

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



NOTE D'ORIENTATION

**AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE SECTORIELLE ET LUTTE
CONTRE LES RISQUES DE CORRUPTION DANS LES PROJETS
D'INFRASTRUCTURE**

Novembre 2009

Remerciements

La présente Note d'orientation opérationnelle a été préparée sous la direction de M. Chigomezgo Mtegha, expert en gouvernance au Département de la gouvernance, de la gestion économique et financière (OSGE.1), coordonnateur d'activité. Le premier auteur de la Note d'orientation est le cabinet DALBERG Development Advisers.

Cet effort de collaboration a été initié par OSGE et OINF, sous la direction de MM. Gabriel Negatu et Gilbert Mbeshherubusa, directeurs. Les orientations stratégiques pour la Note d'orientation ont été fournies par les chefs de division d'OSGE et d'OINF : Carlos Santiso, Marlène Kanga, Ali Kies, Babu Ram, Juste Rwamabuga et Amadou Diallo.

Le pilotage de la préparation de la présente Note d'orientation a été assuré par un Groupe de travail interdépartemental, dont les membres sont : A. Yahiaoui (OINF), P. Opoku-Darkwa (OINF), C. Omoulabi (OSAN), E. Yonnais (OINF), T. Roberts (SEGL), Y. Fal (ORPF), E. Onwuzuruike (OAGL), S. Cooper (OAGL), D. Gebremedhin (OINF), D. Isooba (UGFO), D. Bizongo (CDFO), R. Kitandala (CDFO), N. Francken (TZFO), P. Charley (TZFO), D. Isooba (UGFO), L. Rugwabiza (RWFO), M. Mallberg (OSGE.2), J. Hoettecke (OSGE. 1), S. N'guessan (OSGE. 1), A. Issahaku (OSGE.1), E. Santi (OSGE. 1), O. El Moctar (OSGE. 1), A. Amoumoun (OSGE. 2) et I. Faye (OSGE. 2).

La Note d'orientation a fait l'objet de discussions approfondies et d'affinage à travers des consultations de table ronde entre le Groupe de travail interdépartemental et les chefs de projet d'OINF : A. Oumarou, J. Nguema-Ollo, E.B Nzabanita, L. Kiggundu, A. Mohamed, D. Gebremedhin, A. Karanga, P. Rugumire, E. Negash, K. Mukunya, L. Modeste, J. M Kalala, N. Ndoundo, P. Djaigbe, J. Ilboudo et V. Zongo.

La Note d'orientation a également bénéficié du concours des pairs réviseurs extérieurs suivants : Glenn Havemann (Banque de développement de l'Afrique australe) ; Paloma Baena (Banque interaméricaine de développement) ainsi que Charles Kenny et Cathy Revels (Banque mondiale).

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	5
COMMENT UTILISER LE PRÉSENT DOCUMENT	6
LA NOTE D'ORIENTATION : CE QU'ELLE EST / CE QU'ELLE N'EST PAS.....	9
UNE DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR	10
1 CONTEXTE	11
2 INTRODUCTION DE LA NOTE D'ORIENTATION AU NIVEAU DU PERSONNEL	13
MODULE 1 : QUESTIONS TRANSVERSALES.....	16
3 DOCUMENTS DE STRATÉGIE PAR PAYS (MACROANALYSE).....	16
4 PRÉPARATION DES PROJETS (DIMENSIONS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR)	19
MODULE 2 : DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES PROJETS SPÉCIFIQUES	23
5 ÉVALUATION DES PROJETS (CHAÎNE DE VALEUR, DIAGNOSTIC ET HIÉRARCHISATION)....	24
MODULE 3 : APPROCHE DE LA CONCEPTION ET DE L'EXÉCUTION	33
6 INTÉGRATION DE L'ANALYSE SECTORIELLE DANS LA CONCEPTION DES PROJETS	33
MODULE 4 : SUIVI ET ÉVALUATION	43
7 APPROBATION DES PROJETS.....	45
8 SUPERVISION ET SUIVI DES PROJETS	45
9 RAPPORTS D'ACHÈVEMENT DE PROJET	46

RESUME ANALYTIQUE

L'investissement dans l'infrastructure demeure une priorité majeure pour la Banque, constituant l'un des quatre piliers de sa stratégie d'engagement dans les pays membres régionaux. Depuis sa création en 1963, approximativement 36 % des engagements de la Banque ont été en faveur de l'infrastructure (équivalant à 52 milliards de dollars EU). Sous l'impulsion du nouvel élan imprimé par le NEPAD, les investissements de la Banque dans le secteur ont considérablement augmenté, représentant 62 % de l'ensemble de ses approbations.

Toutefois, l'impact macro-économique des investissements en faveur de l'infrastructure peut être sensiblement réduit par les problèmes de gouvernance. Les facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance peuvent se définir comme un ensemble de questions qui s'articulent autour de 5 dimensions principales, à savoir :

1. Politique et législation
2. Arrangements institutionnels
3. Budgétisation et planification des investissements
4. Passation des marchés publics
5. Accès et droits aux services.

Les insuffisances au niveau de ces dimensions constituent de sérieux obstacles notamment à une croissance équitable, à la compétitivité économique et au développement du secteur privé, car elles ont pour effet de détourner les fonds de leurs utilisations les plus productives. Le déficit de gouvernance peut conduire à la mise en place d'infrastructure inappropriée, à des travaux de construction et une qualité de prestations laissant à désirer, un entretien insuffisant et des niveaux élevés de vols et de pertes. Cela peut réduire considérablement le rendement économique non seulement des projets pris individuellement mais également de l'ensemble de l'infrastructure, et se traduire par des niveaux plus faibles et moins efficaces de fourniture de services d'infrastructure.

Une partie de ces facteurs de vulnérabilité peut se produire au niveau général, mais certains peuvent être directement atténués au niveau du secteur. Par conséquent, l'approche en matière de gouvernance du secteur identifie les facteurs de vulnérabilité de gouvernance qui ont un impact sur un secteur ou sous-secteur particulier.

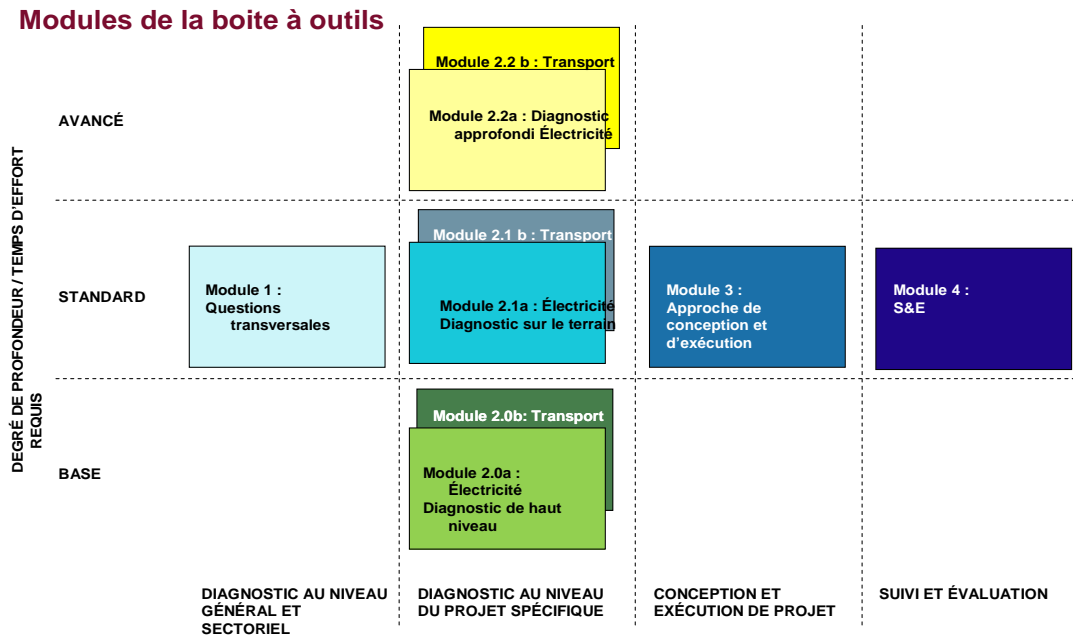
La présente Note d'orientation est conçue pour être utilisée comme un instrument générique par les chefs de projet et les autres parties prenantes des projets pour effectuer le diagnostic des risques de gouvernance du secteur dans le cadre des opérations sectorielles de la Banque. Elle comprend des lignes directrices, des modèles, des questionnaires-échantillons, et des indicateurs enracinés dans les processus et instruments de la Banque. Elle repose sur un cadre qui met en évidence les enjeux en matière de gouvernance du secteur dans un contexte macro-économique et politique et analyse les secteurs et sous-secteurs au regard de leur chaîne de valeur et des principaux acteurs intervenant à chaque étape de la chaîne de valeur.

La panoplie d'outils (testée sur le terrain en Tanzanie et en RDC au niveau des deux sous-secteurs de l'énergie et des transports) prévoit :

- une évaluation au macro-niveau des questions générales de gouvernance en vue de mieux comprendre la nature systémique globale des déficits de gouvernance dans le contexte des pays ;
- une évaluation au niveau sectoriel des cinq dimensions de la gouvernance (politique et législation, arrangements institutionnels, budgétisation et planification des investissements ; passation des marchés publics et accès et droits aux services) dans la mesure où elles ont un impact sur le secteur de l'infrastructure. Des illustrations sont fournies à partir des résultats des tests sur le terrain menés en Tanzanie et en RDC ;
- une analyse de la chaîne des valeurs, le diagnostic et la hiérarchisation des principaux facteurs de vulnérabilité identifiés dans les secteurs ;
- la prise en compte des conclusions de l'analyse sectorielle dans la conception des projets avec un accent clair sur : a) la démonstration des relations claires entre les interventions en amont et en aval ; b) la conception de stratégies explicites dans le cadre des projets individuels afin de réduire les risques de gouvernance ; c) des indicateurs pour faire le suivi des risques ;
- des exigences strictes au niveau de l'approbation des projets qui permettent d'assurer que le projet reflète les dimensions de la gouvernance ;
- la prise en compte des dimensions de la gouvernance dans le processus d'établissement du Rapport d'achèvement de projet.

COMMENT UTILISER LA NOTE D'ORIENTATION

La présente Note d'orientation est une panoplie d'outils conçus pour répondre aux besoins de différents profils d'utilisateur. Il va s'en dire que tous les outils ne seront appropriés pour chaque utilisateur. En conséquence, les outils sont organisés en modules pour guider le lecteur à travers les sections répondant à ses besoins.



0

Module 1 : Ce module porte sur les questions transversales au niveau général et sectoriel dans un pays donné. Il s’inspire fortement des travaux existant au sein de la Banque et d’OSGE en particulier. Souvent, les analyses requises pour le Module 1 relèvent de compétences qui ne relèvent pas de l’autorité du chef de projet. Par conséquent, la principale responsabilité pour ce qui est du Module 1 incombe à OSGE, qui veillera à ce qu’il s’aligne sur la compréhension générale de la Banque du risque de gouvernance dans chaque pays. Quoiqu’il puisse être possible de réaliser un diagnostic de gouvernance sectorielle spécifiquement à un projet sans passer par le Module 1, la conception des projets, en dernier ressort, nécessite une bonne compréhension des questions transversales.

Le module 1 a une longue durée de validité, ce qui signifie qu’une fois que le processus a été réalisé dans un pays, il reste valable pour d’autres projets dans le pays pendant quelques années. Dans ce cas, une revue rapide des analyses suffira.

Module 2 : Le diagnostic au niveau des projets spécifiques occupe une place centrale dans la Boîte à outils. Il a pour objet de déceler et d’atténuer les principaux facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance qui constituent une menace pour l’atteinte des résultats escomptés d’un projet. La boîte à outils met en œuvre une approche nouvelle et innovante qui utilise la chaîne de valeur pour établir un lien entre les questions de gouvernance et les aspects spécifiques du secteur. Le processus consiste à analyser les facteurs de vulnérabilité à travers les cinq dimensions de la gouvernance aux étapes de la chaîne de valeur du (sous-)secteur et à établir la cartographie des principales parties prenantes du projet aux étapes de la chaîne de valeur. Ainsi, il devient plus aisé d’identifier les principaux facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance tout au long du projet et d’attirer l’attention sur les étapes particulièrement vulnérables de la chaîne de valeur. Afin de capter les aspects spécifiques du secteur ou sous-secteur à travers la chaîne de valeur appropriée et la principale partie prenante, il est fait une distinction entre le Module 2a, destiné au secteur d’électricité et le Module 2b, destiné à celui du transport.

Le Module 2 prévoit trois niveaux de profondeur : niveau de base, niveau standard et niveau avancé. Le niveau le plus approprié est déterminé par les résultats du Module 1. Dans le scénario le plus simple, le module 1 aura mis en évidence relativement peu de préoccupations de gouvernance au niveau du secteur, auquel cas, un diagnostic de base, c.-à-d. le module 2.0, sera suffisant. Toutefois, cela vaudra uniquement pour un petit nombre de pays africains. Le module 2.0 comprend un seul outil qui identifie les facteurs de vulnérabilité de gouvernance les plus courants par dimension de la gouvernance aux étapes de la chaîne de valeur d'un sous-secteur.

Pour la majorité des pays, le diagnostic de niveau standard ou avancé sera approprié. Le choix entre le diagnostic de niveau standard et avancé découlera de l'arbitrage entre le temps investi et la profondeur de l'analyse par le chef de projet. Le Module 2.1 fait fond sur le Module 2.0 et comprend un questionnaire-échantillon pour un diagnostic des principaux facteurs de vulnérabilité des projets à effectuer à l'intérieur des pays. Le questionnaire est approprié pour une utilisation sur un éventail de principales parties prenantes des projets qui ont besoin d'être consultées. Le Module 2.2 se fonde sur le module 2.1 et 2.0. Il a recours à une série d'indicateurs pour mieux décrire les facteurs de vulnérabilité des projets et permet de classer par ordre de priorité les facteurs de vulnérabilité grâce à un cadre de hiérarchisation.

Module 3 : Ce module traite de la conception et la mise en œuvre des projets. Les outils de ce module ont une dimension assez large de sorte que leur application puisse s'étendre du niveau de base à un niveau avancé d'approfondissement. Une application de base du module 3 consistera par exemple à en faire une source d'idées, tandis qu'au niveau avancé, il s'agira d'utiliser les résultats concrets du Module 2 pour élaborer une approche exhaustive et approfondie de mise en œuvre de projet et de réformes à l'échelle du secteur. Dans la plupart des cas, le niveau d'approfondissement du Module 3 sera fonction de celui de l'application du Module 2.

Module 4 : Le Module 4 sur le suivi et l'évaluation (S&E) propose des dimensions de suivi pour saisir les progrès réalisés et fait des suggestions quant à comment intégrer les résultats de diagnostic de la gouvernance dans les rapports d'achèvement des projets à la fin du cycle des projets.

Combinaison des modules

L'application de la boîte à outils à l'ensemble du cycle de projet revient à mettre en œuvre les modules 1 à 4. Toutefois, un chef de projet peut également se concentrer uniquement sur un module donné. La décision de mettre l'accent sur les modules de base plutôt que les modules de niveau plus avancé est un arbitrage entre le temps et le souci de précision. Parfois, il peut être suffisant d'effectuer un diagnostic de base, tandis que pour d'autres projets, un diagnostic approfondi s'avèrera nécessaire.

La boîte à outils pour l'évaluation de la gouvernance dans le secteur de l'infrastructure est constituée par l'ensemble des modules.

**LA NOTE D'ORIENTATION :
CE QU'ELLE EST /CE QU'ELLE N'EST PAS**

Ce qu'elle est	Ce qu'elle n'est pas
✓ Un instrument optionnel destiné à assister les chefs de projet et autres parties prenantes tout au long du cycle du projet	- Obligatoire. Souscrire à la boîte à outils n'est pas une exigence formelle.
✓ Une approche intégralement alignée sur le cycle de projet de la Banque	- Un exercice théorique. En liant le processus au cycle de projet, la Note d'orientation peut être intégrée dans les tâches quotidiennes du chef de projet.
✓ Lignes directrices indicatives destinées à appuyer le diagnostic et la réduction des risques de gouvernance du secteur	- Prêt à l'emploi. Chaque outil doit être adapté au contexte particulier du projet
✓ Une approche innovatrice qui combine une analyse de la chaîne de valeur du sous-secteur et l'utilisation d'un prisme d'économie politique pour identifier et s'attaquer aux défis de gouvernance du secteur	- Un exercice isolé au sein de la Banque. La boîte à outils repose sur des approches existantes des partenaires au développement
✓ Une panoplie d'outils de diagnostic qui met un accent limité sur la mise en œuvre (<i>on a adopté une approche prescriptive limitée par rapport à l'exécution. Il est espéré qu'un diagnostic approfondi du risque conduira inévitablement à une approche mieux pensée et fondée de la mise en œuvre</i>)	- Prescriptive. Conscient de la large diversité des Contextes et des considérations qui peuvent se présenter, l'intention de tous les outils, des lignes directrices, des indicateurs et des questionnaires est de fournir une orientation plutôt qu'une approche rigide.
✓ Une panoplie d'outils flexibles parmi lesquels sélectionner un sous-ensemble à partir de l'arbitrage entre le temps dont on dispose et la profondeur souhaitée	- Une boîte à outils dans laquelle chaque outil a besoin d'être appliqué pour arriver au point final.
✓ Un document de travail en cours qui continuera à s'améliorer pour devenir plus pertinent au fur et à mesure qu'il est enrichi par la communauté des praticiens.	- Une approche définitive et finalisée. Étant donné le caractère relativement récent de l'approche, elle souffre d'un manque de cas d'exemple. Au fur et à mesure qu'ils sont utilisés, les divers outils feront l'objet d'ajustement et de perfectionnement, y compris la valorisation de plus de leçons tirées de la mise en œuvre qui permettront à la boîte à outils d'être une série de documents vivants et croissants.

