

**BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT**



Éthiopie

RAPPORT SUR LA PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE

**DÉPARTEMENT RÉGIONAL OREB
RÉGION EST B
Octobre 2008**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	REVUE GÉNÉRALE DES PROJETS EN COURS	2
A.	Caractéristiques clés des projets en cours	2
B.	Évaluation générale de la performance du portefeuille	5
C.	Comparaison de la performance du portefeuille.....	8
D.	Projets nécessitant une attention particulière	9
III.	EVALUATION DE LA CAPACITE D'EXECUTION ET	10
	DE COORDINATION AVEC LES AUTRES DONATEURS DE LA DIRECTION	11
IV	ENSEIGNEMENTS POUR LE DSP ET LA GESTION DU PORTEFEUILLE	11
V.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	12
5.1	Au niveau conjoint Banque-gouvernement	12
5.2	Au niveau de la Banque.....	12
5.3	Au niveau du gouvernement.....	13
5.4	Au niveau du Conseil d'administration	14

ABRÉVIATIONS

BAD	Banque africaine de développement
CEP	Cellule d'exécution de projet
DSP	Document de stratégie pays
EAR	Engagement à risque
EE	État d'exécution
EEPCO	Ethiopian Electricity Power Company (Compagnie éthiopienne d'électricité)
ETFO	Bureau national de l'Éthiopie
FAD	Fonds africain de développement
FSN	Fonds spécial du Nigeria
GAD	Groupe d'aide au développement
GoE	Gouvernement éthiopien
MoFED	Ministère des Finances et du Développement économique
NLDP	Projet national de développement de l'élevage
OD	Objectif de développement
PAR	Projets à risques
PBS	Protection des services de base
PEFA	Évaluation de la responsabilité financière des dépenses publiques
PHC	Projet de soins de santé primaires
PP	Projet à problèmes
PPP	Projets potentiellement problématiques
PTA	Projet d'assistance technique à la privatisation
RED/FS	Développement économique rural et sécurité alimentaire
RRP	Rapport de revue de performance
RP	Revue de performance
RUFIP	Projet d'intermédiation financière en milieu rural
RWSSP	Projet d'alimentation en eau et d'assainissement en milieu rural
SOE	État des dépenses
SPN	Avis particulier d'appel d'offres
SWAp	Approche sectorielle

DÉFINITIONS

Notation de l'état d'exécution	Notation basée sur la performance réelle par rapport au respect des conditions, l'acquisition des biens et services, la gestion financière et l'état d'avancement des activités et de l'extrant
Objectif de développement	Notation basée sur la durabilité et les réalisations prévues du projet
Taux de décaissement	Total des décaissements du FAD pour les projets / Total des engagements du portefeuille
Ratio de décaissement	Ratio des décaissements au cours de la période de déclaration / Volume du solde non décaissé du portefeuille de la Banque à la fin de la période précédente
Projets à risques	Nombre de projets ayant une note de l'EE ou une note des OD inférieure à 2,0 et pour lesquels il y a deux signaux d'alerte ou plus / Nombre des projets dans le portefeuille
Engagements à risques	Valeur des projets qui sont à risques
Âge	Temps qui s'est écoulé de l'approbation à ce jour
Projets à problèmes	Nombre de projets ayant une note d'EE ou une note des OD inférieure à 2,0
Projets potentiellement problématiques	Nombre de projets pour lesquels il y a deux signaux d'alerte ou plus
Entée en vigueur	Temps qui s'est écoulé de la date de signature à l'entrée en vigueur

RAPPORT SOMMAIRE

I. INTRODUCTION

1.1 La présente Revue de performance du portefeuille pour l'Éthiopie est la quatrième de la série et elle fait partie de l'effort continu pour améliorer la performance d'exécution du portefeuille du Groupe de la Banque en Éthiopie. Les trois revues précédentes ont été réalisées en 1996, 1998 et 2002 respectivement. Le rapport est basé sur les conclusions d'une mission de revue effectuée à la mi-novembre 2007. Le présent résumé a pour objectifs d'informer les Administrateurs des Conseils d'administration du Groupe de la Banque de la performance du portefeuille de la Banque en Éthiopie, d'identifier les problèmes majeurs propres aux projets, ainsi que les problèmes systémiques affectant l'exécution des projets et de formuler les recommandations pertinentes pour son amélioration. Les informations contenues dans le présent rapport ont été mises à jour et reflètent la situation au 31 août 2008.

1.2 La dernière revue du portefeuille réalisée en 2002 a affiché une notation globale de performance de portefeuille satisfaisante de 2,3. Le rapport a recommandé, entre autres mesures, que le gouvernement prenne des dispositions pour s'assurer de la satisfaction, par les organes d'exécution, des Conditions générales applicables aux prêts et dons du Groupe de la Banque, en particulier l'obligation de soumettre des rapports annuels d'audit, qui constitue un problème générique depuis si longtemps. Il avait aussi été recommandé de renforcer les capacités des entités d'exécution des projets au niveau régional afin d'accélérer l'exécution des projets financés par la Banque.

1.3 La notation actuelle du portefeuille (2,15) est en légère baisse par rapport à la précédente. Il convient de noter que depuis la dernière RPP, la décentralisation a été approfondie en Éthiopie.¹ Cette nouvelle situation a affecté l'exécution des projets gérés au niveau local, du fait de la faiblesse des capacités, en particulier dans les domaines de l'acquisition des biens et services et de l'établissement des rapports financiers.

1.4 Le Groupe de la Banque a démarré ses opérations en Éthiopie en 1975 et il avait, au 31 août 2007, approuvé quatre-vingt-cinq (85) opérations, dont cinquante-sept (57) projets, une (1) ligne de crédit, quatre (4) opérations d'ajustement structurel et d'appui budgétaire, vingt-deux (22) études et un (1) Prêt au titre du Mécanisme de financement supplémentaire. Les engagements, au 31 août 2008, s'élevaient à 1572,43 millions d'UC, dont 217,66 millions de ressources BAD, 1349,79 millions d'UC de ressources FAD, et 5,0 millions d'UC de ressources FSN.

¹ Au cours de la phase actuelle de décentralisation, le gouvernement a délégué les responsabilités en matière de dotation en effectifs, de planification et d'exécution aux woredas, au détriment des régions.

