment les autres organisations ont réorienté leur suivi des programmes de réforme et de développement des capacités pour permettre la mise en place d'une approche itérative de la mise en œuvre, soulignant l'importance de la flexibilité et l'adaptation au contexte, plutôt que la mise en œuvre selon un plan

directeur en matière de conception. Ceci est parfaitement illustré dans la nouvelle Stratégie pour la gestion du secteur public de la Banque mondiale. Dans un tel contexte, l'examen de l'approche de la Banque pour le suivi des projets traités dans les études de cas soulève deux problèmes spécifiques :

- La supervision s'est concentrée sur la mise en œuvre au détriment des progrès accomplis en matière de résultats. La supervision de sept des huit projets comprenait des missions de terrain, mais l'accent était surtout mis sur les processus et les décaissements, plutôt que sur les résultats. La supervision a consisté en un engagement périodique et non permanent et les passations de pouvoir entre les chefs de projet n'ont pas toujours été sans difficultés.
- Les opportunités d'utiliser les données sur le suivi pour procéder à des ajustements et améliorer la mise en œuvre et les résultats finaux n'ont pas été exploitées. Même si dans la conception de la plupart des projets, il était prévu un examen à mi-parcours, seul un des projets a été soumis à ce processus.

La nouvelle directive sur les rapports concernant les progrès et la mise en œuvre (IPR) actuellement mise en place vise à recentrer le suivi sur les progrès réalisés vers l'obtention de résultats et vers un engagement plus constant. Tant que l'objectif du personnel et les performances des départements portent sur le décaissement au détriment des résultats, les incitations à améliorer la flexibilité des projets et à s'accorder sur les changements à apporter à la conception initiale, seront neutralisées par l'obligation de décaisser. Deuxièmement, il n'y a aucune valorisation pour les membres du personnel mettant en œuvre des projets relativement petits au lieu de se consacrer à la conception et à l'obtention d'approbation pour des projets plus ambitieux en termes de dépenses. Dans ces types de projet, la phase de mise en œuvre est complexe et difficile, en raison de l'évolution rapide et de la politisation

des contextes et exige de la part des chefs de projet de solides capacités en matière de dialogue.

Une raison importante pour justifier le suivi et l'évaluation est la transmission des enseignements tirés, on constate des signes d'amélioration dans ce domaine, même si ce n'est pas systématique.

Les chefs de projet et les départements concernés cherchent de plus en plus à intégrer les enseignements tirés des projets précédents dans la conception des nouveaux. Ceci a été renforcé par l'obligation d'inclure un commentaire sur les enseignements tirés dans les documents d'évaluation du projet. Les enseignements

tirés des projets précédents du même type dans le même pays sont de plus en plus intégrés dans la conception des nouveaux projets. OSGE a également mis en place un panel interne de revue par les pairs qui vise à mettre l'accent sur la qualité de la conception et à créer un lieu de débat destiné à permettre aux chefs de projet de partager leur expérience et leurs enseignements dans le domaine de la gouvernance. Au niveau institutionnel, il n'existe toutefois aucun mécanisme ou guichet unique pour partager les enseignements sur ce qui a fonctionné et sur ce qui n'a pas fonctionné dans les initiatives de la Banque destinées à appuyer les institutions en matière de gouvernance ou dans d'autres secteurs et départements.

Lacunes dans la directive, l'expertise et les incitations

Comme l'essentiel des travaux et des expériences de la Banque concerne des secteurs tels que les infrastructures, les compétences et les expériences du personnel ainsi que dans les carrières proposées illustrent ce fait. L'expertise technique dans les sous-secteurs clés de la gouvernance (notamment la GFP) s'est améliorée au cours de la période d'évaluation, concentrée dans OSGE, qui a été créée en 2007 et qui a développé des domaines de concentration en s'appuyant sur le PAG de 2008. Cette expertise technique est cruciale, en ce qu'elle permet à la Banque d'accéder au statut de partenaire reconnu dans la GFP. Cette expertise n'est pas encore en place dans les domaines d'intervention les plus récents, tels que la gestion des recettes, la société civile et l'amélioration du climat des affaires.

En outre la compréhension du renforcement des capacités comme un processus de transformation complexe empreint d'économie

politique, n'est pas très répandue, à quelques exceptions près. La Banque ne possède aucune filière professionnelle ou vivier de spécialistes, ou programme de formation destiné au personnel souhaitant acquérir une spécialisation dans le renforcement des capacités, en matière de gouvernance (comme c'est le cas à la Banque mondiale) ou plus généralement (comme au PNUD)³². Sans perspective professionnelle reconnue et sans la reconnaissance et les récompenses associées à la conception de projets ambitieux, les mécanismes destinés à inciter le personnel à acquérir une expertise dans le renforcement des capacités sont relativement limités³³. À contre-courant de cette tendance et prenant acte de la nécessité d'acquérir une expertise particulière, l'Unité pour les États fragiles est en train de recruter du personnel afin de se spécialiser dans les questions relatives au renforcement institutionnel³⁴. L'expérience acquise ailleurs montre qu'un vivier de spécialistes et des réseaux professionnels peuvent constituer de véritables atouts (encadré 10).

Encadré 10 : Cadres et réseaux, exemples tirés d'autres institutions

A la Banque mondiale, la majeure partie de l'expertise en matière d'appui aux institutions étatiques est concentrée dans le département en charge de la réforme du secteur public et de la gouvernance. Des profils de compétence particuliers pour les projets portant sur la gouvernance ont également été développés. Pour la conception et le suivi, le personnel peut également compter sur le soutien de l'Institut de la Banque mondiale, sur son cadre de résultats en matière de renforcement des capacités et les directives y afférentes. L'IBM coordonne également une communauté de pratiques en matière de renforcement des capacités (avec des groupes dont l'action porte sur l'évaluation des besoins en capacité, la conception, le S&E et d'autres défis).

Le PNUD a placé le renforcement des capacités au centre de son mandat. Outre le fait que le personnel ait généralement le profil requis pour comprendre la complexité du processus de renforcement des capacités et l'organisation des cours de formation en ligne sur les principaux thèmes du renforcement des capacités, il existe également un vivier d'experts dédiés qui sont des conseillers en matière de renforcement des capacités. Ces conseillers sont basés dans les centres régionaux et les départements opérationnels. Le PNUD compte également en son sein des spécialistes en renforcement des capacités.

Source : Etude institutionnelle comparative

Une initiative récente visant à constituer un réseau de collaborateurs de la Banque afin de partager les connaissances sur le renforcement des capacités à travers les secteurs s'annonce prometteuse ; même s'il est encore trop tôt pour en dresser le bilan. EADI a lancé un réseau de gestion des connaissances dans le renforcement des capacités dans le cadre de la « Semaine du renforcement des capacités » en novembre 2012. Même si la semaine avait pour but de présenter les cours de formation proposés par EADI aux PMR et au personnel, le réseau vise à partager et générer des connaissances sur le renforcement des capacités. Le défi sera de rendre le réseau actif et de faire participer les chargés de projet qui gèrent des projets pertinents dans plusieurs secteurs et régions³⁵. Le succès dépendra de la capacité à maintenir l'adhésion de la Banque, en particulier dans le domaine de la gouvernance, dans la mesure où la Banque a acquis l'essentiel de son expérience dans le renforcement des capacités dans ce secteur.

Les conseils pratiques prodigués au personnel pour l'aider à concevoir,

suivre et mettre en œuvre les meilleurs projets d'appui institutionnel possibles sont limités. La Banque dispense moins de conseils et de soutien au personnel chargé du développement des capacités et du renforcement institutionnel, que la plupart de ses pairs³⁶; et le niveau auquel les chargés de projet font usage des conseils auprès de différentes sources est variable. Parmi les exceptions, figurent les notes directives pour les trois sous-secteurs de la gouvernance : l'audit, la gestion des finances publiques et la passation de marchés qui ont été élaborées avec l'aide d'un fonds fiduciaire bilatéral en 2009. Ces notes tiennent compte des bonnes pratiques internationales dans la compréhension des processus de réforme et de capacité complexes dans ces domaines. Les directives internes visant à garantir l'efficacité de l'appui aux institutions de gouvernance dans les États fragiles sont toujours en cours d'élaboration, un « prisme de fragilité », devant couvrir l'édification de l'État, ainsi que les questions relatives à la sensibilité des conflits et les approches « non préjudiciables »³⁷.

Conclusions

Ce chapitre a relevé des améliorations dans la conception des projets au cours de la période d'évaluation, tout en soulignant l'existence de marges de progression en matière de travail d'analyse et en invitant la Banque à concevoir ses systèmes de suivi afin de prendre d'avantage en compte les questions relatives aux capacités et le contexte, dont l'économie politique, dans lequel les projets visant à favoriser les changements dans les institutions en charge

de la gouvernance doivent opérer. Le chapitre s'intéresse également aux difficultés à fixer des objectifs et des indicateurs clairs et l'absence de normes dans le domaine. Il souligne qu'en dépit des années d'appui institutionnel dans le domaine de la gouvernance, le niveau de partage des conseils et des connaissances au cours de la période d'évaluation n'était pas suffisant pour permettre à la Banque d'acquérir un avantage comparatif dans ce domaine.





Chapitre 3 : Comprendre les performances des projets : mise en œuvre et résultats

Ce chapitre se compose de deux parties. La première s'intéresse aux performances dans la mise en œuvre des projets en s'appuyant sur des données de l'ensemble du portefeuille pour dégager des tendances générales, et des études de cas pour les expliquer. Elle constate notamment que les retards dans la mise en œuvre nuisent à l'efficience et à l'efficacité. La seconde partie porte sur les résultats obtenus. Elle utilise les données des rapports d'achèvement de projet de la Banque, qui soulignent les difficultés pour parvenir aux résultats. Cette partie s'appuie également sur les huit projets analysés dans les études de cas afin de mieux cerner les résultats, non seulement en termes de produits mais aussi d'amélioration des performances et des capacités, dans les projets de la Banque. Les facteurs qui nuisent aux résultats sont la durée et la fragmentation. La situation globale en termes de résultats atteints est mitigée, notamment en matière de réalisation, ce qui démontre les gains potentiels que peuvent procurer les enseignements tirés des expériences, qu'elles soient positives ou négatives.

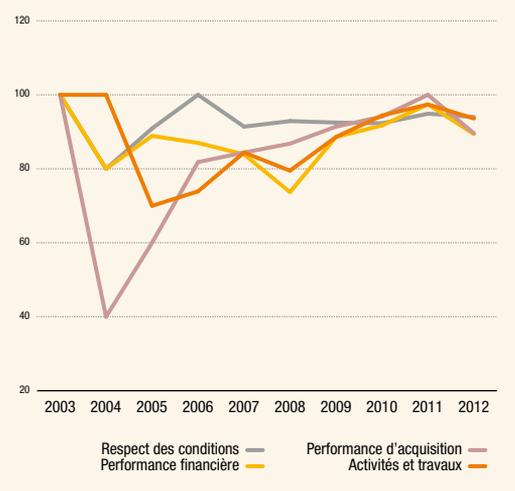
Performances en matière de mise en œuvre : des signes d'amélioration, mais des retards préjudiciables

Les performances en matière de mise en œuvre se sont améliorées au fil du temps

Les données sur la supervision des projets montrent une tendance positive dans la mise en œuvre des projets examinés. Parmi les critères pris en compte, figurent notamment le respect des conditions de prêt, les performances financières, les performances en matière de passation de marchés et les activités et les travaux. Tous

ces critères de mise en œuvre mesurent les intrants et les réalisations, plutôt que les résultats. L'analyse de ces données révèle néanmoins une amélioration au fil du temps (figure 8). La proportion des PAI jugés problématiques (selon les mêmes critères) a baissé au cours de ces six dernières années, bien qu'à un rythme différent de celui de l'ensemble des projets du portefeuille de la Banque ou à ceux de la catégorie multi-sectorielle, mais en accord avec les objectifs globaux de la Banque.

Figure 8 : Pourcentage de projets jugés satisfaisants au regard des critères de mise en œuvre



Les retards pèsent sur l'efficacité et l'efficacité des projets d'appui institutionnel

Les retards dans la mise en œuvre des PAI nuisent à leur efficacité. En moyenne, ces retards s'accompagnent d'une augmentation de plus de 50 % de la durée des projets qui, selon les prévisions, devait être relativement courte³⁸. Les projets achevés du portefeuille accusent un retard moyen de près de 16 mois, des retards qui peuvent dans des cas extrêmes dépasser trois ans. Comme la durée prévue pour ce type de projet (généralement 2 à 3 ans³⁹) est plus courte que celle des gros projets d'investissement de la Banque, ces retards rallongent leur durée de 50 % en moyenne⁴⁰. En 2011, la moitié des projets qualifiés « d'âgés » dans le portefeuille de la Banque était des PAI⁴¹. La Banque qualifie néanmoins les PAI d'âgés lorsqu'ils ont 5 ans, contre 7 à 8 ans pour les autres projets. Cette classification a du sens pour les substitutions de capacités de courte durée ou les projets visant à combler temporairement des manques, mais moins lorsque l'objectif est le renforcement des capacités institutionnelles, qui est un engagement à moyen et long terme. L'analyse des rapports d'achèvement

des projets disponibles montre également que les chefs de projet ont jugé le respect des délais non satisfaisant pour plus de 40 % des projets.

En comparant les données sur la mise en œuvre des projets approuvés au cours de la première et la seconde moitié de la période d'évaluation, il semble évident que même si le nombre moyen de mois de retard entre l'approbation et la signature et entre l'entrée en vigueur et le premier décaissement n'a pas été réduit, l'écart entre la signature et l'entrée en vigueur a considérablement diminué, passant de 4,2 mois en moyenne à seulement 0,8.

Plusieurs facteurs expliquent les retards liés aux projets d'appui institutionnel.

L'examen des RAP a montré que les causes principales sont l'insuffisance du dialogue et des retards dans la mise en place des CEP, ainsi que les processus de passation de marchés. Pour les études de cas, à l'exception de deux qui ont accusé des retards au démarrage, allant de 9 à 18 mois, les parties prenantes ont régulièrement considéré que les procédures lourdes et bureaucratiques de la Banque avaient été en grande partie à l'origine des retards. S'agissant de la passation de marchés, les parties prenantes relèvent un paradoxe dans le fait que la Banque verse des montants importants sous forme d'OAR, dans lesquelles les systèmes nationaux sont essentiels ; et ces petits projets utilisent rarement les systèmes de passation de marchés du pays. Cette incohérence est préjudiciable dans certains PMR dont les systèmes de passation de marchés sont bien développés. Une analyse plus poussée des cas révèle l'existence de causes spécifiques de retards : i) faible communication entre les ministères ii) engagement limité de la Banque sur les projets d'un faible montant iii) conditions irréalistes fixées par la Banque⁴² iv) capacités insuffisantes dans l'organisation bénéficiaire ou sa CEP pour mettre en place et appliquer les procédures de la Banque ; v) changements de chargés de projet de la Banque vi) délais irréalistes. Ces facteurs sont illustrés par des exemples contenus dans l'encadré 11.

De tels retards sont préoccupants. Ils ne nuisent pas seulement à l'efficacité, ils ont aussi un impact sur l'efficacité des projets d'appui institutionnel.

Les plaintes des PMR concernant les retards de lancement des projets de la Banque ne sont pas spécifiques aux PAI ou à ce type de projet. Ils sont toutefois très préoccupants dans le cas des petits projets d'appui institutionnel et ils sont particulièrement déplorés par les parties prenantes, pour trois raisons principales :

Ces projets sont relativement petits, bien qu'un retard supérieur à un an puisse être toléré pour un projet d'infrastructure important. Pour un petit projet, l'intérêt peut baisser et les financements peuvent être obtenus ailleurs, en particulier dans les PRI où les petits besoins de financement peuvent être satisfaits au niveau national, comme on le voit dans les deux cas.

Encadré 11 : Exemples de retards tirés des études de cas

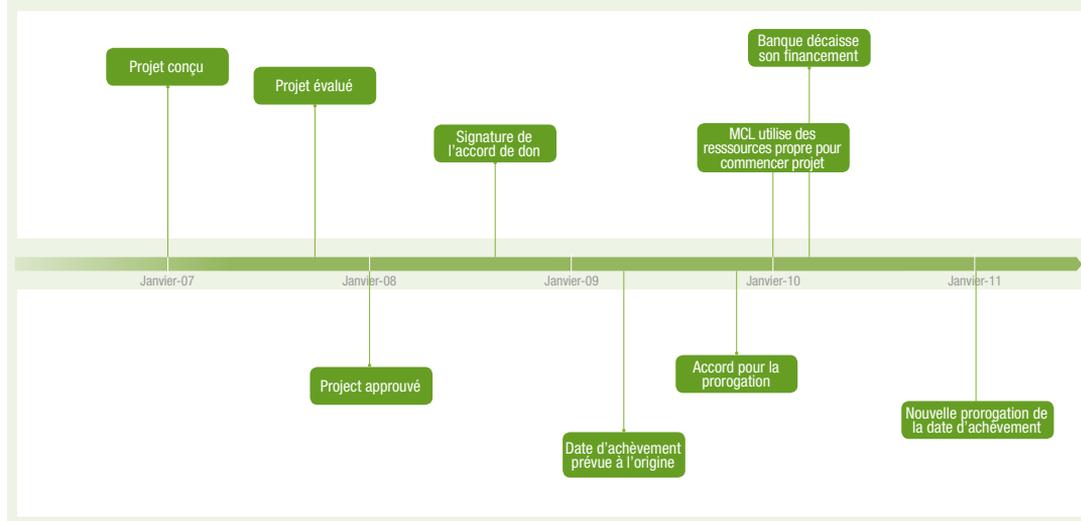
Projet: Le projet ISLA a été financé par un don du FAT PRI de 283 595 UC.

Causes des retards:

- Non-ouverture par le GdB d'un compte spécial due à une maîtrise insuffisante des procédures de la Banque.
- Pas de missions de lancement ou de supervision pour expliquer les procédures de la Banque, communication limitée avec des parties de l'État au fait des procédures de la Banque. Le faible montant des dons était une priorité de second rang pour la Banque et l'État.

Impacts des retards:

- Le MGL a utilisé ses propres ressources internes pour exécuter la première composante (mise à jour des manuels).
- La formation a été dispensée avec du retard, les autorités locales continuaient entretemps de dépendre d'un système informatique pour lequel elles n'avaient pas été formées et les retards en matière d'établissement de rapport financier ont duré 2 années de plus.
- Absence d'intérêt du gouvernement du Botswana pour les futurs dons d'un faible montant, sur la base des mêmes procédures.



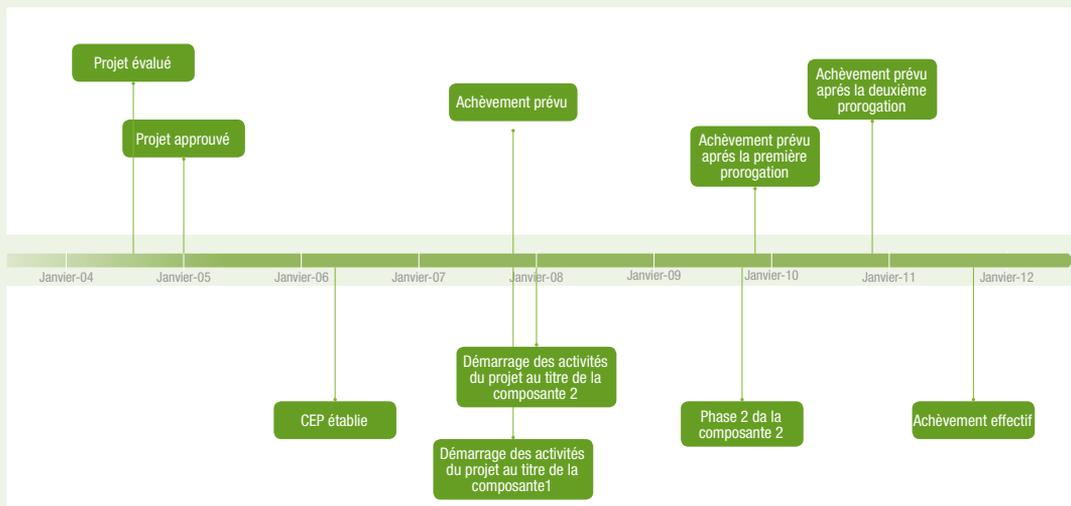
Le projet: Le PAI pour le secrétariat général de la CEEAC était financé à 92 % par les 2,58 millions d'UC du FAD et 240 000 UC de la CEEAC.

Causes des retards:

- Lenteur du recrutement pour la CEP
- Sous-estimation du temps pour le calendrier de passation de marchés
- Absence d'explications des processus de la Banque au coordinateur, avant son déplacement à Tunis en vue d'obtenir des informations.
- Mauvaise compréhension des implications politiques de la restructuration organisationnelle, retardant la 1ère phase.