UNE DEFINITION DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR

La mauvaise gouvernance est généralement reconnue comme étant la principale cause de différentes pratiques non efficaces et de la corruption. D'un point de vue sectoriel, les principaux éléments qui définissent le cadre de gouvernance du secteur peuvent, de manière générale, être regroupés sous 5 dimensions, à savoir :

1. Politique et législation
2. Arrangements institutionnels
3. Budgétisation et planification des investissements
4. Passation des marchés publics
5. Accès et droits aux services

Les facteurs de vulnérabilité liés à chacune de ces dimensions contribuent à accroître le risque de corruption ouverte ainsi que d'autres inefficacités généralement attribuées à la mauvaise gouvernance. Certains facteurs de vulnérabilité apparaissent au macro-niveau, tandis que d'autres peuvent être directement atténués au niveau du secteur.

L'approche de gouvernance du secteur identifie et examine de près les facteurs de vulnérabilité de gouvernance qui ont une incidence sur un secteur ou sous-secteur particulier. Elle passe en revue la chaîne de valeur du (sous-)secteur afin d'identifier les étapes où les facteurs de vulnérabilité sont plus susceptibles d'apparaître. Elle met ensuite ces dernières dans une perspective d'économie politique en analysant le côté de l'offre et de la demande de gouvernance, c.-à-d. les acteurs qui demandent des comptes et les institutions qui fournissent des services dans le secteur. Ce faisant, l'approche considère également les mécanismes qui rendent possible la demande effective de bonne gouvernance, notamment la libre circulation de l'information et une société civile forte, tout en ne perdant pas de vue que ces facteurs critiques fonctionnent généralement au macro-niveau.

1 CONTEXTE

1.1 PREAMBULE

1.1 L'investissement dans l'infrastructure reste une priorité essentielle pour la Banque et constitue l'un des quatre piliers de sa stratégie d'engagement dans les pays membres régionaux. La priorité accordée à l'infrastructure par la Banque est sous-tendue par la reconnaissance que l'amélioration de l'infrastructure nécessite l'intégration régionale, facilite le commerce interrégional, relie les régions aux marchés mondiaux et attire les investissements du secteur privé. Depuis sa création en 1967, environ 36 % des engagements de la Banque ont été consacrés à l'infrastructure (équivalant à 52 milliards de dollars EU). Sous l'impulsion du nouvel élan imprimé par le NEPAD, les investissements de la Banque dans le secteur ont considérablement augmenté, représentant 62 % de l'ensemble de ses approbations. La Banque reconnaît, en outre, que son accent accru sur les opérations d'infrastructure offre une plate-forme à court terme pour administrer la preuve de l'excellence, atteindre des résultats et constituer un solide argumentaire pour plaider en faveur de l'expansion de son rôle dans le secteur.

1.2 Les investissements dans l'infrastructure renforcent la compétitivité et les capacités de l'Afrique dans un large éventail de secteurs productifs, notamment l'agriculture, l'activité manufacturière et l'industrie. Les obstacles à la croissance économique tirée par le commerce et l'intégration régionale sont éliminés par les investissements dans l'infrastructure. L'Afrique a besoin de meilleurs réseaux de transport pour évacuer les facteurs de production et les produits sur les marchés. Le continent a besoin d'énergie sûre, fiable et d'un coût abordable, ainsi que de technologies améliorées de l'information et de la communication pour permettre au secteur privé d'être compétitif. Les investissements dans l'infrastructure appuient le développement de marchés intérieurs solides ainsi que l'intégration des marchés régionaux et sous régionaux en vue du développement du commerce intra-africain et le positionnement d'une Afrique compétitive sur les marchés mondiaux¹.

1.3 Cependant, on s'accorde également à reconnaître de plus en plus le rôle que jouent les institutions dans la réalisation des objectifs assignés aux investissements dans l'infrastructure. L'impact macroéconomique des placements d'infrastructure peut être sensiblement réduit par des déficits de gouvernance. Les institutions caractérisées par une faible gouvernance entravent la croissance équitable, la compétitivité et le développement du secteur privé notamment parce qu'elles détournent les fonds de leurs utilisations les plus productives. Le défaut de gouvernance peut conduire à la mise en place de l'infrastructure inappropriée, à une construction laissant à désirer et une mauvaise qualité des prestations, un entretien insuffisant et des niveaux élevés de vols et de pertes. Ces facteurs peuvent réduire considérablement le rendement économique, non seulement des projets pris individuellement mais également de l'ensemble de l'infrastructure, et se traduire par des niveaux plus faibles et moins efficaces de fourniture de services d'infrastructure. Ces faits sont confirmés par des études empiriques (Estache and Kouassi, 2002; Kaufmann et. al. 2005 ; Bob and Rossi, 2006)².

¹ Investir dans l'avenir de l'Afrique : la BAD au 21^e siècle, Panel de haut niveau, 2007

² Infrastructure and Governance in Corruption, World Bank Working Paper, 2007

1.4 Par conséquent, s'il est clair que les défis de l'infrastructure en Afrique ont plusieurs causes sous-jacentes, il est indéniable que les faiblesses en matière de gouvernance jouent un rôle important dans le creusement du fossé dans ce domaine. D'autre part, le secteur de l'infrastructure a des caractéristiques particulières qui le rendent vulnérable aux problèmes de gouvernance sectorielle.

1.4.1 Historiquement, le secteur était caractérisé par des monopoles d'État résultant des barrières à l'entrée imposées par l'intensité de capital ainsi que des considérations politiques. Dans plusieurs cas, les monopoles d'État se sont traduits par des inefficacités.

1.4.2 Avec la libéralisation, le défi de la transition du public au secteur privé a été relevé avec une expertise insuffisante, créant ainsi de sérieux problèmes de gouvernance.

1.4.3 Les montants élevés des projets et les flux financiers importants en jeu rendent le secteur très vulnérable à la corruption.

ETUDE DE CAS : TANZANIE – DEFIS DE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE

Le gouvernement tanzanien et la Compagnie nationale d'électricité de Tanzanie (Tanzania Electricity Supply Company) ont passé un contrat avec l'entreprise, Independent Power Tanzania Limited (IPTL) of Malaysia, pour la fourniture de 100 mégawatts d'électricité sur une période de 20 ans. Cette transaction, directement négociée durant une crise énergétique, a été dénoncée par des représentants du gouvernement et par la communauté internationale des donateurs ainsi que d'autres parties concernées, aux motifs que la technologie n'était pas celle prévue (fuel lourd au lieu de gaz naturel), que cela ne s'inscrivait pas dans le cadre du plan de production à moindre coût, que la centrale n'avait pas l'objet d'une transaction sur une base transparente et concurrentielle, et que l'électricité n'était pas demandée. Le gouvernement a finalement soumis l'affaire à arbitrage. Au terme de l'arbitrage final, le coût du projet a été réduit d'environ 18 pour cent.

Cela dit, les coûts restent bien supérieurs aux comparateurs internationaux. Dans sa déposition lors de l'audience d'arbitrage, le gouvernement a allégué que l'adjudication du contrat avait été entachée de corruption, mais n'a pas réussi à produire de preuves satisfaisantes au sens de la cour. Le gouvernement n'a donc pas poursuivi l'enquête sur la corruption. Cependant, le différend juridique entre IPTL et le gouvernement persiste.

Source : Pumpuni, J. World Bank Institute Global Programs, cité dans Detering Corruption and Improving Governance in the Electricity Sector, World Bank, 2009

1.5 Dans le cadre de ses *Orientations stratégiques et plan d'action en matière de gouvernance (GAP) 2008-2012*, la Banque s'est engagée à améliorer l'efficacité des dépenses et opérations sectorielles en renforçant l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des ressources publiques dans les secteurs à haut risque comme l'infrastructure. L'engagement de la Banque dans la gouvernance sectorielle visera à :

1.5.1 renforcer la gouvernance au niveau des secteurs par l'amélioration des politiques, de la planification et de l'élaboration des budgets par les ministères sectoriels et l'interaction effective avec les ministères de tutelle ;

1.5.2 promouvoir un environnement propice pour les prestataires de services dans le cadre de dispositifs réglementaires viables permettant la mise en place de partenariats public-privé efficaces pour la fourniture des services publics ;

1.5.3 réduire les risques dans le cadre des projets sectoriels financés par la Banque en évaluant le risque de corruption et la conception des mesures d'atténuation correspondantes (cartographie des risques liés à la gouvernance sectorielle), y compris en menant des études diagnostiques plus nombreuses et plus poussées, l'amélioration de la conception des projets et l'assistance technique ciblée.

2 INTRODUCTION DE LA NOTE D'ORIENTATION POUR LE PERSONNEL

2.1 OBJET

2.1.1 La présente Note d'orientation opérationnelle a été élaborée en réponse à l'engagement renouvelé de la Banque africaine de développement à renforcer la gouvernance et à promouvoir l'intégrité en Afrique, particulièrement dans les secteurs à haut risque comme celui de l'infrastructure.

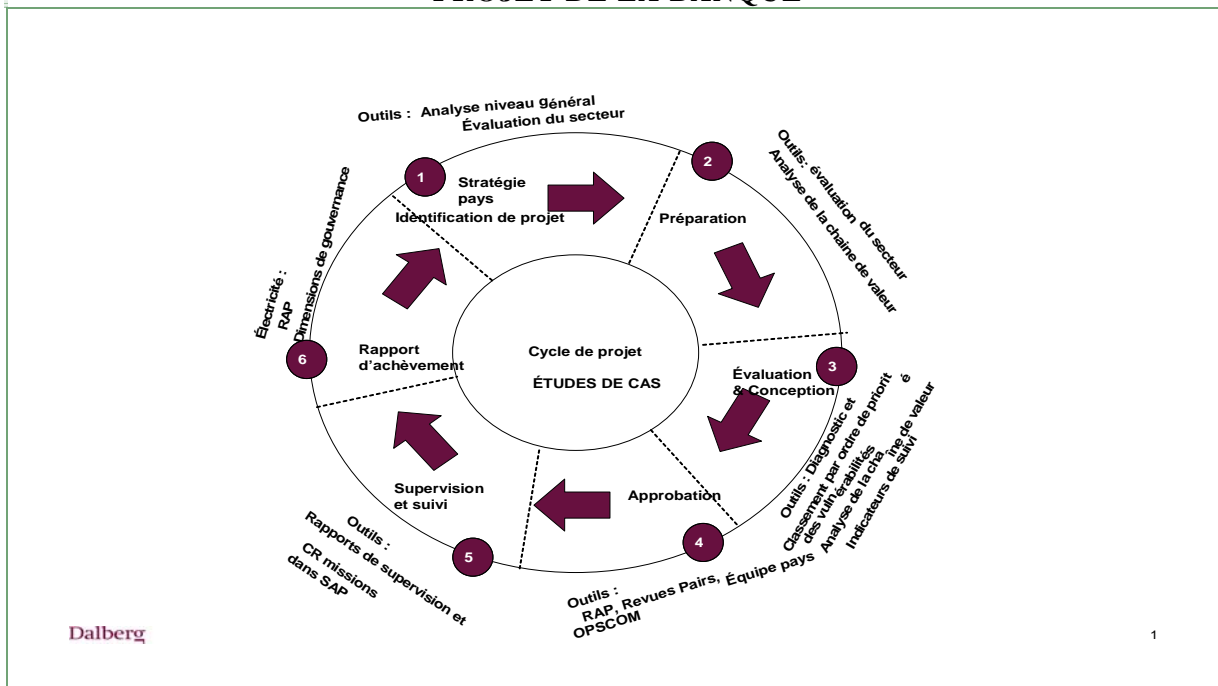
2.1.2 Le principal objectif de la présente Note d'orientation est de renforcer les capacités internes de la Banque en matière d'identification et d'atténuation des risques dans les principaux secteurs, ainsi que d'améliorer sa capacité à fournir une assistance technique de haute qualité aux pays membres régionaux.

2.1.3 La Note d'orientation est conçue pour être utilisée comme un instrument par les chefs de projet et autres parties prenantes des projets pour effectuer de simples diagnostics de risques de gouvernance dans le cadre des opérations sectorielles de la Banque. Elle comprend des lignes directrices, des modèles, des questionnaires-échantillons, et des indicateurs existants dans les processus et instruments de la Banque. Elle repose sur un cadre qui met en évidence les défis liés à la gouvernance du secteur dans un contexte macroéconomique et politique et passe en revue les secteurs et sous-secteurs au regard de leur chaîne de valeur et des principaux acteurs intervenant à chaque étape de la chaîne.

2.2 STRUCTURE

2.2.1 Les processus et instruments du Groupe de la Banque visent déjà à relever les défis de gouvernance du secteur. La Note d'orientation est structurée pour épouser le cycle de projet et les processus de revue opérationnelle de la Banque. En passant en revue le cycle de projet de l'institution avec une attention explicite aux dimensions de la gouvernance, les chefs de projet peuvent efficacement s'attaquer aux défis de gouvernance dans les opérations du secteur de l'infrastructure de la Banque. Bien que la Note d'orientation porte essentiellement sur deux sous-secteurs (énergie et transport), elle peut être également appliquée à un large éventail de sous-secteurs dans le secteur général de l'infrastructure (voir l'illustration 1).

ILLUSTRATION 1 : LA BOITE A OUTILS EST ALIGNÉE SUR LE CYCLE DE PROJET DE LA BANQUE



2.2.2 Dans sa structuration, la Note d'orientation prévoit des points d'entrée clairs et des outils pour intégrer les questions de gouvernance du secteur dans le cycle de projet existant. Ces points sont les suivants :

- Stratégie par pays/ Identification de projet (Section 3)
- Préparation de projet (Section 4)
- Évaluation de projet (Section 5)
- Conception de projet (Section 6)
- Approbation de projet (Section 7)
- Supervision et suivi de projet (Section 8)
- Rapport d'achèvement de projet (Section 9)

2.2.3 La Note d'orientation prévoit dans sa conception un maximum de souplesse en ce qui concerne son usage, pour tenir compte des besoins variables des différents utilisateurs dans des contextes différents.³ En conséquence, elle peut être consultée des manières suivantes :

- **Par phase du cycle de projet de la Banque :** chaque chapitre de la Note d'orientation est aligné sur chaque étape du cycle de projet. Les modules de la boîte à outils suivent le cycle de projet de la Banque, notamment de l'identification à l'achèvement des projets. Le point d'entrée est l'étape d'identification de projet, où une série de questions de gouvernance d'ordre général déterminera le niveau de profondeur auquel l'analyse devra être conduite.

³ Il convient de noter que la boîte à outils est un instrument en « en cours » dont les auteurs comptent sur les chefs de projet et les praticiens pour le perfectionnement et les ajouts à la richesse des exemples de façon à créer une bibliothèque de bonnes pratiques et de leçons apprises.

- **Par profondeur des modules :** comme présenté au schéma à la page 4, les outils de base existent à trois niveaux de complexité pour répondre aux besoins de différents utilisateurs et contextes. Dans les pays présentant peu de défis de gouvernance, un diagnostic très sommaire de ces défis au niveau spécifique du projet pourra suffire (c'est-à-dire le Module 2.0). Dans la plupart des cas cependant, un diagnostic standard ou avancé (Module 2.1. ou 2.2) sera plus approprié. Le choix dépend de l'arbitrage opéré par le chef de projet entre le temps investi et la profondeur de l'analyse.
- **Par « durée de validité », c'est-à-dire la fréquence d'analyse :** le Module 1, c'est-à-dire les outils contextuels des niveaux général et sectoriel, fait fond sur les efforts faits par la Banque pour comprendre les inducteurs généraux de risque de gouvernance dans les pays. Ce module repose par conséquent sur les outils d'évaluation en amont de la gouvernance devant être déployés par la Banque. Les outils du Module 1 ont une longue durée de validité, ce qui veut dire que lorsqu'ils ont été appliqués une fois à un pays, les résultats restent pertinents pour d'autres projets dans le pays pendant quelques années. Le Module 2.0 a également une longue durée de validité, tandis que les Modules 2.1. et 2.2. servent au diagnostic spécifique d'un projet sur le terrain et ne sont donc applicables qu'à des projets spécifiques. Les principes du Module 3 et 4 ne changent pas dans le temps, mais la conception détaillée de projet est propre aux projets.
- **Par (sous)-secteur :** La présente Note d'orientation porte essentiellement sur l'énergie et les transports dans le secteur de l'infrastructure, mais peut être appliquée à tous les secteurs pertinents des opérations de la Banque. Si les points d'entrée et l'approche restent les mêmes dans les (sous)-secteurs, les analyses sont adaptées pour tenir compte des particularités du secteur.
- **Par étape de la chaîne de valeur :** La plupart des projets de la Banque se situent à une étape particulière de la chaîne de valeur du secteur donné. Lorsque cela est le cas, la boîte à outils peut être appliquée à ces étapes visées de la chaîne de valeur.
- **Par contexte de pays :** La Note d'orientation est conçue pour s'adapter aux contextes spécifiques de pays, y compris les États fragiles. Dans le contexte des États fragiles, la Note d'orientation devra être considérée comme obligatoire. Il est conseillé d'identifier et de mettre l'accent sur deux à trois facteurs de vulnérabilité du secteur en matière de gouvernance susceptibles d'avoir le plus grand impact potentiel.
- **Par type d'outil :** La Note d'orientation comprend des chapitres descriptifs, des exemples d'étude de cas, et des références à titre de bibliographie de façon à fournir un arrière plan et des orientations tout au long du processus. D'autre part, elle comprend des modèles et des guides pour la conduite d'analyses spécifiques.

