

IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

De l'expérience à la connaissance...

De la connaissance à l'action...

De l'action à l'impact



Évaluation des opérations d'appui programmatique du Groupe de la Banque africaine de développement

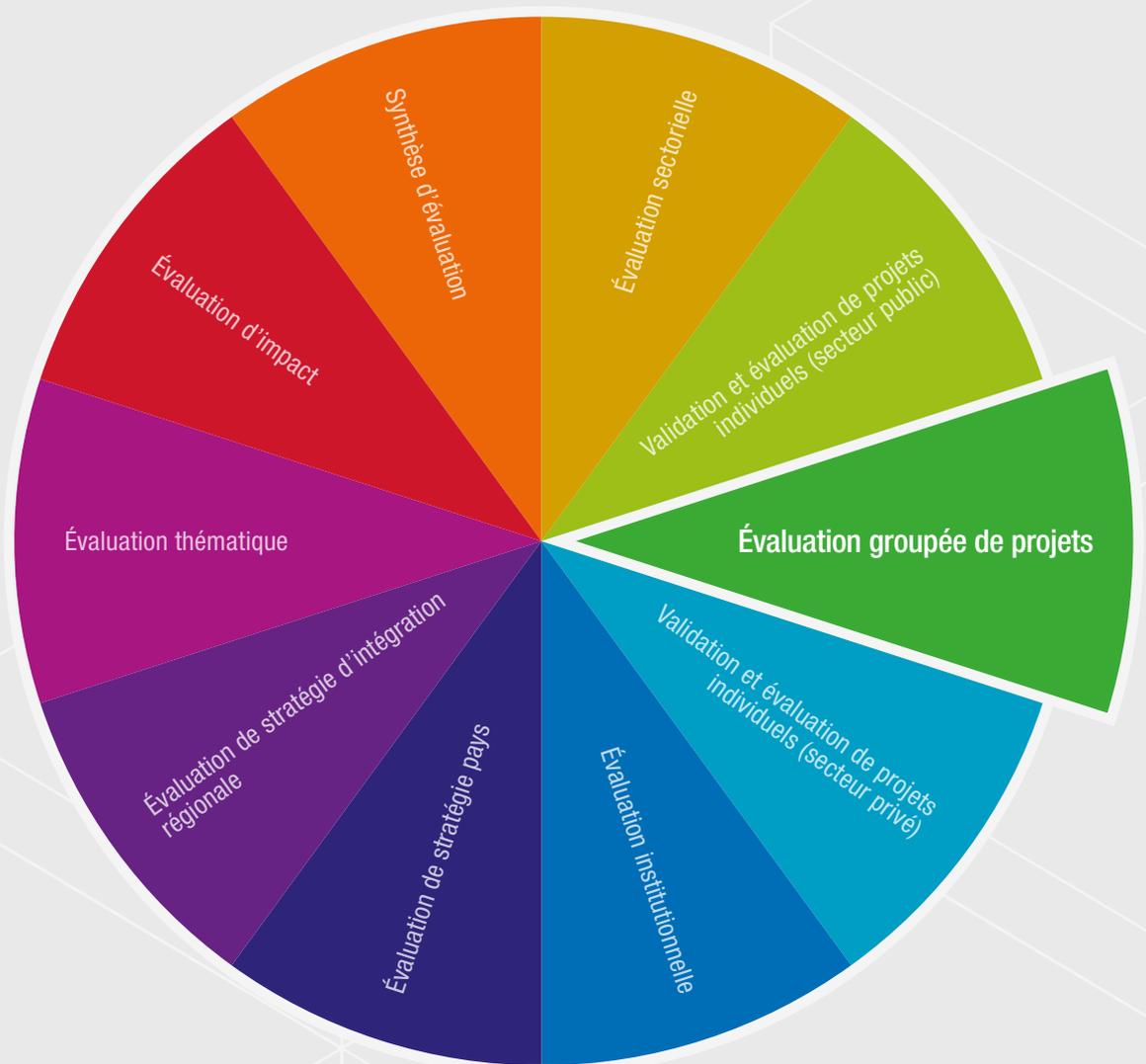
Évaluation groupée de la composante «énergie»

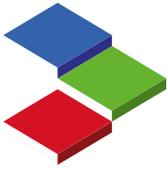


GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Avril 2019

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





IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

De l'expérience à la connaissance...

De la connaissance à l'action...

De l'action à l'impact



Évaluation des opérations d'appui programmatique du Groupe de la Banque africaine de développement

Évaluation groupée de la composante «énergie»



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Avril 2019

REMERCIEMENTS	
Chef de projet	Penelope Jackson , Chargée d'évaluation en chef
Membres de l'équipe	Clement Bansé , Chargé principal d'évaluation; Samson Houetohossou , Chargé d'évaluation; Stephanie Yoboué , Consultante junior
Consultant	Fiscus Ltd - Chef d'équipe : Andrew Lawson
Pair réviseur interne	Girma Kumbi , Chargé principal d'évaluation
Pair réviseur externe	Ann Bartholomew , Consultante indépendante
Groupe de référence interne de la Banque	Carina Sugden et Regis Lakoue Derant , (Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques) ; Fabrice Sergent (Département du Capital Humain, Jeunesse et Développement des Compétences) ; Rhoda Mshana (Département des statistiques, de la politique et de la réglementation de l'énergie) ; Namawu Alolo (Département de la stratégie et des politiques opérationnelles) ; Pietro Toigo (Bureau pays du Mozambique) ; Alain Niyubahwe , (Département du développement du secteur privé) ; Emmanuel Diarra (Département du développement du secteur financier) ; Bruno Boedts (Bureau des opérations de la Région de l'Afrique de l'EST) ; Solomane Kone (Département du développement régional, de l'intégration et de la prestation de services).
Chargés de la gestion des connaissances	Jacqueline Nyagahima , Chargée principale de gestion des connaissances; Téléphore D. Somé , Consultant et Aminata Kouma , Consultante junior
Autres appuis fournis par	Henda Ayari , Assistante d'équipe
Remerciements spéciaux	IDEV tient à exprimer sa gratitude à l'ensemble des chefs de projet, des bureaux pays, des représentants gouvernementaux et des autres parties prenantes qui ont été interrogées, ont répondu à l'enquête ou ont pris part aux groupes de discussion.
Chef de division	Foday Turay (intérimaire)
Évaluateur général	Rakesh Nangia (à la retraite) et Karen Rot-Münstermann (intérimaire)

© 2019 Groupe de la Banque africaine de développement
Tous droits réservés – Publié en Avril 2019

Évaluation des opérations d'appui programmatique du Groupe de la Banque africaine de développement -Évaluation groupée de la composante «énergie»
Une évaluation groupée de projets IDEV, Avril 2019

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 « actualisé » 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.

À propos de la BAD

Le Groupe de la Banque africaine de développement a pour objectif premier de faire reculer la pauvreté dans ses pays membres régionaux en contribuant à leur développement économique durable et à leur progrès social. À cet effet, il mobilise des ressources pour promouvoir l'investissement dans ces pays et leur fournit une assistance technique ainsi que des conseils sur les politiques à mettre en œuvre.

À propos de l'Évaluation Indépendante du Développement (IDEV)

L'évaluation indépendante du développement a pour mission de renforcer l'efficacité des initiatives de développement de la Banque dans ses pays membres régionaux par l'exécution d'évaluations indépendantes et influentes et par des partenariats pour l'échange de connaissances.

Évaluation indépendante du développement (IDEV)

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél : +225 20 26 28 41
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org
idev.afdb.org

Conception graphique : A Parté Design
Crédits photos: projets de la BAD - Flickr
Langue originale: anglais - Traduction: Département des services linguistiques de la BAD

Table des matières

Sigles et abréviations	v
Résumé analytique	1
Introduction	5
Contexte	5
Objectifs	5
La méthodologie des études de cas et ses limites	6
Contexte national et qualité des mécanismes des OAP	9
Contextes nationaux	9
Qualité des mécanismes des OAP dans les cinq cas	10
Combinaisons contexte-mécanisme-effets (C-M-E)	15
Les combinaisons C-M-E dans les cinq études de cas	15
Durabilité des effets intermédiaires et contribution aux effets finaux	17
Observations sur les questions d'évaluation globales	21
Programmation, conception et gestion	21
Performance des OAP dans les domaines de l'énergie et de la GFP	28
Facteurs de succès et enseignements tirés	29
Annexes	35

Table des matières

Liste des tableaux

Tableau 1 : Vue d'ensemble des caractéristiques des contextes nationaux	9
Tableau 2 : Vue d'ensemble de la qualité des mécanismes des OAP dans les cinq études de cas	11
Tableau 3 : Aperçu des combinaisons C-M-E dans les cinq études de cas pays	15

Liste des encadrés

Encadré 1 : Fourniture d'OAP dans les États en transition — le cas des Comores	24
--	----

Sigles et abréviations

ABG	Appui budgétaire général	PAI	Projet d'appui institutionnel
ABRC	Appui budgétaire en réponse aux crises	PASE	Programme d'appui budgétaire au secteur de l'énergie
ABS	Appui budgétaire sectoriel	PARSEGF	Programme d'appui à la réforme du secteur énergétique et à la gouvernance financière
APD	Aide publique au développement	PMR	Pays membre régionaux
AT	Assistance technique	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
BAD	Banque Africaine de développement	PSRGSP	Programme d'appui à la réforme du secteur de l'électricité et à la gouvernance
BM	Banque Mondiale	RAP	Rapport d'achèvement de projet/programme
CAD	Comité d'aide au développement	PPDR	Revue documentaire du portefeuille de projets
C-M-E	Contexte-mécanisme-effets	REP	Rapport d'évaluation de programme
DSP	Document de stratégie pays	SOS.O.BEL	Société nationale d'électricité du Burkina Faso
EGDCSP	Programme d'appui à la gouvernance, à la diversification et à la compétitivité économiques	SOS.O.BHY	Société nationale burkinabè des hydrocarbures
ESP	Environnement favorable au secteur privé	TdC	Théorie du changement
FMI	Fonds monétaire international	WGI	Indicateurs de gouvernance dans le monde
GFP	Gestion des finances publiques		
IDEV	Département de l'évaluation indépendante du développement de la Banque		
IDH	Indice de développement humain		
OAP	Opération d'appui programmatique		
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques		



Résumé analytique

Introduction

Le présent rapport synthétise les principales conclusions de l'évaluation d'un groupe de huit opérations d'appui programmatique (OAP) axées sur l'énergie, approuvées et mises en œuvre dans cinq pays (Angola, Burkina Faso, Comores, Nigeria et Tanzanie) par la Banque africaine de développement (BAD ou « la Banque ») entre 2012 et 2017.

L'objectif de l'évaluation groupée des OAP liées au secteur de « l'énergie » était d'apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des OAP relatives à l'énergie, mises en œuvre dans les cinq pays, en synthétisant les résultats et en tirant des enseignements pertinents pour la conception et la gestion futures des OAP par la Banque.

Cette évaluation groupée constitue l'une des sept composantes d'une évaluation plus générale de l'utilisation des OAP par la Banque sur la période 2012-2017.

Qualité du mécanisme des OAP

L'évaluation juge satisfaisante la pertinence des OAP liées à l'énergie — au regard de leur programmation, de leur conception et de leur conformité générale à ses propres politiques et directives et aux bonnes pratiques établies à l'échelle internationale.

La qualité globale des mécanismes des OAP est jugée satisfaisante dans quatre des cinq pays et insatisfaisante dans l'un d'eux (Angola).

Pour ce qui est du respect des délais de décaissement et des coûts de transaction, la note de quatre des mécanismes des OAP est très satisfaisante et celle de l'un d'eux est satisfaisante.

Les mécanismes ont aussi obtenu de bonnes notes pour la qualité de la coordination des donateurs, tous les cinq ayant été jugés satisfaisants¹.

Cependant, des insuffisances ont été relevées : i) la qualité de la conception des OAP — notamment la qualité des cadres de résultats, qui laisse à désirer ; ii) une solide perspective à moyen terme fait défaut tant dans la conception même des OAP que dans les dispositifs en matière d'appui au dialogue et dans l'assistance technique (AT) ; et iii) le rôle joué par les fonds des OAP dans la réalisation des objectifs des OAP est ambigu.

Contribution des OAP à des réformes capitales

La performance globale des OAP sur le plan des effets intermédiaires est satisfaisante, les notes moyennes s'établissant à 2,8 sur 4 pour l'énergie et 2,5 sur 4 pour la gestion des finances publiques (GFP). Le secteur énergétique est généralement plus performant que celui de la GFP. Ce résultat est apparemment et principalement motivé par le fort engagement politique en faveur des réformes du secteur de l'énergie, comme on a pu le voir en Angola, au Burkina Faso et en Tanzanie durant la période de mise en œuvre de ces OAP.

S'agissant de l'influence des OAP sur les résultats intermédiaires, elle est jugée modeste. Le caractère limité de cette influence tient au fait que les résultats intermédiaires ciblés étaient tirés de stratégies et plans gouvernementaux pour lesquels il existait déjà un ferme engagement politique et un volume substantiel de travaux de conception technique préalable. L'influence supplémentaire des OAP se limitait donc généralement à une contribution au maintien des réformes « sur la bonne voie », en grande partie dans le cadre des mesures préalables retenues.

En termes de contributions aux effets finaux, trois OAP, à savoir celles du Burkina Faso, des Comores et de la Tanzanie n'obtiennent une note satisfaisante ou supérieure qu'en ce qui concerne l'énergie. Cependant, l'accès considérablement amélioré à l'électricité dans le cas des Comores découlait non pas des résultats intermédiaires ciblés dans l'OAP, mais plutôt d'un investissement majeur effectué par le gouvernement dans la production d'électricité. De même, au Burkina Faso et en Tanzanie, des facteurs externes ont joué un rôle positif (au Burkina Faso, un accès élargi aux importations d'électricité à moindre coût en provenance de Côte d'Ivoire, et en Tanzanie, des précipitations favorables qui facilitent la production hydroélectrique à moindre coût).

Dans l'ensemble, la durabilité des résultats intermédiaires et leur contribution aux effets finaux sont jugées insatisfaisantes. La plupart des notes de durabilité sont faibles — une conséquence de la complexité inhérente des contextes institutionnels.

Sur la base des résultats intermédiaires, des résultats finaux et de la durabilité, les composantes énergétiques du Burkina Faso et de la Tanzanie apparaissent comme étant des « exemples de réussite ». Les raisons en sont similaires : d'excellents résultats ont été obtenus en s'appuyant sur de solides programmes de réforme, qui bénéficiaient d'un engagement politique de haut niveau.

Enseignements tirés

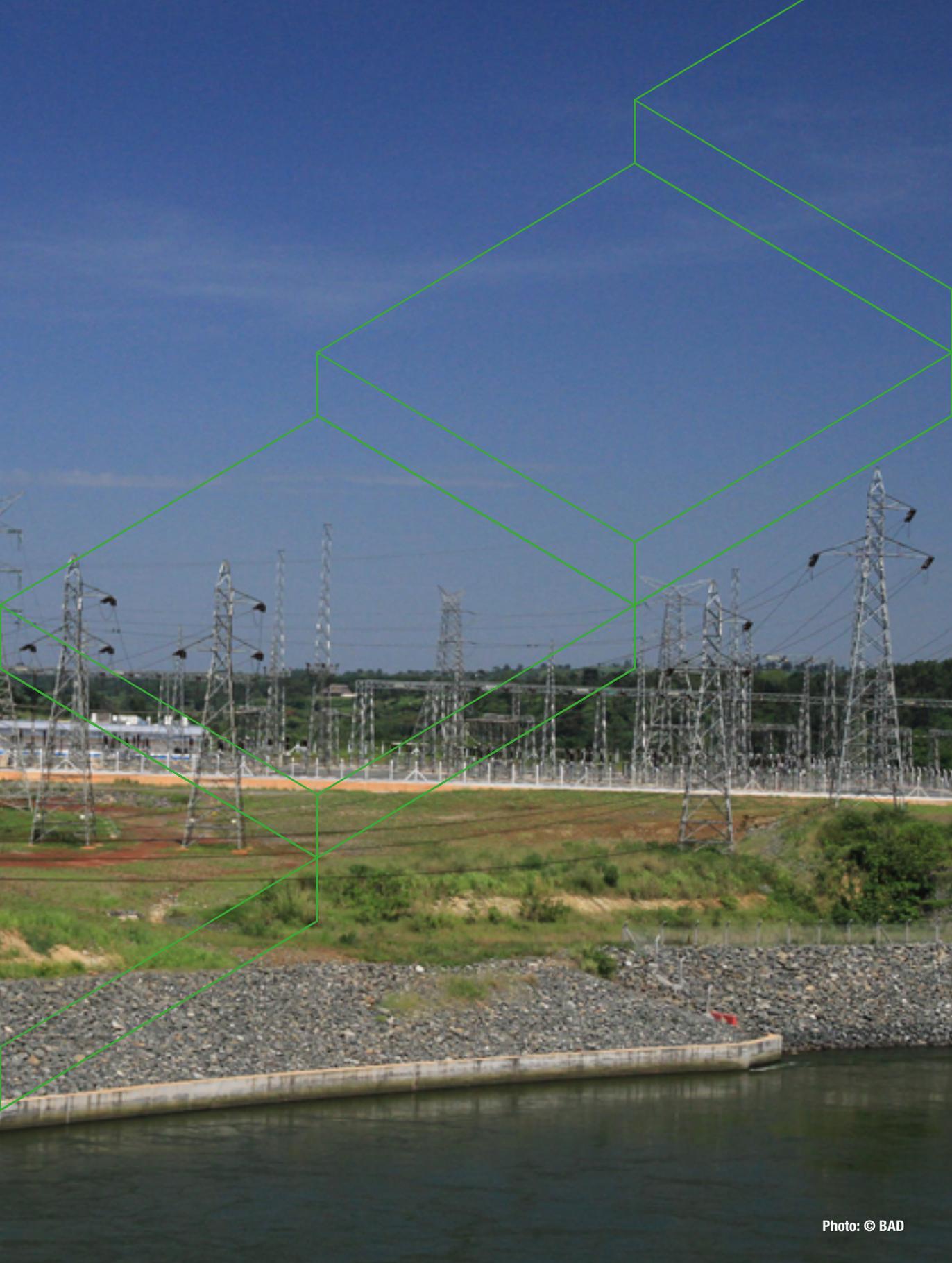
Enseignement 1 (programmation). Le succès des OAP du secteur de l'énergie nécessite un engagement à moyen terme : des éléments probants de ces études de cas tendent à indiquer que dans la plupart des contextes, les objectifs de réforme structurelle visés par les OAP ne peuvent être atteints que grâce à un changement continu et progressif — en consolidant les améliorations sur une base annuelle, plutôt qu'en essayant d'imposer un changement rapide. Par conséquent, un enseignement concernant l'aspect relatif à la politique est qu'à l'exception de l'appui budgétaire

en réponse aux crises, les OAP devraient être structurées comme des opérations à moyen terme basées sur 3-4 tranches durant le même nombre d'années et, dans la plupart des cas, faire partie d'une suite d'OAP pluriannuelles.

Enseignement 2 (programmation). Les effets de la contribution des OAP à l'espace budgétaire exigent que sa conception et sa programmation tiennent compte des besoins financiers immédiats du pays, ainsi que des réformes structurelles appropriées à moyen et long terme : lorsque la plupart des pays membres régionaux (PMR) s'adressent à la Banque pour lui demander d'effectuer des OAP, ils s'intéressent principalement à l'aide financière et à court terme — qui contribue à protéger la marge budgétaire et/ou facilite la stabilisation macroéconomique. L'enseignement tiré de ces études de cas est qu'il convient d'accorder une attention particulière à la manière dont cette marge budgétaire est utilisée, afin de s'assurer qu'elle permet de s'attaquer aux contraintes structurelles et de répondre aux besoins à court terme. Les OAP devraient viser à établir un « pont » entre l'aide macroéconomique à court terme et la réforme structurelle à moyen et à long terme.

Enseignement 3 (stratégie). La contribution à la marge de manœuvre budgétaire est l'avantage le plus évident des OAP et devrait donc être utilisée de manière stratégique pour desserrer les contraintes structurelles en vue d'appuyer les réformes à long terme. La politique et les orientations relatives aux OAP devraient tenir compte de cette réalité et donner des indications explicites pour l'évaluation de la contribution à la marge de manœuvre budgétaire et le ciblage de son utilisation.

Enseignement 4 (performance). Pour assurer le succès des opérations à moyen terme, il convient aussi de mettre place les effectifs et l'infrastructure d'assistance technique correspondants, en s'appuyant sur des bureaux pays dotés d'effectifs appropriés en personnel pouvant mener un dialogue continu, stratégique et analytique.





Introduction

Contexte

L'évaluation groupée des OAP axées sur « l'énergie » constitue l'une des sept composantes d'une évaluation plus générale de l'utilisation des OAP — opérations d'appui programmatique — (anciennement dénommées « opérations d'appui aux réformes »). Cette évaluation effectuée par l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) couvre, en termes de portée, huit OAP axées sur l'énergie qui ont été approuvées et mises en œuvre dans cinq pays (Angola, Burkina Faso, Comores, Nigeria et Tanzanie) durant la période 2012-2017. Elle couvre aussi toutes les modalités d'OAP, notamment l'appui budgétaire général (ABG), l'appui budgétaire sectoriel (ABS) et l'appui budgétaire en réponse aux crises (ABRC).

