

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



**EVALUATION DE LA PROCEDURE DE PREPARATION DU
RAPPORT ANNUEL SUR LA PERFORMANCE DU
PORTEFEUILLE - EXERCICE 1997**

**DEPARTEMENT DE L'EVALUATION DES OPERATIONS
(OPEV)**

2 septembre 1999

TABLE DES MATIERES¹

	Page
Liste des sigles et abréviations	i
Préface	ii
1. Introduction	1
2. Principaux constats du RAPP de l'exercice 1997	1
3. Analyses et constats d'OPEV	5
4. Implication des constats du RAPP	11
5. Conclusions et recommandations	13

¹ La présente évaluation de la procédure a été préparée par M. O.O. OJO, OPEV. Pour toute question concernant le document, prière contacter M O.O. OJO, Poste 4262 ou à M. G.M.B. Kariisa, Directeur OPEV, Poste 4052.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BAD	:	Banque africaine de développement
CEP	:	Cellule d'exécution des projets
DSP	:	Document de stratégie par pays
EA	:	Etat d'avancement
EES	:	Etudes sectorielles et économiques
FAD	:	Fonds africain de développement
FSN	:	Fonds spécial du Nigéria
MCEP	:	Méthodologie de conception et d'évaluation des projets
OCOD	:	Département central des opérations
OD	:	Objectif de développement
OPEV	:	Département de l'évaluation des opérations
PAP	:	Programme d'amélioration du portefeuille
PAPP	:	Programme d'amélioration du portefeuille des pays
PAR	:	Projet à risque
RAP	:	Rapport d'achèvement de projet/programme
RAPP	:	Rapport annuel de la performance du portefeuille
RPPP	:	Rapport sur la performance du portefeuille des pays
UC	:	Unité de compte

Préface

1. Le présent document propose une évaluation du RAPP 1997 du point de vue de ses objectifs affichés. Ceux-ci sont la revue et l'évaluation de la performance du portefeuille du Groupe de la Banque, l'analyse du facteur d'exécution et leur relation avec la performance ainsi que l'évaluation des mesures d'amélioration de la performance qui ont été mises en place depuis le RAPP 1996.
2. La présente revue a constaté que le processus du RAPP continue d'améliorer la performance du portefeuille mais il existe encore des domaines d'amélioration qui sont les suivants : la mise en place du nouveau format d'évaluation tant attendu pour arriver à une méthodologie d'évaluation logique ; la nécessité d'introduire les questions de "qualité initiale" dans la définition du terme "projet à risque" et la nécessité de s'efforcer à réaliser une couverture de 100 % en matière de supervision des projets. Vu qu'OPEV harmonise progressivement ses notations avec celles des autres BMD afin d'assurer une comparabilité des résultats avec ces institutions, il est aussi souhaitable que les départements des opérations harmonisent leurs systèmes d'évaluation avec OPEV en vue d'obtenir une comparabilité interne des résultats des projets.

1. INTRODUCTION

1.1 Ce rapport est la continuité des efforts entamés en 1998 en vue d'évaluer les procédures du rapport annuel de la performance du portefeuille, y compris sa méthodologie et ses résultats. La première tentative² a soumis les RAPP 1995 et 1996 à une évaluation conjointe. L'objectif de ce rapport est d'examiner le RAPP de l'exercice 1997 en vue d'établir si les objectifs fixés ont été ou non atteints.

1.2 Contrairement aux RAPP précédents, celui de 1997 a établi ses objectifs en termes plus clairs, rendant son évaluation beaucoup plus aisée. Ceux-ci sont les suivants :

- i) La revue et l'évaluation des tendances en matière de performance du portefeuille dans les sous-régions, pays et les secteurs de programmation ;
- ii) l'analyse de chacun des facteurs d'exécution et leurs corrélations avec la performance des projets en vue d'identifier les domaines de performance essentiels ; et
- iii) le résumé des initiatives en cours dans les différents départements de la Banque en vue d'améliorer l'efficacité et l'impact des projets sur le développement, y compris une note sur les progrès accomplis à ce jour en ce qui concerne la mise en oeuvre du programme d'amélioration du portefeuille global ;

1.3 Le RAPP 1997 est évalué par rapport à ces objectifs. Le reste du rapport est divisé comme suit : la section 2 résume les principaux constats de 1997, alors que la section 3 contient les analyses et constats d'OPEV relatifs aux objectifs du RAPP. Dans la section 4, une analyse plus poussée des implications des constats du RAPP est effectuée. La dernière section contient les conclusions et recommandations d'OPEV.

2. PRINCIPAUX CONSTATS DU RAPP 1997

2.1 En 1997, le portefeuille du Groupe de la Banque était constitué de 654 projets, programmes et activités d'assistance technique tous considérés comme en cours ; opération en cours est définie comme une opération avec un solde positif et dont les délais du dernier décaissement expiraient après le 31 décembre 1996. Au niveau sous-régional, l'Afrique du Nord représentait 38 % des opérations, l'Afrique de l'Ouest 26 %, l'Afrique australe et orientale 14 % respectivement et l'Afrique centrale 8 %. Mais en termes de nombre des opérations, l'Afrique de l'Ouest en comptait le plus grand, soit 218 et l'Afrique centrale le nombre le plus bas, soit 88.