II. REVUE GÉNÉRALE DES PROJETS EN COUR

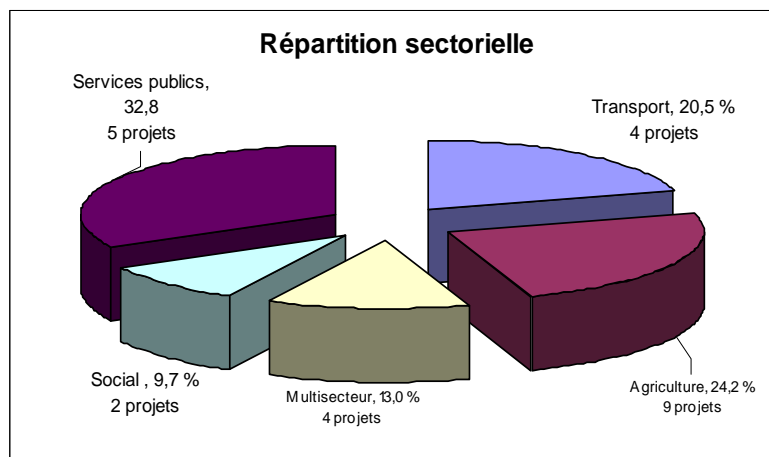
A. Caractéristiques clés des projets en cours

Tableau N° 1
Données clés du portefeuille au 31 août 2008

Secteurs	TOTAL	Décès (millions d'UC)	Taux de décès	Évaluation globale	Projet à risques	Âge (ans)
AGRICULTURE	154,97	57,26	36,9	2,21	2 PPP	5,5
1. Développement national de l'élevage	27,00	15,09	55,9	1,77		9,8
2. Irrigation à Koga				2,47	PPP	7,1
FAD	32,59	14,81	45,4			
FAT	1,33	1,00	75,4			
3. Étude plan directeur bassin de Genale-Dawa	3,93	2,78	70,7	2,58		6,8
4. Appui à l'intermédiation financière en milieu rural				2,65		6,8
FAD	27,17	10,65	39,2			4,9
FAT	8,00	1,08	13,5			
5. Étude sur la lutte contre les inondations dans le bassin fluvial et aménagement bassin hydrographique d'Awash	1,83	1,49	81,4	2,63		4,5
6. Étude sur le plan directeur du développement de l'élevage	2,34	0,65	27,8	2,52		4,5
7. Appui au secteur agricole				2,74		
FAD	21,24	5,10	24,0			
FAT	17,76	2,52	14,2			
8. Étude sur le développement des ressources halieutiques.	0,92	0,013	1,5	1,37	PPP	3,3
9. Création de zones durables exemptes de la mouche tsé-tsé de la trypanosomiase en Éthiopie				1,15		3,3
FAD	9,55	1,42	14,9			
FAT	0,24	0,02	8,9			
TRANSPORT	131,36	40,18	30,6	2,36		4,2
1. Réfection route Butajira-Hossaina-Sodo	41,31	27,57	66,7	2,45		6,8
2. Réfection route Wacha-Maji				2,06		4,9
FAD	22,70	5,19	22,8			
FAT	0,99	0,44	44,7			
3. Réfection route Jimma-Mizan	65,00	6,66	10,2	2,84		1,6
4. Étude sur le développement du corridor routier Mombasa-Nairobi-Addis Ababa	1,35	0,32	23,9	2,09		3,5
SERVICES PUBLICS	210,37	41,90	19,9	2,52		4,0
1. Projet électrification rurale I	37,67	25,87	68,7	2,89		6,5
2. Électrification rurale II	87,20	1,41	1,6	2,59		1,6
3. Projet d'alimentation en eau et d'assainissement au Harar				2,36		5,8
FAD	19,89	7,41	37,3			
FAT	1,12	0,04	3,6			
4. Projet d'alimentation en eau et d'assainissement en milieu rural	43,61	2,23	5,1	1,93		2,5
5. Projet de transport d'électricité Ethiopie-Djibouti	20,88	4,94	23,6	2,81		3,5
SECTEUR SOCIAL	62,02	39,82	64,2	1,61	2 PP	9,8
1. Projet soins de santé primaires	29,72	17,05	57,4	1,41	PP	9,8
2. Projet Éducation III				1,80	PP	9,8
FAD	32,00	22,63	70,7			
FAT	0,30	0,14	47,2			
MULTISECTEUR	83,07	81,31	97,9	2,05	2 PPP	4,0
1. Renforcement des capacités du MoFED	0,52	0,28	53,7	1,79	PPP	5,5
2. Protection des services de base (PBS)	78,49	78,49	100,0	2,77		0,5
3. Projet d'appui institutionnel au Ministère chargé de la Promotion de la femme	1,06	0,63	59,8	1,99		3,1
4. Projet d'assistance technique à la privatisation	3,00	1,91	63,5	1,66	PPP	6,6
Total 2008 (sans l'appui budgétaire/PBS)	562,21	18,08	32,3	2,06	6 (15 % PAR)	5,2
Total 2008 (avec l'appui budgétaire/PBS)	640,72	260,57	40,6	2,15	6 (18 % PAR)	5,2

2.1 Le portefeuille actif du Groupe de la Banque est composé de 24 opérations, contre 15 en 2002. Le portefeuille actuel couvre les secteurs suivants : agriculture (9), transport (4), services publics (5), secteur social (2), et multisecteur (4), avec des engagements totaux nets s'élevant à 640,7 millions d'UC. Il inclut les trois opérations multinationales : Projet de création de zones exemptes de mouche tsé-tsé (9,79 millions d'UC), le Projet d'interconnexion Éthiopie-Djibouti (20,88 millions d'UC) et l'étude relative au Développement du corridor Mombassa Nairobi Addis Ababa (1,35 millions d'UC). Les services publics représentent actuellement la plus grande part des engagements en termes de valeur (32,8 %), suivis par l'agriculture (24 %), le transport (20,5 %), le multisecteur (13 %) et le secteur social (9,7 %)

Figure 1 : Composition du portefeuille actif et engagement par secteur



2.2 Le portefeuille actuel se compose d'opérations qui ont été approuvées au titre du FAD 7, dont certaines ne sont pas encore achevées; c'est le cas notamment des deux projets du secteur social (voir paragraphe 2.8). Cependant, l'orientation stratégique privilégie des opérations moins nombreuses et plus importantes qui peuvent être gérées et exécutées facilement. Par exemple, seules quatre opérations importantes ont été approuvées au titre du FAD 10 et ce nombre est en train d'être réduit davantage avec 3 opérations importantes seulement programmées pour être financées au titre du FAD 11.