Impacts des retards:

- Un empressement à achever le projet une fois les activités commencées. La première et la seconde phases ont dû être mises en œuvre en même temps, remettant en cause les arguments en faveur d'une approche en plusieurs phases.
- Les résultats prévus n'ont pas été obtenus.
- Participation d'autres donateurs n'ayant pas pris part à l'évaluation, doublon en matière d'appui.



Source: Botswana, Sierra Leone and ECCAS case studies (field visits, interviews and documentary review)

- Les réformes du secteur public et le renforcement des capacités institutionnelles sont très évolutives et changent en permanence. Certaines institutions bénéficiaires ont dû attendre deux ans avant de recevoir des biens et des services. Le diagnostic établi deux ans auparavant peut ne peut plus être adapté. La conception des projets s'intéresse de façon détaillée au nombre d'ordinateurs à acheter et au nombre de personnes à inscrire à des formations⁴³. Mais les besoins évoluent et la mise en œuvre des projets par la Banque suit généralement le plan initial.
- Les projets sont conçus pour appuyer le renforcement des institutions lorsque les capacités sont insuffisantes. Les procédures de la Banque constituent

donc un poids sur des capacités limitées. L'évaluation a révélé que ce problème ne se limite pas aux États fragiles, car il est aussi constaté lorsque les procédures de la Banque ne sont pas suffisamment maîtrisées, notamment pour les organisations bénéficiaires extérieures aux ministères des Finances.

- Certains PAI sont conçus pour compléter les autres investissements de la Banque. L'objectif est souvent de mettre en place les capacités pour s'assurer que les plus gros investissements peuvent être mis en œuvre, mais lorsque les PAI démarrent tardivement, la séquence et la complémentarité escomptées peuvent disparaître (chapitre 1).

Bien qu'elles ne soient pas le seul facteur contribuant aux retards, les procédures actuelles de la Banque ont été à l'origine de nombre de retards préjudiciables.

Sur la base des preuves recueillies lors de l'évaluation, la Directive présidentielle de 2012⁴⁴ et les autres initiatives visant à rationaliser les procédures de la Banque seront saluées par les parties prenantes internes et externes. La petite taille permet également non seulement de rationaliser mais aussi de se démarquer des procédures des projets plus importants. La nouvelle matrice de délégation de pouvoirs (DAM) n'a été par ailleurs introduite qu'à la fin de la période et a un impact direct sur les projets d'appui institutionnel, compte tenu de leur taille relativement faible. Cependant, dans la pratique, la mise en place de la DAM au cours de la première année n'a pas été facile, car le personnel dont le pouvoir de décision a été délégué ne possède pas toujours les connaissances en matière de passation de marchés ou l'assurance pour assumer cette responsabilité, et transfèrent des demandes aux échelons supérieurs de la chaîne alors qu'ils n'y sont pas tenus. Pour remédier à ce problème, les chefs de projet, les représentants résidant dans le pays et les directeurs devront être aidés afin de leur donner la confiance pour assumer le pouvoir qui leur est conféré par la DAM.

Outre la description des procédures, l'analyse comparative met en évidence l'importance de la manière dont elles sont appliquées dans la pratique. Comparé à d'autres, la façon dont la Banque applique ses procédures repose davantage sur la conformité au niveau du siège que sur une consultation et la flexibilité sur le terrain (encadré 12). Une comparaison des

Encadré 12 : Différences dans l'application des processus de la Banque et de ses pairs

Autorisation : (i) le processus de la Banque met l'accent sur l'approbation du siège et non sur la consultation des parties prenantes sur le terrain (comparer par exemple avec le PNUD, où davantage d'étapes du processus sont réalisées au niveau du terrain), ii) les contributions du siège sont davantage axées sur le processus et la conformité que sur la substance du renforcement des capacités institutionnelles (par rapport à la Banque mondiale et au PNUD où les réseaux et les experts contribuent particulièrement à la substance).

Passation de marchés : Les procédures générales de la Banque en matière de passation de marchés sont sensiblement les mêmes que celles de ses pairs, la différence concerne le niveau auquel la Banque i) délègue le pouvoir de gérer la passation de marchés aux bureaux extérieurs, ii) s'appuie sur les systèmes nationaux de passation de marché et iii) admet de la flexibilité dans le programme de passation de marchés. Il semble évident que les connaissances sur le système de passation de marchés sont variables au sein de la Banque, même si certains chefs de projet parviennent à s'en tenir aux règles mais s'assurent qu'elles sont appliquées à bon escient, sur les appels d'offres locaux par rapport aux internationaux, d'autres au contraire ne le font pas. La mise en place de la matrice de délégation de pouvoirs s'accompagne d'un risque d'aggravation des problèmes.

Source : Étude institutionnelle comparative

approches révèle également certaines solutions de rechange. Le renforcement des capacités statistiques du département ESTA III est un projet parapluie, pour lequel une autorisation a été accordée pour plus de 50 millions d'UC, mais il couvre des dizaines de pays avec plusieurs projets dans chacun d'eux. Cette approche a été conçue à la suite des expériences

de processus d'approbation assortis de délais serrés pour les projets individuels de la phase précédente. Un manuel de mise en œuvre détaillé a également été élaboré pour s'assurer que les chefs de projet ont conscience non seulement de leurs contraintes, mais aussi des options existantes et de leurs marges de manœuvre⁴⁵.

Examiner les données sur l'achèvement des projets : résultats, durée et complexité

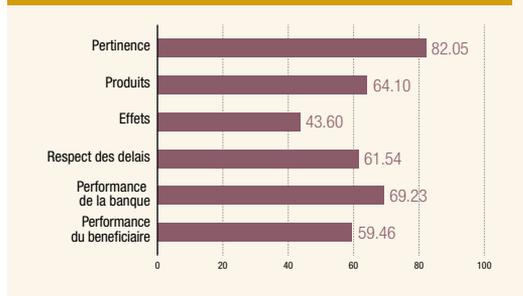
L'analyse des données sur l'achèvement des projets présente des limites car les données sont incomplètes. Sur les projets figurant dans la base de données qui ont été clos, environ 70 % ont un rapport d'achèvement de projet (RAP). Les 30 % restants sont pour l'essentiel des petits projets financés par des circuits qui ne nécessitent pas de RAP. Les conclusions sont par conséquent orientées vers les circuits de financement classiques plutôt que vers les circuits spécifiques. L'analyse montre également que les informations sur les réalisations de ces petites interventions sont très limitées. Il convient également de noter que ce sont des rapports d'autoévaluation et que tous n'ont pas été soumis au processus de validation indépendant⁴⁶. Sur les huit projets inclus dans les études de cas, trois avaient des rapports d'achèvement et l'évaluation a largement confirmé les notes

attribuées dans deux des trois cas⁴⁷.

Les auto-évaluations ont été jugées satisfaisantes en termes de pertinence plus de 80 % des projets. La pertinence a trait à la fois à l'alignement sur les DSP de la Banque et sur les besoins et les priorités des PMR, des CER et des organisations appuyées. Même si la pertinence des objectifs originaux a souvent été affirmée, les RAP ne font pas systématiquement référence à la pertinence de la conception choisie, par opposition à d'autres approches, ou traitent de l'impact des retards sur la pertinence.

L'efficacité des projets d'appui institutionnel est mitigée. Bien que dans plus de 60 % des cas, les réalisations aient été satisfaisantes, le niveau auquel les résultats ont été obtenus n'a été jugé satisfaisant que dans 40 % des cas (figure 9). Les études de cas, pour lesquelles les projets clos présentent l'avantage d'évaluer les résultats plus tard, suivent pour l'essentiel cette tendance. La majorité, mais pas tous les produits ont été livrés dans l'ensemble des projets achevés. La livraison a été globalement satisfaisante, mais pas hautement satisfaisante. La transition des produits vers les résultats a été difficile, comme le montrent les données des RAP (44 % ont atteint les résultats prévus à un niveau jugé satisfaisant) et les études de cas. Comme le montrent les preuves sur les retards dans la mise en œuvre, le respect des délais est mitigé,

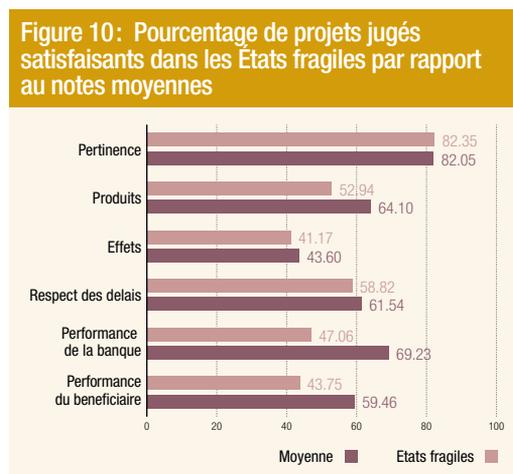
Figure 9 : Pourcentage de projets obtenant des notes satisfaisantes dans le RAP



avec 60 % de projets jugés satisfaisants. Les problèmes d'efficacité et de respect de délais se posent également de manière évidente dans les projets achevés et dans les projets en cours qui figurent dans les études de cas.

En moyenne, les projets menés dans les États fragiles affichent des performances inférieures à celles des projets concernant des pays à faible revenu non fragiles⁴⁸.

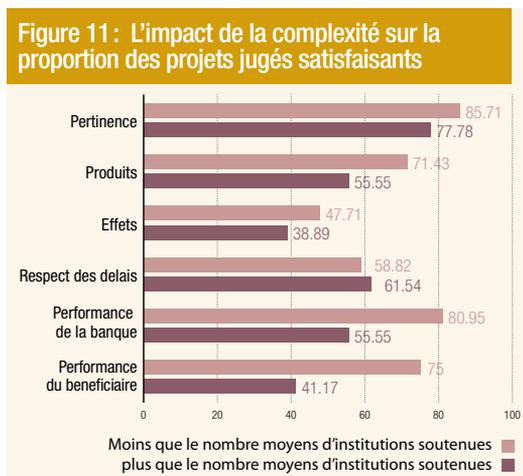
Les performances sont inférieures pour ce qui est des produits et de la relation Banque/emprunteur (figure 10). Cela ne veut pas forcément dire que la Banque travaille moins bien dans ce domaine, mais que les difficultés sont plus grandes et que des approches nuancées doivent être mises en place.



L'analyse des projets achevés met en lumière deux tendances qui ont des répercussions sur la conception des projets⁴⁹. **Les projets qui ont été conçus pour durer plus longtemps obtiennent généralement de meilleures notes.** Cette différence ne porte pas seulement sur les notes concernant le respect des délais, mais aussi sur les produits et les résultats. La conclusion qui en découle corrobore les autres preuves. C'est ainsi que la revue de la littérature de l'évaluation a mis au jour le caractère irréaliste des délais, l'érigant au rang de facteur prépondérant ayant une incidence sur les résultats (cf. chapitre 4). C'est ce qui se dégage également des études de cas. Les preuves

démontrent que les résultats en termes de renforcement des capacités sont obtenus sur des périodes plus longues. Les solutions rapides peuvent parfaitement convenir pour remplacer temporairement les capacités manquantes afin de garantir la livraison des services, mais pas pour appuyer le renforcement des capacités à plus long terme.

Les projets plus ciblés obtiennent en général de meilleures notes. Les projets qui couvrent un grand nombre de sous-secteurs obtiennent des notes inférieures à celles des projets axés sur un petit nombre de domaines (figure 11)⁵⁰. Même si la mesure est approximative, comparer les performances des projets à partir du nombre d'éléments mobiles, l'incidence de la complexité des projets sur la mise en œuvre et les résultats du projet est également confirmée par les études de cas, lorsque des projets comportant plusieurs volets sont mis en place (notamment en Sierra Leone et au Bénin). Le nombre d'institutions appuyées est difficile à gérer pour la Banque et les unités en charge de la mise en œuvre des projets. S'agissant de l'obtention des résultats, la fragmentation des projets en petites parties implique que de nombreuses institutions reçoivent de petites contributions. L'encadré 11 permet d'expliquer l'impact de la priorité accordée par le projet aux résultats (encadré 13).



Encadré 13: Ce que révèlent les études de cas au sujet de l'incidence de la dispersion des projets sur les résultats

- Lorsqu'un projet est un panier de petits dons, il peut être difficile de mettre sur pied un projet avec un objectif ou un plan de mise en œuvre cohérent. Même si les résultats peuvent être mesurés en termes de livraison des produits dans les délais, il est plus difficile de déterminer de quelle manière les petites parties contribueront aux résultats en termes de capacités et de performances à moyen et long terme.
- Ces projets paniers peuvent être difficiles à gérer et peuvent comporter des coûts de transaction élevés pour la Banque et pour les cellules d'exécution de projets. Chaque organisation impliquée doit se familiariser avec les procédures de la Banque, élaborer un cahier des charges et des plans de passation de marchés pour les normes conçues pour les grands projets d'investissement. La lourdeur des procédures peut entraîner des retards et limiter la pertinence des produits des projets au moment où ils sont livrés (cf. chapitre 3).
- Notamment pour les projets visant à développer les capacités et améliorer les performances, compte tenu de la complexité, des nombreuses dimensions et du temps consacré aux processus de développement des capacités, les petites enveloppes de financement dispersées entre de nombreuses organisations peuvent jouer un rôle limité en matière d'appui au développement des capacités et d'amélioration des performances institutionnelles. Elles peuvent fournir des produits utiles, qui peuvent être utilisés ou non par les institutions pour appuyer des processus de changement, notamment si elles appuient une initiative plus vaste de l'institution (cf. chapitre 4).
- Lorsqu'une ou plusieurs organisations sont appuyées, il est préférable de fonder l'aide sur une évaluation approfondie des besoins et du contexte.

Source : Études de cas

Des produits aux résultats en termes de capacités et de performances

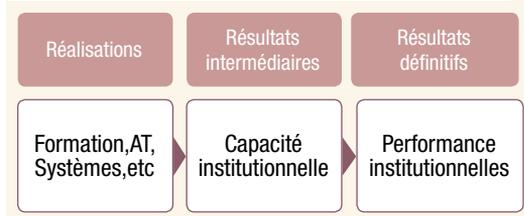
Même si les données des RAP ne font pas systématiquement la distinction entre les différents types de résultat, l'évaluation s'est appuyée sur les études de cas pour comprendre les résultats des projets de la Banque aux trois niveaux: la livraison des produits, la contribution aux résultats intermédiaires (capacités institutionnelles) et la contribution aux résultats définitifs (amélioration des performances) (figure 12, une théorie du changement est présentée en détail dans l'annexe 1). Cette évolution a été possible car le renforcement des capacités institutionnelles était un objectif dans chacune des études de cas, et non la substitution des capacités ou la satisfaction temporaire des

besoins. Les études de cas sont utilisées pour expliquer les performances plutôt que pour établir des généralités. L'approche a utilisé la cartographie rétrospective des résultats pour comprendre non seulement les réalisations des projets, mais aussi l'origine des problèmes sur la chaîne de résultats. Elle a mis l'accent sur la compréhension du rôle du contexte, compte tenu de ce que l'on sait déjà sur l'influence décisive du contexte sur ce type d'intervention (cf. chapitre 4). L'annexe 4 comprend des exemples de la cartographie des résultats.

En termes de produits, les projets ont livré la plupart des produits prévus, même si

les délais n'ont pas été respectés. Aucune tendance claire ne se dégage des études de cas concernant le type de produits dont le niveau de résultat est inférieur aux autres. Dans certains cas, les failles concernaient la formation, dans d'autres l'équipement ou l'AT (ex. : logiciels/formations/AT). En général, les études de cas corroborent les données des RAP sur la livraison globalement satisfaisante des produits, en dépit des retards importants et de certaines failles susmentionnées en matière d'exécution. Les études de cas comprenaient également un projet achevé pour lequel aucun RAP n'a été rédigé, car il s'agissait d'un petit don financé par le FAT PRI et ce n'était pas une obligation, mais ce projet a connu des retards importants et des failles en matière de prestation. On ne peut nécessairement en conclure que des déficiences similaires sont possibles avec d'autres petits dons, mais il est possible d'affirmer qu'il y a peu d'informations sur les résultats obtenus avec quelques petits dons, pour lesquels aucun rapport d'achèvement ou autre n'est exigé.

Figure 12 : Des produits aux résultats en termes de capacités et de performance



S'agissant des résultats intermédiaires, l'évaluation a utilisé un cadre à 7 dimensions pour comprendre les aspects du concept amorphe auquel les projets de la Banque ont contribué ou non. Ces sept dimensions, appelées 7S, sont résumées dans la figure 13⁵¹. Considérées comme un tout, ces dimensions constituent à elles seules une capacité organisationnelle. Dans les projets qui appuyaient une seule institution, l'évaluation a fourni davantage d'informations sur le degré d'amélioration des capacités et sur la contribution de la Banque. Pour les projets

qui aidaient plusieurs institutions, l'analyse ciblait nécessairement les principales organisations bénéficiaires.

La plupart des projets pourraient également être décrits comme des projets de renforcement des capacités.

L'annexe 1 comprend une théorie du changement générale pour les projets d'appui institutionnel de la Banque en matière de gouvernance, les capacités faisant office de résultat intermédiaire qui appuie l'amélioration des performances des institutions en tant que résultat final. La figure 3 montre qu'en réalité une minorité des petites interventions de la Banque sont moins ambitieuses dans les faits, car elles se bornent à combler les manques de capacités, plutôt qu'à soutenir les processus de renforcement des capacités. L'encadré 3 fournit également les dates clés de la période, qui montrent une évolution positive à la fois de la compréhension de la Banque et du contexte international.

Figure 13 : Le modèle 7s de la capacité institutionnelle



L'application de ce modèle dans chacune des études de cas révèle que l'aide de la Banque à la capacité organisationnelle se concentrait sur quelques dimensions clés. Grâce à la formation, le développement des compétences est une composante

systématique des projets d'appui institutionnel de la Banque, tout comme l'appui aux systèmes en raison de son aide financière pour l'achat d'équipements et le recours à l'AT pour présenter les systèmes. Toutes les dimensions de la capacité organisationnelle ne sont pas soutenues (tableau 2) et même si la capacité des individus peut être améliorée, cela ne peut se traduire par un renforcement de la capacité organisationnelle⁵².

Les autres dimensions de la capacité organisationnelle sont souvent plus difficiles à appuyer. La structure organisationnelle peut être très politisée, ce qui entraîne le maintien de structures inefficaces ou inefficaces. Le cas de la CEEAC illustre

les difficultés rencontrées pour traiter la dimension structurelle. Les dimensions telles que la valeur organisationnelle et le style de leadership ne peuvent pas être imposées de l'extérieur. Certaines agences ont toutefois cherché à appuyer ces domaines, y compris par le développement de compétences en matière de leadership et d'une stratégie qui peut être obtenue par le biais de la formation technique et de l'assistance technique. La stratégie a été directement exécutée dans un petit nombre de cas, mais dans certaines autres, les institutions traitaient elles-mêmes cette dimension, en dehors des projets de la Banque. La direction du NBFIRA était par exemple en train d'élaborer une stratégie au moment de la visite de l'équipe.

Tableau 2: Traitement des différentes dimensions de la capacité dans les études de cas

Nom du cas/titre du PAI	Stratégie	Structure	Systèmes	Personnel	Compétences	Style de leadership	Valeurs communes
CEEAC - PAI au secrétariat général de la CEEAC		●	●	●	●		
COMESA - Phases 1 et 2 du projet de réforme de la passation de marchés publics			●	●	●		
Benin - Projet d'appui aux institutions de contrôle (PAIC)			●		●		
Bénin - Projet d'appui à la gestion des finances publiques et amélioration du climat des affaires (PAGFPACAF)	● ⁵³		●		●		
Botswana - Renforcement institutionnel des autorités locales (ISLA)			●		●		
Botswana - Renforcement des capacités de l'autorité de réglementation des services financiers non bancaires (NBIFIRA)			●		●		
Sierra Leone - Renforcer la GFP et le secteur de l'énergie	● ⁵⁴		●		●		
Sierra Leone - PFM and business enabling support project			●				

Même si tous les aspects de la capacité ne sont pas pris en compte, les faits montrent néanmoins que les projets de la Banque ont contribué à l'amélioration de la capacité organisationnelle dans tous les cas examinés, bien que cette amélioration ne soit pas toujours à la hauteur des attentes. L'exemple d'amélioration des capacités le plus évident concernait le secteur de la GFP en Sierra Leone. Il semble évident que les projets d'appui institutionnel achevés (et en cours) ont contribué à améliorer les capacités des principaux acteurs du système de GFP du pays. Il est toutefois également avéré que les résultats positifs ont été favorisés par i) l'engagement à plus long terme de la Banque, qui comportait une aide à long terme aux mêmes départements et institutions, et ii) l'appui de quatre des principaux partenaires au développement en Sierra Leone au système de GFP global.