MODULE 1 : QUESTIONS TRANSVERSALES

Le Module 1 porte sur les questions transversales au niveau général et sectoriel dans un pays donné. Il s'inspire fortement des travaux existant au sein de la Banque et d'OSGE en particulier. Bien souvent, les analyses requises pour le Module 1 font appel à des compétences qui ne relèvent pas de l'autorité du chef de projet. Par conséquent, la principale responsabilité pour ce qui est du Module 1 incombe à OSGE, qui veillera à ce qu'il s'aligne sur la compréhension générale de la Banque quant au risque de gouvernance dans chaque pays. Les chefs de projet sont vivement encouragés à s'imprégner de l'ensemble du module et en discuter avec OSGE. Quoiqu'il puisse être possible de réaliser un diagnostic de gouvernance du secteur spécifiquement à un projet sans passer par le Module 1, la conception des projets, en dernier ressort, nécessite une bonne compréhension des questions transversales

Le module 1 a une longue durée de validité, ce qui signifie qu'une fois que le processus a été réalisé dans un pays, il reste valable pour d'autres projets dans le pays pendant quelques années. Dans ce cas, une revue rapide des analyses suffira.

3 DOCUMENT DE STRATÉGIE PAR PAYS (MACRO ANALYSE)

3.1 Le point d'entrée de la Note d'orientation est une évaluation générale des questions de gouvernance au niveau macro au cours de la phase d'élaboration du Document de stratégie par pays. Cette évaluation fournit un éclairage sur la gouvernance au niveau du secteur et définit un contexte pertinent pour tout projet. Les questions de gouvernance au niveau macro et au niveau sectoriel auront une incidence sur les projets tout au long de l'ensemble du cycle de projet. Il est donc important que les chefs de projet et les principales parties prenantes des projets soient conscients de l'ampleur des questions de gouvernance telles que présentées dans le Document de stratégie par pays. Il est espéré que les résultats de ce diagnostic en amont serviront également à éclairer le processus de prise de décision quant au choix des secteurs d'intervention à retenir par le DSP.

3.2 Le processus du DSP comprend déjà des dimensions spécifiques d'analyse de la gouvernance. Cet élément constitue l'objet des sections 3 et 6-12. Le présent chapitre fait des suggestions quant à comment approfondir davantage l'analyse et utiliser les résultats pour influencer sur les décisions aux étapes suivantes de la conception, de l'exécution et de la supervision des projets. À l'heure actuelle, les DSP ne sont pas systématiquement éclairés par des diagnostics de la gouvernance en amont effectués par la Banque à l'exception de l'évaluation de la gouvernance dans le cadre de l'EPIP. Cependant, la Banque procède actuellement à la révision de son approche en matière d'évaluation de la gouvernance (Perspectives de la gouvernance en Afrique - PGA) qui devrait être harmonisée avec les deux étapes des Outils décrites ci-dessous.

3.3 La première phase du diagnostic s'attachera à répondre aux questions clés suivantes de l'Outil 1.

OUTIL 1 : QUESTIONS PROPOSEES POUR UN DIAGNOSTIC DE PAYS EN AMONT

Comment utiliser cet outil : Poser chacune des questions ci-après de façon brève afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation en matière de gouvernance qui prévaut au plan général et au niveau sectoriel.

Note : L'analyse a une durée de validité d'environ 2 ans, et n'a pas besoin d'être répétée pour chaque projet dans un pays donné.

ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE AU MACRO-NIVEAU (modélée sur l'Évaluation de la gouvernance et PGA)

1. *Quels sont les principaux domaines de faible gouvernance et de risque de corruption dans le pays et dans le secteur ?*
2. *Comment les conditions économiques générales ont-elles évolué au cours des dernières années ? Comment cela a-t-il affecté la gouvernance et le risque de corruption ?*
3. *Quelles sont les mesures prises au plan national et international pour renforcer la gouvernance ?*

CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

4. *Quels sont les principaux acteurs dans le secteur ?*
 - *Quels sont leurs intérêts et leurs motivations ?*
 - *Quel est leur degré d'ouverture au changement ?*
 - *Quelles sont les institutions qui présentent particulièrement des faiblesses ?*
 - *Quelles sont les institutions qui ont le plus grand potentiel pour fonctionner avec succès ?*
5. *Quel est le rôle des institutions informelles ?*

DEMANDE DE BONNE GOUVERNANCE

6. *Quelle est la force de la société civile locale et jusqu'à quel point est-elle capable d'exprimer la demande de bonne gouvernance ?*
7. *La société vit-elle selon des valeurs de nature à promouvoir la bonne gouvernance ?*

EXPÉRIENCE DU PAYS – BAD ET PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

8. *Comment les partenaires au développement interviennent-ils dans le secteur dans le pays ?*
9. *Comment la Banque est-elle intervenue dans le secteur dans le pays ? existe-t-il des mécanismes par lesquels elle intervient (par exemple, CoST dans le secteur du transport)*
10. *La Banque apporte-t-elle un appui au budget du secteur ?*

3.4 La seconde étape consistera à utiliser l'information générée ci-dessus pour déterminer la profondeur d'application des outils respectifs de la Note d'orientation au projet ou programme. Par exemple :

- si l'analyse au niveau macro révèle des défis importants de gouvernance, les chefs de projet devront suivre les différentes étapes de la Note d'orientation pour diagnostiquer et atténuer les facteurs de vulnérabilité spécifiques de gouvernance.
- Si les questions de gouvernance au niveau général ne figurent pas au premier rang des préoccupations, il peut être suffisant de consulter la Note d'orientation à des étapes pertinentes du projet telles que décrites ci-dessous.

3.5 Il convient de noter que pour certains pays, tels que les États fragiles, les questions énumérées ci-dessous concernant l'Outil 2 ne constituent pas un point d'entrée suffisant, étant donné que les mauvaises conditions générales sont connues sans même avoir effectué l'analyse. Dans ces cas, le chef de projet doit appliquer la boîte à outils étape par étape. Pour

avoir une compréhension préliminaire des questions éventuelles en jeu, il est recommandé aux chefs de projet d’avoir une conversation téléphonique de 30 minutes avec des experts choisis du pays.

OUTIL 2 : ON UTILISE DES QUESTIONS PLUS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE POUR DÉTERMINER LE POINT D’ENTRÉE DE LA BOÎTE À OUTILS

Comment utiliser cet outil : Examinez chacune des questions ci-dessous. Si vous répondez « non » à plus de 2 d’entre elles, cela constitue une indication claire d’un environnement de faible gouvernance. Dans ce cas, il vous est recommandé d’appliquer la boîte à outils pas-à-pas tout au long du cycle de projet.

Note : L’analyse a une durée de validité d’environ 2 ans, et n’a pas besoin d’être répétée pour chaque projet dans un pays donné.

ILLUSTRATION

Identification de projet :

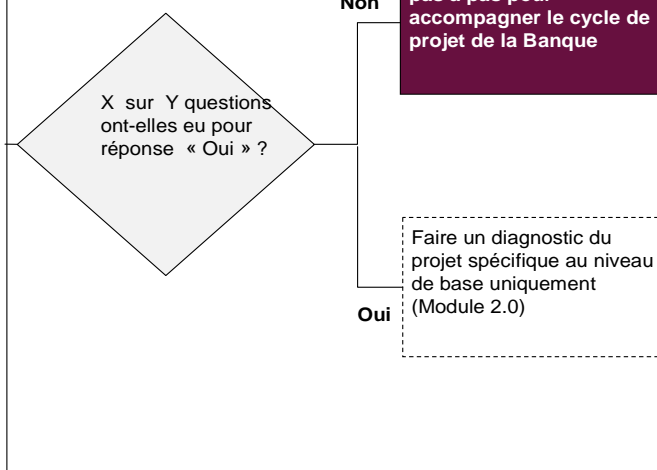
Inclusion des questions générales de gouvernance dans la Note conceptuelle du DSP / Note conceptuelle du projet, par exemple À déterminer):

Questions 1 – 4 : Votre évaluation de l’outil 1 donne-t-elle pour résultat :

1. Un environnement de macro-gouvernance solide
2. Des capacités institutionnelles solides
3. Une forte demande de bonne gouvernance
4. Une expérience du pays de la BAD et des partenaires au développement solide

Questions 5a –c : Perspectives de la gouvernance

5. Perspectives de gouvernance :
 - a. La note de l’EPIP est-elle supérieure à 3 ?
 - b. Quelle est la trajectoire d’évolution dans le cadre les Perspectives de la gouvernance en Afrique ?
 - c. Le pays a-t-il enregistré des progrès dans le cadre du MAEP ?



4 PRÉPARATION DES PROJETS (DIMENSIONS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR)

L'examen des dimensions de la gouvernance du secteur durant la phase de Préparation de projet est un exercice extrêmement utile, car il permet de cerner les questions transversales sectorielles qui ont un impact sur un (sous-)secteur particulier.

Il existe cependant deux scénarios pour lesquels la phase de Préparation de projet est encore plus importante que dans des circonstances habituelles :

Projets multinationaux : les projets multinationaux sont complexes, parce que la Banque doit traiter avec trois à quatre pays à la fois et tous les pays concernés doivent traiter les uns avec les autres. Il ressort des leçons apprises par le passé que dans une telle situation la planification et la préparation sont importantes. Déjà, la note conceptuelle du projet doit identifier les goulets d'étranglement potentiels et définir des moyens très clairs de s'y attaquer.

Appui budgétaire sectoriel : lorsque la Banque apporte un appui budgétaire à un secteur, sa participation a un caractère plus programmatique que par rapport à un projet spécifique. Par conséquent, une bonne compréhension de la qualité de la gouvernance au niveau général et au niveau sectoriel s'avère importante pour le ciblage de l'appui.

4.1 Lors de la rédaction de la Note conceptuelle, le chef de projet se doit d'évaluer l'environnement de gouvernance au niveau du (sous-)secteur. Cela passe par une évaluation de haut niveau des défis imposés par la macroéconomie et l'économie politique (cernés dans le cadre de la macroanalyse), et une évaluation des dimensions pertinentes de la gouvernance (voir ci-dessous). Ces deux analyses correspondantes devront être intégrées dans les sections de la Note conceptuelle du « Contexte du pays et perspectives (y compris le « Contexte de gouvernance du secteur »), et « Risques potentiels et mesures d'atténuation ».

4.2 Cette analyse sera essentielle pour l'étape de la Note conceptuelle, car elle commence à poser des jalons pour une solide évaluation des options en amont, qui va filtrer dans la Section 2.2 du Rapport d'évaluation (PAR). Dans la mesure du possible, l'analyse devra clairement indiquer si l'option la plus économique a été retenue, de façon à ce que les risques de gouvernance et de corruption puissent être atténués et que la sélection et la conception du projet répondent aux besoins du pays. Le tableau ci-dessous propose des lignes directrices concernant comment effectuer une première évaluation des dimensions pertinentes de la gouvernance.

OUTIL 3 – EVALUATION DE L'ENVIRONNEMENT DE GOUVERNANCE AU NIVEAU DU (SOUS-) SECTEUR DANS LA PCN

Comment utiliser cet outil : Utilisez le modèle ci-dessous pour compléter la Note conceptuelle du projet (PCN). Utilisez les questions suggérées comme des orientations pour décrire la qualité de la gouvernance pour chacune des cinq dimensions. Vous pourriez vous référer aux exemples fournis pour compléter le modèle. Ils peuvent servir de point de départ pour identifier ceux des défis énumérés ci-dessous s'appliquent au contexte du projet spécifique. Les colonnes « Exemples-RDC » et « Exemples-Tanzanie » donnent un aperçu de ce à quoi l'outil 3 appliqué pourrait ressembler pour ces pays.

Note : La liste des questions n'est ni exhaustive ni prescriptive – elle sert de point de départ pour réfléchir à une analyse de haut niveau de la gouvernance du secteur.

Défis de gouvernance les plus fréquents	Exemples - RDC	Exemples - Tanzanie
1. Politique et législation		
<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des rôles et responsabilités des institutions publiques • L'organisme de réglementation subit une ingérence des pouvoirs publics • Lacunes dans la législation (en ce qui concerne, par exemple, les partenariats public-privé ou les contrats de gestion) • Pouvoir discrétionnaire des personnes influentes • Normes inadéquates par rapport auxquelles demander des comptes aux acteurs • Application peu adéquate des lois existantes, particulièrement en ce qui concerne les dimensions environnementale et sociale • Incohérence de la réglementation, ce qui entraîne l'instabilité de l'environnement des affaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Les IFI sont fortement préoccupées par la faiblesse de la réglementation et de la législation qui a pour effet de créer un environnement des affaires hostile 	<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des rôles et responsabilités des organismes parapublics dans le secteur pétrolier entraînant une confusion dans la prise des décisions et manque de clarté des rôles respectifs de la Direction et des ministères dans la prise de décisions finales qui établissent un équilibre entre la viabilité des entreprises et l'impact social.

2. Arrangements institutionnels		
<ul style="list-style-type: none"> • Antécédents de faibles institutions • Monopoles d'État favorisant la primauté des objectifs politiques et de développement sur les objectifs commerciaux • Défaut de participation du secteur privé à travers l'intégration régionale et les contrats de gestion • Manque de capacités et d'expertise pour assurer le succès de la participation du secteur privé (particulièrement en ce qui concerne l'établissement des prix, les structures de contrat et l'exécution des contrats) • L'infrastructure est perçue comme essentielle pour la sécurité et la souveraineté nationales, ce qui rend les principes de coopération internationale et de gouvernance générale difficiles à appliquer 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le souci de d'améliorer l'efficacité, une partie des principales activités de fourniture d'infrastructure est partie est confiée à des sociétés privées de gestion ; par exemple, la prise en gestion par Aéroport de Paris de tous les aéroports sur l'étendue du territoire national. • Le manque d'expertise et de bonne gestion sont au cœur des défis de gouvernance. La RDC dispose de ressources suffisantes pour gérer ses affaires et de recettes fiscales suffisantes pour payer pour les fonctions clés attendues, mais le pays est miné par la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Le contrat passé avec Songas (Songas est le plus grand PIE en Tanzanie) est un exemple de manque de capacité du gouvernement pour efficacement négocier des marchés particulièrement de grande taille avec les acteurs du secteur privé. • Les considérations politiques peuvent également prendre le pas sur les perspectives des technocrates, conduisant à la prise de décisions mues par des considérations autres que le souci d'optimisation des ressources.
3. Budgétisation et planification des investissements		
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'évaluations solides de la demande et de plans d'investissement clairs • Non publication des états financiers par les services d'utilité publique, compromettant ainsi la vérification des comptes et la gestion financière • Faibles capacités de planification et manque d'expertise au sein du service d'utilité publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur des transports, des plans d'investissement n'existent que pour les premières étapes de la chaîne de valeur, ce qui constitue une menace réelle pour la durabilité des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur de l'électricité, les dépassements de coût et l'invocation de règles d'urgence du fait des retards accusés dans la planification ne sont pas rares, et Songas interviendra ensuite en tant que PIE

4. Passation des marchés publics		
<ul style="list-style-type: none"> • Procédures non transparentes d'adjudication des marchés • Risque de collusion lié à la constitution d'un petit pool d'entrepreneurs potentiels pour les marchés de forte valeur • Risque de collusion lié aux exigences de la procédure telles que la présélection des soumissionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Infrastructure est préoccupé par l'approche standard des donateurs qui veut, qu'en l'absence de solides moyens de contrôle, les soumissionnaires soient tenus de se conformer à des exigences strictes de soumission. Cette exigence réduit en effet le groupe éligible à une poignée de soumissionnaires et crée les conditions propices pour la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • La Banque mondiale a constaté que la présélection des fournisseurs favorise parfois la collusion, particulièrement sur les marchés de taille relativement petite
5. Accès et droits aux services		
<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes visant à améliorer la fourniture de services ne profitent pas toujours aux populations, seule l'élite a accès à l'infrastructure • La fourniture équitable de services n'est garantie qu'à travers la participation de l'État • L'itinéraire des réseaux d'infrastructure ne passe pas toujours par les localités où on en a le plus besoin • Questions de genre et des minorités 	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à l'énergie constitue une lacune majeure, aggravée par une volonté quasi-inexistante de payer à l'exception des plus grandes entreprises. L'État doit près de 400 millions de dollars EU aux fournisseurs d'électricité • Le Ministère du Plan est conscient des difficultés du transport public qui est quasi-inexistant. 	<p>L'accès à l'information, notamment à travers les médias libres, joue un rôle important dans la fourniture de moyens à la société civile et aux mécanismes législatifs pour s'acquitter de leur rôle de surveillance et participe également de la volonté politique à faire respecter l'obligation de rendre compte. Nombre d'acteurs en Tanzanie, dont les fonctionnaires, le secteur privé et les partenaires au développement reconnaissent le pouvoir des médias comme étant un facteur distinctif majeur.</p>

MODULE 2 : DIAGNOSTIC DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES PROJETS SPECIFIQUES

Le diagnostic au niveau des projets spécifiques occupe une place centrale dans la Boîte à outils. Il a pour objet de déceler et d'atténuer les principaux facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance qui constituent une menace pour le succès du projet. La boîte à outils met en œuvre une approche nouvelle et innovante qui utilise la chaîne de valeur pour établir un lien entre les questions de gouvernance et les aspects spécifiques du secteur. Le processus consiste à analyser les facteurs de vulnérabilité à travers les cinq dimensions de la gouvernance aux étapes de la chaîne de valeur du (sous-)secteur et à établir la cartographie des principales parties prenantes du projet aux étapes de la chaîne de valeur. Ainsi, il devient plus aisé d'identifier les principaux facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance tout au long du projet et d'attirer l'attention sur les étapes particulièrement vulnérables de la chaîne de valeur. Afin de capter les aspects spécifiques du secteur ou sous-secteur à travers la chaîne de valeur appropriée et la principale partie prenante, il est fait une distinction entre le Module 2a, destiné au secteur d'électricité et le Module 2b, destiné à celui du transport. Le Module 2 prévoit trois niveaux de profondeur : niveau de base, niveau standard et niveau avancé. Le niveau le plus approprié est déterminé par les résultats du Module 1.