2.2 En 1997, le niveau des décaissements nets du Groupe de la Banque a augmenté de 27,54 millions d'UC (2,4 %) par rapport à celui de 1996. Alors que les décaissements de la BAD ont accusé un recul par rapport à 1996, ceux du FAD ont enregistré une hausse au cours de la même période. Les décaissements nets du FSN n'ont enregistré aucun changement appréciable. Une caractéristique notable du

² ADB/BD/99/11

portefeuille est le vieillissement du processus. Avec peu ou pas d'approbation du tout, le montant des reliquats non décaissés diminuera tandis que les montants dus augmenteront en fonction des calendriers de paiement en vigueur. Etant donné que peu de projets sont entrés dans le portefeuille sur la période 1994-1996, l'âge moyen du portefeuille continue de croître. Mais pour 1997, l'âge moyen du portefeuille était inférieur à 3 ans, 45 % du portefeuille était âgé de 3 à 7 ans, 17 % de 7 à 9 ans et 22 % de 9 ans ou plus. D'autres éléments seront apportés plus tard mais pour l'instant, on peut dire que l'âge moyen du portefeuille devrait baisser dans la mesure où la Banque approuve de nouveaux prêts.

2.3 La première étape en matière d'évaluation de la performance du portefeuille est l'analyse des notes tel que déterminé par le personnel de la Banque sur la base de supervision sur le terrain et au siège. Deux scores distincts sont calculés à partir des notations de chaque projet. Le premier score représente l'état d'avancement du projet (EA). Il est basé sur la moyenne de 14 indicateurs notés séparément. Le deuxième score mesure la probabilité pour le projet d'atteindre ses objectifs de développement (OD). Celui-ci est basé sur la moyenne de quatre indicateurs (voir tableau V et VI pour la liste des indicateurs de l'EA et l'OD). Les notes de chaque indicateur s'étalent sur une échelle de quatre points (0, 1, 2, 3). Un score inférieur à 1,5 caractérise un projet à problèmes. Pour qu'un projet soit considéré comme projet à problème le résultat de l'EA ou de l'OD doit être inférieur à 1,5.

2.4 L'étape suivante consiste à déterminer les projets susceptibles de devenir des projets à problèmes. L'utilité de ce concept est qu'il montre quels sont les projets jugés actuellement performants, au plan de l'EA et l'OD qui sont susceptibles de connaître des difficultés. Pour qu'un projet soit classé dans la catégorie des projets potentiellement à problèmes, il doit remplir au moins deux des critères suivants :

- la période écoulée entre l'approbation et l'entrée en vigueur doit être supérieure à 12 mois pour les prêts projets, 6 mois pour les opérations d'ajustement structurel et du FAT ;
- une note de 0 ou 1 doit avoir été attribuée à l'acquisition des biens et services ;
- une note de 0 ou 1 doit avoir été attribuée aux fonds de la contrepartie;
- le pays concerné doit avoir un taux d'échec élevé (un pays à taux d'échec élevé est un pays dont la performance, au cours des sept dernières années est jugée par les RAPP, dans 50 % au moins des cas, comme non satisfaisante) et sa performance doit être considérée comme faible ;
- la note attribuée à l'EA et l'OD doit être "non satisfaisante" deux années consécutives.

2.5 En combinant les projets potentiellement à problèmes avec les projets à problèmes, l'on obtient l'instrument de mesure "projet à risque". Le PAR pondère la sous-estimation éventuelle des projets à problèmes en fournissant une évaluation plus globale de l'état du portefeuille.

Couverture

2.6 Bien que le portefeuille comprenne 654 projets en cours, ils n'ont pas tous été évalués aux fins de la revue de la performance du portefeuille. Pour sélectionner les projets à évaluer, une distinction a été faite entre les projets actifs et les projets inactifs. Les projets inactifs sont ceux pour lesquels les décaissements ont été effectués à hauteur de 95 % au moins et/ou qui sont exécutés à 95 % en termes de réalisation de résultats physiques ou qui ont été nouvellement approuvés ou n'ont pas encore bénéficié de décaissement et/ou ont un faible taux d'activités. En raison de cette distinction, quelques 198 opérations n'ont pas été évaluées. Dans l'ensemble, un nombre total de 456 opérations ont été évalués, comprenant 429 opérations actives et 27 opérations inactives. Parmi les 198 opérations non évaluées, 79 opérations avaient été approuvées en 1997 mais n'avaient pas été supervisées ; 86 étaient des opérations inactives, et 33 des opérations actives qui n'avaient pas été supervisées pour des raisons d'insécurité. En raison de la distinction entre projets actifs et projets inactifs, la base de données de notation est inférieure de 30 % environ du total du portefeuille.

Méthodologie et résultats

2.7 Afin d'évaluer la performance du portefeuille, le RAPP 1997 a utilisé les notations basées sur l'état d'avancement (EA) et les objectifs de développement (OD) et le concept de projet à risque (PAR)³. Sur la base des critères de l'EA, le portefeuille a enregistré un déclin au titre des projets à problèmes passant de 26 % en 1996 à 16 % en 1997. Sur la base des critères de l'OD, un léger déclin a été enregistré au cours de 1996, passant de 16 % à 15 % en 1997. L'EA et/ou l'OD des projets à problème ont tous deux décliné de 29 % en 1996 à 22 % en 1997 (voir tableau 1 ci-après)). Sur la base de ce qui précède, le RAPP 1997 a conclu que la tendance à l'amélioration du portefeuille, qui a démarré depuis quelques années continue de se faire sentir.