L'évaluation vise à répondre aux trois questions d'évaluation globales ci-après :

- Dans quelle mesure la Banque programme-t-elle, conçoit-elle et gère-t-elle de façon appropriée ses OAP ?
- Quelles sont les données probantes concernant la performance des OAP, en particulier pour la Banque dans les domaines prioritaires que sont l'énergie et l'environnement du secteur privé (ESP) ?
- À l'avenir, comment la Banque peut-elle s'assurer qu'elle optimise son utilisation des OAP, notamment en l'aidant à réaliser les High 5 ?

Objectifs

L'objectif de l'évaluation groupée des OAP axés sur « l'énergie » vise à apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des OAP

relatives à l'énergie mises en œuvre dans cinq pays différents, en synthétisant les résultats afin de tirer des enseignements pertinents pour la conception et la gestion futures des OAP par la Banque. Ces enseignements sont pertinents à la fois pour l'organisation des travaux dans l'ensemble du secteur énergétique — en rapport avec la première des Cinq grandes priorités (High 5) de la Banque — et pour la conception et la gestion des OAP en général.

L'accent mis sur le secteur de l'énergie se justifie par le fait que les OAP de ce secteur sont actuelles et très pertinentes par rapport aux priorités stratégiques de la Banque pour l'avenir — à la fois parce qu'elles s'alignent sur la grande priorité « Éclairer l'Afrique et l'alimenter en énergie » et parce que la nouvelle structure de la Banque reconnaît explicitement le rôle des OAP dans la réforme du secteur énergétique. Les OAP du secteur de l'énergie sont aussi importants du point de vue de la matérialité, car elles s'élèvent au nombre de 21 sur la période 2012-2017 (23 %) et un volume important de fonds leur est consacré (notamment les OAP de l'Angola, de l'Égypte, de l'Algérie et du Nigeria qui représentent à elles seules des approbations se chiffrant à 2,6 milliards d'UC). Qui plus est, les membres du Conseil ont manifesté un intérêt explicite pour ces grandes OAP du secteur énergétique.

En termes d'orientation thématique, l'évaluation groupée s'est donc concentrée sur le secteur de l'énergie, mais les résultats des sous-composantes de la GFP ont aussi été analysés dans le cadre des études de cas. Toutes les OAP de la BAD — qu'il s'agisse d'opérations d'ABS, d'ABG ou d'ABRC — prévoient une analyse de la situation relative à la GFP et l'inclusion de mesures préalables et/ou de conditions de décaissement liées aux questions de GFP. Cette structure opérationnelle

permet de comparer, dans le même contexte national, les différents choix de conception et approches adoptés pour la GFP et l'énergie, ainsi que la mesure dans laquelle les résultats ont été atteints. Des différences au niveau du contexte sectoriel peuvent certes jouer un rôle, mais le contexte du pays étant le même, il est plus probable que des conclusions puissent être tirées par rapport aux mécanismes spécifiques appliqués à l'énergie et à la GFP (c'est-à-dire les choix de conception, le recours à l'appui analytique, la qualité du dialogue, etc.).

La méthodologie des études de cas et ses limites

L'évaluation repose sur la théorie. Elle a eu pour point de départ une théorie du changement (TdC) reconstruite, qui a été élaborée sur la base de la documentation de la Banque, des consultations et des références aux orientations d'évaluation internationales pour l'appui budgétaire. La TdC a permis d'identifier les questions d'évaluation importantes à partir de la compréhension du fonctionnement escompté de l'instrument d'OAP et d'apporter des précisions sur la façon d'interpréter les résultats.

La méthodologie repose sur l'évaluation du contexte de chaque opération (compte tenu des dimensions tant nationales que sectorielles du contexte), de la qualité du mécanisme proprement dit (conception et modalités de mise en œuvre de l'OAP) et des effets obtenus. En s'appuyant sur une analyse documentaire et une série d'entretiens individuels et avec des groupes de discussion, les équipes d'étude ont appliqué un cadre d'analyse des contributions pour évaluer l'importance de l'apport des OAP aux résultats atteints. De plus amples détails sur la méthodologie figurent en annexe au présent rapport de synthèse, ainsi qu'une TdC générique élaborée pour servir de base à l'évaluation globale des OAP.

En ce qui concerne les limites de la méthodologie, du point de vue de l'application pratique de cette dernière, trois insuffisances majeures sont apparues:

■ **Premièrement, il existait des lacunes dans la disponibilité des pièces justificatives.**

Concrètement, dans les cas du Nigeria et de la Tanzanie, cette situation était due au fait que les OAP s'étaient terminées assez récemment et les rapports d'achèvement de programme (RAP) n'avaient donc pas encore été préparés. Les entretiens et les rapports disponibles dans le pays ont toutefois permis de recueillir suffisamment de renseignements pour pouvoir obtenir les informations figurant normalement dans un RAP.

■ **Une lacune plus importante — pertinente dans tous les cas — était que le bref délai réservé aux travaux sur le terrain ne suffisait pas pour effectuer une analyse rigoureuse des contributions.**

Dans chaque étude de cas, les missions sur le terrain n'ont duré qu'une semaine. Bien qu'elles aient été entreprises par des équipes de trois personnes (deux consultants et un employé d'IDEV), elles n'ont pas laissé suffisamment de temps pour formuler des hypothèses précises sur la contribution des OAP, pour étudier ces hypothèses et d'autres hypothèses potentielles au moyen de preuves documentaires et d'entretiens adéquatement triangulés, et pour tirer des conclusions solides sur l'apport des OAP aux changements institutionnels et de politique identifiés. Pour effectuer une analyse complète des contributions, il aurait fallu doubler le délai réservé aux travaux sur le terrain ou réduire la couverture des études de cas de sorte à traiter exclusivement des questions énergétiques, plutôt que celles d'énergie et de GFP. Même avec ces modifications de la méthodologie, l'analyse des contributions aurait encore pu être entravée par l'absence ou la non-disponibilité de personnes-ressources clés. Pour ces raisons, l'évaluation de l'influence de ces OAP

sur les effets intermédiaires et finaux s'est basée exclusivement sur des entretiens et, dans un seul cas (Burkina Faso), il a été possible d'assurer une triangulation complète de ces entretiens¹. Les résultats concernant l'influence relative des OAP doivent donc être considérés comme indicatifs mais non concluants. Néanmoins, cette situation n'a pas empêché l'identification de certains succès évidents ainsi que de certaines insuffisances et, partant, n'a pas bridé l'aptitude à tirer des enseignements essentiels pour l'avenir.

■ **La dernière insuffisance a trait à l'échantillon relativement petit et à la contrainte que cela représente pour l'application de la méthode de synthèse réaliste.** Bien que la synthèse réaliste ne soit pas une technique statistique quantitative mais plutôt un système d'analyse qualitative structurée, elle n'en nécessite pas moins, pour produire des résultats solides, un nombre raisonnable d'études de cas et donc différentes combinaisons contexte-mécanisme-effet (C-M-E).



Contexte national et qualité des mécanismes des OAP

Contextes nationaux

Le contexte national de chaque opération a été évalué en fonction de quatre critères. Une note allant de 1 (« très difficile ») à 4 (« très favorable ») a été attribuée pour la performance par rapport à chacun des critères, la note du contexte national étant ensuite calculée à partir d'une moyenne simple de ces notes. Les quatre critères étaient les suivants : i) la situation socioéconomique, évaluée en fonction de l'Indice de développement humain (IDH)² du PNUD ; la situation relative à la gouvernance politique, évaluée en fonction des trois dimensions pertinentes des Indicateurs de gouvernance dans le monde³ ; iii) la situation relative à la gouvernance technique, évaluée en fonction des trois dimensions pertinentes des Indicateurs de gouvernance dans le monde⁴ ; et iv) la qualité des relations entre les gouvernements et les partenaires au développement au niveau national⁵. Le tableau 1 ci-après résume la note du contexte de chacun des cinq pays.

Les contextes nationaux n'ont généralement pas été favorables aux OAP, deux d'entre eux étant considérés comme « très difficiles » (Angola

et Nigeria), deux comme « difficiles » (Comores et Tanzanie) et un seul comme « favorable » (Burkina Faso). Certes, cela découle manifestement du choix particulier des pays de l'échantillon, mais ce dernier est représentatif des PMR qui bénéficient des OAP de la Banque. Bon nombre des pays où les OAP sont mises en œuvre ont un contexte national difficile dans lequel les processus gouvernementaux sont intrinsèquement laborieux en raison de la nature des règlements politiques en vigueur⁶. Par voie de conséquence, il s'agit de pays dans lesquels il est difficile de mettre en œuvre le type de réformes institutionnelles, structurelles et économiques généralement appuyées par les OAP — soit un facteur que semblent sous-estimer les documents de programmation et de conception des OAP.

Sur les cinq pays, le Burkina Faso et la Tanzanie, ont obtenu les meilleures notes en matière de gouvernance technique et de qualité des relations entre le gouvernement et les donateurs. Compte tenu de ce fait, il n'est peut-être pas surprenant qu'il s'agisse des deux seuls pays de l'échantillon qui avaient des accords en cours avec le Fonds monétaire international (FMI) durant la mise en œuvre des OAP évaluées⁷.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des caractéristiques des contextes nationaux

	Angola	Burkina Faso	Comores	Nigeria	Tanzanie
Note globale de contexte national	1	3	2	1	2
Situation socioéconomique (IDH)	1	1	1	1	1
Gouvernance politique (WGI)	2	2	2	1	2
Gouvernance technique (WGI)	1	3	1	1	2
Relations avec les partenaires au développement	2	4	2	2	3
Programme du FMI en cours	NON	OUI	NON	NON	OUI

Qualité des mécanismes des OAP dans les cinq cas

La qualité des mécanismes des OAP a été évaluée en fonction de cinq critères :

- i) La conformité de la programmation aux politiques et directives concernant les OAP ;
- ii) La conformité de la conception à la politique et aux directives concernant les OAP et aux bonnes pratiques établies ;
- iii) Le respect des délais de décaissement et de perception des coûts de transaction ;
- iv) La qualité des dispositions prises pour assurer le dialogue sur les politiques dans le cadre de l'OAP ;
- v) La qualité de la coordination avec les autres partenaires au développement pendant l'élaboration et la mise en œuvre.

La qualité des mécanismes des OAP est jugée satisfaisante dans quatre des cinq pays, le mécanisme en Angola ayant reçu une note insatisfaisante. Les notes des mécanismes sont donc uniformément plus élevées que celles du contexte, sauf au Burkina Faso où elles sont identiques. Certaines tendances communes se dégagent de ces notes :

- **Tous les mécanismes des OAP sont jugés « satisfaisants » ou « très satisfaisants » pour le respect des délais de décaissement et la faiblesse des coûts de transaction.** Dans la plupart des pays visés par les études de cas, les parties prenantes locales ont émis des commentaires positifs sur la réactivité de la BAD, l'efficacité de l'élaboration de l'OAP et le respect des délais de décaissement. Toutes les OAP ont obtenu de bonnes notes par rapport à ce critère, mais « l'acteur vedette » a été le PASE⁸ du Burkina Faso, qui a été conçu en moins de quatre mois et entièrement décaissé moins de deux mois après sa présentation au Conseil.

- **Les mécanismes ont tous été jugés satisfaisants pour la qualité de la coordination avec les autres partenaires au développement**, en particulier pendant le processus d'élaboration. L'OAP nigériane, par exemple, a été préparée parallèlement à un prêt de la BM à l'appui de la politique de développement, dans le cadre de trois missions conjointes d'élaboration⁹. Les autres opérations n'ont pas été élaborées conjointement, mais toutes ont fait l'objet de consultations actives avec des partenaires clés des secteurs de l'énergie et de la GFP.

- **En revanche, certaines insuffisances ont été relevées dans la qualité de la conception des OAP, une seule des cinq opérations (Tanzanie) ayant été jugée satisfaisante.** Les insuffisances de conception sont liées à quatre facteurs, dont chacun était présent dans un certain nombre de cas :

- Le manque de cohérence dans la définition des cadres de résultats, en particulier dans les liens de causalité prévus entre les résultats intermédiaires visés dans les OAP et les effets finaux identifiés. Dans plusieurs cas, mais plus particulièrement en Angola, aux Comores et au Nigeria, les effets finaux identifiés étaient trop ambitieux et de niveau trop élevé pour être atteints, même partiellement, grâce aux résultats intermédiaires beaucoup plus modestes et aux mesures antérieures connexes ciblées dans les OAP. Dans d'autres cas, par exemple en ce qui concerne la GFP et la passation des marchés en Tanzanie, les cibles de résultats intermédiaires sélectionnées n'étaient pas pertinentes par rapport aux objectifs à concrétiser par les effets finaux retenus ; elles ne traitaient pas efficacement des problèmes fondamentaux qui devraient être résolus afin d'accomplir des progrès durables en direction des effets finaux ciblés¹⁰.

Tableau 2 : Vue d'ensemble de la qualité des mécanismes des OAP dans les cinq études de cas

	Angola	Burkina Faso	Comores	Nigeria	Tanzanie
Note globale du mécanisme	2	3	3	3	3
Programmation	2	3	3	2	4
Conception	2	2	2	2	3
Coûts de transaction/Efficacité	3	4	4	4	4
Dialogue sur les politiques	2	2	3	3	3
Coordination avec d'autres partenaires au développement	3	3	3	3	3

■ Le manque de profondeur dans la planification de la manière dont le dialogue sur les politiques a été mené et adéquatement appuyé. Tous les rapports d'évaluation de programme (RAP) mentionnent l'importance du dialogue sur les politiques et, dans tous les cas, à l'exception des Comores — où il n'existe pas de bureau pays — font référence au « rôle important » que doit jouer le bureau pays. Toutefois, ils n'indiquent pas spécifiquement qui serait responsable, quels seraient les mécanismes et les forums de dialogue sur les politiques, quelles questions devraient être prioritaires et comment les ressources seraient mobilisées — grâce à des mesures internes de dotation en personnel ou à l'assistance technique — afin de veiller à ce que la Banque dispose de l'expertise nécessaire pour apporter des idées et solutions pertinentes et suivre les évolutions clés en matière de politique.

■ L'absence d'une solide perspective à moyen terme dans la conception de l'OAP et les dispositifs d'appui au dialogue et à l'assistance technique. De par sa nature même, la réalisation de progrès durables sur le plan de la réforme et des changements structurels passe par l'adoption d'une perspective à moyen et long terme dans la plupart des pays et en particulier dans ceux dont le contexte de gouvernance est difficile. Cela est implicitement reconnu dans

le texte des RAP de ces OAP et, dans une certaine mesure, dans le choix des effets finaux prévus. Pourtant, une seule de ces OAP, le PSRGSP¹¹ (Tanzanie), disposait d'un cadre à moyen terme, à savoir une opération programmatique de 3 ans appuyée par des cadres de dialogue bien établis et permanents ainsi que par un projet d'appui institutionnel (PAI) pertinent. Dans les quatre autres cas, notamment le PASE du Burkina Faso qui a été à d'autres égards un programme très réussi, les délais de décaissement n'ont pas dépassé 20 mois ; en outre, des OAP de suivi n'ont pas été programmées pour éviter des lacunes dans le financement et le dialogue, et l'infrastructure de soutien nécessaire pour appuyer le dialogue à moyen terme n'était pas adéquatement mise en place du point de vue des dispositifs d'assistance technique et de la structure des effectifs des bureaux pays.

■ L'ambiguïté quant au rôle des fonds des OAP dans la réalisation des objectifs déclarés de l'OAP. Aucune des OAP, à l'exception importante de celle du Burkina Faso, n'a clairement expliqué dans quelle mesure l'apport de fonds d'appui budgétaire prévu dans chaque opération contribue aux effets intermédiaires et finaux attendus.

La contribution des fonds de l'OAP à l'allègement des contraintes budgétaires est

examinée dans les opérations du Nigeria, de l'Angola et du Burkina Faso, mais seul le cas du Burkina Faso (voir ci-après) présente un lien explicite avec les objectifs de réforme sectorielle ciblés dans l'OAP. Dans les autres cas, la contribution prévue à la marge de manœuvre budgétaire n'est ni explicitement évaluée ni intégrée dans le cadre de résultats.

Ces quatre insuffisances sont liées à bien des égards, comme le montre le cas de l'OAP du Nigeria. La qualité du cadre de résultats de l'EGDCSP¹² du Nigeria a souffert en partie de son ampleur excessive (agriculture, énergie, GFP et protection sociale), mais plus important encore, de la contradiction inhérente consistant à tenter d'atteindre à la fois des objectifs de stabilisation à court terme et de plus complexes objectifs à moyen terme de réforme structurelle. Par conséquent, le cadre de résultats visait des effets finaux relativement ambitieux, tout en mettant l'accent sur des résultats intermédiaires plus simples et moins ambitieux qui n'auraient jamais pu produire les effets finaux.

Au Nigeria, il aurait peut-être été davantage cohérent de se concentrer plus étroitement sur les mesures préalables et des effets intermédiaires plus importants et plus fortement liés à la vraie justification sous-jacente de l'opération (appui à la macro stabilisation et protection de la marge de manœuvre budgétaire). En outre, une telle focalisation aurait fourni au personnel de la Banque une base plus solide pour suivre les progrès en direction des effets finaux escomptés dans le cadre du dialogue sur les politiques. Ces cibles de résultats auraient aussi pu être explicitement structurées de manière à contribuer à des objectifs de réforme structurelle à plus long terme ; par exemple, elles auraient pu comprendre des cibles relatives à l'apurement des arriérés du gouvernement fédéral envers les compagnies d'électricité, ou des cibles en matière de réalisation de programmes d'investissement visant à améliorer le réseau de transport.

Le PASE du Burkina Faso offre un exemple intéressant de ciblage explicite de la marge de manœuvre budgétaire pour résoudre un problème structurel. L'OAP PASE a été principalement conçu pour répondre à la demande urgente, formulée par le gouvernement, d'un appui financier pour améliorer la situation du secteur énergétique. Après d'intenses échanges avec le gouvernement partenaire et d'autres parties prenantes comme le FMI, il a été reconnu que la reconstitution du stock de combustible de la SOS.O.BEL, la société nationale d'électricité, constituait le problème le plus urgent à résoudre. Son importance est devenue encore plus évidente lors d'une grève nationale des transporteurs de carburant en fin février 2015, qui a conduit à l'épuisement complet des réserves de carburant de la SOS.O.BEL et aux pénuries d'électricité qui ont suivi dans tout le pays.

Même si les fonds de l'OAP du PASE n'ont pas été conçus pour être traçables (conformément à la politique en matière d'OAP de la Banque), leur utilisation était clairement ciblée sur la reconstitution des réserves de carburant de la SOS.O.BEL. L'une des conditions du décaissement de l'appui budgétaire du PASE a été l'engagement formel du gouvernement de transférer des ressources financières suffisantes à la SOS.O.BEL d'ici la fin de l'été 2015 pour permettre un niveau satisfaisant d'autonomie en termes de réserves de carburant (les données fournies par le ministère des Finances ont montré qu'un transfert financier du gouvernement vers la SOS.O.BEL, dans le but d'alimenter ses stocks, correspond presque exactement au montant des fonds octroyés par la Banque au gouvernement sous forme d'appui budgétaire). Les réserves de combustible de la compagnie d'électricité ont été reconstituées à la mi-2015 et restent depuis lors à un niveau qui a permis de garantir une autonomie suffisante pour assurer la production continue d'électricité. Par ailleurs, en juin 2015, l'État et les deux opérateurs nationaux du secteur de l'énergie (SOS.O.BEL et SOS.O.BHY) ont signé des contrats quinquennaux de performance, créant ainsi un cadre de stabilité financière à long terme.

L'OAP du PASE a donc joué un rôle important dans la résolution de la crise qu'a traversée le secteur énergétique burkinabé en 2015 et, ce faisant, a contribué à la réussite de la transition politique du pays. L'OAP n'a toutefois apporté qu'une contribution limitée aux changements de la politique générale et aux processus de renforcement institutionnel dans le secteur. Cette situation tenait au fait que même si elle était bien ciblée à court terme, la conception de l'opération a souffert de l'absence d'une perspective globale à moyen terme, en ce sens qu'elle ne prévoyait pas la fourniture d'un appui à la restructuration à long terme du secteur, dans le cadre de l'assistance technique ou du dialogue sur les politiques.

On aurait pu faire davantage au Burkina Faso si l'on avait accordé une plus grande attention au renforcement du principal ministère opérationnel, à la consolidation du cadre stratégique sectoriel et à l'appui au suivi actif des questions sectorielles stratégiques. Ces objectifs auraient pu être atteints grâce à une stratégie plus claire de la Banque visant à engager un dialogue sur les politiques et à mobiliser suffisamment de ressources — employés dûment qualifiés des bureaux pays et assistants techniques — pour l'appuyer. L'établissement de meilleurs liens avec d'autres interventions de la Banque et le redoublement d'efforts pour appuyer un cadre sectoriel coordonné conjoint avec d'autres partenaires au développement auraient aussi renforcé l'engagement de la Banque dans le dialogue sur les politiques.