Liens entre l'application des outils de cette section et le Rapport d'évaluation des projets (PAR) : Les outils ci-dessous visent à établir un lien avec le PAR. Ils éclairent tous les éléments liés à la gouvernance du PAR. Le fait de les parcourir permet au chef de projet de compléter le diagnostic de la gouvernance du secteur, qui sous-tend le PAR et donne une vue d'ensemble claire des forces et insuffisances de l'approche de gouvernance du secteur dans le cadre d'un projet particulier.

MODULE 2.0A ET B – NIVEAU DE BASE

Si le Module 1 révèle relativement peu de préoccupations de gouvernance au niveau du secteur, un diagnostic de base, c'est-à-dire le Module 2.0, suffira. Toutefois, cela vaudra pour un petit nombre de pays africains. Le Module 2.0 comprend un seul outil qui identifie les facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance les plus courants par dimension de la gouvernance sur la chaîne de valeur d'un sous-secteur.

Bien que le texte descriptif soit identique, l'outil 4a appartient au Module 2.0.a, c'est-à-dire l'Électricité, et l'outil 4b, au Module 2.0.b, à savoir le Transport.

5 EVALUATION DE PROJET (CHAÎNE DE VALEUR, DIAGNOSTIC ET HIERARCHISATION)

5.1 La phase d'évaluation de projet offre l'occasion d'intégrer l'évaluation de la gouvernance sur le terrain dans les objectifs de la mission du projet en engageant les principales parties prenantes (gouvernements, entreprises, société civile et autres) dans des échanges sur le secteur de l'infrastructure. L'évaluation décrira les questions découlant de l'analyse de la chaîne de valeur dans les sous-secteurs pertinents de l'infrastructure et identifiera les insuffisances ou défis susceptibles de mettre en péril la réalisation des objectifs du projet.

5.2 Deux outils sont proposés pour ce niveau d'analyse. Il s'agit de : a) la détermination de la chaîne de valeur des facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance et b) du diagnostic et de la hiérarchisation des facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance aux étapes de la chaîne de valeur. Les cinq dimensions de la gouvernance identifiées dans le cadre de la Préparation du projet sont mises en regard des intérêts et des motivations des principaux acteurs. Ces outils devront faire l'objet de discussion et d'accord sur la base des capacités internes disponibles, des consultants appropriés et de l'approche.

5.3 Les résultats du diagnostic de la gouvernance sectorielle devront être reflétés dans les sections I, II, III et IV du rapport d'évaluation de projet, car ils contribuent à l'attrait général et au succès du projet. Qui plus est, les sections existantes du Rapport d'évaluation de projet (PAR) intitulées : « Faisabilité du projet » et « Gestion des risques » doivent refléter : a) la qualité de l'attention accordée à la gouvernance et à l'économie politique, b) la qualité de l'attention accordée aux aspects fiduciaires, c) la capacité de la société civile à demander des comptes aux institutions, et d) la qualité des institutions et les implications systématiques. Sous la section « Gestion des risques », on s'attachera à décrire les approches d'atténuation visant à accroître les chances de succès du projet. En particulier, le rapport d'évaluation devra refléter ce qui suit :

- les implications des défis de la gouvernance du secteur sur l'« Orientation stratégique et le bien-fondé »
- l'importance du rapport coût-efficacité de la bonne gouvernance sous la section « Description du projet – Performance économique et financière »
- la « Faisabilité du projet » sous l'angle de la gouvernance
- une stratégie de communication pour la « mise en œuvre » de façon à assurer que les parties prenantes extérieures comme la société civile soient associées et informées de façon adéquate
- un plan de gestion de risque de haut niveau, y compris des plans visant à réduire les risques de gouvernance.

5.4 Des illustrations sont fournies afin de montrer les tendances émergentes des facteurs de vulnérabilité de gouvernance les plus courantes dans le secteur de l'électricité et des transports, sur la base des échanges sur le terrain en RDC et en Tanzanie et des entretiens avec des experts.

5.5 Outil 4a et b : Chaîne de valeur des facteurs de vulnérabilité de gouvernance du secteur

5.5.1 **Sous-secteur de l'électricité (4a)** : assure la production, le transport et la distribution de l'électricité. Les principaux acteurs à ce niveau comprennent l'État, les organismes de réglementation, les investisseurs, les sociétés d'utilité publique (ou la société de production, de transport, de distribution selon le modèle du secteur privé) les fournisseurs et les entrepreneurs, et les clients.

5.5.2 **Transport routier (4b)** : comprend la mise en place de l'infrastructure de transport, l'entretien du réseau, l'exploitation et les services. Les principaux acteurs à ce niveau comprennent l'État, les organismes de réglementation, les fournisseurs de services publics, les organismes parapublics et les fournisseurs de services publics, ainsi que les fournisseurs, les entrepreneurs et les clients.

Comment utiliser cet outil : Les illustrations ci-dessous mettent en exergue les principaux facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance aux étapes de la chaîne de valeur pour chacune des 5 dimensions de la gouvernance. Des exemples spécifiques sont donnés pour les différentes étapes de la chaîne de valeur. Le codage couleur sert à identifier particulièrement les facteurs de vulnérabilité critiques (en rouge). Illustrations servent à montrer les facteurs de vulnérabilité qui sont particulièrement pertinentes à chaque étape donnée. En bref, l'outil permet d'identifier les défis de gouvernance les plus probables concernant un projet. À l'étape suivante, ces facteurs de vulnérabilité devront être confirmés.

Note : La liste des facteurs de vulnérabilité est établie à partir d'une revue de la littérature récente, des entretiens avec des experts et de l'expérience acquise au cours des missions au titre de la boîte à outils. L'outil fera l'objet d'une révision approfondie une fois que la boîte à outils aura été appliquée avec succès dans le cadre de plusieurs contextes de projet.

OUTIL 4A : VULNERABILITE EN MATIERE DE GOUVERNANCE TOUT AU LONG DE LA CHAINE DE VALEUR DE L'ENERGIE



Dimensions de gouvernance	Facteurs de vulnérabilité	Acteurs	Production d'électricité	transport (Haute tension)	Distribution (basse tension) & Fourniture
Politique et législation	régulation et application des lois Cadre pour l'application des règles/réglements • Application des lois • Approche de privatisation	• Régulateur	• Prix de vente et structure complexe des contrats de privatisation • Pas de limite de temps pour les licences/contrats de concession		
	Efficacité du corps législatif • Représentation politique /débat Capacité du parlement • Participation de la société civile	• Législatif • Exécutif • OSC	• Prise de décisions unilatérale sans débat politique sur des questions telles que les contrats PIE ou la privatisation	• Pas de participation de la société civile à la détermination de l'itinéraire	• Pas de comité des comptes publics pour organiser des auditions publiques
Arrangements institutionnels	Contrats PIE • Justification des contrats PIE • Structure des contrats (conversion d'énergie, urgences, durées) • Sélection du meilleur fournisseur	• Régulateur • Service public • Parapublic • PIE	• Influence du processus d'appel d'offres pour la sélection du fournisseur sur la base de critères autres que le prix et la qualité • Faiblesse de capacité/asymétrie de ressources pour négocier avec succès avec le secteur privé • Manque de planification conduisant à des situations d'urgence et à une perte de pouvoir de négociation		
	Marché de gros • Contrats en contrepartie bilatéraux • Non mise en œuvre des objectifs stratégiques • Inefficacité du marché	• Organisme de régulation • Service public			• Contrats en contrepartie bilatéraux non transparents là où il existe un marché régulé
Budgétisation et planification des investissements	Projets d'immobilisation • Justification du projet d'immobilisations • Sélection des entrepreneurs privés • Supervision des contrats /contrôle de la qualité • Itinéraire de transport/ bénéficiaires (responsabilité, aspects financiers)	• Gouvernement • Organisme de régulation • Investisseur privé • Service public • Entrepreneur privé	• Mesures d'incitation pour sous-estimer la demande et créer des situations dans lesquelles s'appliquent les règles d'urgence	• Manque de responsabilité dans la détermination de l'itinéraire des lignes de transport • Projets communautaires (bénéficiaires, populations affectées)	• Sous-estimation de la distance jusqu'au client
Passation des marchés publics	Passation des marchés • Collusion autour du processus de passation des marchés • Inefficacité dans les paiements	• Gouvernement • Service public • Suppliers/Contractors	• Les conflits d'intérêts dans la passation des marchés de carburant ont une incidence sur les prix et la qualité.		
Accès et droits aux services	Branchements et opérations commerciales • Collusion autour du processus de facturation • Mauvais suivi de l'utilisation d'électricité	• Service public • Customers			• Minoration des volumes relevés aux compteurs • Délais/retards injustifiés pour les branchements/ le paiement des factures
Questions transversales	Ressources humaines et inventaires • Explosion de la masse salariale Gonflement des primes versées à des individus • Sélection du personnel/de la direction • système de freins et de contrepois pour contrôler les vols	• Gouvernement • Service public	• Perception de paie pour des employés fictifs		• Absence de mécanisme pour la justification des éléments de stock manquants

Observations faites au cours des missions dans les pays	RDC	Multiple	<ul style="list-style-type: none"> La participation du secteur privé est encore relativement limitée L'organisme de réglementation est trop faible pour assurer une surveillance effective Les médias nationaux ne sont pas efficaces en tant que pilier de la responsabilité La collusion dans les marchés publics est fréquente 	<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'énergie est une défaillance majeure qui se reflète dans le choix de l'itinéraire des lignes de transport Le manque de fonds met à mal l'entretien des réseaux électriques 	<ul style="list-style-type: none"> La collusion dans le processus de facturation est un sérieux défi de gouvernance : à l'exception des grandes entreprises, la volonté de payer est très faible
Observations faites au cours des missions dans les pays	Tanzanie	Multiple	<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement manque souvent de capacité pour négocier avec efficacité particulièrement les grands marchés : contrats de PIE et de PPP. Les retards accusés dans le processus de planification entraînent des achats d'urgence effectués de façon non transparente 	<ul style="list-style-type: none"> La pénurie de fonds est aggravée par les processus peu efficaces de planification 	<ul style="list-style-type: none"> Fixation des tarifs sur la base de considérations politiques plutôt que des valeurs du marché réel Accès limité de la population générale à l'électricité

OUTIL 4B : VULNÉRABILITÉ EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DE VALEUR DU TRANSPORT

Dimensions de gouvernance	Facteurs de vulnérabilité			
Politique et législation	régulation et application des lois • Cadre pour l'application des lois et règles • Approche de la privatisation • Normes environnementales • Normes sanitaires • Obligation de fourniture de services publics • Tarifs et recouvrement des coûts	• Délivrance discrétionnaire des licences • Faible contrôle du parlement • Un réseau d'agents qui coopèrent empêche la concurrence	• Mise en œuvre insuffisante des normes de sécurité • Long retards dus à la bureaucratie	• Émissions de carbone élevées /faibles normes environnementales • Mauvaise qualité de l'air • Capacité du secteur privé et dépendances peu claires
	Efficacité du corps législatif • Représentation politique /débats • Capacité du parlement • Participation de la société civile	• Prise de décision unilatérale sans débat politique sur la construction de routes	• Le comité des comptes publics n'exerce pas de contrôle	• Manque de participation de la société civile pour encourager le transport public
Arrangements institutionnels	Partenariats public-privé • Arbitrage entre la rentabilité et la fourniture d'un accès abordable au transport		• Très faibles incitations à investir dans l'entretien	• Les compagnies sont autorisées à faire des bénéfices disproportionnés
	Gestion des institutions/ infrastructure • Propriété • Manque d'orientations commerciales • Faibles qualifications de la direction • Processus opérationnels/ mauvaise technologie	• Processus de planification peu efficace • Insuffisance /inexactitude de la gestion de l'information • Influence politique dans la sélection des projets	• Retards dus à la mauvaise gestion • Incitations à investir dans l'entretien	• Gestion financière et comptabilité inadéquates • Manque de systèmes de TI • Recouvrement des coûts
Budgétisation et planification des investissements	Budget et allocation/utilisation des ressources • Coordination entre les sous-secteurs du transport • Allocation budgétaire adéquate • Réaffectation des recettes du fonds routier • Niveau d'investissement • Politique durable de fixation des prix, fixation des taux de péage • Prise en compte des facteurs socio-économiques dans l'allocation budgétaire	• Manipulation de l'allocation du budget national • Faible responsabilité politique – département des travaux publics multifonctions, orientations politiques sous-tendues par des intérêts en place • Dépenses sectorielles discrétionnaires • Couverture insuffisante des régions défavorisées par le réseau	• Dotation budgétaire peu suffisante pour l'entretien des routes • Politisation de la prise de décision, par exemple assurer l'entretien des grandes voies uniquement • Établissement de faux rapports sur les stocks pour obtenir des fonds • Couverture insuffisante des régions défavorisées par le réseau	• Biais/ sous-investissement dans les dépenses ordinaires • Réaffectation des recettes • Revendications frauduleuses, p.ex. la déclaration d'employés fictifs pour obtenir plus de fonds • Adéquation des péages (e.x. taux trop élevés ou bas)

Budgétisation et planification des investissements	Projets d'immobilisation • Justification de la conception des projets d'immobilisation • Sélection des entrepreneurs publics et privés • Supervision des contrats / contrôle de la qualité	• Installations non appropriées pour usage • Surévaluation des besoins • Manque de responsabilité/ indemnisation insuffisante des communautés affectées • Faible qualité des contrôles • Surévaluation du coût des projets • Sous-estimation des effets négatifs • Non exécution des plans/projets en dehors des plans		• Fuites au niveau de la collecte des recettes • Surévaluation des bénéfices • Mauvaise qualité de la fourniture des services
Passation des marchés publics	Passation des marchés • Collusion dans le cadre du processus de passation des marchés • Inefficacité dans les paiements	• Manipulation de l'évaluation technique • Non utilisation des documents originaux de soumission	• Faible qualité des contrôles	• Spécifications biaisées
Accès et droits d'accès aux services	Utilisation des terres et intégration du transport • Paramètres culturels, sociaux et environnementaux • Impact sur la communauté • Importance du transport public par rapport au transport privé	• Accessibilité des terres • Caractéristiques des terres (p.ex. montagnes) • Dégradation de l'habitat et des sites culturels • Impact négatif de la construction du réseau sur les communautés		
Questions transversales	Ressources humaines Explosion de la masse salariale et gonflement des récompenses aux individus • Sélection du personnel peu qualifié • Gonflement des effectifs	• Politisation de la nomination du personnel	• Gonflement des effectifs	• Rémunération inadéquate

	RDC	Mise en place d'infrastructure routière	Entretien du réseau routier	Opérations et services
Observations faites au cours des missions dans les pays		<ul style="list-style-type: none"> Au nombre des principales questions de gouvernance figurent : <ul style="list-style-type: none"> Faible capacité des ressources humaines dans le secteur public (Encadrement et personnel) Collusion dans les appels d'offres et la passation des marchés La société civile n'est pas encouragée pour exiger la transparence et l'obligation de rendre compte Manque d'accès aux sites de construction pour inspection 	<ul style="list-style-type: none"> L'entretien du réseau est un domaine qui a été complètement négligé, du fait du manque de financement, des questions d'allocation budgétaire et de surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> Le transport public est un domaine complètement négligé du fait du manque de financement et d'obligation de rendre compte (c.-à-d. de responsabilisation)
Observations faites au cours des missions dans les pays		<ul style="list-style-type: none"> Les organismes parapublics poursuivent souvent des objectifs politiques L'État dispose d'une capacité limitée pour négocier les contrats majeurs de PPP Le manque de concurrence favorise la corruption dans la passation des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> En dépit de l'importance du côté de la demande de gouvernance, les médias et la société civile sont fréquemment manipulés 	<ul style="list-style-type: none"> Faible rémunération des employés entraînant des inconduites dans certains cas Faiblesse de la Direction des marchés publics

MODULE 2.1A ET B – NIVEAU STANDARD

Le choix entre le diagnostic de niveau standard et avancé (Module 2.1. et Module 2.2) découle de l'arbitrage opéré par le chef de projet entre le temps investi et la profondeur d'analyse. Le Module 2.1 se fonde sur le Module 2.0 et comprend un questionnaire-échantillon pour un diagnostic des principaux facteurs de vulnérabilité des projets à effectuer au sein des pays. Le questionnaire est conçu pour être utilisé sur un éventail de principales parties prenantes des projets à consulter.