2.3 Au 31 août 2008, le total des décaissements sur le portefeuille actif se sont élevés à 181,35 millions d'UC (projets seulement), représentant un taux de décaissement de 32 %², comparé à 24,3 % en 2002. En novembre 2007, le taux de décaissement le plus élevé a été enregistré dans le multisecteur (54,1 %), suivi par le secteur social (48,5 %) et cette tendance s'est poursuivie jusqu'en août 2008 avec des taux de décaissement de 97 % et 64 % respectivement. Le multisecteur enregistre le taux de décaissement le plus élevé, ce qui est le reflet de la nature des PBS qui sont caractérisés par un décaissement rapide.

² Ceci exclut l'opération à décaissement rapide (PBSS), autrement le taux de décaissement serait de 41%

2.4 Lorsque l'on observe les décaissements chaque année, on constate un déclin de la performance de décaissement avec un ratio de décaissement passant de 23,9 en 2002 à 15,5 en 2007. Ceci reflète l'impact de la décentralisation et des problèmes en rapport avec les audits et les acquisitions qui ont ralenti l'exécution des projets et abouti à la suspension des deux projets du secteur social.

2.5 Le faible taux de décaissement pour les services publics (19,9 %), par comparaison aux autres secteurs, s'explique principalement par l'entrée dans le portefeuille d'une nouvelle opération importante de 87,20 millions d'UC (Projet d'électrification rurale II) qui vient juste de commencer les décaissements. Néanmoins, les activités d'acquisition des passations de marchés au titre de ce nouveau projet se trouvent à un stade avancé et de grandes quantités de ressources seront bientôt décaissées. Par contraste avec les projets des secteurs de l'énergie et des routes, le taux de décaissement pour le RWSSP sera probablement plus lent à cause de la nature décentralisée de l'exécution du projet. Le projet d'alimentation en eau et d'assainissement au Harar a connu des retards prolongés dans le domaine de l'acquisition pour des activités et cela a affecté le décaissement du projet.

2.6 Au cours de la revue conjointe de la performance du portefeuille avec le gouvernement, le portefeuille comprenait deux projets à problèmes (Éducation III et Soins de santé primaires) et quatre Projets potentiellement à problèmes (Projet d'assistance technique à la privatisation, Projet d'irrigation à Koga et d'aménagement des bassins hydrographiques, Étude relative au développement de la pêche et Projet de renforcement des capacités du MoFED).

B. Évaluation générale de la performance du portefeuille

Tableau n°2

Résumé de la performance du portefeuille par secteur et par projet

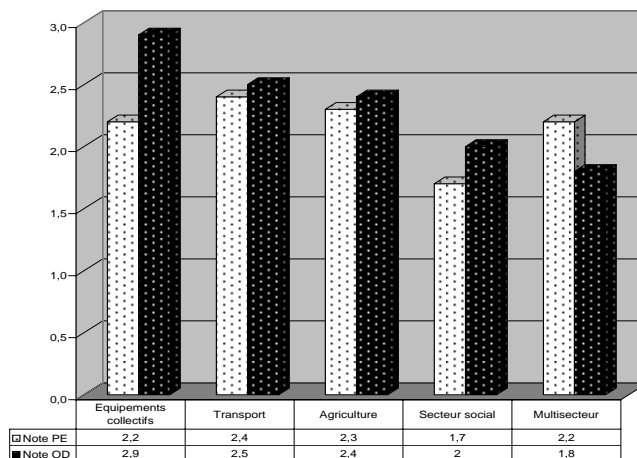
Indicateurs	Conditions	Performance en matière d'acquisition	Performance financière	Activités et extrant	Impact sur le développement	Évaluation globale
	Rating					
AGRICULTURE	2,63	1,89	2,36	2,08	2,08	2,21
1. Développement national de l'élevage	2,33	1,00	2,00	1,75	1,75	1,77
2. Irrigation à Koga	3,00	2,00	3,00	2,33	2,00	2,47
3. Étude plan directeur Genale-Dawa	3,00	3,00	2,20	2,43	2,25	2,58
4. Appui à l'intermédiation financière en milieu rural	3,00	2,00	2,60	2,64	3,00	2,65
5. Étude sur la lutte contre les inondations dans bassin fluvial et aménagement du bassin hydrographique d'Awash	3,00	3,00	2,40	2,50	2,25	2,63
6. Étude sur le plan directeur du développement de l'élevage	3,00	3,00	2,00	2,58	2,00	2,52
7. Programme d'appui au secteur de l'agriculture	3,00	2,00	3,00	2,70	3,00	2,74
8. Étude relative au développement des ressources halieutiques	2,30	1,00	2,00	0,79	0,75	1,37
9. Création de zones durables exemptes de mouche tsé-tsé et de trypanosomiase en Éthiopie	1,00	0,00	2,00	1,00	1,75	1,15
TRANSPORT	2,25	2,25	2,55	2,32	2,44	2,36
1. Réfection route Butajira-Hossaina-Sodo	3,00	2,00	2,40	2,60	2,25	2,45
2. Réfection route Wacha-Maji	1,00	2,00	3,00	2,07	2,25	2,06
3. Réfection route Jimma-Mizan	3,00	3,00	3,00	2,71	2,50	2,84
4. Étude relative au développement du corridor routier Mombasa-Nairobi-Addis Ababa	2,00	2,00	1,80	1,91	2,75	2,09
SERVICES PUBLICS	2,80	2,20	2,54	2,54	2,50	2,52
1. Électrification rurale I	3,00	3,00	3,00	2,69	2,75	2,89
2. Electrification rurale II	3,00	2,00	2,50	2,45	3,00	2,59
3. Alimentation en eau et assainissement au Harar	2,00	2,00	2,60	2,46	2,75	2,36
4. Alimentation en eau et assainissement en milieu rural	3,00	1,00	2,40	2,25	1,00	1,93
5. Transport d'électricité Éthiopie-Djibouti	3,00	3,00	2,20	2,83	3,00	2,81
SECTEUR SOCIAL	1,83	1,75	1,3	1,65	1,85	1,61
1. Soins de santé primaires	1,33	1,50	0,60	1,70	1,90	1,41
2. Éducation III	2,33	2,00	2,00	1,60	1,80	1,80
MULTISECTEUR	2,58	1,50	2,25	1,57	1,74	2,05
1. Renforcement des capacités du MoFED	2,33	2,00	2,20	1,00	1,40	1,79
2. Protection des services de base (PBS)	3,00	ND	3,00	ND	2,30	2,77
3. Projet d'appui institutionnel au Ministère de la Promotion de la femme	2,00	2,00	2,00	2,21	1,75	1,99
4. Assistance technique à la privatisation	3,00	0,50	1,80	1,50	1,50	1,66
TOTAL	2,42	1,92	2,20	2,03	2,12	2,15