Combinaisons contexte-mécanisme-effets (C-M-E)

Les combinaisons C-M-E dans les cinq études de cas pays

Dans cette section, nous fournissons des détails sur les notes du contexte national et de la qualité du mécanisme des OAP, ainsi que sur les notes relatives à l'atteinte des effets intermédiaires ciblés. Ces combinaisons C-M-E sont ensuite évaluées pour voir quels sont les modèles et relations qui s'en dégagent. L'analyse est élargie dans la section suivante pour tenir aussi compte des notes concernant les effets finaux et la durabilité.

Dans les notes des effets, un poids plus important est accordé à ceux des effets intermédiaires ciblés dans les OAP que les évaluateurs ont jugés comme constituant des « réformes capitales ». Ces derniers ont été jugés insuffisants dans deux domaines.

Dans la composante relative au secteur énergétique de l'EGDCSP du Nigeria, aucun des effets intermédiaires ciblés n'a été évalué suffisamment substantiel pour être considéré comme une réforme capitale. Dans une large mesure, cette situation reflétait simplement le contexte. Les effets intermédiaires ciblés ne peuvent être tirés que de plans et stratégies gouvernementaux,

et lors de l'élaboration de l'opération, les réformes du secteur énergétique étaient en grande partie au point mort¹³. Cependant, il semble aussi exister un problème au niveau de la pertinence des cibles des effets intermédiaires choisis, étant donné qu'aucune d'entre elles ne s'attaque au problème des inefficacités opérationnelles et des coûts élevés de distribution et de transport — un problème cité par plusieurs intervenants comme un défi central dans le secteur. Il aurait été possible, par exemple, d'inclure des objectifs liés à la réalisation d'audits opérationnels des sociétés de distribution ou à l'extension de la couverture des compteurs prépayés.

Il a aussi été estimé que les effets intermédiaires ciblés qui ont été choisis dans le cadre de la composante GFP du PSRGSP en Tanzanie ne comportaient pas de réformes capitales. Les raisons en sont moins claires. On peut soutenir qu'un programme d'action plus ambitieux aurait dû être défini et approuvé, étant donné le caractère à long terme du plan gouvernemental de réforme de la GFP et le cadre de dialogue solide qui existe pour l'appui externe à ces réformes. Les cibles choisies pour les effets intermédiaires n'étaient pas non plus pertinentes, car elles ne représentaient pas des solutions réalisables aux problèmes identifiés¹⁴.

Tableau 3 : Aperçu des combinaisons C-M-E dans les cinq études de cas pays¹⁵

	Angola	Burkina Faso	Comores	Nigeria	Tanzanie	Moyenne
Contexte	1	3	2	1	2	1,8
Mécanismes	2	3	3	3	3	2,8
Résultats intermédiaires — énergie	3	3	2	2	4	2,8
Influence de l'OAP sur les résultats intermédiaires — énergie	3	2	2	1	2	2

	Angola	Burkina Faso	Comores	Nigeria	Tanzanie	Moyenne
Résultats intermédiaires — GFP	3	s/o	2	3	2	2,5
Influence de l'OAP sur les résultats intermédiaires — GFP	3	s/o	2	2	2	2,3
Durabilité	1	2	1	2	3	1,8
Effets finaux — énergie	2	3	3	1	4	2,6
Influence de l'OAP sur les effets finaux — énergie	1	2	1	1	3	1,6
Effets finaux — GFP	1	s/o	1	1	2	1,3
Influence de l'OAP sur les effets finaux — GFP	1	s/o	1	1	1	1

Un certain nombre de tendances se dégagent de la vue d'ensemble des combinaisons C-M-E dans les cinq pays étudiés :

- Comme nous l'avons déjà noté, **les contextes nationaux n'ont généralement pas été favorables aux OAP**, deux d'entre eux étant classés comme « très difficiles », deux comme « difficiles » et un seul comme « favorable ».
 - Les mécanismes des OAP sont jugés satisfaisants dans quatre des cinq pays**, celui de l'Angola ayant reçu une note insatisfaisante. Les notes relatives aux mécanismes sont donc égales ou supérieures aux notes des contextes dans tous les cas.
 - Toutefois, les notes supérieures attribuées aux mécanismes des OAP masquent certaines insuffisances communes dans la conception des OAP**, notamment en ce qui concerne la qualité des cadres de résultats, en l'absence d'une solide perspective à moyen terme tant dans la conception même des OAP que dans les dispositifs en matière d'appui au dialogue et à l'assistance technique, et dans l'ambiguïté quant au rôle joué par les fonds des OAP dans l'atteinte des objectifs des OAP.
 - Globalement, la performance en matière d'effets intermédiaires est positive, les notes moyennes s'établissant à 2,8 sur 4 pour**
- l'énergie et à 2,5 sur 4 pour la GFP**, malgré la méthode rigoureuse appliquée (en ce qui concerne l'identification des réformes capitales).
 - S'agissant des combinaisons C-M-E, on s'attendrait à ce qu'une faible note combinée de C+M se traduise par une faible note de résultats et vice-versa.** Dans trois cas, cette relation semble se vérifier — le Burkina Faso et la Tanzanie du côté positif (des notes élevées de C+M étant associées à des notes élevées de résultats) et le Nigeria¹⁶ du côté négatif (des notes faibles de C+M étant associées à des notes faibles de résultats).
 - L'Angola constitue un cas inhabituel où une alliance favorable de « réformistes » issus du secteur énergétique et du ministère de l'Économie et de la Planification a permis d'opérer d'importantes réformes capitales dans les secteurs énergétique et de la GFP** (la nouvelle loi sur l'électricité et la nouvelle loi sur les marchés respectivement). Toutefois, la faible note de durabilité de ces résultats donne à penser que ces gains pourraient être de courte durée, ce qui s'explique par la complexité inhérente au contexte et par le problème plus spécifique de la non-viabilité financière des dispositifs institutionnels en vigueur dans le secteur énergétique.
 - Aux Comores, bien que le mécanisme soit satisfaisant, il n'a pas permis de surmonter**

un contexte défavorable. En particulier, l'étude de cas souligne à quel point des contraintes profondes en matière de capacités ont fondamentalement sapé la réalisation des effets intermédiaires, ce qui témoigne de son statut de pays en transition.

h. En ce qui concerne l'influence relative des OAP sur les effets intermédiaires, elle est considérée comme modérée ou négligeable¹⁷ dans quatre cas, l'Angola faisant figure d'exception car elle y est jugée importante.

Le caractère limité de cette influence tient au fait que les effets intermédiaires ciblés étaient tirés de stratégies et plans gouvernementaux, pour lesquels il existait déjà un ferme engagement politique et un volume substantiel de travaux de conception technique préalables. Par conséquent, l'influence «supplémentaire» des OAP dans ces quatre cas se limitait généralement à une contribution au maintien des réformes « sur la bonne voie » en ce qui a trait à la rapidité de la mise en œuvre, et à l'intégration de ces résultats ciblés comme mesures préalables ou conditions de déclenchement.

i. Dans le cas de l'Angola, l'influence a été jugée importante dans la mesure où l'OAP et l'assistance technique connexe ont influé directement sur la conception des modifications législatives dans les secteurs énergétique et de la GFP qui ont été classées comme des réformes capitales, à savoir la révision des lois sur l'électricité et la passation des marchés, en plus de servir à accélérer la réalisation de ces modifications.

j. Le secteur énergétique affiche généralement une performance meilleure que celle de la GFP en matière d'atteinte des effets intermédiaires. Cette performance semble s'expliquer principalement par un ferme engagement politique en faveur des réformes du secteur énergétique, observé en Angola, au Burkina Faso et en Tanzanie pendant la période de mise en œuvre des OAP. Le contre-exemple

est offert par le Nigeria, où les réformes du secteur énergétique étaient essentiellement au point mort lors de l'élaboration de l'OAP, tandis que le gouvernement fédéral disposait d'un plan de réforme de la GFP plus solidement établi dans lequel la BAD avait déjà été engagée à travers un PAI. Aux Comores, le manque d'engagement politique en faveur de réformes dans le secteur énergétique ou de la GFP et les contraintes de capacité ont été les principaux facteurs expliquant la piètre performance du pays.

Durabilité des effets intermédiaires et contribution aux effets finaux

Une image plus nuancée se dégage de la conjugaison de l'analyse des combinaisons C-M-E et de l'analyse des notes de durabilité et d'atteinte des effets finaux (voir tableau 3 ci-dessus).

La plupart des notes de durabilité sont faibles.

Toutefois, la Tanzanie obtient de meilleurs résultats, ce qui s'explique par la stabilité de l'environnement politique, l'engagement politique en faveur des réformes appuyées par l'OAP et les perspectives économiques favorables à moyen et à long terme du pays — découlant de l'exploitation prévue de grands gisements de gaz naturel.

La médiocrité des notes de durabilité paraît être une conséquence de la complexité inhérente des contextes institutionnels.

Sur la base du présent échantillon, il semblerait que la qualité du mécanisme de l'OAP devrait être très satisfaisante pour permettre de surmonter — durablement — les contraintes d'un contexte fort défavorable, comme celles relevées en Angola et au Nigeria. Il est possible de recouper cette hypothèse avec les résultats du groupe ESP.

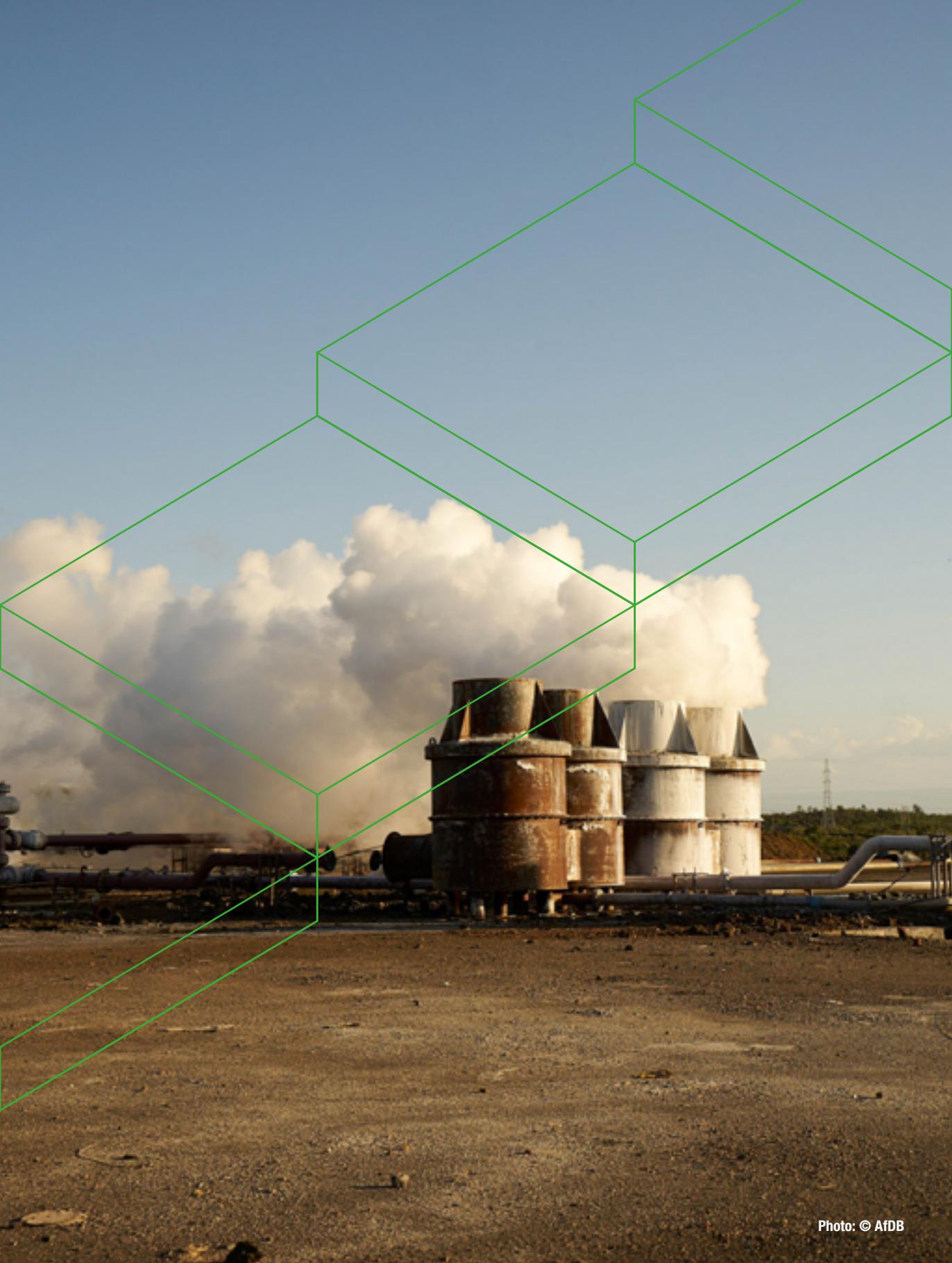
En termes de contributions aux effets finaux, seules trois OAP ont obtenu de bonnes notes et uniquement en matière d'énergie, à savoir celles du Burkina Faso, des Comores et de la Tanzanie.

Il est essentiellement inapproprié d'évoquer à cet égard le cas des Comores, dans la mesure où l'élargissement net de l'accès à l'électricité découlait non pas des effets intermédiaires ciblés dans l'OAP, mais plutôt d'un investissement majeur effectué par le gouvernement dans la production d'électricité. Au Burkina Faso et en Tanzanie, bien que des facteurs externes aient joué un rôle positif (élargissement de l'accès aux importations d'électricité à moindre coût en provenance de Côte d'Ivoire et précipitations favorables en Tanzanie, facilitant la production hydroélectrique à moindre coût), les réformes capitales ciblées par les OAP ont été des facteurs déterminants dans la réalisation des effets finaux. Toutefois, dans le cas des Comores, l'amélioration significative de l'accès à l'électricité n'a pas été le résultat des effets intermédiaires visés par le OAP, mais plutôt la conséquence d'un investissement important du gouvernement dans la production d'électricité.

Lorsque l'on examine de manière collective les effets intermédiaires, les effets finaux et la durabilité, les composantes relatives aux secteurs énergétiques du Burkina Faso¹⁸ et de la Tanzanie apparaissent comme étant les deux « cas de succès ». Dans l'un et l'autre cas, les raisons en sont similaires : d'excellents résultats ont été obtenus en s'appuyant sur de solides programmes de réforme, qui bénéficiaient d'un engagement politique de haut niveau. Dans le cas du Burkina Faso, la Banque a fourni un appui sous forme de prêt à l'investissement dans le secteur énergétique pendant un certain nombre d'années, mais en dépit de la reconnaissance au niveau politique de la nécessité de réformes, un cadre stratégique solide faisait défaut. La Banque a contribué à relancer le développement du secteur en effectuant en temps utile une injection budgétaire

indispensable, mais une grande partie de l'appui analytique a été fourni par la BM et le FMI. Cette situation s'expliquait en grande partie par le fait que la BAD n'avait pas pris les dispositions nécessaires pour engager le dialogue sur les politiques et pour mobiliser des ressources d'assistance technique afin d'appuyer ce dialogue. En ce qui concerne la stratégie et la feuille de route de la Tanzanie pour la réforme de l'industrie de l'alimentation en électricité, il s'agissait d'un programme de réforme déjà bien établi au moment de son élaboration et auquel la Banque avait contribué pendant plusieurs années en octroyant des prêts à l'investissement, en fournissant une assistance technique et conduisant le dialogue sur les politiques.

Par conséquent, les résultats des OAP reposent sur des relations à plus long terme avec le gouvernement, ce qui suppose un appui, des conseils et des analyses continus. En un sens, l'élaboration et la mise en œuvre de l'OAP même ne constituent que la partie émergée de l'iceberg : en dessous se trouve un ensemble plus profond de relations, de concertations et d'analyses, dans lequel le bureau pays joue un rôle crucial. Dans chacun de ces cas — notamment ceux de « succès » de l'énergie au Burkina Faso et en Tanzanie —, certains éléments ont porté à croire que la Banque ne s'était pas suffisamment attachée à assurer un niveau adéquat d'investissement dans les « infrastructures » nécessaires aux relations à long terme. En particulier, plusieurs raisons donnent à penser qu'on ne veille pas adéquatement à assurer la dotation en personnel des bureaux pays et à garantir un accès suffisant aux dispositifs d'assistance technique dans le secteur énergétique, même si les domaines de la passation des marchés et de la GFP ont été mieux desservis dans le cadre des PAI existants (voir de plus amples détails à la section ci-après).





Observations sur les questions d'évaluation globales

Dans cette section du rapport de synthèse, nous présentons les observations découlant de l'évaluation groupée des OAP axées sur «l'énergie» en ce qui concerne les questions d'évaluation globales des OAP. Ces observations s'appuient sur les données probantes tirées des cinq études de cas, l'accent étant mis sur les aspects des questions d'évaluation pour lesquels les éléments probants ne sont pas disponibles ou concluants. Conformément à la structure des questions d'évaluation globales, les observations sont réparties en trois sous-sections :

- Programmation, conception et gestion ;
- Performance des OAP en matière d'énergie et de GFP ; et
- Conclusions concernant les facteurs qui facilitent ou entravent le succès, et les enseignements tirés.

Programmation, conception et gestion

Programmation: *Dans quelle mesure la Banque utilise-t-elle les OAP de façon appropriée, notamment, de quelle manière, à quel moment et dans quel domaine la politique et des lignes directrices indiquent-elles qu'elle devrait le faire ?*

En ce qui concerne la programmation, deux des OAP de l'échantillon ont été jugées insatisfaisantes (Angola et Nigeria), deux satisfaisantes (Burkina Faso et Comores) et une très satisfaisante (Tanzanie). Seules les opérations

de la Tanzanie et des Comores étaient programmées dans le Document de stratégie pays (DSP), bien que la justification de l'opération du Burkina Faso ait été jugée solide, cette opération s'attaquant à la crise macroéconomique et énergétique qui a surgi au début de 2015, à la suite du renversement du régime Compaoré en octobre 2014. En outre, au Burkina Faso, le secteur énergétique avait été identifié dans le DSP comme un domaine prioritaire pour la Banque et il était initialement prévu un projet d'investissement énergétique, dont des ressources ont ensuite été affectées à l'OAP.

La justification de l'opération du Nigeria en tant que réponse à la crise budgétaire engendrée par la forte chute des prix du pétrole a été présentée de manière cohérente dans le REP ; cette justification a aussi été partagée par la BM, qui a élaboré une opération de prêt en faveur de la politique de développement parallèlement à l'OAP de la Banque. On peut cependant se demander pourquoi la nécessité d'une OAP n'a pas été identifiée lors de la revue à mi-parcours du DSP qui a eu lieu en 2015 : une planification plus prospective aurait certainement laissé plus de temps pour les travaux d'analyse sur lesquels fonder la conception de l'opération.

L'opération de l'Angola venait également en réponse à la crise budgétaire créée par la chute brutale des prix du pétrole. Comme dans le cas de l'opération du Nigeria, elle n'avait été envisagée ni dans le DSP ni dans la revue à mi-parcours. En outre, le DSP de 2011 déconseillait l'utilisation d'instruments de ce genre, déclarant que « les partenaires au développement n'estiment pas que l'environnement fiduciaire soit propice aux opérations de prêt à l'appui des réformes » (DSP 2011, p. 14). Conformément aux lignes directrices des OAP, une évaluation détaillée des risques fiduciaires a été effectuée lors

de l'élaboration des OAP. Cette évaluation a permis de cerner un certain nombre de risques graves ; des mesures de sauvegarde visant à atténuer ces risques ont été définies et mises en place, mais dans la pratique, elles n'auraient pu logiquement espérer réduire le risque fiduciaire qu'à moyen terme, c'est-à-dire après le décaissement des OAP. On peut donc se demander si l'opération de l'Angola remplissait adéquatement les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire. Dans la pratique, la justification de l'opération découlait a) des préoccupations relatives au risque systémique que présentait la crise macroéconomique en Angola et b) de la volonté de soutenir les éléments « réformateurs » de l'administration qui s'étaient réunis à ce stade.

La justification du volume de financement envisagé dans ces OAP n'est pas tout à fait claire. Chacune de ces opérations comprend une présentation des prévisions budgétaires à moyen terme et une estimation de la contribution relative des OAP au financement du déficit budgétaire, mais on ne sait pas exactement comment les décisions sur l'ampleur du financement ont été prises. Dans le même temps, la plupart des opérations sont d'une taille suffisante pour avoir une influence appréciable et positive sur le financement du déficit ainsi que pour attirer l'attention des autorités sur la nécessité de réaliser les mesures préalables et de remplir les conditions de déclenchement. La seule exception concerne peut-être l'opération des Comores, qui est étonnamment modeste par rapport au déficit budgétaire.

En ce qui concerne la coordination avec les partenaires au développement concernés durant le processus de programmation et d'élaboration, toutes les opérations ont été jugées satisfaisantes (voir tableau 2). Aux Comores, il n'existait pas de cadre officiel de coordination avec les autres partenaires au développement, mais le PARSEGF (2013-2014) a été élaboré conjointement avec la BM, et chacune des opérations prévoyait une consultation étroite

avec le FMI. Par conséquent, dans chacun des cinq pays, il y a eu une étroite collaboration au niveau technique avec la BM et le FMI.

En revanche, il peut se révéler nécessaire de prendre des mesures pour assurer, au niveau des hautes Directions, une communication plus claire et réalisée davantage en temps voulu entre la Banque, le FMI et la Banque mondiale¹⁹.