Bien que le texte descriptif soit identique, l'outil 5a appartient au Module 2.1.a, c'est-à-dire l'électricité, et l'outil 5b, au Module 2.1.b relatif au transport.

5.6 Outil 5 : Diagnostic et hiérarchisation des facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance

5.6.1 Durant la phase d'évaluation d'un projet, les chefs de projet consultent les principales parties prenantes du projet afin d'affiner l'approche et de discuter des enjeux. Ces échanges offrent une occasion pour examiner les questions liées à la gouvernance.

- Étape 1 : Apprêter la liste existante des principales parties prenantes des projets à consulter (ces listes différeront par pays et par contexte – l'annexe 2 en fournit un exemple) et le modèle approprié pour les échanges (par exemple, enquête, entretien) ;
- Étape 2 : Mettre au point une stratégie pour la rencontre avec les principales parties prenantes (voir le questionnaire adapté qui a été proposé pour conduire le diagnostic à partir des modèles génériques pour l'électricité et les transports proposés et effectuer le diagnostic).

OUTIL 5A ET B : QUESTIONNAIRE DE DIAGNOSTIC POUR L'ÉLECTRICITÉ ET LES TRANSPORTS

Comment utiliser cet outil : On trouvera ci-dessous un modèle générique (respectivement pour l'électricité et les transports) à partir duquel élaborer des questionnaires de diagnostic. Ces questionnaires sont structurés pour identifier les défis de gouvernance, de façon générale, par principal acteur et par étape de la chaîne de valeur. Les questions peuvent être posées à un large éventail de parties prenantes. En procédant à une comparaison des réponses données par un échantillon de 5-10 personnes interrogées, on pourra bien cerner les principaux facteurs de vulnérabilité.

Note : Les modèles doivent être considérés comme des orientations générales. Le questionnaire ne peut être adopté dans sa totalité, mais doit d'être adapté pour répondre aux fins spécifiques de chaque situation de projet donné.

MODÈLE GÉNÉRIQUE À PARTIR DUQUEL ELABORER UN QUESTIONNAIRE DE DIAGNOSTIC PERTINENT

Introduction :

- Contexte et but du diagnostic
- Assurance de la confidentialité des réponses individuelles
- Information sur comment les résultats globaux du diagnostic seront utilisés pour hiérarchiser les risques et prendre des dispositions pour les atténuer
- Durée estimative de l'entretien/enquête

Modèles de questions :

Questions ouvertes :

5 dimensions de la gouvernance

1. Renseignements personnels (nom, organisation, poste, durée au poste, nationalité, sexe de la personne interrogée)
2. Comment jugez-vous la qualité de l'environnement des affaires (*subsidairement : le niveau de corruption/ la qualité de la gouvernance*) dans l'ensemble du secteur ?
3. Quels sont, à votre avis, les trois plus grands défis de l'environnement des affaires dans lequel vous opérez ? (*par exemple, formalités juridiques, corruption, infrastructure inappropriée, coût des procédures et réglementations, fréquents changements de la politique publique, niveau de développement technologique, monopoles, incertitude du marché, etc.*)
4. Comment noteriez-vous la qualité des 5 dimensions de gouvernance suivantes :
 - Politique et législation
 - Arrangements institutionnels
 - Budgétisation et planification des investissements
 - Passation des marchés publics
 - Accès et droits aux services
5. Quel est le degré d'engagement des acteurs suivants dans le processus de création d'un environnement de bonne gouvernance ?
 - Gouvernement
 - Organisme de réglementation
 - Médias
 - ONG
 - Société civile
- 6a. Quel est le rôle des acteurs informels dans le secteur d'électricité ? Quels sont les principaux problèmes rencontrés ?
- 6b. Quel est le rôle des acteurs informels dans le secteur des transports ? Quels sont les principaux problèmes rencontrés ?
- 7a. D'une façon générale, le secteur d'électricité comprend trois composantes : Production, transport et distribution d'électricité. Auquel de ces niveaux voyez-vous les problèmes les plus sérieux ? Quels sont ces problèmes ?
- 7b. D'une façon générale, le secteur du transport comprend trois composantes : Fourniture d'infrastructure, entretien, et exploitation et services. Auquel de ces niveaux voyez-vous les problèmes les plus sérieux ? Quels sont ces problèmes ?

Questions de notation

Veillez noter les déclarations suivantes sur une échelle de 1 à 5, où 1 signifie « Pas du tout d'accord avec l'assertion » et 5; entièrement d'accord. Subsidairement, vous pouvez répondre « Ne sait ».

Principaux acteurs :

Gouvernement

(Note : Ces questions peuvent également être adaptées spécifiquement pour le ministère de l'énergie, le ministère de l'environnement, les autorités réglementaires, etc.) ...

8. Le gouvernement n'est jamais impliqué dans des scandales de corruption
9. Le gouvernement donne une suite rapide aux demandes

10. Le gouvernement assure toujours le suivi des engagements qu'il prend
11. Le gouvernement a la capacité en ressources pour négocier efficacement avec le secteur privé
12. Les fonctionnaires ne vivent pas au-dessus de leurs moyens

Services d'utilité publique (pour l'électricité) :

(Note : en plus de porter sur les services d'utilité publique en général, ces questions peuvent être également adaptées pour les compagnies de production, de transport et de distribution séparément ou des services d'utilité publique spécifiques)

- 13a. Le service d'utilité publique est géré de façon efficace et fournit des services de haute qualité
- 14a. Des informations pertinentes sur le service d'utilité publique sont facilement accessibles au grand public
- 15a. Le service d'utilité publique applique des procédures transparentes de passation des marchés

Subsidiairement

Fournisseurs des services de transport :

(Note : Outre le fait de porter sur les fournisseurs de services de transport en général, ces questions peuvent être adaptées respectivement pour les entrepreneurs privées, le ministère des Travaux publics et du Transport)

- 13b. L'organisation est gérée de façon efficace et fournit des services de haute qualité
- 14b. Des informations pertinentes sur le service d'utilité publique sont facilement accessibles au grand public
- 15b. L'organisation applique des procédures transparentes de passation des marchés

Organismes parapublics :

16. Il existe une séparation claire des rôles et responsabilités entre les PDG, l'instance dirigeante, l'organe de surveillance, les ministères et les cabinets ministériels
17. Les pressions politiques et le besoin de satisfaire un éventail complexe et probablement contradictoire d'objectifs politiques, économiques et sociaux ne compromettent pas les résultats

Entrepreneurs et fournisseurs :

18. Je n'ai pas entendu parler de cas de collusion dans le cadre de la passation des marchés
19. Les entrepreneurs et les fournisseurs répondent à des normes élevées de qualité

Juridiction :

20. Les lois sont appliquées comme il faut et à tous
21. La fréquence des débats au parlement et le nombre de parties représentés sont adéquats
22. Un grande proportion des lois adoptées fait appel à la participation des citoyens

Médias :

23. Les médias sont indépendants
24. Les médias sont accessibles à tous

ONG :

25. Les ONG présentent bien les besoins de la société civile locale

Société civile :

26. La société civile intervient de façon active dans le secteur
27. L'information est disponible et facilement accessible à la société civile

ÉNERGIE

Chaîne de valeur :

Production :

- 28a. Les investissements dans la production d'électricité sont adéquats pour répondre à la demande
- 29a. Les exigences et les obligations établies par les autorités sont claires et opportunes

30a. Le gouvernement gère bien des types de contrats plus complexes comme les PIE (producteurs indépendants d'électricité) et les contrats de gestion

Transport :

3a1. Les réseaux de transport couvrent toute l'étendue du territoire ainsi que les zones reculées

32a. Les populations touchées reçoivent des indemnités adéquates

33a. Un processus transparent de prise de décision est en place pour déterminer l'itinéraire du réseau

Distribution :

34a. Je n'ai pas eu d'écho de collusion autour du processus de facturation

35a. La société d'utilité publique dispose de systèmes efficaces pour assurer le suivi de l'utilisation de l'électricité

36a. Les marchés de gros sont transparents

TRANSPORTS

Chaîne de valeur :

Mise en place d'infrastructure routière :

28b. Les allocations d'investissement dans l'infrastructure routière sont déterminées à travers un processus transparent et établi

29b. Les investissements dans l'infrastructure routière sont de taille appropriée

30b. Le budget est alloué aux investissements appropriés

Entretien du réseau routier :

31b. Les routes à travers le pays bénéficient d'allocations budgétaires suffisantes pour leur entretien

32b. Je n'ai pas eu d'écho de rapports frauduleux d'inventaire comme pratique courante

33b. Les secteurs public et privé collaborent efficacement dans le domaine de l'entretien routier

Opérations et services :

34b. Le pays dispose d'un système de transport public de haute qualité

35b. Les fournisseurs de service, de façon générale, tiennent compte des effets défavorables de leurs activités sur l'environnement et y remédient

36b. Les prix aux consommateurs sont adéquats

MODULE 2.2A ET B – NIVEAU AVANCE

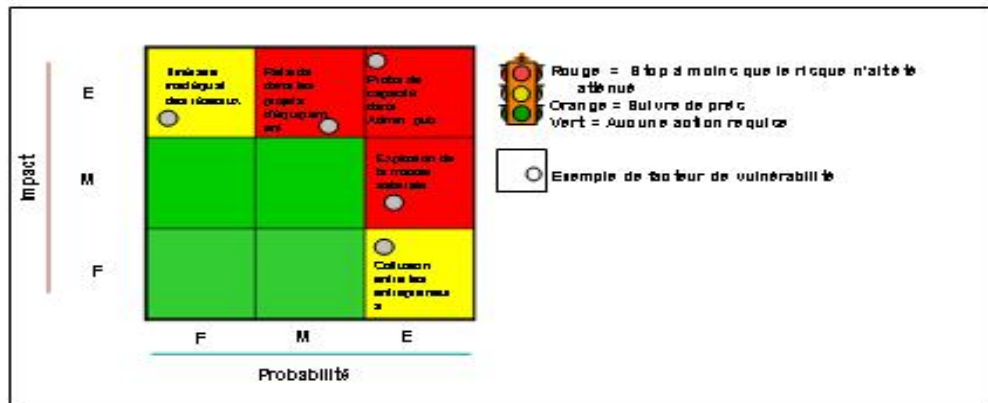
Le choix entre le diagnostic de niveau standard et avancé résultera de l'arbitrage opéré par le chef de projet entre le temps investi et la profondeur de l'analyse. Le Module 2.2 fait fond sur le module 2.1. Il utilise une série d'indicateurs pour mieux décrire les facteurs de vulnérabilité des projets et aide à classer les facteurs de vulnérabilité par priorité au moyen d'un cadre de hiérarchisation.

Pour les outils du Module 2.2, prière de voir les annexes 3 (indicateurs), et 4 (cadre de hiérarchisation). Ces annexes portent sur le Module 2.2a pour l'électricité et le Module 2.2.b pour le transport.

CADRE DE HIERARCHISATION

Comment utiliser le cadre : la matrice ci-dessous présente une méthode simple de classer les facteurs de vulnérabilité selon leur impact et leur probabilité. Comme décrit plus haut, chaque facteur de vulnérabilité peut être cerné à travers les indicateurs relatifs à son impact potentiel et sa probabilité. Il conviendra d'évaluer chaque facteur de vulnérabilité de cette manière afin d'identifier les principaux facteurs de vulnérabilité des projets qu'il faudra atténuer – c'est-à-dire les facteurs de vulnérabilité classés élevés/élevés ou élevés/moyens sur l'échelle des dimensions d'impact et de probabilité

Note : Les exemples fournis ont un caractère purement illustratif et peuvent varier d'un projet à un autre.



MODULE 3 : CONCEPTION ET EXECUTION

Le Module 3 traite de la conception et de l'exécution des projets. Les outils de ce module sont conçus avec une dimension assez large de façon à ce que leur utilisation puisse se faire du niveau de base au niveau avancé. Une application de base du module 3 consisterait à l'utiliser comme source d'idées, et au niveau avancé, cela reviendrait à utiliser les résultats concrets du module 2 pour élaborer une approche approfondie et exhaustive pour la mise en œuvre du projet et des réformes à l'échelle du secteur. Dans bien des cas, la profondeur du Module 3 sera fonction du degré de profondeur d'application du module 2.

6 INTEGRATION DE L'ANALYSE DU SECTEUR DANS LA CONCEPTION DE PROJET

Au niveau de la conception de projet, la boîte à outils passe du diagnostic à l'exécution. L'exécution doit reposer sur un diagnostic solide dans le cadre duquel les principaux facteurs de vulnérabilité ont été adéquatement identifiés et classés par ordre de priorité. Les sections de la boîte à outils sur la conception et l'exécution des projets ont une dimension large à dessein. La conception de projet consistera à s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité propres au projet, à créer un système de motivations en fonction des attentes de résultats de gouvernance du secteur, et à investir dans des efforts visant à renforcer les côtés de la demande et de l'offre de gouvernance. Aller au-delà de ce niveau élevé de description mettra rapidement à nu les limites d'une approche prescriptive. Il est impossible d'appréhender l'éventail de facteurs pertinents qui entrent en ligne de compte pour chaque situation spécifique de projet, et il serait donc dangereux d'élaborer des approches prédéfinies de boîte à outils pouvant être appliquées de façon mécanique. Par conséquent, la boîte à outils souligne le rôle du diagnostic en vue de l'exécution, insistant sur le fait qu'un bon diagnostic contribuera plus à un bon résultat de projet qu'une approche restrictive et prescriptive.

Ce qui rend la conception de projets plus ardue est que, du fait du caractère relativement récent de l'approche, il est encore trop tôt pour dire pourquoi certaines approches marchent dans certains pays et non dans d'autres, et pourquoi certaines approches ne marchent pas du tout. Il existe encore très peu de bonnes études de cas qui pourraient fournir davantage d'éclairage sur la question. La boîte à outils a la possibilité d'éclairer le débat. Dans l'état actuel des choses, les études de cas citées dans la boîte à outils ont pour but d'offrir une perspective initiale sur ce qui peut marcher ou ne pas marcher. Toutefois, au fur et à mesure que la boîte à outils est utilisée et devient une série vivante et évolutive de documents grâce au soutien de la communauté des praticiens, toute une bibliothèque d'étude des cas portant sur les expériences vécues du Groupe de la Banque pourra y être ajoutée.

6.1 Dans la conception de projets, les chefs de projet s'attacheront à :

- démontrer les liens clairs existants entre les programmes « en amont » portant sur les réformes en matière de gestion des finances publiques, de passation des marchés et d'audit ; les réformes de la fonction publique, les réformes juridiques et l'élargissement de l'accès à l'information et les réformes ciblées de gouvernance en aval le dans le cadre des projets individuels d'infrastructure.

- Mettre au point des stratégies explicites dans le cadre d'un projet visant à accroître la pression concurrentielle, à réduire la réglementation inutile et à mieux assurer le suivi de la réglementation nécessaire ; à améliorer les processus de planification et de budgétisation ; à renforcer la participation de la société civile ; à limiter le pouvoir discrétionnaire des administrateurs individuels et à améliorer l'audit financier et physique.
- S'il y a lieu, bâtir sur les fondements existants, comme par exemple l'initiative CoST en Tanzanie
- Procéder à une création de scénarios et examiner les implications des résultats alternatifs des projets.

6.2 Les réformes institutionnelles au niveau du secteur se font sur trois fronts :

6.2.1 Premièrement à travers le *remaniement des motivations* des principaux acteurs, c'est-à-dire à utiliser un prisme d'économie politique pour modifier le profil des intérêts des parties prenantes, les rapports de force et la logique de décision.

OUTIL 6I : MODELE POUR GERER LES QUESTIONS D'ECONOMIE POLITIQUE

Comment utiliser cet outil : Utiliser l'outil comme liste de contrôle pour s'assurer que l'on a couvert les dimensions d'économie politique les plus importantes.

MODELE – UNE LISTE DE CONTROLE POUR REMANIER LES MOTIVATIONS

Étape 1 : Distinguer les contraintes systémiques du contexte institutionnel.

