

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT



**REVUE DU PROCESSUS D'HARMONISATION/STRATEGIE
D'AIDE CONJOINTE DANS CINQ PMR**

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

18 août 2006

TABLE DE MATIÈRES

	<u>Page</u>
SIGLES ET ABRÉVIATIONS, RESUME	i-iv
1. INTRODUCTION	1
1.1 Contexte	1
1.2 Objectif	1
1.3 Méthodologie	2
2. PERTINENCE DU PROCESSUS HA/SAC PAR RAPPORT AUX STRATEGIES ET AUX PRINCIPES D'HARMONISATION DE LA BANQUE	3
2.1 Processus d'harmonisation	3
2.2 Adéquation des interventions Ha/SAC de la Banque aux SRP des États	6
2.3 Accent mis sur les résultats et mesure des résultats	7
2.4 Simplification des procédures existantes	8
3. HA/SAC ET PROGRAMMES D'AIDE-PAYS	9
3.1 Impact sur l'élaboration des DSP	9
3.2 Division du travail entre partenaires au développement	10
3.3 Cadre de promotion de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte	12
3.4 Valeur ajoutée par rapport au processus antérieur	13
3.5 Possibilités de réduction des coûts de transaction	14
4. OPPORTUNITES ET RISQUES DU PROCESSUS HA/SAC	18
4.1 Opportunités	18
4.2 Risques	22
5. EFFICACITE DU ROLE DE LA BANQUE DANS LE PROCESSUS HA/SAC	25
5.1 Engagement effectif dans le dialogue sur les politiques	25
5.2 Influence du Bureau national dans l'orientation du processus d'harmonisation/SAC	25
5.3 Niveau d'appui/d'alignement par rapport sur le siège à Tunis	26
6. IMPLICATIONS DU PROCESSUS SAC/HA POUR LA BANQUE	28
6.1 Implications pour le cycle de projet de la Banque	28
7. CONCLUSIONS	33

8.	ENSEIGNEMENTS TIRES ET RECOMMANDATIONS	34
8.1	Enseignements tirés	34
8.2	Recommandations	36

Annexes

1. Tableau comparatif HA/SAC
2. Récapitulatif de rapport sur les cinq études de cas pays
3. Évaluation des cinq études de cas pays :
Rapport de synthèse
Matrice sommaire

BIBLIOGRAPHIE

2

Le présent rapport a été élaboré par une équipe du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) sous la direction générale de D.A. Barnett, Directeur par intérim de OPEV. Le rapport principal a été élaboré par P-A. Rochon, sur la base de rapports-pays préparés par M. Manai (Zambie), E. N'Diaye (Mozambique), D. Puetz (Ouganda), P-A Rochon (Tanzanie) et F. Turay (Éthiopie). Ces rapports-pays sont des documents de travail disponibles sur demande. Toute autre question concernant le rapport principal ou les rapports-pays peut être adressée à D. A. BARNETT au poste 2041 ou à P.-A. Rochon au poste 3179.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABG	Appui budgétaire général
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
BN	Bureau national
CAP	Cadre d'assistance à la performance
CE	Commission européenne
CEP	Cellule d'exécution de projet
DBSL	Prêt à l'appui du budget de développement
DC	Développement des capacités
DFID	Département pour le développement international
DPM	Document type de passation des marchés
DSP	Document de stratégie pays
EES	Études économiques et sectorielle
EU	Union européenne
FAD	Fonds africain de développement
GFP	Gestion financière publique
Ha	Harmonisation
IDA	Association internationale pour le Développement
IF	Institutions financières
IFM	Institutions financiers multilatérales
MTEF	Cadre des dépenses à moyen terme
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OECD-DAC	Comité d'aide au développement de l'OCDE
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONVP	Département des opérations (Nord, Est & Sud)
OPEV	Département de l'évaluation des opérations
PAEH	Plan d'action de l'Éthiopie sur l'Harmonisation
PD	Partenaire au développement
PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRS	Stratégie de réduction de la pauvreté
RC	Renforcement des capacités
S&E	Suivi et Évaluation
SACO	Stratégie d'aide conjointe de l'Ouganda
SACT	Stratégie d'aide conjointe de la Tanzanie
SACZ	Stratégie d'aide conjointe de la Zambie
SFI	Société financière internationale
SPRI	Stratégies des pays à revenu intermédiaire
SWAP	Approche sectorielle globale
TOZ	Tanzanie, Ouganda et Zambie

RÉSUMÉ

1. Conformément au programme international d'harmonisation en cours, la BAD a renforcé sa participation à l'harmonisation de l'aide (Ha) en 2002 et participe de plus en plus activement aux stratégies d'aide conjointe (SAC) depuis 2004. Le Conseil a demandé au Département de l'évaluation des opérations d'entreprendre une revue du rôle de la BAD dans certains processus SAC/Ha en vue de générer des informations pertinentes et d'éclairer les processus pertinents d'harmonisation SAC/Ha en cours et à venir dans les PMR.

2. La présente revue porte sur le processus SAC en cours en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, ainsi que sur le processus Ha au Mozambique et en Éthiopie. La revue du processus peut être comparé à une photographie instantanée de ce qui s'est passé jusque-là et des expériences, perceptions et opinions des principaux acteurs. L'objectif visé est de tirer des enseignements sur la mise en oeuvre des SAC/Ha à ce stade et non de porter un jugement de valeur précoce sur ce processus complexe, qui ne sera entièrement évalué que lorsqu'il aura atteint sa maturité.

3. D'une manière générale, les interventions de la Banque sont bien alignées sur les DSRP des cinq PMR concernés. Les actions d'harmonisation étaient souvent en parfaite adéquation avec les stratégies de la Banque et son engagement en matière d'harmonisation et d'alignement. La Banque et ses partenaires Ha sont pleinement engagés dans le processus d'harmonisation dans les cinq PMR, conformément aux principes de partenariat gouvernement/donateur ainsi qu'aux Déclarations de Rome et de Paris. Toutefois, la Banque n'a pas suffisamment influencé le processus Ha/SAC comme il le fallait dans les cinq pays à l'étude, en raison notamment du choix du moment de l'ouverture des bureaux extérieurs de la Banque dans ces pays. En Tanzanie, en Ouganda et en Zambie (TOZ), la Banque a été handicapée par son entrée tardive en scène en ce qui concerne les stratégies d'aide conjointes (SAC) par rapport aux autres grands donateurs, qui gèrent, depuis longtemps, leurs activités à partir de leurs bureaux nationaux établis dans ces pays et qui ont activement participé, à divers degrés, au processus Ha, lequel a abouti à l'élaboration des SAC. Dans ces trois pays, le niveau de préparation de la Banque pour intégrer le processus SAC était faible en comparaison de celui des autres partenaires au développement qui exercent aujourd'hui une influence considérable sur les SAC, en raison principalement de leur participation précoce au processus global d'harmonisation dans ces pays. En Tanzanie par exemple, la plupart des partenaires au développement ont commencé à se préparer avant 2004 à la division du travail en cours. La Banque a ouvert son bureau national en octobre 2004 et n'était donc pas pleinement engagée dans les phases initiales et critiques de la division du travail. L'ouverture des bureaux nationaux dans ces trois pays aide la Banque à rattraper, dans une certaine mesure, le retard accusé sur les autres partenaires au développement, mais les représentants de la Banque dans les pays font rapidement face à une pénurie de ressources face aux nombreuses sollicitations découlant de la multitude de réunions et comités générés par le processus SAC. Ils réalisent rapidement qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre aux besoins liés à la présence de la Banque et être à la hauteur des attentes du processus d'harmonisation/SAC. Cette difficulté est aggravée par l'absence d'un appui technique du siège sur des questions de politique difficiles et souvent complexes. Les processus d'harmonisation en Éthiopie et au Mozambique rappellent, à bien des égards, celui de la Tanzanie.

4. La comparaison entre les trois pays dotés de stratégies d'aide conjointes (SAC) et les deux pays inscrits dans le processus d'harmonisation (Ha) révèle de nombreuses similitudes, mais également des différences fondamentales entre les deux approches quant au niveau d'implication des donateurs dans les efforts visant à répondre aux stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). L'adoption des SAC dans ces trois pays reflète l'idée émise par les partenaires au développement et le gouvernement selon laquelle l'environnement de gouvernance dans ces trois pays est favorable à une harmonisation renforcée, tandis que qu'aux Mozambique et en Éthiopie, les partenaires au développement et les gouvernements estiment que le niveau actuel d'intégration reflète mieux les capacités et les besoins actuels de ces PMR. La revue a également mis en évidence un certain nombre d'effets que le processus SAC/Ha a sur la Banque dans les domaines ci-après : impact sur le cycle des projets de la Banque, utilisation des systèmes nationaux, division du travail entre partenaires au développement, participation de la Banque à l'élaboration des modalités d'aide, et coûts de transaction.

5. Le processus Ha/SAC semble tenir ses promesses en ce qui concerne l'harmonisation des stratégies d'assistance entre les principaux donateurs dans les cinq PMR concernés et la mise en place d'un programme intégré d'aide-pays. Toutefois, son principal inconvénient par rapport aux approches antérieures est que le processus Ha/SAC requiert une coordination intense des actions des donateurs, ce qui entraîne des processus plus longs, en particulier dans les phases initiales. Certes, des améliorations ont déjà été enregistrées, mais beaucoup reste à faire pour mettre efficacement en oeuvre les programmes pays dans les domaines de la sélectivité et de la division du travail entre donateurs, des modalités appropriées de l'aide pour les différents programmes et projets à la mesure des capacités des États, ainsi que dans le domaine des politiques et du dialogue en matière de gouvernance.

6. Les opportunités et les risques se multiplient à mesure que le processus Ha/SAC se met en place. À ce jour, l'expérience montre que des avantages considérables existent pour : l'accélération de la politique de décentralisation de la Banque et le renforcement de sa présence sur le terrain, le renforcement du processus DSRP et l'amélioration de la sélectivité de la Banque. Bon nombre de ces opportunités ont déjà été exploitées et d'autres le seront, à condition que le processus Ha/SAC soit soutenu. En revanche, les risques politiques, institutionnels/opérationnels et fiduciaires sont également considérables tant pour les PMR que pour la Banque.

7. Le processus de revue a notamment permis de dégager les enseignements ci-après :

- Il est essentiel d'évaluer avec la plus grande précision les besoins en temps du processus SAC pour programmer efficacement la participation de la Banque.
- Il est essentiel de mobiliser des effectifs et de ressources financières suffisantes en faveur du processus Ha/SAC pour assurer la réussite de la Banque.
- Les futurs processus Ha/SAC devraient être plus élaborés et guidés formellement pour améliorer la participation de la Banque.
- Le principe Ha/SAC relatif à l'acheminement de l'aide à travers des systèmes nationaux d'acquisition et d'audit comporte des risques.

- La réduction des coûts de transaction globaux pour les PMR et le donateur n'est pas encore établie et il faudra du temps pour y parvenir concrètement.
- Le processus de prêt à l'appui du budget de développement peut négativement affecter la prévisibilité des flux de ressources des donateurs, voire entraîner, dans certains cas, la suspension de l'aide.

8. La revue du processus recommande que la Banque accorde une attention particulière aux PMR ayant affiché leur volonté d'avancer dans l'harmonisation de l'aide. La décentralisation de la Banque, avec la mise à disposition de ressources correspondantes sur le terrain, est essentielle si la Banque veut efficacement influencer les processus Ha/SAC en cours, puisqu'elle recherche un avantage comparatif et/ou compétitif sur les autres donateurs. La Banque devra probablement recourir à la suppression progressive de secteurs non prioritaires dans des domaines spécifiques dans différents PMR au fur et à mesure que le processus SAC se consolide et qu'il devient nécessaire de proposer une réponse appropriée. À titre d'exemple, la position de la Banque en ce qui concerne les et les donateurs silencieux dans les pays SAC doit également être clairement définie et bien articulée. En outre, la Banque devrait progressivement s'orienter vers les modes de fourniture d'aide préférés par les PMR (financement en pool), approches sectorielles globales et appui budgétaire direct.

9. Malgré son arrivée tardive sur la scène, aujourd'hui la Banque semble être dans la bonne direction dans ses efforts visant à soutenir les processus Ha/SAC dans les cinq PMR à l'étude. La revue du processus met en évidence les capacités et la nécessité pour la Direction et le Conseil d'administration de la Banque d'influencer de manière significative la nature de la participation de la Banque au processus Ha/SAC dans les années à venir (par exemple, la décentralisation, les modalités de l'aide, la passation des marchés, etc.). En effet, la plupart des critiques concernant la participation de la Banque au processus Ha/SAC identifiées dans cette revue pourraient être examinées dans le cadre des initiatives actuelles et à venir relatives à la restructuration de la Banque.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

Le Conseil d'administration a demandé au Département de l'évaluation des opérations du Groupe de la Banque africaine de développement¹ (BAD) d'entreprendre une revue du rôle de la BAD dans certains processus SAC/Ha². OPEV devait se focaliser spécifiquement sur les pays présentés dans le document BAD intitulé DSP/Stratégies d'aide conjointes (SAC) : implications pour l'exécution du programme de prêts du Groupe de la Banque³. Le document couvre quatre pays : Éthiopie, Mozambique, Tanzanie et Ouganda. La Tanzanie et l'Ouganda ont mis en place des stratégies d'aide conjointes (SAC), tandis que les deux autres pays sont dotés de processus d'harmonisation largement tirés par des initiatives conjointes d'appui budgétaire. La Zambie, dont la stratégie d'aide conjointe est récente, a été intégrée dans le Groupe par la suite, l'objectif étant d'élargir le champ de la revue. La revue vise à générer des informations pertinentes et à fournir des données au processus d'harmonisation en cours et à venir dans les PMR.

1.2 Objectif

1.2.1 L'objectif de l'étude est d'examiner le processus SAC en cours en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, ainsi que le processus Ha en Mozambique et en Éthiopie pour tirer les enseignements en vue de la participation continue de la BAD à court et à moyen terme. Les défis identifiés par la Banque⁴ dans ses efforts visant à participer à ce processus sont mis en relief. L'étude est axée sur les questions ci-après :

- le niveau d'adéquation du processus SAC/Ha (le processus) aux stratégies pertinentes de la Banque ainsi qu'aux principes d'alignement et d'harmonisation ;
- l'utilité du processus pour la mise en place de programmes d'aide-pays plus efficaces ;
- la capacité du processus à réduire les coûts de transaction à travers la mise en oeuvre et la supervision communes des interventions;
- les opportunités et les risques liées au processus et ;
- l'efficacité du rôle de la Banque dans le processus à ce jour.

1.2.2 Cette revue du processus peut être comparée à une photographie instantanée d'un processus en cours « non élaboré ». La revue porte sur les progrès enregistrés à ce jour, ainsi que les expériences, les perceptions et les opinions des principaux acteurs. L'objectif visé est de tirer les enseignements afin de savoir comment procéder dans cette phase et d'éviter de porter un jugement de valeur précoce sur ce processus complexe, qui sera évalué en profondeur lorsqu'il aura atteint sa maturité.

¹ Ci après dénommée « la Banque » et composée de : la Banque africaine de développement, le Fonds africain de développement et le Fonds spécial du Nigeria

² Dans ce document, le terme harmonisation (Ha) renvoie au processus d'harmonisation identifié dans le cadre de la Déclaration de Paris, qui comprend notamment : les études analytiques sectorielles, la passation des marchés, les systèmes financiers, la publication de résultats, les moratoires de mission, etc. La stratégie d'aide conjointe, qui s'est développée à partir du processus Ha, sert à décrire les activités Ha en cours en Zambie, Tanzanie et Ouganda. L'harmonisation et la SAC renvoient au même processus (voir chapitre 2).

³ (ADF/BD/WP/2005/128)

⁴ La Direction, le personnel et le Conseil

1.3 **Méthodologie**

1.3.1 Le présent rapport est établi sur la base des résultats contenus dans les rapports des cinq pays concernés et élaborés par le personnel de OPEV à la suite des missions réalisées sur le terrain en Zambie, en Ouganda, en Tanzanie, en Éthiopie et au Mozambique entre le 15 décembre 2005 et le 1^{er} mars 2006. Des questionnaires ont été utilisés pour collecter des informations sur cinq thèmes : le processus Ha/SAC, la participation des parties prenantes (y compris la Banque) au processus, les coûts de transaction, le processus Ha/SAC en tant qu'outil de planification et les implications pour la Banque.

1.3.2 En raison de l'échantillon réduit collecté dans les cinq pays et du faible niveau de réponse enregistré - de 10 répondants (cas de la Tanzanie) à seulement 1 répondant (pour le Mozambique) - il est difficile de tirer des conclusions statistiques solides sur les cinq pays concernés. Des difficultés ont également été rencontrées en ce qui concerne les définitions lors des comparaisons entre donateurs/pays. À titre d'exemple, pour les coûts de transaction, les facteurs qui sont pris en compte dans l'estimation de ces coûts diffèrent d'un donateur à un autre et entre pays⁵. Les rapports pays sont donc davantage axés sur les opinions des principaux donateurs officiels dans les cinq PMR sur les processus HA/SAC. Ils peuvent donc, à ce titre, faire l'objet de controverses. Toutefois, il convient de noter que la méthodologie utilisée est conforme à l'approche mise en oeuvre dans le Réseau d'évaluation multilatérale de la performance (MOPAN). Certes, certains résultats contenus dans ce rapport confirment les premières conclusions de MOPAN dans la mesure où les deux rapports soulignent la nécessité, pour la Banque, d'être plus proactive dans ses relations avec les autres donateurs⁶.

1.3.3 Les résultats des enquêtes ont été utilisés pour tirer les conclusions et les enseignements de chaque rapport pays sur la base d'une combinaison d'informations mises à la disposition des experts qui ont été interviewés dans chaque pays. Les récapitulatifs de ces cinq rapports pays sont présentés à l'annexe 2. Les quatre étapes ci-après ont été suivies dans la synthèse des informations contenues dans les rapports-pays qui ont permis l'élaboration de ce rapport.

- Une évaluation générale des processus Ha/SAC dans les cinq pays concernés ;
- L'identification des caractéristiques communes et divergentes à partir de critères spécifiques présentés dans la matrice de l'annexe 3 ; et
- Une évaluation de la performance de la Banque dans les cinq PMR ; et
- L'identification des implications pour la Banque et les nouveaux enseignements généraux à tirer.

1.3.4 Le rapport est structuré ainsi qu'il suit : les chapitres deux à quatre montrent les efforts d'harmonisation dans les cinq pays à l'étude. Ils se penchent sur la pertinence de la participation de la Banque et sur la question de savoir si le processus Ha/SAC a permis, à ce jour, l'harmonisation des stratégies d'aide entre les principaux donateurs et la mise en place d'un programme d'aide intégré dans les cinq pays à l'étude. Le chapitre cinq examine

⁵ Les questions de coûts se sont également posées dans les enquêtes sur les coûts de transaction menées au Sénégal et en Zambie. Voir : PNUD, coûts de transaction de l'aide : études de cas dans les approches sectorielles globales au Sénégal et en Zambie, New York, 2005.

⁶ MOPAN : rapport sur l'exercice pilote 2003 : rapport final, décembre 2003, page 10

l'efficacité de la participation de la Banque au processus Ha/SAC tandis que le chapitre six est consacré aux principales implications du processus sur les avancées de la Banque dans ce processus. Le chapitre sept sert de conclusion et est suivi des enseignements et des recommandations.

2. PERTINENCE DU PROCESSUS HA/SAC PAR RAPPORT AUX STRATÉGIES ET AUX PRINCIPES D'HARMONISATION DE LA BANQUE

Ce chapitre s'ouvre sur la définition des concepts SAC et Ha par rapport aux cinq pays à l'étude. Il examine ensuite l'adéquation du processus Ha aux stratégies de la Banque et aux principes d'alignement/d'harmonisation dans les cinq PMR.

2.1 Le processus d'harmonisation

2.1.1 La BAD a adhéré au programme d'harmonisation internationale en cours mis au point à Monterrey (2002), Rome (2003), Marrakech (2004) et Paris (2005). Conformément à cet engagement, la Banque a renforcé sa participation au processus de coordination et d'harmonisation et co-parrainé, en 2005-2006, trois conférences régionales sur l'harmonisation à Dar es-Salaam, Kampala et Bamako. La Banque est également de plus en plus active dans les stratégies d'aide conjointe, au titre de ses efforts visant l'allègement de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « *fardeau induit par l'aide* ».

2.1.2 Les processus, procédures et exigences des donateurs notamment en matière de fourniture et de suivi de l'aide au développement compromettent l'efficacité de l'aide au développement en détournant les maigres ressources nationales et compétences managériales. Ironiquement, la fourniture et la gestion de l'aide semblent aggraver une situation déjà difficile en Afrique, en créant un fardeau non voulu pour les PMR. Le fardeau lié à la fourniture et à la gestion de l'aide et à la réduction correspondante de l'efficacité de l'aide au développement a des racines profondes. Il comprend les politiques et les pratiques obsolètes et souvent nébuleuses de la part des donateurs, qui ne sont pas alignés sur les besoins et les priorités nationales. Les rapports circonstanciés préprogrammés à différents intervalles du cycle de projet ; les procédures redondantes et les exigences de diligence raisonnable ; la création et la gestion de cellules d'exécution de projets (PIU), qui tendent à faire double emploi avec les entités gouvernementales présentes sur le terrain ; les études diagnostiques et les stratégies nationales qui se chevauchent ; sans compter les innombrables missions des donateurs. Ces procédures et d'autres exigences compromettent l'impact de l'aide sur le développement et tendent à détourner les efforts de la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Pour tenter de faire face à ces défis, « la BAD, d'autres BMD et les donateurs bilatéraux s'emploient à simplifier et à harmoniser leurs politiques, procédures et exigences et à aligner leur appui sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou sur d'autres cadres nationaux. Aujourd'hui, le programme d'alignement va au-delà de la manière dont l'aide est fournie et gérée ; il déplace l'accent de son orientation initiale, à savoir les coûts de transaction vers une meilleure coordination des actions entre les PMR et les donateurs dans un cadre de responsabilités mutuelles, avec pour objectif de renforcer l'appropriation des interventions par les pays, au renforcement de l'harmonisation et de l'alignement des politiques et de l'impact sur le terrain »⁷.