En Angola et au Nigeria, un diagnostic commun a été établi sur les crises macroéconomiques respectives et leurs causes, mais la nature des réponses des trois organisations était différente. Certains éléments indiquent que le Conseil d'administration et la haute Direction de la Banque n'ont pas clairement pris conscience en temps utile de la nature et de l'importance de ces différences. Plus précisément, la Banque a choisi de procéder à des décaissements au titre de l'OAP dans ces pays, tandis que la BM a décidé de ne pas le faire, le FMI ayant quant à lui émis des doutes, dans les deux cas, sur la pertinence des mesures structurelles prises par les autorités. Chacune de ces positions était logiquement justifiable et elles auraient d'ailleurs pu être coordonnées sous la forme d'un ensemble de trois réponses contrastées mais complémentaires aux crises. Toutefois, les membres du Conseil d'administration de la BAD ont indiqué qu'au moment où le Conseil a pris ses décisions sur le décaissement, ils n'étaient pas tout à fait conscients des différentes approches adoptées. De plus, rien ne permet de penser que la Banque, le FMI et la BM aient amorcé une communication au niveau des hautes Directions en vue d'élaborer des approches complémentaires²⁰.

Des insuffisances ont été relevées dans la programmation d'un ensemble de mesures d'appui visant à accompagner les OAP. Elles étaient liées à la fois à la mobilisation de l'assistance technique et aux dispositions prises pour assurer un dialogue sur les politiques permanent.

Dans deux cas, en Tanzanie et aux Comores, les dispositifs d'assistance technique étaient adéquatement structurés comme des mesures complémentaires aux OAP. Dans deux autres cas, au Nigeria et en Angola, la couverture était soit partielle (comme au Nigeria où certains aspects des domaines ciblés de la GFP et de la passation des marchés ont été couverts, mais pas l'énergie), soit tardive (à l'exemple de l'Angola où l'assistance technique a été mise en place après la clôture de l'OAP). Au Burkina Faso, l'OAP ne prévoyait pas de mesures complémentaires pour renforcer les principaux ministères opérationnels du secteur énergétique, en dépit des besoins évidents. Dans chaque cas, le personnel des bureaux pays s'est dit frustré par les difficultés d'accès à l'assistance technique à court terme pour fournir un appui sous forme de travaux d'analyse ou de formation, et par le long délai nécessaire pour obtenir un soutien plus substantiel au titre des PAI ou à travers le Fonds fiduciaire en faveur des pays à revenu intermédiaire.

Dans tous les cinq cas, des insuffisances ont été relevées au niveau des dispositions prises pour assurer un dialogue sur les politiques permanent durant la mise en œuvre des OAP. Ces insuffisances avaient trait au manque d'attention accordée à la nécessité de veiller à ce qu'un bureau pays soit doté d'effectifs adéquats et prêt à participer à un dialogue sur les politiques ciblé²¹. Ni le bureau pays de l'Angola ni celui du Burkina Faso ne disposaient d'experts en énergie chargés de maintenir un dialogue continu sur ces OAP relatives à l'énergie ; au Nigeria, un spécialiste de l'énergie a été nommé en avril 2017, bien après que le premier décaissement des OAP ait été effectué ; et en Tanzanie, l'expert en énergie du bureau pays n'était pas intégré dans l'équipe des OAP. D'importantes pénuries de personnel ont aussi été

notées aux échelons hiérarchiques supérieurs, par exemple au Nigeria où l'économiste pays n'est pas encore remplacé depuis son départ en 2016, et en Tanzanie où le poste de chef de bureau pays, vacant depuis décembre 2016, n'avait pas été comblé en février 2018.

En ce qui concerne les liens avec d'autres éléments des portefeuilles nationaux, dans chacun des pays à l'exception du Nigeria, le secteur énergétique a bénéficié d'importants prêts à l'investissement octroyés par la Banque.

Bien que ces prêts aient certainement servi à renforcer le cadre de partenariat, les études de cas ne contenaient aucun exemple de liens plus précis, sous forme notamment de ciblage des obstacles de politique dans les OAP identifiées précédemment dans le cadre des travaux sur les projets.

Pour ce qui est de la pertinence de la modalité des OAP, les éléments probants provenant des études de cas nationales donnent à penser que dans quatre des cinq cas, une OAP était appropriée au contexte. Cependant, comme nous le relevons ci-après dans le cadre de l'analyse des problèmes de conception, les défis spécifiques présentés par chaque contexte national particulier n'ont pas toujours été bien abordés. Le seul pays où les évaluateurs ont conclu qu'une OAP n'était pas appropriée était les Comores, en raison essentiellement des défis spécifiques de ces dernières en tant que pays en transition, compte tenu en particulier de leurs importantes lacunes en matière de capacités et de leur gouvernance médiocre, qui en ont fait un environnement défavorable aux OAP. Qui plus est, la conception des OAP n'a pas introduit des adaptations adéquates permettant de relever les défis du contexte des Comores en tant que pays en transition (voir encadré 1).

Encadré 1 : Fourniture d'OAP dans les États en transition — le cas des Comores

La fragilité actuelle des Comores est essentiellement structurelle. Les accords de partage du pouvoir entre les îles touchent tous les niveaux de la prise de décisions publiques, d'où une faible appropriation des réformes par le pays et un taux élevé de roulement du personnel, ainsi qu'un manque de transparence dans l'administration publique et la gestion des entreprises publiques. Le statut de petite économie insulaire des Comores ajoute un autre niveau de complexité à l'engagement international, et la BAD n'ayant pas de présence permanente dans le pays, un dialogue et un suivi efficace restent difficiles.

Dans ce contexte, rien ne permet de penser que des adaptations substantielles ont été apportées à la conception des OAP pour desserrer ces fortes contraintes présentées par le contexte du pays. En conséquence, le recours à l'OAP plutôt qu'à d'autres formes de financement de projet (notamment le renforcement des capacités) semble mal justifié :

- L'éligibilité du pays à l'OAP était partielle : la stabilité macroéconomique a été supposée et sur la base d'éléments de preuve, comme l'ont montré par la suite les négociations infructueuses avec le FMI. La décision de la BAD d'abaisser le niveau de risque fiduciaire de l'opération PARSEGF de « substantiel » à « moyen » dans l'opération PARSE subséquente n'était pas justifiée par les éléments probants disponibles provenant des évaluations PEFA²² et autres études diagnostiques.
- La contribution de l'OAP au renforcement de l'État et à la réduction de la vulnérabilité a été négligeable ou, au mieux, de courte durée (sous forme de paiement de quelques mois de salaire), compte tenu du volume très faible des fonds fournis, des conditions de décaissement faibles et des mauvais résultats obtenus par rapport aux réformes convenues.
- Quelques-uns des mécanismes des OAP, notamment l'utilisation de sauvegardes financières directes et les tentatives d'établissement d'une matrice commune de donateurs, n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante.
- En raison de sa non-présence dans le pays, à laquelle s'ajoute un manque d'expertise interne spécialisée dans le secteur énergétique, la BAD n'a pas su comprendre et prendre en compte les nombreux défis de l'économie politique qui caractérisaient les secteurs énergétique et de la GFP.

Conception: *Dans quelle mesure la Banque évalue-t-elle et conçoit-elle ses OAP conformément à la politique et aux bonnes pratiques établies par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE) (2006) ?*

La conception des OAP a été jugée satisfaisante dans un cas (Tanzanie) et insatisfaisante dans les quatre autres. Il s'ensuit que la conception s'est avérée être la dimension la plus faible du mécanisme des OAP (voir «Qualité des mécanismes des OAP dans les cinq cas»). En ce qui concerne les sous-questions spécifiques figurant dans la matrice d'évaluation, les conclusions sur la qualité de la conception des OAP sont les suivantes :

- **S'agissant de l'utilisation des travaux d'analyse**, dans chacun des cinq cas, certains éléments probants attestent du recours aux travaux analytiques tant de la BAD que d'autres partenaires — principalement la BM. Les effets de l'utilisation de ces travaux d'analyse se font sentir clairement dans les REP respectifs, qui étaient tous cohérents et généralement bien rédigés. Dans un seul cas, soit celui de la sous-composante GFP dans le PSRGSP tanzanien, la sélection des cibles des effets intermédiaires a manifestement souffert d'un manque d'analyse adéquate des causes des arriérés de paiement et des problèmes de passation des marchés.
- **La qualité des cadres de résultats était inégale et représentait un des aspects plus faibles de la conception.** Les deux problèmes les plus courants étaient : i) la non-cohérence de la définition des cadres de résultats, en particulier des liens de

causalité prévus entre les effets intermédiaires ciblés dans les OAP et les effets finaux identifiés qui, dans la plupart des cas, étaient ambitieux, s'inscrivaient dans le long terme et présentaient des liens ténus avec les effets intermédiaires ; et ii) une ambiguïté quant au rôle des fonds des OAP dans la réalisation des objectifs déclarés des OAP. Aucune des OAP, à l'exception importante de celle du Burkina Faso, n'a clairement expliqué dans quelle mesure l'apport de fonds d'appui budgétaire contribue aux effets intermédiaires et finaux attendus, ni inclus dans les cadres de résultats un rôle explicite pour les effets du financement.

- **Le rôle du dialogue sur les politiques et des aspects non financiers de l'ensemble de mesures des OAP n'était défini qu'en termes vagues.** De fait, dans le cas du PASE du Burkina Faso, il n'a pas été défini du tout, aucun dialogue n'étant explicitement envisagé après le décaissement de l'opération autonome en une seule tranche. Dans d'autres cas, il était entendu que le dialogue serait axé sur les progrès accomplis en vue de remplir les conditions de déclenchement, certaines de ces conditions n'étant toutefois pas privilégiées par rapport à d'autres et aucun accent n'étant mis sur le dialogue ou les travaux de renforcement des capacités liés aux facteurs de risque identifiés.
- **Même s'ils manquaient parfois d'ambition, les conditions, mesures préalables et déclencheurs choisis étaient généralement appropriés et dans quatre études de cas, ils reposaient exclusivement sur des plans gouvernementaux et des indicateurs propres au pays.** La seule exception était les Comores, où les évaluateurs ont clairement relevé la non-appropriation par le gouvernement des mesures proposées dans l'OAP. Un problème plus courant dans la sélection des mesures préalables/déclencheurs était un manque d'ambition suffisant : dans deux sous-composantes — énergie au Nigeria et GFP en Tanzanie — les effets intermédiaires ciblés qui ont été retenus

ne comportaient aucune réforme capitale. En outre, le PASE du Burkina Faso constitue le seul cas où les opérations ont profité de l'occasion offerte pour établir des déclencheurs axés sur l'utilisation stratégique de la marge de manœuvre budgétaire créée par les OAP, par exemple pour apurer les arriérés dus par l'administration centrale aux compagnies d'électricité ou faciliter des investissements clés.

- **Un seul des cinq cas, le PSRGSP de la Tanzanie, reposait sur un véritable cadre pluriannuel couvrant une période de trois ans.** Le PASE du Burkina Faso était une opération autonome à tranche unique et les trois autres opérations prévoyaient des délais de décaissement inférieurs à 20 mois, même si elles étaient élaborées sous forme d'opérations programmatiques ou de tranches programmatiques. L'absence d'une solide perspective à moyen terme dans la conception des OAP et les dispositifs d'appui au dialogue et à l'assistance technique apparaît comme une des principales insuffisances de la conception.
- **Des évaluations de risque ont été effectuées dans toutes les OAP et dans quatre des cinq cas, les stratégies d'atténuation définies ont été jugées adéquates.** L'exception a été l'Angola, où l'évaluation des risques fiduciaires a relevé un certain nombre de risques graves. Même si des mesures de sauvegarde visant à atténuer ces risques ont été définies et mises en place, dans la pratique, elles n'auraient pu logiquement espérer réduire le risque fiduciaire qu'à moyen terme, après le décaissement des OAP toutefois.
- **La prise en compte des questions transversales dans la conception des OAP est limitée.** Étant donné que les OAP se concentrent sur le secteur énergétique, il est assez frappant que peu d'attention soit accordée aux questions environnementales et d'inclusion sociale. Au Nigeria, en Tanzanie et au Burkina Faso, les stratégies énergétiques appuyées accordaient notamment une attention à l'électrification rurale et à la réduction de l'impact environnemental

des technologies de production d'électricité, mais elles n'ont fait l'objet d'un examen détaillé dans le cadre du processus d'évaluation ou de mesures préalables ou de déclenchement dans aucune des OAP.

Gestion : *Dans quelle mesure la Banque assure-t-elle avec efficacité la gestion, la supervision et la mise en œuvre de ses OAP ?*

Il existait peu d'éléments probants tirés de l'évaluation groupée des OAP liées à «l'énergie » relatifs à la gestion, à la supervision et à la mise en œuvre des OAP. Cette situation tenait dans une large mesure à la nature à court terme des opérations elles-mêmes, dont les délais de décaissement entraînaient de courtes périodes de mise en œuvre et partant, l'absence de rapports intermédiaires. En outre, dans les cas du Burkina Faso, du Nigeria et de la Tanzanie, les RAP n'étaient pas encore mis au point lors de l'établissement du rapport. Néanmoins, certaines conclusions peuvent être formulées relativement à quelques-unes des sous-questions de la matrice d'évaluation relatives à ce sujet.

L'examen de la gestion du dialogue sur les politiques a révélé d'importantes lacunes dans certains pays et secteurs, avec des différences significatives entre la GFP et l'énergie. Lors de l'évaluation des mécanismes des OAP, les cadres de dialogue sur les politiques ont été jugés satisfaisants dans trois pays (Comores, Nigeria et Tanzanie), mais insatisfaisants dans deux autres (Angola et Burkina Faso). Ces évaluations quantitatives cachent toutefois d'importantes variations et nuances. Le cadre du dialogue de l'Angola a vu sa note abaissée en raison de son caractère informel et de son manque de structure, mais il a été relevé qu'il était « remarquablement fluide et appuyé par des échanges informels réguliers » (rapport sur l'étude de cas de l'Angola).

Étant donné l'absence de structures de dialogue officielles préétablies en Angola, la qualité des interactions était assurément meilleure que ce à quoi on aurait pu s'attendre, ce qui met en évidence le fait qu'un dialogue doit être un processus à double sens. Il faut donc à cet effet un gouvernement partenaire qui valorise le dialogue et a effectué les investissements organisationnels et administratifs nécessaires pour lui donner structure et forme. Certaines insuffisances ont été relevées à cet égard dans tous les pays, et plus particulièrement en Angola et aux Comores. Ces facteurs contextuels limitent nécessairement la portée d'un dialogue stratégique et régulier.

Néanmoins, des éléments probants ont montré que la BAD réussit à ouvrir le dialogue et jouit d'un niveau de confiance plus élevé dans ses partenariats que les autres partenaires au développement. En Angola, au Burkina Faso et au Nigeria, il a été signalé que la Banque était le premier point de contact des gouvernements partenaires lors de leurs crises budgétaires et a pu ménager un espace à d'autres partenaires au dialogue — notamment la BM en Angola, au Burkina Faso et au Nigeria, et la JICA²³ en Angola. La notion de « voix africaine » n'est donc pas simplement une idée romantique ; la BAD jouit d'un certain degré de respect, de confiance et donc d'accès dans les PMR, ce qui n'est pas toujours le cas de la plupart des autres partenaires au développement²⁴.

Toutefois, la BAD n'exploite pas régulièrement son statut privilégié de partenaire digne de confiance. En ce qui concerne le secteur énergétique du Burkina Faso et du Nigeria, la Banque n'a pas réussi à établir un cadre de dialogue stratégique permanent. Cela s'explique en partie par des lacunes administratives, par le fait de ne pas veiller à ce que des experts en énergie soient en place aux bureaux pays au bon moment, mais aussi par le non-octroi d'une priorité au processus de dialogue. Dans les deux cas, l'accent a été mis sur une élaboration rapide, peu d'attention étant accordée à la façon de maintenir le dialogue après le décaissement des OAP.

Il apparaît que le dialogue sur les politiques est plus régulier dans les domaines de la GFP et de la passation des marchés.

Au Nigeria, les experts résidents en passation des marchés et en gestion financière entretenaient déjà des relations étroites avec le gouvernement fédéral en raison de leurs travaux en cours sur le renforcement des systèmes nationaux²⁵. L'élaboration d'une sous-composante GFP dans l'EGDCSP du Nigeria a tiré parti de cette relation préalable avec l'accord conclu sur l'inclusion de six réformes capitales dans les effets intermédiaires visés (dont trois ont été atteints). En revanche, dans le cadre de la sous-composante «énergie», — en partant effectivement «de rien» —, l'on n'a pas pu s'entendre sur l'inclusion d'une quelconque réforme capitale. En Angola aussi, la conception de l'OAP a tiré profit d'un dialogue préalable sur les questions de passation des marchés et de GFP.

Le dialogue sur les politiques doit être prioritaire et donc considéré comme un processus permanent et cohérent dans les pays où les OAP sont mises en œuvre. Les résultats des OAP reposent sur des relations à plus long terme avec le gouvernement, ce qui suppose un appui, des conseils et des analyses continus.

L'évaluation groupée des OAP axées sur «l'énergie» a fourni peu d'éléments probants sur le suivi de l'OAP; en particulier, il n'existe aucune base claire pour déterminer le degré de conformité aux directives de la Banque dans le processus de suivi et de supervision. Du point de vue de la flexibilité requise pour permettre les ajustements nécessaires, les aménagements apportés en adaptant les conditions de déclenchement initiales en vue d'en faire un ensemble révisé de mesures préalables pour les phases II et III du PSRGSP de la Tanzanie donnent à penser à la fois qu'il existe des possibilités de souplesse et que cette dernière est utilisée de manière raisonnable.

Dans les cinq études de cas, la performance en matière de traitement par la BAD, de respect des délais de décaissement et de coûts de

transaction a été exemplaire. Quatre des cinq pays ont été jugés très satisfaisants pour cette dimension du mécanisme des OAP et un (Angola) a été estimé satisfaisant (se reporter au tableau 2).

Ressources: *Dans quelle mesure la Banque s'organise-t-elle de manière appropriée et mobilise-t-elle convenablement ses ressources pour appuyer l'utilisation de l'instrument des OAP ?*

La première question d'évaluation en ce qui concerne les ressources est de savoir s'il existe des effectifs adéquats possédant l'expertise appropriée et se trouvant au bon endroit, pour permettre à la BAD : i) d'effectuer l'identification et la programmation ; ii) de réaliser des travaux analytiques d'appui ; iii) d'assurer la conception ; et iv) d'engager un dialogue sur les politiques, de gérer et de mettre en œuvre efficacement les OAP. Les équipes des études de cas n'ayant pas pour mission de procéder à une analyse détaillée des lacunes en matière de capacités, il n'a été possible d'aborder ces questions que de façon indirecte. Aussi faut-il considérer les éléments probants comme indicatifs et non concluants.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les processus d'identification et de programmation fonctionnent de manière assez efficace et il n'y a aucune raison particulière de penser qu'il existe un problème de dotation en personnel en soi. Toutefois, le nombre relativement élevé d'OAP de cet échantillon (trois sur cinq) qui n'ont été programmées ni dans le DSP ni dans la revue à mi-parcours des DSP tend à indiquer qu'il peut exister un problème de sensibilisation à l'éventail des contextes dans lesquels une OAP pourrait se révéler utile. Les OAP de l'Angola et du Nigeria n'étaient programmées dans aucun DSP,²⁶ mais la baisse du prix du pétrole et les crises macroéconomiques qui en ont résulté — et ont incité les gouvernements Angolais et Nigérian à solliciter un appui budgétaire — avaient été prédites par un certain nombre d'observateurs internationaux et les

déséquilibres structurels caractérisant les secteurs énergétiques de ces deux pays étaient assurément bien connus. Certains éléments probants indiquent que le personnel chargé de la programmation ignorait la possibilité d'utilisation des OAP dans ces contextes. Les échanges de vues au sein de groupes de discussion à Abidjan ont sans nul doute révélé la méconnaissance de l'instrument des OAP en dehors du « cercle de gouvernance » (ex-OSGE²⁷).

S'agissant de l'utilisation des travaux d'analyse, dans chacun des cinq cas, certains éléments probants attestent du recours aux travaux analytiques tant de la BAD que d'autres partenaires — principalement la BM. Dans un seul cas — celui de la sous-composante GFP dans le PSRGSP de Tanzanie, la sélection des cibles des effets intermédiaires a manifestement souffert d'un manque d'analyse adéquate. Bien qu'une analyse plus rigoureuse soit toujours susceptible d'être bénéfique, l'évaluation groupée axée sur «l'énergie» ne porte pas à croire qu'il s'agit d'une préoccupation majeure en ce qui concerne les ressources.

Les insuffisances identifiées ci-dessus dans la conception des OAP semblent s'expliquer plus manifestement par un manque de formation et de sensibilisation suffisante aux bonnes pratiques de conception des OAP, en ce qui concerne particulièrement la structuration des cadres de résultats (voir «Qualité des mécanismes des OAP dans les cinq cas»).

Les insuffisances les plus évidentes apparaissent dans le dialogue sur les politiques. Dans toutes les cinq études de cas, des insuffisances ont été relevées dans les dispositions prises pour assurer un dialogue sur les politiques permanent durant la mise en œuvre des OAP. Ces insuffisances avaient trait au manque d'attention accordée à la nécessité de veiller à ce qu'un bureau pays soit doté d'effectifs adéquats et suffisamment prêt à participer à un processus ciblé sur les dialogues sur les politiques.