- éliminer les processus ou institutions déloyaux et non transparents

Étape 2 : Créer des scénarios de résultats possibles

Étape 3 : Identifier les actions les plus prometteuses ci-dessous et axer la conception de projets sur ces actions

- Repositionner le secteur /projet
- Modifier le profil d'intérêts des parties prenantes et la logique de décision
- Créer une marge de manœuvre par la communication et changer les processus

Étape 4 : Investir dans les personnes et les relations

- Investir dans le renforcement des capacités du personnel
- Renforcer le recrutement par mérite à travers des processus transparents de recrutement (par exemple, descriptions de poste basées sur les profils qui correspondent aux exigences)
- utiliser des « garanties » extérieures d'honnêteté (recourir à des réseaux pour recruter des agents dignes de confiance)

Étape 5 : Définir les récompenses et les sanctions

Récompenses pour les actes en faveur du changement – p.ex.

- Récompenser des actions spécifiques et des agents qui combattent la corruption
- Améliorer le cheminement de carrière de sorte que les promotions dépendent de la performance
- Réviser les salaires
- Utiliser des contrats conditionnels comme les contrats de garantie de bonne fin
- prévoir des récompenses non pécuniaires pour la performance (formation, promotions, etc.)

Sanctionner les comportements entachés de corruption – p.ex.

- Durcir les sanctions formelles

- Accroître l'autorité du principal à sanctionner
- Adapter les sanctions en fonction des effets de dissuasion et mettre un terme à la culture de corruption
- Utiliser une gamme de sanctions (mutations, publicité, perte de qualité professionnelle, etc.)

Source : Entretien avec des experts

6.2.2 Deuxièmement, par le renforcement du **côté de la demande** de gouvernance (demande de bonne gouvernance renvoie aux efforts du secteur privé et de la société civile pour participer au processus de développement et tenir les fournisseurs responsables. Le changement positif est produit par le renforcement aussi bien du côté de la demande que de celui de l'offre de la gouvernance).

6.2.3 Troisièmement, par le renforcement du **côté de l'offre** de la gouvernance. (L'offre de gouvernance désigne la capacité et la volonté des principaux acteurs du secteur de faire montre d'un comportement transparent, prévisible et exempt de corruption).

OUTIL 6 II : MODELE POUR LE RENFORCEMENT DES COTES DE LA DEMANDE ET DE L'OFFRE DE GOUVERNANCE

Comment utiliser cet outil : Utiliser l'outil comme une liste de contrôle pour s'assurer que l'on a pris les dispositions les plus importantes pour le renforcement des côtés de la demande et de l'offre de gouvernance.

Obtenir des informations concernant les efforts et les résultats

- Renforcer les capacités des agents au sein de l'organisation qui seront en mesure de fournir des informations essentielles sur les efforts et les résultats :
 - a. Renforcer les capacités du personnel spécialisé (auditeurs, informaticiens, enquêteurs, superviseurs et sécurité intérieure)
 - b. Créer un climat dans lequel les agents (par exemple, les dénonciateurs) jouissent d'une protection appropriée et signalent les activités répréhensibles
 - c. Créer de nouveaux services (médiateurs, comités spéciaux d'enquête, organismes de lutte contre la corruption ou commissions d'enquête)
- Collecter des informations auprès des tiers (médias et banques)
- Collecter des informations auprès des clients et du public (y compris les associations professionnelles).
- Modifier le principe du fardeau de la preuve, de sorte que les agents potentiellement corrompus (par exemple les fonctionnaires possédant de grandes richesses) soient tenus de démontrer leur innocence
- Mettre en place des systèmes d'audit et d'information de gestion et veiller à ce qu'ils répondent aux fins prévues.

Restructurer la relation principal-agent-client afin d'affaiblir le pouvoir de monopole, limiter les pouvoirs de discrétion et de renforcer l'obligation de rendre compte

- Limiter le pouvoir discrétionnaire des agents
 - a. Définir les objectifs, les règles et procédures plus clairement et les faire connaître
 - b. Faire travailler les agents en équipe et les amener à se soumettre à l'ordre hiérarchique
 - c. Décomposer les grandes décisions en plusieurs tâches distinctes
 - d. Clarifier et limiter l'influence des agents sur les décisions clés
 - e. Faire la rotation des agents sur une base fonctionnelle et géographique

- Organiser les groupes de clients de façon à les rendre moins vulnérables à certaines formes de corruption, à promouvoir la circulation de l'information et à créer un groupe de lutte contre la corruption
- changer la mission, le produit ou la technologie de l'organisation afin de la rendre moins vulnérable à la corruption
- susciter la concurrence dans la fourniture de biens ou services (à travers la privatisation, la concurrence entre les secteurs public et privé et la concurrence entre les agents publics)

Source : Entretien avec des experts

6.3 Il n'existe pas un seul ensemble de bonnes pratiques pouvant servir à la réduction des facteurs de vulnérabilité spécifiques, parce que le contexte des pays, du secteur et du projet imposera certainement des limites à l'espace de solution éventuelle. Cela dit, l'Outil ci-dessous fournit une liste d'idées sur comment aborder des facteurs de vulnérabilité classés par ordre de priorité :

OUTIL 6 III A : TRAITEMENT DES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ CLASSÉS PAR ORDRE DE PRIORITÉ AU COURS DU DIAGNOSTIC – ÉLECTRICITÉ

Comment utiliser cet outil : Sélectionner les facteurs de vulnérabilité classés par ordre de priorité durant le diagnostic et évaluer la faisabilité des actions recommandées énumérées ci-dessous. Les descriptions serviront de points de départ utiles pour l'entreprise de l'action recommandée.

Actions recommandées	Description (à titre indicatif)
Règlementation et application de la loi	
Examiner de près la justification et l'approche des activités de privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Demander une justification économique claire et les objectifs de la privatisation et concevoir une transaction de nature à atteindre ces objectifs • Conduire un processus transparent et concurrentiel pour sélectionner les investisseurs privés de façon à ce que ces derniers ne soient pas retenus sur des bases autres que le prix et la qualité • Mettre l'accent sur le renforcement des capacités pour renforcer l'autorité de l'organisme de réglementation une fois que le contrat du secteur privé est adjugé afin d'assurer un contrôle efficace. Faire particulièrement attention aux contrats de gestion dans lesquels les incitations des gestionnaires sont très faibles.
Donner les moyens aux citoyens par le biais de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Demander aux prestataires de publier des rapports de type réglementaire sur la performance par rapport aux normes - p.ex. à travers des médias accessibles • Utiliser une fiche de rapport, des enquêtes ou des rencontres avec les consommateurs pour collecter un large éventail d'informations sur la réaction des consommateurs par rapport à la performance et pousser les fournisseurs à agir sur les résultats. • Demander aux organismes de réglementation de publier des orientations claires sur le type d'informations à fournir aux consommateurs et la fréquence. Encourager l'organisme de réglementation à intervenir lorsque les règles et les exigences de communication de rapports ne sont pas suivies • Publier des informations comparatives sur les coûts et la qualité des fournisseurs de services dans d'autres villes et pays
Veiller à ce que l'organisme de	<ul style="list-style-type: none"> • Donner les moyens aux principaux acteurs de tenir le fournisseur responsable en demandant à ce dernier de produire un document écrit

règlementation, le gouvernement et la société civile tiennent le fournisseur responsable	expliquant clairement sa compréhension des services qu'il est appelé à fournir, et les ressources, c'est-à-dire les tarifs et les subventions qu'il pourrait raisonnablement exploiter dans la fourniture de ces services
Contrats PIE	
Passer en revue la justification du recours à un PIE	<ul style="list-style-type: none"> • Définir exactement la capacité et la position dans l'ordre du mérite. Le gouvernement veut acquérir de l'électricité auprès d'un PIE de façon à assurer que les volumes ne soient pas changés à posteriori pour rendre la transaction plus intéressante pour une partie – c'est-à-dire, veiller à ce que la justification ne soit autre qu'économique • Prendre des précautions en vue d'une intervention en cas de crise pour éviter d'avoir un PIE peu intéressant qui ne soit qu'une réponse à une situation d'urgence
Définir les spécifications des contrats	<ul style="list-style-type: none"> • Rédiger un contrat d'achat d'énergie électrique et les documents connexes qui reflètent la capacité et la position dans l'ordre du mérite • Fournir une orientation/un modèle de contrat à suivre • Organiser un appel à la concurrence en utilisant les services de conseillers en transactions internationales
Passation des marchés	
Promouvoir la passation des marchés par appel d'offres	<ul style="list-style-type: none"> • S'il apparaît qu'un petit nombre de soumissionnaires parmi les présélectionnés peut conduire à une collusion, abandonner la phase de présélection et opter pour une procédure en un temps où toutes les informations (proposition, informations financières, références, etc.) sont requises en même temps. • Pour améliorer la transparence et réduire les opportunités de prise de décisions biaisées, demander que les décisions de passation des marchés soient rendues publiques • Uniformiser et mettre en application les règles de passation des marchés, p.ex. en adoptant les normes de passation des marchés en ligne, et en rendant publics les résultats de façon à améliorer la transparence et à réduire les opportunités de collusion • Revoir les spécifications techniques afin d'établir un véritable ensemble de spécifications, suivi d'un appel d'offres pour s'assurer qu'on n'utilise pas une spécification technique comme excuse pour exclure un soumissionnaire ou qu'on ne prend pas des décisions techniques inefficaces • Renforcer l'expertise des équipes d'évaluation des offres par une formation appropriée, afin d'accroître l'efficacité dans la prise de décision
Branchements et opérations commerciales	
Promouvoir la probité dans le relevé des compteurs – c'est-à-dire limiter la capacité des agents releveurs de compteurs à développer des relations de corruption avec les ménages	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager la direction à changer régulièrement l'itinéraire des agents releveurs afin de mettre la pression des pairs et d'empêcher l'établissement de relations personnelles avec les clients • Retirer des registres des agents releveurs les informations relatives aux facturations antérieures, de sorte qu'ils ne puissent pas continuellement communiquer des « consommations moyennes » • Automatiser le relevé des compteurs en installant des appareils appropriés • Mettre en place des mesures d'incitation pour la probité dans le relevé et le recouvrement
Promouvoir la probité dans la facturation	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiser le système de facturation pour réduire les risques d'erreurs humaines ou de tripatouillage des chiffres et améliorer la précision du rapport entre le niveau de consommation mesuré au compteur, le consommateur d'électricité et les factures émises • Créer une interface entre les systèmes de facturation et de comptabilité

	afin de réduire les risques d'erreurs humaines et de tripatouillage, améliorer l'efficacité du transfert des données et faciliter la détection des anomalies de facturation
Promouvoir la probité dans le recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter le paiement des factures pour les abonnés en offrant plusieurs possibilités de paiement, par exemple, par virement bancaire, par téléphone cellulaire, internet ou via des kiosques • Délivrer des reçus pour tous les paiements et conserver les documents correspondants de paiements reçus • Mettre en place un système accessible d'enregistrement de plaintes pour permettre d'identifier rapidement les problèmes
Ressources humaines et biens de la compagnie	
Mettre en place des méthodes pour prévenir le paiement de salaires à des « employés fictifs »	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des cartes d'identité à photo pour tous les membres du personnel et exiger qu'elles soient présentées au contrôle • Exiger que les membres du personnel retirent leurs chèques de paie en personne et émargent pour faire foi
Accroître la probabilité de recrutement d'agents bien qualifiés pour occuper les postes	<ul style="list-style-type: none"> • Rédiger des descriptions de poste claires, bien spécifiques à chaque poste, qui donnent tous les détails des tâches à accomplir de façon compétente par le titulaire, pour lesquelles il sera tenu responsable. • Instituer des processus de recrutement transparents avec des règles et des procédures claires de publication des postes, l'examen des candidatures et la sélection du personnel • Évaluer la performance du personnel, et établir un lien direct et transparent entre la performance et les salaires, les gratifications et les promotions • Mettre en place des procédures d'appel auxquels les membres du personnel peuvent recourir lorsqu'ils jugent une évaluation ou une décision de recrutement peu équitable
Faire un suivi de près des magasins du service d'utilité publique	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer des politiques sociales qui établissent les règles pour la sanction des mauvaises conduites afin de faire comprendre que tout vol des biens de la compagnie ne restera pas sans conséquence • Mettre en place un système de sécurité approprié pour les pièces du magasin, p.ex. les fermer à clé, restreindre l'accès, utiliser des badges d'identité pour effectuer des contrôles des RH ou faire des inspections afin de dissuader le personnel de voler les biens de la compagnie • Mettre en place des systèmes de contrôle comptable tels que la création d'un « Module magasins » dans le grand livre général et la réalisation de vérification externe de façon régulière pour montrer au personnel que le service d'utilité publique fait le suivi du matériel et peut, à tout moment, procéder à un contrôle plus approfondi • Mettre en place des systèmes de budgétisation et de responsabilité dans lesquels on confie aux membres de l'équipe de direction la responsabilité de la gestion des dépenses. Cela créera une motivation pour le suivi du patrimoine du service d'utilité publique.

Outil 6 iii b : gestion des facteurs de vulnérabilité classés par ordre de priorité au cours du diagnostic – Transport

Comment utiliser cet outil : Sélectionner les facteurs de vulnérabilité classés par ordre de priorité durant le diagnostic et évaluer la faisabilité des actions recommandées énumérées ci-dessous. Les descriptions serviront de points de départ utiles dans la prise de l'action recommandée.

Actions recommandées	Description (À titre indicatif)
Budget et allocation des ressources	
Demander une base de données solide pour étayer toutes les décisions stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • S'entretenir avec plusieurs parties prenantes et passer en revue les documents disponibles afin de cerner les besoins par rapport à l'allocation des ressources. Cela permettra d'examiner efficacement toutes les décisions et d'évaluer leur justification au plan économique. • Obtenir l'accès à toutes les données pertinentes afin de suivre les indicateurs et les investissements concernant le transport et reprendre les analyses pour s'assurer que les investissements sont économiquement viables
Réduire les pouvoirs des membres de l'élite par l'adoption de règles transparentes	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire l'étendue des dépenses discrétionnaires des recettes par l'élaboration et l'application de lois pour améliorer l'allocation du budget national et la rendre plus objective et transparente
Donner des moyens à la société civile pour demander des comptes au gouvernement/ Accroître la participation de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Consolider la position des principaux acteurs en améliorant l'accès du public à l'information, notamment les statistiques et les indicateurs de l'entreprise – p.ex. à travers les médias – pour lesquels les fournisseurs peuvent effectivement être tenus responsables • Exiger la publication des plans stratégiques de long terme et obtenir l'appui du public • Renforcer les capacités de la société civile pour devenir un ardent défenseur de l'obligation de rendre compte, à travers une consultation opportune et franche et une participation aux débats entre les partenaires au développement
Engager un dialogue avec le gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Engager un dialogue intense et discuter des remèdes possibles au niveau de la stratégie de partenariat du pays pour s'assurer que le gouvernement est pleinement conscient des conséquences de ses actions. Il peut s'agir de mesures et de sanctions sévères et coordonnées en cas de scandale dans un pays ou au niveau du secteur
Règlementation et application des lois	
Veiller à ce que l'organisme de réglementation, le gouvernement et la société civile demandent des comptes au fournisseur	<ul style="list-style-type: none"> • Émettre un document écrit qui explique de façon claire le type de service que l'organisation est censé fournir, et les ressources qu'il peut raisonnablement utiliser à cette fin. Cela empêchera que les règles ne soient changées ex-post. • Collaborer avec l'organisme de réglementation pour exiger que la structure de transport fournisse au gouvernement et aux consommateurs des informations sur la performance
Adopter des réformes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les cas de chevauchement dans la législation et les organismes responsables, de façon à pouvoir demander des comptes aux individus pour leurs actes et renforcer la transparence aux yeux des acteurs qui travaillent avec les différentes directions • Réduire les pouvoirs discrétionnaires et les remplacer par des lois afin de créer des normes standards et de promouvoir des comportements prévisibles et empêcher les individus d'abuser de leurs pouvoirs. Travailler en étroite collaboration avec le gouvernement pour évaluer la qualité et le caractère pratique des lois ainsi que pour leur mise en application. Intégrer les considérations environnementales et sociales, telles que le transport propre et la sécurité, dans le cadre juridique.