En termes de performances organisationnelles, les études de cas démontrent que l'appui de la Banque au renforcement des capacités institutionnelles a joué un rôle positif, mais pas isolé. L'évaluation a recueilli des preuves sur les performances organisationnelles grâce aux débats avec des experts clés et à la vérification des améliorations concernant la livraison des organisations appuyées (ex. : production des comptes requis, rapports, etc.). Au vu des opérations achevées, les études de cas confirment les améliorations des performances dans la plupart des cas. Les études de cas illustrent ce que la littérature souligne : que le contexte ou un « environnement favorable » est essentiel pour combler le fossé qui sépare les capacités des performances. Certains cas révèlent que le personnel de la Banque a identifié et tenté de surmonter les contraintes potentielles dans la conception des projets, en appuyant notamment la mise en place ou l'adaptation des cadres législatifs, comme dans les cas du COMESA, du NBFIRA et du PAIC. Ils fournissent toutefois des exemples de cas dans lesquels le contexte devient

un frein à l'utilisation du renforcement des capacités pour améliorer les performances institutionnelles :

- Les performances institutionnelles n'ont pas été améliorées que dans un seul cas en dépit du renforcement des capacités individuelles et organisationnelles. L'aide à la CEEAC, qui a contribué à renforcer partiellement les capacités, ne s'est pas traduite par une amélioration des performances en raison du contexte dans lequel l'organisation et le personnel travaillent.
- Même dans le cas de la GFP en Sierra Leone, où les performances se sont améliorées après le renforcement des capacités, pour passer à la vitesse supérieure, un environnement favorable devra être mis en place également afin que le renforcement des capacités se traduise par une amélioration de la gestion des finances publiques. Le cycle complet de la GFP doit pour cela fonctionner. Le bureau d'audit fournit désormais des rapports plus détaillés plus rapidement (grâce en partie à l'aide des partenaires dont la Banque) et le Comité des comptes publics a terminé de les réviser. La prochaine étape consiste toutefois à s'assurer que l'État applique les recommandations du CCP et résout les problèmes identifiés

Compte tenu du champ restreint de la plupart des projets d'appui institutionnel, du rôle joué par les autres partenaires et du contexte, peu nombreux sont ceux qui attribuent à l'évolution des indicateurs de gouvernance à l'appui de la Banque. Les indicateurs montrent toutefois des résultats mitigés en termes de gouvernance dans les deux pays où l'aide de la Banque a été importante et durable, au Bénin et en Sierra Leone. L'encadré 14 montre que les améliorations des indicateurs clés de gouvernance n'ont pas été systématiques, même si l'analyse des données révèle des disparités dans les facteurs à l'origine de l'absence d'améliorations au cours de

ces dernières années. Par exemple, les données du Bénin montrent des résultats mitigés dans les domaines dans lesquels la Banque s'est spécialisée : – La dégradation de la qualité de l'administration publique, la transparence et la lutte contre la corruption, mais des améliorations dans la gestion du secteur financier et macroéconomique. **Pour s'inscrire dans la durée, les projets d'appui institutionnel doivent fournir un appui aux processus de renforcement des capacités et ne pas se limiter à remplacer des capacités et à la possibilité qu'ils offrent d'utiliser ces capacités renforcées pour améliorer les**

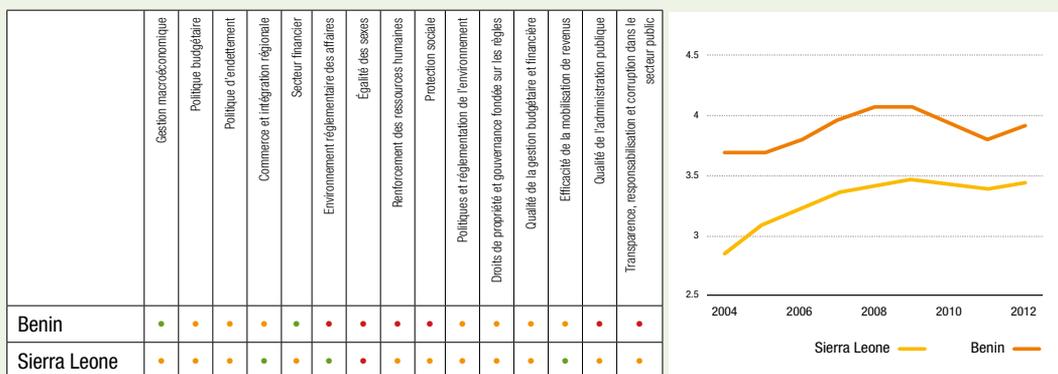
performances institutionnelles. Même si les RAP ne fournissent aucune analyse en la matière, des craintes spécifiques quant à la viabilité à long terme ont été soulevées dans les études de cas, comme l'illustre l'encadré 15. Il convient de noter que l'engagement et l'appui sont positifs s'ils s'inscrivent dans la durée. C'est dans les cas où des projets successifs ont aidé les mêmes organisations et plusieurs aspects de leurs capacités que les gains sont les plus importants. Parmi les exemples, citons le département de gestion de la dette de la Sierra Leone, la Chambre de Comptes du Bénin et le COMESA.

Encadré 14 : Indicateurs de l'évaluation de la politique institutionnelle du pays (EPIP) dans deux cas

La version de la BAD de l'EPIP mesure les critères sur une échelle de 1 à 6 (où 6 correspond au plus haut niveau). L'indicateur composite comprend quatre ensembles d'indicateurs : A : Gestion économique, B. Politiques structurelles, C. Politiques d'intégration sociale/d'équité, D. Gouvernance (gestion du secteur public et institutions, dont la transparence, l'État de droit, etc.).

La figure ci-après présente l'évolution de l'indicateur composite sur la durée, pour les années au cours desquelles des données sont disponibles et pendant lesquelles la Banque et d'autres partenaires ont été impliquées. Elle indique que les bons progrès réalisés sur la période ont ralenti au cours des trois dernières années.

La déconstruction de l'indicateur composite nous en dit davantage sur l'origine des progrès et des dérives. Le tableau ci-dessous résume le sens de la course pour les principaux indicateurs pour les trois dernières années de données.



● Progrès 2010-12; ● AUCUN changement; ● Aggravation 2010-12

Source : Données de l'EPIP de la BAD

Encadré 15 : Craintes concernant la viabilité à long terme des études de cas

Les avantages des très petites contributions peuvent être plus difficiles à pérenniser. Par exemple, dans le projet concernant les autorités locales du Botswana, une formation courte à l'étranger a été offerte à un petit nombre de personnes. La densité de la formation dispensée n'était pas suffisante pour permettre aux personnes formées de devenir formateurs ou de maîtriser le système afin de pouvoir se passer des consultants pour les tâches les plus complexes. Le nombre limité de personnes formées a permis de décupler l'impact. Ceci était prévu dans le projet de la Sierra Leone, dans lequel la formation a été utilisée comme une cage dorée pour retenir le personnel.

La dépendance continue à l'égard de l'assistance technique est un problème. En Sierra Leone, la façon dont le ministère des Finances a renforcé les capacités et amélioré les performances est largement tributaire de l'assistance technique locale à long terme. L'AT locale est payée sur une autre échelle par le personnel local et a été subventionnée par la Banque et d'autres bailleurs de fonds. Le système actuel à deux niveaux n'est pas soutenable, mais pour y remédier, une réforme en profondeur du service public s'impose. Au Botswana, le petit projet de la Banque visant à soutenir les autorités locales ne leur a pas permis de réduire leur dépendance à l'égard des consultants pour les tâches habituelles et le dépannage.

Conclusions

L'analyse présentée dans ce chapitre a mis au jour les tendances suivantes en termes de performances et de résultats :

- Même si les performances de ces projets ont été modérément satisfaisantes en ce qui concerne la réalisation de la plupart des produits prévus, les résultats (en matière de renforcement des capacités institutionnelles et de performances) ont été, quant à eux, très mitigés, car moins de la moitié des projets évalués ont obtenu des notes satisfaisantes.
- L'efficacité dans la mise en œuvre, pour ce qui est notamment des dépassements de délai, pose problème, car le contexte pour ce type de projet évolue rapidement et les retards prolongent de jusqu'à 50 % la durée prévue.
- Le renforcement des capacités et les améliorations des performances institutionnelles prennent du temps. Les projets qui ont été conçus à l'origine avec des délais plus réalistes affichent des performances supérieures à celles des projets bâclés.
- Les résultats montrent que les projets répartis sur un grand nombre d'institutions ou de sous-secteurs sont généralement moins performants que ceux qui sont plus ciblés. Les études de cas révèlent que cela est dû aux coûts de transaction liés à la mise en œuvre et l'impact de la dispersion des fonds limités.
- La Banque a contribué aux améliorations des capacités et des performances institutionnelles, à différents niveaux. Les progrès sont plus évidents lorsque la Banque a été impliquée sur une plus longue période et lorsque l'appui aux principales institutions est complet (fourni par la Banque seule ou en partenariat avec d'autres organisations).



Chapitre 4 : "Enseignement : identifier les facteurs qui contribuent au succès en matière d'appui aux institutions clés de la gouvernance ou qui l'entravent"

Compte tenu de la priorité accordée dans cette évaluation à l'apprentissage, ce chapitre est consacré aux enseignements à tirer concernant les facteurs qui contribuent aux résultats ou qui pèsent sur eux. La première partie présente cinq principaux enseignements, alignés sur les bonnes pratiques et qui se rapportent plus particulièrement à la Banque. La seconde identifie quatre autres enseignements à un niveau plus pratique et ancrés dans les expériences de la Banque. Les informations sont issues des interventions dans le domaine de la gouvernance. La plupart des enseignements sont toutefois généraux et s'appliquent aux projets qui visent à aider les institutions dans d'autres secteurs.

Les enseignements tirés de l'expérience internationale s'appliquent à la Banque

Dans le cadre de cette évaluation, la revue de la littérature a porté sur des enseignements sur les facteurs qui contribuent aux résultats dans ce domaine. Passant en revue 61 évaluations des initiatives visant à renforcer les capacités ou les institutions en matière de gouvernance (cf. annexe 5), l'examen a identifié cinq enseignements thématiques qui ont été très souvent mis en exergue dans la littérature (encadré 16)⁵⁵. La plupart des enseignements

corroborent les preuves obtenues dans d'autres études et sont largement conformes aux aspects des bonnes pratiques reconnues⁵⁶. Parmi les autres facteurs essentiels mis en exergue dans une proportion plus faible des évaluations, citons les capacités existantes des partenaires, la qualité de l'assistance technique fournie, la coordination, les mécanismes incitatifs et les problèmes liés aux instruments de financement des bailleurs.

Encadré 16: Résumé des cinq principaux facteurs liés aux résultats fondés sur une expérience internationale

Comprendre le contexte. Ce facteur a été considéré comme essentiel pour comprendre le contexte aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution bénéficiant d'un appui. Les projets efficaces sont généralement fondés sur des évaluations solides des besoins et sur une conception qui tient compte de l'économie politique complexe dans laquelle l'institution opère. Dans le domaine de la gouvernance, l'économie politique revêt une importance particulière. Par exemple, les améliorations des capacités et de performances institutionnelles se traduisent par l'émergence de gagnants, mais aussi de perdants, lesquels peuvent bloquer les réformes et les initiatives de renforcement des capacités.

Appropriation et contrôle de l'État. Un haut niveau de prise en charge et de contrôle, notamment lorsque les projets visent à soutenir les réformes, est crucial. Les blocages politiques peuvent mettre à mal un projet. L'alignement des PAI avec les stratégies sectorielles ou de renforcement des capacités favorise la prise de contrôle. L'appropriation et le contrôle aux niveaux des exécutants contribuent également au succès du projet, aux stades de la conception et de la passation de marchés.

Le réalisme des délais. Les organismes s'imposent souvent des délais irréalistes pour leur projet de renforcement des capacités institutionnelles. Ils souhaitent afficher rapidement leurs résultats, et même si les produits peuvent être livrés rapidement, le renforcement des capacités est un processus de longue haleine. Les projets à court terme assortis d'objectifs de transformation ne tiennent pas souvent leurs promesses. En raison de leur empressement à livrer les produits à temps, la viabilité à long terme des projets ne constitue plus une priorité. Ce problème est accentué par les retards de lancement, qui ont pour effet de réduire le temps déjà limité qui est consacré à la mise en œuvre.

Clarté des objectifs conjuguée à la flexibilité dans la mise en œuvre. Les interventions réussies se caractérisent par des objectifs clairs pour tout le monde, aux niveaux stratégique et opérationnel. Ils comportent également un degré de flexibilité dans la conception et les approches disponibles et pendant la mise en œuvre. L'examen des évaluations a révélé que les opportunités d'améliorer les performances des projets n'ont pas été saisies en raison de la flexibilité limitée dans la phase de mise en œuvre. Le développement des capacités est un processus complexe et les institutions changent en permanence, qu'il s'agisse des besoins ou du contexte. Soutenir les projets suppose également une certaine flexibilité pour s'assurer qu'ils sont utiles. Dans le secteur de la gouvernance, les contextes et l'économie politique évoluent rapidement et les projets au cœur des efforts de réforme de la gouvernance peuvent être les premiers concernés par le changement politique.

Suivi et évaluation efficaces. Les mauvaises performances s'expliquent généralement par des cadres de suivi inefficaces. Premièrement, en l'absence d'un cadre permettant d'établir un lien logique entre les activités, les produits et les résultats et d'élaborer une théorie du changement justifiant une intervention, il y a moins de chances que les activités et les produits programmés aboutissent aux résultats souhaités. Deuxièmement, le rôle principal du suivi est d'évaluer les progrès accomplis et d'utiliser les informations pour procéder à des ajustements. Cela signifie qu'un suivi inefficace ou un suivi ciblant la responsabilité financière plutôt que les progrès vers l'obtention des résultats privent les chefs de projet des outils dont ils ont besoin pour identifier les problèmes dans les projets qui sont à la traîne et les résoudre.

Ces cinq enseignements s'appliquent tout particulièrement aux projets de la Banque. Une étude plus poussée des deux évaluations de projets de la Banque a confirmé la pertinence de ces enseignements généraux pour les projets de la Banque⁵⁷. Le tableau A3.3 dans l'annexe 3 présente les raisons pour lesquelles chacun des cinq facteurs est pertinent à la fois pour un projet de la Banque jugé satisfaisant et pour un autre projet dont la performance est jugée

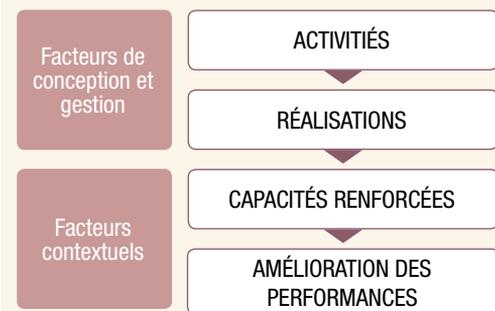
médiocre. Les données tirées des études de cas confirment également la pertinence de chacun des enseignements et les nuances des thèmes tels que la compréhension du contexte au sens de l'appropriation, l'économie politique locale (qui inclut le rôle de la relation et du contrôle, l'impact des remaniements, la restructuration de l'État et les réformes), ainsi que l'importance de faire preuve de flexibilité dans la mise en œuvre des plans.

Comprendre les facteurs qui ont une incidence sur la livraison des produits et l'obtention de résultats

Cette section porte tout particulièrement sur les huit projets couverts dans les études de cas, l'objectif étant de comprendre les facteurs qui sont à l'origine du succès ou de l'échec des projets. Les études de cas ont été conçues pour se concentrer sur l'identification de ces facteurs, une approche rétrospective de cartographie des résultats a été appliquée afin d'identifier les conditions nécessaires et suffisantes pour permettre au projet d'atteindre ses objectifs finaux. On trouve des facteurs identifiés aux différents stades de la chaîne de résultats ainsi que ceux liés à la conception et la gestion des projets et au contexte dans lequel ces projets opèrent. (L'annexe 4 fournit des exemples de la cartographie des résultats des projets étudiés.) Comme le montre la figure 14, les facteurs contextuels revêtent une importance de plus en plus grande aux stades suivants.

Les études de cas ont identifié et analysé les facteurs à l'origine du succès et de l'échec. Le tableau 6 présente les facteurs positifs et négatifs et les classe en deux catégories i) ceux qui sont le plus souvent associés à l'exécution des activités et à la livraison des produits et ii) ceux qui ont un impact sur les performances et les capacités.

Figure 14: Types de facteurs le long de la chaîne de résultats



Il divise également les facteurs en deux groupes: ceux qui ont trait à la conception et à la gestion et ceux qui sont liés au contexte. Dans la réalité, les frontières entre ces différentes catégories sont floues, car certains facteurs ont une incidence sur l'exécution à travers l'ensemble de la chaîne de résultats. Les facteurs en gras ont également été identifiés dans d'autres composantes de l'évaluation, en plus des études de cas.

Même si tous les facteurs énumérés dans le tableau 3 ont eu un impact, il nous paraît utile d'expliquer certains des facteurs dont l'influence a été la plus forte et d'en aborder les raisons. En complément des

cinq enseignements de haut niveau déjà identifiés lors de l'examen de la littérature, les quatre enseignements suivants tirés des études de cas se situent à un niveau pratique

et ont spécifiquement trait à l'approche de la Banque⁵⁸. Tous les enseignements permettent d'expliquer la situation mitigée en matière d'efficience et d'efficacité.

Tableau 3 : Facteurs ayant un impact sur les résultats

	Facteurs ayant un impact sur les activités et les produits	Facteurs ayant un impact sur la contribution à l'amélioration des capacités et des performances
Facteurs liés au contexte	<ul style="list-style-type: none"> Engagement de l'État et politiques intérieures Connaissance des procédures de la Banque au sein des institutions bénéficiaires Capacité et disponibilité des fournisseurs locaux Recours aux CEP multi-donateurs au sein de l'institution d'accueil Relation équilibrée avec les institutions d'accueil et les institutions utilisatrices participant à la mise en œuvre.. 	<ul style="list-style-type: none"> Direction Dotation en personnel Rôle du département des ressources humaines Engagement de l'Etat à appuyer les institutions bénéficiaires Appui coordonné des donateurs État des partenariats entre les principales institutions Améliorations ou retards dans d'autres éléments du système Demande Rythme des réformes en profondeur des services publics
Facteurs liés à la conception et la gestion	<ul style="list-style-type: none"> Connaissance des procédures de la Banque au sein de la CEP ou de l'organisme de coordination Taille ou capacité de l'équipe de la CEP Choix des conditions préalable au décaissement Aide du siège de la BAD et présence des bureaux extérieurs Procédures de passation de marchés Étendue des projets Durée du projet 	<ul style="list-style-type: none"> Études de diagnostic Flexibilité dans l'emploi des fonds et examen à mi-parcours Intégration des utilisateurs finaux dans la conception et la gestion Qualité satisfaisante de la contribution des consultants Formation durable Équipements durables Suivi des contributions « immatérielles » Approche impliquant plusieurs parties prenantes Utilisation complémentaire de l'appui budgétaire Utilisation efficace des modalités permettant de faire face aux contraintes liées au contexte.

Source: Rapports des études de cas et synthèse

L'équipe de mise en œuvre : taille, capacité, expérience et localisation

Dans la plupart des cas examinés, les équipes de la CEP étaient de petite taille. Dans deux cas, elles étaient surchargées. Un seul poste vacant a un impact considérable sur leur capacité à s'acquitter de leurs tâches. Dans la plupart

des cas, une nouvelle CEP a été mise sur pied chaque fois qu'un projet était lancé et dissoute une fois le projet achevé. Les processus de recrutement prennent du temps et la formation aux procédures de la Banque doit souvent être à nouveau dispensée. Il faut donc un certain temps avant que les nouvelles équipes de la CEP soient opérationnelles. La formation n'a pas toujours été dispensée dans les délais.

La viabilité insuffisante du modèle de cellule d'exécution de projet autonome souvent utilisé par la Banque pose problème.

Pour les projets relativement petits (contrairement aux projets d'investissement ambitieux), la mise en place de CEP autonomes pour chaque projet n'a pas les faveurs des partenaires⁵⁹. L'intégration de la CEP au ministère des Finances de la Sierra Leone en constitue une variante. La décision prise par le ministère de refuser de séparer les CEP et d'utiliser une seule CEP pour mettre en œuvre tous les projets financés par des donateurs, a permis à cette unité d'acquérir une plus grande expérience dans la mise en œuvre des projets et de recruter et de retenir des collaborateurs. Tenu de s'assurer que les unités intégrées ne sont pas surchargées, les parties prenantes privilégient cette approche au détriment de la pléthore de CEP autonomes pour les projets relativement petits qui envahissaient le ministère auparavant. La réduction du nombre de CEP parallèles est également en phase avec les engagements de la Banque au titre de la Déclaration de Paris.