2.7 La performance générale du portefeuille de la Banque en Éthiopie est jugée satisfaisante avec une note globale de 2,15. Ce chiffre représente une légère baisse par rapport à la notation de performance de la RPP précédente qui était de 2,3. La proportion de Projets à risques (PAR) dans le portefeuille qui a été évaluée est de 15 %, ce qui est dans la fourchette 10-30 % qui est révélatrice d'une performance de portefeuille satisfaisante.

2.8 Ainsi que le montre la figure ci-dessous, l'État d'exécution (EE) et les Objectifs de développement (OD), les secteurs du multisecteur et social ont reçu les notes les plus faibles.³ Les notes les plus faibles enregistrées ont été attribuées au Projet Éducation III et au Projet du Ministère des Finances et du Développement économique. Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'attribution de ces notes relativement faibles d'EE et d'OD, en particulier pour les projets du secteur social. Ce sont les facteurs suivants :

- (i) Des périodes prolongées d'entrée en vigueur (14,5 mois en moyenne) : les retards provenaient du fait que les organes d'exécution n'avaient qu'une compréhension limitée des procédures de la Banque ;
- (ii) Le refus du gouvernement de se servir d'une Cellule de soutien des projets (PSU) qui aurait pu fournir des experts aux entités d'exécution décentralisées. La PSU était entièrement budgétisée, mais, à la place, le gouvernement a choisi d'utiliser les structures gouvernementales existantes avec ses propres ressources. Ceci a conduit à un roulement élevé du personnel et à des retards d'exécution ;
- (iii) La conception du projet n'a pas anticipé l'évolution de la décentralisation et la réaction de la Banque en rapport avec l'adaptation du projet au cadre institutionnel décentralisée du pays était lente ;
- (iv) Des retards dans l'achèvement de modèles types pour les installations qui constituaient une condition préalable au premier décaissement.

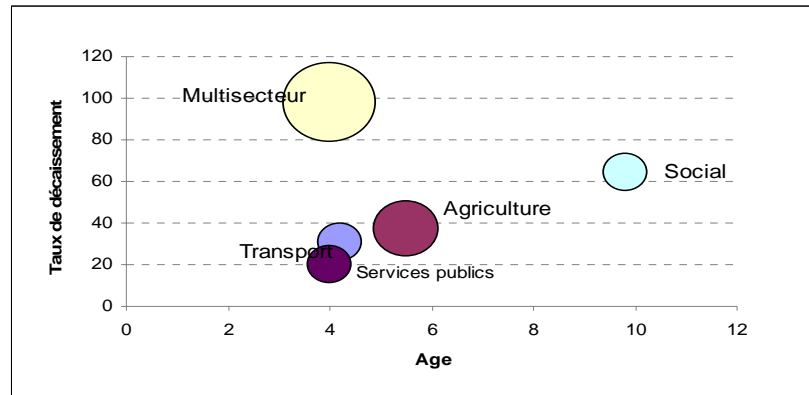
Figure 2 : Objectif de développement (OD) et État d'exécution (EE) par secteur



³ La performance du multisecteur s'améliorerait si celle-ci est pondérée par la valeur de l'engagement, étant donné le montant élevé des PBS.

2.9 La durée de vie moyenne des projets actifs dans le portefeuille est de 5,2 ans. Les projets les plus âgés se trouvent dans le secteur social, suivi par l'agriculture. L'âge moyen des projets dans ces deux secteurs est de : 9,8 ans pour le secteur social ; et 5,5 ans pour le secteur de l'agriculture.

Figure 3. Taux de décaissement et âge



2.10 Les projets d'infrastructure ont eu de bien meilleurs résultats que ceux des autres secteurs. Ceci peut en partie s'expliquer par les expériences d'exécution vécues actuellement dans ces secteurs ; elles soulignent l'importance d'une conception appropriée des projets, du type d'instruments de financement et du potentiel de gestion des projets institutionnels. Les projets du secteur de l'infrastructure sont exécutés par des organes d'exécution fédéraux et ils sont moins complexes dans leur exécution. Les organes d'exécution tels que l'Ethiopian Roads Authority et l'EEPCO ont une bien meilleure capacité institutionnelle que celle des organes d'exécution qu'on trouve dans les secteurs social et de l'agriculture. Les projets de ces secteurs nécessitent une conception minutieuse de programmes étant donné qu'ils ont tendance à être exécutés dans un environnement décentralisé, qu'ils comprennent des activités largement éparpillées du point de vue géographique, qu'ils ont un grand nombre de parties prenantes et qu'ils souffrent de sérieuses contraintes de capacité. Le RWSSP seul a 157 parties prenantes du niveau fédéral au niveau local. La conception de projet conventionnelle et traditionnelle n'est pas très efficace en termes d'exécution de projets dans ces secteurs. Il est nécessaire que la Banque tire des enseignements de ces expériences et qu'elle prenne des mesures énergiques en faisant usage de l'éventail complet d'instruments de financement qui donnent de meilleurs résultats et assurent l'efficacité.