Examiner de près la justification des activités et de l'approche de privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Demander une justification économique claire et les objectifs de la privatisation et concevoir une transaction de nature à atteindre ces objectifs • Conduire un processus transparent et concurrentiel pour sélectionner les investisseurs privés de façon à ce que ces derniers ne soient pas retenus sur des bases autres que le prix et la qualité • Mettre l'accent sur le renforcement des capacités pour renforcer l'autorité de l'organisme de réglementation une fois que le contrat du secteur privé est adjugé afin d'assurer un contrôle efficace. Faire particulièrement attention aux contrats de gestion dans lesquels les mesures d'incitation des gestionnaires sont très faibles.
Projets d'équipement	
Exiger de solides données pour étayer les décisions concernant (portée) les projets d'équipement et faire un suivi de près	<ul style="list-style-type: none"> • Demander des données quantitatives (actifs, coûts, performance) et qualitatives (informations sur les parties concernées) et revoir le processus de prise de décision concernant les intérêts en place. À titre indicatif, on peut avoir par exemple, des éléments peu courants de contrat • Élaborer une série d'indicateurs à partir des données obtenues et les suivre de près tout au long du projet pour s'assurer que le projet se déroule comme prévu
Suivre de près les indicateurs « sociaux », de « santé » et « environnementaux »	<ul style="list-style-type: none"> • Imposer des normes environnementales et subordonner la poursuite du projet au respect de ces normes • Autonomiser les communautés affectées pour obtenir des indemnités adéquates en leur permettant d'avoir accès aux mécanismes d'enregistrement des plaintes et sensibiliser les médias • Effectuer des contrôles pour s'assurer du respect des normes et rendre les entrepreneurs responsables devant la population
PPP	
Instaurer un environnement des affaires et un cadre juridique porteur pour les opérations de PPP	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder au renforcement des capacités afin d'assurer que les capacités au sein du pays sont adéquates pour gérer les PPP. Apporter au départ un appui aux négociations de contrats afin de rendre les transactions attrayantes pour les deux parties • Passer en revue les risques d'affaires dans le pays et élaborer une approche d'atténuation /de partage de risques avec le gouvernement afin d'encourager les entreprises privées à investir dans le secteur • Travailler avec le gouvernement pour mettre en place un cadre réglementaire approprié pour les PPP, notamment à travers des lois appropriées et un accent majeur sur l'application des lois
Passation des marchés	
Réformer le système de passation des marchés et informatiser les procédures. Uniformiser et appliquer les règles de passation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> • S'il apparaît qu'un petit nombre de soumissionnaires parmi les présélectionnés peut conduire à une collusion, abandonner la phase de présélection et opter pour une procédure en un temps où toutes les informations (proposition, informations financières, références, etc.) sont requises en même temps. • Pour améliorer la transparence et réduire les opportunités de prise de décisions biaisées, demander que les décisions de passation des marchés soient rendues publiques • Uniformiser et mettre en application les règles de passation des marchés, p.ex. en adoptant les normes de passation des marchés en ligne, et en rendant publics les résultats de façon à améliorer la transparence et à réduire les opportunités de collusion • Renforcer l'expertise des équipes d'évaluation des offres par une formation appropriée, afin d'accroître l'efficacité dans la prise de décision • Inscire sur une liste noire les soumissionnaires n'ayant pas respecté les termes des contrats précédents afin de décourager la corruption

Gestion de l'infrastructure	
Identifier les problèmes spécifiques de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les enquêtes de satisfaction du personnel et les normes de performance comparées aux autres organisations pour déceler les problèmes de gestion et élaborer des mesures de suivi pouvant donner lieu à des actions. • Investir dans le renforcement des capacités pour former les gestionnaires de façon à leur permettre de s'acquitter avec efficacité de leurs fonctions dans le souci d'accroître l'efficience.
Ressources humaines	
Mettre en place des méthodes pour prévenir le paiement de salaires à des « employés fictifs »	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des cartes d'identité à photo pour tous les membres du personnel et exiger qu'elles soient présentées au contrôle • Exiger que les membres du personnel retirent leurs chèques de paie en personne et émarginent pour faire foi
Augmenter la probabilité que les membres du personnel soient bien qualifiés pour leurs postes	<ul style="list-style-type: none"> • Rédiger des descriptions de poste claires, bien spécifiques à chaque poste, qui donnent tous les détails des tâches à accomplir de façon compétente par le titulaire, pour lesquelles il sera tenu responsable. • Instituer des processus de recrutement transparents avec des règles et des procédures claires de publication des postes, d'examen des candidatures et de sélection du personnel • Évaluer la performance du personnel, et établir un lien direct et transparent entre la performance et les salaires, les gratifications et les promotions • Mettre en place des procédures d'appel auxquels les membres du personnel peuvent recourir lorsqu'ils jugent une évaluation ou une décision de recrutement peu équitable • Élaborer une stratégie en matière de ressources humaines alignée sur la stratégie globale de l'organisation et mettre en place des mesures d'incitation pour le personnel (récompenses, profils de carrière, etc.) devant évoluer conformément au plan de RH

6.4 Dans une situation où les défis de gouvernance se posent partout dans le secteur et sont omniprésents dans le cadre plus général de l'économie, la lutte contre la corruption dans le secteur nécessite des réformes complémentaires dans les institutions publiques de gouvernance à caractère plus général. Ce processus de long terme met l'accent sur le maintien de l'engagement politique, le changement des motivations des parties prenantes, l'institution de nouvelles normes de transparence et de responsabilité.

6.5 Vu l'ampleur de la question, il est recommandé de se concentrer sur une ou deux grandes initiatives plutôt que d'essayer de s'attaquer à tous les facteurs de vulnérabilité de gouvernance identifiés. Par exemple, une réforme globale du secteur de l'énergie peut être trop ambitieuse dans un pays souffrant d'une crise économique majeure. Opter pour des solutions de second choix, c'est-à-dire une optimisation dans des contextes à contraintes, constitue souvent une stratégie plus réaliste dans les environnements fragiles. Les solutions de second choix peuvent être envisagées dans les cas où la volonté politique ou la capacité administrative requise pour les réformes fait défaut. L'annexe 5 donne une vue d'ensemble de l'approche proposée.

6.6 Pour intégrer les préoccupations de gouvernance et de lutte contre la corruption dans les projets de façon efficace, les chefs de projet devront s'attacher à tirer parti des leçons apprises des projets antérieurs. L'annexe 6 présente une série d'études de cas et d'exemples de leçons tirées de la mise en œuvre des projets. Ces exemples proviennent à la fois de l'intérieur et de l'extérieur de la Banque. Ils constituent une réflexion sur les expériences antérieures positifs et négatifs en matière de mise au point de stratégies d'atténuation de

risques inhérents aux facteurs de vulnérabilité de gouvernance classées par ordre de priorité. Pour bien faire, ces études de cas seront complétées par davantage d'exemples au fur et à mesure que la Note d'orientation devient un document vivant et évolutif riche croissant pour les chefs de projet. On s'attend à ce que la bibliothèque d'études de cas constitue un des outils les plus utiles de l'ensemble de la Note d'orientation. Pour l'heure, les exemples sont tirés de la littérature existante et des anecdotes collectées durant les visites des pays. Au fur et à mesure que la bibliothèque d'exemples s'enrichit, elle reflétera les expériences inestimables tirées des projets financés par la Banque dans les pays membres régionaux (PMR). Tous les chefs de projet sont encouragés à ajouter à la bibliothèque d'exemples des réflexions constructives faites sur chaque projet (particulièrement les enseignements tirés durant le processus d'élaboration du Rapport d'achèvement de projet-RAP) afin de l'enrichir.

MODULE 4 : SUIVI ET EVALUATION

Le Module 4, traitant du suivi et évaluation (S&E), propose des indicateurs de suivi pour mesurer les progrès accomplis et suggère comment intégrer les résultats de gouvernance dans le rapport d'achèvement des projets à la fin du cycle du projet.

6.7 Le cadre logique du PAR doit activement inclure des mesures d'atténuation dans les principaux indicateurs de performance du projet. La Note d'orientation propose des indicateurs d'ordre général et spécifique qui peuvent être adaptés pour cadrer avec le contexte et le projet donnés.

OUTIL 6 IV : ÉCHANTILLON D'INDICATEURS DE SUIVI

Comment utiliser cet outil : utilisez le modèle comme une base à partir de laquelle élaborer vos indicateurs de suivi. L'idéal serait que vous élaboriez un cadre de suivi qui vous permet de mesurer les progrès réalisés au niveau des dimensions de l'économie politique, du côté de la demande et de l'offre de gouvernance. Sélectionnez seulement quelques indicateurs, mais assurez-vous qu'ils sont pertinents et relativement faciles à mesurer. Établissez un lien entre vos indicateurs et les différentes étapes jusqu'au rapport d'achèvement de projet (RAP) – c'est-à-dire, mesurer les résultats qui figureront également dans le RAP.

Élément	Accent de l'exécution et du suivi	Moyens de mesurer les progrès accomplis
Économie politique	Arrangements institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Progrès accomplis dans le travail sur la base de règles « informelles » de jeu • Revue périodique des intérêts et des motivations des parties prenantes • Analyse adéquate des institutions formelles (p.ex. Structures organisationnelles, règles de prise de décision, compétences et capacités du personnel, mécanisme de production de rapports et de responsabilité • Compréhension des institutions informelles et des « règles du jeu »
	Investir dans les personnes et les relations	<ul style="list-style-type: none"> • Investissements dans le renforcement des capacités (ressources financières, formation) • enquête en vue de mesurer la perception de la qualité du personnel et des relations
Côté de la demande de la gouvernance	Accès et droits aux services	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes périodiques (qualité de fourniture de services, enquête de perception de la capacité à influencer la prise de décision) • Nombre d'activités au cours desquelles l'opportunité est offerte aux communautés/bénéficiaires de rencontrer les personnes s'occupant de l'exécution et de leur poser des questions • Audit social • Accès à l'infrastructure de base

	Participation de la société civile au contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptions des superviseurs désignés • Mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes
	Participation à la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Participation à la vérification avant paiement • Nombre de personnes prenant une part active aux activités au niveau des sous-projets • Impact mesurable sur la capacité à participer résultant des activités de renforcement des capacités
Côté de l'offre de la gouvernance	Systèmes nationaux adéquats	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité du budget et de la planification des investissements • Processus adéquat de planification du budget du secteur • Exécution adéquate du budget • Fréquence des audits dans le secteur
	Transparence et divulgation de l'information	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des délais dans la divulgation des informations opérationnelles • Portée et pertinence de l'information, format et facilité d'utilisation • Mesures visant à promouvoir l'accès à l'information • Fourniture d'informations sur l'évolution du projet à travers un plan de communication • indicateurs de suivi du projet pour mesurer le mécanisme de transparence
	Qualité de la passation des marchés (publics)	<ul style="list-style-type: none"> • Prix, qualité et respect des délais de livraison ou d'achèvement • examen des plaintes formulées par les soumissionnaires ou autres
	Qualité de la gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité aux contrôles internes, dont l'existence et l'efficacité de la fonction d'audit interne • Respect des délais et transparence des budgets, états financiers et rapports d'audit • Rapprochement des comptes • Mesures prises en réponse aux constatations d'audit ou autres rapports financiers
Facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance spécifiques au projet	Atténuation des principaux facteurs de vulnérabilité des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Comparaison de l'impact et de la probabilité des facteurs de vulnérabilité au lancement et à l'achèvement du projet

7 APPROBATION DES PROJETS

7.1 La Banque dispose d'un processus bien établi pour l'approbation de projet qui comprend l'évaluation des défis de gouvernance au titre des critères généraux d'approbation. À la phase d'approbation, il importe de faire une distinction entre les défis de gouvernance qu'on peut relever au niveau du secteur et ceux qui appellent des efforts de réforme à plus grande échelle. Pour une question de cohérence, il faudra faire référence aux évaluations indiquées figurant dans le rapport d'évaluation, lesquelles évaluations devront être présentées en termes quantitatifs pour permettre une meilleure comparaison entre les projets. Surtout, des efforts explicites devront être faits pour assurer que le programme du secteur en matière de gouvernance repose sur les mêmes principes et approches des interventions générales spécifiquement adaptés aux aspects particuliers de la fourniture d'infrastructure.

7.2 **PAR, revue par les pairs et par l'équipe-pays :** Le chef de projet veillera à ce que les pairs réviseurs évaluent le degré auquel compte a été tenu du diagnostic présenté concernant les facteurs de vulnérabilité en matière de gouvernance dans les arrangements de conception du projet. Il conviendra de procéder à un examen minutieux des Sections portant sur les « Risques et mesures d'atténuation » pour s'assurer que ces facteurs ne sont pas simplement qualifiés de risques « sérieux ». Le cadre logique doit refléter des indicateurs du secteur avec des dimensions de la gouvernance et établir des liens explicites avec d'autres programmes d'amélioration de la gouvernance en amont. Il est conseillé que l'équipe des pairs réviseurs comprenne, en pleine de connaissance de cause, des compétences pertinentes issues d'OSGE, d'ORPF, d'ORPC, d'ECON, d'OAGL et d'EDRE.

7.3 L'analyse de la qualité institutionnelle au niveau du pays, réalisée dans le cadre du DSP aussi bien que de la préparation et de l'évaluation d'un projet donné, devrait éclairer la prise de décision tout au long du cycle de projet, y compris la sélection des projets. La revue de l'équipe-pays devrait évaluer les projets dans le contexte du pays et des stratégies de développement du secteur ainsi que des défis de gouvernance. Les problèmes devront être systématiquement identifiés et il conviendra de faire des recommandations de liens avec d'autres programmes en amont qui atténuent des problèmes de déficits de gouvernance propres au secteur.

7.4 **Revue par OPSCOM :** OpsCom aura besoin de mettre en place une fonction de remise en question pour examiner minutieusement la mesure dans laquelle les risques de gouvernance et de corruption ont été sérieusement pris en compte. Quand il le faut, OpsCom devrait demander une revue des contributions de la gouvernance à l'évaluation. Les sections 9 et 11 des Procédures et directives opérationnelles d'OpsCom l'autorisent à poser des questions stratégiques de haut niveau sur la façon dont un projet/programme a été conçu pour atténuer les risques de gouvernance et de corruption.

8 SUPERVISION ET SUIVI DES PROJETS

8.1 La Banque procède actuellement à la révision du format de son rapport de supervision afin d'améliorer la qualité de cet outil et de renforcer sa capacité à éclairer la prise de décision sur la durée de vie des projets. Durant la supervision des projets, les chefs de projet devront rigoureusement examiner les indicateurs de progrès en matière de performance figurant dans le cadre logique (voir les indicateurs suggérés dans le cadre l'Outil

6e) pour rendre compte des préoccupations de gouvernance et de corruption dans le projet. Les Comptes-rendus de mission et les Rapports de supervision figurant dans SAP (Sections V. A (4) B) devront explicitement rendre compte de tous progrès réalisés dans l'atténuation des risques.

8.2 Les Comptes-rendus de mission et les Rapports de supervision (Sections concernant les questions devant faire l'objet de suivi et de mesures à prendre), devront spécifiquement souligner toute question pendante ou tout défi rencontré par le projet pour atténuer un risque particulier. Les chefs de projet pourraient également indiquer si la question identifiée se situe en amont (nécessite des actions de gouvernance en dehors de la portée du projet) ou constitue un problème en aval qui pourrait être atténué par des actions spécifiques du projet.

9 RAPPORTS D'ACHEVEMENT DE PROJET

9.1 Les rapports d'achèvement de projets (RAP) éclairent en dernier ressort les processus généraux d'évaluation des projets et des secteurs de la Banque. Il est par conséquent important que les RAP mettent davantage en exergue les éléments de gouvernance et de lutte contre la corruption qui seront les plus importants pour la revue. Cependant, il est important de souligner que les RAP se situent à la fin du processus. L'évaluation de la mesure dans laquelle le programme ou le projet a atténué le risque de gouvernance dépend en grande partie de la conception (et de l'inclusion des dimensions de la gouvernance) des indicateurs de performance du projet du cadre logique.

9.2 La section D du RAP offre au chef de projet l'occasion de mettre en évidence les dimensions de la gouvernance du projet. Surtout les sous-sections 2 de la Section D II (qui font des observations sur les questions transversales additionnelles comme le genre, la gouvernance, etc.) et 3 (Risques pour la réalisation durable des résultats) sont mises en exergue. La sous-section 2b de la Section E requiert une évaluation explicite de la façon dont les risques ont été évalués et atténués. Les sections F et H requièrent que les chefs de projet intègrent les constatations des Rapports de supervision et de suivi, qui soulignent explicitement comment les mesures d'atténuation des risques ont amélioré l'efficacité de la mise en œuvre du projet.

9.3 En analysant les sections D, E, F, H et si possible, la section narrative, comme souligné plus haut, le chef de projet pourrait examiner certaines dimensions de la gouvernance suggérées ci-dessous et comment elles ont affecté chacun des principaux indicateurs de performance.

OUTIL 7 : PRINCIPALES DIMENSIONS DE GOUVERNANCE POUR LE PROCESSUS D'ETABLISSEMENT DES RAP

Comment utiliser cet outil : Lorsque vous établissez le rapport d'achèvement de projet, assurez-vous de tenir compte des résultats pertinents du projet liés à la gouvernance. Le modèle ci-dessous donne une vue d'ensemble de certains des critères du RAP qui seront affectés par la qualité de la gouvernance. Par exemple, une description « réforme des politiques publiques » pourrait avoir trait au caractère approprié du côté de la demande et de l'offre de gouvernance de poursuivre la réforme. Il faudra par conséquent garder à l'esprit le souci d'évaluation de la gouvernance tout au long de l'élaboration du RAP pour décrire les résultats du projet de façon adéquate. L'inclusion des questions de gouvernance assorties d'exemples dans le RAP reposera sur les progrès réalisés au niveau des indicateurs de suivi qui ont été élaborés durant la conception du projet (voir l'Outil 6e) et les observations les concernant.