Tableau 1
Répartition des opérations par catégorie de notation

	Progrès d'exécution			Objectifs de développement		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Opérations sans problème	70 %	75 %	84 %	78 %	84 %	85 %
Très satisfaisants	7 %	6 %	9 %	19 %	19 %	23 %
Satisfaisants	62 %	69 %	75 %	58 %	65 %	62 %
Opérations à problème	29 %	25 %	17 %	23 %	16 %	15 %
Non satisfaisant	27 %	22 %	15 %	19 %	14 %	13 %
Médiocre	2 %	3 %	2 %	4 %	2 %	2 %

2.8 Suivant la tradition instaurée en 1996, le RAPP 1997 a évolué vers l'élaboration du concept de projet à risque, qui est une évaluation plus large de la performance du portefeuille. Sur le plan du critère PAR, 43 % du portefeuille se trouvait dans la catégorie de projets à risque en 1997, représentant une amélioration sensible par rapport au chiffre de 45 % en 1996. Sur la base nationale, 13 pays avaient moins de 25 % de projets à risque et 7 pays avaient plus de 70 % de projets à risque.

³ Voir section 3 pour l'explication de ces concepts.

2.9 Sur la base régionale (voir tableau II), la région sud a enregistré l'amélioration la plus notable par rapport à l'année précédente ainsi que le pourcentage le plus faible de projets à risque parmi toutes les cinq régions.

Tableau II
Performance du portefeuille

Région	1997 - Projets à problèmes			Projets à risques	
	% EA	% OD	% EA & OD	1997	1996
Centre	33 %	20 %	26 %	65 %	62 %
Est	21 %	19 %	26 %	53 %	47 %
Nord	7 %	12 %	12 %	55 %	22 %
Sud	8 %	5 %	8 %	25 %	54 %
Ouest	18 %	18 %	27 %	33 %	42 %
Total	16 %	14 %	22 %	43 %	45 %

Source : RAPP 1997

2.10 Cette performance est attribuable à la baisse du nombre réel des projets à problème ainsi qu'à la baisse du nombre de projets potentiellement à problèmes. Bien que la région du centre ait la part la plus grande de PAR, on a enregistré peu de changement dans la proportion des PAR par rapport à l'année précédente.

2.11 Le tableau III ci-après montre la performance par secteur. Les projets multi sectoriels ont eu le meilleur niveau d'amélioration de la performance des PAR durant l'année 1996. Un déclin de 25 % a été enregistré, portant de ce fait le secteur au niveau des autres secteurs. Ce déclin est imputable au fait que peu d'opérations ont été évaluées par rapport aux autres secteurs (p.13, RAPP 1997). Le secteur agricole comptait 49 % de projets à risque, correspondant à un léger changement par rapport à 1996. Le secteur industriel a également enregistré une légère baisse du nombre des projets à risque passant de 41 % à 40 %, en 1997. Des améliorations ont été enregistrées aussi dans les projets d'équipements collectifs et de transport.

Tableau III
Projets à risques par secteur

Secteur	1997 - Projets à problèmes			Projets à risques	
	% EA	% OD	% EA & OD	1997	1996
Agriculture	16 %	14 %	24 %	49 %	50 %
Industrie	17 %	14 %	23 %	40 %	41 %
Multisecteur	19 %	6 %	18 %	42 %	68 %
Equipements collectifs	13 %	9 %	14 %	30 %	35 %
Social	25 %	14 %	28 %	47 %	40 %
Transport	10 %	10 %	15 %	42 %	46 %
Total	16 %	15 %	22 %	43 %	45 %

Source : RAPP 1997

2.12 Les lignes de crédit ont été l'instrument de prêt le plus performant en 1997. Elles n'ont compté que 25% de projet à risque (tableau iv). Cela représente une amélioration de 17 % par rapport au niveau de 1996. Les prêts d'ajustement ont également continué d'afficher le pourcentage le plus élevé de projet et d'engagement à risques. Le nombre modeste de ces opérations ne permet pas de les comparer réellement aux autres instruments de prêt. Les opérations d'assistance technique

représentent presque un tiers des opérations à problèmes. Cela explique en partie pourquoi le taux de PAR pour le FAT est de 50 % environ. Le problème auquel ils sont tous confrontés est celui lié au délai requis pour la mise en vigueur et l'acquisition des biens et services.

Tableau IV
Projets à risque par instrument de prêt

Instrument	1997 – Projets à problèmes			Projets à risques	
	% EA	% OD	% EA & OD	1997	1996
Lignes de crédit	13 %	17 %	25 %	25 %	42 %
Projets/prêts	13 %	10 %	22 %	41 %	44 %
Secteur investissement	17 %	20 %	40 %	40 %	40 %
Secteur ajustement	10 %	14 %	25 %	50 %	83 %
Ajustement structurel	17 %	0 %	17 %	83 %	67 %
Transport	10 %	10 %	15 %	42 %	46 %
Assistance technique	5 %	6 %	16 %	50 %	45 %
Total	16 %	15 %	22 %	43 %	45 %

3. ANALYSES ET CONSTATS D'OPEV

Efficacité des procédures du RAPP

3.1 Le Département central des opérations (OCOD) est chargé de la préparation du RAPP 1996. Ainsi le RAPP 1997 est passé par le même processus que le précédent. Ce processus a été caractérisé par des consultations avec les départements concernés de la Banque, y compris OPEV et des réunions régulières du groupe de travail interdépartemental au cours desquelles les projets de rapports ont été discutés. OPEV était représenté à toutes les réunions. Les analyses d'OPEV sont donc basées sur son examen des différents éléments ainsi que sur sa participation à ces réunions.