Toutefois, l'absence de définition claire des rôles entre les bureaux pays, le siège et les

centres régionaux est peut-être plus grave que le manque de personnel. Bien que la plupart des REP des OAP aient attribué un rôle important aux bureaux pays dans le processus de dialogue, les bureaux pays avaient le sentiment d'être négligés et ignorés. Une personne interrogée au niveau d'un bureau pays a déclaré : « La notion «d'équipe de projet » de la Banque n'est pas claire et n'est assurément pas opérationnelle». Le processus actuel de restructuration de la Banque pourrait être une bonne occasion de s'attaquer à ce problème.

Performance des OAP dans les domaines de l'énergie et de la GFP

Efficacité: *Dans quelle mesure les OAP obtiennent-elles des résultats ?*

Durabilité: *Dans quelle mesure les résultats obtenus grâce à la contribution des OAP sont-ils durables ?*

La précédente section «Combinaisons contextemécanisme-effets (C-M-E)» présente une analyse détaillée de la performance des OAP couvrant les effets intermédiaires, les effets finaux et la question de la durabilité. Les constatations relatives à cet aspect sont abordées de manière très détaillée dans les cinq rapports d'études de cas nationales. Les résultats peuvent être résumés comme suit :

- Dans l'ensemble, la performance en matière d'effets intermédiaires est positive, les notes moyennes s'établissant à 2,8 sur 4 pour l'énergie et à 2,5 sur 4 pour la GFP.**
- En ce qui concerne l'influence relative des OAP sur les effets intermédiaires, elle est considérée comme modérée ou négligeable²⁸ dans quatre cas, l'Angola faisant figure d'exception car elle y est jugée importante.**

- c. **La plupart des notes de durabilité sont faibles — une conséquence de la complexité inhérente des contextes institutionnels.** Les constatations basées sur ce petit échantillon tendent à indiquer que lors de l'élaboration de ces OAP, la qualité du mécanisme devrait être très satisfaisante pour surmonter les inconvénients d'un contexte très défavorable comme celui de l'Angola et du Nigeria.
- d. **En termes de contributions aux effets finaux, seules trois OAP obtiennent de bonnes notes et uniquement en matière d'énergie.** Cette performance s'explique non seulement par les contraintes du contexte, mais aussi par la faiblesse relative des liens existant entre les effets finaux et intermédiaires ciblés.
- e. **Lorsque l'on examine de manière collective les effets intermédiaires, les effets finaux et la durabilité, les composantes relatives aux secteurs énergétiques du Burkina Faso¹⁸ et de la Tanzanie apparaissent comme étant les deux « cas de succès ».** Dans l'un et l'autre cas, les raisons en sont similaires : i) d'excellents résultats ont été obtenus en s'appuyant sur de solides programmes de réforme, ii) qui bénéficiaient d'un engagement politique de haut niveau.

Facteurs de succès et enseignements tirés

Facteurs de succès : *Quels sont les facteurs qui permettent à la Banque ou l'empêchent d'assurer de manière appropriée la programmation, la conception et la gestion de ses OAP et d'obtenir des résultats ?*

Eu égard au contexte national, trois facteurs apparaissent comme étant particulièrement importants pour le succès des OAP :

- a. Premièrement, **l'existence d'une stratégie et d'une feuille de route établies et bien**

structurées pour la réforme du secteur national apparaît comme un élément constitutif essentiel. Dans les études de cas, la Stratégie et feuille de route pour la réforme de l'industrie Tanzanienne de l'alimentation en électricité constituent l'exemple type d'une telle stratégie. Bien que l'on ait fait appel à une assistance technique externe (notamment celle de la BAD) pour leur étoffement, elles ont été élaborées en interne, le gouvernement se les a appropriées entièrement et les a mises en place avant l'élaboration de l'OAP, leur approbation par le conseil des ministres étant une mesure préalable pour la première phase du PSRGSP. Les effets intermédiaires ciblés dans l'OAP, notamment quatre réformes capitales, ont donc été tirés directement de cette stratégie. Au Nigeria, l'absence d'une stratégie de réforme cohérente et d'une feuille de route pour la réforme du secteur de l'électricité a rendu difficile l'adoption d'un commun accord de mesures pertinentes parmi les effets intermédiaires ciblés dans la composante « énergie » de l'OAP, aussi aucune réforme capitale n'a-t-elle été incluse. En revanche, l'existence d'une stratégie établie de réforme de la GFP du gouvernement fédéral nigérian a permis de choisir un ensemble plus cohérent et plus important de mesures de réforme, y compris six réformes capitales. Au Burkina Faso, l'une des principales « réussites » parmi les études de cas, une politique sectorielle claire²⁹ était en place au début de l'opération. En Angola aussi, une stratégie de réforme du secteur de l'électricité³⁰ était en place lors de l'élaboration et du décaissement de l'OAP (qui a malheureusement été progressivement abandonnée en janvier 2016, la durabilité des résultats obtenus s'en trouvant compromise).

- b. Deuxièmement, **un ferme engagement politique en faveur de la réforme est essentiel pour garantir la mise en œuvre effective des stratégies de réforme.** La volonté politique de réaliser la réforme a été particulièrement forte au Burkina Faso et en Tanzanie, et très manifestement plus faible aux Comores. En

Angola, la volonté existait au départ, mais elle s'est avérée de courte durée. Au Nigeria, il existait au niveau politique une prise de conscience de la gravité de la crise budgétaire et une détermination à prendre des mesures correctives, mais l'engagement à l'échelon fédéral était clairement limité. Bien qu'il se soit avéré possible d'instaurer des restrictions aux emprunts au niveau étatique et d'importants contrôles des dépenses à l'échelon fédéral, l'engagement politique était insuffisant pour accomplir des progrès réels en matière d'accroissement des recettes non pétrolières (grâce au contrôle des dérogations et exonérations, ou à l'augmentation des taux de TVA³¹).

- c. Troisièmement, **les moyens institutionnels nécessaires pour impulser la mise en œuvre de la réforme et coordonner les mesures à l'échelle de l'administration sont très importants, en particulier pour les réformes les plus transversales.** Pour mettre en place ces moyens, il doit invariablement exister au centre de l'administration un organisme fort qui possède des capacités techniques et jouit par ailleurs d'une autorité politique. Dans les cinq études de cas, ce rôle a généralement été joué par les ministères des Finances et de la Planification. Toutefois, dans chacune des études de cas, des insuffisances institutionnelles ont également été relevées à ce niveau ; il s'agissait là, dans la plupart des cas, de la principale source de vulnérabilité en ce qui concerne la durabilité des résultats obtenus.

Pour ce qui est des mécanismes des OAP, les études de cas ont révélé dans leur élaboration et leur mise en œuvre un certain nombre d'éléments positifs, mais aussi des insuffisances communes :

- a. D'abord, **la plupart des OAP s'appuient directement sur des stratégies propres au gouvernement.** Les Comores ont été le seul cas où il existait des insuffisances à cet égard, ce qui se traduit par des résultats plus faibles.

- b. **Dans tous les cas, il existait une étroite collaboration avec d'autres partenaires au développement, en particulier la BM et le FMI,** ce qui a clairement renforcé l'élaboration et la mise en œuvre.

- c. **Dans l'ensemble des cas, le processus d'élaboration a été efficace, d'où la rapidité du premier décaissement,** un fait unanimement salué par les gouvernements partenaires et qui contribue clairement à renforcer la confiance envers le partenariat.

- d. En revanche, **dans plusieurs cas, les OAP n'étaient pas suffisamment ambitieuses dans la définition des mesures préalables, des déclencheurs et des effets intermédiaires pour pouvoir catalyser des réformes fondamentales.** Tel était notamment le cas dans le domaine de la GFP en Tanzanie et dans le secteur énergétique au Nigeria, où les réformes capitales n'ont pas été inclus parmi les effets intermédiaires visés.

- e. **Une seule OAP, le PASE du Burkina Faso, a saisi cette occasion pour lier l'utilisation de la marge de manœuvre budgétaire supplémentaire créée par l'OAP à la réalisation d'objectifs ciblés en matière d'énergie ou de GFP.** Le contexte peut certes ne pas être toujours approprié pour une telle approche, mais dans bien des cas, il s'agit d'une occasion manquée car les gouvernements partenaires reconnaissent généralement qu'il est légitime d'établir un lien entre les conditions financières et l'octroi d'un appui budgétaire. Les domaines de dépenses stratégiques peuvent généralement être identifiés comme devant être ciblés dans les effets intermédiaires convenus avec le gouvernement, comme l'apurement des arriérés³², ou l'expansion des investissements ou des dépenses récurrentes dans les secteurs hautement prioritaires (ou des sous-secteurs tels que les transports et/ou la distribution d'électricité) ou dans des régions géographiques défavorisées.

- f. **Une seule des opérations, le PSRGSP de Tanzanie, avait une véritable perspective à moyen terme, les décaissements dépassant une période de 18 mois.** Pour être réaliste, cependant, les réformes structurelles que ces OAP ont ciblées ne pouvaient être abordées de façon durable qu'à moyen terme.
- g. **Des dispositions adéquates n'ont été prises en aucun cas pour l'ensemble complet de l'OAP, notamment l'appui institutionnel/l'assistance technique et le dialogue sur les politiques** Le cadre du dialogue et de l'appui institutionnel était généralement mieux prévu dans les domaines de la GFP et de la passation des marchés, mais il présentait souvent des insuffisances dans les composantes du secteur énergétique.

Il existe deux enseignements clés pour la

Enseignements tirés : *Quels sont les enseignements fondés sur des éléments probants qui permettront à la Banque de se servir des OAP pour appuyer les objectifs des High 5 ?*

programmation :

- **La nécessité d'un engagement à moyen terme.** Les éléments probants de ces études de cas tendent à indiquer que dans la plupart des contextes, les objectifs de réforme structurelle visés par les OAP ne peuvent être atteints que grâce à un changement continu et progressif, en consolidant les améliorations sur une base annuelle, plutôt qu'en essayant d'imposer un changement rapide. Par conséquent, l'enseignement relatif à la politique est qu'à l'exception de l'ABRC, les OAP devraient être structurées comme des opérations à moyen terme basées sur trois ou quatre tranches s'étendant sur trois ans et, dans la plupart des cas, faisant partie d'une suite d'OAP pluriannuelles.

- **Le besoin de maximiser les effets de la contribution des OAP à la marge de manœuvre budgétaire.** Lorsque la plupart des PMR s'adressent à la Banque pour lui demander d'effectuer des OAP, ils s'intéressent principalement à l'appui financier et à court terme — qui contribue à protéger la marge budgétaire et/ou facilite la stabilisation macroéconomique. L'enseignement de ces études de cas est qu'il convient d'accorder une plus grande attention à la manière dont cette marge budgétaire devrait être utilisée, afin de s'assurer qu'elle permet de s'attaquer aux contraintes structurelles et de répondre aux besoins à court terme. Les OAP devraient viser à établir un pont entre l'aide macroéconomique à court terme et la réforme structurelle à moyen et à long terme.

Il existe un enseignement clé à prendre en compte pour améliorer la performance et les résultats des OAP, tant de manière générale qu'en ce qui concerne les High 5 :

- **Des résultats solides et durables sont obtenus en s'appuyant sur un programme de réformes bien établi,** auquel la Banque a contribué pendant un certain nombre d'années au moyen de prêts à l'investissement, d'assistance technique et du dialogue sur les politiques. Les résultats des OAP reposent sur des relations à plus long terme avec le gouvernement, ce qui suppose un appui, des conseils et des analyses continus. En un sens, l'élaboration et la mise en œuvre de l'OAP même ne constituent que la partie émergée de l'iceberg; en dessous se trouve un ensemble plus profond de relations, de concertations et d'analyses, dans lequel le bureau pays joue un rôle crucial. Les éléments probants de ces études de cas montrent que la performance des OAP souffre lorsque la Banque n'investit pas dans l'infrastructure nécessaire aux relations à long terme. Entre autres, cet investissement requiert l'octroi d'une attention particulière à la dotation en personnel des bureaux pays ainsi qu'aux dispositions prises pour avoir accès à une assistance technique appropriée et fournie en temps voulu.

Les enseignements relatifs au cadre stratégique des OAP découlent directement des enseignements concernant la programmation, la conception et la gestion, et ceux ayant trait aux résultats :

- Étant donné que la plupart des OAP ne peuvent apporter des changements substantiels et durables qu'à moyen terme, il importe que la politique et les orientations encouragent cela comme option par défaut pour les OAP — des opérations programmatiques à moyen terme, couvrant une période de trois ans et idéalement structurées comme une suite d'OAP triennales. Les cadres de résultats devraient aussi être structurés de manière à tenir compte de cette échelle de temps et prévoir des objectifs pour les effets intermédiaires et finaux qui sont compatibles avec cette échelle temporelle, ainsi que des attentes réalistes quant au rythme et à la portée du changement et, parallèlement, un niveau d'ambition suffisant (en ce qui concerne l'inclusion des réformes capitales).
- Pour élaborer et mettre en œuvre des opérations couronnées de succès à moyen terme, il convient aussi de mettre place les effectifs et l'infrastructure d'assistance technique correspondants, en s'appuyant sur des bureaux

pays solides qui sont en mesure de mener un dialogue continu, stratégique et analytique.

- Enfin, il conviendrait de ne pas oublier que la contribution à la marge de manœuvre budgétaire constitue l'avantage le plus évident des OAP et devrait donc être utilisée de manière stratégique pour desserrer les contraintes structurelles en vue d'appuyer les réformes à long terme. La politique et les orientations relatives aux OAP ainsi que la formation et l'appui connexes devraient tenir compte de cette réalité et donner des indications explicites pour l'évaluation de la contribution à la marge de manœuvre budgétaire et le ciblage de son utilisation. L'approche devrait consister à définir des objectifs pour les effets intermédiaires (comme la réduction des arriérés de dépenses ou l'accroissement des dépenses dans des domaines d'importance stratégique) que cette marge budgétaire supplémentaire rendrait possibles. Toutefois, il n'est sûrement pas envisagé d'établir une correspondance exacte entre un financement et un objectif donnés, car cela compromettrait la contribution des OAP à la gestion de la trésorerie et à la souplesse budgétaire.





Annexe 1- Évaluations groupées — méthodologie des études de cas

Introduction et vue d'ensemble des étapes à suivre pour remplir la matrice du pays

Le tableau ci-après présente la structure du modèle de rapport pays qui doit être rempli par les consultants effectuant chacune des études de cas pays pour les évaluations groupées.

Les équipes des études de cas devront remplir, outre le modèle de rapport pays, les tableaux de notation détaillés figurant dans la Revue documentaire du portefeuille de projets (PPDR) des OAP pertinentes dans leur pays/période, et élaborer par ailleurs une théorie du changement adaptée à l'OAP ou à la série d'OAP faisant l'objet de l'étude de cas. Elles devront aussi soumettre des notes d'entrevue (basées sur les grandes lignes de l'entrevue semi-structurée) et une liste des références consultées. Cet ensemble de documents comprend les éléments probants de chaque étude de cas, qui seront ensuite réunis en un rapport technique unique des cinq études de cas de chaque groupe.

Portée de l'analyse

Nous avons délibérément restreint l'objet de l'analyse afin de nous concentrer sur les résultats et la contribution de la Banque aux résultats à travers des OAP.

Concrètement, les objectifs de l'évaluation groupée sont les suivants :

- Déterminer si les OAP obtiennent des **résultats**, en ce qui concerne les «réformes capitales» — les effets intermédiaires (produits induits) les plus importants ciblés par les OAP — et les effets finaux ;
- Estimer la **contribution** relative des OAP de la Banque à ces changements, en tenant compte des « voies d'influence » qui se sont révélées les plus efficaces ;
- Évaluer le degré de **durabilité** des résultats obtenus ;
- Évaluer les **facteurs** qui ont facilité ou entravé la réussite, en établissant une distinction entre les facteurs liés au contexte national ou sectoriel et ceux ayant trait au mécanisme des OAP ; et,
- Identifier les **enseignements** pouvant être tirés pour i) la programmation, la conception et la gestion des OAP, ii) l'obtention de résultats de politique pertinents, en ce qui concerne particulièrement les High 5, et iii) le cadre stratégique et organisationnel des OAP.

Pour chaque pays, les évaluateurs examineront la performance de la plus récente OAP ou série d'OAP liées à l'énergie (ou à l'ESP). Toutefois, l'accent sera mis exclusivement sur les composantes relatives à l'énergie (ou à l'EFPS) de ces OAP, ainsi que sur les composantes ayant trait à la GFP. La raison pour laquelle nous nous concentrons uniquement sur ces composantes des OAP, qui dans certains cas ont une portée plus large,

tient au fait qu'il est important de consacrer suffisamment de temps pour réaliser efficacement l'analyse des contributions, d'où la priorité accordée à l'énergie et au environnement du secteur privé dans les deux groupes respectifs. Dans les deux cas, l'ajout de la GFP vise à obtenir un point de comparaison où, dans le même contexte national, la conception et la mise en œuvre spécifiques des mécanismes de l'OAP pour l'énergie/EFPS et pour la GFP peuvent être nettement différentes et partant, offrir une source d'enseignements futurs.

Lors de l'élaboration de la théorie du changement, les évaluateurs décideront s'il est pertinent de considérer les opérations comme une série d'opérations liées ou s'il serait plus approprié de se concentrer sur une seule OAP. Cette décision sera fonction de la réponse à la question de savoir i) s'il est possible d'établir, pour les opérations, une seule théorie du changement qui soit cohérente et non artificielle ; et ii) si le temps écoulé entre les opérations est suffisamment court pour que ces dernières soient examinées ensemble, c'est-à-dire si ce délai n'est pas assez long pour que des changements importants se soient produits au niveau du contexte national ou sectoriel.

Étapes de la réalisation de l'étude de cas pays

Le processus de réalisation de chaque étude de cas pays comporte **six étapes** :

- i. La revue documentaire du projet (selon la méthodologie du PPDR) ;
- ii. L'élaboration de la théorie du changement, en identifiant les réformes capitales et les voies d'influence ;
- iii. L'analyse des documents et des données du pays ;
- iv. Les entretiens triangulés dans le pays en vue d'effectuer l'analyse des contributions ;
- v. Les échanges de vues au sein de groupes de discussion dans le pays pour partager les constatations, identifier les facteurs favorables/défavorables et s'accorder sur les enseignements à tirer ;
- vi. Le remplissage du modèle de rapport pays.

Les détails de chaque étape sont fournis ci-après.

ij). Revue documentaire du projet

La première étape de l'analyse — à effectuer avant les travaux sur le terrain — consistera en une **revue documentaire détaillée** des OAP dans chaque pays du groupe figurant dans l'échantillon qui a été convenu aux fins de la PPDR (présentée à l'annexe 4 du rapport de démarrage). Le tableau de notation du PPDR et les directives correspondantes à suivre figurent en annexe 5 au rapport de démarrage.

Pour permettre l'examen de l'OAP ou de la série d'OAP dans le cadre de l'évaluation groupée, le PPDR fournira quelques-unes des données nécessaires à l'évaluation du mécanisme des OAP dont il est question dans la section 3 du modèle de rapport pays.

ii). Élaboration de la théorie du changement, identification des réformes capitales et des trajectoires d'influence

L'élaboration de la théorie du changement propre à l'OAP ou à la série d'OAP à évaluer dans le cadre de l'évaluation groupée constitue l'étape suivante du processus. Elle recourra au même modèle et aux mêmes définitions que ceux qui ont été élaborés pour la théorie du changement générique de l'ensemble des OAP figurant en annexe 2 au rapport de démarrage. Toutefois, **elle sera adaptée afin de tenir compte de la théorie du changement envisagée pour les composantes de l'OAP/de la série d'OAP en cours d'évaluation relatives à l'énergie (ou à l'ESP) et à la GFP.**

Cela supposera quatre aspects spécifiques de l'adaptation : i) la théorie du changement tiendra compte des détails spécifiques à l'OAP dans chacune de ses cinq phases (apports => impacts sur le développement), notamment les détails des fonds effectivement engagés, les travaux d'analyse spécifiques effectués, etc., et lorsque les informations sont disponibles, certains détails sur les apports des autres partenaires au développement (nom du partenaire et ampleur de son financement) et du gouvernement (intitulé des initiatives de politique spécifiques, estimations générales des financements budgétaires, etc.) ; ii) les détails se limiteront aux composantes relatives à l'énergie (ou à l'EFPS) et à la GFP en ce qui concerne les produits induits/les effets intermédiaires et les effets finaux ; iii) les produits induits/les effets intermédiaires³³ pouvant être considérés comme des réformes capitales (voir définition ci-après) seront mis en évidence en tant que tels ; et iv) dans la section consacrée aux hypothèses, les voies d'influence prévues (voir définition ci-après) seront explicitement identifiées.

La théorie du changement adaptée découlera notamment, pour commencer, de la spécification du cadre logique, mais d'autres documents du projet seront pris en compte le cas échéant et une consultation sera aussi organisée avec le chef de projet compétent en vue de la valider.