⁷ POPR, Plan d'action révisé de la Banque sur l'harmonisation, l'alignement et la gestion axée sur les résultats, ADF/BD/WP/2005/01

2.1.3 La Banque définit l'harmonisation (Ha) comme : « les efforts déployés par les donateurs et les PMR pour intégrer et rationaliser tous les aspects de l'aide au développement, y compris l'adoption de systèmes et procédures communs, ainsi que les arrangements opérationnels communs qui inclut la prise de décisions conjointes et le partage de l'information⁸. Les efforts d'harmonisation sont menés par les donateurs et les PMR à différents rythmes et différents degrés d'intensité sur la base d'un certain nombre de facteurs, à savoir : la volonté politique des PMR de conduire le processus d'harmonisation ; la dynamique qui existe parmi les donateurs au sein d'un PMR particulier ; le niveau général de confiance dans les systèmes nationaux existants, les normes de gouvernance actuelles dans les PMR, etc. Chacun des cinq pays à l'étude a son propre contexte historique et institutionnel, qui influe nécessairement sur ses rapports à l'aide et partant sur l'évolution du processus d'harmonisation. Dans la présente étude, les cinq PMR concernés sont engagés dans des processus d'harmonisation. Le Mozambique et l'Éthiopie mettent davantage l'accent sur le prêt à l'appui du budget de développement (DBSL) pour consolider l'harmonisation⁹. À titre d'exemple, en Éthiopie, les donateurs et le gouvernement estiment que le DBSL s'inscrit dans le droit fil de leur développement respectif et de leur programme d'harmonisation et apporte une valeur ajoutée substantielle à la mise en place d'un cadre commun de dialogue, à la fourniture d'informations pertinentes en matière d'aide au développement, à l'utilisation des systèmes nationaux et à la réduction de coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide au développement. Une situation similaire existe au Mozambique où la Banque a signé conjointement avec 70 autres donateurs un protocole d'accord pour la fourniture d'un appui budgétaire direct.

Encadré 1

Le protocole d'accord du Mozambique pour la fourniture de l'appui budgétaire direct et de l'appui à la balance des paiements

Le Gouvernement du Mozambique et les partenaires au développement se sont engagés à améliorer la qualité de la coopération au développement au Mozambique à travers : le renforcement du dialogue, la mise à disposition, dans les délais, de toute la documentation nécessaire au dialogue et l'élaboration d'un calendrier convenu de décaissements, en vue d'aider le gouvernement du Mozambique à honorer ses engagements.

En outre, les partenaires au développement se sont engagés à fournir l'aide aux programmes de manière à l'aligner sur les instruments, les processus et les systèmes de gestion financière du Mozambique, améliorer la prévisibilité des flux de financement des donateurs, y compris à travers des accords couvrant plusieurs années sur les programmes d'aide, fournir, à temps, au gouvernement du Mozambique des informations relatives aux engagements concernant le programme d'aide, qui seront utilisées dans la planification des politiques et du budget, l'établissement d'un lien entre les mécanismes de réponse et les objectifs et indicateurs réalistes convenus, l'exécution de décaissements selon le calendrier de décaissements convenu et la non interruption des décaissements en milieu d'année, sauf en cas de violation des principes qui sous-tendent cette opération.

2.1.4 Par rapport à l'Éthiopie et au Mozambique, les efforts d'harmonisation en cours en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie vont au-delà du DBSL, en simplifiant davantage l'aide au développement, les systèmes et procédures communs, les modalités de fonctionnement conjoints etc. Dans ces trois PMR, les efforts d'harmonisation ont abouti à la mise en place de deux stratégies d'aide conjointes (SAC). Une stratégie d'aide conjointe est un cadre national à moyen terme pour la gestion de la coopération au développement entre les donateurs et les

⁸ Ibid

⁹ Renvoi à l'appui budgétaire de la Banque en Éthiopie, au Mozambique et dans d'autres PMR à titre de DBSL. Il convient de noter que la Banque a revu sa politique de prêt à l'appui budgétaire dans les directives de la BAD sur le prêt à l'appui du budget de développement (DBSL), 2004 : ADF/BD/2003/182.

PMR en vue de la réalisation des objectifs nationaux de développement et de la réduction de la pauvreté. Comme pour le processus d'harmonisation dont il est issu, la stratégie d'aide conjointe est généralement « produite à l'interne » et traduit les relations harmonieuses entre le gouvernement et les donateurs pour chaque PMR. La SAC est souvent assortie d'un plan d'action qui précise les activités concrètes, les objectifs et le calendrier effectif de la mise en oeuvre de la stratégie, ainsi que le cadre de suivi doté d'indicateurs destinés à mesurer la performance du gouvernement et des partenaires au développement. Une stratégie d'aide conjointe peut être mise en place selon différents niveaux et degrés d'intensité en fonction du nombre de facteurs pris en compte, y compris si le processus de la stratégie d'aide conjointe est tiré par le pays ou par le donateur, ou si le nombre de partenaires au développement qui y adhèrent est élevé. Tel est le cas en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie (TUZ). À titre d'exemple, la direction imprimée par le gouvernement est plus forte en Tanzanie qu'en Ouganda et en Zambie alors que la participation des donateurs au processus de stratégie d'aide conjointe évolue rapidement dans chacun de ces PMR.

2.1.5 Le processus d'harmonisation en général et les stratégies d'aide conjointe dans ces trois pays en particulier sont tirés par la nécessité d'intensifier l'aide au développement. Cette situation a conduit à la reconnaissance par le gouvernement et les donateurs de la nécessité de changer le comportement des partenaires au développement en ce qui concerne : l'échange d'information, la promotion de la transparence et l'amélioration de la coordination ; la simplification progressive des procédures et les exigences spécifiques visant à réduire le fardeau subi par les États, et l'élaboration de mécanismes communs de planification en vue de la planification, de la gestion et de la fourniture de l'aide¹⁰.

2.1.6 C'est apparemment au cas par cas qu'on détermine le niveau d'harmonisation à atteindre pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie d'aide conjointe entre les donateurs et les PMR qui décident en dernier ressort de suivre le processus SAC. Cette harmonisation repose sur le niveau atteint en matière d'intégration et de rationalisation de l'aide au développement, des systèmes et des procédures communs, des modalités de fonctionnement conjointes, etc. Ce seuil a été franchi par la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie, mais n'a pas encore été atteint par l'Éthiopie et le Mozambique. Les trois facteurs essentiels qui favorisent la mise en place d'une stratégie d'aide conjointe dans un PMR sont notamment :

1. la dynamique qui existe entre les donateurs et le gouvernement dans un PMR, qui se traduit par la confiance des donateurs à l'égard des systèmes nationaux existants et de l'environnement de gouvernance qui prévaut dans le PMR.
2. la volonté politique du PMR de diriger le processus d'harmonisation, et
3. la forte participation des donateurs au processus SAC.

2.1.7 Globalement, les progrès réalisés en matière d'harmonisation sont inégalement répartis dans les PMR comme le montrent les études de cas des cinq pays concernés¹¹. La couverture de pays dotés d'une stratégie d'aide conjointe et de pays dépourvus de stratégies

¹⁰ DFID, Évaluation des progrès vers l'harmonisation, mai 2005.

¹¹ Même dans les trois pays ayant adopté une SAC, des mesures d'incitation appropriées n'ont pas encore été mises en place aux niveaux politique, institutionnel et individuel. Des initiatives visant à reproduire ces efforts dans d'autres pays pourraient s'avérer difficiles, car l'expérience montre qu'une « approche unique appliquée à tous » n'est pas toujours possible. À différents niveaux des capacités institutionnelles, les PMR doivent élaborer et mettre en oeuvre des stratégies et des approches à selon des rythmes et des séquences différents.

dans le cadre de cette étude vise à fournir une base de comparaison entre les PMR passés en revue. L'annexe 1 présente la principale caractéristique de l'harmonisation en cours pour chaque PMR concerné.

Encadré : 2
Principes SAC de Tanzanie

Les stratégies d'aide conjointe de Tanzanie définissent les principes sur lesquels reposent les relations entre les partenaires au développement et le gouvernement de Tanzanie. Il s'agit notamment de :

- Leadership du gouvernement dans le processus de développement, à travers un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, stratégies et programmes.
- Harmonisation et alignement de toutes les assistances des partenaires au développement (y compris les assistances techniques) dans le cadre des stratégies nationales, des systèmes et des processus gouvernementaux.
- Division du travail et coopération déléguée, pour permettre aux partenaires au développement d'axer leurs interventions sur des domaines/activités/secteurs spécifiques en fonction de leur avantage comparatif.
- Assistance technique, pour permettre le renforcement durable des capacités humaines et institutionnelles, de sorte que l'assistance technique soit tirée par la demande et reste déliée.

Source : AFDB, programmes d'harmonisation et d'alignement au niveau des pays : Expérience de Tanzanie, présentation, 2006.

2.2 Adéquation des interventions Ha/SAC de la Banque aux SRP des États

2.2.1 Les trois critères ci-après ont été utilisés pour évaluer la pertinence :

- Alignement des interventions de la Banque sur les SRP des États
- Accent mis sur les résultats et mesure des résultats
- Utilité du processus d'harmonisation/SAC dans la simplification des procédures

2.2.2 En général, les interventions de la Banque sont bien alignées sur la stratégie de réduction de la pauvreté dans les cinq PMR concernés. Les interventions en matière d'harmonisation étaient généralement très pertinentes par rapport aux stratégies de la Banque et à son engagement en faveur des principes d'alignement et d'harmonisation. La Banque et ses partenaires Ha dans les cinq PMR sont pleinement engagés dans le processus d'harmonisation conformément aux principes qui sous-tendent le partenariat entre l'État et les donateurs et aux Déclarations de Rome et de Paris.

Encadré : 3
Évaluation du processus SACO par les donateurs

Selon les réponses aux questions : *Comment évaluez-vous (1) l'étendue de la participation et (2) l'efficacité des différents partenaires dans le processus USAC à ce jour ?* La quasi-totalité des donateurs ayant participé à cette évaluation étaient satisfaits de l'évolution du processus jusque là. Les deux aspects, à savoir *l'étendue de la participation et l'efficacité des différents partenaires* ont reçu de très bonnes notes, le plus souvent entre élevé et très élevé. En particulier, les principaux donateurs, à savoir la Banque mondiale et le DfID ont obtenu de très bons scores pour leur engagement et leur efficacité. La contribution et l'efficacité de la BAD ont été jugées soit modestes, soit substantielles. Globalement, ces résultats montrent l'étendue de la satisfaction des donateurs vis-à-vis du processus et de ces résultats à ce jour. De même, la valeur ajoutée du processus à ce jour a été jugée substantielle ou élevée par six des huit entités interrogées.

2.2.3 En ce qui concerne la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie (TOZ), les SAC sont les réponses des donateurs aux SRP dans ces trois pays. En tant que telles, les SAC reflètent l'engagement et les ressources à moyen terme des parties prenantes locales et des partenaires au développement (dont la Banque) nécessaires à l'exécution de la SRP. En adhérant aux stratégies d'aide conjointe, les interventions de la Banque sont, *de facto*, alignées sur la stratégie de réduction de la pauvreté. Toutefois, ces SAC restent encore, pour l'essentiel, des initiatives en cours, dans la mesure où elles sont encore dans leurs premières phases de développement ou de mise en oeuvre.

2.2.4 Dans les pays ne disposant pas de stratégies d'aide conjointe (SAC), la Banque participe activement au Plan d'action en matière d'harmonisation. Tel est le cas de l'Éthiopie avec le PAEH, dont l'objectif général est d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement en faveur de l'Éthiopie à travers l'harmonisation et l'alignement efficace des pratiques et procédures des partenaires au développement avec celles du gouvernement éthiopien. Au Mozambique, le dernier DSP 2006-09 est axé sur deux piliers du processus de réduction de la pauvreté du Mozambique et devrait donc s'aligner sur la stratégie de réduction de la pauvreté en cours d'élaboration. Cette évolution est de bonne augure pour le renforcement de la sélectivité de la Banque (puisque par le passé, la Banque est intervenue dans pas moins de cinq secteurs au Mozambique) et une meilleure adéquation des interventions de la Banque dans l'avenir.

2.3 Accent mis sur les résultats et mesure des résultats

2.3.1 Conformément à l'objectif de la Banque consistant à appliquer progressivement les principes de la gestion axée sur les résultats dans ses opérations, les stratégies d'aide conjointe (SAC) en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie (TOZ) mettent l'accent sur les résultats et la mesure des résultats. Ces trois pays ont tous des SRP de la seconde génération axée sur la performance. La performance des États et des partenaires au développement sera mesurée à l'aune des indicateurs de la Déclaration de Paris, mais également des critères élaborés pour les stratégies d'aide conjointe.

2.3.2 Les stratégies d'aide conjointe identifient de manière explicite les liens entre leurs interventions et les résultats de la SRP et harmonisent le suivi et l'évaluation des partenaires au développement avec la revue de la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Les SAC s'intéressent à l'amélioration de la gestion des ressources de l'État et des financements extérieurs et à l'amélioration de la prise de décisions axée sur les résultats et s'emploient parallèlement à renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation¹².

2.3.3 Dans les pays non dotés de stratégies d'aide conjointe, l'attention accordée aux performances et à la mesure des résultats est également une source de préoccupation majeure. Au Mozambique par exemple, le cadre d'assistance à la performance (CAP) comporte 42 indicateurs de performance ainsi que des objectifs spécifiques à évaluer chaque année aussi bien par le gouvernement que par les donateurs. Le projet de Plan d'action de l'Éthiopie sur l'harmonisation (2004-2006) et la Déclaration conjointe sur l'harmonisation, l'alignement et

¹² Le processus de suivi au titre de la SAC examinera entre autres les centres d'intérêt des partenaires au développement ; la dépendance sur les cadres et les systèmes de suivi et d'évaluation du gouvernement et le fonctionnement de ces systèmes, y compris le système de suivi de la SAC et les processus de revue. Ces derniers processus assurent le suivi du : nombre de secteurs et de sous-secteurs ayant conclu des protocoles d'accord, nombre de donateurs prépondérants et/ou actif dans un secteur ou un sous-secteur, canalisation des ressources, fusion progressive de projets autonomes dans des programmes sectoriels globaux, etc.

l'efficacité de l'aide (EHaJD) traduisent les principes des déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005) dans la mesure où ils ont adapté les objectifs et les indicateurs des déclarations de Rome et de Paris, lesquels sont axés sur les résultats.

2.4 Simplification des procédures existantes

2.4.1 L'objectif intermédiaire de la stratégie d'aide conjointe est de créer un partenariat au développement efficace conformément aux engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide, en alignant l'appui des partenaires au développement sur les priorités, les systèmes, les structures et les procédures de l'État. En Zambie, en Tanzanie et en Ouganda, les partenaires au développement se sont engagés à recourir de plus en plus aux mécanismes communs de fourniture d'aide et à procéder à une division du travail plus efficace entre eux pour apporter un appui à des secteurs ou des programmes spécifiques. La stratégie d'aide conjointe comporte également un cadre d'évaluation commun pour la détermination des niveaux de financement qui permettront d'améliorer la prévisibilité de l'aide.

2.4.2 La BAD encourage le recours aux systèmes du pays - en d'autres termes au cadre juridique et institutionnel du PMR, qui comprend ses institutions nationales, sous-nationales ou sectorielles chargées de la mise en œuvre et ses lois, règlements, réglementations et procédures applicables – puisqu'ils peuvent considérablement améliorer l'impact du développement. En collaboration avec la Banque mondiale, la BAD examine actuellement les systèmes nationaux dans trois domaines - protection environnementale et sociale, passation de marchés et gestion financière - qui sont essentiels pour atteindre l'efficacité en matière de dépenses de développement et en termes de résultats viables. Quatorze (14) pays pilotes, dont l'Ouganda, ont été choisis dans le monde¹³. Cette décision et d'autres mesures contribuent à leur tour à la simplification des procédures existantes dans les différents pays concernés.

2.4.3 Toutefois, la Banque devra redoubler de vigilance pour suivre cette évolution. L'article 15 (4) de l'Accord portant création du FAD limite la passation des marchés en faveur des seuls membres de la Banque. La Banque a rencontré des difficultés opérationnelles lorsqu'elle a tenté de se joindre à d'autres donateurs dans des programmes d'investissement sectoriels à multiples donateurs. À titre d'exemple, l'exigence concernant les mesures de protection financière préalable à l'accès aux ressources SWAP a, dans la pratique, limité l'accès à ce mécanisme aux seuls membres ayant enregistré de bonnes performances dans le cadre de l'exercice d'évaluation de la performance et des institutions du pays du Groupe de la Banque¹⁴. Ces opérations requièrent souvent la mobilisation de ressources des donateurs et le recours aux mécanismes de passation des marchés qui ne respectent pas souvent les règles d'origine prévues par la Banque. En conséquence, la Banque a dû se retirer de certaines de ces opérations et limiter ainsi sa participation à certains projets d'investissement, au détriment des bénéficiaires éventuels que sont les PMR et des autres partenaires au développement participant à ces opérations.

¹³ BAD, diriger l'utilisation des systèmes ougandais pour faire face aux questions relatives à la protection environnementale et sociale ; l'évaluation correspondante, avril 2006.

¹⁴ BAD, Utilisation des DBSL et SWAP par le Groupe de la Banque : questions et défis, ADF/BD/WP/2006/35.

3. HA/SAC ET PROGRAMMES D'AIDE-PAYS

Le présent chapitre s'efforce de déterminer si les processus Ha/SAC ont efficacement contribué à l'harmonisation des stratégies d'aide entre les principaux donateurs et la mise en place d'un programme d'aide-pays intégré (dont la Banque est un des partenaires principaux) dans les cinq pays à l'étude. Les critères ci-après ont été utilisés à cet effet :

L'impact du processus Ha/SAC sur :

1. l'élaboration des DSP
2. le renforcement de la division du travail
3. la promotion d'une meilleure gouvernance et de l'obligation de rendre compte
4. la création de valeur ajoutée par rapport au processus antérieur, et
5. la réduction des coûts de transaction

3.1 Impact sur l'élaboration des DSP

3.1.1 La nécessité d'améliorer l'alignement des programmes et projets pays de la Banque sur les priorités nationales, les secteurs stratégiques et les modalités de mise en oeuvre des PMR a incité à l'élaboration d'une nouvelle génération de DSP. Un format DSP axé sur les résultats (DSPAR) a été élaboré en 2005 en conformité avec celui des institutions soeurs. Ce DSPAR est un outil de programmation et de gestion qui permet de suivre les progrès accomplis dans la stratégie du Groupe de la Banque et les efforts de réduction de la pauvreté déployés par les PMR. Un concept qui a sous-tendu l'élaboration du DSPAR est le respect de l'appropriation de l'outil par le pays.

3.1.2 Le nouveau format DSP oblige la Banque à harmoniser ses interventions avec les stratégies de réduction de la pauvreté des PMR si possible. Ces DSP sont en cours d'élaboration pour l'Éthiopie et le Mozambique. Toutefois, en ce qui concerne la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie, les DSP reflèteront largement les stratégies d'aide conjointes en vigueur dans ces pays. À titre d'exemple, la stratégie d'aide conjointe de l'Ouganda qui a été examinée par le Conseil de la Banque en décembre 2005 a été adoptée en tant que « document de stratégie-pays axée sur les résultats pour l'Ouganda pour la période 2005-2007 »¹⁵.

3.1.3 En ce qui concerne la Tanzanie et la Zambie¹⁶, une approche similaire est actuellement suivie. La Banque a reporté la préparation de son DSP 2005-2009 dans ces pays et participe pleinement à l'élaboration de la stratégie d'aide conjointe, aux côtés d'autres importants partenaires au développement¹⁷.

¹⁵ SACO, ADF/BD/WP/2005/130, Page 5

¹⁶ En Zambie, la Banque a participé aux consultations sur son rôle en tant que partenaire actif de la SAC avec d'autres donateurs et gouvernements. La Banque a identifié trois domaines dans lesquels elle contribuera dans sa stratégie d'aide-pays 2005-2007 : alimentation en eau et assainissement en milieu rural, secteur agricole et appui budgétaire direct.

¹⁷ La décision prise par la Banque en mars 2005 de reporter l'élaboration de son propre DSP était conforme à celle de la majorité des donateurs.

3.1.4 S'agissant des pays n'ayant pas adopté de stratégie d'aide conjointe, le projet EHaJD en Éthiopie, ainsi que l'expérience accumulée à partir du processus DBSL fournit des informations utiles pour l'élaboration de DSP. Au Mozambique, le processus d'harmonisation ne semble pas avoir sensiblement influencé le nouveau DSP, à l'exception des consultations menées auprès d'autres donateurs. Contrairement à la Zambie, à la Tanzanie et à l'Ouganda, les donateurs élaboreront chacun son DSP au Mozambique comme par le passé¹⁸.

3.1.5 Globalement, le processus Ha/SAC a un impact positif sur l'élaboration des DSP de la Banque. Il permet aux DSP de répondre plus adéquatement aux besoins des PMR tels que le prouve la participation de la Banque au DBSL en Éthiopie et l'évolution vers la SAC en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. Au Mozambique, la préparation du DSP 2006-2009 a reposé sur les discussions avec le gouvernement, les partenaires au développement et la société civile. Le DSP a pris en compte la capacité des secteurs à renforcer l'harmonisation de l'action des donateurs et à répondre aux objectifs de la Déclaration de Paris.

3.2 Division du travail entre partenaires au développement

3.2.1 La division du travail renvoie à l'affectation optimale des responsabilités et des tâches entre le gouvernement et les partenaires au développement en vue de maximiser les progrès des PMR vers la réalisation des ODM. Un large consensus s'est dégagé entre les donateurs et les PMR sur la nécessité d'une division plus rationnelle du travail. Cette évolution impliquera, d'une manière générale, la réduction du nombre de donateurs dans chaque secteur et une meilleure coordination entre donateurs et entre les donateurs et l'État¹⁹.