3.2 Le RAPP 1997 est un document amélioré. Les observations d'OPEV sur le RAPP 1996 portaient sur la taille du document et sur le fait que ledit document n'était pas convivial. On peut noter que bon nombre des tableaux qui rendaient le rapport difficile à lire sont rassemblés maintenant dans l'annexe. L'exclusion des opérations du secteur privé de l'analyse mérite d'être notée. Dans son examen du RAPP 1997, OPEV indique que les outils d'analyse appliqués aux opérations du secteur public ne sont pas applicables aux opérations du secteur privé et que les opérations dudit secteur doivent être soumises à une évaluation différente. OPEV souhaite signaler que la revue des opérations du secteur privé est en cours et qu'il attend de procéder à son évaluation.

3.3 Depuis que le Département central des opérations a pris en charge la préparation du RAPP, le travail réalisé s'est avéré satisfaisant en dépit des difficiles contraintes liées à l'insuffisance du personnel. Bien que le processus de préparation du RAPP se soit amélioré, il semble être l'objet de tensions. Plusieurs parties du document donnent l'impression qu'OCOD s'attend à ce que les autres unités prennent certaines actions afférentes à la gestion du portefeuille. Par exemple, dans les discussions sur les carences de l'indice de réalisme, le RAPP dit : "La Direction doit prendre des mesures pour que la performance globale du portefeuille soit améliorée" (RAPP 1997, p.15). On peut trouver l'expression de préoccupations similaires aux

pages 9 et 11. Le double rôle – en tant que département de politique et département de gestion de portefeuille – pourrait vraisemblablement susciter ce type de déclaration. Cette carence en matière de gestion de portefeuille doit être corrigée. Il est vrai qu'OCOD peut continuer à assurer la charge de la préparation des RAPP en tant que département de politique mais ce département n'est pas une unité de gestion de portefeuille. Préoccupée comme ils le sont par la gestion de leurs portefeuilles régionaux, les départements des opérations ne peuvent pas assurer la responsabilité de la gestion du portefeuille global. Dans les autres institutions par exemple à la Banque mondiale, une solution a été trouvée à ce problème par la création d'une unité séparée (le Groupe d'assurance de la qualité à la Banque mondiale) pour la gestion et le contrôle de certains aspects du portefeuille. Si la Banque mettait en place une unité de ce type, celle-ci serait en mesure d'étudier au cas par cas bon nombre de problèmes soulevés dans cette revue et dans le RAPP lui-même.

Objectif 1 : Examiner, évaluer les tendances de la performance du portefeuille dans les sous-régions, pays et secteur de programmation.

3.4 L'une des principales conclusions du RAPP 1997 était que sur la base de tous les indicateurs de performance - EA, OD et PAR – le portefeuille du Groupe de la Banque a montré quelques signes d'amélioration durant l'année 1997. Selon le critère de l'EA, le nombre des projets à problèmes a baissé de 26 % en 1996 à 16 % en 1997. Selon le critère de l'OD, un léger déclin a été enregistré – de 16 % en 1996 à 15 % en 1997. Sur la base des critères de l'EA et de l'OD, le nombre de projets à problèmes a baissé de 29 % en 1996 à 22 % en 1997. Selon le critère PAR, 43 % étaient des projets à risque en 1997 contre 45 % en 1996.

3.5 Cette amélioration progressive mais systématique est appréciable ; toutefois aucune explication particulière n'a été donnée à cette amélioration. Est-elle due par exemple aux actions internes de la Banque ou aux actions prises par les pays membres régionaux (PMR) ? Est-elle due à l'amélioration de la supervision par exemple ou au fait que certains projets ont été exclus de cette analyse ? Si elle est liée à une action inhabituelle de la Banque, peut-on intégrer cette action dans la future gestion du portefeuille comme leçon de l'expérience ? Il est nécessaire de connaître les réponses à ces questions en vue d'établir le degré de confiance à accorder aux résultats obtenus. Certains des résultats sont en fait douteux. Selon les critères de l'EA, le nombre de projets à problèmes a décliné de 10 % environ en une année, tandis que le nombre de projets à risques au titre des lignes de crédit a baissé de 17 %. Il est indispensable d'expliquer ces améliorations notables au risque d'amener les gens à se demander si ces changements considérables ne sont pas dûs à des erreurs de mesure dans les données. Ces facteurs et ceux mentionnés ci-après sont des mesures de prudence en vue de prévenir une interprétation trop optimiste des résultats du RAPP 1997.

Méthodes d'analyse

3.6 Le RAPP 1997 a utilisé les notations attribuées à 456 projets dans le cadre de la supervision de projet dont 65 % ont fait l'objet de supervision sur le terrain. Cela représente une amélioration majeure par rapport à l'année 1996 où 45 % seulement de projets ont bénéficié de supervision de terrain et dont la base statistique de l'analyse doit être améliorée. La Banque doit s'efforcer d'arriver à 100 % de supervision de terrain vu que c'est le meilleur moyen de mettre fin à la subjectivité des notations. On

doit rappeler aussi que quelques 198 projets (30 % du portefeuille total), n'ont pas été du tout évalués pour une raison ou une autre. L'amélioration enregistrée doit être notée mais en gardant à l'esprit qu'un tiers du portefeuille n'a pas été pris en compte dans cet exercice. A la page 10, le RAPP 1997 admet lui-même que le déclin des projets à problème est probablement dû au fait que les projets inactifs n'ont pas été évalués. L'impact de ces projets, si ceux-ci avaient été évalués et les résultats inclus dans l'analyse reste incertain.