C. Comparaison de la performance du portefeuille

Tableau 3
Indicateurs de performance comparative

Indicateurs de performance		Évolution		Comparaison interne		Comparaison externe	
		2002	Éthiopie 2008	Éthiopie 2008	RAPP 2006 FAD	Éthiopie 2008	Banque mondiale Éthiopie
Exécution et impact	Temps écoulé entre l'approbation et l'entrée en vigueur (mois)	17,5	15	15	17	15	ND
	Ratio de décaissement (%)	23,9	15,5	15,5	18	15,5	ND
	Taux de décaissement (hors PSB)	2,5	35,0	35,0	37	35,0	ND
	Taille moyenne des projets (en millions d'UC)	22,16	26,70	26,7	12,17	26,7	45
	EAR (% des engagements)	10	15	15	45	15	2
	Projets problématiques (% des projets en cours)	0	10	10	47	10	5
Harmonisation et alignement	Âge moyen des projets (en années)	2,4	5,2	5,2	4,3	5,2	3,7
	Utilisation des systèmes du pays (%)	0	12	12	12	12	ND
	Nombre de projets cofinancés (%)	0	16,7	16,7	ND	16,7	ND
	Nombre de CEP parallèles	0	0	0	ND	ND	ND

2.11 La performance du portefeuille de la Banque en Éthiopie est satisfaisante. L'accroissement estimatif du taux des engagements à risques (de 10 % en 2002 à 15 % en 2008) et l'accroissement du Ratio des Projets à problèmes de 0 % en 2002 à 10 % en 2008 reflètent l'exécution retardée des projets âgés. Néanmoins, ces ratios devraient s'améliorer d'ici fin 2008 après la résolution des questions d'audit des deux projets du secteur social. Le Projet Éducation III était déjà à l'étape de l'achèvement au moment de la suspension. Les travaux sous contrat du projet des soins de santé primaires se poursuivaient bien et devaient être achevés en juin 2009. En outre, avec la réallocation des fonds pour la mise en œuvre de l'initiative relative à la crise alimentaire, les projets potentiellement à problèmes tels que la pêche et le renforcement des capacités du MOFED, ainsi que d'autres projets en cours tels que l'AT à la privatisation, l'appui institutionnel à la promotion de la femme seront clôturés. (Voir 2.1.3 ci-dessous).

2.12 **La performance de la Banque dans le domaine de l'harmonisation et de l'alignement est plutôt mitigée.** Il n'existe plus de CEP parallèles pour les projets financés par la Banque. Les projets sont plutôt gérés par des Bureaux/Cellules de coordination qui sont intégrés dans les institutions publiques. La Banque a aussi accru le nombre de missions conjointes. En 2007 et 2008, cinq missions conjointes ont été envoyées sur le terrain. Les missions portaient sur des revues conjointes de soutien de l'exécution des PBS, et sur des supervisions conjointes du RWSSP du RUFIP. Néanmoins, à l'exception des PBS, l'utilisation par la Banque des systèmes du pays est encore limitée. La faiblesse de la capacité des institutions gouvernementales représente un défi majeur dans l'utilisation des systèmes du pays. Les carences en matière de capacité sont particulièrement graves au niveau des régions et des wordas, surtout dans les domaines de l'acquisition et de la gestion financière. Les systèmes qui sont conformes aux normes internationales sont en place, mais ce qui manque c'est la capacité des ressources humaines de les appliquer efficacement. Néanmoins, il existe la possibilité pour la Banque de s'appuyer davantage sur les systèmes du pays, tout en augmentant son soutien au renforcement des systèmes de gestion des finances publiques de l'Éthiopie. Le Gouvernement de l'Éthiopie a conseillé vivement à la Banque de s'appuyer davantage sur les systèmes de gestion financière du gouvernementaux pour acheminer son assistance. La Banque prévoit de contribuer de manière substantielle au renforcement de la capacité du PFM par l'entremise du PBS II, la Banque devrait utiliser de plus en plus les systèmes du pays à mesure que les garanties fiduciaires s'améliorent par l'entremise du renforcement des capacités.

D. Projets nécessitant une attention particulière

Tableau 4
Projets nécessitant une attention particulière

Projet	Ext.		Âge du projet (années)		Note EE		Note OD		Taux de décaissement (en %)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1. Projet de soins de santé primaires	2	2	8,6	9,7	1,7	1,7	2,0	1,9	38,7	57,4
2. Projet Éducation III	2	2	8,8	9,7	1,7	2	2,0	2,2	66,7	70,7
3. Projet d'assistance technique à la privatisation	1	2	6,6	7,5	2,3	2,42	2,0	2	63,5	63,5
4. Irrigation à Koga et aménagement des bassins hydrographiques	-	1	6,0	7,1	2,6	1,69	2,5	1,5	39,8	45,4
5. Étude relative au développement des ressources halieutiques	-	-	2,8	3,3	2,1	0,79	2,3	0,75	1,5	1,5
6. Projet de renforcement des capacités du MoFED	-	-	5,5	6,6	0,75	1,4	1,5	1	53,7	53,7

2.13 Depuis que la mission de revue du portefeuille s'est déroulée, les deux projets du secteur social ont bénéficié d'une extension de leurs dates de clôture. A la suite de changements dans les modalités d'exécution des projets en 2006/07, (par ex. la baisse du seuil de réapprovisionnement de 50 % à 30 %, l'introduction de l'acquisition post-revue pouvant aller jusqu'à 250.000 UC ; la délégation partielle de la gestion du projet ETFO), il y a eu des progrès dans l'exécution, aussi bien matérielle que financière des projets ;

malheureusement, le non-respect des exigences en matière d'audit a, une fois de plus, conduit à la suspension de ces projets. Pour le projet d'irrigation à Koga, la revue à mi-parcours qui a été effectuée récemment a élaboré un plan d'action qui accélérera l'exécution du projet et inversera la baisse des notes de l'EE et des OD.

2.14 Le Projet d'alimentation en eau et d'assainissement en milieu rural est susceptible de devenir dans l'avenir un projet potentiellement problématique parce que sa conception est similaire à celle des projets du secteur social où les fonds sont transférés aux districts et des rapports sont par la suite présentés sur leur utilisation. La capacité au niveau des districts est très faible et les procédures de décaissement de la Banque ne peuvent pas garantir un flux efficace de fonds au niveau décentralisé. Pour trouver une solution à ce problème, la Banque est disposée à mettre en commun ses ressources avec les autres donateurs, une fois que les rapports d'audit en retard pour le RWSSP et les deux projets du secteur social seront soumis.