Pour de nombreux petits projets, dont ceux financés par le FAT PRI, les structures existantes de l'État sont utilisées.

L'efficacité de cette approche varie également en fonction de la capacité et du niveau de connaissance des procédures de la Banque au sein de ces structures. Lorsqu'elles sont insuffisantes et lorsqu'elles ne sont pas compensées par une aide supplémentaire du personnel de la Banque, l'efficacité et l'efficace peuvent en pâtir. Les cas montrent également que les capacités existantes ne sont pas seulement une contrainte dans des contextes fragiles et que les petits dons de la Banque ne s'accompagnent pas de faibles coûts de transaction.

Compréhension et adéquation des procédures et conditions de la Banque

Les procédures de la Banque ont été à l'origine de nombre de retards subis par les PAI. Ces retards portent préjudice aux projets qui visent à soutenir les institutions

cruciales pour la gouvernance, car il s'agit de contributions relativement faibles dans un contexte qui évolue rapidement (cf. chapitre 2) En dehors des petits dons financés par des instruments tels que le FAT-PRI, le pilier 3 de la FEF et le FAPA, les projets d'appui institutionnel sont soumis aux mêmes procédures que les gros projets d'infrastructure. Ils sont pourtant radicalement différents. Ils sont les premiers à bénéficier de la rationalisation des processus d'approbation et de passation de marchés. Les études de cas montrent également que la question n'est pas seulement de savoir en quoi consistent les procédures, mais il s'agit de s'assurer que ces dernières et la flexibilité qu'elles procurent sont comprises dès le départ. Cette compréhension est cruciale non seulement pour les partenaires, mais le niveau de maîtrise des procédures de la Banque est également important, notamment en matière de passation de marchés.

Les études de cas permettent également d'expliquer comment les conditions supplémentaires (en sus des conditions générales appliquées à tous les projets de la Banque, comme la nomination d'un coordinateur de projets, l'ouverture de comptes bancaires, etc.) ont entraîné des retards. Cinq des huit PAI étudiés comportaient des conditions supplémentaires (dix au total). Cinq concernaient la rédaction/l'adoption de nouvelles lois ou dans un cas l'adoption d'une nouvelle structure, trois le recrutement de personnel, un les contributions des États membres et un la rétention du personnel formé. Même si toutes les conditions semblent justifiées, car il s'agit de tentatives de surmonter les contraintes dans le contexte de la gouvernance, certaines ne pouvaient être remplies par les partenaires. En Sierra Leone, les problèmes liés aux conditions supplémentaires dans le cadre de l'ancien projet, qui n'ont jamais été remplies mais pour lesquelles une dérogation a été finalement accordée, ont été évités dans le projet suivant, dont la mise en œuvre a commencé bien plus rapidement. Cela ne signifie pas que les conditions supplémentaires ne sont pas utiles, elles

peuvent permettre d'instaurer un climat propice à la réforme et au renforcement des capacités institutionnelles, mais leur contenu doit être adapté au contexte et au délai.

Implication du personnel de la Banque : la participation des bureaux extérieurs peut faire la différence.

Les études de cas considèrent l'engagement du personnel de la Banque comme un facteur à l'origine des performances mitigées en matière d'efficience et d'efficacité. Dès la conception des projets, un engagement et des discussions ont aidé le personnel à concevoir des interventions efficaces. Un tel engagement ne se limite pas à approuver des listes d'achat proposées par les partenaires, mais un véritable dialogue autour de l'approche stratégique globale pour renforcer des institutions de gouvernance et déterminer ce que la Banque doit faire pour ajouter de la valeur à une initiative plus vaste. S'agissant de la mise en œuvre et du suivi, les projets d'appui institutionnel qui visent à appuyer le renforcement des capacités institutionnelles doivent reposer sur une approche itérative, ainsi qu'un suivi et un ajustement réguliers (cf. chapitre 2). Ils correspondent exactement au type de projet qui tire parti de la présence de personnel sur le terrain, à même d'engager un dialogue et de coordonner les interventions de la Banque.

Les études de cas et les entretiens avec le personnel du siège révèlent que les missions de lancement de projet sont des occasions importantes pour un engagement satisfaisant et une compréhension partagée. Ces lancements ne sont toutefois pas souvent utilisés pour les projets plus petits, tels que ceux financés par le FAT-PRI ou le pilier III de la FEF. Les études de cas montrent que les petits projets peuvent également pâtir de niveaux d'engagement et d'attention plus faibles du personnel de la Banque et des États

bénéficiaires. Le projet d'appui institutionnel aux autorités locales mené au Botswana en est la parfaite illustration. Le ministère bénéficiaire a déclaré n'avoir reçu aucune mission de supervision de la Banque avant la visite destinée à clore le projet.

À l'inverse, en Sierra Leone, les parties prenantes au niveau politique et opérationnel ont fait état de l'impact positif de l'implication plus grande du bureau extérieur de la Banque au cours des 2 à 3 dernières années, laquelle s'est traduite par un engagement plus fort du représentant présent sur le terrain et de son équipe. Cet engagement visait à maintenir le projet sur la bonne voie avec une amélioration de la coordination entre le département sectoriel et le bureau extérieur. Le défi actuel est de s'assurer que le bureau extérieur peut coordonner l'engagement des différents départements, car la gouvernance mais aussi les États fragiles et les autres équipes sont impliquées dans un florilège d'interventions dans le secteur de la gouvernance.

L'étendue de certains projets de la Banque : un compromis à trouver entre la complexité et la mauvaise répartition de l'aide.

Les données sur l'achèvement des projets révèlent que les projets plus ciblés sont généralement plus performants, les études de cas en expliquent les raisons (cf. chapitre 3). Le nombre d'institutions appuyées est difficile à gérer pour la Banque et les cellules chargées de la mise en œuvre des projets. S'agissant de l'obtention des résultats, la fragmentation des projets en petites parties implique que de nombreuses institutions reçoivent de petites contributions, contrairement à une ou plusieurs institutions recevant un programme d'aide plus complet. Les contributions moins importantes ne suffisent généralement pas pour favoriser un changement radical dans les capacités et les performances institutionnelles, en dépit de leur capacité à lever les blocages ou de leur effet catalyseur. Les composantes

les moins essentielles d'un projet peuvent afficher de moins bonnes performances, comme nous l'avons constaté dans les projets achevés et en cours menés en Sierra Leone et au Bénin. Malgré l'existence de PAI dans des environnements complexes et visant à appuyer les systèmes impliquant plusieurs institutions, l'appui aux systèmes complexes nécessite des fonds suffisants, d'une seule source ou de plusieurs acteurs

coordonnés, afin de s'assurer que la somme des différentes aides soutient l'ensemble du système. Le travail réalisé par la Banque en matière de gouvernance a vocation à s'élargir dans le cadre de la SD et du nouveau PAG II. Il existe donc un risque que la Banque concentre trop son appui afin de soutenir les différents sous-secteurs et institutions concernés.

Conclusions

Ce chapitre a montré que les efforts de la Banque pour appuyer les institutions dans le domaine de la gouvernance permettent de tirer des enseignements utiles. Nombre de ces enseignements s'appliquent également aux efforts entrepris par la Banque pour appuyer les processus de renforcement des capacités dans d'autres domaines. Certains des enseignements sont déjà connus, comme l'importance de l'engagement et de l'appropriation du processus par les partenaires. D'autres sont en revanche moins connus, comme la

durée et la priorité de l'engagement de la Banque. Certains autres mettent en avant l'impact positif potentiel de la rationalisation des procédures pour ce type de projet qui, pour être efficaces, doivent être simples, pas lentes, flexibles, pas immuables. La figure 15 présente neuf enseignements importants tirés de l'expérience à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque. Même si les preuves portent sur la gouvernance, de nombreux enseignements s'appliquent également aux actions menées par la Banque dans d'autres domaines.

Figure 15: Résumé des principaux facteurs liés aux résultats en matière d'appui institutionnel dans la gouvernance

L'Équipe	Processus	Engagement
Concentrat	Appropriat	Context
Durée	Flexibilitie	Suivi

Annexes

Annexe 1 : Approche méthodologique

Cette évaluation s'appuie sur des preuves. Il revient sur une décennie d'expérience de la Banque et l'analyse dans une optique prospective afin de recueillir les enseignements sur le fonctionnement à l'avenir de la Banque. Cette note de synthèse finale s'appuie sur les preuves obtenues dans le cadre de nos quatre principales composantes méthodologiques. Les composantes étaient complémentaires et imbriquées, et conçues pour répondre aux questions des évaluations. Le tableau A1.1 présente les principales composantes méthodologiques. Le tableau A2 présente les questions d'évaluation.

Même si les composantes A et B ont été réalisées en interne, les composantes C et D ont été élaborées par des consultants indépendants, avec la participation de l'OPEV. Les consultants travaillaient par l'intermédiaire d'un consortium de Particp GmbH et l'ECDPM, dirigé par le chef de projet de l'OPEV, selon des termes de référence clairs. La participation des consultants à ces deux composantes spécifiques a permis i) d'augmenter les contributions indépendantes et de bénéficier d'un regard extérieur, ii) d'apporter une expertise spécifique dans le développement des capacités et l'analyse des études de cas.

Les rapports de chacune des principales composantes méthodologiques de l'évaluation, et la conception de l'évaluation en elle-même (dont le document d'orientation) ont été soumis au processus d'assurance qualité. En particulier :

- Examen interne par les pairs à OPEV (Jessica Kitakule-Mukungu, Hajime Onishi

et Herimandimbi Razafindramanana)

- Examen externe par les pairs (Navin Girishanka, Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale) au stade de l'élaboration du document d'orientation.
- Examen par un expert externe (Dr. Anthony Land)

Outre les quatre principales composantes, l'OPEV a organisé des entretiens et des groupes de travail supplémentaires. Ils ont été utilisés de trois façons :

- Lors de la phase de définition du champ d'action, afin d'identifier les principales questions à traiter en priorité. Tout au long de l'évaluation, pour croiser et valider les preuves identifiées ailleurs.
- Tout au long de l'évaluation, pour croiser et valider les preuves identifiées ailleurs.
- Au terme de l'évaluation et avant la rédaction du rapport de synthèse final, pour consulter et discuter des nouvelles conclusions, afin de les valider et d'identifier les recommandations les plus utiles

Une partie de la recherche qui était programmée, mais pas réalisée, consistait en une enquête auprès des consultants qui avaient mis en œuvre les projets de la Banque. Il n'a pas été possible de la réaliser. Signalons toutefois que les consultants impliqués dans des projets en cours ont été consultés dans certaines des études de cas.

Tableau 1.1 : Quatre composantes méthodologiques : l'approche, les limites et les objectifs.

Revue du portefeuille		
Méthode	Limites	Objectifs
<p>L'approche méthodologique adoptée pour le portefeuille combinait une analyse quantitative et qualitative. Elle ciblait les projets identifiés comme un appui institutionnel dans le domaine de la gouvernance approuvés entre 2002 et 2012. Elle se déroulait en cinq étapes spécifiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La création d'une base de données de PAI en croisant les informations extraites du système d'information de la Banque (SAP), les bases de données d'OSGE, d'OSFU et d'autres départements, le tout complété par l'analyse de la documentation du projet trouvée dans la base de données documentaire de la Banque (DARMS); ■ Une analyse statistique avec l'aide de tableaux et de graphiques pour décrire l'évolution et la structure du portefeuille; ■ Analyse d'un échantillon de 20 PAI, approuvés au cours des quatre dernières années de la période d'évaluation, pour étudier les questions relatives à la conception. ■ Analyse des données de supervision pour étudier les taux de mise en œuvre. ■ Analyse des Rapports d'achèvement de projet (RAP), notes d'analyse des RAP et Rapports d'évaluation des performances du projet (REPP) pour recueillir des informations sur les résultats et les performances. 	<p>Les limites des données concernent la portée et la qualité des informations disponibles, dont en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Les activités intégrées sous forme de composantes des autres projets d'investissement ou OAR n'ont pas été incluses dans la base de données. ■ Parmi les opérations du secteur financier, seules celles destinées aux institutions publiques ou parapubliques en matière de gouvernance ont été retenues. ■ La qualité et l'inadéquation des informations extraites de SAP ou des RAP sont un problème. ■ Le nombre limité de RAP (38) ne permet pas d'effectuer une analyse comparative rigoureuse entre les périodes ou les sous-secteurs. 	<p>La revue du portefeuille a joué un rôle clé dans l'évaluation, en apportant des faits pour étayer chacune des quatre principales QE. Les objectifs spécifiques de la revue du portefeuille étaient les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Collecter et analyser des données de la Banque afin de dégager : Trends in project design ■ Des tendances en matière de dépenses sur la durée, parmi les différents sous-secteurs, régions et instruments. ■ Des tendances en matière de conception de projets ■ Des tendances en matière de performances et les enseignements liés au succès et l'échec.
Examen de la littérature de l'évaluation		
Méthode	Limites	Objectifs
<p>Cet examen de la littérature a porté pour l'essentiel sur la littérature de l'évaluation. Cette priorité a été choisie car i) le domaine d'étude a été traité dans d'autres évaluations avec des enseignements précieux déjà relevés, ii) l'étude institutionnelle comparative s'intéresserait à une littérature plus vaste.</p>	<p>Il n'est pas possible de garantir que l'univers de l'évaluation est complet, car cela dépend de la publication.</p> <p>L'examen a également porté sur les évaluations publiées en anglais, bien que nombre d'entre elles couvraient des pays non anglophones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pour extraire des enseignements tirés des autres évaluations et la recherche existante, sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, afin d'éclairer les enseignements

<ul style="list-style-type: none"> ■ L'approche méthodologique de l'examen se déroulait en six étapes : ■ Une recherche exhaustive des évaluations pertinentes pour créer une base de données contenant 115 évaluations. ■ Un examen rapide des documents pour garantir la pertinence, en ramenant le nombre à 61 évaluations. ■ Une étude plus approfondie pour i) identifier et extraire des enseignements et des recommandations utiles, ii) enregistrer la fréquence des différents types d'enseignement, et iii) classer les évaluations selon leur pertinence au regard des objectifs de l'étude. 45 ont été classées parmi les évaluations à pertinence forte ou moyenne. ■ Analyse des données extraites pour définir la fréquence à laquelle les différents types d'enseignement ont été observés. ■ Extraire le détail relatif aux types d'enseignement les plus souvent identifiés ■ Valider la pertinence des enseignements tirés pour les projets de la Banque, en se concentrant sur deux évaluations de projet. 	<p>L'examen s'appuie sur des avis éclairés et la classification des enseignements. Le processus de classification des enseignements peut être influencé par les idées préconçues ou les opinions de l'examineur et les examinateurs peuvent être impartiaux. Pour garantir la cohérence dans ces jugements et les classifications, la même personne a examiné tous les documents et revu cinq documents finaux avant d'établir la classification des enseignements.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ possibles pour l'approche de la Banque. ■ Mettre en exergue les sujets et les difficultés importants, pour définir l'objectif de la collecte et l'évaluation des données essentielles de l'évaluation. ■ Fournir une source de preuves qui peut être mise en perspective avec d'autres sources.
Étude institutionnelle comparative		
<p>L'examen a été organisé dans une séquence de trois principales phases :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Cartographie de la Banque ; ■ Cartographie des organisations de comparaison ; ■ Synthèse, comparaison et formulation des conclusions pour la Banque. <p>La cartographie de la Banque a commencé par une relecture documentaire et a été suivie d'une série d'entretiens semi-structurés réalisés à Tunis, et plus tard par téléphone et Skype, y compris dans d'autres lieux comme les centres de ressources régionaux.</p> <p>Les deux organisations de comparaison ont été sélectionnées selon le potentiel de formation maximum. La Banque mondiale a été choisie, car elle possède une méthode de travail et un portefeuille similaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une sélection a dû être faite pour les domaines à comparer, elle a reposé sur l'avis du consultant expert engagé et des preuves ont été recueillies lors de la phase de définition du champ d'action. ■ Une forte dépendance à l'égard des entretiens avec le personnel de la Banque, notamment mais pas seulement à Tunis, au cours d'une période chargée de l'année. Elle s'est appuyée sur un petit nombre d'entretiens avec les autres parties prenantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comparer l'approche de la BAD en matière de renforcement des institutions de gouvernance à celles des autres organismes de développement et aux bonnes pratiques établies. L'objectif a consisté à : ■ Cartographier la politique, la stratégie et les directives de la Banque en la matière et les comparer à celles des autres.

<p>le PNUD car il s'est forgé une réputation de leader dans le domaine du renforcement des capacités.</p> <p>L'analyse des organisations de comparaison a également reposé sur un examen documentaire et sur des entretiens. Aucune visite n'a été toutefois effectuée au siège de ces organisations.</p> <p>Un ensemble de bonnes pratiques nouvelles ou établies a été également collecté dans des domaines de comparaison clés, en complément des expériences du PNUD et de la Banque mondiale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Seules deux organisations de comparaison ont été utilisées. De nombreuses autres organisations peuvent toutefois apporter des enseignements utiles. L'organisation de comparaison en matière de bonnes pratiques a été donc ajoutée pour cette raison. ■ L'accès aux données des organisations de comparaison prenait trop de temps. Il a fallu déterminer les informations à rechercher et celles qui méritaient d'être délaissées. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cartographier la structure institutionnelle de la Banque, les ressources humaines et autres dans ce domaine et les comparer à celles des autres. ■ Cartographier les processus d'approbation et de mise en œuvre de la Banque en la matière et les comparer à ceux des autres.
Étude de cas		
Méthode	Limites	Objectifs
<p>La méthodologie employée pour les études de cas était explicative – elle permettait ainsi d'expliquer les tendances observées dans les données quantitatives. Ce type d'étude de cas doit comprendre des cas présentant différents types de contexte, mais pas un échantillon représentatif. Les quatre études de cas suivent la même approche et méthodologie d'évaluation, qui consiste en une combinaison de la théorie du changement (TdC), de l'analyse de l'économie politique et de la priorité aux résultats. Cette approche se déroule en trois étapes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Un TdC est échafaudée en fixant toutes les conditions favorables permettant au projet d'atteindre ses objectifs intermédiaires et finaux dans un contexte donné. Les objectifs concernaient l'amélioration des capacités qui sont décrites dans le détail à l'aide du cadre 7S de McKinsey. ■ Des preuves sont collectées pour analyser les tendances dans les capacités et les performances de la/des institution(s) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le temps limité disponible pour interroger les parties prenantes. Dans les cas où les projets visaient à aider un plus grand nombre d'institutions, cela fut particulièrement difficile car le nombre de parties prenantes avait beaucoup augmenté. ■ Les registres et les données incomplets disponibles auprès de la Banque et aussi de certaines organisations bénéficiaires. ■ Informations limitées sur les projets achevés, compte tenu du taux de rotation élevé du personnel. 	<p>L'objectif des études de cas a consisté à appuyer l'évaluation dans son ensemble en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Apporter des preuves importantes pour les QE 3 (sur les résultats) et 4 (sur les enseignements). ■ Fournir des preuves à mettre en perspective avec les preuves des autres composantes sur les QE 1 et 2. ■ Recueillir des données primaires auprès des parties prenantes sur le terrain.

<p>bénéficiaire(s) pendant le projet et tester la validité et le statut de certaines conditions favorables clés dans le cadre de l'analyse du contexte. La priorité accordée au rôle, aux responsabilités et aux incitations des principaux acteurs dans la TdC est le point d'entrée vers certaines analyses politiques essentielles.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La contribution de la Banque au renforcement des institutions est évaluée en recueillant des preuves sur les liens de causalité entre les activités/produits du projet d'une part et l'amélioration des capacités et des performances de l'autre. <p>Un examen documentaire a été suivi de visites sur le terrain qui comportait un entretien semi-structuré et des sessions en groupe avec les parties prenantes du projet, le personnel et les partenaires de la Banque. L'équipe d'évaluation s'est efforcée de mettre en place un processus croisé, combinant les sources et les méthodes de collecte des données, afin de s'assurer que les constats identifiés dans l'étude de cas sont fondés sur des preuves tangibles.</p> <p>Pour le rapport de synthèse associant les quatre études de cas, l'accent a été mis sur les principaux enseignements. La méthode comportait une analyse du contenu du texte pour extraire des données comparatives des principaux aspects tels que l'obtention de résultats en matière de conception de projet et les facteurs influençant les résultats.</p>	<p>à cela, il faut ajouter les informations limitées sur les projets en cours.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bien qu'elles traitent avec succès de l'évolution des contextes nationaux, les études de cas ne permettent pas de tirer des conclusions générales dans ces contextes. 	<p>dont le personnel de la Banque des bureaux extérieurs et les CRR, les autres partenaires donateurs et la société civile, les organisations bénéficiaires et leurs propres parties prenantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Fournir des preuves issues de contextes très différents (État fragile, PRI, PFR et organisation régionale) pour observer les disparités et les similitudes dans l'approche et les réalisations de la Banque.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ces quatre composantes principales, plus la recherche et l'analyse supplémentaires susmentionnées, ont été ensuite partagées avec les parties prenantes et ont servi de base aux discussions visant à identifier les thèmes, les messages, les enseignements et les recommandations les plus importants pour ce rapport de synthèse final.