Méthodologie d'évaluation

3.7 Dans sa revue du RAPP 1996, OPEV a attiré l'attention sur les carences inhérentes à la méthodologie d'évaluation du RAPP. Ces carences, qui laissent une trop grande place à la subjectivité dans les évaluations ont été reconnues dans le RAPP. Aussi a-t-il mis en place un instrument d'analyse approfondie des évaluations et a proposé un nouveau format de notation. Malheureusement, le temps n'a pas été suffisant pour l'essayer et l'utiliser. En effet l'ancien système d'évaluation a été encore utilisé pour le RAPP 1997. Autant que possible, les critiques du RAPP 1996 (par exemple) sont également applicables au RAPP 1997. Ces critiques ne seront pas réitérées ici dans la mesure où des mesures ont été prises pour utiliser le nouveau format d'évaluation pour le RAPP 1998.

3.8 Depuis qu'il s'est engagé dans l'évaluation de la procédure de préparation du RAPP, OPEV a souligné avec insistance la probabilité de sous estimation des projets à problème. Pour répondre à cette préoccupation, le RAPP s'est interrogé à plusieurs reprises sur le calcul de l'indice de réalisme. Cet indice, qui est conçu pour contrôler le degré de sous-estimation du nombre de projets à problème, est représenté du ratio PP et PAR. Lorsque le ratio se rapproche de 100, l'écart est plus faible entre les projets à problème et les projets à risque. En d'autres termes, un ratio élevé indique que la plupart des projets à risque ont été identifiés comme projets à problème.

3.9 Cet indice comporte deux problèmes majeurs. L'un porte sur la manière dont il est mesuré et l'autre est en rapport avec son application au RAPP 1997. Tout d'abord, l'interprétation de l'indice peut être ambiguë puisqu'il inclut, sur la base de la définition du PP, les projets qui sont des candidats potentiels au PAR. Ignorons pour l'instant cette ambiguïté et observons l'application de l'indice au RAPP de l'exercice 1997. En 1996, cet indice était de 63 % et a décliné à 49 % en 1997. Le RAPP 1997 a attribué ce déclin au fait que "le personnel avait beaucoup plus de projets dans la catégorie des projets peu satisfaisants, en ce qui concerne un des critères du PAR alors que l'opération avait été jugée satisfaisante" (RAPP 1997, p. 15). Le RAPP poursuit alors en suggérant (à la même page) que cette baisse vient appuyer la nécessité de continuer à apporter des modifications au processus actuel de notation afin de se débarrasser des évaluations optimistes des chargés de projets qui craignent que la faible performance des projets ait une incidence négative sur leur propre performance. Cette déclaration n'est autre qu'une manière d'admettre que les notations sont subjectives. Elle tend aussi à renforcer la position d'OPEV en ce qui concerne la mise en place d'un système de notation assez efficace pour éliminer sinon au moins réduire la subjectivité et parfois les notations trop optimistes.

Définition du PAR

3.10 Le concept de projet à risque a été élaboré en vue d'identifier les projets potentiellement à problèmes. Cette mesure vise à aider la Direction à identifier les projets susceptibles de connaître des problèmes même si leur exécution est actuellement satisfaisante selon les critères PE et OD. Pour qu'un projet soit jugé potentiellement à problème, il faut qu'au moins deux des critères énumérés au 2.4 soient remplis. L'élaboration de ce concept est à féliciter. Mais son examen suggère la nécessité de l'améliorer comme mesure de performance du portefeuille. Tous les critères, à l'exception de celui sur le résultat de l'évaluation du RAPP sont des indicateurs liés à l'exécution. Cela donne l'impression que le critère du PAR n'est autre que l'extension du critère de l'EA. Pour rendre le critère PAR plus efficace, la condition d'éligibilité d'un projet au statut de PAR doit inclure les indicateurs des objectifs de développement et tous les autres facteurs (principalement l'EA). Cela conférerait aux indicateurs d'objectifs de développement leur importance en tant que sources de risque pour le résultat potentiel d'un projet.

3.11 Même si l'OD devait être inclus sous la forme ci-dessus suggérée, la définition du PAR ne serait pas assez forte. Il y a des facteurs en dehors de ceux contenus dans l'EA et l'OD qui pourraient poser des risques graves à un projet. Un bon exemple est la conception initiale du projet. Un projet mal conçu rencontre autant de risque d'échec qu'un projet en cours, bien conçu qui rencontre des problèmes d'exécution. Ces études préparatoires initiales appelées - qualité initiale – contribuent au résultat final d'un projet. Ces études incluent les activités en amont tels que l'identification, la préparation (y compris les études économiques et sectorielles) et l'évaluation. Les récentes études d'OPEV sur la qualité de l'analyse économique et l'expérience du Groupe de la Banque en matière d'opération de prêts à l'appui des réformes constituent toutes des tentatives pour définir l'importance de ces facteurs sur le résultat final des projets. Un rapport de performance de portefeuille est généralement produit sur les projets en cours après leur introduction dans le pipeline des projets. Il est donc difficile de parler de qualité initiale à ce stade. Mais un moyen d'y arriver est de noter la qualité initiale des projets et conserver ces notes sur tout le cycle du projet pour leur utilisation éventuelle au niveau du RAPP. De plus, une analyse de corrélation entre les notes à l'entrée et l'indice final de performance au niveau du RAPP enrichira les constats du RAPP.