3.2.2 Toutefois, une structure détaillée de la manière dont cette division se fera n'a pas encore été mise en oeuvre et demeure un défi pour les PMR. En Zambie, en Tanzanie et en Ouganda, cela pourrait se traduire par une évaluation des donateurs et de leurs avantages comparatifs²⁰ et compétitifs²¹ dans différents secteurs et de manière plus générale, ce qui permettrait d'améliorer l'affectation des maigres ressources disponibles en accordant une attention particulière aux secteurs qui ne bénéficient pas d'une bonne couverture des ressources de l'aide.

3.2.3 Pour la Banque, passer d'une institution financière axée sur les projets à un acteur à part entière de la stratégie d'aide conjointe signifie trouver la niche appropriée parmi les différents types de partenariat qui se mettent rapidement en place sur le terrain. Deux principaux types de partenariat font l'objet d'un examen en Zambie, en Tanzanie en Ouganda²². Les partenariats prépondérants sont les plus cités parmi les différents types de

¹⁸ Le DSP de la BAD concernant le Mozambique pour la période 2005-2009 a été approuvé le 17 juin en 2006

¹⁹ La présence d'un trop grand nombre de donateurs dans un secteur peut empêcher la détermination cohérente des secteurs d'intervention prioritaire, diluer les responsabilités et entamer l'efficacité, en particulier lorsque leur engagement à travailler dans les secteurs et les programmes prioritaires définis est très faible. Une étude récente relève que certains secteurs et domaines thématiques en Tanzanie semblent saturés par les donateurs. A titre d'illustration, 23 partenaires au développement sont directement engagés dans le secteur de la santé, 20 dans l'éducation, 18 dans l'eau, 17 dans la gouvernance et 16 dans la lutte contre le VIH/Sida.

²⁰ L'avantage comparatif peut être défini comme le domaine d'activité dans lequel un organisme est considéré comme étant le plus efficace par rapport à toutes les autres activités dans lesquelles l'organisme est engagé. Tous les organismes ont ainsi un avantage comparatif (en d'autres termes, l'activité dans laquelle l'organisme lui-même et d'autres institutions pensent qu'il excelle).

²¹ L'avantage compétitif est la prééminence d'un organisme pris individuellement dans un secteur d'activité donné, par rapport à d'autres organismes engagés dans la même activité ou dans une activité similaire. En conséquence, toutes les agences ont un avantage comparatif, mais toutes n'ont pas un avantage compétitif.

²² Cette nomenclature est extraite de la note du groupe des partenaires au développement de Tanzanie sur la division du travail, 2005. La coopération active ou déléguée est un autre type d'accord de coopération formel dans lesquels un partenaire

partenariat présentés dans les projets de document SAC. Dans le cadre de ces mécanismes, un partenaire au développement désigne un autre partenaire pour parler au nom du groupe des partenaires au développement en tant que point focal unique pour le dialogue sur les politiques avec le gouvernement. Ces mécanismes peuvent inclure la mise en commun des fonds des partenaires au développement, soit sur une base bilatérale entre deux partenaires, soit dans le cadre d'un partenariat plus large. Dans les cas où les financements sont axés sur les projets, le partenariat prépondérant est souvent moins viable, dans la mesure où le dialogue sur le projet est toujours nécessaire dans un cadre bilatéral. Les partenariats prépondérants sont étroitement liés, dans bien des cas, aux mécanismes de partenariat silencieux, où un ou plusieurs partenaires s'accordent à garder le silence, en déléguant le pouvoir à une autre agence pour parler, en partie ou intégralement, en leur nom²³.

3.2.4 En Tanzanie, au Mozambique, en Zambie et en Ouganda, les mécanismes de partenariat « prépondérant » et « silencieux » ont déjà été mis en place dans de nombreux secteurs²⁴. Au fil du temps, le Gouvernement de Zambie et les partenaires au développement ont convenu de continuer à réévaluer conjointement l'adéquation des mécanismes de division du travail existants, en tenant compte des changements qui pourraient intervenir dans les avantages comparatifs/compétitifs des partenaires au développement ou de l'évolution des besoins de l'État et en s'y adaptant. Une approche similaire est envisagée en Ouganda et en Zambie.

3.2.5 La division sectorielle du travail entre donateurs et la sélectivité de la programmation sont considérés dans le document SAC de l'Ouganda comme un défi majeur : le désengagement sectoriel s'est révélé difficile pour bon nombre de partenaires ayant adhéré à la stratégie d'aide conjointe. La question de savoir à qui incombe la décision de déterminer le partenaire qui présente un avantage comparatif dans tel ou tel domaine a été difficile à trancher. Un autre défi est de savoir comment l'évolution des avantages comparatifs avec le temps sera prise en compte.

3.2.6 La division du travail par les donateurs dans certains secteurs spécifiques est compliquée en Ouganda dans la mesure où le pays compte un grand nombre de donateurs très actifs, dont plusieurs ont plus ou moins les mêmes priorités. Cette situation entraîne un engorgement dans certains secteurs, notamment les secteurs social et de la gouvernance. En outre, le seuil de la capacité d'absorption de l'aide extérieure de l'Ouganda est atteint, ce qui entraîne la concurrence entre les donateurs pour les rares opportunités de financement.

3.2.7 En Ouganda, il est difficile de définir clairement ce qui constitue un avantage comparatif ou compétitif dans un secteur ou de dire à qui incombe cette décision. Plusieurs donateurs font valoir que la présence de longue date d'un donateur dans un secteur, combinée

au développement envoie ses fonds par le biais d'un autre. Par exemple, la délégation peut s'appliquer à des composantes spécifiques, non financières du cycle du programme, dans lesquelles l'on peut être plus efficace de cette manière (par exemple, à travers des activités conjointes de consultation ou d'analyse, de suivi ou de revue). Parfois, toutes les fonctions sont déléguées. L'appui budgétaire à la réduction de la pauvreté en Tanzanie en est un exemple éloquent, pour le recours aux équipes techniques multidisciplinaires qui mènent des activités pour l'ensemble du groupe.

²³ *ibid*

²⁴ La BAD ne semble pas émerger comme partenaire prépondérant dans un secteur quelconque d'un secteur/domaine donné en Tanzanie. Un des secteurs clés de la Banque, à savoir le transport, est dirigé par la CE qui en est le partenaire prépondérant. La Finlande est le chef de file dans le secteur de l'eau ainsi de suite... Bien qu'il ne soit pas le partenaire prépondérant, le bureau national assure la promotion de la présence de la Banque dans le secteur du transport complété par la ABG. D'autres interventions sectorielles peuvent être envisagées au cas par cas sur la base du mérite.

à une certaine réputation en matière de qualité, d'efficacité, de connaissance du secteur et d'expérience constitue un bon critère. D'autres estiment que les activités antérieures du donateur, ainsi que le volume ou la taille actuelle des opérations d'un secteur donné ne doivent pas être les seuls critères à prendre en compte. Plusieurs donateurs font valoir que les partenariats silencieux pourraient être la meilleure solution face au dilemme de l'engorgement, en particulier lorsque les contraintes institutionnelles n'incitent pas à se retirer totalement dans certains secteurs²⁵. Des questions similaires sont examinées simultanément en Zambie et en Tanzanie.

3.2.8 Le rôle du gouvernement dans la division du travail pose également problème. Les donateurs de l'Ouganda ne partagent pas le même avis sur le rôle optimal du gouvernement d'Ouganda dans la division du travail²⁶. En Zambie, le gouvernement a demandé aux donateurs d'indiquer leurs secteurs d'intervention préférés, tandis qu'en Tanzanie, le ministère des Finances est manifestement aux commandes des stratégies d'aide conjointe. Malgré ces ajustements (qui reflètent le sérieux avec lequel la division du travail est abordée), le processus SAC influence sensiblement la manière dont les partenaires au développement et le gouvernement partagent le fardeau pour la réalisation des objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté sur les cinq années à venir.

3.3 Cadre de promotion de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte

3.3.1 Un des principaux objectifs du processus d'harmonisation est de renforcer le travail en équipe des PMR et des partenaires au développement dans un cadre de responsabilité mutuelle et de bonne gouvernance. Les processus Ha/SAC sont particulièrement prometteurs pour la promotion d'une meilleure gouvernance dans les structures gouvernementales des PMR chargées de canaliser les ressources extérieures vers les ministères d'exécution au titre du Cadre de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière (CGDPRF). Dans les cinq PMR à l'étude, des activités sont menées à différents niveaux dans des domaines comme la formation en politique budgétaire, la supervision parlementaire, la revue de la législation en matière de passation de marchés, l'examen des systèmes d'information concernant la gestion financière. Les processus Ha/SAC offre également une évaluation conjointe des risques et un cadre d'indicateurs de performance qui renforcent les possibilités offertes aux donateurs d'agir et de réagir conjointement face aux évolutions en matière de politique ou de gouvernance, sur la base d'une entente mutuelle.

3.3.2 En revanche, il est toujours nécessaire de continuer à améliorer la gestion du secteur public dans les PMR. Certes les questions pertinentes sont connues, mais des mesures pratiques visant à améliorer rapidement et de manière significative la responsabilité fiduciaire et le suivi et l'évaluation (S&E) des rendements et des résultats en matière de développement méritent une plus grande attention, dans la mesure où la capacité des gouvernements à mener une action efficace dans ces domaines est généralement faible. Les institutions et les procédures requises peuvent exister, mais sans être nécessairement fonctionnelles.

²⁵ Cela voudrait probablement dire que la BAD devrait jouer un rôle plus important dans le développement de l'infrastructure et de l'eau en Ouganda, et qu'elle pourrait devenir un partenaire silencieux dans les secteurs sociaux et agricoles.

²⁶ Bien que le DfID ait exprimé sa préférence de confier le rôle de chef de file au gouvernement en matière de sélectivité sectorielle, le bureau national de la BAD a suggéré que les donateurs prennent les devants – tout en sollicitant constamment l'opinion du gouvernement.

3.3.3 En général, le processus Ha /SAC offre un cadre important pour la promotion de la gouvernance et de la responsabilité dans les PMR, mais reste à renforcer compte tenu des mesures pratiques à prendre pour garantir une saine gestion du secteur public et l'obligation de rendre compte.

3.4 Valeur ajoutée par rapport au processus antérieur

3.4.1 Le processus Ha/SAC est considéré comme sensiblement différent des processus CAS antérieurs tels que présentés dans une enquête menée auprès des principaux acteurs du processus Ha/SAC dans les cinq PMR concernés²⁷. En Tanzanie par exemple, 40 % des donateurs interviewés ont affirmé que la SAC de Tanzanie est très différente tandis que 60 % ont reconnu que la stratégie d'action conjointe de la Tanzanie est très différente du processus suivi par le passé. La promotion de nouvelles modalités d'aide, notamment le DBSL qui apparaît comme la modalité d'aide préférée des PMR, conformément au programme Ha est une différence significative et une valeur ajoutée du processus Ha/SAC. Le DBSL présente plusieurs avantages dans les PMR en comparaison des autres instruments²⁸. Au vu de ces avantages²⁹ et des contraintes des autres modalités, les partenaires au développement (y compris la Banque) feront progressivement recours au DBSL et appliqueront les critères de bonnes pratiques pour faire recours aux financements en pool et aux financements directs des projets. En Éthiopie par exemple, les donateurs estiment que le DBSL apporte non seulement une valeur ajoutée substantielle, mais contribue également, de manière significative, au processus d'harmonisation dans le pays³⁰. Toutefois, certaines contraintes ont été mises en évidence par certains donateurs, y compris la Banque, en ce qui concerne les réglementations et procédures contraignantes au titre de nouvelles modalités de l'aide, comme la passation des marchés pour la Banque.

3.4.2 Le progrès vers l'amélioration de la division du travail conformément au programme d'harmonisation internationale constitue également une autre différence significative et une valeur ajoutée importante du processus Ha/SAC. Bien que certains donateurs se réfèrent toujours au siège pour déterminer la présence sectorielle, la pression exercée par les paires dans le pays influence quelques donateurs qui abandonnent progressivement certains secteurs et y limitent leur influence en concentrant l'aide sur une poignée de secteurs. Au fil du temps, cette évolution devrait permettre d'adapter l'aide des donateurs au contexte local conformément aux principes de l'harmonisation.

3.4.3 L'harmonisation a également déclenché un intense processus de communication et d'alignement au sein de la communauté des donateurs. Des négociations séparées entre les

²⁷ Des questionnaires ont été utilisés pour collecter des informations dans les cinq PMR. Les résultats des questionnaires, des interviews semi-structurées et des travaux du groupe de réflexion ont été rassemblés et ont permis d'affiner l'opinion d'un groupe hétérogène d'experts intéressés ou participant au processus SAC/Coordination-Harmonisation (Banque, donateurs, gouvernement et ONG). Ces résultats ont permis de tirer des conclusions et des enseignements en regroupant les informations recueillies auprès des experts interviewés sur la coordination-harmonisation de la SAC dans chaque PMR concerné.

²⁸ Il s'agit notamment de : conformité au cadre juridique du gouvernement ; accroissement de la proportion des ressources externes soumises au processus budgétaire national ; surveillance plus étroite du gouvernement par le parlement et la société civile, dans la mesure où un plus grand nombre de décisions seront prises dans le contexte d'un processus budgétaire transparent, etc.

²⁹ Les avantages des DBSL sont également mis en relief dans : s'inspirer de l'expérience des cadres d'évaluation de la performance pour l'appui budgétaire général, évaluation multi-pays ABG de l'OCDE-DAC, mai 2006

³⁰ Cette observation concorde à l'évaluation DfID de l'appui budgétaire général (mai 2006), qui a relevé des avantages similaires de l'ABG au Mozambique et en Ouganda.

donateurs et le gouvernement sont de plus en plus remplacées par une table ronde. L'harmonisation facilite l'avènement d'une plate-forme est d'un cadre commun pour une fourniture plus efficace de l'aide dans ces PMR. En Éthiopie par exemple, l'harmonisation peut contribuer au renforcement de l'obligation de rendre compte et de la transparence à travers une dépendance accrue vis-à-vis des systèmes des pays pour la production et la diffusion de l'information. Au Mozambique, la Banque a adhéré au processus d'harmonisation en 2006 et elle s'attend à ce que les efforts en cours aboutissent à la rationalisation de l'aide entre donateurs, même si les échanges bilatéraux vont se poursuivre dans un avenir prévisible.

3.5 Possibilités de réduction des coûts de transaction

3.5.1 Le processus Ha/SAC peut être perçu comme un engagement pris par les donateurs et le gouvernement pour réduire les coûts de transaction liés à l'aide à moyen et court terme et effectuer d'importantes rationalisations et épargnes administratives. Les rapports-pays ont examiné cette question vue sous l'angle des partenaires au développement, du siège de la BAD/des bureaux extérieurs et du gouvernement des PMR, très souvent à travers les opinions des départements centraux tels que les finances et la planification. Les paragraphes suivants présentent ces trois différentes perspectives les unes après les autres.

3.5.2 Les partenaires au développement de la Tanzanie, de l'Ouganda et de la Zambie étaient généralement peu enclins à spéculer sur la future réduction des coûts de transaction dans le cadre d'un processus SAC entièrement mis en oeuvre, dans la mesure où il implique beaucoup de facteurs inconnus. La situation se complique davantage par le fait que des partenaires au développement ont tendance à évaluer les coûts de transaction sur la base de différentes composantes de coûts. Toutefois, l'impression générale chez les partenaires au développement dans ces trois PMR est que les coûts de transaction devraient chuter avec le temps pour les raisons ci-après : missions conjointes pour les rapports-pays sur les études économiques et sectorielles (ESW)/OMD ; partenariats bénéfiques entre donateurs ; et émergence de donateurs solides chargés de mener les programmes de développement, ce qui réduit le fardeau subi par les autres donateurs au fil du temps (en d'autres termes, des partenaires actifs mais surtout silencieux).

3.5.3 Toutefois, les PMR pourraient être appelés à faire des investissements substantiels pour améliorer les systèmes de gestion des programmes et des projets, en particulier les régimes fiduciaires et les systèmes de suivi et d'évaluation, avant l'apparition des avantages découlant de la réduction des coûts de transaction. En les comparant aux stratégies et à la programmation traditionnelles des pays, les SAC pourraient, dès leur phase initiale, nécessiter un supplément correspondant au quart du temps et des coûts requis par la programmation conventionnelle³¹. Pour certains donateurs, avec la mise en oeuvre progressive des SAC, les coûts administratifs réels pourraient davantage progresser, à mesure que les cycles de prêt seront harmonisés, que de nouveaux accords formels de coopération seront conclus, que des critères et des déclencheurs conjoints seront élaborés et négociés et que les questions administratives et juridiques liées aux supervisions et aux évaluations conjointes seront réglées.

³¹ Ces coûts comprennent la coordination des réunions, la recherche d'un consensus autour des grandes questions et dans les discussions connexes ; la revue des documents ; les échanges avec le siège pour la collecte et le recoupement de l'information, ce qui n'est pas souvent nécessaire dans les programmes pays spécifiques des donateurs, et l'ajustement des procédures.

3.5.4 La BAD (bureaux extérieurs et siège) estime que les SAC n'entraîneront pas des coûts de transaction plus importants ou moins élevés que la préparation des DSP conformément au modèle et au calendrier observés antérieurement par la Banque. Le processus peut en effet se révéler plus efficace et efficient pour la Banque et le gouvernement dans la mesure où les activités (et les coûts qui en découlent) peuvent être couverts par des tiers (par exemple, les études économiques sectorielles). Toutefois, il reste à savoir si le processus SAC entraînera une augmentation ou une réduction des coûts de transaction étant donné que dans certains cas les efforts d'harmonisation ont déjà négativement affecté le traitement des prêts et dons³² de la Banque et pourraient perpétuer cet effet à court terme.

3.5.5 L'idée que les gouvernements se font des processus SAC est plus positive que celle que les partenaires au développement (y compris la BAD) se font de la réduction des coûts de transaction. L'opinion des gouvernements se fonde notamment sur les attentes suivantes : moins de perturbations des départements gouvernementaux par les missions des donateurs au siège³³ ; moins de fardeau pour la coordination des interventions des donateurs (rôle du partenaire au développement prépondérant) ; et exigences minimales pour l'établissement de rapports de la part des donateurs.

3.5.6 En ce qui concerne l'Éthiopie et le Mozambique, les possibilités de réduction des coûts globaux de transaction semblent négligeables à court terme³⁴, mais pourraient devenir importantes à long terme³⁵. Le processus d'harmonisation peut entraîner la réduction globale des coûts de transaction pour ces gouvernements et pour les donateurs pour les raisons ci-après : échéance des mécanismes DBSL, y compris le dialogue; amélioration du secteur public et des systèmes de suivi et d'évaluation; alignement complet des opérations des donateurs sur la planification et les cycles budgétaires du gouvernement ; et respect des calendriers convenus en matière de flux de ressources.

³² Les DSP/SAC pour l'Éthiopie, la Tanzanie et la Zambie a négativement affecté l'exécution du programme de prêt de la Banque dans ces pays au début de 2006. Le montant total des prêts et des dons octroyés est estimé à 293,3 millions d'unités de compte. Source : POPR, DSP/SAC – Implications sur la poursuite du programme de prêt du Groupe de la Banque, octobre 2005.

³³ Ils devraient concentrer leurs efforts sur l'élaboration de politiques, le suivi et l'évaluation

³⁴ Par exemple, en Éthiopie, le processus Ha nécessitera des ressources pour l'administration et la coordination comme c'est le cas dans le processus d'appui budgétaire, auquel la Banque consacre un temps supplémentaire de 50% comme l'a relevé le personnel de la Banque interviewé. En conséquence, la capacité du processus à réduire les coûts de transaction dans le cadre du cycle de programmation est négligeable.

³⁵ Comme le montre le processus d'appui budgétaire conjoint en Éthiopie – au titre du PAEP – le processus Ha/SAC d'Éthiopie impliquera à court terme des coûts administratifs et de coordination supplémentaires tant pour les partenaires au développement que pour le gouvernement d'Éthiopie. Selon les représentants des partenaires au développement et du gouvernement, les coûts administratifs et de coordination varient de 25 % à 50%, en ce qui concerne le processus d'appui budgétaire direct.

Encadré: 4**Coûts de transaction en Tanzanie**

Sur la base des interviews réalisées en Tanzanie, les effectifs supplémentaires requis par les donateurs pour participer au processus SACT varient comme le montre le tableau 1:

Tableau 1: Volume du temps du personnel supplémentaire à consacrer par les donateurs au processus SACT

Temps de personnel	Volume du temps supplémentaire du personnel (%)				
	Négligeable	5-25	25-50	50-100	>100
% de donateurs		10%	40%	10%	40%

Tous les donateurs ont subi des coûts additionnels (préparation, coordination, réunions, etc.) mais à différents degrés, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2: Niveau des coûts de transaction supplémentaires requis pour le processus SACT

Coûts supplémentaires de transaction	Niveau des coûts de transaction supplémentaires (%)				
	Négligeable	5-25	25-50	50-100	>100
% des donateurs		40%	20%	40%	

À la question de savoir dans quelle mesure le processus réduit ou augmente les coûts de transaction, 85 % des donateurs conviennent que la SACT réduit les coûts pour les gouvernements, et cette opinion est partagée par le ministère des Finances. Les 15 % de donateurs restants affirment qu'il s'agit là que d'une hausse modeste des coûts de transaction du gouvernement.

Similitudes et différences

3.5.7 Une comparaison entre les pays ayant suivi les processus SAC et Ha révèle des similitudes mais également des différences fondamentales entre les deux approches en ce qui concerne l'alignement des interventions des donateurs sur la stratégie de réduction de la pauvreté dans les PMR. L'adoption de stratégies d'aide conjointe en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie traduit l'idée émise par les partenaires au développement et les gouvernements que l'environnement de gouvernance dans ces trois PMR est favorable à l'amélioration des niveaux d'harmonisation, tandis qu'au Mozambique et en Éthiopie, les partenaires au développement et les gouvernements estiment que le niveau actuel d'intégration reflète mieux les capacités/les besoins réels des PMR. Toutefois, avec le temps, ces derniers PMR (ainsi que d'autres pays) peuvent choisir d'adopter une approche SAC. Le modèle tanzanien tiré par le gouvernement illustre les avantages d'un tel choix³⁶.