La matrice d'évaluation a été utilisée pour recueillir des preuves contre les principales questions de l'évaluation. Le tableau A1.2 montre la matrice d'évaluation originale. La matrice d'évaluation ventile les questions d'évaluation en parties de composante ou sous-questions. Cette version de la matrice d'évaluation comprend une colonne supplémentaire résumant la capacité de l'évaluation à traiter les sous-questions.

Tableau 2 : Répondre aux questions d'évaluation

Question d'évaluation	Sous-question	Comment l'évaluation a répondu à la question
Quel est le rôle des PAI dans les efforts de la Banque pour appuyer la gouvernance économique et financière ?	Quel est l'investissement de la Banque et quels outils utilise-t-elle pour renforcer les institutions dans le domaine de la gouvernance ?	La revue du portefeuille a défini le volume et les tendances en matière des dépenses ainsi que les outils utilisés. L'étude institutionnelle comparative a pu comparer les outils de la Banque à ceux des autres. Même s'il est possible de comparer les dépenses consacrées à l'assistance technique entre les différentes agences, les dépenses dédiées au renforcement institutionnel en matière de gouvernance ne sont pas systématiquement recueillies. Il n'est donc pas possible d'établir une comparaison.
	Dans quelle mesure les PAI concernent-ils la réalisation des objectifs de la Banque et les priorités des partenaires dans le domaine de la gouvernance ?	La pertinence des PAI en général (comparé aux projets individuels) au regard des objectifs de la Banque et des PMR a été confirmée dans la revue du portefeuille, l'étude institutionnelle comparative et les études de cas. Le degré de pertinence des projets par rapport aux objectifs spécifiques du pays et de ses besoins a également été analysé dans les études de cas et dans l'analyse de la conception des PAI au titre de la revue du portefeuille.
	Dans quelle mesure les PAI sont-elles liées à d'autres activités en matière de i) développement des capacités et ii) développement au sens large ? Et dans quelle mesure sont-elles complémentaires de ces activités ?	Le portefeuille s'est intéressé à la proportion des PAI qui étaient explicitement liés aux projets d'investissement aux OAR. L'étude institutionnelle comparative s'est appuyée sur des entretiens pour comprendre les objectifs en matière de complémentarité. Les études de cas se sont intéressées aux projets pour faire le point sur leur niveau de complémentarité.

Tableau 2 : Répondre aux questions d'évaluation

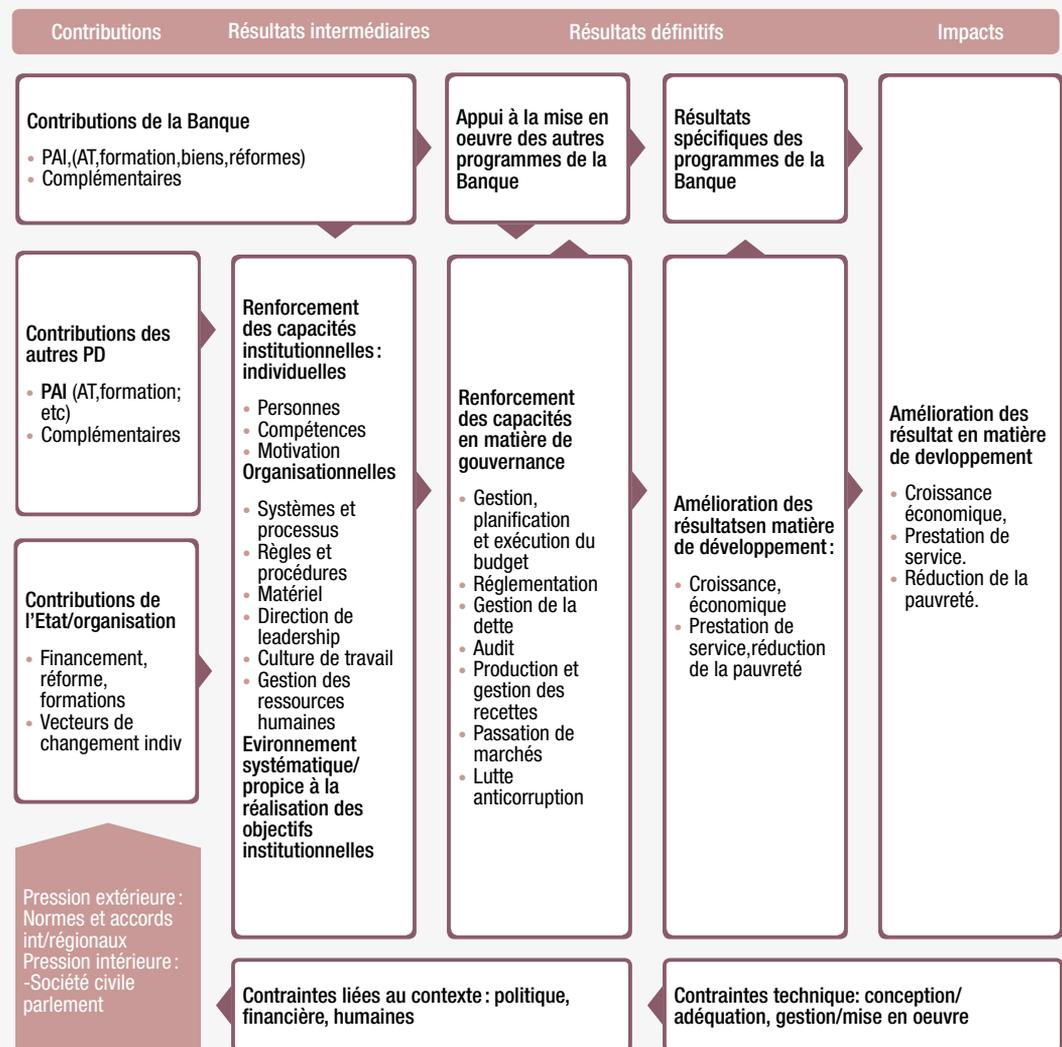
Question d'évaluation	Sous-question	Comment l'évaluation a répondu à la question
Les PAI de la Banque sont-ils bien conçus, gérés et exécutés?	Dans quelle mesure la conception des PAI de la Banque tient-elle compte des bonnes pratiques?	La revue du portefeuille a porté sur un sous-ensemble de PAI récemment conçus pour examiner les principaux aspects de la conception. L'étude institutionnelle comparative résumait les bonnes pratiques en matière de conception et a établi des comparaisons entre l'approche de la Banque et celles des autres. Les études de cas ont porté sur la conception des projets.
	Les PAI sont-ils bien suivis et évalués et les enseignements tirés sont-ils appliqués?	L'étude institutionnelle comparative s'est intéressée à l'approche de la Banque en matière de suivi et de formation, en la comparant aux bonnes pratiques établies et à l'approche des autres organisations. Les études de cas ont analysé dans le détail le suivi et les enseignements dans chacun des cas.
	Dans quelle mesure la conception, la gestion et la mise en œuvre des PAI ont-elles été soutenues par les compétences/l'expertise et les préconisations nécessaires?	L'étude institutionnelle comparative a porté sur les compétences, l'expertise et les préconisations de la Banque dans ce domaine. Les études de cas ont également mis au jour certains problèmes concernant les compétences et l'expertise.
	Dans quelle mesure les procédures de la Banque et des partenaires facilitent-elles la conception et la mise en œuvre des PAI de la Banque?	L'étude institutionnelle comparative a analysé certaines procédures clés de la Banque et les a comparées à celles des autres. Les études de cas ont pu analyser dans le détail la forme prise dans la pratique par les problèmes liés aux procédures.

Tableau 2 : Répondre aux questions d'évaluation		
Dans quelle mesure les PAI de la Banque sont-ils parvenus à produire les résultats souhaités ?	Les PAI de la Banque se sont-ils avérés efficaces en obtenant les produits et les résultats recherchés ?	La revue du portefeuille a pu utiliser les données des auto-évaluations pour analyser les niveaux de succès et les tendances en matière de performances. Les études de cas ont pu vérifier les résultats rapportés et analyser de manière plus approfondie les domaines pour lesquels des résultats ont été obtenus ou non.
	Les résultats des PAI de la Banque ont-ils perduré après la fin du projet ?	Il a été difficile d'apporter une réponse à cette question : les rapports d'auto-évaluation ne contenaient pas assez d'informations et les études de cas n'étaient suffisamment nombreuses pour tirer des conclusions plus générales, compte tenu notamment des résultats très mitigés concernant la soutenabilité. L'analyse de la littérature de l'évaluation et l'étude institutionnelle comparative mettent au jour des pratiques qui favorisent la soutenabilité qui ne sont pas toujours évidentes dans les projets de la Banque.
	Existe-il des preuves qui démontrent l'impact positif des PAI de la Banque sur la capacité des institutions visées à contribuer à l'amélioration des résultats en matière de gouvernance ?	Les informations dans l'auto-évaluation sur les performances sont limitées. L'analyse du portefeuille n'a donc pas pu tirer de conclusions claires sur les performances. Les études de cas n'ont toutefois pas pu traiter cette question.
Quels facteurs ont contribué au succès des PAI de la Banque ou l'ont entravé ?	Quels facteurs déjà connus ont nui au succès dans ces domaines ?	L'examen de la littérature de l'évaluation a permis de mettre au jour cinq thèmes majeurs concernant les facteurs positifs/négatifs. L'étude institutionnelle comparative s'est également appuyée sur la recherche existante sur les bonnes pratiques.
	Quels enseignements peuvent être tirés sur la façon dont l'approche, la conception et la gestion de la Banque de ses PAI influencent le succès ?	La revue du portefeuille, la revue de la littérature de l'évaluation, l'étude institutionnelle comparative et les études de cas ont tous mis en évidence des informations sur les enseignements concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans la conception et la gestion des projets par la Banque.
	Quels enseignements peut-on tirer sur le rôle des partenaires et du contexte dans le succès des PAI de la Banque ?	La revue du portefeuille, la revue de la littérature de l'évaluation, l'étude institutionnelle comparative et les études de cas ont tous identifié des informations sur les enseignements concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le cas des partenaires.

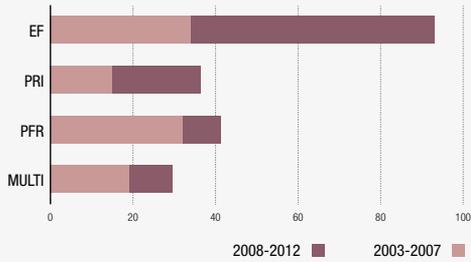
Annexe 2 :

Données issues de la revue du portefeuille

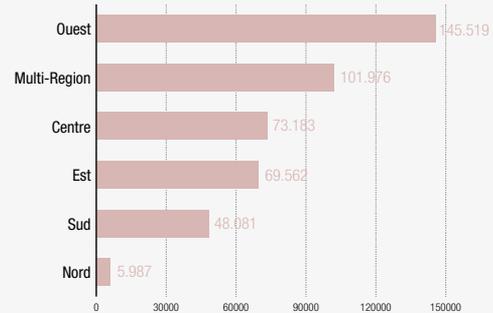
Théorie générale du changement pour les projets d'appui institutionnel conçus pour appuyer les capacités et les performances en matière de gouvernance.



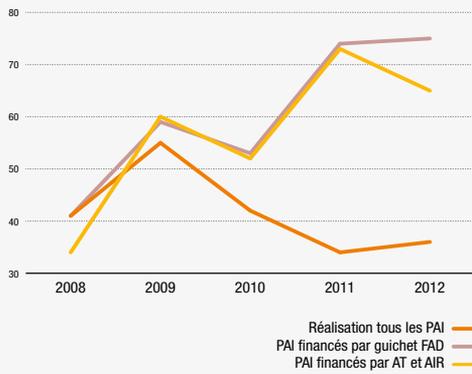
Pourcentage des approbations de PAI par région



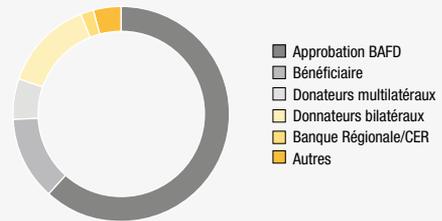
Répartition géographique des PAI



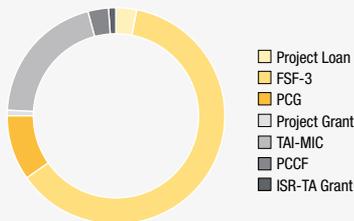
Supervision des projets (% de projets éligibles supervisés au moins deux fois par an)



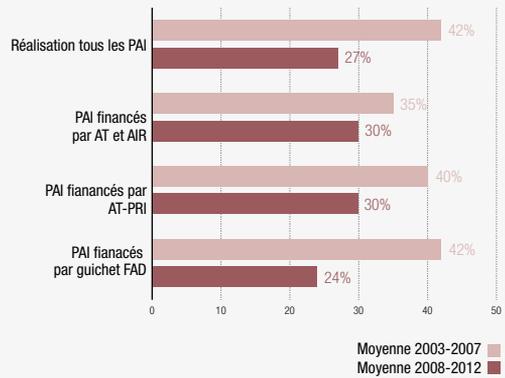
Co-financement PAI, 2002-2012



Approbation par instrument de financement, 2002-20012



Projets à risque



Pourcentage de projets obtenant des notes satisfaisantes dans les RAP

Catégorie de pays	Pertinence	Réalisations	Résultats	Ponctualité	Performance de la Banque	Performance de l'Emprunteur
EF	82	53	41	59	47	44
PFR	81	69	38	63	88	69
PRI	100	100	100	-	100	100
Multi	80	80	60	80	80	75
Total	82	64	44	62	69	59

Liste des projets inclus dans la base de données

informatiques de la Banque, des bases de données détenues par certains départements (OSGE, OPSM, OSFU) et le référentiel de documents de la Banque. Pour être inclus, un projet doit être i) approuvé en 2002 ou plus tard et ii) cibler le renforcement des institutions dans le domaine de la gouvernance économique et financière (à l'inverse de la gouvernance dans des secteurs spécifiques, ou dans le secteur privé).

Après des discussions avec EADI au stade de la conception de l'évaluation, il a été

convenu que les programmes de formation organisés par EADI, qui forment souvent les responsables des PMR et le personnel de la Banque, ne seraient pas inclus, car il ne s'agissait pas de projets d'appui institutionnel en tant que tels et ils devaient reposer une autre méthode d'évaluation.

La base de données a été initialement constituée en 2002, avant d'être actualisée au début 2013 afin de s'assurer que toutes les approbations éligibles en 2012 sont incluses.

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
1	Côte D'Ivoire	Appui Bonne Gouvernance & Renforcement des Capacités	OSGE	CLSD	2002	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	3 793,8
2	Burkina Faso	Appui à la Bonne Gouvernance & à la Décentralisation	OSGE	CLSD	2002	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	2,350.0
3	Multi national	OHADA Registre de commerce et de Crédit Mobilier	OSGE	Achevé	2002	Multi	Multi-Region	FAD	GPC	150.0
4	République Démocratique du Congo	Projet Appui Institutionnel Multisectoriel	OSGE	CLSD	2002	EF	Centre	FAD	ISRTAG	3,230.0
5	Sénégal	Appui à la Direction de la Prévision et à la Cellule CSPLP	OSGE	CLSD	2002	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	1,550.0
6	Mali	Appui à la Bonne Gouvernance	OSGE	CLSD	2002	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTA	2,100.0
7	Chad	Projet d'Appui à la Gestion économique	OSGE	CLSD	2003	EF .	Centre	FAD	GPC	2,320.0
8	Multinational	Appui Institutionnel à la Cour Commune de justice et d'arbitrage	OSGE	CLSD	2003	Multi	Multi-Region	FAD	GPC	795.7
9	Congo CG	Projet d'Appui à la Gestion Economique	OSGE	CLSD	2003	EF	Centre	FAD	ISRTAG	500.0
10	Niger	Programme d'Ajustement Structurel IV - Appui Institutionnel	OSGE	CLSD	2003	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	1,200.0
11	Multinational	Proposition Contribution AFRITAC - I	OSGE	CLSD	2003	Multi.	Multi-Region	FAD	ISRT	2,095.3
12	Bénin	Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté	OSGE	CLSD	2003	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRT	1,000.0
13	RDC	Appui à la Relance Economique et à la Réunification	OSGE	CLSD	2003	EF	Centre	FAD	ISRT	3,000.0
14	Multinational	Projet d'appui à la BDAE	OPSM	En cours	2003	Multi	Afrique orientale	FAD	ISRT	900.0

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
15	Burundi	Renforcement des Capacités Institutionnelles	OSGE	CLSD	2004	EF	Afrique orientale	FAD	ISRT	2,130.0
16	Gabon	Programme National de Bonne Gouvernance	OSGE	CLSD	2004	PRI	Centre	MIC	MICTAF	100.0
17	Multinational	Renforcement des capacités statiques PCI-Afrique	ESTA	Achevé	2004	Multi.	Multi-Région	FAD	ISRTAG	14 750
18	Sierra Leone	Renforcer la gestion des finances publiques et le secteur de l'énergie	OSGE	CLSD	2004	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2 790
19	Ouganda	Appui institutionnel à la bonne gouvernance	OSGE	CLSD	2004	PFR	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	9 000
20	Multinational	Projet de Renforcement des Capacités de la CEEAC	OSGE	CLSD	2004	Multi.	Centre	FAD	ISRTAG	2 590
21	Lesotho	Appui institutionnel - MOFDP et MOPWT	OSGE	CLSD	2004	PFR	Sud	FAD	ISRT	790
22	Burundi	Programme d'Appui aux Réformes Economiques et à la Gouvernance-PAREG I	OSGE	CLSD	2004	EF	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	1 500
23	Madagascar	Projet de Renforcement Institutionnel pour la Bonne Gouvernance	OSGE	CLSD	2004	PFR	Sud	FAD	ISRTAG	5 860
24	Tanzanie	Projet d'appui institutionnel en faveur d'une bonne gouvernance	OSGE	CLSD	2004	PFR	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	4 797
25	Guinée-Bissau	Projet de Renforcement des Capacités de Gestion Economique	OSGE	CLSD	2005	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	1 350
26	Sénégal	Projet de Modernisation du Cadastre	OSGE	CLSD	2005	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD		2 500
27	Mozambique	Appui institutionnel à la réforme de la fonction publique	OSGE	CLSD	2005	PFR	Sud	FAD	ISRTAG	2 126
28	Bénin	Appui aux Institutions de Contrôle (PAIC)	OSGE	CLSD	2005	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	2 500
29	Mozambique	Projet d'AT pour le secteur financier (FSTAP)	OSGE	En cours	2005	PFR	Sud	FAD	ISRTAG	6 800
30	Tchad	Projet d'Appui aux Réformes en matière de Gouvernance PARG I -	OSGE	CLSD	2005	EF	Centre	FAD	ISRTAG	2 930
31	Maurice	Don PRI d'appui au programme de réformes	OSGE	CLSD	2006	PRI	Sud	MICF	MICTAF	186,9
32	République centrafricaine	Projet d'Appui à la Réhabilitation des Capacités de Gestion	OSGE	CLSD	2006	EF	Centre	FAD	ISRTAG	3 300
33	Multinational	Renforcement des réformes du système de passation des marchés	OSGE	CLSD	2006	Multi	Multi-Région	FAD	ISRTAG	5 660
34	Togo	Appui au Renforcement des Capacités	OSGE	CLSD	2006	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2 200
35	Kenya	Appui institutionnel à la bonne gouvernance	OSGE	CLSD	2006	PFR	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	5 520
36	Guinée	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités (PADIPOC)	OSGE	CLSD	2006	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2 500