2.15 La Banque et le gouvernement se sont récemment mis d'accord sur une liste de projets en attente de décaissement, ainsi que d'opérations achevées dont des fonds seront réaffectés au financement d'importations d'engrais dans la cadre de l'Initiative africaine de la Banque en réponse à la crise alimentaire. Le gouvernement et la Banque considèrent la réaffectation des fonds comme un pas important vers le nettoyage du portefeuille. Le montant total identifié pour la réaffectation est de 39,68 millions d'UC. Les projets comprennent des projets tels que le NLDP, le renforcement des capacités du MoFED ; le Projet d'assistance technique à la privatisation et deux projets problématiques de secteur social (sous réserve de soumission des rapports d'audit). Cette restructuration du portefeuille contribuera à améliorer la performance globale de celui-ci. L'objectif de la Banque est de réduire le ratio des projets à problèmes et le ratio des projets à risques à moins de 10 pour cent d'ici 2010.

III. ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE GESTION ET COORDINATION DES ACTIONS AVEC D'AUTRES DONATEURS

3.1 Au niveau du gouvernement, la capacité des institutions d'exécution dans des secteurs autres que celui de l'infrastructure est faible et nécessite une dotation en effectifs appropriée et une formation dans les domaines clés de la gestion de projets. La préparation et l'exécution de projets doivent prévoir une forte composante « Renforcement des capacités ». Au niveau du Groupe de la Banque, il est nécessaire que les projets soient évalués et supervisés par des équipes ayant le dosage de compétences approprié. Ceci est surtout vrai dans le cas des projets à problèmes où des ressources et du personnel additionnels seront nécessaires. Il est aussi nécessaire de renforcer les bureaux nationaux en déléguant davantage de responsabilités dans les domaines de la supervision de projets et du processus de prise de décision.

3.2 Évaluation de la coordination de la BAD avec d'autres donateurs. Il existe une étroite collaboration entre la Banque et les autres donateurs par l'entremise des divers groupes de travail sectoriels gouvernement-donateurs et des Groupes de travail d'aide au développement (GAD). Le bureau national de l'Éthiopie de la Banque (ETFO) joue un rôle clé dans le GAD et il siège actuellement dans son Comité exécutif en tant que membre. En outre, ETFO occupe le poste de coprésident du Comité du GAD pour l'eau et est membre du Groupe de travail sectoriel de l'agriculture (RED/FS) et du Comité de pilotage pour l'irrigation. La Banque a accru le nombre de missions conjointes avec d'autres donateurs (PSB, RWSSP et RUFIP), reflétant ainsi les progrès réalisés dans l'agenda d'harmonisation du pays. Néanmoins, hormis le PBS, qui est financé par le biais d'un appui budgétaire sectoriel affecté, la Banque achemine toutes ses autres ressources par le biais de projets d'investissement.

IV. ENSEIGNEMENTS POUR LE DSP ET LA GESTION DU PORTEFEUILLE

4.1 Étant donné la capacité du pays, il est nécessaire que la Banque renforce son soutien, surtout dans le domaine de la gestion financière. C'est certain, la structure décentralisée de l'Éthiopie pose des défis immenses dans le contexte d'une faible capacité et le problème est aggravé par un renouvellement fréquent du personnel. Ceci nécessitera une plus grande flexibilité dans l'utilisation des instruments de financement, tout en renforçant la capacité afin de réduire le risque fiduciaire. Les flux de fonds vers les régions implique une longue filière de présentation de rapports qui a contribué à des retards dans la soumission des États des dépenses. La Banque doit faire usage du diagnostic fiduciaire afin de mieux comprendre les systèmes du pays, ainsi que l'évolution des réformes de manière à éclairer la conception de nouvelles opérations. La complexité de telles opérations nécessitera aussi en ensemble différent de compétences collectives et un recours plus important à la capacité d'ETFO. De nouvelles EES seront aussi nécessaires dans les domaines où de nouveaux projets sont prévus afin d'assurer la **qualité à l'entrée** de ceux-ci.

4.2 Un enseignement important tiré de l'expérience passée en Éthiopie est la nécessité d'une plus grande **sélectivité** dans le choix des opérations à entreprendre et dans les secteurs d'intervention. Ceci a déjà été mis en pratique avec le FAD 11 où seules 3 opérations sont proposées au financement dans 2 secteurs (infrastructure et multisecteur).

4.3 Les études doivent être suivies de près afin de s'assurer de leur achèvement au cours de la période d'exécution fixée, autrement, elles ne seront plus utiles.

4.4 Un autre enseignement qui a été tiré c'est que le renforcement des capacités doit être intégré dans chaque opération et doit être assuré de manière continue. A cet égard, il faut qu'une évaluation des besoins en matière de capacité soit réalisée pour chaque projet et que des mesures spécifiques pour s'attaquer aux faiblesses soient identifiées. Ceci devrait être vrai surtout dans des domaines tels que l'acquisition et la gestion financière, mais aussi pour le suivi et l'évaluation du projet. ETFO a déjà recruté du personnel supplémentaire afin de suivre de près et contribuer au renforcement de la capacité de gestion financière des organes d'exécution.

4.5 **Le taux de rotation élevé du personnel des projets** au sein des organes d'exécution a eu un effet majeur sur l'exécution des projets de la Banque en Éthiopie. Il est nécessaire d'avoir un dialogue plus large avec le gouvernement afin de faire en sorte que le personnel des projets soit conservé durant un temps significatif au cours de l'exécution du projet. La mise en place d'un système d'incitation et la stabilisation de l'environnement de travail seraient des facteurs fondamentaux à cet égard.

4.6 **Les faiblesses notées dans les rapports et les garanties fiduciaires** posent aussi un défi à l'exécution et au suivi du projet pour garantir des résultats sur le terrain. Les retards dans la préparation des comptes du projet sont principalement dus à la faiblesse de la capacité comptable. Ceci, à son tour, affecte la rapidité de la présentation des rapports d'audit. Par suite de mauvaise observation des exigences de la Banque en matière de délais d'obtention des rapports d'audit et le traitement des questions d'audit, les décaissements pour certains projets ont dû être suspendus. Les deux exemples types sont les deux projets sociaux. Un engagement plus poussé de la Banque sur la question fiduciaire est donc essentiel. C'est un

domaine où ETFO jouera un rôle de plus en plus important afin de garantir l'amélioration de la performance fiduciaire et, par conséquent, des décaissements.