3.5.8 Un des principaux avantages des SAC est d'alléger « *le fardeau de l'aide* », notamment pour la fourniture de l'aide. En l'absence d'une stratégie d'assistance conjointe, un PMR est confronté à une demande constante de stratégie d'aide pays (SAP) de la part de chaque partenaire au développement, avec différents domaines d'intérêt, des calendriers et des exigences différentes en matière d'établissement de rapports et des processus de revue différents. Il doit également faire face à l'existence de systèmes et procédures caduques de fourniture d'aide. Cette situation a pour conséquence une appropriation moins forte des projets et programmes par le gouvernement, dans la mesure où la plupart des ressources extérieures ne sont pas soumises aux procédures de l'État en matière de passation de marchés, de suivi, de publication de rapports et d'audit. En outre, l'assistance technique assortie de conditions tend à entraver le développement des capacités locales requises.

3.5.9 Le passage du processus d'harmonisation vers la stratégie d'aide conjointe permet au gouvernement de diriger le processus de développement dans la mesure où le PMR est encouragé à assumer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, stratégies et programmes. L'harmonisation et l'alignement de toutes les assistances des partenaires au développement (y compris l'assistance technique) dans les stratégies nationales, les systèmes et les processus gouvernementaux sont accélérés. La division du travail et la coopération déléguée, qui permettent aux partenaires au développement de se concentrer sur des domaines/activités/secteurs spécifiques selon leurs avantages comparatifs et compétitifs, sont fortement encouragées. L'assistance technique qui permet de garantir le développement durable des capacités humaines et institutionnelles ainsi que le renforcement des capacités est sensiblement encouragée. Les partenaires au développement sont également invités à harmoniser leurs contributions financières individuelles avec celles des autres, à conclure un arrangement de financement conjoint et à accroître leurs parts d'appui budgétaire. Les procédures nationales de passation des marchés qui permettent l'acquisition de biens et services auprès de tout pays et de toute source et la comptabilité nationale et les systèmes d'audit qui font appel à la comptabilité et aux procédures et systèmes d'audit publics sont beaucoup plus encouragées qu'en l'absence d'une SAC. Le dialogue devient un moyen d'échange d'information, d'évaluation, d'examen des politiques et stratégies nationales/sectorielles, et de suivi de la performance sous la direction du gouvernement aux niveaux national, sectoriel ou local.

³⁶ Les avantages de la SAC ont été extraits d'un exposé présenté lors d'un séminaire de la BAD organisé du 19 au 22 juin sur l'efficacité du développement par M. Sesay, intitulé : programme d'harmonisation et d'alignement au niveau du pays : expérience de la Tanzanie

3.5.10 Il faut sans doute un peu de temps pour la matérialisation de tous les avantages des SAC, même en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, où le processus gagne du terrain, mais les avantages de ces stratégies pourraient être substantiels grâce aux efforts patients des partenaires au développement et des gouvernements des PMR. C'est la perspective de ces avantages qui incitent les partenaires au développement à rechercher des niveaux plus élevés d'harmonisation découlant des stratégies d'aide conjointe.

Encadré : 5

SAC de Tanzanie et programmation efficace d'aide-pays

Un des principaux objectifs du processus SAC en Tanzanie est de mettre en place des programmes d'aide-pays plus efficaces qui ont un plus grand impact sur le développement. S'il est vrai qu'il est un peu tôt d'évaluer son efficacité à cet effet, il n'en demeure pas moins que les donateurs commencent à apprécier le processus mis en place jusque là. Globalement, les donateurs étaient bien disposés à participer à la stratégie d'aide conjointe de la Tanzanie : 40 % des acteurs interrogés ont déclaré qu'ils sont suffisamment prêts tandis que 60 % ont affirmé qu'ils sont bien préparés. 84 % estiment que leur participation au processus était très satisfaisante. Les donateurs ont également déclaré que d'autres partenaires au développement étaient soit satisfaits (50 %) de leur préparation, soit très satisfaits (50%). Les deux tiers des acteurs interrogés ont estimé que la participation du gouvernement de Tanzanie est également très satisfaisante.

4. OPPORTUNITÉS ET RISQUES LIÉS AU PROCESSUS HA/SAC

Le présent chapitre examine les opportunités des risques liés au processus d'harmonisation (Ha) et aux stratégies d'aide conjointe (SAC).

4.1 Opportunités

4.1.1 Les opportunités offertes par le processus Ha/SAC reflètent les nombreux défis liés au *fardeau induit par l'aide*. Il s'ensuit que le processus Ha/SAC offre de nombreuses opportunités aux donateurs et aux PMR d'améliorer l'efficacité du développement. Pour évaluer ces opportunités dans les cinq PMR à l'étude, les trois critères ci-après ont été passés en revue à tour de rôle :

1. Décentralisation accélérée et présence accrue sur le terrain
2. Renforcement du processus SRP des PMR, et
3. Renforcement de la sélectivité.

Accélération de la décentralisation et renforcement de la présence sur le terrain

4.1.2 Le processus Ha/SAC est une opportunité de renforcer la stratégie de décentralisation actuelle de la Banque qui repose sur l'ouverture de 25 bureaux extérieurs³⁷. Tel est notamment le cas dans les pays passés en revue où les opinions du siège de la Banque sur le processus Ha/SAC et la représentation du bureau national (CO) sur le terrain se chevauchent parfois ou sont jugées contradictoires par le gouvernement et/ou d'autres donateurs. Une des conditions essentielles à la participation significative des partenaires au développement au processus Ha/SAC est le renforcement des pouvoirs du bureau national, avec une délégation d'autorité de la part du siège. Une dotation en effectifs et un dosage de

³⁷ ADB/BD/WP/2006, Renforcer l'efficacité de la Banque – propositions visant la réformes des complexes des opérations, renforcement du bureau de l'économiste en chef et amélioration de la gestion des ressources humaines et des processus opérationnels, 22 mars 2006, page 14

compétences suffisants sont également essentiels à la mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. À titre d'exemple, depuis octobre 2004, le bureau national de la Banque en Tanzanie répond positivement à ces critères en jouant un rôle de plus en plus important dans le processus SAC pour le compte de la Banque et en augmentant progressivement ses effectifs pour répondre aux besoins identifiés sur le terrain dans le cadre de la stratégie d'aide conjointe. La participation soutenue de la Banque au processus SACT offre ainsi l'occasion d'accélérer la mise en oeuvre de la nouvelle politique de décentralisation de la Banque.

4.1.3 Bien que la plupart des donateurs aient déjà engagé le processus de décentralisation en Zambie (en d'autres termes, ils ont délégué plus de pouvoirs aux bureaux nationaux, y compris pour les décisions stratégiques), certains donateurs continuent de se référer au siège pour des questions liées à leur présence sectorielle ou aux modalités de l'aide. Pour accélérer davantage sa participation, la Banque renforce actuellement sa présence à travers son bureau national dans ce pays. La création en cours d'un bureau doté d'effectifs suffisants en Zambie renforcera la nouvelle politique de décentralisation de la Banque.

Encadré : 6

Partenaires au développement et partenariats du gouvernement de Zambie

Selon l'enquête menée en Zambie, la participation des partenaires au développement était axée sur la coordination des réunions du processus SAC en Zambie et sa participation aux groupes de travail sectoriels. Les donateurs reconnaissent les efforts considérables qu'ils ont déployés avec le gouvernement de Zambie pour atteindre un consensus sur le leadership sectoriel et les voies et moyens de mettre en oeuvre l'harmonisation de l'aide. Les partenaires au développement ont convenu de l'importance des engagements respectifs, de la nécessité d'avoir une représentation dans le pays avec une délégation de pouvoirs spécifiques leur permettant de jouer efficacement un rôle prépondérant dans un secteur particulier. Les acteurs interrogés dans le cadre de l'étude ont jugé la participation du gouvernement de Zambie et des donateurs satisfaisante (75 à 85 %) et efficace (75 %), tandis que la participation de la Banque a été jugée modeste (55 %).

4.1.4 La création d'un bureau national décentralisé en Ouganda en 2004 a sensiblement renforcé la capacité de la BAD à participer au processus SAC en Ouganda et à en tirer avantage. La participation au processus exige et continuera d'exiger de la Banque qu'elle accélère la décentralisation et renforce sa présence sur le terrain en Ouganda. Le processus SAC en Ouganda peut permettre à la Banque de devenir un partenaire plus efficace, à condition qu'elle accélère le déploiement du personnel décentralisé dans le pays, et des compétences techniques appropriées.

4.1.5 En Éthiopie au Mozambique, la coordination accrue des actions entre les partenaires au développement au niveau national et la coordination des actions entre les partenaires au développement et le gouvernement exigent des partenaires au développement qu'ils renforcent leur présence sur le terrain grâce à un dosage approprié de compétences et la mobilisation des ressources requises. À titre d'exemple, le processus d'harmonisation en Éthiopie (PAEH) est un catalyseur supplémentaire du processus de décentralisation de la Banque dans la mesure où pour devenir un partenaire efficace dans ce processus, la Banque devra déléguer plus de pouvoirs de décisions au bureau national ETCO et y déployer une bonne combinaison de compétences.

4.1.6 Globalement, le processus Ha/SAC offre l'opportunité de procéder à une véritable délégation d'autorité et de pouvoirs en faveur des bureaux extérieurs non seulement pour répondre aux besoins du processus SAC, mais également pour améliorer la gestion du portefeuille, le dialogue, la coordination et la capacité de réaction. Le processus Ha/SAC permet une dotation en effectifs adaptée aux stratégies pays et aux activités du portefeuille ainsi qu'une meilleure définition des rôles et responsabilités entre les bureaux extérieurs et les sièges. Il devrait également faire de la BAD une entité beaucoup plus homogène, qui parle d'une seule voix, et contribuer à combler l'écart observé entre le siège et le bureau national.

Renforcement de l'appui de la BAD au processus SRP des PMR

4.1.7 Conformément à la politique de la Banque en matière d'appui à l'élaboration des SRP des PMR, le processus Ha/SAC est une opportunité pour la Banque de renforcer son appui aux PMR dans ce domaine. À titre d'exemple, le SAC d'Ouganda constitue une opportunité unique pour la Banque de renforcer son appui à la SRP nationale en jouant un rôle de catalyseur dans la mise en place de la stratégie. En étant entièrement aligné sur la SRP de l'Ouganda (c'est-à-dire sur le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté - PEAP), en termes d'objectifs, de stratégies et de système général de suivi et d'évaluation, la SAC de l'Ouganda offre à la Banque une bonne opportunité de manifester davantage son appui. En Zambie, la Banque s'apprête à participer à un projet d'appui budgétaire au titre du FAD-X, et reporte dans le même temps l'élaboration d'un nouveau DSP. La Banque montre ainsi que son nouvel accord de financement avec le gouvernement de Zambie au titre de la stratégie d'aide conjointe de la Zambie fera partie de la coalition actuelle engagée par les donateurs pour soutenir le processus SRP. De plus en plus, la Banque aligne également son appui sur le MKUKUTA/ZPRS en Tanzanie et soutient d'autres stratégies, politiques, programmes nationaux et sectoriels ainsi que des plans de gouvernements locaux dans ce PMR. En reportant l'élaboration d'un nouveau DSP, la Banque a démontré que son nouvel accord de financement avec le gouvernement de Tanzanie au titre de la SACT sera orienté vers la fourniture d'un appui à certaines parties de ces stratégies, politiques, programmes et plans. La Banque a accepté d'harmoniser ses processus avec le MKUKUTA/ZPRS et le budget national au fil du temps et suit d'ores et déjà le calendrier des processus du gouvernement tanzanien. En Éthiopie, le processus d'harmonisation renforce sensiblement l'appui de la Banque au processus national SRP. Le processus national de la stratégie de réduction de la pauvreté s'appuie sur le PAEH, qui est également axé sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. En outre, la Banque participe activement au mécanisme de coordination de l'aide et apporte son appui au processus PAEH, ce qui constitue une contribution supplémentaire au processus national SRP. Au Mozambique, la Banque est également bien impliquée dans le processus Ha actuel destiné à soutenir la SRP (dont l'élaboration est en cours) dès son achèvement. Dans les cinq PMR à l'étude, la participation active de la Banque au processus Ha/SAC a contribué à renforcer l'appui de la BAD aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. La participation constante soutenue renforcera davantage la contribution de la Banque dans ce domaine.

Renforcer la sélectivité

4.1.8 La sélectivité stratégique renvoie au nombre de piliers où les secteurs qui sous-tendent la stratégie du Groupe de la Banque dans un PMR³⁸. Renforcer l'alignement sectoriel de la stratégie de la Banque sur la SRP nationale est une opportunité majeure découlant du processus Ha/SAC.

4.1.9 Au cours de cette dernière décennie, les efforts déployés par la Banque pour limiter le nombre de secteurs sur lesquels repose la stratégie de la Banque ont souvent connu peu de succès³⁹. Toutefois, le processus Ha/SAC est prometteur quant au renforcement de la sélectivité de la Banque dans l'avenir. À titre d'exemple, au cours du processus ayant conduit à la mise en place de la stratégie d'aide conjointe de la Tanzanie, la Banque a passé en revue son portefeuille pour mieux répondre aux objectifs de la stratégie qui consistent à rationaliser le nombre de donateurs par secteur⁴⁰. À travers un dialogue renforcé et l'amélioration de la division du travail, la stratégie d'aide conjointe de la Tanzanie offre l'occasion de limiter le nombre de secteurs dans lesquels la Banque intervient pour la fourniture du MKUKUTA/SRPZ. Une situation semblable est observée en Éthiopie. L'EHaJD encourage notamment la division efficace du travail et la sélectivité entre les partenaires au développement. L'adoption de cet outil devrait donc permettre à la Banque d'être plus sélective au moment d'apporter son appui à l'Éthiopie. Étant donné que la sélectivité de la Banque s'est améliorée en 2002-2004 par rapport aux périodes antérieures, le processus d'harmonisation devrait produire le même impact sur la sélectivité. En Zambie, au cours du processus ayant abouti à l'adoption de la SAC pour la Zambie, la Banque a passé en revue son portefeuille en vue de mieux répondre aux objectifs de la stratégie d'aide conjointe de la Zambie, qui consistaient notamment à rationaliser le nombre de donateurs par secteur. La Banque a défini ses options d'intervention dans trois domaines au lieu de cinq. Toutefois, la Banque ne peut assumer la responsabilité de partenaire à la coopération prépondérante dans aucun des secteurs où elle intervient au cours de la période de transition en 2006 puisque les bureaux nationaux sont en train d'être mis en place. Elle doit prouver le bien-fondé de ses préférences en termes de prépondérance sectorielle à travers des activités économiques et sectorielles renforcées et s'engager auprès du gouvernement et d'autres partenaires à la coopération en vue de devenir plus tard le chef de file dans ces mêmes domaines après la mise en place complète du bureau national. En Ouganda, la SAC de l'Ouganda a clairement mis en évidence la nécessité pour la Banque d'adopter une approche plus sélective. Toutes les propositions d'investissement sectoriel en Ouganda ont été largement examinées avec les partenaires au développement et la BAD a fait preuve de souplesse dans la sélection des secteurs prioritaires et dans la définition de son rôle dans ces secteurs dans le processus à venir sur la division du travail entre partenaires au développement.

4.1.10 Il n'est donc pas surprenant que le processus Ha/SAC ait permis d'améliorer la sélectivité de la Banque en Tanzanie et en Ouganda où le nombre de secteurs dans lesquels la Banque intervient est en baisse et les portefeuilles sont rationalisés pour répondre aux besoins de la SRP. Cette évolution contribue à alléger le *fardeau induit par l'aide* et à améliorer l'efficacité globale de l'aide dans les cinq PMR.

³⁸ En d'autres termes, si les secteurs prioritaires identifiés sont conformes ou alignés sur le SRP ou tout autre cadre global de développement (CGD)

³⁹ C'est un thème récurrent dans toutes les évaluations d'aide pays menées par OPEV au cours des dix dernières années ainsi que dans la revue du DSP 2002-2004 réalisée par OPEV en 2005

⁴⁰ CPR de Tanzanie, 2006

4.2 Risques

4.2.1 Le processus Ha/SAC comporte un certain nombre de risques pour les donateurs et les PMR à mesure qu'ils renforcent la coordination et la collaboration destinées à améliorer l'efficacité du développement. Pour harmoniser leur évaluation dans les cinq pays passés en revue, les principaux risques découlant du processus Ha/SAC sont regroupés dans les catégories ci-après : risques⁴¹ politiques, institutionnels et opérationnels et fiduciaires. Les paragraphes qui suivent présentent ces risques tels qu'ils ont été identifiés dans les rapports pays.

4.2.2 Les risques politiques varient selon les PMR en fonction de leurs contextes particuliers. Entre la Zambie, la Tanzanie et l'Ouganda, c'est l'Ouganda qui présente le moins de risques politiques en raison de son gouvernement démocratique, de la forte croissance et du développement robuste enregistrés au cours de la décennie écoulée. Le risque d'une non exécution de la SAC en Tanzanie ou d'une remise en question de l'engagement du gouvernement de Tanzanie en faveur de la mise en oeuvre est faible à court et à moyen terme compte tenu de son leadership gouvernemental solide dans le processus et de l'élection⁴² d'un nouveau président et d'un nouveau gouvernement qui soutiennent pleinement ce processus. Les risques liés à un changement politique ou à tout autre événement international qui se produirait au sein des gouvernements des partenaires au développement et qui pourrait fragiliser le processus ou le remettre en question l'engagement en faveur de la SAC en Tanzanie ou l'appui financier annoncé antérieurement sont également faibles. Les donateurs regroupés au sein du groupe de partenaires au développement appuient fermement le processus SAC de la Tanzanie et la probabilité d'un changement de position dans plusieurs pays partenaires au même moment est très faible à court et à moyen terme.

4.2.3 Une détérioration de l'environnement politique et du cadre de gouvernance propices en Ouganda - semblable à celle qui a eu lieu en 2005 avant les élections générales de 2006 - pourrait déclencher un scénario bas pour l'aide. On pourrait alors s'attendre à ce que tous les partenaires de la SAC en Ouganda soutiennent la réduction de l'aide. Toutefois, le document et les accords de la SAC d'Ouganda ne sont pas juridiquement contraignants. Il se peut que tous les donateurs ne réagissent pas de la même façon. Dans le cadre d'un tel scénario, un risque majeur pour la Banque serait la dégradation de ses relations privilégiées avec le gouvernement ougandais, dans la mesure où ce dernier est un actionnaire de la Banque.

4.2.4 Bien que le leadership et l'appropriation du processus par le gouvernement d'Éthiopie soient solides, le risque politique est considérable en raison de la crise politique interne qui a suivi les élections générales de 2005 et du conflit frontalier non encore résolu avec l'Érythrée. Le gouvernement éthiopien n'a pas encore pu gérer, de manière satisfaisante, la crise politique interne qui a entraîné la suspension des décaissements de certains financements des partenaires au développement. Du côté des partenaires au développement, le risque politique est négligeable dans un délai de programmation raisonnable, dans la mesure où les changements politiques, qui interviennent au siège, affectent difficilement les financements programmés.

⁴¹ Cette classification est extraite du projet de document sur la SAC de la Tanzanie, mai 2005

⁴² Décembre 2005

4.2.5 Globalement, le processus Ha/SAC comporte des risques politiques considérables, en particulier pour les PMR, étant donné que la mauvaise gouvernance peut négativement affecter la prévisibilité des flux d'aide provenant des donateurs, voire entraîner la suspension de l'aide. De toute évidence, une telle évolution affecte l'exécution de programmes de développement de l'État et leur efficacité. Pour la Banque, le principal risque politique devient alors la gestion de ses relations avec le PMR qui fait face à la réduction/suspension de l'aide.

Risque institutionnel et opérationnel

4.2.6 Les changements de procédure, au titre du processus Ha/SAC, sont considérables par rapport à la période d'avant 2002, année au cours de laquelle les initiatives Ha ont commencé dans les PMR. Le processus Ha/SAC exige de la BAD qu'elle change ses pratiques et son attitude envers les PMR et en matière de coopération pour le développement, qu'elle adopte une approche souple pour ses opérations de développement et adapte ses processus opérationnels dans chaque PMR, au vu des circonstances qui prévalent sur le terrain. Le passage à cette nouvelle approche implique des risques. Par exemple, la coordination intense de l'action des donateurs au titre de la SAC suit un processus plus long et a déjà négativement affecté le traitement des prêts et des dons de la Banque dans quatre des cinq pays à l'étude. Les politiques de diffusion de l'information de la Banque méritent également d'être amendées dans la mesure où le processus Ha/SAC sera approprié par plusieurs donateurs participants. Cette situation rend plus difficile le consensus, la programmation, etc., ce qui pourrait empêcher la Banque de respecter ses contraintes en matière de diffusion d'informations dans les délais prescrits.

4.2.7 En Éthiopie par exemple, l'utilisation des systèmes du gouvernement éthiopien et des mécanismes communs de fourniture d'aide ainsi que la simplification des procédures tel que requis par le PAEP nécessitera aussi bien des changements institutionnels qu'opérationnels de la part des partenaires au développement. Ces changements entraîneront notamment pour la Banque les amendements des procédures et des règles d'acquisition et de la politique de diffusion de l'information. Les systèmes du gouvernement éthiopien devront aussi être renforcés, l'objectif étant d'améliorer leur efficacité et leur fiabilité. Le PAEP implique également un changement de comportement de la part des partenaires au développement - en d'autres termes, accepter et travailler avec le gouvernement éthiopien en tant que partenaires égaux. Tous ces changements nécessaires ont besoin de temps pour être matérialisés et le risque encouru est qu'une seule partie de ces changements soit adoptée. Avec l'adoption de mécanismes et de procédures communs, l'influence collective des partenaires au développement devrait se consolider au détriment de leur influence individuelle. Ainsi, l'identité de certains partenaires au développement pris isolément disparaîtra probablement. En conséquence, le risque de voir certains partenaires au développement réduire leur appui en conséquence existe. Ces risques institutionnels et opérationnels concernent également, à divers degrés, tous les PMR dans lesquels la Banque participe au programme Ha/SAC.