Une ébauche de la théorie du changement adaptée pour la première étude de cas nationale, celle du Burkina Faso, sera diffusée auprès de l'équipe d'évaluation et d'IDEV pour examen et affinage, afin d'arriver à un format et une approche types de toutes les théories du changement adaptées.

iii). Analyse des documents et des données au niveau pays

Avant le démarrage des travaux sur le terrain, il conviendrait aussi de procéder à une analyse des documents et données essentiels au niveau du pays. L'objectif visé est triple : i) **guider la notation du contexte national**, à laquelle est consacrée la section 2 du modèle de rapport pays ; ii) **assurer une bonne compréhension des principaux documents de politique**, rapports et évaluations pertinents pour l'analyse de contribution ; iii) recueillir et analyser des **données sur les effets intermédiaires et finaux relatifs à l'énergie/ESP et à la GFP**, qui sont identifiés dans la théorie du changement.

En ce qui concerne le premier objectif, il sera nécessaire d'accéder aux données nationales à partir des Indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la BM, de l'Indice du développement humain (IDH) du PNUD et du rapport annuel connexe, et des Indicateurs de gouvernance dans le monde (WGI), dont une source est l'évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP) de la Banque. Il conviendrait par ailleurs de consulter les rapports et évaluations existants qui concernent la nature de l'autorité politique et son engagement en faveur du développement (par exemple, existe-t-il une stratégie de développement

national ou son équivalent ? Est-elle régulièrement évoquée par le président/premier ministre et les ministres de haut rang ?). Enfin, les documents permettant de juger de la qualité des relations avec les partenaires au développement devraient aussi être accessibles — par exemple, la politique de coopération au développement ou son équivalent, toute évaluation de la relation d'aide, le DSP de la Banque, etc.

S'agissant du deuxième objectif, il est nécessaire d'accéder i) à la **stratégie nationale du secteur énergétique (ou à l'ESP)** et aux plans d'action connexes et/ou aux rapports d'activité annuels ; ii) à la **stratégie nationale de réforme de la GFP** et aux plans d'action connexes et/ou aux rapports d'activité annuels ; et iii) aux rapports ou évaluations externes relatifs aux domaines de l'énergie/ESP ou de la GFP, notamment les examens des dépenses publiques et évaluations de responsabilité financière (PEFA), les évaluations de la transparence budgétaire (EPT) et les rapports établis au titre de l'Article IV.

L'analyse des données sur les effets intermédiaires et finaux relatifs à l'énergie/ESP et à la GFP aidera à remplir les sections 4 et 5 du modèle de rapport pays. Ces données figureront dans les propres rapports de la Banque, notamment les rapports sur la performance en matière d'exécution et les résultats, les comptes rendus de mission et les rapports d'achèvement de projet (RAP). Il serait également utile de compléter ces données par des rapports provenant de sources indépendantes, comme les rapports annuels sur les progrès accomplis relativement aux cadres d'évaluation des programmes d'appui budgétaire, lorsqu'ils existent, les rapports des partenaires au développement qui fournissent un appui budgétaire couvrant aussi l'énergie/ESP et la GFP, les PEFA, etc. Les propres rapports des autorités des PMR sur la performance en matière d'énergie/EFPS et de GFP seraient aussi pertinents.

iv). Entretiens triangulés dans le pays en vue d'effectuer l'analyse des contributions

Selon la nature de la logistique des voyages, etc., il est prévu que les équipes pays passeraient six jours ouvrables et un week-end dans chaque pays. La majeure partie de ce temps serait consacrée à l'**analyse de contribution dans les domaines de l'énergie/ESP et de la GFP**, l'accent étant mis sur la compréhension des facteurs déterminants qui sont à l'origine des réformes capitales identifiées et de la contribution spécifique des OAP de la Banque. S'il est signalé que les réformes capitales prévues ne se sont pas produits, l'analyse de contribution cherchera à comprendre pourquoi, en cernant dans la mesure du possible les facteurs contraignants spécifiques. Lorsque des changements dans les effets finaux sont aussi signalés, l'analyse de contribution devrait également chercher à déterminer la mesure dans laquelle l'OAP y a contribué grâce à son influence sur les réformes capitales. L'analyse des contributions fournirait donc des informations pour remplir les sections 4 et 5 du modèle de rapport pays, en particulier les sous-questions relatives au degré d'influence des OAP³⁴.

Du point de vue méthodologique, l'analyse de contribution est un processus d'inférence causale. Son application aux OAP comporterait trois grandes étapes :

- Les changements prévus sont identifiés au niveau des effets intermédiaires (« produits induits »), qui pourraient constituer des réformes capitales, c'est-à-dire des décisions de politique ou des changements budgétaires ou institutionnels de fond et d'influence ;
- La mesure dans laquelle ces changements se sont effectivement produits est évaluée, en se fondant à la fois sur les preuves documentaires disponibles et sur des entretiens triangulés avec des personnes-ressources clés ; et

- La contribution des processus des OAP aux changements est évaluée, en s'appuyant notamment sur des entretiens triangulés avec des personnes-ressources clés. Différentes hypothèses relatives aux causes des réformes capitales sont étudiées, en déterminant en particulier si l'OAP a pu être un facteur influent, soit par l'une des voies d'influence définies à l'avance, soit par d'autres moyens. D'autres facteurs contributifs potentiels et d'autres explications possibles de la cause des changements sont aussi étudiés à cette étape, notamment les facteurs de changement internes au PMR et l'influence des mesures prises par d'autres partenaires au développement. Les hypothèses qui se dégagent d'une entrevue sont vérifiées par recoupement avec d'autres entretiens et/ou à partir de sources documentaires (triangulation de l'information) afin d'en arriver à une estimation qualitative de l'importance (le cas échéant) de la contribution des OAP aux réformes capitales. Un champ d'enquête clé de ce processus a trait à la **chronologie du changement de politique** : quand l'idée a-t-elle été lancée pour la première fois et par qui ? Comment a-t-elle été énoncée sous forme de proposition cohérente et par qui ? Qui s'y est opposé et qui l'a favorisée, et dans quelle mesure et pourquoi l'équilibre relatif des intérêts a-t-il changé avec le temps ? Qui l'a finalement approuvée, quand et comment ? Comment l'OAP a-t-elle influencé le processus d'élaboration des politiques et de prise de décision, le cas échéant ?

L'analyse de contribution s'appuierait sur deux sources : i) la **documentation** disponible (rapports d'activité, évaluations et autres documents pertinents) ; et ii) des **entretiens triangulés** avec les parties prenantes clés.

Les **entretiens triangulés** chercheraient à obtenir de l'information auprès de trois types de parties prenantes :

- **Le personnel des PMR**, notamment la personne-ressource clé pour l'OAP issue ministère des Finances ou de la Planification, la personne-ressource de la BAD issue de l'équipe des finances externes de l'unité des finances ou de la planification, et les responsables techniques compétents des différentes réformes capitales identifiés pour l'énergie/ESP et la GFP ;
- **Le personnel du groupe de la Banque**, dont le chef de projet des OAP, les responsables sectoriels et les économistes pays ;
- **Les tiers observateurs avertis**, issus du monde universitaire, de groupes de réflexion et d'autres organisations de la société civile du PMR et/ou les représentants pertinents de la communauté du développement du PMR, comme le représentant résident et/ou l'économiste du FMI et le personnel d'autres partenaires au développement fournissant une aide budgétaire.

Comme nous l'avons noté, les domaines de la GFP et de l'énergie/EFPS enregistreront probablement de quatre à six réformes capitales, auxquelles l'analyse des contributions devrait s'appliquer. S'agissant du personnel de la BAD et des tiers observateurs avertis, il est probable qu'on puisse interroger en grande partie le même personnel relativement à chacun des réformes capitales, mais dans le cas du personnel du PMR, le « responsable technique » est susceptible de varier en fonction des réformes capitales dont il est question. Il s'ensuit qu'une estimation générale du nombre d'entretiens nécessaires dans chacun de ces groupes serait la suivante : **i) personnel du PMR : 7-9 personnes, ii) personnel de la BAD : 4-5 personnes et iii) tiers observateurs avertis : 3-4 personnes**, soit un total de 14 à 18 entretiens. Il convient de noter que pour le personnel de la BAD, quelques-unes des personnes compétentes sont susceptibles d'être basées à Abidjan ou dans des centres régionaux et devraient être interrogées séparément, idéalement avant les travaux sur le terrain.

v). *Groupes de discussion au sein des pays pour partager les conclusions, identifier les facteurs favorables/défavorables et s'accorder sur les enseignements à tirer*

On estime qu'il devrait être possible d'achever l'essentiel de l'analyse des contributions (avec les résultats préliminaires consignés dans le modèle de rapport de pays) au cours de la mission. Le dernier jour ou les deux derniers jours de la mission pourraient être mis à profit pour réaliser :

- aux entretiens finaux nécessaires pour confirmer les constatations de l'analyse de contribution, et
- à une ou deux séances de groupes de discussion³⁵ organisées pour partager et valider les résultats, identifier les facteurs favorables et défavorables et s'accorder sur les enseignements clés qui se dégagent.

Ces échanges de vues au sein de groupes de discussion contribueraient donc à la validation globale de l'étude de cas nationale, et plus particulièrement aux sections 6, 7, 8 et 9 du modèle de rapport pays. L'un de ces groupes de discussion devrait réunir les employés de la BAD dans le pays, auxquels s'ajoutent des membres du personnel clé de la Banque participant par vidéo ou téléconférence. Dans l'ensemble, trois à cinq employés de la Banque formeraient ce groupe de discussion, qui dialoguerait avec l'équipe d'évaluation et le membre de l'équipe d'IDEV³⁶.

Idéalement, une autre séance d'échanges de vues au sein de groupes de discussion serait organisée avec le personnel clé du PMR, notamment les employés en service au niveau central, pour aborder ces questions dans une perspective plus transversale. Ce groupe comprendrait la personne-ressource clé pour l'OAP issue du ministère des Finances ou de la Planification, la personne-ressource de la BAD issue de l'équipe des finances externes de l'unité des finances ou de la planification, et peut-être un ou deux employés sectoriels clés — soit encore une fois un groupe relativement restreint de trois à cinq personnes.

S'il s'avère difficile de réunir le personnel du PMR en un groupe de discussion (surtout après avoir déjà réalisé des entrevues individuelles), une autre approche consisterait à organiser un groupe de discussion des organisations de la société civile. Il importe toutefois que ce groupe de discussion des organisations de la société civile soit bien informé des questions d'énergie/ESP qui sont couvertes par l'OAP.

vi). *Renseignement du modèle de rapport de pays*

La dernière étape du processus consisterait à remplir le modèle de rapport pays. L'équipe de l'étude de cas le ferait durant et immédiatement après les travaux sur le terrain, afin d'éviter les retards et d'assurer l'enregistrement des constatations clés pendant qu'elles sont fraîches à l'esprit. Un processus interne de revue par les pairs des rapports pays serait entrepris par le chef d'équipe et l'adjoint au chef de l'équipe d'évaluation ainsi que par IDEV, des révisions et des ajouts appropriés étant effectués à la lumière de leurs observations. Les rapports pays finaux seront ensuite annexés au rapport technique de synthèse de l'évaluation groupée, qui sera rédigé en décembre 2017 sur la base des cinq études de cas.

Terminologie

Encadré A1.1 : Définition des principaux termes

Les **réformes capitales** sont des changements de fond et d'influence de nature politique, budgétaire ou institutionnelle, ciblés par les OAP dans le cadre de l'ensemble des effets intermédiaires (produits induits) définis dans la théorie du changement. Ils comprennent donc un sous-ensemble des résultats intermédiaires définis dans la théorie du changement — en particulier les résultats intermédiaires de plus grande importance ayant trait à l'énergie/ESP et à la GFP.

Il ne s'agit pas nécessairement de « décisions de politique » au sens formel du terme (c.-à-d. qui entraînent des changements législatifs), mais plutôt de modifications du cadre réglementaire et de la politique, des allocations budgétaires ou des procédures d'exécution régissant la mise en œuvre des processus de réglementation et de prestation de services dans les domaines de l'énergie/ESP et de la GFP. À titre illustratif, la décision de modifier les processus de réglementation/d'approbation régissant la tarification de l'électricité serait un bon exemple de «réformes capitales» pour le secteur énergétique. En ce qui concerne la GFP, l'instauration de nouveaux règlements en matière de passation des marchés en constituerait un exemple pertinent. Les cas précis devraient être tirés de la définition de la théorie du changement de chaque OAP (ou ensemble d'OAP) en cours d'analyse. Il importe qu'ils constituent, d'une part, des changements apportés à la suite de décisions prises aux échelons supérieurs du gouvernement (c.-à-d. au niveau ministériel ou à un niveau supérieur) et, d'autre part, qu'ils représentent des changements de fond ayant un lien clair avec un résultat final souhaité. La simple adoption d'un plan d'action pour la réforme ne serait donc pas une réforme capitale, alors que la mise en œuvre de réformes législatives ou réglementaires à la suite de ce plan le serait.

Le terme « **trajectoires d'influence** » désigne les différentes façons dont une OAP peut exercer une influence sur un gouvernement partenaire du PMR, l'amenant à apporter une réforme capitale ou à prendre d'autres mesures pour avancer vers les objectifs communs ciblés par l'OAP.

La notion de **voies d'influence** est semblable à celle de « voies d'impact » (telle qu'utilisée par Olney (2013) et d'autres), mais les deux ne sont pas identiques. Alors que la notion de voies d'impact sert normalement à décrire les étapes concrètes que prévoit une feuille de route pour la réforme, les voies d'influence sont moins concrètes et renvoient à la manière dont un processus d'OAP peut exercer une influence sur la portée ou la vitesse des décisions prises par un gouvernement partenaire. À cet égard, les voies d'influence d'une OAP sont susceptibles d'être directement liées aux apports classiques de l'ensemble des OAP, à savoir les fonds, le dialogue sur les politiques et l'assistance technique ou l'appui analytique. Par exemple, une approche spécifique de la réforme peut être privilégiée parce qu'elle a été recommandée par la Banque dans le cadre de son dialogue sur les politiques et développée plus en profondeur grâce à l'assistance technique. Par ailleurs, une réforme particulière peut être accélérée parce qu'elle est liée à l'obtention de ressources discrétionnaires supplémentaires.

Cependant, derrière chacune de ces voies d'influence plus évidentes, il existe des nuances subtiles à étudier : le choix du moment du déblocage des fonds a-t-il été important ? A-t-il eu un effet de levier en termes d'« attraction » de fonds provenant d'autres sources ? Le dialogue sur les politiques a-t-il eu une influence directe (c.-à-d. en changeant directement la politique) ou une influence plus subtile, en apportant aux réformateurs de la politique un appui externe pour les aider à respecter leurs plans ?

Le tableau ci-après peut servir de point de départ pour définir les voies d'influence à intégrer dans la théorie du changement (dans le cadre des « hypothèses »), afin d'aider les équipes pays à saisir les différentes manières dont l'influence des OAP est susceptible de se manifester.

Tableau A1.1 : Sources et voies d'influence potentielles des OAP

Constatation clé	Détails supplémentaires et implications
Fonds des OAP et effets incitatifs connexes de la réforme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Niveau de financementaide à combler des déficits de financement identifiés à l'avance ■ Respect des délais de financementfacilite la réponse à la crise et la gestion de la trésorerie ■ Souplesse du financementdonne accès à davantage de ressources discrétionnaires ■ Capital politique.....se réalise en recevant d'importants fonds extérieurs et entraîne une popularité politique, la perte de fonds (due à la suspension des OAP) pouvant conduire à une perte d'appui.
Dialogue sur l'OAP et processus public connexe de suivi de la réforme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi publicd'un programme de réforme convenu ; assuré par une partie externe indépendante, il confère de la crédibilité au programme de réforme ■ Inclinaison de la balance.....en cas d'équilibre entre réformateurs et forces opposées aux réformes, l'appui extérieur fait pencher la balance ■ Amélioration de la stratégie.....le partage de l'expérience internationale en matière de réforme contribue à améliorer le choix de la stratégie/la conception des réformes.
Assistance technique des OAP et orientations sur les choix et la conception des réformes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Amélioration de la stratégie.....l'expertise internationale aide à améliorer le choix de la stratégie/la conception des réformes, surtout quand ces dernières sont complexes sur les plans technique et politique ■ Amélioration de l'échelonnement.....l'assistance technique peut aider à rendre l'échelonnement plus efficace
La BAD comme « courtier honnête »/partenaire digne de confiance (en tant que « voix africaine »)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une alliance spéciale.....confère de la crédibilité aux réformes et encourage un engagement politique constant de la part du PMR ■ « Attraction » par la Banque...de nouveaux fonds et de nouveaux appuis externes de la part d'autres partenaires au développement.

Choix des pays de l'échantillon

Une stratégie d'échantillonnage dirigé a été utilisée pour veiller à ce que les pays retenus soient représentatifs du portefeuille global de la Banque et qu'ils reflètent une diversité de cas répondant aux cinq critères de sélection ci-après :

- **Évaluabilité** : l'échantillon comprenait des pays ayant des OAP à un stade assez avancé de mise en œuvre, de sorte qu'on pouvait s'attendre à une certaine influence sur les effets intermédiaires (produits induits), voire éventuellement sur les résultats finaux.
- **Pertinence contemporaine** : l'échantillon comprenait des pays ayant des OAP relativement récents dont la conception et la mise en œuvre tenaient compte de la politique de 2012, et le processus de mise en œuvre ne remontait pas à une date si lointaine qu'elle dépassait la « période de rappel » normale des personnes interrogées.
- **Diversité en termes de types d'OAP** : l'échantillon comprenait une combinaison de pays ayant des opérations d'appui budgétaire sectoriel (ABS) liées à l'énergie et de pays disposant d'opérations d'appui budgétaire général (ABG) dont l'orientation énergétique est importante.

- **Diversité en termes de contextes nationaux** : l'échantillon choisi couvrait i) des pays à revenu intermédiaire, à faible revenu, et en transition ; ii) des pays situés dans au moins trois des cinq sous-régions dans lesquelles la Banque opère ; et iii) des pays anglophones, francophones et lusophones.
- **Taille** : l'échantillon reflétait la grande diversité en termes de taille des OAP de la Banque dans l'ensemble du portefeuille. Il comprenait quelques-unes des OAP les plus importantes sur le plan matériel, équilibrées par des cas d'envergure plus modeste et moyenne.

Sur la base de ces critères, les cinq études de cas retenus en vue de l'évaluation groupée des OAP liés à l'« énergie » étaient les suivants : Angola, Comores, Burkina Faso, Nigeria et Tanzanie. Comme le montrent les détails présentés au tableau A1.2, cet échantillon remplissait tous les critères décrits ci-dessus, ce qui a permis d'établir un bon équilibre entre représentativité et « richesse de l'expérience » (d'où un fort potentiel d'apprentissage). Il comprenait aussi une série de modalités opérationnelles différentes, notamment deux OP³⁷, une opération autonome et deux tranches programmatiques.

Tableau A1.2 : Pays et OAP choisis pour l'évaluation groupée de la composante « énergie »

Pays	OAP à évaluer	Date d'approbation	Ratio de décaissement	Prêt net (UC)
Angola : ■ Pays à revenu intermédiaire ■ Lusophone ■ Afrique australe	Programme d'appui à la réforme du secteur de l'électricité (P-AO-FAO-002) ■ ABS ■ Tranche programmatique	2014	100 %	705 millions
Comores : ■ Transition ■ Francophone ■ Afrique de l'Est	PARSE — Programme d'appui au secteur énergétique ■ ABS ³⁸ ■ Tranche programmatique	2014	100 %	4 millions
	PARSEGF — Programme d'appui à la réforme du secteur énergétique et à la gouvernance financière ■ ABG ³⁹ ■ Tranche programmatique	2012	100 %	2 millions
Burkina Faso: ■ Pays à faible revenu ■ Francophone ■ Afrique de l'Ouest	PASE — Programme d'appui budgétaire au secteur énergétique ■ ABS ⁴⁰ ■ OA	2015	100 %	20 millions

Pays	OAP à évaluer	Date d'approbation	Ratio de décaissement	Prêt net (UC)
Nigeria: ■ Pays à revenu intermédiaire ■ Anglophone ■ Afrique de l'Ouest	EGDCSP — Programme d'appui à la gouvernance, à la diversification et à la compétitivité économiques (notamment la gouvernance et la compétitivité du secteur énergétique) ■ ABG ■ OP	2016	100 %	445,6 millions
Tanzanie : ■ Pays à faible revenu ■ Anglophone ■ Afrique de l'Est	Programme d'appui à la réforme et à la gouvernance du secteur de l'électricité ■ ABS ■ OP	2015 et 2016	100 %	100 millions

Une échelle à quatre niveaux a été utilisée pour attribuer des notes au contexte, aux mécanismes et aux résultats ainsi qu'au degré d'influence des OAP sur les résultats intermédiaires et finaux. Le tableau ci-après explique la signification de chacune de ces notes. Le chapitre «Contexte national et qualité des mécanismes des OAP» fournit de plus amples détails sur la méthode d'attribution des notes, en ce qui concerne notamment les sous-dimensions des contextes et mécanismes.

L'utilisation du concept de réforme capitale constitue un aspect important de la méthodologie appliquée dans chaque étude de cas nationale. En particulier, parmi les résultats intermédiaires ciblés dans les OAP, la méthodologie a établi une distinction entre ceux susceptibles d'être considérés comme des réforme capitale et ceux qui sont moins importants et ne répondent pas à la définition. Dans l'évaluation de la performance en matière de résultats intermédiaires, un poids plus grand a été accordé à l'atteinte de ces derniers, notamment les réforme capitale⁴¹ (voir encadré A1.1).