Objectif 2 : Analyser les facteurs individuels sous tendant la performance des projets

3.12 Le RAPP 1997 tente également d'identifier les facteurs qui influencent la performance du portefeuille. L'objectif est d'aider la Direction à disposer d'instruments de prévision qui lui permettront d'anticiper les difficultés dans la gestion de son portefeuille. Les résultats sont contenus au tableau V et VI ci-dessus. Le tableau V montre qu'il y a eu des améliorations dans quatre catégories de facteurs d'exécution. La conformité aux dispositions juridiques, et la performance en matière d'acquisition. La performance financière et les activités et travaux sont en grande partie restées inchangées entre 1996 et 1997.

Tableau V

Indicateurs des progrès d'exécution
Pourcentage des projets insatisfaisants

	Conformité aux Dispositions juridiques		Performance Acquisition		Performance Financière			Activités et travaux			
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	C3	D1	D2	D3	D4
1997	18 %	23 %	24 %	24 %	8 %	24 %	32 %	59 %	17 %	27 %	28 %
1996	28 %	35 %	33 %	39 %	13 %	28 %	34 %	64 %	22 %	28 %	33 %
Changements dans les points 96 à 97	- 10 %	- 12 %	- 9 %	- 15 %	- 5 %	- 4 %	- 2 %	- 5 %	- 5 %	- 1 %	- 4 %

Source : Annexe 1, tableau 39.

Note explicative :

- A1 : Conditions préalables du prêt
- A2 : Conditions générales
- B1 : Acquisition : Consultante
- B2 : Acquisition : Biens et services
- C1 : Devises
- C2 : Monnaie nationale (Fonds de la contrepartie)
- C3 : Flux des décaissements
- D1 : Respect du calendrier d'exécution
- D2 : Performance des entrepreneurs
- D3 : Performance des entrepreneurs
- D4 : Gestion du projet

3.13 Le tableau VI ci-après (sur les indicateurs OD) montre que tandis que le pourcentage de projets qui ont reçu des notations médiocres était uniforme à travers les indicateurs, ils ont enregistré un déclin durant l'année 1996.

Tableau VI

Indicateurs des objectifs de développement
Pourcentage des projets évalués comme insatisfaisants

Tous les projets évalués	E1	E2	E3	E4
1997	14 %	14 %	14 %	15 %
1996*	15 %	23 %	22 %	20 %
Changement dans les points de 96 à 97	- 1 %	- 9 %	- 8 %	- 5 %

Note explicative

- E1 : Réalisation des objectifs du projet
- E2 : Avantages maintenus au-dessus du niveau
- E3 : Contribution à la capacité institutionnelle
- E4 : Taux de rentabilité escompté

3.14 Ces analyses mettent en évidence les facteurs qui influencent la performance des projets. Sans perdre de vue la qualité du travail effectué par le RAPP, il doit être observé que les indicateurs considérés ici sont, hormis ceux afférents à l'OD, tous liés à l'exécution. Ils sont tous essentiels au résultat du projet mais ne sont pas les seuls facteurs. Une réflexion similaire a été faite plus tôt dans les discussions sur les projets à risque. En tant que groupe, ils constituent ce qu'on peut appeler indicateurs de données du projet. En se concentrant uniquement sur eux, le RAPP laisse de côté l'aspect rendement du cycle du projet. Depuis un moment maintenant, toutes les BMD en tant que groupe essaient de mettre un terme à cet aspect rendement du cycle de projet (l'efficacité de développement d'un projet) en élaborant des indicateurs uniformes grâce auxquels un projet peut être évalué. Ces indicateurs sont les suivants :

- Pertinence : la conformité d'un projet avec la stratégie de développement d'un pays et la stratégie des BMD pour le pays ;
- Efficacité : le degré de réalisation des objectifs de développement d'un projet tel que présenté à l'approbation ;
- Efficacité : le degré auquel les avantages affichés du projet à l'évaluation sont en rapport avec les ressources (analyses, coûts-avantages par exemple) ;
- Durabilité : Probabilité pour que les résultats du projet, à l'évaluation soient maintenus pendant la période de vie prévue du projet ; et
- Développement institutionnel.

3.15 OPEV est en train d'adapter ces indicateurs en fonction de son système approprié de notation en vue de leur utilisation. Leur utilisation par toutes les BMD permettra des comparaisons sans ambiguïté des résultats des évaluations entre ces institutions. De même, son adoption par les départements des opérations de la Banque facilitera l'analyse "décallée" à laquelle le RAPP a recours pour mesurer le degré de sous-estimation dans les notations des projets.

Objectif 3 : Fournir un résumé des initiatives d'amélioration de la performance par la Banque

3.16 L'objectif final du RAPP était de fournir un résumé des initiatives d'amélioration de la performance qui ont été prises depuis le RAPP de l'exercice 1996. Ces initiatives se retrouvent dans les efforts déployés pour exécuter le programme d'amélioration du portefeuille global (PAPG), résoudre le problème des projets âgés et des projets à problèmes et la prise en compte des leçons tirées du travail d'évaluation d'OPEV dans les activités opérationnelles, entre autres.