4.2.8 Un autre risque majeur concerne les difficultés que rencontre la Banque pour définir clairement son profil institutionnel et déterminer son avantage comparatif vis-à-vis des autres donateurs. Si la Banque ne se fixe pas un rôle constructif et proactif compatible avec son statut particulier de banque régionale de développement, elle court le risque de s'embourber dans des contradictions opérationnelles et institutionnelles.

4.2.9 Dans tous les PMR passés en revue, promouvoir les avantages comparatifs et compétitifs de la Banque dans des secteurs et des activités où elle entend jouer un rôle de premier plan est un risque majeur (partagé par tous les donateurs) participant au processus Ha/SAC. Il n'y a pas aucune garantie de succès pour la Banque si elle rejoint les autres partenaires au développement, parmi lesquels certains pourraient être en concurrence avec elle pour le même rôle.

Risque fiduciaire

4.2.10 Le risque fiduciaire provient du fait que les dépenses publiques : a) ne sont pas convenablement justifiées, b) ne sont pas utilisées à leurs fins, et c) ne correspondent pas à la valeur des dépenses qu'elles impliquent. Le risque fiduciaire couvre le processus budgétaire, l'efficacité du système financière et juridique et d'autres domaines.

4.2.11 Même avant le processus d'harmonisation, les risques fiduciaires étaient souvent considérables pour la Banque, en raison essentiellement de l'incapacité des systèmes gouvernementaux des PMR à produire des informations opportunes et fiables pour l'audit de l'aide et le suivi de la performance. Les risques fiduciaires sont aggravés dans le cadre du processus Ha/SAC où le DBSL devient le mode d'aide préféré pour l'accroissement du volume de l'aide à acheminer à travers les systèmes nationaux de passation de marché et d'audit. À titre d'exemple, en Tanzanie, les partenaires au développement ont reconnu le principe SACT concernant l'acheminement de l'aide à travers les systèmes nationaux de passation des marchés et d'audit, qui seront suivis dans le cadre des indicateurs de Paris 5 b). Toutefois, certaines réglementations des partenaires au développement pourraient empêcher cette évolution, tandis que d'autres suivent des études internes qui mettent en lumière d'importantes lacunes des systèmes du gouvernement de Tanzanie⁴³.

4.2.12 Le risque de publication de fausses informations sur la performance - à travers la sous information ou la surinformation - existe également ainsi que la réticence à appliquer les principes d'une gestion financière publique saine et efficace dans certains PMR. Pour remédier à ce risque en Zambie, les donateurs ont fourni au gouvernement une assistance technique destinée à renforcer la gestion des finances publiques et les systèmes d'audit (bureau du vérificateur général des comptes) au titre du programme de réformes PEMFA.

4.2.13 Les opportunités et les risques sont légion à mesure que le processus Ha/SAC se met en place. En ce qui concerne l'accélération de la politique de décentralisation de la Banque et le renforcement de sa présence sur le terrain, le renforcement du processus SRP ou l'amélioration de la sélectivité de la Banque, les données contenues dans les rapports pays indiquent que des avantages substantiels ont été enregistrés. Bon nombre de ces opportunités ont déjà été exploitées, d'autres suivront, à condition que le processus Ha/SAC soit soutenu. En revanche, les risques politiques, institutionnels/opérationnels et fiduciaires sont également considérables pour les PMR et la Banque. Les implications de ces opportunités et risques pour la Banque sont analysées au chapitre six, après l'évaluation de la performance de la Banque présentée ci-après.

⁴³ Des études similaires ont été effectuées en Tanzanie, qui peut être considérée comme le pays ayant l'un des systèmes les plus fiables à cet égard

5. EFFICACITÉ DU RÔLE DE LA BANQUE DANS LE PROCESSUS HA/SAC

La présente section examine les avantages de la participation de la Banque au processus Ha/SAC et tente de déterminer si la Banque est devenue ou est appelée à devenir un partenaire clé dans ce processus. Les trois critères ci-après ont été utilisés pour évaluer l'efficacité de la Banque :

- Engagement effectif en matière de dialogue politique
- Niveau d'influence du bureau national dans l'orientation du processus Ha
- Niveau d'appui/d'alignement sur le siège à Tunis

5.1 Engagement effectif dans le dialogue sur les politiques

5.1.1 Le dialogue sur les politiques de la Banque repose sur des études économiques et sectorielles pertinentes, les enseignements tirés des opérations menées dans les PMR, ainsi que l'expertise et l'expérience du personnel. Il vise à : explorer ouvertement les questions de politique qui touchent le développement des PMR, examiner et partager les meilleures pratiques, rechercher un terrain d'entente et étudier des pistes de coopération à venir.

5.1.2 La Banque n'a pas suffisamment tiré avantage des opportunités offertes par le processus Ha/SAC pour engager efficacement le dialogue sur les politiques dans les cinq PMR à l'étude. À titre d'exemple, en Tanzanie où il est reconnu que les pratiques de coordination d'aide sont bien établies, la Banque reste largement absente du dialogue politique engagé en 2002 entre le gouvernement et d'autres partenaires au développement, ce qui a abouti à l'élaboration du SAC en 2005⁴⁴. Pendant cette période, un Groupe de partenaires au développement (GPD) a été mis en place en Tanzanie pour examiner les questions de politique, éviter le double emploi et déterminer des domaines d'intervention prioritaire. La Banque n'a pas pris une part active au sein du comité des donateurs, même si elle a participé à certains financements conjoints avec d'autres donateurs pendant cette période. Une situation semblable s'est produite en Zambie, en Éthiopie et au Mozambique où le dialogue sur les politiques se limitait souvent aux discussions bilatérales sur les interventions de la Banque, ce qui n'est pas le cas des programmes élargis du processus Ha/SAC. Même au niveau bilatéral, les évaluations⁴⁵ récentes de la Banque prouvent que les études économiques sectorielles étaient insuffisantes, tout comme les enseignements tirés des opérations de la Banque dans d'autres PMR, pour éclairer efficacement le dialogue sur les politiques. Le dialogue sur les politiques engagé par la Banque s'améliore aujourd'hui avec l'ouverture récente d'un bureau national, notamment en Tanzanie et en Ouganda.

5.2 Influence du Bureau national dans l'orientation du processus d'harmonisation/SAC

5.2.1 La forte présence d'un bureau national dans un PMR est déterminante pour influencer le processus, mais les résultats enregistrés à ce jour sont mitigés. L'ouverture du bureau national de Tanzanie à la fin de 2004 a poussé la Banque à adhérer au processus Ha en Tanzanie. Depuis 2005, le bureau national de Tanzanie joue un rôle de premier plan dans le

⁴⁴ Évaluation de l'aide-pays pour la Tanzanie, OPEV 2006

⁴⁵ C'est un sujet récurrent dans d'autres évaluations d'aide-pays réalisées pour le Ghana, le Mali et la Mauritanie, pour ne citer que les récentes évaluations de l'aide menées par OPEV.

processus SACT pour le compte de la Banque, en participant activement aux réunions du groupe des partenaires au développement, en particulier lorsque le SAC est le principal point à l'ordre du jour. Toutefois, les deux tiers des donateurs interviewés estiment toujours que la participation de la BAD au processus SACT est insatisfaisante compte tenu de l'arrivée tardive de la BAD dans ce processus qui a démarré en 2002 et de l'opinion des partenaires au développement selon laquelle la Banque ne faisait pas toujours preuve de candeur au sujet de ses préoccupations à l'égard du processus SACT. En revanche, en Ouganda, tous les donateurs interviewés s'accordent à reconnaître que le bureau national de la Banque qui a vu le jour en 2005 est devenu un partenaire important pour le dialogue sur les politiques et dans le cadre de la stratégie d'aide conjointe de l'Ouganda. Aujourd'hui, la Banque est considérée comme un pilier du processus SAC et une composante clé dans le dialogue entre les donateurs, et surtout dans le dialogue entre le groupe de la SACO et le gouvernement ougandais. En Zambie, la Banque influence faiblement le processus à l'heure actuelle, mais elle devrait améliorer ses activités de coordination et par la suite assumer le rôle de chef de file dans certains secteurs dès la mise en place effective d'un bureau national.

5.2.2 Depuis son opérationnalisation en 2001, le bureau national d'Éthiopie (ETCO) participe aux activités du Groupe d'aide au développement, du groupe de travail sur l'harmonisation GAD-GoE, et de la plupart des groupes de travail thématiques du GAD, y compris celui chargé de l'appui budgétaire général. L'efficacité de la participation du bureau national d'Éthiopie est toutefois limitée par l'absence d'autorité en matière de prise de décision et l'accès limité aux ressources en effectifs suffisantes et appropriées. Les partenaires au développement interviewés ainsi que le gouvernement éthiopien estiment que la participation du bureau national d'Éthiopie au processus d'harmonisation d'Éthiopie reste insatisfaisante. La plupart des partenaires au développement ont non seulement une gamme d'activités plus étendue, notamment les études économiques et sectorielles, la coordination, la préparation de documents de concepts, les opérations de revue dans des délais raisonnables et le suivi des actions convenues, mais enregistrent également une participation plus forte au processus. Au Mozambique, le manque de ressources au bureau national récemment ouvert réduit nettement l'influence de la Banque sur le processus d'harmonisation.

Encadré : 7

Préparation de la BAD en vue du processus d'harmonisation en Éthiopie

Le niveau de participation de la BAD au processus d'harmonisation est insatisfaisant, en raison essentiellement de son peu de préparation et de sa faible contribution au processus DBSL. La préparation de la BAD au processus DBSL était principalement limitée au document de stratégie d'aide pays et aux documents de synthèse, tandis que d'autres donateurs se sont investis dans des activités supplémentaires notamment les études économiques et sectorielles, l'analyse et la revue des risques liés à leurs procédures administratives. L'ampleur et l'efficacité de la contribution de la BAD étaient également limitées. La BAD a fourni des effectifs insuffisants en termes de durée et de quantité. En outre le temps du personnel de la BAD était mal réparti, d'où son impact très limité.

5.3 Niveau d'appui/d'alignement sur le siège à Tunis

5.3.1 Le processus Ha/SAC a l'avantage de favoriser des discussions simultanées sur la programmation de l'aide-pays à trois niveaux : harmonisation partenaires/gouvernement ; harmonisation partenaires/partenaires (en d'autres termes, division du travail) ; et harmonisation au sein des institutions partenaires (réconciliation des opinions formulées sur le terrain avec celles du siège). La présente section examine ce dernier volet de l'harmonisation.

5.3.2 Étant donné que les bureaux nationaux suivent de près l'évolution de l'harmonisation qui peut aller assez rapidement (et parfois de manière enthousiaste) sur le terrain, ils ont tendance à plaider en faveur de ces initiatives auprès de leurs sièges respectifs. Tel a été le cas de la BAD après l'ouverture des bureaux nationaux de Tanzanie et d'Ouganda. Expliquer au siège les nouveaux développements significatifs enregistrés sur le terrain est une réalité pour la plupart des donateurs, et pas uniquement pour la BAD. Dans les cinq PMR à l'étude, le siège/les capitales avaient tendance à émettre des réserves plus fermes sur le processus Ha/SAC que les bureaux nationaux qui ont des contacts quasi quotidiens avec le gouvernement et les autres donateurs. Cette situation traduit sans doute le fait que les sièges sont souvent plus proches des préoccupations liées à la politique interne/institutionnelle que de la réalité observée sur le terrain. À titre d'exemple, les hommes politiques des pays donateurs peuvent, dans certains cas, être moins sensibles à la nécessité de mettre en œuvre l'harmonisation, l'alignement, l'appropriation et les processus y afférents comme la SAC, mais ils pourraient être beaucoup plus sensibles aux avantages pouvant découler de leur participation aux projets de développement qui enregistrent un succès. Obtenir l'adhésion de ces groupes au processus SAC demeure un défi. Une situation similaire existe entre les bureaux nationaux, la Direction et le Conseil de la Banque.

5.3.3 En Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, les gouvernements et les partenaires au développement encouragent une présence accrue de la Banque dans les pays et plaident en faveur de la convergence des instruments ou de l'harmonisation des interventions entre les partenaires au développement, notamment en ce qui concerne le recours accru aux approches sectorielles globales (SWAP) et aux appuis budgétaires généraux (ABG). Les bureaux nationaux ont exprimé leur préoccupation au sujet de l'absence de politique d'appui du siège face à ces questions, compte tenu des difficultés que rencontre le Groupe de la Banque pour participer à certains mécanismes comme les approches sectorielles globales, en raison des dispositions de l'article 15 (4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement, qui limitent la passation des marchés (à l'aide des ressources du FAD) aux seuls États membres de la Banque.

5.3.4 L'atelier régional de haut niveau sur la politique d'harmonisation organisée par la Banque à Kampala en novembre 2005 a été perçu comme une initiative nécessaire et utile. Mais cette initiative n'a pas été jugée suffisante pour la fourniture de l'appui administratif et technique au bureau national, puisqu'elle portait essentiellement sur des questions de politique beaucoup plus générales, avec quelques suggestions visant à faciliter la concertation et la mise en œuvre du processus SAC en Ouganda.

5.3.5 Bien que le siège et le bureau national d'Éthiopie ETCO soutiennent en principe le processus d'harmonisation Éthiopie, l'engagement du siège dans les études économiques et sectorielles et dans l'élaboration d'une synthèse des enseignements tirés de ces opérations ailleurs est limitée. En conséquence, l'efficacité de l'appui du siège est réduite, ce qui limite en fin de compte, la participation de la Banque à ce processus. Une situation similaire existait au Mozambique jusqu'à une date récente. Elle semble s'être améliorée aujourd'hui puisque la Banque s'est jointe à d'autres partenaires au développement en octobre 2004 dans leurs efforts d'harmonisation.

5.3.6 De manière générale, la Banque n'a pas pu influencer le processus d'harmonisation/SAC dans les cinq PMR à l'étude comme elle aurait pu le faire. En Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, la Banque est handicapée par son entrée en scène tardive par rapport à la plupart des autres donateurs qui ont activement participé, à différents niveaux, au processus d'harmonisation qui a abouti à l'élaboration de la SAC en 2002. Dans ces trois pays par exemple, le niveau de préparation de la Banque pour adhérer à ce processus était faible par rapport à celui des autres partenaires au développement interviewés. Ces donateurs exercent aujourd'hui une influence considérable sur le processus. En Tanzanie par exemple, les autres partenaires au développement se préparaient avant 2004 à l'exercice DoL en cours. L'ouverture des bureaux nationaux dans ces trois pays aide la Banque, dans une certaine mesure, à rattraper son retard sur les autres partenaires au développement. Mais les représentants pays se sont très rapidement heurtés à un problème de ressources face aux nombreuses réunions et comités découlant du processus SAC. Ils ont rapidement constaté qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face aux besoins liés à la présence de la Banque et à sa contribution au processus Ha/SAC. Cette difficulté est aggravée par l'absence d'un appui technique provenant du siège sur des questions de politique difficiles et souvent complexes. Le processus d'harmonisation en Éthiopie et au Mozambique présente bon nombre de similitudes à bien des égards. En tout état de cause, une décentralisation accrue de la Banque, avec la mobilisation de ressources correspondantes sur le terrain semble essentielle si la Banque veut influencer efficacement les processus Ha/SAC en cours.

6. IMPLICATIONS DU PROCESSUS SAC/HA POUR LA BANQUE

Le renforcement de l'harmonisation implique des changements aux niveaux des procédures et de gestion quotidienne des opérations de la Banque. Le présent chapitre examine les principales implications du processus Ha/SAC sur :

- Cycle de projet de la Banque
- Utilisation des systèmes-pays
- Division du travail entre partenaires au développement
- Participation aux modalités de l'aide
- Coûts de transaction, et
- Conseil

6.1 Implications pour le cycle de projet de la Banque

6.1.1 Le processus SAC a d'importantes implications pour l'élaboration des DSP. Avec le nouveau format DSP axé sur les résultats, la Banque a déjà commencé à ajuster ses implications en répondant aux exigences de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) dans les PMR aux côtés d'autres partenaires au développement. Cette évolution devrait se poursuivre notamment dans les pays ayant adopté la SAC et où la Banque n'a pas la latitude de décider de participer ou de ne pas participer au processus SAC. Étant donné que le processus SAC n'a pas de statut juridique et qu'il n'est donc pas contraignant, il est difficile pour la Banque de ne pas y adhérer si le gouvernement le demande. En outre, les partenaires au développement s'engagent de plus en plus à abandonner les modèles de stratégie bilatérale antérieure (DSP pour la Banque), conformément aux principes d'harmonisation. La Banque s'est déjà engagée dans cette voie en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie. Si les stratégies bilatérales venaient à être remplacées par le processus SAC, il faudra trouver de nouveaux instruments/outils de substitution pour la planification et la budgétisation. La répartition des

interventions de la Banque aura probablement lieu dans le cadre du *plan d'action* qui accompagne le SAC. En outre, le Cadre de dépenses à moyen terme des PMR (CDMT), qui prévoit un cadre de ressources (généralement sur trois exercices budgétaires) sur une base tournante, peut devenir en fin de compte l'outil de planification et de budgétisation commun entre les partenaires au développement et le gouvernement ayant adopté une SAC. Il va sans dire que la Banque participera à un tel processus.

6.1.2 Pour la Zambie et la Tanzanie, la division du travail et la répartition de projets qui en découle pour les partenaires au développement devraient être élaborés en partant du principe que le processus SAC remplacera le DSP comme en Ouganda⁴⁶. L'impact de cette évolution sur l'élaboration de futurs DSP à la Banque reste largement inconnu dans la mesure où les stratégies d'aide conjointe seront probablement différentes du nouveau format DSP. Elles pourraient ne pas nécessiter l'exécution d'une mission consacrée au DSP ou l'élaboration d'une stratégie autonome de la BAD comme requis dans les pays sans une stratégie d'aide conjointe.

6.1.3 En perspective, l'harmonisation des interventions de la Banque avec celles des autres partenaires au développement continuera d'avoir une incidence pour la Banque. Ainsi, le processus en cours concernant la mise en place d'un cadre de mesure des résultats à la Banque⁴⁷ implique que les progrès réalisés vers la réalisation des priorités des stratégies de réduction de la pauvreté et des objectifs du millénaire pour le développement ne seront pas considérés comme découlant des seules actions du FAD, mais seront progressivement attribués au processus global d'harmonisation Ha/SAC.

Utilisation des systèmes des pays

6.1.4 Comme indiqué au chapitre trois, la Banque soutient l'utilisation des systèmes des pays si possible. Cette démarche est conforme à la décision des donateurs qui ont convenu en principe de recourir aux systèmes renforcés des pays, notamment les procédures relatives à la gestion des finances publiques, la comptabilité, l'audit, la passation des marchés, l'évaluation environnementale et sociale et les systèmes de suivi et d'évaluation, conformément à la Déclaration de Paris. Il en découle que la Banque pourrait dépendre de plus en plus des systèmes des PMR pour la fourniture de l'aide. Toutefois, cette évolution ne sera pas facile si les systèmes nationaux de gestion budgétaire et de gestion publique n'inspirent pas confiance. Il s'agit là d'un défi majeur que la Banque et la plupart des donateurs doivent relever pour accélérer l'harmonisation. Il souligne la nécessité d'accroître l'appui et les ressources alloués aux PMR, pour soutenir les systèmes nationaux existants, notamment dans les pays dotés d'une SAC, où les DBSL sont en hausse.

6.1.5 La Banque et d'autres partenaires au développement sont disposés à soutenir les efforts des gouvernements visant à renforcer les systèmes nationaux afin qu'ils répondent aux normes internationales. Toutefois, les PMR doivent également mettre en place des systèmes

⁴⁶ Les conseils d'administration ont approuvé le document de stratégie pays (DSP) de la Banque 2002-2004 pour l'Ouganda en juillet 2003. Une innovation majeure lors de la période de planification qui a suivi a été l'élaboration d'une stratégie opérationnelle conjointe qui engage la Banque dans un cadre commun de financement du développement avec plusieurs autres partenaires au développement. Conformément aux mécanismes de coordination qui sous-tendent cette approche, une stratégie d'aide conjointe (SACO) a été conçue de manière concertée par sept partenaires au développement. Le Conseil de la Banque a adopté la SACO tout comme elle a adopté le DSP de la Banque en 2005

⁴⁷ ADF/BD/WP/2006/05, Document FAD sur le cadre de gestion de la mesure des résultats, décembre 2005

plus transparents et plus responsables pour encourager les donateurs à envisager plus sérieusement leur dépendance à l'égard des systèmes mis en place par les pays hôtes pour la passation de marchés, l'audit, le suivi et l'évaluation⁴⁸.

Division du travail

6.1.6 La division du travail est essentielle à l'harmonisation effective des stratégies d'aide entre les principaux donateurs et à la mise en place des programmes intégrés d'aide-pays. La division du travail est également une question très sensible pour le gouvernement puisqu'il est appelé à affecter des secteurs à des donateurs spécifiques et pour les partenaires au développement, dans la mesure où ces derniers s'efforcent d'intervenir dans leur secteur de prédilection où ils font souvent face à la concurrence des autres donateurs. Cette question, qui est au centre de l'harmonisation, fait actuellement l'objet d'un débat nourri dans tous les PMR, et plus particulièrement dans les pays ayant adopté la SAC. A cet égard, un des soucis majeurs en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie est la suppression progressive des secteurs non prioritaires pour certains donateurs, qui seront éventuellement sollicités dans des secteurs/domaines particuliers. La Banque devra faire face à ce type de décision à mesure que le processus SAC se consolidera et nécessitera la préparation d'une réaction.