Tableau A1.3 : Explication des notes du contexte, des mécanismes, des résultats et de l'influence

Notes	Contexte	Mécanismes	Résultats	Influence
4	Très favorable	Très satisfaisant	Très satisfaisant	Très important
3	Favorable	Satisfaisant	Satisfaisant	Important
2	Difficile	Insatisfaisant	Insatisfaisant	Modéré
1	Très difficile	Très insatisfaisant	Très insatisfaisant	Négligeable

Modèle de rapport pays et notes d'orientation

Tableau A1.4 : Modèle et notes d'orientation pour l'évaluation groupée de la composante « énergie »

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique	
1. Identification de l'OAP ou de la série d'OAP	<p>Données d'identification de base : intitulés/types d'OAP liées à l'énergie qui sont couvertes par l'analyse (maximum de 2 par pays).</p> <p>(Format des données provenant du PPDR, section 1 sur les « Données de base »). Outre les données de base d'identification des OAP, cette section devrait aussi comprendre une présentation des résultats des OAP et de l'état d'avancement de leur exécution, tels qu'enregistrés dans le RAP, notamment une déclaration du taux de réalisation des produits.</p>	S.O.	S.O.	<p>Les informations seront tirées de la base de données du portefeuille d'OAP.</p> <p>NB. Deux OAP ne devraient être examinées ensemble que si elles font partie d'une série ou si elles sont similaires au point de constituer effectivement une série et de partager une théorie du changement.</p>	
2. Contexte national des OAP	<p>2.1 Situation socioéconomique (IDH)</p> <p>2.2 Situation relative à la gouvernance politique (WGI)</p> <p>2.3 Situation relative à la gouvernance technique (WGI)</p> <p>2.4 Relations avec les partenaires au développement</p>	<p>1-4</p> <p>1-4</p> <p>1-4</p> <p>1-4</p>	<p>Agrég. 1-4 (moy.)</p>	<p>■ 1 = tranche de 20 % la plus faible du classement IDH des pays ; 2= 20-40 %, 3= 40-60 %, 4 = tranche de 40 % la plus élevée.- Same rating basis as for HDI, averaging country rankings across 3 WGI dimensions</p> <p>■ Même base de notation que dans le cas de l'IDH, calcul de la moyenne des classements des pays sur 3 dimensions de l'IDH</p> <p>■ 1 = pas d'APD⁴³ en dehors de celle de la BAD ; 2 = BAD + quelques autres ; 3 = large éventail de partenaires à l'APD mais quelques antécédents de tension ; 4 = large éventail de partenaires et des relations solides de longue date..</p>	<p>Utiliser l'Indice du développement humain du PNUD de 2016.</p> <p>Indicateurs de gouvernance dans le monde de 2016 : 3 dimensions « politiques » : voix citoyenne et responsabilité, État de droit, stabilité politique - absence de violence.</p> <p>Indicateurs de gouvernance dans le monde de 2016 : 3 dimensions « techniques » : qualité de la réglementation, efficacité des pouvoirs publics, lutte contre la corruption.</p> <p>Les relations avec les partenaires au développement visent à évaluer s'il existe une bonne possibilité de dialogue stratégique avec ces derniers.</p>
<p>Vue d'ensemble du classement du contexte national des OAP</p> <p>Note globale actuelle (1 = très difficile ; 2 = difficile ; 3 = favorable ; 4 = très favorable) à partir d'une moyenne de 4 indicateurs, soulignant les forces et les faiblesses à l'échelle de 4 indicateurs. Indiquer si cette note est étayée ou contredite par des entrevues ou d'autres sources de preuve documentaire. En particulier, indiquer si cette évaluation du contexte national reflète adéquatement les contraintes de capacité sous-jacentes dans le PMR.</p> <p>Mettre en évidence les tendances récentes, en indiquant si elles portent à croire à une amélioration ou à une détérioration du contexte pour la performance des OAP couronnées de succès. Le cas échéant, attirer l'attention sur les éléments probants montrant les différences de contexte au niveau sectoriel pour l'énergie/ESP ou la GFP (meilleur ou pire que le « contexte national moyen »).</p>					

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique	
3. Qualité du mécanisme des OAP ⁴⁴	3.1 Programmation conformément à la politique des OAP.	1-4	Agrég. 1-4 (moy.)	<p>- 3.1 : il s'agit de la note 1 de la section du PPDR sur la « Programmation et la qualité de la conception ».</p> <p>- 3.2 : la qualité de la conception est la moyenne des notes 2 à 5 de la section du PPDR sur la « Programmation et la qualité de la conception ».</p> <p>- Note de l'évaluateur relative au respect des délais d'approbation/de traitement des décaissements et aux points de vue du PMR à l'égard du niveau élevé/faible des coûts de transaction des processus d'évaluation et de gestion de la Banque.</p> <p>- 1 = pas de cadre officiel de dialogue de politique régulier ; 2= pas de travaux officiels sur le terrain, mais de réguliers contacts officiels ; 3 = des travaux officiels, appuyés par de réguliers échanges officiels ; 4 = identique à 3, mais également avec l'appui des travaux analytiques de la Banque.</p> <p>- 1 = pas de cadre officiel de coordination ; 2= pas de travaux officiels, mais une communication régulière ; 3 = travaux officiels, appuyés par de réguliers échanges officiels ; 4 = missions conjointes d'évaluation annuelle.</p>	<p>Les notes de 3.1 et 3.2 sont tirées directement de la Revue documentaire du portefeuille de projets (PPDR).</p> <p>En ce qui concerne la qualité de la conception, ajouter la note de 6 à la moyenne, le cas échéant (dans le cas des pays en transition).</p> <p>Note de l'évaluateur basée sur des entretiens sur les points de vue à l'égard des coûts de transaction et sur la comparaison des dates prévues et des dates réelles des principales étapes, pour jauger l'efficacité sur le plan du temps (voir la section 3.2. de l'annexe 8 du document d'approche). Si les retards sont dus au non-respect des conditions de décaissement, la note n'est pas abaissée.</p> <p>Note de l'évaluateur basée sur la lecture des documents du projet et des rapports connexes, ainsi que sur des entretiens.</p> <p>Note attribuée par l'évaluateur à la coordination entre les fournisseurs d'OAP et l'appui connexe (p. ex. la macrosurveillance du FMI), sur la base de la lecture des documents du projet et des entretiens. NB. Lorsque la Banque est le seul fournisseur d'OAP, les mentions « sans objet » et « non noté » peuvent être inscrites dans les cases correspondant à cette note.</p>
	3.2 Qualité de la conception.	1-4			
	3.3 Points de vue à l'égard de l'efficacité sur le plan du temps et de l'efficience des coûts de transaction.	1-4			
	3.4 Qualité du cadre de dialogue de politique avec le gouvernement.	1-4			
	3.5 Qualité de la coordination des donateurs, des travaux sur le terrain des fournisseurs d'OAP, et de l'appui connexe.	1-4			
<p>Vue d'ensemble du classement du mécanisme des OAP</p> <p>Note globale actuelle (1 = médiocre ; 2 = modéré ; 3 = bien ; 4 = excellent) à partir d'une moyenne de 5 indicateurs, soulignant les forces et les faiblesses à l'échelle de 5 indicateurs. Indiquer si cette note est étayée ou contredite par des entretiens ou d'autres sources de preuve documentaire. Mettre en exergue l'évolution récente — en particulier lorsqu'il existe une série d'OAP ou lorsque des changements sont survenus au niveau des structures de gestion ou de dialogue, en indiquant si ces changements portent à croire à une amélioration ou à une baisse de la qualité du mécanisme des OAP.</p>					

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique
4. Effets intermédiaires des OAP (« produits induits ») et changements décisifs de politique	4.1 Résultats intermédiaires atteints en matière d'énergie/EFPS	1-4	La base de notation de l'énergie et de la GFP est la même :	Établissement de la liste des résultats intermédiaires définis dans la théorie du changement qui ont effectivement été obtenus dans le pays, en distinguant les changements décisifs de politique ; énumération des conclusions tirées de la documentation des OAP et d'autres rapports, et validées au moyen d'entrevues. Influence des OAP évaluée au moyen d'une analyse de contribution reposant sur des entrevues triangulées et des documents d'appui. NB. L'influence n'est évaluée que pour les changements décisifs de politique ; lorsqu'il y a plus d'un changement décisif de politique, il convient de calculer la moyenne du degré d'influence de l'ensemble des changements.
	4.2 Degré d'influence des OAP sur les changements décisifs de politique en matière d'énergie/EFPS	1-4	Accomplissement : 1 = peu de résultats intermédiaires atteints, sinon aucun ; 2 = certains résultats intermédiaires atteints, mais aucun changement décisif de politique ; 3 = un changement décisif de politique apporté ; 4 = deux changements décisifs de politique ou plus apportés. Influence : 1 = influence des OAP nulle ou négligeable ; 2 = une certaine influence modérée ; 3 = influence importante ; 4 = influence très importante (c.-à-d. que le changement ne se serait pas produit en l'absence de l'OAP de la BAD).	
	4.3 Résultats intermédiaires atteints en matière de GFP	1-4		
	4.4 Degré d'influence des OAP sur les changements décisifs de politique en matière de GFP	1-4		
<p>Vue d'ensemble de la performance en matière de résultats intermédiaires et de changements décisifs de politique</p> <p>Résumer ici les évaluations de l'énergie/ESP et de la GFP effectuées par rapport à la réalisation des résultats intermédiaires/changements décisifs de politique et au degré d'influence des OAP. Étant donné qu'il s'agit de la partie la plus importante des études de cas, il conviendrait de fournir de nombreux détails, notamment sous forme d'analyse de chaque changement décisif de politique, en indiquant les voies d'influence précises qui ont été jugées les plus efficaces. Cette analyse devrait comprendre des observations sur l'importance relative de chaque changement décisif de politique : a-t-il une importance profonde et à long terme ou est-il davantage banal/transactionnel ? (Tout doit être important pour être défini comme tel, mais il existera des différences au niveau du degré d'importance).</p> <p>Mettre en exergue l'évolution au fil du temps, lorsqu'il existe une série d'OAP ou des tranches pluriannuelles. Formuler des observations sur les différences, s'il y a lieu, au niveau de la performance et de l'influence entre l'énergie/ESP et la GFP.</p> <p>Au cas où il y a eu des résultats inattendus, qui n'étaient pas envisagés dans la théorie du changement, il conviendrait également de les identifier et de les expliquer.</p>				

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique
5. Résultats finaux des OAP	<p>5.1 Résultats finaux atteints en matière d'énergie/EPS.</p> <p>5.2 Degré d'influence des résultats intermédiaires appuyés par l'OAP (sur les résultats finaux en matière d'énergie/ESP).</p> <p>5.3 Résultats finaux atteints en matière de GFP.</p> <p>5.4 Degré d'influence des résultats intermédiaires appuyés par l'OAP sur les résultats finaux en matière de GFP.</p> <p>5.4 Degré d'influence des résultats intermédiaires appuyés par l'OAP sur les résultats finaux en matière de GFP.</p>	S.O.	<p>Aucun système de notation n'est envisagé, car les données probantes sur les résultats finaux et sur la contribution des OAP aux résultats finaux risquent d'être limitées. Aussi convient-il d'effectuer une description qualitative dans cette section.</p> <p>NB. Si les résultats finaux ne sont pas atteints parce que les délais sont trop courts, il convient d'évaluer la possibilité d'atteindre ces résultats. Au cas où même cette solution n'est pas possible, la présente section peut être omise.</p>	<p>Établissement de la liste des résultats finaux définis dans la théorie du changement qui ont été effectivement atteints dans le pays ;</p> <p>énumération des conclusions tirées de la documentation des OAP et d'autres rapports (en particulier les évaluations indépendantes comme les rapports du PEFA), et validées au moyen d'entrevues.</p> <p>Si possible, influence des OAP évaluée au moyen d'une analyse de contribution reposant sur des entrevues triangulées et des documents d'appui.</p>
<p>Vue d'ensemble de la performance en ce qui concerne les résultats finaux</p> <p>Pour la plupart des études de cas, il est probable que seul un bref résumé soit requis, et dans certains cas cette section peut être omise. Toutefois, lorsqu'il existe des réalisations importantes sur le plan des résultats finaux, il convient de leur accorder l'attention voulue et de déterminer dans quelle mesure l'influence des OAP peut être cernée.</p>				

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique
<p>6. Synthèse des constatations et des conséquences à en tirer pour la pertinence, l'efficience et l'efficacité.</p>				
<p>Cette sous-section regroupe les constatations sur le contexte (section 2), les mécanismes (3) et les résultats (4 et 5). Elle devrait d'abord présenter deux tableaux montrant les notes relatives à chacune de ces catégories pour l'énergie/ESP et la GFP respectivement. Elle devrait résumer brièvement ce que montrent ces combinaisons C-M-O et en quoi elles diffèrent entre les deux secteurs/domaines thématiques. Au cas où le choix global d'ABG/ABS/ABRC et des mécanismes d'allocation par tranche (opération autonome/tranche programmatique/multitranches) peut contribuer à expliquer les résultats, il convient également de l'analyser.</p>				
<p>La sous-section devrait par ailleurs formuler des observations sur les éléments ci-après :</p>				
<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="193 533 1218 653">■ Pertinence de la conception des OAP par rapport au contexte : compte tenu de l'évaluation du contexte, le niveau de réalisation des résultats et le degré d'influence atteint ont-ils été satisfaisants ? Dans l'affirmative, cela indique probablement que la conception était pertinente, c'est-à-dire par rapport au contexte. Existe-t-il des éléments spécifiques indiquant que des adaptations ont été apportées à la conception pour tenir compte du contexte ? Aurait-on pu faire davantage — en particulier, une autre conception des OAP aurait-elle permis de contribuer davantage aux High 5 ? <li data-bbox="193 669 1218 760">■ Efficacité du mécanisme choisi : quelle a été la note attribuée au mécanisme ? En particulier, quelles étaient les notes attribuées aux indicateurs 3.3, 3.4 et 3.5 qui se rapportent le plus directement à l'efficacité de la mise en œuvre des OAP ? La relation entre le contexte, le mécanisme et les résultats donne-t-elle à penser que la mise en œuvre des OAP présentait des insuffisances qui ont eu une incidence sur la performance globale ? <li data-bbox="193 777 1218 930">■ Efficacité des OAP en matière de réalisation des produits, des résultats intermédiaires et des changements décisifs de politique : dans quelle mesure les notes d'exécution des produits étaient-elles élevées dans le RAP ? Dans quelle mesure les notes de résultats étaient-elles élevées (4.1 et 4.3) ? Étaient-elles assorties de notes élevées en matière d'influence (4.2 et 4.4), ce qui tendrait à indiquer un niveau élevé d'efficacité globale ? Existait-il des différences importantes au niveau de l'efficacité entre le secteur de l'énergie/l'ESP et la GFP ? La performance en ce qui concerne les résultats finaux apporte-t-elle un éclairage sur l'appréciation de l'efficacité ? En particulier, porte-t-elle à croire qu'il y a eu des résultats (intermédiaires) inattendus dont l'effet a été positif sur les résultats finaux ? 				
<p>NB. Aucune note ne sera attribuée à la pertinence, à l'efficience et à l'efficacité, car les données probantes tirées des études de cas ne seraient pas suffisantes pour tenir compte de l'éventail complet des facteurs normalement pris en compte lors de l'évaluation de la pertinence, de l'efficience et de l'efficacité. Il devrait cependant être possible de procéder à une évaluation qualitative d'une certaine richesse et complexité.</p>				

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique
7. Durabilité des résultats ⁴⁵	7.1 Appropriation et durabilité des partenariats.	1-4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Existe-t-il des parties prenantes pertinentes, des partenariats efficaces et un sentiment d'appropriation ? 	<p>Questions tirées de l'annexe 8 du document d'approche, sections 4.2-4.5.</p> <p>Des éléments probants seraient tirés d'entretiens et de l'analyse de la documentation pertinente, notamment les données de l'Article IV du FMI sur la situation macroéconomique et budgétaire et les analyses de l'économie politique disponibles.</p> <p>La validation de l'appréciation de la durabilité devrait être recherchée lors des deux séances prévues d'échanges de vues au sein de groupes de discussion.</p>
	7.2 Viabilité politique.	1-4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Volonté politique de pérenniser les résultats, et risques potentiels planant sur cette volonté, par exemple des élections imminentes. 	
	7.3 Viabilité institutionnelle.	1-4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacité institutionnelle à soutenir les réformes et à continuer de les mener efficacement. 	
	7.4 Viabilité financière.	1-4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Durabilité financière des réformes et possibilités de poursuivre les dépenses publiques dans des domaines pertinents pour les réformes. 	
<p>Vue d'ensemble de l'évaluation de la durabilité des résultats</p> <p>Cette sous-section devrait présenter les notes relatives à chacun des quatre critères ci-dessus, avec une brève analyse des raisons justifiant ces notes.</p> <p>Une évaluation globale de la durabilité devrait aussi être fournie sur une échelle de 1 à 4 (1 = non durable ; 2 = vulnérable ; 3 = probablement durable, mais avec certains risques ; 4 = très probablement durable). La note globale devrait être basée sur une agrégation de « maillons les plus faibles », dans laquelle l'évaluation du critère ayant la plus faible note déterminera le niveau global de durabilité, à moins qu'il ne soit possible de définir facilement et de mettre rapidement en place des mesures d'atténuation. Il s'ensuit qu'une analyse de la justification de la notation globale est également requise.</p>				
8. Facteurs favorables ou défavorables au succès	8.1 Facteurs favorables/défavorables liés au contexte.		<ul style="list-style-type: none"> ■ Quels facteurs ayant une incidence sur la performance sont principalement liés au mécanisme des OAP ? Quelle est leur importance par rapport aux facteurs contextuels ? ■ Quels facteurs ayant une incidence sur la performance sont principalement liés au contexte des OAP et à la capacité du PMR à mettre en œuvre les réformes convenues dans les circonstances politiques et institutionnelles données ? <p>NB. Aucune notation n'est prévue.</p>	<p>Les questions sont tirées de la matrice d'évaluation (C1a et C1b).</p> <p>Les réponses proviendraient principalement des séances prévues d'échanges de vues au sein de groupes de discussion (une séance du groupe de discussion gouvernemental et une autre du groupe de discussion de la Banque auront lieu vers la fin de la mission sur le terrain), ainsi que des évaluations connexes et d'autres documents de ce genre.</p>
	8.2 Facteurs favorables/défavorables liés au type/mécanisme des OAP			

Domaine d'attention	Questions évaluées	Note ⁴²	Base de la notation	Notes d'orientation méthodologique
<p>9. Enseignements qui se dégagent</p>	<p>9.1 Enseignements pour la programmation, la conception et la gestion, en ce qui concerne particulièrement les High 5.</p> <p>9.2 Enseignements directement liés à la performance et aux résultats, en ce qui concerne particulièrement les High 5.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quels sont les enseignements pouvant être tirés qui aideront la Banque à assurer la programmation, la conception et la gestion des OAP, tant de manière générale qu'en ce qui concerne particulièrement les High 5 ? ■ Quels sont les enseignements pouvant être tirés qui aideront la Banque à améliorer la performance et les résultats des OAP, tant de manière générale qu'en ce qui concerne particulièrement les High 5. ■ - Mesure dans laquelle des changements sont nécessaires dans i) le cadre stratégique de la Banque pour les OAP, notamment la politique et les orientations ; et ii) l'organisation et les capacités. En outre, mesure dans laquelle les défis existants sont susceptibles d'être relevés grâce au nouveau modèle de développement opérationnel et de prestation de services de la Banque. 		<p>Les questions sont tirées de la matrice d'évaluation préliminaire (C2a, C2b et C2c).</p> <p>Les réponses proviendraient principalement des séances d'échanges de vues au sein de groupes de discussion (une séance du groupe de discussion gouvernemental et une autre du groupe de discussion de la Banque auront lieu vers la fin de la mission sur le terrain), ainsi que d'observations/d'opinions formulées par l'équipe de l'étude de cas nationale.</p>

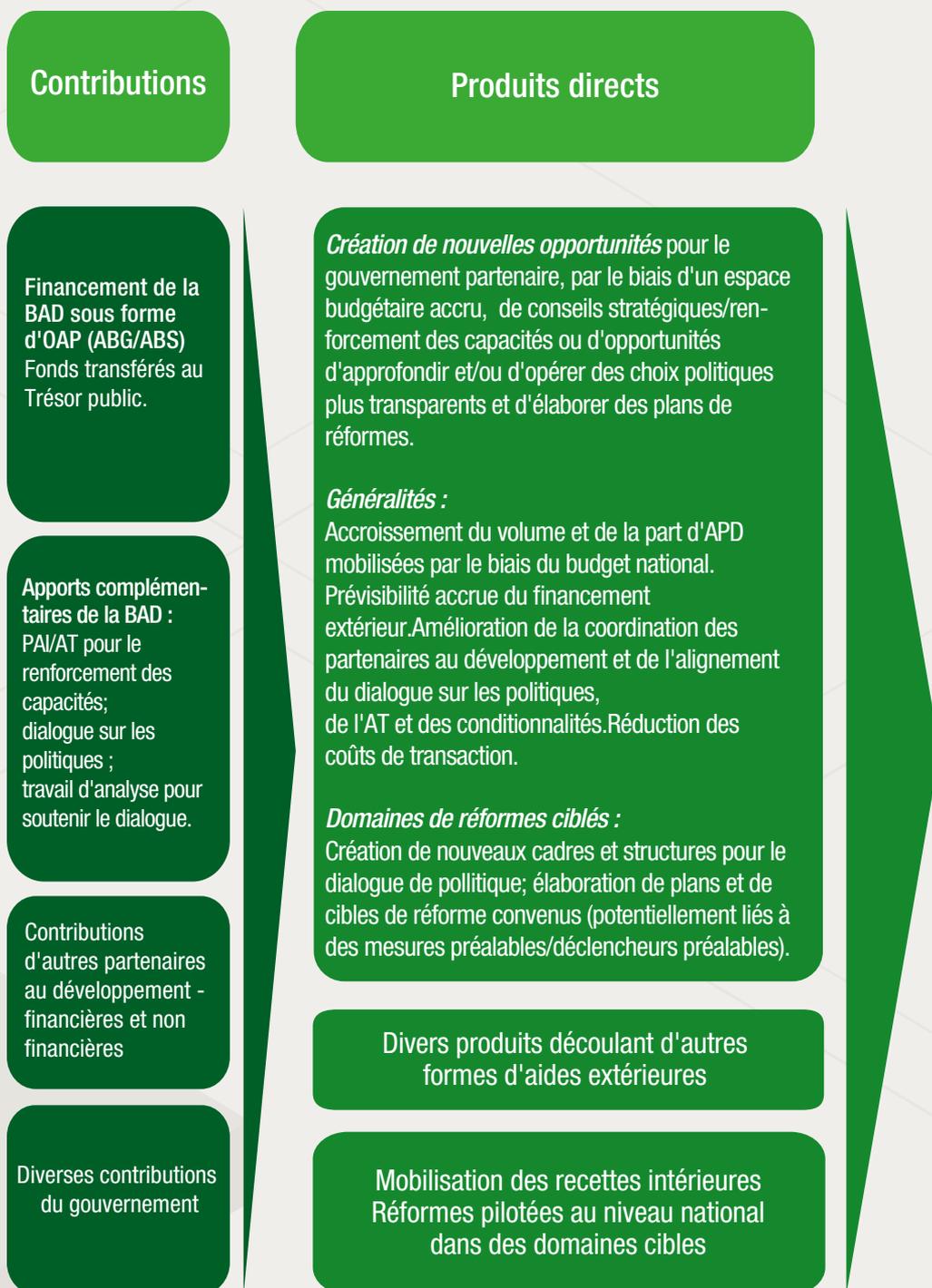
Annexe 2- Théorie du changement pour l'évaluation

La présente annexe décrit la théorie du changement globale qui a servi pour l'évaluation. Cette théorie du changement, qui est résumée dans la figure ci-après, repose sur la revue de la politique de 2012 et des orientations connexes, ainsi que sur des références croisées avec des théories établies au niveau international pour les prêts d'appui budgétaire, notamment celle utilisée dans la méthodologie du CAD de l'OCDE pour évaluer l'aide budgétaire⁴⁶. Dans le diagramme ci-dessous, les éléments en gras figurent explicitement dans la politique de 2012.