4.7 Les futurs projets devront **limiter le nombre de conditions d'entrée en vigueur** à un minimum, de manière à réduire le temps qui s'écoule entre l'approbation du projet par les Conseils d'administration et l'entrée en vigueur. Les conditions qui sont stratégiques/cruciales pour l'opération devraient être satisfaites avant les négociations.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Au niveau conjoint Banque-gouvernement

- ETFO devra jouer un rôle central dans la gestion du portefeuille et procéder à des revues trimestrielles de celui-ci ; ces dernières seront thématiques, sectorielles et/ou globales ;
- La Banque et le gouvernement devront coopérer à la définition d'un programme de renforcement des capacités dans le domaine fiduciaire en harmonie avec le résultat de PEFA. Ceci devrait préparer la voie à une plus grande participation de la Banque au SWAP et à l'aide budgétaire ;
- La Banque et le gouvernement devront faire en sorte que les conditions préalables à l'entrée en vigueur ou au premier décaissement qui sont inutiles soient évitées.

5.2 Au niveau de la Banque

- Il est nécessaire que la Banque améliore davantage la qualité à l'entrée et s'assure que les renseignements de base sont pertinents et qu'ils sont correctement utilisés dans la conception des projets. Au centre de chaque nouvelle opération devraient se trouver un mécanisme de suivi et l'évaluation, ainsi qu'un cadre de résultats précis. Il faut que les rapports des missions de supervision enregistrent des progrès au niveau de tous les indicateurs du projet. La revue à mi-parcours doit être le principal instrument pour corriger tout défaut dans la conception du projet et tenir compte de tout changement dans la situation du pays ou de problèmes dans l'exécution, non prévus au moment de la préparation ;
- ETFO devrait faire partie intégrante de toute mission sectorielle et assurer le suivi approprié avec le gouvernement. A cet égard, la dotation en personnel du bureau national est en train d'être renforcée de sorte qu'il y ait des compétences collectives appropriées qui contribueront à renforcer la capacité de l'organe d'exécution dans les domaines en rapport avec la gestion de projets, l'acquisition des biens et services, le décaissement, la gestion financière, etc. Ceci permettra à ETFO d'entreprendre des supervisions régulières, même en l'absence de Chefs d'équipe venant du siège;

- Avec la mise en œuvre intégrale de la Matrice de délégation de pouvoirs, ETFO devrait jouer un rôle prépondérant dans la gestion du portefeuille ;
- Pour les projets décentralisés, il devrait y avoir une certaine flexibilité à travers la révision, le cas échéant, du seuil minimal de décaissement, afin de faciliter le transfert de ressources ;
- Les recommandations du RAP doivent être prises en compte pour toutes les nouvelles opérations ;
- Des examens réguliers de la situation des décaissements/des passations de marchés devraient être effectués dans le cadre des projets en cours ;
- La Banque devrait, deux fois par an, assurer une formation en matière de passation de marchés et de gestion financière dans le cadre du renforcement des capacités ;

5.3 Au niveau du gouvernement

- L'organe d'exécution doit assurer une préparation opportune et une mise à jour annuelle du plan d'acquisition ; nommer et recruter des experts en passation de marchés aux niveaux fédéral et régional ; fournir des réponses/commentaires globaux avisés aux demandes d'acquisition, et s'assurer que les évaluations des offres sont faites et que le rapport est soumis dans un délai de 30 jours ;
- L'organe d'exécution doit améliorer la qualité du document de décaissement en utilisant le format standard de la Banque et en s'assurant que les SOE, les rapports d'audit et les rapports d'activité trimestriels sont soumis à temps ;
- S'assurer que le personnel de gestion des projets est affecté de manière judicieuse, qu'il est bien équipé et soutenu par les fonctionnaires de haut rang ;
- Procéder à l'évaluation régulière des entrepreneurs et des consultants pour garantir une livraison des travaux, ainsi qu'une fourniture des biens et services en temps opportun ;
- S'assurer que les manuels d'exécution (financiers, acquisition, institutionnels) sont préparés en temps utile ;
- Soumettre toutes les requêtes et toute la documentation au bureau national.

5.4 Au niveau du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration est prié d'examiner et d'approuver les recommandations ci-dessus, visant à améliorer la qualité du portefeuille du Groupe de la Banque en Éthiopie.