6.1.7 Toutefois, la division du travail entre partenaires au développement est une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour une harmonisation effective. Le transfert des ressources et des capacités humaines du siège vers les bureaux nationaux et les représentations pays, avec une plus grande délégation d'autorité, est une condition préalable à ce processus. Cette mesure a une incidence majeure pour la Banque au moment où elle s'efforce d'avoir un avantage comparatif et/ou compétitif sur les autres donateurs.

6.1.8 Aujourd'hui, la division du travail a essentiellement lieu dans un environnement décentralisé sur le terrain. La décentralisation de la Banque vers les bureaux nationaux n'est pas seulement une exigence, mais elle devient de plus en plus pressante dans le contexte de la division du travail. La décentralisation devrait être adaptée aux défis/responsabilités nationales et viser : le renforcement des capacités techniques dans les bureaux nationaux ; le renforcement du rôle du bureau national dans l'alignement des interventions sectorielles de la BAD sur les priorités nationales ; un rôle prépondérant de la Banque dans certains secteurs si possible ; et le renforcement du soutien du siège en faveur des bureaux nationaux, notamment dans leur phase de démarrage.

Participation aux modalités d'aide

6.1.9 Le passage d'une institution financière axée sur les projets à un statut d'acteurs à part entière des stratégies d'aide conjointe a une incidence sur l'identification de la niche appropriée parmi les différents types de modalités d'aide qui se mettent rapidement en place

⁴⁸ Par exemple, les partenaires au développement de la Tanzanie reconnaissent le principe de la SACT qui consiste à canaliser l'aide à travers les systèmes nationaux de passation de marché et d'audit, qui seront suivis au titre des indicateurs de Paris 5 b). Toutefois, certaines réglementations des partenaires au développement pourraient entraver ce processus, tandis que d'autres sont poussées par les études menées au niveau du pays, qui mettent en évidence d'importantes lacunes dans les systèmes gouvernementaux, à contribuer à leur matérialisation. Les partenaires au développement continueront de soutenir les programmes tels que le programme de réforme de la gestion des finances publiques en vue de renforcer cette capacité. Cela étant, les lacunes des systèmes du gouvernement de Tanzanie risquent de limiter leur volonté d'accroître les engagements DBSL à court et à moyen terme.

sur le terrain⁴⁹. Les PMR demandent de plus en plus un changement de cap, du financement des projets vers les prêts à l'appui du budget de développement (DBSL) et les approches sectorielles globales (SWAP).

6.1.10 Une conséquence majeure de l'utilisation des modalités d'aide préférées des PMR, notamment les approches sectorielles globales, est la nécessité de remédier aux restrictions prévues dans l'article 15(4) concernant la mise en commun de fonds ou la mise en place de fonds fiduciaire en vue de l'exécution des projets, notamment les projets d'investissement. Ces SWAP impliquent souvent la mise en œuvre de procédures communes en matière de passation de marchés et de décaissement. Dans ces cas, la Banque a souvent fait recours au compartimentage ou aux financements parallèles à travers des modalités d'exécution distinctes afin de se conformer aux contraintes imposées par l'article 15 (4) sur la passation des marchés concernant notamment la règle d'origine. Cette approche s'est avérée difficile à mettre en œuvre. De même, l'application stricte des dispositions de cet article est considérée par certains comme étant incompatible avec l'esprit et la lettre de l'harmonisation, dans la mesure où les avantages qui en découlent disparaissent. En outre, l'expérience a montré que lorsque la Banque a opté pour le compartimentage, la mise en œuvre a été retardée. Les donateurs participants et les gouvernements emprunteurs ont exprimé leur mécontentement et désapprouvé cette pratique de la Banque. Étant donné que cette question, ainsi que celle des DBSL et d'autres modalités d'aide sont largement examinées dans un autre document⁵⁰ récent de la Banque, le présent document se contente de les mentionner.

6.1.11 Toutefois, il convient de noter que la Banque fournit des fonds au DBSL pour soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), mais dans le même temps, elle finance des projets sectoriels d'investissement hors budget, qui pourraient ne pas répondre aux priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté. Bon nombre de ces projets font face à une multitude de problèmes administratifs liés au décaissement et à la passation des marchés, comme indiqué plus haut. Certains donateurs se plaignent du fait que dans plusieurs cas (pas plus tard qu'à la mi-2005), la participation de la Banque au développement et à la coordination de projets sectoriels au sein des groupes de travail sectoriels, en particulier dans les secteurs social et de la gouvernance, a été insatisfaisante.

Coûts de transaction

6.1.12 Une des principales attentes des efforts d'harmonisation dans les PMR est que les dépenses liées à l'exécution de tâches seront réduites. Toutefois, sur la base des résultats publiés par OPEV dans les rapports pays, qui ont été confirmés dans une enquête⁵¹ récente de l'OCDE, il n'y a pas suffisamment de preuves pour montrer que les initiatives concernant l'harmonisation ont permis de réduire les coûts de transaction. En fait, à court terme tout au moins, ces initiatives ont peut-être contribué à la hausse de ces coûts. Les implications de ce processus pour la Banque, qui s'efforce de réduire les coûts de transaction, sont notamment les retards susceptibles d'affecter négativement le traitement des prêts et des dons de la Banque en faveur d'un PMR, puisque les retards accusés par le processus SAC entraînent à

⁴⁹ En tant qu'institution financière multilatérale, la Banque a mis en place des structures et des processus visant à garantir la fourniture efficace de l'appui financier aux PMR. Étant donné qu'elle est une institution financière axée sur les projets, les fonds avancés aux PMR sont compartimentés et font l'objet d'une supervision étroite. En procédant ainsi, la Banque a créé des structures et des processus et mobilisé les effectifs requis pour l'exécution efficace de ses missions, en particulier dans le cadre de l'aide fournie aux PMR dans la supervision et le suivi, la préparation, l'évaluation des programmes/projets.

⁵⁰ ADF/BD/WP/2006/35, Utilisation des DBSL et SWAP par le Groupe de la Banque : questions et défis, 14 avril 2006

⁵¹ Rapport de l'OCDE sur l'Harmonisation et l'Alignement, Paris 2004

leur tour le report du traitement/de l'approbation des DSP de la Banque, lequel provoque, à son tour, des effets pervers sur les opérations de la Banque. Les politiques de la Banque en matière de diffusion de l'information devraient probablement être amendées pour les documents de la SAC, qui appartiennent à un groupe d'acteurs et la diffusion de la stratégie d'aide conjointe requiert également qu'un consensus soit trouvé sur sa date de publication. Le retard accusé dans la préparation de la deuxième génération des DSP pose également un problème à la Banque dans la mesure où il entraîne des retards dans l'élaboration de ses DSP, ce qui provoque la hausse générale des coûts de transaction de la Banque.

Implications Ha/SAC pour la Direction et le Conseil de la Banque

6.1.13 L'adoption du processus Ha/SAC comporte également plusieurs implications pour la Direction et le Conseil de la Banque. Au fil du temps, le volume des approbations du Conseil devrait être affecté, puisque la Banque renforcera sa participation aux DBSL et aux SWAP. Cette évolution pourrait se traduire par la négociation d'opérations de plus grande envergure entre les PMR et la Banque (sous réserve des allocations du FAD), ce qui devrait permettre au Conseil de se focaliser davantage sur les politiques et les stratégies dans les PMR, les régions et le continent en général. Ce faisant, le Conseil, il pourrait jouer un rôle plus important dans la supervision des opérations de la Banque au fil du temps, dans la mesure où il consacrerait moins de temps à l'approbation des petites enveloppes budgétaires pour des projets spécifiques.

6.1.14 Une autre conséquence du processus Ha/SAC pour le Conseil est la nécessité de se familiariser davantage avec l'évolution de l'harmonisation sur le terrain et la direction doit tenir le Conseil informé de cette évolution de manière proactive. L'élaboration d'une stratégie conjointe prend beaucoup de temps, souvent plus de temps que l'élaboration d'une stratégie d'aide-pays unique. La Banque doit affecter des effectifs et des ressources financières suffisantes à ce processus. En outre, une des implications éventuelles du processus Ha/SAC pour CODE est que OPEV réalisera probablement plus d'évaluations conjointes et plus d'évaluations d'impact avec le temps pour mieux répondre aux programmes d'harmonisation.

6.1.15 Le Conseil doit être tenu informé des initiatives du processus Ha/SAC afin d'entrevoir ce type d'évolution. A titre d'exemple, il convient de relever que les effets du processus Ha/SAC sont particulièrement significatifs en ce qui concerne l'élaboration des DSP et la division du travail. La présente étude qui a été préparée à la demande du Conseil, ainsi que l'approbation du récent DSP du Mozambique, constituent un pas vers cette direction et s'inscrivent parfaitement dans les contacts futurs du Conseil avec les bureaux nationaux, les gouvernements et d'autres donateurs.

Encadré : 8**La Banque et l'harmonisation de l'intervention des donateurs au Mozambique**

Le DSP 2006-2009 du Mozambique envisage le renforcement de l'harmonisation des actions des donateurs. Les initiatives en cours et envisagées sont notamment : i) les mécanismes de suivi et d'évaluation des DSP reposent sur la matrice PAF, ce qui permet une coordination accrue de l'appui des donateurs et des mécanismes de suivi et d'évaluation ; ii) la stratégie et les choix fondamentaux ont pris en compte la capacité des secteurs à se conformer à la Déclaration de Paris ; iii) la Banque s'est récemment jointe au groupe des donateurs (G-18) du Mozambique et pourra participer pleinement aux efforts de coordination des donateurs, en particulier dans le domaine de l'appui budgétaire direct ; iv) la Banque est devenue membre d'un groupe de donateurs chargés de préparer une SAC éventuelle pour le Mozambique ; v) avec l'ouverture du bureau régional, la Banque sera désormais en mesure de participer pleinement aux efforts de coordination des donateurs sur le terrain ; et vi) tous les projets approuvés au titre du FAD-X devraient être co-financés.

Source : BAD, DSP du Mozambique, 2006-2009

6.1.16 Le processus Ha/SAC comporte des risques majeurs à la fois pour la Banque et pour les PMR. Il peut négativement affecter la prévisibilité du flux des ressources des donateurs, voire entraîner la suspension de l'aide, ce qui peut à son tour compromettre l'exécution des programmes de développement et leur efficacité. Les questions de gouvernance qui se sont posées en Ouganda et en Éthiopie en 2005 et qui ont conduit à une position commune des partenaires au développement sur la réduction des flux d'aide illustrent ce propos. Pour évaluer ce risque et d'autres risques, il serait utile de préconiser l'entrée en scène anticipée de la haute direction et du Conseil dans les initiatives Ha/SAC. En outre, l'orientation et le leadership de la haute direction et du Conseil peuvent aider à promouvoir la Banque comme un groupe beaucoup plus homogène dans les PMR, qui parle d'une seule voix à travers les différents départements.

6.1.17 Cependant, le processus Ha/SAC est une voix à double sens. En effet, la direction et le Conseil de la Banque peuvent à leur tour influencer considérablement la nature de la participation de la Banque au processus Ha/SAC dans les années à venir, en adoptant des décisions judicieuses à mesure que le processus se consolide.

7. CONCLUSIONS

7.1 La présente revue du processus SAC en cours en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, ainsi que le processus Ha actuellement mis en œuvre au Mozambique en Éthiopie a permis d'examiner les défis identifiés par la Banque dans ses efforts visant à participer à ce processus. Elle a permis de montrer que les interventions de la Banque sont parfaitement alignées sur les stratégies de réduction de la pauvreté dans les cinq PMR concernés et que la participation soutenue à ce processus renforce l'alignement des interventions de la Banque sur cette stratégie. Les actions d'harmonisation étaient généralement en parfaite adéquation avec les stratégies de la Banque et son engagement en faveur de l'alignement et de l'harmonisation, conformément aux principes de partenariat entre le gouvernement et les donateurs ainsi qu'aux Déclarations de Rome et de Paris. Le processus Ha/SAC semble prometteur pour l'harmonisation des stratégies d'aide entre les principaux donateurs dans les cinq PMR et pour la mise en place d'un programme intégré d'aide-pays. Toutefois, l'harmonisation et/ou la SAC ne doivent pas être perçues comme une panacée, mais comme un instrument, voire comme le principal instrument de renforcement de l'efficacité de l'aide. Bien qu'une certaine valeur ajoutée ait déjà été obtenue, beaucoup reste à faire pour la mise en œuvre efficace des

programmes pays en matière de sélectivité et de division du travail entre donateurs, de modalités appropriées d'aide pour divers programmes et projets qui correspondent aux capacités du gouvernement et dans le domaine du dialogue sur les politiques et en matière de gouvernance.

7.2 Certes, le processus Ha/SAC a la capacité potentielle de réduire les coûts de transaction, à travers la mise en oeuvre et le suivi conjoints à moyen terme, mais il n'y a pas suffisamment de faits qui prouvent qu'à court terme cet objectif sera atteint. En fait, le processus SAC semble avoir accru les coûts de transaction de la Banque dans certains pays.

7.3 En ce qui concerne les opportunités liées à l'accélération de la politique de décentralisation de la Banque, au renforcement de sa présence sur le terrain, au renforcement du processus SRP ou à l'amélioration de la sélectivité de la Banque, les faits enregistrés sur le terrain révèlent des avantages substantiels. Bon nombre de ces opportunités sont déjà exploitées, et d'autres sont attendues, à condition que le processus Ha/SAC soit soutenu. En revanche, les risques politiques, institutionnels/opérationnels et fiduciaires liés à ce processus sont considérables aussi bien pour les PMR que pour la Banque.

7.4 L'étude révèle que la Banque n'a pas pu influencer efficacement le processus Ha/SAC dans les cinq pays à l'étude. La Banque est handicapée par son entrée en scène tardive, notamment dans les pays dotés de SAC, par rapport aux autres donateurs qui ont des représentations sur le terrain depuis longtemps. Même si l'ouverture des bureaux nationaux permet à la Banque de rattraper, dans une certaine mesure, le retard accusé sur les autres partenaires au développement, ces bureaux ne disposent pas encore de ressources suffisantes pour répondre aux besoins liés à la présence de la Banque et à sa contribution au processus Ha/SAC. Cette situation est aggravée par l'absence d'un appui technique du siège qui permettrait de faire face aux questions de politique difficiles et souvent complexes.

7.5 L'étude a identifié un certain nombre d'implications du processus Ha/SAC pour la Banque dans les domaines suivants : cycle de projets ; utilisation des systèmes des pays ; division du travail entre partenaires au développement ; participation de la Banque aux modalités de l'aide ; et coûts de transaction. Toutefois, le processus Ha/SAC est une voix à double sens. La revue a également mis en évidence la capacité et la nécessité, pour la Direction et le Conseil de la Banque, d'influencer sensiblement la nature de la participation de la Banque au processus dans les années à venir (par exemple, à travers la décentralisation, les modalités d'aide, la passation de marchés, etc.). Cependant, à l'heure actuelle, la Banque semble aller dans la bonne direction, en ce sens qu'elle apporte son appui au processus Ha/SAC dans les cinq PMR à l'étude. En fait, de nombreuses critiques formulées antérieurement sur la participation de la Banque au processus Ha/SAC seront probablement examinées dans le cadre de la restructuration en cours ou à venir de la Banque.

8. ENSEIGNEMENTS TIRES ET RECOMMANDATIONS

8.1 Enseignements tirés

8.1.1 Cette section présente les enseignements tirés et met en lumière les forces et faiblesses de la Banque. Elle fournit des informations générales sur la base de l'expérience accumulée à ce jour sur le processus Ha/SAC.

8.1.2 L'évaluation la plus précise du temps requis est essentielle à la programmation efficace de la participation de la Banque à ce processus. Les retards observés dans la mise en place de la stratégie d'aide conjointe ont entraîné, pour la Banque, des difficultés en matière de programmation. Ces retards peuvent être évités dans l'avenir dans des situations similaires, si l'on fait preuve de plus de réalisme dans la détermination des délais requis dès le départ, en se fondant sur l'expérience acquise en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie.

8.1.3 L'affectation d'effectifs et de ressources financières suffisants au processus Ha/SAC est essentielle au succès de la Banque. L'élaboration d'une stratégie conjointe requiert beaucoup de temps. Souvent, elle exige plus de temps que la préparation d'une stratégie unique d'aide-pays. En outre, l'appui et l'orientation du siège dans la phase initiale du processus Ha/SAC peuvent aider la Banque à influencer ce processus dans les PMR. La préparation anticipée est essentielle à la participation de la Banque. L'ouverture des bureaux de nationaux en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie aide la Banque à rattraper le retard accusé sur les autres partenaires au développement.

8.1.4 Les futurs processus Ha/SAC seront plus élaborés et viseront formellement à renforcer la participation de la Banque. L'homogénéisation des politiques et des approches comporte toujours un danger dans les stratégies d'aide conjointes : la focalisation sur les *questions du jour* ; l'accent excessif sur les questions *brûlantes*, etc. Comme dans tout partenariat, les intérêts divergents – qui sont parfois très éloignés les uns des autres et changent rapidement - doivent être reconnus et respectés. Certes, tous les partenaires doivent accepter des échanges à travers la coopération afin de renforcer l'efficacité du développement - ce qui pourrait réduire leur marge de manœuvre - mais la Banque doit trouver les voies et moyens de maintenir son identité institutionnelle dans un environnement de plus en plus fongible constitué de donateurs prépondérants et de donateurs silencieux.

8.1.5 Les principes du processus Ha/SAC qui implique la canalisation de l'aide à travers des systèmes nationaux de passation de marchés et d'audit comporte des risques. À titre d'exemple, le Cadre des dépenses à moyen terme des PMR (CDMT) ou toute autre version de cet outil, peut éventuellement devenir l'instrument commun de planification et de budgétisation entre les partenaires au développement et les gouvernements ayant adopté une SAC.

8.1.6 Le processus Ha/SAC n'implique pas la fin de la division du travail, mais il constitue le début de son amélioration tant au niveau des donateurs qu'au niveau des départements ministériels. La Banque doit résoudre/élucider la question concernant les donateurs prépondérants et les donateurs silencieux, ainsi que les autres donateurs et le gouvernement dans les pays SAC. Elle doit aussi aider les ministères chargés de la planification et de l'exécution à renforcer leurs capacités institutionnelles afin de procéder à la division du travail au niveau national.

8.1.7 La division du travail entre partenaires dans les principaux secteurs de fourniture de l'aide est une condition nécessaire mais pas suffisante à la mise en oeuvre harmonieuse de principes et concepts du processus Ha/SAC. Le transfert des ressources et des capacités humaines du siège, avec une délégation accrue d'autorité en faveur des bureaux et représentations nationaux, est un préalable à cette évolution. Un autre préalable est l'appropriation et la gestion du processus par le gouvernement, qui devrait se traduire par l'ouverture d'un dialogue sans réserve avec les donateurs pour déterminer la présence sectorielle préférée et les ministères d'exécution qui devront diriger les activités dans les différents secteurs/domaines.

8.1.8 La réduction des coûts de transaction globaux pour les PMR et les donateurs n'est pas encore évidente et prendra un certain temps pour se concrétiser. Dans certains cas, le processus Ha/SAC a même induit des coûts de transaction plus élevés que la simple préparation des DSP conformément au modèle et au calendrier de la Banque comme par le passé. Cette évolution est largement due au fait que les stratégies d'aide conjointe requièrent une coordination plus intense des efforts des donateurs, ce qui rend plus difficile un consensus sur le contenu, la programmation, etc.

8.1.9 Le processus DBSL peut négativement affecter la prévisibilité des flux de ressources des donateurs, voire entraîner la suspension de l'aide. Bien que la Banque et les PMR estiment que le processus DBSL est conforme à leurs programmes respectifs de développement et d'harmonisation, il pourrait s'agir d'une épée à double tranchant au cas où des questions de gouvernance dignes d'intérêt se posaient dans un PMR (par exemple, en Éthiopie et en Ouganda).

8.1.10 Le passage du statut d'institution financière axée sur les projets à celui d'acteur à part entière du processus SAC qui fournit des montants croissants de DBSL obligera la Banque à opérer des changements significatifs dans son mode opératoire. Étant donné que les engagements actuels de financement, au titre des projets d'investissements directs, sont nettement plus importants que les montants décaissés à travers les DBSL (par exemple, cinq fois plus important en Tanzanie en 2004), pour devenir un partenaire SAC crédible, il faudra trouver la niche appropriée parmi les différents types de partenariats liés aux modalités d'aide qui se développent rapidement sur le terrain.

8.2 Recommandations

Appui aux initiatives Ha/SAC dès le départ

8.2.1 La Banque devrait accorder une attention particulière aux PMR qui affichent leur volonté d'avancer dans l'harmonisation de l'aide. Des effectifs et des ressources financières suffisants doivent être prévus et alloués aux PMR au cas par cas. L'appui et les orientations du siège sur le processus Ha/SAC doivent également être fournis dès le début du processus pour permettre à la Banque d'influencer les résultats sur le terrain. La Banque doit également s'attacher à préserver son identité institutionnelle dans un environnement de plus en plus marqué par la présence de donateurs prépondérants et de donateurs silencieux. Elle doit commencer par examiner la collaboration entre pays et l'échange d'expériences sur le processus Ha/SAC en vue de consolider sa position, notamment dans les pays dotés de stratégie d'aide conjointe.

Poursuivre activement la décentralisation

8.2.2 La décentralisation de la Banque, avec la mobilisation de ressources correspondantes sur le terrain, est essentielle si la Banque compte influencer efficacement le processus Ha/SAC en cours, puisqu'elle veut avoir un avantage comparatif et/ou compétitif sur les autres donateurs. En Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, la Banque est aujourd'hui confrontée à certaines difficultés pour assumer le rôle de partenaire prépondérant, compte tenu de ses effectifs réduits, du dosage de compétences limité et des maigres ressources financières disponibles dans les bureaux nationaux. Le transfert des ressources et des

capacités humaines du siège, avec une délégation d'autorité accrue en faveur des bureaux et des représentations établis dans les pays, doit être activement poursuivi.