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
37	Burkina Faso	Projet d'appui institutionnel	OSGE	Achevé	2006	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2 460
38	Libéria	PAI pour la gestion économique et la bonne gouvernance	OSGE	CLSD	2006	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	3 000
39	Cap-Vert	Appui à la Réduction de la Pauvreté (Composante Appui Institutionnel)	OSGE	CLSD (OAR)	2006	PRI	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	750
40	Swaziland	Mise en place d'une administration fiscale au Swaziland	OSGE	CLSD	2006	PRI	Sud	MICF	MICTAF	492,7
41	Niger	Projet d'Appui à la Décentralisation	OSGE	CLSD	2006	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	GPC	3 000
42	Cameroun	PARG - Appui Institutionnel	OSGE	CLSD	2006	PFR	Centre	FAD	ISRTAL	4 000
43	Multinational	Phase II Appui à la réforme des systèmes de passation des marchés publics de l'UEMOA	OSGE	Achevé	2006	Multi	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	4 000
44	GC Congo	Appui Institutionnel au Circuit de la Dépense - PACDIP	OSGE	CLSD	2006	EF	Centre	FAD	Financement	2 550
45	Multinational	Centres d'assistance technique régionaux africains AFRITAC-II	OSGE	CLSD	2006	Multi	Multi-Région	FAD	Ajustement	3 020
46	Botswana	Appui à la stratégie de mise en œuvre 2016	RD	En cours	2007	PRI	Sud	MICF	MICTAF	245,6
47	Botswana	PRI - Politique en matière de gouvernance	OSGE	Achevé	2007	PRI	Sud	MICF	MICTAF	151,6
48	Soudan	Renforcement des capacités pour la réduction de la pauvreté	OSGE	En cours	2007	EF	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	9 620
49	Algérie	Projet d'Assistance Technique à la CNED	RD	En cours	2007	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	600
50	Mali	Projet d'Appui à la Décentralisation (PADDER)	OSGE	Achevé	2007	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	Prêt au projet+GPC	10 000
51	Angola	Appui à La Gestion Financière (PAGEF)	OSGE	En cours	2007	EF	Sud	FAD	Prêts	5 900
52	Gambie	PAI pour la gestion économique	OSGE	CLSD	2007	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	1 400
53	Multinational	Projet d'appui à la BDAE	OPSM	DURÉE	2007	Multi	Afrique orientale	FAPA	GPC	628,9
54	Botswana	Renforcement des autorités locales pour une prestation de services efficace	RD	En cours	2008	PRI	Sud	MICF	MICTAF	283,6
55	Multinational	Appui Institutionnel BOAD	OPSM	En cours	2008	Multi	Afrique de l'Ouest	FAPA	ISRTAG	633,7
56	Multinational	Appui à la Fondation africaine pour le renforcement des capacités	IAD	En cours	2008	Multi	Multi-Région	FAD	ISRTAG	10 290
57	Multinational	Projet de développement des systèmes de paiement dans la ZMOA + supplémentaire	OSGE	En cours	2008	Multi	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2,500.0
58	Guinée Equatoriale	Appui à la Gestion des Finances Publiques	OSGE	En cours	2008	PRI	Centre	BAD	Prêts	14 615,6

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
59	Multinational	Renforcement des capacités statistiques dans les PMR	ESTA	CLSD	2008	Multi	Multi-Région	FAD	ISRTAG	17 850
60	Madagascar	FAPA Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives ITIE	OSGE	DURÉE	2008	PFR	Sud	FAPA	ISRTAG	419,7
61	Rwanda	Projet de compétitivité et de développement d'entreprises	OSGE	En cours	2008	PFR	Afrique orientale	FAD	GPC	5 000
62	Soudan	Rédaction de réglementations en matière de GFP	OSFU	Achévé	2009	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	36,4
63	Guinée Equatoriale	Appui à la Mise en œuvre du PNDES	RD	En cours	2009	PRI	Centre	MICF	MICTAF	395,5
64	Multinational	Appui Institutionnel au SG de l'UMA	RD	En cours	2009	Multi.	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	500
65	Togo	Appui à la gestion des finances publiques GFP	OSFU	Achévé	2009	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	33,8
66	Libéria	Supplément pour la réforme de la GFP	OSGE	CLSD	2009	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF	3 386
67	Comores	Projet Appui aux Renforcement des Capacités + Don Suppl. PRCI	OSGE	En cours	2009	EF	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	5 855
68	Comores	Révision du Code Fiscal (134 188 ua)	OSFU	Achévé	2009	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	133,3
69	Zimbabwe	Office central des statistiques, du contrôleur et de l'auditeur général	OSFU	En cours	2009	EF	Sud	FEF	FEF-3	127,2
70	Rwanda	L'appui au développement des politiques et des stratégies	OSGE	En cours	2009	PFR	Afrique orientale	FAD	ISRTAG	1 000
71	Guinée-Bissau	Plan d'appui à l'administration publique en partenariat avec le PNUD en septembre 2009	OSFU	En cours	2009	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	2 000
72	Zimbabwe	Appui au contrôleur et à l'auditeur général pour les cours de formation du personnel visant à améliorer les compétences du personnel de comptabilité et d'audit et à certifier les auditeurs dans SAP	OSFU	Achévé	2009	EF	Sud	FEF	FEF-3	89 707
73	Libye	Appui au renforcement des capacités pour la promotion des exportations	RD	Approuvé	2009	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	480
74	Burundi	Don pour le Financement du Recrutement d'un Expert en Prévisions Macroéconomiques et Production des documents de référence (330739 UC)	OSFU	En cours	2009	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	330 739
75	Burundi	Don pour l'AT en faveur du Ministère du Plan et de la Reconstruction en Renforcement des Capacités de ses Cadres	OSFU	En cours	2009	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	486

PROJETS D'APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE 2002–2012
ÉVALUATION INDÉPENDANTE PAR LE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS (OPEV)

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
76	Somalie	Assistance technique sur le renforcement de la gestion financière en Somalie	OSFU	En cours	2009	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 340
77	Libéria	Financement du secrétariat de l'ITIE au Libéria pour les années 2009-2011	OSFU	En cours	2009	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	301,6
78	Tunisie	Appui à l'ITCEQ	RD	En cours	2009	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	198,8
79	Tunisie	Étude d'évaluation du Système de Microcredit BTS	RD	En cours	2010	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	139 484
80	Multinational	BDEAC - Don du FAPA	OPSM	En cours	2010	EF	Centre	FAPA	ISRTAG	664,9
81	Maurice	Don PRI d'appui à la compétitivité (CPSE)	OSGE	En cours	2010	PRI	Sud	MICF	MICTAF	300
82	Zimbabwe	Système de GFP (Frolgate Technology pour la fourniture et la livraison des équipements du réseau. Cours sur la programmation et la politique financière)	OSFU	En cours	2010	EF	Sud	FEF	FEF-3	1 286,8
83	Libéria	Formation à la gestion de la dette et unité d'analyse macro-fiscale	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	192
84	Libéria	Formation macro-fiscale et renforcement des capacités	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	65,4
85	Libéria	Formation au renforcement des capacités au département des recettes et sur la comptabilité de caisse IPSAS (66 000 \$ EU) . Le contrat de M. Labi-Siaw (27 000 \$ EU) prévoyant une étude sur la transition vers une administration fiscale indépendante est inclus. (Formation sur les douanes et la fiscalité)	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	70,8
86	RDC	Don pour le Financement d'équipements et d'Études pour le Renforcement des capacités Institutionnelles (Projet Diaspora et Intranet Sécurisé)	OSFU	En cours	2010	EF	Centre	FEF	FEF-3	338
87	RDC	Réformes de la GFP AT et étude sur les perspectives de développement à long terme et étude sur la décentralisation	OSFU	En cours	2010	EF	Centre	FEF	FEF-3	478,4
88	Comores	Assistance Technique Ministère des Finances Gestion PFM et Plan d'Action Triennal de Réforme de Finance Publique	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	169,7

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
89	Togo	Appui aux départements du budget et du trésor, mise en œuvre et suivi du DSRP et renforcement du secrétariat d'État à la Jeunesse et à l'Emploi, du ministère de l'Agriculture et du ministère du Développement local (483 2010 UC)	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	483,2
90	Mozambique	Mozambique Projet don FAPA ITIE MIREM	OSGE	CLSD	2010	PFR	Sud	FAPA	ISRTAG	227,6
91	Multinational	AFRITAC III	OSGE	Approuvé	2010	Multi.	Multi-Région	BAD	Financement du projet	4 700
92	Comores	Assistance Technique pour l'Appui à la DGI dans la Réforme du Système Fiscal et la Mise en œuvre de son informatisation (560 000 Euros) // UC 495 575.22	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	495,6
93	Zimbabwe	Don pour la mise en œuvre du projet d'appui institutionnel d'urgence – Composante ZIMSTAT (concernant les biens et les services requis pour réaliser les enquêtes sur la comptabilité nationale)	OSFU	Achevé	2010	EF	Sud	FEF	FEF-3	485,3
94	Tanzanie	PAI pour la bonne gouvernance II	OSGE	En cours	2010	PFR	Afrique orientale	FAD	Financement du projet	5 200
95	Botswana	Renforcement des capacités NBIFIRA	OSGE	En cours	2010	PRI	Sud	MICF	MICTAF	600
96	Tunisie	Etude Préparatoire au Projet de Renforcement de l'Intégration Commerciale avec l'ASS	OSGE	En cours	2010	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	323,4
97	Togo	APPUI au Renforcement des Capacités Institutionnelles en Gouvernance Economique et Financière (PARCI)	OSGE	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FAD+FEF	ISRTAG	9 210
98	Congo CG	Projet d'Appui au Climat des Affaires	OSGE	En cours	2010	EF	Centre	FAD	ISRTAG	3 440
99	Botswana	Assistance technique à la Privatisation	OSGE	En cours	2010	PRI	Sud	MICF	MICTAF	600
100	Togo	Renforcement des Capacités en Planification Stratégique & Suivi-Evaluation	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	481,9
101	Cameroun	Projet de Modernisation du Cadastre	OSGE	En cours	2010	PFR	Centre	FAD	Prêts pour projets	7 000
102	Togo	Renforcement des Capacités en Développement	OSFU	DURÉE	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	449,4
103	Bénin	Projet d'Appui à la Gestion Finances Publiques	OSGE	En cours	2010	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	Prêt de projet+IS-RTAG	9 360

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
104	RDC	Projet d'appui institutionnel : experts et conseillers expérimentés issus de la diaspora et du secteur privé appuyant le ministère des Finances (USCAP) pendant un an UC 591 818	OSFU	En cours	2010	EF	Centre	FEF	FEF-3	591,9
105	GC Congo	AT et renforcement des capacités	OSFU	En cours	2010	EF	Centre	FEF	FEF-3	845,6
106	Côte d'Ivoire	Projet d'Appui au renforcement de la gouvernance	OSFU	En cours	2010	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	2 000
107	Libye	Assistance technique en faveur du développement des PME	RD	Approuvé	2010	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	579,8
108	Maurice	Don PRI appuyant la gestion de la dette	OSGE	En cours	2010	PRI	Sud	MICF	MICTAF	296
109	Maroc	Appui au Renforcement du Cadre de Régulation et du Contrôle du Marché Financier	OSGE	En cours	2010	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	480,3
110	Rwanda	AT Banque de développement du Rwanda	OPSM	Approuvé	2011	PFR	Afrique orientale	FAPA	ISRTAG	485,9
111	Maroc	Système de Garantie au Maroc	OSGE	En cours	2011	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	465
112	République centrafricaine	Projet d'Appui Institutionnel - (PARCGEF)	OSGE	En cours	2011	EF	Centre	FAD+FEF	FEF-3	4 500
113	Guinée	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités de Gestions Economiques et Financieres (PARCGEF)	OSGE	En cours	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	7 544
114	Togo	Renforcement des Capacités Institutionnelles des Unités de Gestion de Projet	OSFU	DURÉE	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	179,9
115	Comores	Appui à la finalisation du DRSP	OSFU	DURÉE	2011	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	383,3
116	Togo	AT et renforcement des capacités en matière de planification stratégique	OSFU	DURÉE	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	236
117	Libéria	Appui aux réformes de la GFP	OSFU	DURÉE	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	636,1
118	Multinational	Renforcement des capacités de l'Union du fleuve Mano	OSFU	DURÉE	2011	Multi.	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	557,4
119	RDC	Appui budgétaire + Appui supplémentaire aux UEP	OSFU	DURÉE	2011	EF	Centre	FEF	FEF-3	152,4
120	GC Congo	Don destiné à financer la CEP au Congo	OSFU	DURÉE	2011	EF	Centre	FEF	FEF-3	127,9
121	République centrafricaine	Don destiné à financer le budget du DRSP2 de la RCA	OSFU	CLSD	2011	EF	Centre	FEF	FEF-3	110,5
122	RDC	Renforcement des capacités du bureau national des statistiques	OSFU	En cours	2011	EF	Centre	FEF	FEF-3	259
123	Sierra Leone	Appui à l'investissement tripartite	OSFU	DURÉE	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	31,5

Annexe 2 : Données issues de la revue du portefeuille

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année aprob.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
124	Zimbabwe	Fonds fiduciaire multidonateur-Appui au gouvernement du Zimbabwe pour les services d'un agent spécialisé dans la passation de marchés	OSFU	En cours	2011	EF	Sud	FEF	FEF-3	1 000
125	Guinée	Appui au processus DRSP III	OSFU	En cours	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	1 337
126	Guinée	Appui au SNDS des statistiques nationales	OSFU	En cours	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	FEF-3
127	Zimbabwe	Assistance technique dans ZADMO	OSFU	En cours	2011	EF	Sud	FEF	FEF-3	192,8
128	Gambie	PAI pour la gouvernance économique et financière	OSGE	En cours	2011	SF	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	2 000
129	Sierra Leone	Projet d'appui au climat des affaires et la GFP	OSGE	En cours	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	ISRTAG	4 000
130	Swaziland	Assistance technique pour les réformes de la gestion des finances publiques	OSGE	Approuvé	2011	PRI	Sud	MICF	MICTAF	478,4
131	Tchad	ATRC Statistiques	OSFU	En cours	2011	EF	Centre	FEF	FEF-3	1 000
132	Multinational	AT pour les institutions financières de développement du SADC	OPSM	Approuvé	2011	Multi.	Multi-Région	FAPA	ISRTAG	664,9
133	Sierra Leone	Appui à la banque centrale de Sierra Leone	OSFU	Approuvé	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	807
134	Guinée-Bissau	Renforcement des Capacités Institutionnelles	OSFU	Approuvé	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	655,6
135	Sao Tomé	Recensement Général de la Population	OSFU	En cours	2011	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	477,9
136	Multinational	Renforcement des Capacités Opérationnelles du Secrétariat Général IOC	OSFU	En cours	2011	Multi.	Sud	FEF	FEF-3	567,5
137	Multinational	RCS III - Mesure des résultats et des OMD	ESTA	Approuvé	2012	Multi.	Multi-Région	FAD	ISRTAG	20,000
138	Togo	Audits institutionnels pour (6) ministères	OSFU	En cours	2012	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	476,9
139	Niger	Projet d'Appui à la Mobilisation des Ressources Internes et à l'Amélioration de la Gouvernance	OSGE	En cours	2012	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	Prêts pour projets	10 000
140	Swaziland	RCS - II Swaziland	ESTA	Approuvé	2012	PRI	Sud	MICF	MICTAF	490,6
141	Togo	Élaboration du Document Complet de la DSRP II	OSFU	En cours	2012	SF	Afrique de l'Ouest	FEF	FEF-3	702,5
142	Soudan	Renforcement des capacités pour la gestion de la dette et la mobilisation des ressources	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 050,1
143	RDC	Projet d'appui à la modernisation des finances publiques (PAM-FP)	OSGE	Approuvé	2012	EF	Centre	FAD	GPC	10 000
144	Algérie	Appui Modernisation du SI des Banques	RD	Approuvé	2012	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	750
145	Ghana	PAI pour la supervision et l'appui aux entreprises	OSGE	Approuvé	2012	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	ISRTAG	9 590
146	Libéria	Appui institutionnel à l'IPFMRP	OSGE	En cours	2012	EF	Afrique de l'Ouest	FEF	ISRTAG	3 000

N°	Pays	Nom complet	Division	Statut	Année approb.	Catégorie	Région	Guichet	Instrument	Approbation BAD en milliers d'UC
147	Sénégal	Projet d'Appui à la Promotion du Secteur	OSGE	En cours	2012	PFR	Afrique de l'Ouest	FAD	Prêts pour projets	4 040
148	Maroc	Projet Code Monétaire	OSGE	Approuvé	2012	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	489,3
149	République centrafricaine	Projet d'Appui en Statistique et à la Mise en Œuvre du DSRP2	OSFU	Approuvé	2012	EF	Centre	FEF	FEF-3	1 348
150	Tchad	Projet d'Appui à l'ITIE	OSGE	Approuvé	2012	EF	Centre	FEF	FEF-3	1 350
151	Tchad	Projet d'Appui aux Finances Publiques	OSGE	Approuvé	2012	EF	Centre	FEF	FEF-3	1 445
152	Burundi	Renforcement des Capacités de Collecte des Données MO&PS	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	400,9
153	Burundi	Projet Renforcement Capacité Gestion Finances Publiques	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	ISRTAG	1 244,7
154	Burundi	Projet d'Appui au Développement du Secteur Privé	OSGE	Approuvé	2012	SF	Afrique orientale	FEF	ISRTAG	884,7
155	Burundi	Renforcement des Capacités Institutionnelles et Entrepreneuriales	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 347,8
156	Burundi	Renforcement des Capacités Statistiques en S&E de la Pauvreté	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 921
157	Djibouti	Projet de Renforcement des Capacités Institutionnelles (PRCI)	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 296,5
158	Djibouti	Appui Structurelles à l'Elaboration des Données de Suivi-Evaluation (PASED)	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	1 063,5
159	Soudan	Don en faveur du forum sur la politique de gestion de la dette	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	50
160	Zimbabwe	Projet de renforcement des capacités pour la gestion économique et des finances publiques	OSGE	Approuvé	2012	EF	Sud	FEF	ISRTAG	16 120
161	Multinational	Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) - Paiements	OSGE	Approuvé	2012	Multi.	Multi-Région	FEF	ISRTAG	15 000
162	Multinational	Projet d'Appui au Renforcement des Capacités	OSGE	Approuvé	2012	Multi.	Multi-Région	FAD	ISRTAG	7 000
163	Sud-Soudan	Appui institutionnel à la GFP et aide	OSFU	Approuvé	2012	EF	Afrique orientale	FEF	FEF-3	4 800
164	Botswana	RCS - II Botswana	ESTA	En cours	2011	PRI	Sud	MICF	MICTAF	490,6
165	Égypte	RCS-II Egypte	ESTA	Approuvé	2011	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	490,6
166	Maurice	RCS - II Île Maurice	ESTA	En cours	2011	PRI	Sud	MICF	MICTAF	490,6
167	Namibie	RCS - II Namibie	ESTA	Approuvé	2011	PRI	Sud	MICF	MICTAF	490,6
168	Seychelles	RCS - II Seychelles	ESTA	En cours	2011	PRI	Afrique orientale	MICF	MICTAF	490,6
169	Tunisie	RCS - II Tunisie	ESTA	En cours	2011	PRI	Afrique du Nord	MICF	MICTAF	490,6
170	Afrique du Sud	RCS - II Afrique du Sud	ESTA	Approuvé	2011	PRI	Sud	MICF	MICTAF	490,6

Sous-secteurs de la gouvernance économique et financière, définis à partir du système de codes développé par OSGE.	
Gestion des finances publiques	Gestion des recettes (ITIE, impôts et douanes)
	Budgétisation, comptabilité et établissement de rapport
	Marchés publics
	Gouvernance locale et décentralisation
	Audit interne, contrôle financier et inspections
	Contrôle externe (audit et parlement)
	Gestion de l'aide
	Autres GFP
Gestion économique	Renforcement des capacités des politiques économiques
	Gestion de la politique macroéconomique
	Gestion de la dette
	Développement du secteur financier
	Environnement du secteur privé (compétitivité)
	Ouverture commerciale
	Statistiques
	Recherche économique
	Autre gestion économique
	Redressement économique après une crise
Autre élément de la gouvernance	Développement juridique et judiciaire
	Appui à la société civile
	Gouvernance sectorielle
	Lutte contre la corruption
	Autres

Annexe 3 : Analyse comparative supplémentaire

Tableau A3.1 : Complémentarité du projet avec d'autres opérations

PAI	Complémentarité prévue	Problèmes rencontrés dans la pratique
Bénin : Projet d'appui aux institutions de contrôle (PAIC) Instrument : ADF Grant	Oui – Opération d'appui budgétaire PASCRR I et II	Le PAIC a été approuvé au cours du premier PASCRR (OAR) et est entré en vigueur lorsque le 2nd PASCRR a été approuvé. Il a donc eu le temps pour appuyer les institutions avant le premier décaissement du PASCRR II. L'amélioration des performances des institutions clés répondait aux objectifs GBS.
Bénin : Projet d'appui à la gestion des finances publiques et amélioration du climat des affaires (PAGFPACAF) Instrument : don et prêt du FAD (prêt annulé par la suite)	Oui, opération d'appui budgétaire PASCRR III	PAGFPACAF a été approuvé lorsque le PASCRR II était déjà en vigueur. L'étude de cas a toutefois montré que l'appui était déjà fourni et en phase avec les besoins de l'OAR pour les aspects qui s'inscrivaient dans le prolongement du PAI précédent.
Botswana : Renforcement institutionnel des autorités locales (ISLA)	Pas évident	Sans objet
Botswana : Renforcement des capacités de l'autorité de réglementation des services financiers non bancaires (NBIFIRA) Instrument : FAT PRI	Oui - prévu pour compléter le prêt d'appui à la diversification de l'économie de 1 milliard \$ EU (OAR). (Un second PAI pour l'agence de privatisation) ⁶⁰ .	Le PAI n'a pas été approuvé tant que la première tranche de l'EDSL n'avait pas été décaissée et les premiers décaissements sont intervenus après la fin de l'EDSL ⁶¹ .
Sierra Leone : PAI visant à renforcer la GFP et le secteur de l'énergie Instrument : Don du FAD	Oui - avec des opérations d'appui budgétaire consécutives, la composante énergie était censée compléter un investissement au point mort dans l'énergie.	Même si le projet a dû démarrer après l'OAR en raison des retards, il a été suivi d'une nouvelle OAR (EGRP1) de laquelle le PAI était également complémentaire. Les performances médiocres de la composante énergie ont nui à la complémentarité prévue sur cet aspect.
Sierra Leone : Projet d'appui au climat des affaires et la GFP Instrument : Facilité en faveur des États fragiles	Oui. Opération d'appui budgétaire EGRP II, présentée clairement dans les documents d'évaluation.	Les retards dans la mise en œuvre du PAI ayant été minimes, les perspectives en termes de complémentarité sont satisfaisantes. Les institutions ont contribué à atteindre les objectifs de performance de l'OAR et à créer des synergies entre les travaux des autres partenaires.
CEEAC : PAI pour le secrétariat général de la CEEAC Instrument : Don du FAD	En partie. Avec les projets d'infrastructure régionaux financés par la Banque via la CEEAC.	La complémentarité n'a pas été obtenue dans la pratique en raison des performances médiocres du projet.