La théorie du changement utilise les définitions ci-après :

- Les **produits directs** des OAP représentent les effets immédiats attendus des OAP, dont le contrôle est exclusivement entre les mains de la BAD. Il s'agit des produits qui découleront directement des OAP, à condition que leur conception soit adéquate et que d'autres donateurs ne prennent pas de mesure qui les contrecarre (p. ex. en réduisant le financement inscrit au budget lorsque la Banque l'augmente ou en perturbant d'autres manières les processus de coordination et d'alignement). Les produits directs ne dépendent pas de mesures prises par le gouvernement partenaire.
- Les **effets intermédiaires** (« produits induits ») sont les mesures de politique, les ajustements budgétaires et les réformes institutionnelles introduits par le gouvernement en réponse aux nouvelles possibilités créées par les OAP et l'appui budgétaire en général. Dans bien des cas, ces effets intermédiaires sont définis à l'avance dans le cadre des conditions de décaissement des tranches et consistent souvent en de nouveaux règlements, lois et politiques ainsi qu'en des mesures institutionnelles spécifiques et des révisions budgétaires.
- Les **effets finaux** sont les conséquences des mesures de politique, des ajustements budgétaires et des réformes institutionnelles introduits par le gouvernement (en tant que effets intermédiaires). Ils découlent généralement des interactions entre le secteur public et les citoyens et les acteurs économiques de la société et de l'économie au sens large, comme les entreprises qui créent des emplois en réponse aux mesures visant à faciliter l'emploi, ou les femmes enceintes qui ont davantage recours aux services de santé en raison de l'amélioration de la couverture ou de la qualité des soins de santé. Ils peuvent aussi découler d'interactions entre l'administration centrale et le secteur public au sens large, comme le renforcement des systèmes de GFP ou l'amélioration de la supervision.

Figure A2.1 : Théorie du changement globale



Effets intermédiaires (produits induits)

Cadre politique et juridique renforcé, nouvelles politiques, lois et/ou pratiques institutionnelles introduites dans des domaines ciblés.

Mesures instaurées pour renforcer la mobilisation des recettes, la GFP et les cadres de reddition de comptes, y compris les organes de surveillance.

Amélioration de la gestion macroéconomique (amélioration de la performance du gouvernement dans la gestion des paramètres budgétaires et monétaires ; **réactivation du budget et des systèmes de paiement après une crise**).

Augmentation des allocations budgétaires et des dépenses dans les secteurs ciblés.

Mesures prises pour améliorer l'environnement du secteur privé.

Amélioration de la qualité et de la quantité de la prestation de services publics (dans les zones ciblées).

Effets finaux

Amélioration de l'accès et de l'utilisation des services publics (dans les secteurs ciblés).

Renforcement des systèmes de GFP, de passation de marchés et de contrôle.

Confiance accrue dans le gouvernement en ce qui concerne la prestation de services, la gouvernance, la GFP.

Renforcement de la confiance des entreprises, de la compétitivité économique et de la création d'emplois.

Stabilité macroéconomique

Impacts sur le développement

Impacts sur le développement :

croissance forte, soutenue et inclusive, transition vers une croissance verte, réduction de la pauvreté, OMD/ODD atteints.

Hypothèses

Les autres partenaires au développement coordonnent leurs contributions de manière appropriée avec la Banque et agissent de manière à renforcer la complémentarité des interventions.

La Banque possède l'expertise nécessaire pour fournir des contributions au dialogue sur les politiques, en s'appuyant sur ses propres analyses ou celles de ses partenaires.

Le gouvernement partenaire a la volonté et la capacité de mise en œuvre pour s'engager efficacement dans le programme de réformes convenu avec la Banque et pour respecter les mesures préalables nécessaires pour enclencher les décaissements.

La volonté politique est manifeste et soutenue (y compris la présence de champions spécifiques au sein de l'exécutif et, idéalement, au Parlement).

Les nouveaux/nouvelles politiques/cadres/lois sont approprié(e)s.

La formation et l'équipement sont efficaces pour améliorer les capacités (autrement dit, le personnel formé est maintenu en poste).

Ressources/expertise suffisantes disponibles pour exécuter/mettre en œuvre de nouvelles réformes et de nouveaux outils.

Les relations de travail de la BAD avec les parties prenantes nationales sont favorables à un dialogue efficace et à une approche collaborative en matière de réformes.

Degré élevé de contrôle et de mise en œuvre par la BAD (c'est-à-dire, facteurs internes)

Hypothèses

Il existe un espace institutionnel et politique pour s'assurer que les capacités renforcées et les outils peuvent être appliqués de manière efficace.

La volonté politique est manifeste et soutenue pour :

- i) appliquer des politiques améliorées ;
- ii) mettre en œuvre des systèmes et des capacités renforcés ;
- iii) réduire la corruption et la mauvaise gestion ;
- iv) prendre d'autres mesures en fonction des OAP spécifiques.

La demande de gouvernance est manifeste, exprimée et entendue.

La Banque et les autres partenaires au développement sont effectivement impliqués dans les questions de réformes en amont.

Le contexte plus large de la sécurité, de l'économie et du développement demeure sur une trajectoire similaire (par exemple, absence de nouveau conflit, de catastrophe naturelle ou d'effondrement de l'économie).

Contexte de faible degré de contrôle par la Banque (c'est-à-dire facteurs externes)

Annotations

1. Idéalement, on s'efforcera de recueillir trois ensembles distincts d'opinions sur les causes de changements spécifiques — auprès d'une source gouvernementale, d'une source de la BAD et d'une source tierce (un organisme de la fonction publique ou un autre partenaire au développement) et on devrait étayer l'explication des facteurs causaux au moyen d'un calendrier précis établissant la chronologie des changements. À l'exception du cas du Burkina Faso, il n'a pas été possible d'interroger trois sources bien informées (les entretiens étant limités à deux sources) et la chronologie des changements n'a pas été définie avec précision. Le fait que l'opération du Burkina Faso était la plus simple des cinq, car ne couvrant que l'énergie et non la GFP et ayant un nombre limité de effets intermédiaires ciblés, a clairement facilité la réalisation de l'analyse de contribution.
2. Indice de développement humain : 1 = tranche de 20 % la plus faible du classement IDH des pays ; 2 = 20-40 % ; 3= 40-60 % ; 4 = tranche de 40 % la plus élevée.
3. La gouvernance politique est évaluée sur la base du classement moyen des pays dans l'Indicateur de gouvernance dans le monde pour la voix citoyenne et responsabilité, l'État de droit, et la stabilité politique et absence de violence. La note est calculée en s'appuyant sur le classement moyen par rapport à ces trois dimensions, à l'aide de l'échelle ci-après : 1 = tranche de 20 % la plus faible du WGI ; 2 = 20-40 % ; 3= 40-60 % ; 4 = tranche de 40 % la plus élevée.
4. La gouvernance technique est évaluée sur la base du classement moyen des pays dans le WGI pour la qualité de la réglementation, l'efficacité des pouvoirs publics et la maîtrise de la corruption. La note est calculée en s'appuyant sur le classement moyen par rapport à ces trois dimensions, à l'aide de la même échelle que ci-dessus.
5. 1 = Pas d'aide publique au développement (APD) en dehors de celle de la BAD ; 2 = BAD et quelques autres donateurs ; 3 = large éventail de partenaires à l'APD mais quelques antécédents de tension ; 4 = large éventail de partenaires et des relations solides de longue date.
6. L'échantillon contient trois exemples frappants de ces pays : le Nigeria, qui compte 36 gouvernements étatiques et de multiples parties prenantes au niveau fédéral, a besoin d'alliances complexes pour la mise en œuvre de toute réforme stratégique ; les Comores, où il existe entre les trois principales îles une alliance difficile reposant sur une présidence tournante ; et l'Angola, qui connaît des problèmes profonds de corruption et de manque de transparence.
7. Il s'agit respectivement d'une facilité élargie de crédit au Burkina Faso et d'un instrument d'appui aux réformes en Tanzanie. Les Comores ont mis en œuvre une facilité élargie de crédit de septembre 2009 à décembre 2013, atteignant le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTTE en décembre 2012. Les Comores n'ont cependant pas bénéficié d'un programme du FMI depuis lors.
8. PASE : Programme d'appui budgétaire au secteur de l'énergie
9. Bien que le prêt à l'appui de la politique de développement ait été entièrement élaboré et approuvé par les autorités, la Banque mondiale a décidé ultérieurement de ne pas donner suite à la demande du Conseil et de mettre au point, comme solution de rechange, une opération de prêt-programme pour les résultats (P4R) destiné au secteur énergétique.
10. En revanche, dans les composantes du secteur énergétique de l'OAP tanzanienne, les effets intermédiaires et finaux retenus étaient cohérents et clairement pertinents : l'opération a appuyé, dans le secteur de l'énergie, des mesures de politique qui ont bénéficié de l'engagement du gouvernement, étaient importantes et ont eu une influence positive significative sur les effets finaux, lesquels ont tous été atteints ou très largement atteints pendant la durée de l'opération.
11. PSRGSP : Programme d'appui à la réforme du secteur de l'électricité et à la gouvernance
12. EGDCSP : Programme d'appui à la gouvernance, à la diversification et à la compétitivité économiques
13. Maintenant que le plan de relance du secteur de l'électricité est en place et qu'un cadre de dialogue plus approfondi a été élaboré dans ce secteur (en grande partie à l'initiative de la Banque mondiale), il serait probablement possible de cibler désormais des mesures de politique plus substantielles — un fait qui renforce la sagesse d'une opération à plus long terme.
14. Les raisons précises de ces faiblesses de conception n'étaient pas claires pour les évaluateurs, mais il semble probable que le temps et les ressources alloués à l'analyse des problèmes relevés et des solutions potentielles et à l'examen/négociation des objectifs à inclure dans l'OAP étaient insuffisants
15. Le PASE du Burkina Faso ne comportait pas de composante GFP.
16. Le Nigeria offre un contraste entre la GFP où la performance relative à l'atteinte des effets intermédiaires était satisfaisante et l'énergie où elle était insatisfaisante. La notation du mécanisme n'établit pas de distinction entre les secteurs, mais la note aurait certainement été plus élevée pour la GFP qui comprenait plusieurs changements décisifs de politique dans la conception des OAP ainsi qu'un appui structuré à l'assistance technique dans le cadre du PAI. En revanche, la composante « énergie » ne comportait aucun changement décisif de politique et aucun appui structuré à l'assistance technique. Le cadre du dialogue sur les politiques a aussi été renforcé pour la GFP où le bureau pays pouvait compter sur des spécialistes résidents de la gestion financière et de la passation des marchés, des lignes de dialogue étant établies avec le gouvernement.
17. Comme nous l'avons déjà relevé, les éléments probants sur le degré d'influence sont indicatifs et non concluants, en raison du fait qu'il n'a été possible d'effectuer une analyse de contribution rigoureuse que dans un seul cas, celui du Burkina Faso.
18. Pour ce qui est du Burkina Faso, la durabilité a été jugée « insatisfaisante » (2), ce qui s'explique par le fait que l'OAP même de la BAD n'a pas

pris des dispositions pour pérenniser les acquis, sous forme de mesures de renforcement institutionnel permanent ou d'autres actions visant à appuyer la poursuite des progrès en matière de réforme du secteur énergétique. Toutefois, les travaux de suivi effectués par la Banque mondiale ont essentiellement permis de remédier à cette insuffisance. Des résultats durables ont donc été obtenus, mais ils ne découlaient pas de l'OAP même de la BAD.

19. Logiquement, ces mesures devraient donner la priorité aux OAP de grande envergure qui, dans les pays, comportent des risques potentiellement systémiques.
20. Il se peut qu'une communication dans ce sens ait effectivement eu lieu, mais si tel est le cas, les résultats de ces interactions n'ont pas été transmis en aval au personnel des bureaux pays respectifs et aux équipes de conception des OAP.
21. La taille de leur programme pays étant modeste, les Comores n'ont pas de bureau pays et sont desservies par le centre régional de Nairobi.
22. Examen des dépenses publiques et évaluation de responsabilité financière
23. JICA : Agence japonaise de coopération internationale
24. Lors de la mission d'établissement de la portée en juillet 2017, plusieurs parties prenantes ont souligné le rôle important de la BAD dans l'expression d'une « voix africaine », c'est-à-dire dans le maintien d'un dialogue avec les pays africains basé sur une analyse objective mais aussi sur une relation de solidarité et de confiance. Cela a été attesté par de solides éléments probants en Angola, au Burkina Faso et au Nigeria. Aux Comores et en Tanzanie, les relations avec les autorités étaient également bonnes mais pas nettement meilleures que celles de la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement importants.
25. Le fait que l'utilisation des systèmes nationaux soit l'« option par défaut » pour la BAD constitue un facteur important. En conséquence, les experts en passation de marchés et en gestion financière sont obligés de se concerter avec les gouvernements partenaires en vue de trouver les moyens de maximiser le recours aux systèmes nationaux pour les prêts à l'investissement. Le dialogue permanent ne dépend donc pas de l'existence préalable d'une OAP.
26. L'OAP du Burkina Faso n'était pas non plus programmée dans le DSP ou la revue à mi-parcours, mais la crise burkinabé était plus manifestement imprévisible, car elle avait pour origine l'insurrection populaire contre le régime Compaoré en octobre 2014.
27. OSGE : Département de la gouvernance et de la gestion économique et financière de la BAD.
28. Comme nous l'avons déjà relevé, les éléments probants sur le degré d'influence sont indicatifs et non concluants, en raison du fait qu'il n'a été possible d'effectuer une analyse de contribution relativement rigoureuse que dans un seul cas, celui du Burkina Faso.
29. POSEN : Politique du secteur de l'énergie.
30. PTSE : Projet de transformation du secteur de l'électricité.
31. Taxe à la valeur ajoutée.
32. L'apurement des arriérés, en particulier ceux des entreprises étatiques stratégiques comme les compagnies d'électricité, est susceptible de procurer deux avantages : d'une part, le règlement des arriérés dus aux opérateurs du secteur privé peut générer des liquidités indispensables dans ce secteur, ce qui a des effets positifs sur la demande globale et éventuellement sur l'investissement intérieur ; d'autre part, il peut permettre à ces entreprises de commencer à réaliser des profits d'exploitation en éliminant la charge du service de la dette au titre des arriérés. Ces deux effets étaient clairement visibles au Burkina Faso.
33. Nous tenons pour acquis que pour l'énergie/l'ESP et la GFP, deux ou trois des effets intermédiaires seraient considérés comme des réformes capitales de politique, soit environ quatre à six pour l'ensemble de l'étude de cas.
34. Il convient toutefois de souligner que l'accent devrait être mis principalement sur les réformes capitales relevées dans le cadre des effets intermédiaires ciblés. S'il se révèle nécessaire d'opérer des arbitrages dans l'allocation du temps en raison du nombre plus important que prévu de personnes à interroger ou de difficultés à organiser les entretiens appropriés, les ressources seraient dans ce cas concentrées sur les réformes capitales (section 4 du modèle de rapport pays) et non sur les effets finaux (section 5).
35. Ces réunions devraient être plus que des séances de compte rendu avec le bureau pays de la BAD ; le groupe de discussion s'attache principalement à identifier les facteurs favorables/contrainnants et à dégager les enseignements pertinents.
36. Dans le cas des Comores, il pourrait s'avérer plus approprié d'organiser la réunion de ce groupe de discussion au bureau régional de Nairobi, au retour du voyage aux Comores.
37. Opération programmatique
38. ABS : appui budgétaire sectoriel
39. ABG : appui budgétaire général
40. OA : opération autonome
41. Les critères d'obtention des notes 1 à 4 pour les effets intermédiaires sont les suivants : 1 = « peu de effets intermédiaires atteints, sinon aucun » ; 2 = « quelques effets intermédiaires, mais aucune réforme capitale » ; 3 = « une ou deux réformes capitales opérées » ; 4 = « trois réformes capitale opérées ou plus, dont une majorité des réformes capitales ».

42. Toutes les notes seraient basées sur une échelle simple allant de 1 à 4, où 1 = « faible », 2 = « modéré », 3 = « bien » et 4 = « excellent ». Chaque fois qu'une note globale est requise pour une catégorie ou une sous-catégorie, elle est calculée à partir d'une moyenne simple, une pondération égale étant donnée à toutes les caractéristiques agrégées.
43. Aide publique au développement.
44. Ici, deux OAP sont analysées dans une étude de cas nationale, la moyenne des notes de chaque dimension de ce domaine d'intérêt étant par la suite calculée à l'échelle des deux opérations.
45. La durabilité environnementale et sociale n'a pas été intégrée ici, car elle ne s'applique qu'aux projets des catégories environnementales 1 et 2. Aucune des OAP couvertes dans les études de cas sur l'énergie n'entre dans ces catégories ; de fait, les OAP sont rarement classées dans les catégories 1 et 2.
46. Orientations du CAD de l'OCDE de 2016, consultables à l'adresse suivante : http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf





IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement



À propos de cette évaluation

L'Évaluation indépendante du développement du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD) a conduit une évaluation d'un groupe de huit opérations d'appui programmatique (OAP), axées sur l'énergie, et mises en œuvre par la BAD dans cinq pays (Angola, Burkina Faso, Comores, Nigéria et Tanzanie) entre 2012 et 2017.

L'objectif de cette évaluation était d'apprécier la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des OAP relatives à l'énergie, de synthétiser les résultats et tirer profit des enseignements pertinents pour la conception et la gestion futures des OAP par la BAD. Cette évaluation constitue l'une des composantes de l'évaluation thématique intitulée « Évaluation indépendante des opérations d'appui programmatique de la BAD (2012-2017) ».

L'évaluation a révélé que les OAP liées à l'énergie étaient pertinentes, au regard de leur programmation, de leur conception et de leur conformité générale à la politique et aux directives de la Banque en matière d'OAP. La qualité globale des OAP a été jugée satisfaisante, les coûts de transaction et la rapidité des décaissements y étant particulièrement bien notés. Toutefois, des problèmes ont été constatés concernant la qualité de la conception et des dispositifs en matière d'appui (dialogue et assistance technique) des OAP, ainsi que leur rôle dans la réalisation de leurs objectifs.

L'évaluation fournit à la BAD des enseignements essentiels en matière de conditions d'engagement, de marge de manœuvre budgétaire, de programmes de réforme et de systèmes d'appui pour les OAP.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél. : +225 20 26 28 41
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