Projets âgés et projets à problème

3.17 On a établi une liste de 269 projets identifiés comme des projets à problème et projets âgés dans le RAPP de l'exercice 1996. Suite à cet exercice, on a jugé que 217 d'entre eux n'avaient plus de problèmes, étaient arrêtés, annulés ou achevés ou presque achevés. A la fin de 1998, les projets restants auront été soit arrêtés soit annulés. Ces clôtures, annulations ou achèvements indiquent dans quelle mesure le

portefeuille est activement géré et ils peuvent être représentés par un indice global – l’indice de pro-activité. Dans le cas d’espèce, cet indice, qui est calculé sur la base du nombre de projets réels à problème arrêtés ou annulés en une année, divisé par le nombre total des projets potentiels et réels à problème atteint 81 % (par exemple 217 divisé par 269). C’est un indice utile que le RAPP pourrait inclure dans sa liste d’indicateurs à calculer par an. Cette revue prend note du score élevé de l’indice et on s’attend à ce que ces mesures proactives deviennent une caractéristique permanente de la gestion du portefeuille de la Banque.

Programme d’amélioration du portefeuille global

3.18 Le RAPP de l’exercice 1997 indique aussi les progrès réalisés dans l’exécution du PAPG initié dans le RAPP de l’exercice 1996. Quelques progrès ont été réalisés dans ce domaine ; cependant OPEV n’est pas en mesure de trouver de rapport sur la persistance des projets à problème dans le secteur de l’agriculture et les multisecteurs du portefeuille de la Banque. De même, OPEV n’est pas en mesure de trouver un rapport d’activité concret sur les efforts déployés pour résoudre le problème de la mauvaise performance du portefeuille dans la région du Centre.

Mécanisme de feedback

3.19 Le RAPP de l’exercice 1997 fait état du niveau de prise en compte des constats d’OPEV dans le travail opérationnel de la Banque. Par exemple, en réponse au constat de l’étude sur la qualité de l’analyse économique, OCOD a initié la mise en place d’une série de directives permettant de juger la qualité de l’analyse économique dans les projets qui sont sur le point d’entrer dans le pipeline des projets. De même, OCOD a pris des mesures pour faire face aux carences identifiées par OPEV dans ses autres études sur la qualité de la supervision et l’utilisation du Fonds d’assistance technique. Tout en notant les réactions positives aux différentes études, on espère que les solides relations de travail que les deux unités de la Banque ont tissé seront maintenues pour arriver à une plus grande amélioration du portefeuille.

4. IMPLICATIONS DES CONSTATS DU RAPP

i) Performance globale

4.1 Bien que cette revue ait exprimé des réserves sur certains aspects des résultats du RAPP, il est vrai néanmoins que l’analyse de la performance du portefeuille global est assez satisfaisante. Mais il existe une autre source de préoccupation qui a été jusqu’ici occultée. Cela a trait au différentiel entre les notations de l’EA et de l’OD. Dans une revue similaire du RAPP de l’exercice 1996, il a été observé que l’ampleur de l’écart entre les notes de l’EA et de l’OD permet de se faire une idée du risque pour le portefeuille de la Banque dans un pays de ne pas atteindre ses objectifs de développement surtout si l’écart est important et que le portefeuille est de grande envergure. Cela signifie que les problèmes d’exécution signalés peuvent entraver la réalisation des objectifs de développement” (ADB/BD/WP/99/07, p.7). Dans l’annexe 1, tableau 17 du RAPP de l’exercice 1997, il est fait état des différences entre l’EA et l’OD pour 1996 et 1997. L’écart est toujours élevé pour certains pays en dépit de la réduction de l’écart au niveau de la Banque, de 9 % en 1996 à 1 % en 1997. Pour veiller à ce que les problèmes d’exécution n’entravent pas la réalisation des objectifs

de développement, il est recommandé que les pays qui ont un grand différentiel EA/OD et des portefeuilles de grande envergure fassent l'objet d'un examen méticuleux, projet par projet, en vue de prendre des mesures correctives.

ii) Performance sectorielle

4.2 Depuis le démarrage de la revue systématique du portefeuille du Groupe de la Banque en 1995, certains secteurs ont montré des problèmes persistants. Dans le secteur agricole par exemple, on a noté un certain nombre de carences persistance en termes de nombre élevé de projets à problème et de projet à risque. En 1996, 50 % des projets du secteur étaient des projets à risque. Cela n'a que sensiblement baissé à 49% en 1997. Le secteur a abrité aussi un grand nombre de projets à problème - 33 % et 32% au plan des critères EA et OD, respectivement en 1996 et 16 % et 23 % au plan des critères EA et OD, respectivement en 1997. Il semble que le nombre de projets à problème soit en déclin mais on ne peut dire de même en ce qui concerne le critère de performance le plus efficace - les projets à risque. Le chiffre du secteur social (santé et éducation) se situe au même niveau – 40 % des projets à risque en 1996. En 1996, le chiffre s'élevait à 47 %. Ces constats sont confirmés aussi par les rapports d'évaluation successifs d'OPEV. Ces constats sont inquiétants compte tenu de l'importance de ces deux facteurs pour le développement de l'Afrique et le rôle que la Banque attache au secteur dans sa stratégie de réduction de la pauvreté sur le continent. Ces deux facteurs sont non seulement les têtes de proue de la Banque dans sa croisade contre la pauvreté, mais aussi des questions centrales de sa nouvelle vision. En plus, ils constituent la raison d'être de l'intervention du FAD en Afrique. Dans sa revue du RAPP de l'exercice 1996, OPEV a exprimé des préoccupations sur la médiocrité de la performance de ces facteurs clés de l'économie africaine . Mais le RAPP n'a pas donné d'explication à cette performance médiocre, ni proposé de programme spécifique d'amélioration du portefeuille, à part les mesures générales qui sont supposées être appliquées aux projets à problème. Il ne doit pas en être ainsi. Etant donné le caractère central de ces deux secteurs pour la politique de développement du Groupe de la Banque pour l'Afrique, il est sans doute temps pour la Banque d'examiner plus sérieusement chaque projet individuel et d'initier des mesures rectificatives appropriées.