Tableau A3.2 : pertinence de l'appui institutionnel et du développement des capacités au regard des priorités de la Banque et des PMR		
	Banque	PMR
Renforcement des capacités générales de l'État	<p>Les documents sur la politique et la stratégie de la Banque ont érigé le problème du développement des capacités au rang de priorité.⁶²A titre d'exemple, le Plan stratégique 2003-2007 de la Banque et le rapport du Panel de haut niveau mettent fortement l'accent sur la nécessité pour la Banque de jouer un rôle dans le « renforcement des capacités des États ». La Stratégie à moyen terme de la Banque précise qu'une « importance particulière » doit être accordée au renforcement des capacités (BAD 2008). La question est également inscrite dans la future Stratégie décennale (BAD 2013). Les rapports successifs sur la reconstitution des ressources du FAD considèrent également le développement des capacités ou le renforcement des institutions comme des priorités. 70% des DSP de la Banque examinés⁶³ ont également cité les contraintes de capacités comme un problème auquel l'appui de la Banque doit s'efforcer de remédier.</p>	<p>Du point de vue des PMR, le développement des capacités a été érigé au rang de priorité dans les forums internationaux et les accords tels que les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (OCDE 2005, 2008, 2012) et l'Union africaine (UA/NEPAD 2009). Cette importance a également été accordée dans les quatre études de cas, qu'il s'agisse des États fragiles, des pays à revenu intermédiaires ou autres. L'appui au renforcement institutionnel a été érigé au rang de priorité par les responsables des PMR. Cette opinion est également exprimée dans la dernière évaluation client qui précise que les parties prenantes jugent que c'est dans le développement des capacités que la Banque peut ajouter plus de valeur, par rapport aux autres partenaires (BAD 2013).</p>
Notamment en matière de gouvernance	<p>La Politique en matière de gouvernance de 1999, les directives de 2001 et la stratégie de 2008 ainsi que le Plan d'action (PAG) pour la gouvernance constituent un cadre stratégique dans le domaine de la gouvernance. Tous mettent en avant l'importance de la force des institutions pour améliorer la gouvernance. La politique de 1999 a considéré le renforcement des capacités comme principale méthode d'appui en faveur de la bonne gouvernance. Les capacités institutionnelles figurent également dans le PAG, qui se concentre toutefois sur la gouvernance économique et financière et qui met l'accent sur l'appui aux opérations politiques⁶⁴. Le PAG II élargira l'éventail des sous-secteurs, conformément à la SD. La bonne gouvernance est une priorité affichée dans l'appui au renforcement des capacités de la Banque en faveur des PRI⁶⁵. La gouvernance/capacité constituait l'une des deux priorités stratégiques pour l'engagement accru de la Banque dans les États fragiles⁶⁶. La capacité est également essentielle à la mise en œuvre de l'aide de la Banque en faveur des priorités d'intégration régionale et du commerce.</p>	<p>Les retours d'information des PMR et des CER dans cette évaluation⁶⁷ font également état de l'importance accordée au renforcement des capacités et de la nécessité de renforcer les capacités au sein des institutions en charge de la gouvernance. Comme l'appui budgétaire est devenu un instrument de plus en plus utilisé, les PMR ont été plus nombreux à souhaiter s'assurer qu'ils disposent des capacités institutionnelles pour le gérer. Les études de cas ont également précisé que la capacité de la Banque à fournir des projets complets visant à appuyer les institutions clés pour la gouvernance, plutôt que de petits fragments d'assistance technique, est appréciée⁶⁸. Pour les États fragiles, l'importance du renforcement de l'État dans les fonctions clés du gouvernement a été soulignée dans de nombreux forums internes et des directives sur les bonnes pratiques⁶⁹.</p>

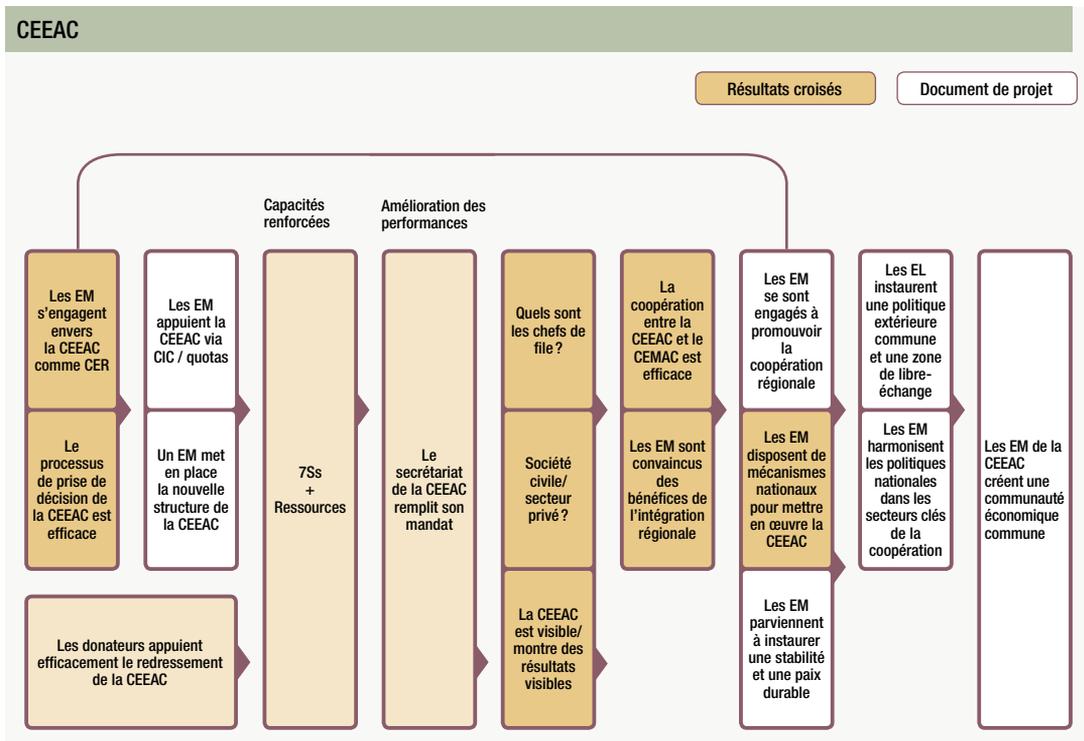
Source : Documents politiques, stratégiques et directives de la BAD, Déclaration de Paris, Programme d'action d'Accra, Partenariat mondial de Busan pour le développement, enquête des clients de la Banque 2012.

Tableau A3.3 : Les cinq principaux facteurs en République Démocratique du Congo et en Guinée Equatoriale		
	Programme national d'appui au renforcement des capacités de la République Démocratique du Congo	Programme d'appui institutionnel de Guinée Equatoriale au ministère de la Planification et du développement économique
Appropriation et contrôle	<p>Un sens aigu des responsabilités dès la conception a été considéré comme un facteur clé de succès pour le projet. Le projet a été conçu pour être intégré à un programme national plus vaste de renforcement des capacités.</p>	<p>Le projet a pâti de l'absence d'engagement de la part de l'État. L'absence de responsabilisation est citée comme une raison primordiale du retard dans la mise en œuvre. Aucune structure de gouvernance/de supervision appropriée n'a été mise en place et aucune contrepartie nationale compétente n'est disponible.</p>
Comprendre le contexte	<p>La conception du projet comportait une analyse basique des risques liés au projet dans un environnement post-conflit, qui a permis d'orienter la mise en œuvre lorsque les risques se sont concrétisés.</p>	<p>L'absence d'analyse et de prise en compte du contexte a été considérée comme un enseignement majeur de cette évaluation. Il n'a reposé sur aucune évaluation des besoins réels ou du contexte socio-économique du pays.</p>
Le réalisme des délais	<p>Le projet a duré près de deux fois plus longtemps que prévu. Six mois de retard dus à la mise en place des conditions pour le premier décaissement, un retard de 2 ans et demi lié à la mise en œuvre.</p>	<p>Le projet a duré 9 ans de plus que prévu. On ignore toutefois si le report a permis d'améliorer les résultats finaux. On ignore les raisons pour lesquelles il pas été clos plus tôt, compte tenu des échecs.</p>

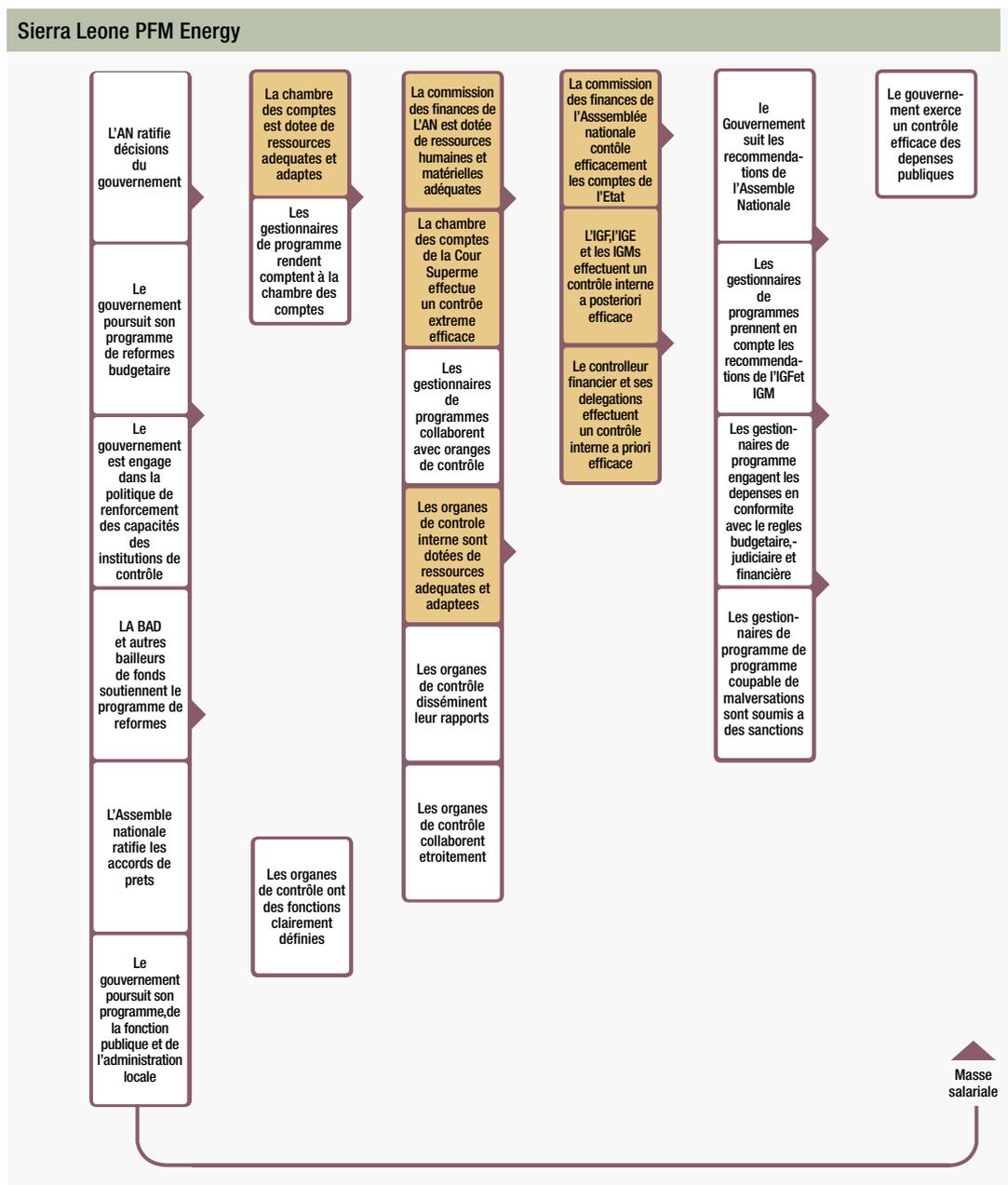
Tableau A3.3 : les cinq principaux facteurs en République Démocratique du Congo et en Guinée Equatoriale		
	Programme national d'appui au renforcement des capacités de la République Démocratique du Congo	Programme d'appui institutionnel de Guinée Equatoriale au ministère de la Planification et du développement économique
Clarté des objectifs conjuguée à la flexibilité dans la mise en œuvre	L'évaluation a constaté des objectifs clairs dans un domaine et des objectifs confus/trop généraux dans un autre.	Les objectifs pour ce seul projet étaient extrêmement vastes, couvrant un large éventail de domaines. Le projet a été reformulé un certain nombre de fois et a été prolongé, mais cela n'a pas suffi pour le remettre sur les bons rails.
Suivi et évaluation appropriés	L'évaluation a déploré la piètre qualité du cadre de résultats et des indicateurs utilisés. Même si le rôle du comité de pilotage en matière de suivi a été reconnu, il a été souligné que le comité n'a pas tenu ses engagements aussi souvent que prévu.	Au cours des 13 années, le projet a connu 17 missions de contrôle et un audit. Les rapports de ces missions n'ont toutefois pas été transmis et aucune preuve ne démontre l'existence de visites au cours des 3 premières années. Malgré la présence d'une unité de coordination et de suivi de la Banque et d'une CEP, le suivi a été insuffisant.

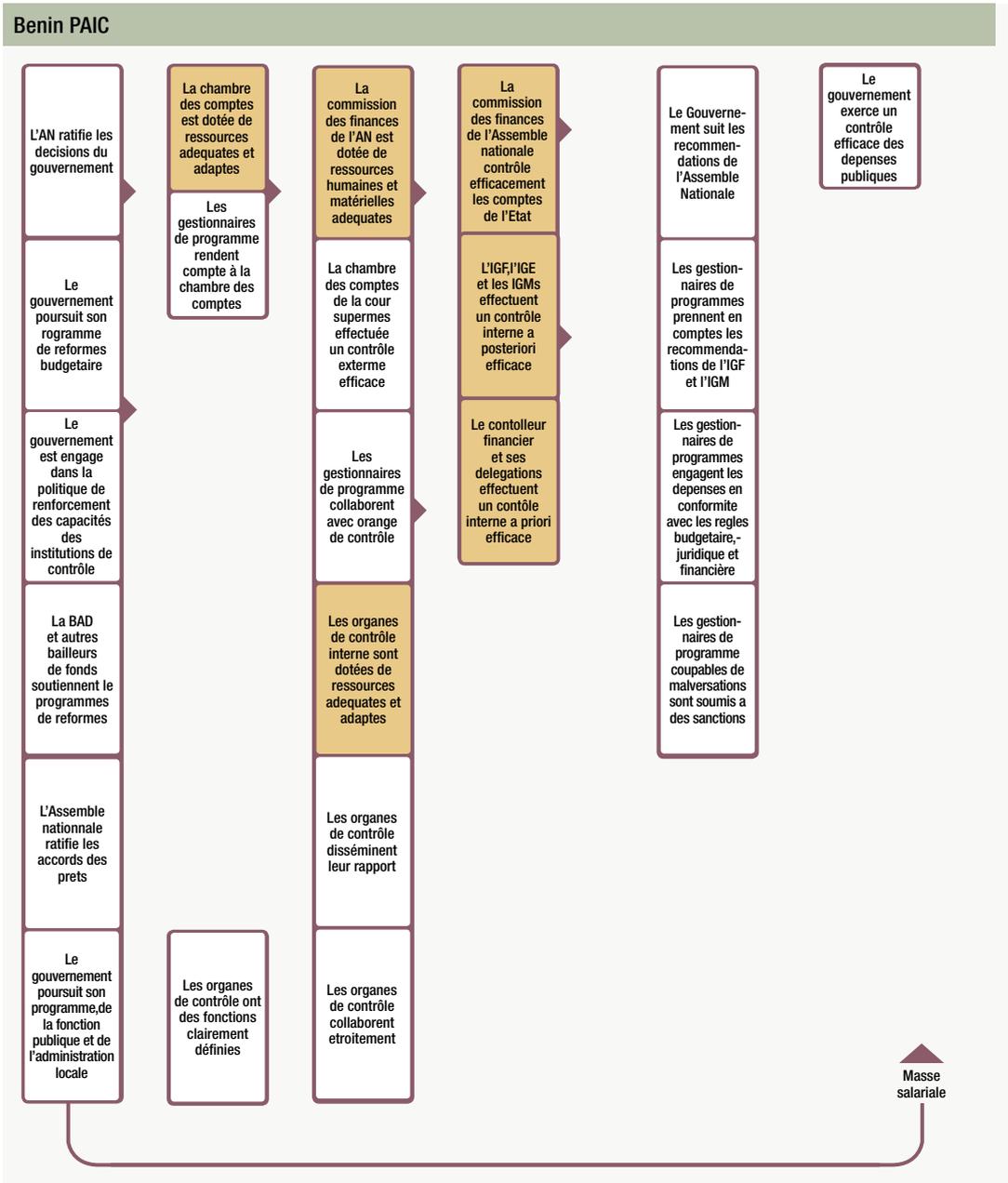
Source : Examen de la littérature de l'évaluation et PPER du Programme national d'appui au renforcement des capacités de la République Démocratique du Congo et Programme d'appui institutionnel au ministère de la Planification et du Développement économique de Guinée Equatoriale

Annexe 4 : Exemple de cartographie des résultats issu des études de cas



Sierra Leone PFM Energy





Annexe 5 : Évaluations comprises dans l'examen de la littérature de l'évaluation

Numéro de référence	Organisation chargée de la publication	Titre	Année
1	Banque asiatique de développement	Rapport d'audit sur les performances en matière d'assistance technique sur le renforcement des capacités d'audit dans le Pacifique	2002
2	Suède - Sida	Coopération technique et appropriation locale financés par contrat	2002
3	Australia Ausaid	Renforcement des capacités en matière de finances publiques : une évaluation des activités dans le Pacifique sud	2004
4	Collaboration CAD	Enseignements tirés sur l'appui des donateurs à la décentralisation et la gouvernance locale	2004
5	Banque mondiale	Intégrer les activités de lutte contre la corruption dans l'aide de la Banque mondiale	2004
6	FMI	Évaluation de l'assistance technique fournie par le FMI	2005
7	Banque mondiale	Renforcement des capacités en Afrique : une évaluation par l'OEC de l'appui de la Banque mondiale	2005
8	Banque asiatique de développement	Assistance technique dans l'appui du centre d'assistance technique financière du Pacifique dans les pays insulaires du Pacifique	2005
9	UE	Évaluation thématique de l'aide de la CE en matière de bonne gouvernance	2006
10	R. - U. - DFID	Renforcer les capacités ? Évaluation de la coopération technique financée par le DFID pour la gestion économique en Afrique	2006
11	Collaboration (Belgique, Danida, AusAid)	Évaluation conjointe de la mise à disposition de spécialistes de l'assistance technique	2007
12	Banque asiatique de développement	Performances de l'assistance technique	2007
13	UE	Appui de la commission aux statistiques dans les pays tiers	2007
14	UE - Cour des comptes	Efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités	2007
15	France - AFD	Assistance technique résidente financée par l'AFD	2007
16	Banque asiatique de développement	Efficacité de l'aide au développement des capacités de la BAD : comment remettre sur pied les institutions	2008
17	Banque asiatique de développement	Fonds fiduciaires d'assistance technique pour la réduction de la pauvreté de la BAD	2008
18	Japon - JICA	Étude conjointe sur l'efficacité de la coopération technique pour le renforcement des capacités	2008
19	PNUÉ	Évaluation des projets de renforcement des institutions	2008
20	Banque mondiale	Utiliser la formation pour renforcer les capacités en matière de développement : évaluation de la formation de l'IBM et basée sur un projet de la Banque mondiale	2008
21	Banque mondiale	Appui de la Banque mondiale à la réforme de la fonction publique	2008