Tableau 5
Plan d'amélioration du portefeuille-pays

Problèmes et contraintes	Action de suivi	Responsable	Cadre temporel	État actuel
Passation des marchés				
Retards dans la réponse aux demandes d'acquisition (projet de dossier d'appel d'offres, BER, SPN)	Répondre aux demandes d'acquisition provenant des organes d'exécution dans les deux ou trois semaines qui suivent la réception des documents appropriés.	BAD	2008	Des progrès sont en train d'être faits. La rationalisation des procédures de passation des marchés et le récent recrutement d'un agent chargé des acquisitions permettront de réduire davantage le temps de prise de décisions.
	Renforcer la dotation en personnel du bureau national de la BAD en Éthiopie	BAD	2008-2009	Quatre professionnels locaux additionnels sont recrutés
	Renforcer la délégation de pouvoirs au bureau national de la BAD ; examiner la possibilité d'accroître les seuils actuels d'approbation de contrat.	BAD	Juin 2008	Nouvelle matrice de délégation de pouvoirs pour l'acquisition approuvée
Retards dans le processus d'acquisition au niveau des CEP-contraintes de capacité et mauvaise compréhension des procédures de la Banque	Préparation opportune et mise à jour annuelle du plan d'acquisition	Organes d'ex.	Chaque année en mai	Amélioration concrétisée par le nombre d'organes d'ex. préparant un plan annuel d'acquisition
	En cas de besoin, affecter ou recruter des experts en acquisition aux niveaux fédéral et général (RWSS, Agr.)	Organes d'ex.	Dans l'immédiat	Aussi bien le RWSS que le ASSP ont recruté mais font face au roulement du personnel
Difficulté de changer en temps opportun le mode d'acquisition	L'évaluation des appels d'offres doit être réalisée et le rapport soumis à la procédure de non-objection en 30 jours.	Organes d'ex.	Dans l'immédiat	Des progrès appréciables ont été réalisés
	Procéder à l'évaluation de la capacité en matière d'acquisition au cours de l'évaluation et des négociations, et choisir des modes d'acquisition appropriés et pratiques	BAD et GOE	A partir de 2008	Cette action est en train d'être renforcée par les nouvelles règles et procédures d'acquisition
	Faire une revue critique et ajuster en conséquence le mode d'acquisition au cours de l'exécution du projet	BAD et GOE	Continu	Pas encore mise en œuvre
Décaissement				
Retards dans les décaissements	Éviter des conditions préalables au premier décaissement inutiles et le GOE doit faire en sorte qu'il soit bien représenté aux négociations	BAD /GOE	A partir de 2008	Pas encore mise en œuvre
	Décaisser dans les deux semaines qui suivent la réception de la demande correcte et remplie	BAD	Dans l'immédiat	Achevée mais on reçoit encore quelques demandes incorrectes ou incomplètes
	Améliorer la qualité du document de décaissement et s'assurer de l'utilisation des formulaires types de la Banque grâce à un soutien sous forme de formations	BAD/GOE	continu	Bien que quelques demandes incorrectes soient reçues, le nombre est en train de baisser à la suite d'un soutien solide apporté aux projets
	Accepter les SOE, y compris les relevés de la Banque sans les documents justificatifs pour le réapprovisionnement des comptes spéciaux à condition que l'audit annuel soit achevé dans les 6 mois suivant le fin de l'année financière et qu'il comprenne la certification par des vérificateurs externes de l'exactitude des SOE et de l'utilisation des comptes spéciaux.	BAD, MOFE et organes d'ex.	Dans l'immédiat	Achevée pour le RWSS et l'ASSP

Problèmes et contraintes	Action de suivi	Responsable	Cadre temporel	État actuel
	Pour les projets décentralisés, réduire le seuil minimum de justification ou de réapprovisionnement à 20 %-30 %, reflétant ainsi les spécificités du projet	BAD	2008	Achevée pour le RWSSP et l'ASSP
	Examiner la possibilité d'envoyer les réapprovisionnements directement aux régions pour les projets décentralisés	BAD et MOFED	S'appliquera aux futures opérations	Pas encore effectuée
	Fixer un seuil d'approbation des décaissements pour le bureau national de la BAD	BAD	2008	Pas encore effectuée
Rapports				
Retards dans la soumission des rapports d'audit et des rapports d'activité trimestriels	Recrutement de vérificateurs (de préférence pour trois ans)	MOFED et organes d'ex.	Continu	En cours d'exécution
	Soumission trimestrielle de rapports d'audit	MOFED et organes d'ex.	Six mois après la fin de l'année budgétaire	En retard/Aucune soumission de rapports d'audit pour les projets du secteur social.
	Soumission trimestrielle de rapports d'activité pour les projets	Organes d'ex.	Continu	En retard/Aucune soumission de rapports d'activité
Autres problèmes				
Extension de la date limite de décaissement	Soumettre le Rapport d'activité, l'état d'avancement des activités en cours, la justification de l'extension, et des rapports d'audit (ÉDU III, PHC, Assistance technique à la privatisation et Projet de renforcement des capacités du MoFED.)	MOFED, MOH, et PPSA	Au plus tard le 10 déc. 2007	Les projets du secteur social ont bénéficié d'une extension, mais le décaissement a été suspendu pour des raisons d'audit. Le Projet de renforcement des capacités du MoFED et le PTA n'ont pas encore été prorogés
	Soumettre un plan d'exécution révisé concret et une justification (Étude sur la pêche)	MOFED et MOARD	Dans l'immédiat	Les fonds de l'Étude sur la pêche seront réaffectés à la crise alimentaire.
	Soumettre un plan d'exécution révisé concret en vue d'achever le projet d'ici décembre 2008 (Appui institutionnel à la promotion de la femme)	Promotion de la femme	Dans l'immédiat	Le plan a été soumis, mais une partie des fonds de ce projet sera aussi réaffectée à la crise alimentaire
Fréquents changements de CE et lenteur du processus de prise de décision	Nommer des CE remplaçants et en faire officiellement part aux Organe d'ex.	BAD	Janvier 2008	Pas encore effectuée
	Examiner la possibilité de confier l'intégralité de la gestion des tâches à ETFO pour des projets choisis nécessitant une supervision intensive	BAD	Juin 2008	Pas encore effectuée
	Réduire les changements de CE et s'assurer d'une passation de charges appropriée entre les CE	BAD	Continu	
	Habiliter les CE à prendre des décisions	B AD	2008	Abordée par la nouvelle matrice de délégation de pouvoirs
Faiblesses dans l'exécution et la coordination	Faire en sorte que le personnel de gestion des projets soit nommé de manière appropriée, qu'il soit bien équipé et soutenu par les fonctionnaires haut placé	MOFED et organes d'ex.	Continu	Les problèmes persistent encore, il est nécessaire d'assurer un suivi continu
	Faire en sorte que les manuels d'exécution des projets (financiers, acquisition, institutionnels) soient préparés en temps utile.	MOFED, organe d'ex. et BAD	En 2008	Certains projets ont des manuels, mais pour d'autres, ils n'ont pas encore été exploités
	Améliorer la communication par l'entremise des TIC (courriel, télécopie, téléphone, scanner, connexion client de la BAD)	MOFED, organes d'ex. et BAD	En janvier 2008	En cours
	Organiser des réunions conjointes régulières avec les organes d'ex.- chaque mois avec les organes d'ex. et chaque trimestre avec le MOFED	MOFED, organes d'ex. Et BAD	En janvier 2008	Des efforts sont en train d'être faits en vue d'avoir des réunions fréquentes avec les organes d'ex. et des réunions trimestrielles avec le MoFED. Un calendrier de réunions a été préparé
	Assurer la formation dans le domaine des politiques, règles et procédures de la Banque	BAD et MOFED	2008, deux fois par an	Commencera avant la fin de l'année