Résoudre la question de la division du travail

8.2.3 La Banque fera probablement face à l'élimination progressive des secteurs non prioritaires, qui pourrait être demandée dans des secteurs/domaines spécifiques dans différents PMR à mesure que le processus SAC se consolidera. Elle devra préparer une réponse appropriée à cet égard. La position de la Banque en ce qui concerne la question des donateurs prépondérants et des donateurs silencieux dans les pays dotés des SAC doit également être mieux définie et plus clairement articulée.

Appuyer les initiatives de réforme et réaliser des études économiques et sectorielles

8.2.4 La Banque doit progressivement passer des modes de fourniture d'aide préférés par les PMR (à savoir, les financements en pool ; les approches sectorielles et l'appui budgétaire direct). La canalisation de ressources accrues d'aide à travers des systèmes nationaux de passation de marchés et d'audit se profile également à l'horizon pour tous les donateurs. La Banque devrait appuyer les initiatives de réforme visant à renforcer les systèmes nationaux de financement et de passation des marchés, et se préparer à revoir ses propres systèmes, notamment ceux relatifs à la passation de marchés et aux décaissements. En outre, au fur et à mesure que le processus SAC remplacera les DSP traditionnels de la Banque dans certains pays, de nouveaux outils de planification et de budgétisation pourraient voir le jour. La Banque doit suivre cette évolution et les développements similaires qui se produisent sur le terrain et préparer des réponses appropriées sur la base d'études économiques et sectorielles solides.

Quelques caractéristiques des cinq PMR

Description	Zambie (SACZ)	Ouganda (SACO)	Tanzanie (SACT)	Mozambique	Ethiopie
Date du début du processus Ha	Mars 2003	2002	2002	2004	2002
Date de démarrage du processus SAC	2004	Mars 2004	Oct. 2004	--	--
Date où la BAD est devenue active dans le processus SAC ou Ha	2004	Oct. 2004	Fév. 2005	Oct. 2006	2002
Cycle de la période	2007-2011	2005-2009	2006-2010	En cours	En cours
Classement de la BAD parmi les donateurs (basé sur les décaissements nets de 2004)	14 ^e	7 ^e	11 ^e	4 ^e	5 ^e
Donateurs participant au réseau Ha / SAC du pays	Majorité	Minorité	Majorité	Majorité	Majorité
Direction du processus	Tiré par le donateur	Tiré par le donateur	Gouvernement	Tiré par le donateur	Gouvernement
ABG en tant que % de l'aide budgétaire en 2005	8%	50%	41%	31%	33%
ABG en tant que % de l'objectif de l'aide budgétaire (Objectif PMR sur les trois à cinq ans à venir)	40%	60%	60%	40%	75%

RÉCAPITULATIF DU RAPPORT SUR LES ÉTUDES DE CAS DE CINQ PAYS

Récapitulatif du rapport pays sur la Tanzanie

1. L'aide à la Tanzanie a atteint aujourd'hui un niveau sans précédent, soit plus du double de sa valeur réelle au début des années 90. La BAD est le 11^{ème} donateur le plus important et se classe dans le quartile supérieur des contributeurs présents en Tanzanie. Ce classement fait de la Banque un donateur important, mais un acteur relativement faible si l'on s'en tient au flux global d'aide mobilisé vers ce pays, qui représentait environ 45 % du budget du gouvernement tanzanien en 2005. Avec quelques 45 donateurs actifs en Tanzanie, de nombreux secteurs sont saturés. Le gouvernement de Tanzanie (GoT) et les partenaires au développement rationalisent actuellement le nombre de donateurs par secteurs et le nombre de secteurs par donateur dans le cadre d'une stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie (SACT). La SACT est un cadre national à moyen terme pour la gestion de la coopération au développement entre le gouvernement de Tanzanie et les partenaires au développement en vue de réaliser les objectifs de développement national et de réduction de la pauvreté. Le rapport pays de la Tanzanie passe en revue le processus d'harmonisation en Tanzanie, qui a abouti à l'élaboration d'une stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie et évalue les implications de la participation de la Banque à ce processus.

2. Une des principales caractéristiques de la SAC de la Tanzanie est la détermination du gouvernement à être à l'avant-garde de ce processus, ainsi que l'engagement des partenaires au développement à honorer leurs obligations au titre de la Convention de Paris. La SAC de la Tanzanie découle d'un important processus participatif, qui inclut son examen aussi bien par le Parlement que par le gouvernement. Même si les partenaires au développement n'ont pas encore trouvé un consensus sur des questions fondamentales comme la division du travail, et bien qu'il soit nécessaire d'observer une période de transition avant d'atteindre les niveaux DBSL souhaités par le gouvernement, des progrès continuent d'être régulièrement enregistrés. Toutefois, le caractère global de l'approche SAC de la Tanzanie requiert plus de temps qu'initialement prévu pour résoudre les questions qui se posent à différents niveaux : harmonisation entre partenaires et gouvernement de Tanzanie, partenaires/partenaires, et au sein des institutions partenaires. Ces retards entraînent le report du traitement des projets de la Banque au titre du FAD-X en Tanzanie en 2005. Une actualisation du DSP a permis depuis quelque temps qu'un DBSL (50 millions d'UC) soit poursuivi, avec d'autres projets qui devraient suivre en 2006.

3. Même si, d'une manière générale, le donateur pense que la stratégie d'aide conjointe de Tanzanie devrait réduire les coûts de transaction à moyen et long terme, les données du terrain montrent que la SAC de Tanzanie pourrait néanmoins entraîner des coûts de transaction plus élevés à court terme que la simple préparation des DSP conformément au modèle et au calendrier mis en œuvre par la Banque dans le passé. Dans sa phase d'élaboration, la stratégie d'aide conjointe de Tanzanie requiert une intense coordination de l'action des donateurs. Elle exige plus de temps, ce qui rend plus difficile un consensus sur le contenu et la programmation de la stratégie, etc. Cette situation pourrait empêcher la Banque de se soumettre aux contraintes liées à la diffusion de l'information dans les délais prescrits.

4. Les mécanismes de partenariat « prépondérant », « actifs ou délégués » ont déjà été introduits dans la majorité des secteurs. Aujourd'hui, la BAD n'assume la fonction de « partenaire prépondérant » dans aucun secteur. Le bureau national assure à la promotion de la présence de la Banque dans le secteur du transport, avec l'appui de l'ABG. D'autres

interventions sectorielles axées sur les projets peuvent être prises en compte, selon leur mérite, au cas par cas. Au fil du temps, le gouvernement de Tanzanie et les partenaires au développement ont convenu de continuer à réévaluer conjointement l'adéquation des mécanismes existants en matière de division du travail, en tenant compte des changements qui interviennent sur les avantages comparatifs/compétitifs des partenaires au développement et de l'évolution des besoins du gouvernement.

5. Le bureau national de Tanzanie suit l'évolution de la situation et informe le siège régulièrement de l'avancée du processus de la stratégie d'aide conjointe de Tanzanie. Les efforts déployés sur le terrain ne reçoivent pas un appui technique suffisant du siège sur les questions liées à la SAC qui ont été évoquées dans les réunions du groupe des partenaires au développement. Cette situation pourrait expliquer en partie le fait que les deux tiers des donateurs interviewés jugent la participation de la Banque au processus global d'harmonisation insatisfaisant à ce jour. Une autre raison pourrait être l'arrivée tardive de la Banque sur la scène/sa participation tardive au processus SACT.

6. Étant donné que les engagements actuels de financement directs des projets représentent au moins le quintuple des montants décaissés à travers le DBSL en 2004, le passage d'une institution financière axée sur le projet à un acteur à part entière du processus SACT, qui fournit des montants croissants, obligera la Banque à opérer des changements substantiels dans son mode opératoire. Pour devenir un partenaire crédible de la stratégie d'aide conjointe de Tanzanie, il faudra trouver la niche appropriée parmi les différents types de partenariat qui se mettent rapidement en place sur le terrain.

7. En perspective, une des principales questions qui interpellent la BAD est la nécessité d'améliorer la sélectivité en ce qui concerne les domaines d'intervention et de créer un avantage comparatif et/ou compétitif par rapport aux autres donateurs. Le rapport pays formule les recommandations ci-après pour la poursuite des efforts fournis par la Banque en matière d'harmonisation en Tanzanie.

8. L'équipe pays, en étroite collaboration avec le bureau national de Tanzanie, devrait élaborer une stratégie permettant de devenir un acteur à part entière du processus SACT. Les principales questions à aborder sont :

- Une évaluation de la manière dont la SACT influencera/aura un impact sur les opérations actuelles de la Banque en Tanzanie ;
- Comment la Banque pourrait-elle améliorer sa sélectivité dans ses domaines d'intervention ;
- Quelles sont les mesures à prendre pour avoir un avantage comparatif et/ou compétitif sur les autres donateurs ;
- La présence du bureau national de Tanzanie en tant que lieu de rencontre pour rapprocher la Banque du gouvernement de Tanzanie, et ;
- La délégation d'autorité au bureau national et le renforcement des pouvoirs du bureau national pour permettre la prise de certaines décisions sur le terrain.

9. La Banque devrait être plus souple et simplifier ses politiques, procédures et pratiques pour mieux les adapter à la stratégie d'aide conjointe de Tanzanie. Les critères relatifs à l'acquisition de biens et services devraient être révisés afin de régler le problème permanent concernant le pays d'origine des biens et services.

10. La Banque devrait élaborer des mesures d'incitation pour promouvoir la participation effective de l'équipe pays à la mise en oeuvre des modalités créatrices de fourniture et de gestion d'aide en Tanzanie, aux côtés d'autres partenaires.

11. Le gouvernement de Tanzanie devrait préciser clairement l'étendue de ses capacités actuelles à faire aboutir le processus SACT et le temps nécessaire pour atteindre les niveaux requis.

Récapitulatif du rapport pays sur la Zambie

1. Le processus d'harmonisation en Zambie a démarré en mars 2003 lorsque le gouvernement de la République de Zambie (GRZ) a élaboré, de concert avec les donateurs intéressés (pays nordiques, Royaume-Uni et Banque mondiale) un cadre pour l'harmonisation des pratiques (HIP), qui est aujourd'hui ouvert à tous les donateurs. Nombre de partenaires au développement actifs en Zambie ont conclu un protocole d'accord (MoU) soumis en avril 2004 ou indiqué leur désir de participer, de manière informelle, à l'initiative HIP aux côtés du gouvernement de la République de Zambie, ce qui constitue la base de la stratégie d'aide conjointe de Zambie.
2. La stratégie d'aide conjointe de Zambie est une réponse des donateurs au cinquième plan de développement national (PDN). En tant que tel, elle s'inscrit en droite ligne du programme d'harmonisation. Une feuille de route pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'harmonisation et la coordination a été élaborée et divers travaux préparatoires se sont déroulés dans le cadre du processus SAC de Zambie. Une évaluation des avantages comparatifs de chaque partenaire participant, l'identification des principaux secteurs dans lesquels les partenaires pourraient être chefs de file et un aperçu des décaissements programmés et réels pour l'année 2005 ont été entrepris pour faciliter le processus de consultation de la stratégie d'aide conjointe.
3. Selon les réponses enregistrées dans le cadre de l'enquête, 86 % des donateurs étaient prêts à participer au processus SACZ. Les principales activités entreprises étaient essentiellement l'examen et la révision de leurs propres stratégies pour le pays, l'élaboration de documents de principes et la publication de documents de référence, y compris certaines études économiques et sectorielles. Le modèle zambien de la stratégie d'aide conjointe implique le dialogue et le consensus et un niveau élevé d'engagement tant de la part du gouvernement que des donateurs.
4. En ce qui concerne l'efficacité de l'aide, le processus SACZ est perçu comme étant un mécanisme efficace visant à réduire le fardeau du gouvernement dans la coordination des actions des donateurs impliqués dans chaque secteur, avec des modalités d'aide, des approches et des pratiques différentes. La division du travail découlant du processus SACZ n'affectera pas négativement l'allocation globale de l'aide, mais optimisera l'affectation des ressources en attirant l'attention des partenaires, sous l'orientation du gouvernement, sur d'autres secteurs qui ne bénéficient pas d'une couverture suffisante de l'aide.
5. En ce qui concerne la mise en place des procédures de planification et de programmation, la SACZ apparaît, comme le prévoyaient les donateurs et le gouvernement, comme un bon outil de planification de la fourniture de l'aide qui respectent les principes d'harmonisation, de coordination et d'alignement.
6. La stratégie d'aide conjointe de Zambie est également perçue comme un « document d'orientation et d'engagement » sans statut juridique et, de ce fait sans implications contraignantes. Toutefois, les partenaires se sont eux-mêmes engagés à ne plus élaborer de stratégies bilatérales. Il en résulte que le MTEF sera utilisé comme outil budgétaire et de planification.

7. La dépendance accrue à l'égard des systèmes nationaux figurent parmi les implications du processus SACZ. Toutefois, ce processus ne peut pas être facilement mis en oeuvre sans une confiance minimale à l'égard des systèmes nationaux de gestion budgétaire et publique. Nombre de donateurs y voient un défi et soulignent la nécessité d'accorder plus d'appui et de ressources au pays. Une autre conséquence du SACZ est le passage des projets autonomes dotés de cellules d'exécution de projets uniques (CEP) vers les programmes sectoriels globaux et les systèmes de financement commun dans le cadre des priorités du FNDP. Un nouveau rôle proéminent est en train d'être confié au ministère chargé des secteurs concernés pour la mise en oeuvre de politiques et de stratégies et l'exécution de programmes sectoriels avec l'assistance d'un petit nombre de donateurs dans les secteurs concernés.

8. Le processus SACZ comporte des risques institutionnels, politiques et fiduciaires, en particulier lorsqu'une gestion efficace et saine des finances publiques n'est pas appliquée. Face à ces risques, les donateurs ont fourni au gouvernement la République de Zambie une assistance technique destinée à renforcer la gestion de finances publiques et le système d'audit (bureau du vérificateur général des comptes) dans le cadre du programme de réformes PEMFA. Les coûts de transaction prévus ne seront pas réduits dans les années à venir, en particulier dans la phase de préparation qui nécessite beaucoup de consultation, de dialogue sur les politiques pour renforcer la confiance et la foi dans les systèmes et les pratiques du pays. Toutefois, à long terme, les coûts de transaction seront réduits grâce aux missions conjointes, aux exigences minimales en matière de publication de rapport et aux séances d'information conjointes destinées aux sièges des donateurs sur les principales questions de développement de la Zambie, avec une perturbation minimale des départements gouvernementaux. Les économies de temps réalisées sur la coordination des missions organisées à partir des sièges et dirigées par les donateurs seront consacrées à la mise en oeuvre, au suivi et à l'évaluation.

9. Du fait de sa relocalisation temporaire et de son absence dans ce pays, la Banque n'a participé que très modestement au processus de consultation et aux activités du Groupe consultatif sectoriel (GCS). Toutefois, depuis juin 2005, le Groupe de la Banque a formellement adhéré au processus SACZ et, à ce jour, il a pris part à la mise en place des stratégies actuelles des partenaires à la coopération, procédé à l'autoévaluation des avantages comparatifs dans toutes les autres activités liées au processus SACZ. Aujourd'hui, les défis qui interpellent la Banque quant à sa participation au processus SACZ sont l'opérationnalisation de son bureau national en Zambie, les difficultés liées aux attributions d'un partenaire de coopération chef de file dans tel ou tel secteur, qui se sont fait jour pendant la période de transition en 2006, au moment où s'ouvre le bureau national, les contraintes liées à sa participation aux approches sectorielles globales (SWAP) en vertu des dispositions de l'article 15 (4) de l'Accord portant création du Fonds africain de développement qui limitent la passation des marchés, à l'aide des ressources FAD, aux seuls États membres de la Banque. Toutefois, la Banque s'est engagée auprès du gouvernement et des autres partenaires à la coopération à assumer plus tard le rôle de chef de file dans les mêmes secteurs dès la mise en place intégrale du bureau national.

10. Les principaux enseignements tirés de l'examen des réalisations de la SACZ à ce jour sont :

- La division du travail entre donateurs pour diriger la fourniture de l'aide par secteur est une condition nécessaire mais pas suffisante. Le transfert des ressources et des capacités humaines du siège, avec à la clef la délégation accrue d'autorité en faveur des bureaux et représentations nationaux, est un préalable.
- L'appropriation du processus et sa direction par le gouvernement sont des préalables qui requièrent une plus grande transparence et l'engagement d'initier un dialogue ouvert avec les donateurs ;
- Le processus SACZ n'est pas une fin en soi, mais le début d'une bonne division du travail qui peut permettre d'optimiser la fourniture de l'aide et de réduire les coûts de transaction à long terme. Entre-temps, les donateurs devraient renforcer les capacités de planification centrale des ministères d'exécution en vue de leur permettre de mieux développer, coordonner, harmoniser, suivre et évaluer les résultats et l'impact du développement ;
- pour être efficace, un partenaire au développement doit s'impliquer très tôt dans le processus et évaluer les risques et les opportunités liées aux différentes modalités de fourniture de l'aide (partenaires prépondérant, actif ou silencieux) ;
- la participation active des ministères sectoriels et d'autres parties prenantes renforcera le processus et facilitera la division du travail et les engagements des donateurs ;
- le renforcement des capacités du gouvernement de la République de Zambie et de son appropriation du processus d'harmonisation aura un impact sur la mise en oeuvre harmonieuse du processus SACZ, qui est dans sa phase préliminaire ;

11. Il est recommandé que la Banque joue un rôle actif dans le processus et développe ses capacités opérationnelles dans les principaux domaines où elle sera présente dans le pays. Toutefois, la BAD devrait engager des consultations avec d'autres donateurs sur sa future stratégie d'aide au développement et échanger avec d'autres donateurs sur son rôle en tant que partenaire actif. La Banque devrait revoir sa politique de décentralisation dans le cadre du processus SAC dans les pays ayant adopté une stratégie d'aide conjointe, en dotant ses bureaux nationaux de compétences conformément à la stratégie d'aide au développement conçue pour ces pays dans les prochaines années.

Récapitulatif du rapport pays sur l'Ouganda

1. Le Groupe de la Banque a adopté en décembre 2005 la stratégie d'aide conjointe (SACO) comme cadre de programmation pays pour l'Ouganda. La stratégie d'aide conjointe, élaborée par la Banque et six autres donateurs, remplace le document de stratégie pays de la Banque (DSP).
2. La SACO s'inscrit parfaitement en droite ligne des principes d'alignement et d'harmonisation de la Banque. C'est une réponse cohérente d'un groupe restreint de donateurs au Plan d'action 2004 pour l'éradication de la pauvreté en Ouganda (PEAP), l'équivalent du DSRP. La stratégie d'aide conjointe de l'Ouganda met l'accent sur les performances et la mesure des résultats, et identifie explicitement les liens entre les différentes interventions de la SACO et les résultats du PEAP. La stratégie d'aide conjointe de l'Ouganda vise à simplifier les systèmes de fourniture d'aide et à réduire les coûts de transaction du gouvernement et des donateurs.
3. A ce jour, la SACO a permis d'harmoniser efficacement les stratégies d'aide en Ouganda. L'évaluation a permis de constater que le processus SACO a une valeur ajoutée évidente et enregistre un niveau de satisfaction élevée. La SACO offre un important cadre d'amélioration de la gouvernance et de responsabilité en Ouganda. Mais cette stratégie reste relativement faible sur le plan pratique pour l'amélioration de la gestion publique, l'obligation de rendre compte et la mise en oeuvre du mécanisme de suivi et d'évaluation. Des activités essentielles restent à réaliser en ce qui concerne la division du travail entre donateurs, l'identification des modalités de l'aide correspondant aux capacités du gouvernement, aux réglementations individuelles des donateurs et au dialogue en matière de politique. Le Gouvernement participera progressivement à tous ces processus.
4. La SACO vise à réduire les coûts de transaction à moyen et long terme et à générer des rationalisations et des épargnes administratives substantielles. Elle s'appuie sur les mécanismes et les accords existants et non sur les nouvelles structures, par exemple les principes de partenariat de l'Ouganda, les groupes sectoriels de donateurs locaux, ou les groupes de travail ministériels du gouvernement. Toutefois, pour obtenir des coûts de transaction plus faibles à long terme, il faudra probablement des investissements et des efforts supplémentaires de la part des donateurs et du gouvernement à court et à moyen terme.
5. L'efficacité de la Banque dans le processus d'harmonisation et des stratégies d'aide conjointe était très élevée dans le pays, mais faible au niveau du siège. Le bureau national de la Banque a été très efficace dans le processus de formulation de la stratégie d'aide conjointe d'Ouganda et dans le dialogue sur les politiques avec le gouvernement. Mais les problèmes persistent en ce qui concerne la politique sectorielle et le dialogue sur les programmes de la Banque, en particulier tel qu'il est perçu par les autres partenaires donateurs. En outre, il faudra que les sièges de donateurs renforcent l'appui et l'orientation en faveur de l'harmonisation et l'assouplissent davantage. Il sera particulièrement utile pour la haute direction et le Conseil de la Banque de participer aux futures stratégies d'aide conjointe dès leur phase initiale. Il convient de relever cependant que le siège de la Banque a joué un rôle déterminant dans l'élaboration d'une formule pour le « compartimentage » de certains projets et des passations de marchés y afférentes en 2005 pour permettre à la Banque de participer aux approches sectorielles globales (SWAP) en Ouganda.
6. L'évaluation a mis en évidence des *risques politiques* substantiels encourus par la Banque en ce qui concerne l'harmonisation et les stratégies d'aide conjointe en Ouganda. Ces

risques pourraient même influencer le niveau de l'aide et la position de la Banque vis-à-vis du gouvernement. *Les risques institutionnels et opérationnels* sont également significatifs. Le renforcement de la division du travail entre donateurs pourrait entraîner la réduction des possibilités d'investissement pour la Banque ainsi que des préparations de projets plus longues, plus complexes et plus coûteuses. La Banque pourrait rencontrer des difficultés dans la définition de son profil institutionnel et de son avantage comparatif sur les autres donateurs. Des risques fiduciaires majeures existent également, dans la mesure où la comptabilité fiduciaire exécutée par le secteur public et le système de suivi et d'évaluation sur le terrain est peu fiable, notamment dans les ministères d'exécution en Ouganda. Les institutions et les procédures pertinentes peuvent exister, mais elles ne sont pas toujours pleinement opérationnelles. En fin de compte, les réformes de la fonction publique et les ajustements de salaires seront nécessaires pour améliorer le secteur public et réduire les risques fiduciaires.