iii) Performance par instrument de prêt

4.3 La performance de certains instruments de prêt est décevante comme celles de certains secteurs mentionnés ci-dessus. Les prêts d'ajustement sectoriel et les prêts d'ajustement structurel ont enregistré une très faible performance. En plus d'une moyenne de 15 % environ de projets à problèmes, les prêts d'ajustement sectoriel comptaient 83 % et 50 % de projets à risque en 1996 et 1997 respectivement alors que les prêts d'ajustement structurel ont enregistré 67 % et 83 % de projets à risque en deux ans. Dans sa revue des opérations à l'appui des réformes, OPEV a attiré l'attention sur les problèmes (la conception et l'exécution principalement) de cet instrument de prêt. Il n'est pas surprenant que cette préoccupation soit confirmée par les constats du RAPP. Les prêts d'ajustement structurel sont indispensables au moins pour créer un environnement propice aux autres types de prêt. D'où l'importance d'examiner les projets de ces secteurs au cas par cas en vue de prendre les mesures appropriées.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Le RAPP de l'exercice 1997 est un document bien écrit. A plusieurs titres, sa qualité s'est considérablement améliorée. Il est vrai que le processus de préparation s'est amélioré aussi ; toutefois il est nécessaire maintenant de mettre en place une unité (distincte de OCOD), à qui incombe actuellement la préparation du RAPP) qui assurera la charge de la supervision et de la gestion du portefeuille du Groupe de la Banque. Les bases statistiques des constats sont aussi plus solides car celles-ci se fondent sur la supervision sur le terrain de 65 % environ des projets du Groupe de la Banque. La supervision sur le terrain de tous les projets dans le cadre de cet exercice aurait été idéale car les supervisions sur dossiers sont généralement subjectives. La crédibilité des données nécessite aussi la notation (et l'inclusion) de tous les projets qu'ils soient ou non actifs. Les réserves contenues dans le document sur les constats signifient que les résultats doivent être interprétés avec prudence. Malgré cela, le RAPP 1997 est un bon document qui a atteint son objectif majeur et fournit des informations sur l'état du portefeuille du Groupe de la banque.

5.2 La revue d'OPEV relative au RAPP de l'exercice 1997 a souligné que la méthodologie de notation reste le talon d'Achille du RAPP. Dans la mesure où la nouvelle méthodologie de notation doit être introduite, les réserves exprimées par OPEV sur le RAPP 1996 restent valables pour le RAPP 1997. Il est cependant indiqué que le nouveau format de notation sera appliqué dans le RAPP de l'exercice 1999.

5.3 L'objectif majeur de l'évaluation du RAPP est de contribuer à son amélioration. C'est dans cet esprit que les recommandations suivantes ont été faites :

- La qualité des constats du RAPP dépend de la qualité de la méthodologie de notation qui génère les données initiales. Pour l'instant, la qualité de ces données peut être remise en question. C'est la raison pour laquelle tous les efforts possibles doivent être déployés pour mettre en place la nouvelle méthodologie pour son utilisation dans le RAPP de l'exercice 1999.
- Des progrès considérables ont été réalisés en matière de couverture des projets supervisés qui forment la base des notations. Mais on peut faire beaucoup plus encore pour dépasser la couverture de 65 % réalisée par le RAPP 1997. De même, des efforts doivent être déployés pour veiller à ce que tous les projets - actifs ou inactifs – soient inclus dans le processus de notation.
- La définition du PAR semble s'appuyer trop fortement sur l'aspect des facteurs liés à l'exécution ; dans la mesure où d'autres facteurs influencent le résultat d'un projet, des efforts doivent être déployés pour en tenir compte, en particulier le facteur de la qualité initiale. Pour ce faire, il faudrait noter la qualité des projets au moment de leur entrée dans le pipeline, conserver les notes pour utilisation future au niveau de la préparation du RAPP ;

- Sous peu, OPEV utilisera une nouvelle gamme d'indicateurs pour évaluer l'efficacité du développement. L'adoption et l'utilisation de ces indicateurs par les départements des opérations est recommandée car cela permettra des comparaisons aisées des résultats de développement à travers la Banque ;
- Le double rôle d'OCOD en tant que département de politique et unité de supervision du portefeuille crée une carence dans la gestion du portefeuille de la Banque (voir par. 3.3). Par conséquent, la Banque souhaite peut-être examiner la possibilité de créer une unité spéciale aux fins spécifiques de gestion des problèmes de portefeuille qui peuvent survenir dans la préparation des RAPP ou dans la revue des RAPP par OPEV.