Numéro de référence	Organisation chargée de la publication	Titre	Année
22	Banque mondiale	Utiliser les connaissances pour améliorer le développement : évaluation de l'ESW de la Banque mondiale et de l'assistance technique	2008
23	Banque mondiale	Décentralisation dans les pays clients : une évaluation de l'aide de la Banque mondiale, 1997-2007	2008
24	Banque asiatique de développement	Assistance technique de la BAD pour la réforme judiciaire dans les pays membres en développement	2009
25	Banque asiatique de développement	Appui de la BAD aux réformes de la fonction publique dans le Pacifique : améliorer les résultats en matière d'appropriation, de capacité et de continuité	2009
26	NORAD	Etude de synthèse sur les bonnes pratiques et approches innovantes en matière de renforcement des capacités dans les pays africains à faible revenu	2008
27	FMI	Evaluation indépendante du centre d'assistance technique financière du Pacifique	2009
28	FMI	RMP Afritac	2005
29	Allemagne BMZ	Audit externe – Institutions supérieures de contrôle des finances (ISC) - Rapport de synthèse	2009
30	NORAD	Anti-Corruption Approaches: A Literature Review	2009
31	R. - U. - DFID	Thematic study of support to statistical capacity building	2009
32	R. - U. - DFID	Review of public financial management reform literature	2009
33	Allemagne BMZ	InWEnt's International Leadership Training	2010
34	Banque interaméricaine de développement	Evaluation of the Bank's processes for managing technical cooperation	2010
35	PNUD	Evaluation de la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales	2010
36	PNUD	Evaluation de la contribution du PNUD au renforcement de la gouvernance locale	2010
37	USAID	ACT, anti-corruption country threshold program : evaluation report, final	2010
38	Collaboration (CAD OCDE)	From more effective aid to more effective states: strengthening state institutions for sustainable development	2011
39	Banque asiatique de développement	Asian Development Bank's Support for Promoting Good Governance in Pacific Developing Member Countries	2011
40	Banque asiatique de développement	Performance of the Asian Development Bank Institute: Research, Capacity Building and Training, and Outreach and Knowledge Management	2011
41	Finlande	Appui de la Finlande à l'amélioration de la gouvernance locale	2011
42	Collaboration (Norad +)	Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts (2002-2009) - Rapport de synthèse	2011
43	Pays-Bas MFA	Facilitating resourcefulness: rapport de synthèse de l'évaluation de l'aide néerlandais au renforcement des capacités	2011
44	NORAD	Appui aux parlements – Etude de synthèse	2011
45	Suisse - SECO	Coopération pour le développement économique dans le secteur financier	2011
46	USAID	Evaluation of the Les Aspin Center for Government anti-corruption and good governance in Africa grant program : rapport final	2011
47	USAID	Final performance evaluation of the building recovery & reform through democratic governance in the DRC (BRDG) project	2011
48	Banque mondiale	Engagement au niveau du pays pour la gouvernance et la lutte contre la corruption	2011
49	Australia Ausaid	The Pacific Technical Assistance Mechanism (PACTAM) Independent Progress Report and Management Response(2012)	2012
50	UE	Evaluation globale thématique de l'appui de la Commission à la décentralisation	2012

Numéro de référence	Organisation chargée de la publication	Titre	Année
51	Japon - MOFA	Evaluation des programmes de formation et de dialogue	2012
52	Suède - Sida	Development of Institutions is Created from the Inside - Lessons Learned from Consultants' Experiences of Supporting Formal and Informal Rules	2004
53	Banque mondiale	Aide la Banque mondiale à la réforme du secteur financier	2006
54	FMI	Final Report of the Independent Evaluation of the African Technical Assistance Centers	2009
55	Collaboration (BAD, Sida, Danida)	Évaluation de la réforme de la GFP au Burkina Faso, Ghana et Malawi	2012
56	Banque mondiale	Projet d'assistance technique pour le secteur financier - Niger	2011
57	Banque africaine de développement	DRC - National capacity building programme support project	2010
58	Banque africaine de développement	Guinée équatoriale - PAI pour le ministère de la planification et le développement économique	2010
59	Banque africaine de développement	Evaluation de l'Institut multilatéral d'Afrique	2008
60	Banque africaine de développement	COMESA : projet de renforcement des capacités et de réforme de la passation des marchés publics	2012
61	Banque mondiale et al.	Réformes de la gestion des finances publiques dans les pays sortant d'un conflit	2012

Notes

- ¹ Comme expliqué dans la section consacrée à la méthodologie, l'évaluation a porté sur ces projets et n'a pas étudié les efforts de renforcement des capacités intégrés aux projets d'investissement, ou le programme de formation fourni par l'EADI au personnel de la Banque et aux officiels des PMR.
- ² Les données montrent une hausse des investissements en 2012, mais il n'est pas encore possible d'affirmer qu'il s'agit du début d'une tendance à plus long terme ou d'une fluctuation liée à la fin du cycle du FAD.
- ³ La période d'évaluation 2002-2012 ne comprend pas l'introduction de l'IPR en 2013, qui vise en partie à répondre à certains de ces défis, comme souligné dans le rapport principal.
- ⁴ Tous les projets de la base de données pour lesquels un RAP était disponible (39) sont pris en compte dans cette analyse.
- ⁵ La portée de cette évaluation a été discutée avec les départements concernés lors de la planification. L'EADI a considéré qu'il était trop tôt pour évaluer ses programmes de formation au vu du manque de données.
- ⁶ Les évaluations de l'OPEV portant sur les opérations à l'appui des réformes, l'assistance en faveur des États fragiles et les opérations multinationales ont toutefois soulevé des doutes sur le défi de l'assistance dans le renforcement des capacités dans de tels contextes.
- ⁷ La finalité et les objectifs sont décrits dans leur intégralité dans le document sur la méthode de l'OPEV (septembre 2012).
- ⁸ Critères d'évaluation CAD OCDE, 1991
- ⁹ Le secteur de la gouvernance économique et financière est une catégorie de la Banque. Les sous-secteurs inclus sont répertoriés dans l'annexe 2.
- ¹⁰ La Banque est également impliquée dans un dialogue politique qui peut être considéré comme ayant un impact sur les résultats en matière de gouvernance ainsi qu'un appui pour le renforcement des institutions essentielles. Le dialogue politique n'était toutefois pas la priorité de cette évaluation.
- ¹¹ Les parties prenantes consultées dans le cadre des études de cas ont soulevé ce problème. Nous vous invitons à vous reporter à l'étude de cas de la Sierra Leone, où les parties prenantes étaient bien placées pour comparer les types de contribution, après avoir reçu un assortiment de la Banque.
- ¹² Si des projets types tels que les projets ESTA pour appuyer le renforcement des capacités statistiques et l'appui à l'ACBD sont supprimés, une partie de la hausse

soudaine observée en 2008 est légèrement réduite.

- 13 Il convient de noter que le nombre de pays varie selon les régions, les allocations ne doivent donc pas être égales. La région ouest comprend par exemple 16 pays contre 7 pour le centre.
- 14 Les domaines prioritaires ont été définis dans les révisions de 2005 des directives PRI FAT.
- 15 L'évaluation de 2012 de l'OPEV de l'aide de la Banque en faveur des États fragiles a clairement mis en exergue les défis rencontrés par la FEF et notamment le troisième pilier.
- 16 Évaluation de l'OPEV de l'aide de la Banque en faveur des États fragiles 2012 et réponse de la direction de la Banque.
- 17 Au cours de la visite réalisée sur le terrain pour les besoins de l'étude de cas sur le Botswana, les officiels qui géraient le plus petit des dons consacrés aux PRI ont déclaré ne pas souhaiter passer par les mêmes procédures à l'avenir pour un petit don. L'île Maurice a déclaré à l'OSGE qu'elle ne voyait aucun intérêt à recourir au FAT PRI pour les futurs PAI.
- 18 Le Projet d'appui à la gestion des finances publiques et à l'amélioration du climat des affaires. du Bénin
- 19 La Déclaration de Paris (OCDE, 2005) souligne l'importance de l'appui au renforcement des capacités et des pays partenaires mettant en place des stratégies et des objectifs en la matière. Elle affirme également que l'aide au renforcement des capacités doit être mieux harmonisée (paragraphe 24) et crée un indicateur pour en assurer le suivi, sur la base du critère de l'AT. Le Programme d'action d'Accra (OCDE, 2008) accorde également une grande importance au renforcement des capacités à l'initiative du pays. Dans les États fragiles, il exhorte les bailleurs à « fournir un appui au renforcement des capacités adapté à la demande, ciblé et coordonné pour les fonctions régaliennes de l'Etat et pour un redressement rapide et pérenne. » qui sont parfaitement séquencés et qui se traduisent par des institutions locales pérennes
- 20 Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE. En 2008, 38 % de l'aide aux capacités ont fait l'objet d'une coordination, contre 68/69 % en 2011. Il convient toutefois de signaler que des limites ont été reconnues aussi bien en interne qu'à l'extérieur pour ces données.
- 21 En Sierra Leone, la Banque a décidé de ne pas participer à un programme d'aide conjoint similaire en faveur de la GFP, préférant plutôt se concentrer sur son propre projet dans le même sous-secteur.
- 22 Sur la base de l'étude comparative des institutions qui comparait les pratiques de la Banque à ses pairs ainsi que l'avis du personnel de la banque et des parties prenantes.
- 23 Échantillon de 20 projets de la seconde moitié de la période d'évaluation. Dont 10 ont apporté la preuve de la complémentarité au stade de la conception, parmi lesquels 7 ont été conçus pour compléter les OAR.

- 24 L' examen à mi-parcours du PAG (non publié en 2012) commandé par l'OSGE a remis en cause les progrès réalisés dans l'amélioration de la complémentarité entre les différents instruments gérés par l'OSGE et leur valeur ajoutée. Cette évaluation n'a pas pu vérifier ou contester cette affirmation.
- 25 Cf. par exemple la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra de 2008.
- 26 Woods and Martin, 2012. The preferred partner: a client assessment of the African development Bank. Commandée par la Banque africaine de développement
- 27 Étude comparative des institutions
- 28 Un examen préliminaire à mi-parcours a été réalisé par l'EADI en 2012 et présenté au SMCC en décembre 2012. Un document définitif a été transmis pour être présenté au Conseil en septembre 2013.
- 29 Anderson, M. 1999. Do No Harm: How aid can support peace or war. Lynne Reiner Publishers, Londres. OCDE, 2007, Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. OCDE, Paris.
- 30 Revue du portefeuille page 16
- 31 Le pilier 3 de la FEF et le FAT PRI ne nécessitent par exemple aucune mission de supervision de 6 mois. Les projets du FAT PRI sont censés être supervisés dans le cadre des missions visant à superviser d'autres projets, plutôt que de missions dédiées à part pour ces petits projets.
- 32 Une telle spécialisation diffère du groupe de personnel qui est spécialisé dans l'organisation d'événements de formation en s'appuyant sur l'EADI. On trouve toutefois des individus au sein de ce groupe qui possèdent une expérience dans le renforcement des capacités au sens large.
- 33 L'étude comparative des institutions analyse les incitations et conclut que les mécanismes incitatifs de la Banque ne sont pas alignés sur l'investissement du personnel dans les petits projets de renforcement des capacités.
- 34 Cette valorisation semble avoir été stimulée par les retours internes, dont l'évaluation de l'aide de la Banque en faveur des États fragiles, et des débats et des bonnes pratiques internationaux, y compris autour du « New Deal » convenu lors du Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en 2011.
- 35 La Banque n'est pas la seule institution à avoir éprouvé des difficultés pour faire fonctionner les réseaux de connaissance, comme l'a montré l'étude comparative des institutions.
- 36 L'étude comparative des institutions s'est intéressée au PNUD et à la Banque mondiale, mais elle a également établi une comparaison avec la Banque asiatique de développement et l'UE.
- 37 Le travail d'analyse de la fragilité est actuellement en cours et le niveau auquel il couvrira les questions du renforcement des États et des capacités n'est pas encore achevé. Réf. : OCDE, 2011, State-building in situations of fragility. Anderson, M. 1999. Do no harm.

- 38 Calcul effectué à partir des projets achevés. Durée moyenne prévue de 32 mois contre une durée effective de 50 mois.
- 39 La durée moyenne de 2,7 ans masque des disparités de durée de 1 ou 4 ans. 80 % des projets achevés étaient prévus pour durer entre 2 et 3 ans.
- 40 Les chiffres sont calculés à partir des données sur les durées prévues et effectives issues des 39 PAI. Pour ces PAI, la durée prévue en moyenne est de 32 mois (à noter que le projet plus petit qui ne nécessite aucun RAP et qui est généralement prévu pour de courtes durées n'est pas comptabilisé).
- 41 Relevé dans la revue du portefeuille, référence originale dans l'APPR de 2011.
- 42 Cinq des 8 projets couverts dans les études de cas comportaient des conditions « supplémentaires », qui s'ajoutent aux conditions de décaissement standard. Sur les 10 conditions supplémentaires, cinq concernaient la rédaction et/ou l'adoption de nouvelles lois, quatre le recrutement de personnel, une l'adoption d'un nouvel organigramme et une autre le financement des membres.
- 43 Ce niveau de détail au stade de la planification est supérieur à celui des pairs étudiés.
- 44 Mai 2013 Directive présidentielle 03/2013 concernant le processus de révision des opérations du Groupe de la Banque. Cette directive est entrée en vigueur en juillet 2013.
- 45 Manuel du personnel interne d'ESTA.
- 46 L'OPEV valide un échantillon de RAP avec une note d'évaluation (NE RAP). Moins de 10 % des RAP inclus ici ont une NE RAP
- 47 Un quatrième projet, appuyant la COMESA, a déjà été soumis à une évaluation des performances par l'OPEV en 2012 et n'a pas été analysé dans le détail ici.
- 48 Il n'est pas possible d'établir une comparaison avec les projets PRI ou multinationaux en raison de l'insuffisance des données (ex. : rapports d'achèvement des projets) pour en garantir la fiabilité.
- 49 Compte tenu de la nature des données, il n'a pas été jugé bon d'effectuer une analyse de régression pour identifier les relations entre la durée/complexité et les performances. Cette technique plus simple montre des tendances qui méritent d'être prises en compte dans la conception, mais l'importance statistique n'est pas évaluée.
- 50 Les projets ont été divisés en deux groupes ou niveaux de complexité selon le nombre de sous-secteurs couverts. Les sous-secteurs reposent sur la nomenclature de l'OSGE. Une moyenne pondérée a été ensuite calculée. Les projets de niveau 1 sont ceux situés sous la moyenne pondérée et les projets de niveau 2 la dépassent.
- 51 Il existe un large éventail d'approches pour comprendre la capacité organisationnelle (cf. par exemple le rapport de la Tâche A). Le cadre 7S a été jugé utile dans ce contexte en raison de sa simplicité, car il se concentre sur les changements organisationnels ou institutionnels, qui sont la priorité des PAI de la Banque.

- 52 Cf. par exemple, OCDE 2006, The challenge of capacity development: working towards good practice
- 53 Stratégie de communication
- 54 Stratégie de gestion de la dette
- 55 Le rapport complet de cet examen de la littérature de l'évaluation est disponible séparément.
- 56 Certaines de ces bonnes pratiques sont également présentées dans l'étude comparative des institutions.
- 57 Ces deux évaluations de projet rentraient dans le cadre de l'examen de la littérature de l'évaluation. Elles ont été toutefois approuvées avant 2002 et n'étaient donc pas incluses dans la liste des projets de la Banque couverts dans l'évaluation, qui ne comprenait qu'un projet approuvé entre 2002 et 2012.
- 58 Il convient de noter qu'à une exception près, toutes les études de cas se sont intéressées au plus classique des types de projet d'appui institutionnel gérés par l'OSGE et utilisant les instruments conventionnels du FAD et la facilité en faveur des États fragiles. Elles comprenaient des exemples de projets plus petits financés par le FAT PRI, mais pas des interventions plus petites financées par d'autres instruments tels que le troisième pilier de la facilité en faveur des États fragiles ou le FAPA. Les quatrième et cinquième enseignements sont moins pertinents pour les petits projets, notamment lorsqu'ils ne cherchent à pas renforcer les capacités à long terme, mais ils se contentent de les remplacer pour combler temporairement un manque.
- 59 Les partenaires en Sierra Leone et au Bénin ont eu des expériences mitigées avec les CEP autonomes et ont mis en garde contre leur prolifération. En vertu de la Déclaration de Paris, la Banque et les autres signataires se sont engagés à réduire le nombre de CEP et à coordonner le renforcement des capacités.
- 60 L'EDSL (OAR) a été réalisé à la fin 2011. Le projet d'appui à l'autorité de réglementation financière non bancaire et le projet d'appui à l'agence de privation et d'évaluation des entreprises publiques n'ont pas commencé à décaisser avant 2012.
- 61 Le RAP de la Banque pour l'EDSL en fait état en ces termes : « La Banque a fourni un appui sous forme de dons PRI au NBIFIRA et PEEPA afin de répondre aux besoins en termes de capacités. Ceux-ci ont été toutefois livrés après le décaissement de la première tranche de l'EDSL et leur mise en œuvre vient à peine de démarrer. Ils n'ont donc pas pu contribuer à la réalisation des objectifs de l'EDSL dans les délais impartis pour le programme. » BAD 2011
- 62 Le Plan stratégique comportait 4 piliers et le renforcement des capacités était l'un d'eux
- 63 La revue du portefeuille comprenait une analyse de 20 DSP, pour établir l'ancrage des PAI dans le cadre stratégique du pays.

- ⁶⁴ OAR – Les opérations basées sur des politiques ont été renommées opérations basées sur un programme dans la stratégie OAR 2012 de la Banque (BAD 2012)
- ⁶⁵ Se reporter aux directives modifiées 2011 du FF en faveur des PRI
- ⁶⁶ BAD 2008, Stratégie pour un engagement accru dans les États fragiles. Page 11. L'autre priorité a été la rénovation/reconstruction des infrastructures de base.
- ⁶⁷ Les retours des PMR et des CER par le biais des quatre études de cas : Bénin, Botswana, Sierra Leone et CEEAC/COMESA.
- ⁶⁸ Les contributions des officiels des PMR comprennent également des réflexions sur le potentiel des projets complets par rapport aux petits fragments d'assistance technique. En dépit des problèmes rencontrés dans la pratique (voir parties 3-6).
- ⁶⁹ Voir par exemple les Principes pour un engagement international efficace dans les États fragiles (OCDE 2007) et Appuyer le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité (OCDE 2011)

Cette évaluation porte sur un domaine réduit mais néanmoins important de l'activité de la Banque — à savoir les projets supportant les institutions qui en charge de la bonne gouvernance.

Le message clef de cette évaluation est que ce type de support est pertinent et apprécié, cependant, si la Banque veut demeurer le premier partenaire des pays régionaux membres (RMCs) et des communautés économiques régionales (RECs) qui veulent renforcer leurs institutions pour soutenir la bonne gouvernance, la Banque doit tirer les leçons de ses opérations et renforcer la mise à jour de celles-ci.

Cela signifie que la banque doit s'assurer qu'il y a une allocation de fonds et un cadre stratégique en place, et que les procédures et les pratiques adéquates sont appropriées et enfin que les leçons de ce qui marche et de ce qui ne marche pas soient mises en application, concrètement. Ce résumé analytique souligne les principales conclusions du rapport, et fait des recommandations à la Banque.

À propos de la BAD :

L'objectif primordial du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) est de promouvoir le développement économique et le progrès social durables de ses pays membres régionaux (PMR), contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté. Le Groupe de la Banque s'attache à réaliser cet objectif en mobilisant des ressources et en affectant celles-ci à l'investissement dans les PMR, ainsi qu'en fournissant des services consultatifs et une assistance technique pour appuyer les efforts de développement.

Le Département de l'évaluation des opérations de la BAD a pour mission d'aider la Banque à promouvoir la croissance durable et la réduction de la pauvreté en Afrique par le biais d'évaluations indépendantes et influentes.

Banque africaine de développement

Agence temporaire de rélocalisation
Angle de l'Avenue du Ghana et des rues Pierre
de Coubertin et Hédi Nouira • B.P. 323
1002 Tunis - Belvédère
Tunisie

www.afdb.org
operationsevaluation.afdb.org



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