7. Les principaux défis qui interpellent la Banque sont la décentralisation, le développement des capacités locales et le renforcement de son identité africaine. Pour devenir un partenaire véritablement efficace dans le processus d'harmonisation, la Banque doit par-dessus tout renforcer davantage son bureau national et poursuivre la décentralisation de ses opérations. Une décentralisation judicieuse devrait : (1) accroître les capacités techniques du bureau national, (2) promouvoir le travail en équipe avec les donateurs bilatéraux ayant un savoir-faire technique spécialisé au niveau du pays ; (3) renforcer le bureau national, en alignant les interventions sectorielles de la Banque sur les intérêts du pays ; (4) déléguer davantage d'autorité au bureau national ; (5) investir dans le renforcement institutionnel durable des systèmes du secteur public ; et (6) renforcer l'appui et l'engagement du siège.

8. L'étude de cas de l'Ouganda consacre un certain nombre d'enseignements sur l'harmonisation et l'assistance conjointe dans d'autres pays : (1) l'élaboration d'une stratégie conjointe peut nécessiter plus de temps que la préparation d'une stratégie individuelle d'aide-pays ; des ressources humaines et financières suffisantes sont *une condition sine qua non* à ce processus ; (2) un mécanisme de gestion claire, qui inclut notamment l'identification avancée des dirigeants et la clarification des attentes des partenaires, doit être mis en place pour ce processus ; (3) tous les partenaires, réels ou potentiels, doivent participer au processus et être régulièrement consultés dès le départ ; le document de stratégie doit reposer sur des objectifs réalisables ; (4) les différentes parties prenantes des stratégies d'aide conjointes pourraient faciliter la participation des donateurs grâce à des modalités d'aide plus restrictives ; (5) les auteurs du document conjoint devraient passer minutieusement en revue, examiner et élaborer des analyses, en particulier sur les avantages comparatifs des donateurs ; (6) l'appui du siège des donateurs doit être garanti, à travers une souplesse accrue et la disposition à apporter des innovations dans les politiques et les réglementations du siège (7) ; les futurs processus SAC devraient être plus élaborés. La collaboration entre pays et l'échange d'expériences doivent être renforcés ; (8) la préparation du gouvernement en vue de la mise en oeuvre de l'aide conjointe doit être améliorée, à travers le renforcement des capacités de l'administration centrale et des principaux ministères d'exécution pour consolider l'obligation de rendre compte et les mécanismes de suivi et d'évaluation ; (9) une attention tout aussi importante doit être accordée à la mise en oeuvre et à l'atténuation des risques d'exécution liées à la conception et à la planification initiale ; (10) les implications politiques de l'harmonisation, des stratégies d'aide conjointe et des changements doivent être abordés sans complaisance ; (11) l'objectif global de « l'action conjointe » doit s'inscrire dans le cadre des mécanismes visant à garantir la diversité dans l'unité ; l'homogénéisation des politiques et des approches

dans le cadre d'une assistance conjointe comporte toujours un risque ; (12) comme dans tout partenariat, divers intérêts non négociables doivent être reconnus et respectés. Les structures et les processus doivent être mis en place dans le pays et au siège pour permettre d'engager un débat franc et d'aplanir les divergences.

Récapitulatif du rapport pays sur l'Éthiopie

1. L'Éthiopie est le plus grand bénéficiaire de l'aide extérieure au développement et de l'aide humanitaire en Afrique subsaharienne provenant d'une multitude d'organismes multilatéraux et bilatéraux qui ont très souvent des règles et des procédures différentes. Le gouvernement d'Éthiopie, reconnaissant l'importance de l'harmonisation dans l'amélioration de l'efficacité du développement, a non seulement fait siens les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et les déclarations de Rome et de Paris sur l'harmonisation, mais a également préparé et soumis son programme d'harmonisation (2004-2006) à ses partenaires au développement pour examen.
2. Comme l'Éthiopie ne dispose pas de SAC, la revue évalue le rôle de la BAD dans le processus d'harmonisation en mettant l'accent sur le processus DBSL. Le DBSL est le moteur et l'un des principaux résultats attendus du processus d'harmonisation dans le pays. Le DBSL est axé sur l'instrument d'appui budgétaire, qui a fourni environ un tiers de l'aide de la BAD à l'Éthiopie au cours de la période 2002-2004.
3. La revue s'appuie sur une analyse théorique et la collecte de données sur le terrain grâce aux entretiens menés auprès de certains membres du personnel de la BAD et aux interviews visant à recueillir les opinions de quelques partenaires clés du processus sur sa pertinence, son efficacité et ses implications. Elle s'appuie également sur les critères du cadre d'évaluation de OPEV (pertinence, efficacité).
4. Le DBSL et le processus global d'harmonisation ont enregistré des progrès notables, mais un léger recul a été enregistré à la fin de 2005 du fait de la crise politique qui a suivi les élections générales de 2005.
5. Même en l'absence d'un protocole d'accord, le processus DBSL a sensiblement contribué au programme d'harmonisation en Éthiopie. Toutefois, certains des principaux avantages attendus tels que la réduction des coûts globaux de transactions du gouvernement éthiopien ne sont pas immédiatement visibles et prendront du temps pour se matérialiser.
6. D'une manière générale, les donateurs et le gouvernement d'Éthiopie estiment que le processus DBSL est conforme à leurs programmes de développement et d'harmonisation respectifs et contribue considérablement à la mise en place d'un cadre commun de dialogue, à la production d'informations pertinentes en matière d'aide au développement, à l'utilisation des systèmes pays et à la réduction de certains coûts de transaction liés à la fourniture de l'aide au développement.
7. Le processus DBSL est efficace mais requiert beaucoup de temps du personnel et d'autres ressources aussi bien pour le gouvernement d'Éthiopie que pour les donateurs. Il permet de soutenir plus efficacement le programme d'aide-pays des donateurs (ancrée sur la stratégie nationale de réduction de la pauvreté), l'harmonisation, l'alignement des actions des donateurs sur les systèmes des pays, mais également, dans une moindre mesure, le renforcement de la prévisibilité des flux de ressources et la coordination des actions des départements gouvernementaux ; la résolution des questions relatives à la gouvernance, au genre et à l'environnement ; et l'identification de l'avantage comparatif dont bénéficie le donateur.

8. Le niveau de participation de la BAD au processus DBSL est insatisfaisant, principalement en raison de sa préparation insuffisante et de sa contribution limitée au processus. Les dispositions prises par la BAD pour préparer ce processus se limitaient essentiellement à la préparation du document de stratégie d'aide-pays, tandis que d'autres donateurs ont investi dans des activités complémentaires, notamment les études économiques et sectorielles, l'analyse des risques et la revue de leurs procédures administratives. L'étendue et l'efficacité de la contribution de la BAD étaient également limitées. Elle n'a fourni que le temps du personnel, en quantité insuffisante. Ce temps était en outre chichement réparti, avec pour résultat un impact négligeable.

9. La BAD pourrait davantage contribuer au progrès du programme d'harmonisation en général et du processus DBSL en particulier en Éthiopie, en :

- élargissant sa contribution au-delà du seul temps du personnel ; renforçant le bureau extérieur en le dotant d'effectifs appropriés ; renforçant l'autorité de prise de décision et les autres ressources en vue d'un engagement effectif dans le processus ;
- faisant appel à l'expérience accumulée dans le processus DBSL pour promouvoir les actions d'harmonisation dans d'autres groupes de travail DAG thématiques/technique et pour expérimenter d'autres instruments de fourniture d'aide eu égard aux risques liés à l'appui budgétaire ;
- appuyant l'amélioration des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation ;
- encourageant le gouvernement éthiopien à veiller à la participation active des autorités sectorielles et régionales au processus et à résoudre la crise politique.

Récapitulatif du rapport pays sur le Mozambique

1. La coordination de l'aide est un phénomène de longue date au Mozambique pour les donateurs bilatéraux et assimilés tels que les pays nordiques, le Canada, les Pays-Bas et la Suisse. Toutefois, les mécanismes formels de coordination, d'alignement et d'harmonisation (CAH) n'ont été mis en place qu'en 2004, avec la signature d'un protocole d'accord entre 15 donateurs. D'autres membres se sont joints au groupe (connu aujourd'hui sous l'appellation G-18), au nombre desquels figure le Groupe de la Banque. L'objectif du G-18 est d'aider les Autorités mozambicaines à mettre en oeuvre le DSRP (PARPA II) à travers la fourniture de ressources essentiellement sous forme d'appui budgétaire, mais pas exclusivement. Les Autorités mozambicaines et les partenaires au programme d'aide (PAP) *devaient* « ... *collaborer dans l'esprit des principes du NEPAD, de Monterrey et de Rome dans le cadre d'un processus de dialogue ouvert et de responsabilité mutuelle* »⁵².

2. Le Mozambique n'a pas encore envisagé l'adoption d'une stratégie d'aide conjointe (SAC) avec des partenaires au développement. Le gouvernement met principalement l'accent sur l'amélioration du CAH existant, qui utilise d'importantes ressources humaines à la fois du gouvernement et des donateurs. S'il est vrai qu'une stratégie intégrale d'aide conjointe ne peut pas être mise en oeuvre à l'heure actuelle, il n'en demeure pas moins qu'il est possible de réduire au minimum les coûts subis par les donateurs dans le cadre de la préparation d'une stratégie pays, en réalisant et en se répartissant les études économiques et sectorielles thématiques, et en veillant à la conformité des études diagnostiques. Même cette approche plus modeste nécessitera la direction du gouvernement mozambicain. De 2000 à 2005, l'aide à l'appui budgétaire a été quasiment multipliée par dix (passant de 29,5 millions de dollars à 254,6 millions de dollars). En 2005, l'appui budgétaire représentait 30,8 % de l'ensemble des financements extérieurs du Mozambique. Toutefois, si l'appui budgétaire reste au centre des efforts des mécanismes d'alignement et d'harmonisation, la contribution relative des donateurs en ce qui concerne leur assistance financière globale varie sensiblement, d'une contribution forfaitaire qui garantit un siège au sein du G-18 aux contributions particulièrement importantes (64 % dans l'un des cas).

3. Le protocole d'accord définit les engagements strictes à observer par les signataires et les objectifs à atteindre, notamment : i) la prévisibilité des fonds, l'alignement et l'harmonisation, ii) le pourcentage de réduction des clauses de dérogation, iii) la soumission de rapports trimestriels. Globalement, les donateurs ont respecté 87 % des dispositions du protocole d'accord en 2003 et 2004. L'aide-mémoire de la revue conjointe de 2005 a confirmé les progrès enregistrés dans divers domaines de la gestion des finances publiques (recettes et dépenses confondues), de la passation des marchés et de la mise en oeuvre des stratégies en matière de santé et d'éducation. Des performances manquées ont également été enregistrées en ce qui concerne l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux et des financements hors budget pour les opérations. Les performances en matière de gouvernance n'étaient pas satisfaisantes. L'approche du G-18 facilite le dialogue avec le gouvernement sur un éventail de questions de développement, en particulier la mise en oeuvre du PARPA et la recherche d'un consensus sur les principales mesures identifiées dans le cadre des activités des groupes de travail spécialisés⁵³. En un mot, des progrès notables ont été accomplis depuis la mise en place du processus CAH, qui a commencé vers l'année 2000.

⁵² Paragraphe 3, dispositions liminaires du protocole d'accord

⁵³ 23 groupes de travail étaient actifs en 2004

4. La réduction des coûts de transaction ne s'est pas traduite dans les faits puisque les dépenses qui ont été pris en compte et intégrées dans l'estimation du coût de transaction varient selon les donateurs. De l'avis général, l'appui budgétaire entraîne d'importants coûts de transaction au départ en raison de la forte demande qu'elle implique en ressources humaines pour les donateurs et pour les fonctionnaires Mozambicains qui participent au processus. Il semble également que les coûts de transaction au sein de l'administration mozambicaine ont été redistribués, passant ainsi des ministères sectoriels vers les institutions centrales (ministère des Finances, ministère de la Planification, Banque centrale et Trésorerie). Ces coûts relativement élevés persisteront pendant quelque temps encore tant que les anciennes modalités de l'aide coexisteront avec l'appui budgétaire, mais il est prévu qu'ils se stabiliseront dans l'avenir avant d'amorcer un déclin progressif.

5. Les autorités mozambicaines estiment que les considérations générales sur l'harmonisation dépassent toutes les autres demandes spécifiques exprimées par eux-mêmes ou par les donateurs. Elles ne sont donc pas très différentes de celles exprimées par les pays ayant adopté formellement une stratégie d'aide conjointe. Il s'agit notamment de : i) la prévisibilité des financements, ii) la réduction des coûts administratifs générés par la présence d'un nombre trop important de donateurs ; iii) le renforcement des capacités de planification et de budgétisation ; et iv) l'appui fourni au gouvernement dans la mise en oeuvre harmonieuse de sa stratégie de développement. Les autorités mozambicaines sont apparemment très disposées à ne pas compromettre l'appropriation du processus de développement et à répondre automatiquement aux priorités définies par les donateurs. Le gouvernement apporte une contribution non négligeable à l'organisation de consultations avec les donateurs, mais fait encore face aux contraintes découlant des capacités d'analyse.

6. Avant sa récente adhésion au G-17, le Groupe de la Banque a joué un rôle très limité dans les efforts du CAH au Mozambique. Cette participation limitée du Groupe de la Banque au CAH a eu pour effet de marginaliser la Banque, qui n'a pas participé, comme il se doit, aux discussions sur les politiques en tant que partenaire essentiel. Certes, le Groupe de la Banque a pu obtenir quelques niches de projet, mais au détriment de son isolement, dans la mesure où ses interventions n'ont pas fait l'objet d'une coordination efficace avec celles des autres donateurs. À cet égard, l'efficacité de la Banque dans le processus CAH est jugée insatisfaisante.

7. Toutes les études réalisées au Mozambique ont montré que les avantages générés par les efforts CAH sont supérieurs aux inconvénients et aux coûts. Il va sans dire que l'appui budgétaire comporte des risques, notamment les risques politiques, lorsqu'un donateur (ou un groupe de donateurs) a la possibilité de suspendre son (ou leur) aide, avec pour effet éventuel la déstabilisation de tout le processus d'appui budgétaire. Toutefois, ce risque est jugé négligeable compte tenu de l'ampleur des consultations entre les membres du G-18 et de la conviction qu'il servira en dernier ressort lorsque toutes les voies du dialogue auront été épuisées.

8. L'un des principaux résultats découlant de la revue des mécanismes CAH est le niveau élevé d'harmonisation qui peut être atteint sans le choix formel d'une stratégie d'aide conjointe, à condition que certains principes minimums soient respectés à la fois par le gouvernement et par les donateurs (en d'autres termes des principes contenus dans les déclarations de Monterrey, de Rome et de Paris). Un autre résultat important est que là où un mécanisme formel de coordination existe, le Groupe de la Banque devrait systématiquement envisager d'y adhérer, en pesant préalablement le pour et le contre de manière explicite.

EVALUATION DES CINQ ETUDES DE CAS PAYS

Rapport de synthèse

Méthodologie

La méthodologie adoptée pour ce rapport de synthèse comprend une comparaison des performances et une identification des caractéristiques communes et divergentes de cinq études de cas des pays concernés sur la base de la matrice sommaire figurant en annexe. Ces critères d'évaluation ont été davantage affinés et divisés en sous-critères sur la base d'informations contenues dans les rapports pays. Les cinq critères d'évaluation de leurs sous-critères correspondants se présentent comme suit :

Critères d'évaluation 1

Adéquation du processus aux stratégies de la Banque et aux principes de l'alignement et de l'harmonisation.

Sous-critères

- Alignement de l'action de la Banque sur la SRP de l'État
- Accent sur les rendements et la mesure des résultats
- Simplification des procédures existantes

Critères d'évaluation 2

Utilité du processus d'harmonisation pour la mise en place de programmes d'aide-pays plus efficaces

Sous-critères

- Valeur ajoutée par rapport au processus précédent
- Cadre d'amélioration de la gouvernance et de l'obligation de rendre compte
- Impact sur l'élaboration des DSP de la BAD

Critères d'évaluation 3

Efficacité du rôle de la Banque dans le processus Ha/SAC

Sous-critères

- Engagement effectif du dialogue sur les politiques
- Influence du bureau national dans la définition du processus SAC/Ha
- Niveau d'appui /d'alignement par rapport au siège à Tunis

Critères d'évaluation 4

Possibilité de réduction des coûts de transaction grâce au processus

Sous-critères

- Résultats de l'enquête pays
- Opinions du bureau national
- Points de vue du Gouvernement

Critères d'évaluation 5a)

Opportunités liées au processus d'harmonisation.

Sous-critères

- Décentralisation accélérée et présence accrue sur le terrain
- Renforcer l'appui de la BAD au processus SRP des PMR Accroître la sélectivité

Critères d'évaluation 5b)

Risques liés au processus d'harmonisation.

Sous-critères

- Risque politique⁵⁴
- Risque institutionnel et opérationnel⁵⁵
- Risque fiduciaire⁵⁶

⁵⁴ Le risque politique renvoie à la non exécution du processus Ha/SAC ou la remise en question l'engagement du gouvernement en faveur de la mise en oeuvre du fait de l'instabilité politique ou d'autres événements politiques néfastes, des changements politiques au niveau du leadership ou des problèmes de gouvernance politique.

⁵⁵ Le gouvernement, au niveau national, sectoriels et local et les donateurs, au niveau du pays et du siège font face à des risques institutionnels et opérationnels dans la mise en oeuvre du processus Ha/SAC, la mesure où ils exigent des capacités aussi bien d'un plan du gouvernement que des donateurs

⁵⁶ Le risque fiduciaire découle du fait que les dépenses publiques : (a) les dépenses publiques ne sont pas convenablement gérées, (b) et ne sont pas utilisées aux fins auxquelles elles ont été allouées, et (c) ne valent pas le pesant d'or.

Matrice sommaire

	Pertinence du processus par rapport aux stratégies de la Banque, à l'alignement/Ha	Utilité du processus pour la mise en place de programmes d'aide pays efficaces	Capacités potentielles du processus à réduire les coûts de transaction à court/moyen terme	Opportunités offertes par le processus d'harmonisation	Risques liés au processus d'harmonisation
<i>Zambie</i>	Très pertinent	Élevée	Faible	Élevée	Faible
<i>Ouganda</i>	Très pertinent	Élevée	Faible	Très élevée	Élevée
<i>Tanzanie</i>	Très pertinent	Élevée	Faible	Élevée	Faible
<i>Ethiopie</i>	Très pertinent	Élevée	Négligeable	Faible	Faible
<i>Mozambique</i>	Pertinent	Faible	Faible	Élevée	Faible

BIBLIOGRAPHIE

AfDB. OPEV. Zambia: Joint Assistance Strategy, Process Review of the Harmonization / Joint Assistance Strategy Process in Five RMCs, 2006.

AfDB. OPEV. Uganda: Joint Assistance Strategy, Process Review of the Harmonization / Joint Assistance Strategy Process in Five RMCs, 2006.

AfDB. OPEV. Tanzania: Joint Assistance Strategy, Process Review of the Harmonization / Joint Assistance Strategy Process in Five RMCs, 2006.

AfDB. OPEV, Ethiopia: Role of the Bank Group in Harmonization Process, Process Review of the Harmonization / Joint Assistance Strategy Process in Five RMCs, 2006

AfDB. OPEV, Mozambique: Role of the Bank Group in Harmonization Process, Process Review of the Harmonization / Joint Assistance Strategy Process in Five RMCs, 2006

AfDB. OPEV, Efforts de coordination, d'harmonisation et d'alignement entre donateurs au Mozambique, 2006.

AfDB, The Revised Bank Group Action Plan On Harmonization, Alignment, And Managing For Results, ADF/BD/WP/2005/01.

AfDB, Guidelines on DBSL 2004: ADF/BD/2003/182

AfDB, Piloting the Use of Ugandan Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues; the Equivalence Assessment, April 2006.

AfDB, Bank Group Use of DBSL and SWaps: Issues and Challenges, ADF/BD/WP/2006/35.

AfDB, Harmonization and Alignment Agenda at Country Level: Experience of Tanzania, presentation to the Development Effectiveness Seminar by S. Sesay, June 2006.

AfDB. Enhancing The Effectiveness Of The Bank - Proposals For Reform Of The Operations Complexes, Strengthening Of The Office Of The Chief Economist, And Enhancing Human Resource Management And Business Processes, March 22, 2006 (ADB/BD/WP/2006/18)

AfDB, Tanzania Country Assistance Evaluation, OPEV, 2006, (ADF/BD/WP/2006/16)

AfDB, The ADF Results Measurement Framework Paper, December 2005. ADF/BD/WP/2006/05

AfDB, Bank Group use of DBSL and SWaps: Issues and Challenges, 14 April, 2006. ADF/BD/WP/2006/35

AfDB, Mozambique 2006-09 Country Strategy Paper, ADF/BD/WP/2006/41

ADB, Harmonization and Alignment Agenda at Country Level: Experience of Tanzania, Presentation by S. Sesay at Development Effectiveness Seminar, Tunis, June 19-22, 2006.

DFID, Evaluating Progress towards Harmonization, May 2005.

DFID, Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, A Joint Evaluation of Joint Budget Support, 1994-2004, May 2006.

MOPAN: Report from the 2003 Pilot Exercise: Final Report December 2003

OECD-DAC, Learning From Experience With Performance Assessment Frameworks For General Budget Support, OECD-DAC multi-country evaluation of ABG, May 2006.

OECD, Harmonization and Alignment Report, Paris, 2004.

UNDP, Transaction Costs in Aid: Case studies in SWAps In Senegal and Zambia, New York, 2005.

World Bank. OPCS. Expanding the Use of Country Systems in Bank-Supported Operations. Washington D.C., 2005.