Principaux indicateurs de performance des RAP	Critères pour lequel le prisme de gouvernance est pertinent (<i>liste non exhaustive</i>)	Exemples d'indicateurs de suivi auxquels se référer (voir Outil 6e)
Pertinence et réalisation des objectifs	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme des politiques publiques • Développement du secteur privé • Développement institutionnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des indicateurs généraux relatifs aux côtés de la demande et de l'offre de gouvernance • Atténuation des principaux facteurs de vulnérabilité • Arrangements institutionnels
Performance de l'emprunteur au niveau de l'exécution	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion financière • Perfectionnement des compétences 	<ul style="list-style-type: none"> • Systèmes nationaux adéquats • Qualité de la gestion financière • Investissements dans les personnes et les relations
Impact sur le développement institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance 	Progrès enregistrés au niveau des dimensions <ul style="list-style-type: none"> • Économie politique • Côté de la demande de gouvernance • Côté de l'offre de gouvernance
Durabilité des résultats du projet ou du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Arrangements institutionnels • Viabilité environnementale 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité des arrangements institutionnels • Accès et droits aux services • Budget et planification de l'investissement

ANNEXES TECHNIQUES (FACULTATIVES)

MODULE 1 : QUESTIONS TRANSVERSALES

ANNEXE 1 : DIMENSIONS DE LA GOUVERNANCE ET LEUR APPLICABILITÉ SUR LE TERRAIN

Contexte : un diagnostic pays a été réalisé à une étape précédente. Il faut maintenant décrire les dimensions sectorielles de la gouvernance dans la note conceptuelle du projet (PCN). Les échantillons de questions sous les 5 dimensions de la gouvernance constituent un moyen utile pour identifier ce que devrait comprendre la PCN.

Élément du cycle de projet : Préparation de projet

Comment utiliser cet outil : Utiliser le modèle ci-dessous pour rédiger la PCN. Utilisez les questions suggérées comme des indications pour décrire la qualité de la gouvernance pour chacune des cinq dimensions. Vous pouvez vous référer aux exemples inclus ci-dessous pour remplir le modèle. Ces exemples peuvent servir de point de départ pour identifier les défis énumérés ici qui sont applicables au contexte spécifique du projet. Les colonnes « Exemples – RDC » et « Exemples – Tanzanie » donne un exemple de ce à quoi l’Outil 3 complété pourrait ressembler pour ces pays.

Note : la liste des questions n’est ni exhaustive ni restrictive – elle sert de point de départ pour réfléchir à une analyse de haut niveau de la gouvernance du secteur.

Outil 3 : Dimensions sectorielles de la gouvernance pour analyse

Dimension de la gouvernance	Échantillons de questions à examiner	Description
1. Politique et législation	<ul style="list-style-type: none"> • Les rôles et les responsabilités des institutions publiques intervenant dans le secteur sont-ils clairs ? • L'organisme de réglementation est-il indépendant ? • Existe-t-il des lois adéquates pour orienter la politique et les opérations du secteur ? • Des personnes influentes jouissent-elles d'un grand pouvoir discrétionnaire ? • Les lois sont-elles correctement appliquées ? • Quel est le niveau de constance dans l'application des règlements ? 	
2. Arrangements institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Historiquement quel a été le degré de solidité /d'exposition des institutions du secteur à la corruption ? • Quel est le degré d'évolution du rôle du secteur privé ? • Comment l'engagement avec le secteur privé est-il affecté par la capacité et l'asymétrie des ressources ? • Quel est le niveau général des ensembles de compétences dans le secteur ? • Existe-t-il des ensembles de compétences très spécifiques telles que les mécanismes de fixation des prix dans le cadre des PPP ? • La fourniture équitable de services est-elle poursuivie avec détermination, de manière constante et avec succès ? • Quel est le niveau de la coopération internationale au niveau du secteur dans le pays ? • Les rôles et responsabilités au sein des organismes parapublics sont-ils clairement séparés ? (c'est-à-dire les structures de décision, l'institut des décisions, les rapports de responsabilisation, les structures de gouvernance d'entreprise) • À quelles motivations répondent les principaux acteurs dans le secteur ? • Les pressions politiques / le besoin de satisfaire à des ensembles potentiellement contradictoires d'objectifs politiques, économiques, sociaux compromettent-elles les résultats ? • Quelles sont les « règles informelles du jeu » dans les institutions publiques? 	
3. Budgétisation et planification des investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités publiques consomment-elles sur la base des estimations saines de la demande et des plans d'investissement clairs ? • Quel est le degré de sophistication de la gestion financière dans les entreprises privées ? • L'information sur la performance financière des principaux services d'utilité publique/principales organisations du secteur est-elle facilement disponible au public ? • Quel est le niveau des compétences financières (c'est-à-dire concernant le processus de planification, la gestion financière, etc.?) 	

4. Passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> • Existe-t-il une perception de la mesure dans laquelle la passation des marchés publics dans le secteur peut résister à la corruption ? • Quel est la taille du pool des entrepreneurs potentiels ? 	
5. Accès et droits aux services	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle partie de la population a-t-elle accès au réseau d'infrastructure ? • Existe-t-il des subventions pour les personnes qui ne sont pas capables de s'offrir ces services ? • Comment sont traitées les questions de genre et des minorités dans le problème de l'accès à l'infrastructure de base ? • Quel est le degré de disponibilité de l'information pour le grand public ? • Quelles sont les mesures mises en place pour rendre les informations plus régulièrement disponibles ? (p.ex. rôle des médias) 	

Exemple lié à l'outil 3 : Dimensions de la gouvernance du secteur en RDC et en Tanzanie

Défis de gouvernance les plus fréquents	Exemples - RDC	Exemples - Tanzanie
1. Politique et législation		
<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des rôles et responsabilités des institutions publiques • L'organisme de réglementation subit une ingérence des pouvoirs publics • Lacunes dans la législation (en ce qui concerne, par exemple, les partenariats public-privé ou les contrats de gestion) • Pouvoir discrétionnaire des personnes influentes • Normes inadéquates par rapport auxquelles demander des comptes aux acteurs • Application peu adéquate des lois existantes, particulièrement en ce qui concerne les dimensions environnementale et sociale • Incohérence de la réglementation, ce qui entraîne l'instabilité de l'environnement des affaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Les IFI sont fortement préoccupées par la faiblesse de la réglementation et de la législation qui a pour effet de créer un environnement des affaires hostile 	<ul style="list-style-type: none"> • Chevauchement des rôles et responsabilités des organismes parapublics dans le secteur pétrolier entraînant une confusion dans la prise des décisions et manque de clarté des rôles respectifs de la Direction et des ministères dans la prise de décisions finales qui établissent un équilibre entre la viabilité des entreprises et l'impact social.
2. Arrangements institutionnels		
<ul style="list-style-type: none"> • Antécédents de faibles institutions • Monopoles d'État favorisant la primauté des objectifs politiques et de développement sur les objectifs commerciaux • Défaut de participation du secteur privé à travers l'intégration régionale et les contrats de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le souci de d'améliorer l'efficacité, une partie des principales activités de fourniture d'infrastructure est partie est confiée à des sociétés privées de gestion ; par 	<ul style="list-style-type: none"> • Le contrat passé avec Songas (Songas est le plus grand PIE en Tanzanie) est un exemple de manque de capacité du gouvernement pour efficacement négocier

<ul style="list-style-type: none"> • Manque de capacités et d'expertise pour assurer le succès de la participation du secteur privé (particulièrement en ce qui concerne l'établissement des prix, les structures de contrat et l'exécution des contrats) • L'infrastructure est perçue comme essentielle pour la sécurité et la souveraineté nationales, ce qui rend les principes de coopération internationale et de gouvernance générale difficiles à appliquer 	<p>exemple, la prise en gestion par Aéroport de Paris de tous les aéroports sur l'étendue du territoire national.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le manque d'expertise et de bonne gestion sont au cœur des défis de gouvernance. La RDC dispose de ressources suffisantes pour gérer ses affaires et de recettes fiscales suffisantes pour payer pour les fonctions clés attendues, mais le pays est miné par la corruption 	<p>des marchés particulièrement de grande taille avec les acteurs du secteur privé.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les considérations politiques peuvent également prendre le pas sur les perspectives des technocrates, conduisant à la prise de décisions mues par des considérations autres que le souci d'optimisation des ressources.
3. Budgétisation et planification des investissements		
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'évaluations solides de la demande et de plans d'investissement clairs • Non publication des états financiers par les services d'utilité publique, compromettant ainsi la vérification des comptes et la gestion financière • Faibles capacités de planification et manque d'expertise au sein du service d'utilité publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur des transports, des plans d'investissement n'existent que pour les premières étapes de la chaîne de valeur, ce qui constitue une menace réelle pour la durabilité des investissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur de l'électricité, les dépassements de coût et l'invocation de règles d'urgence du fait des retards accusés dans la planification ne sont pas rares, et Songas interviendra ensuite en tant que PIE
4. Passation des marchés publics		
<ul style="list-style-type: none"> • Procédures non transparentes d'adjudication des marchés • Risque de collusion lié à la constitution d'un petit pool d'entrepreneurs potentiels pour les marchés de forte valeur • Risque de collusion lié aux exigences de la procédure telles que la présélection des soumissionnaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Infrastructure est préoccupé par l'approche standard des donateurs qui veut, qu'en l'absence de solides moyens de contrôle, les soumissionnaires soient tenus de se conformer à des exigences strictes de soumission. Cette exigence réduit en effet le groupe éligible à une poignée de soumissionnaires et crée les conditions propices pour la corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • La Banque mondiale a constaté que la présélection des fournisseurs favorise parfois la collusion, particulièrement sur les marchés de taille relativement petite
5. Accès et droits aux services		
<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes visant à améliorer la fourniture de services ne profitent pas toujours aux populations, seule l'élite a accès à l'infrastructure • La fourniture équitable de services n'est garantie qu'à travers la 	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à l'énergie constitue une lacune majeure, aggravée par une volonté quasi-inexistante de payer à l'exception des plus 	<p>L'accès à l'information, notamment à travers les médias libres, joue un rôle important dans la fourniture de moyens à la société civile et aux mécanismes</p>

<p>participation de l'État</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'itinéraire des réseaux d'infrastructure ne passe pas toujours par les localités où on en a le plus besoin • Questions de genre et des minorités 	<p>grandes entreprises. L'État doit près de 400 millions de dollars EU aux fournisseurs d'électricité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Ministère du Plan est conscient des difficultés du transport public qui est quasi-inexistant. 	<p>législatifs pour s'acquitter de leur rôle de surveillance et participe également de la volonté politique à faire respecter l'obligation de rendre compte. Nombre d'acteurs en Tanzanie, dont les fonctionnaires, le secteur privé et les partenaires au développement reconnaissent le pouvoir des médias comme étant un facteur distinctif majeur.</p>
---	--	--

MODULE 2 : DIAGNOSTIC DE GOUVERNANCE AU NIVEAU SPÉCIFIQUE DU PROJET

MODULE 2.1a et b – NIVEAU STANDARD

ANNEXE 2 : VUE D'ENSEMBLE DES ACTEURS

Contexte : Durant la phase d'évaluation de projet, plusieurs parties prenantes du projet tant du côté de l'offre que de la demande en matière de gouvernance ont besoin d'être consultées pour avoir un tableau assez représentatif de la qualité de la gouvernance dans le projet.

Élément du cycle de projet : Évaluation de projet

Comment utiliser cet outil : La liste ci-dessous donne une vue d'ensemble des principales parties prenantes des projets devant être consultées durant la phase d'évaluation de projet. Elle sert de liste de contrôle pour s'assurer qu'aucun des principaux acteurs n'a été oublié dans le cadre de l'analyse.

Note : Si le type d'acteurs reste relativement constant, les organisations les plus pertinentes peuvent considérablement varier d'un pays à l'autre. Par exemple, ce ne sont pas tous les pays qui disposent d'un organisme de réglementation.

Module 2.1 a. Vue d'ensemble des organisations potentielles à rencontrer – Énergie

Types d'acteurs	Organisations potentielles à rencontrer
Gouvernement	Ministère de l'Énergie
	Ministère de l'Environnement
	Organisme de réglementation
Service d'utilité publique	Service d'utilité publique (gestion)
	Compagnies de production
	Compagnie de transport
	Compagnies de distribution
	Organismes parapublics
Entrepreneurs et fournisseurs	Entrepreneurs de projets d'équipement
	Fournisseurs de carburants
	Autres entrepreneurs et fournisseurs
Producteurs indépendants d'énergie (PIE)	PIE – Si le pays a recours à des contrats PIE
Acteurs du côté de la demande	Personnel de la BAD dans le pays
	ONG
	Communautés affectées
	Partenaires au développement
	Consommateurs

Module 2.1 b – Vue d’ensemble des organisations potentielles à rencontrer - Transport

Types d’acteurs	Organisations potentielles à rencontrer
Gouvernement	Ministère des Transports
	Ministère de l’Environnement
	Organisme de réglementation
Fournisseurs de services aux étapes de la chaîne de valeur	Entrepreneurs privés spécialisés dans la fourniture d’infrastructures préférés de l’État
	Ministère des Travaux publics
	Organisme de transport public
	Partenariats public-privé
	Organismes parapublics
Entrepreneurs et fournisseurs	Entrepreneurs de projets d’équipement
	Autres entrepreneurs et fournisseurs
Organisme de passation des marchés publics	Organisme de passation des marchés publics
Acteurs du côté de la demande	Personnel de la BAD dans le pays
	ONG
	Communautés affectées
	Partenaires au développement
	Usagers des services de transport public et privé

MODULE 2.2 a et b – NIVEAU AVANCÉ

ANNEXE 3 : INDICATEURS PAR FACTEUR DE VULNÉRABILITÉ DE GOUVERNANCE

Contexte : un diagnostic initial de haut niveau de la gouvernance a été achevé. Cependant, il n'a pu permettre d'identifier l'origine des facteurs de vulnérabilité et comment ils pourraient être classés par ordre de priorité. Par conséquent, une analyse plus approfondie s'impose. En décrivant chaque facteur majeur de vulnérabilité à travers un nombre d'indicateurs, les principales questions sous-jacentes sont rapidement mises en évidence, ce qui permet de les classer par ordre de priorité. Les défis de gouvernance proviennent des situations où les indicateurs n'atteignent pas la valeur seuil.

Élément du cycle de projet : Évaluation de projet

Comment utiliser cet outil : Sur la liste ci-dessous, choisir les facteurs de vulnérabilité les plus pertinents, c'est-à-dire ceux que vous souhaiteriez évaluer de façon plus approfondie. Passer en revue la liste des indicateurs proposés ci-dessous, et pour chaque impact et indicateur de probabilité, sélectionner les 2 plus pertinents par facteur de vulnérabilité pour lesquels vous pourriez obtenir des données. Les indicateurs d'impact désignent l'impact potentiel que peut avoir le facteur de vulnérabilité s'il se présente, tandis que les indicateurs de probabilité renvoient à sa probabilité d'occurrence. En collaboration avec OINF, identifiez un seuil acceptable et la valeur réelle pour les indicateurs que vous avez choisis. Les défis de gouvernance proviennent des situations où les indicateurs n'atteignent pas la valeur seuil. La comparaison des différents facteurs de vulnérabilité vous permettra maintenant de les classer par ordre de priorité (Cadre de hiérarchisation)

Note :

1. Les indicateurs fournis ci-dessous constituent une liste indicative que les chefs de projet devront passer en revue et réduire aux plus pertinents.
2. La liste n'est pas exhaustive. L'objectif de l'exercice n'est pas d'analyser chaque indicateur de façon détaillée. Au contraire, comme décrit ci-dessus les chefs de projet devront élaborer les 2-3 indicateurs les plus pertinents et les décrire de façon adéquate. La sélection des indicateurs devrait être guidée par la combinaison de la disponibilité des données et la pertinence par rapport aux principaux facteurs de vulnérabilité attendus.
3. Il existe deux types d'indicateurs : le premier renvoie à l'ampleur de l'impact (p.ex. Émission de carbone par la centrale), et le second, à la probabilité d'occurrence d'un facteur de vulnérabilité (p.ex. Nombre de différents responsables gouvernementaux participant à la renégociation d'arrangements de participation du privé). Il est important d'examiner les deux types d'indicateurs pour classer les risques par ordre de priorité.

Modèle générique pour l'analyse approfondie des facteurs de vulnérabilité			
<i>(Remplir le tableau en utilisant les listes d'indicateurs fournies ci-dessous)</i>			
Vulnérabilité	Échantillon d'indicateur	Valeurs limites	Valeur de l'indicateur pour le projet spécifique
Réglementation et exécution des lois	Émission de carbone de la centrale		
	Prix de vente dans le cadre de la privatisation comparé à des transactions similaires		
	Etc.		
Etc.			

Listes d'indicateurs pour remplir le modèle

MODULE 2.2.A - INDICATEURS D'ELECTRICITE PAR DIMENSION DE GOUVERNANCE ET PAR FACTEUR DE VULNERABILITE

POLITIQUE ET LEGISLATION

Règlementation et exécution des lois

Indicateurs d'impact :

- Émission de carbone par la centrale
- Prix de vente par privatisation comparé à des formes similaires de transaction
- Durée type de la procédure pour obtenir un soutien juridique (licence, concession, décisions)

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de modifications des conditions et critères d'octroi de licences
- Conflits de compétences entre les autorités
- Délai d'attente pour obtenir la décision finale concernant la procédure d'approbation (y/n)
- Nombre de différents fonctionnaires impliqués dans la négociation des arrangements de participation du privé
- Accessibilité des consommateurs à l'information

ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Contrats avec les producteurs indépendants d'énergie

Indicateurs d'impact :

- Valeur des contrats PIE dans le temps
- Coûts unitaires : coût global de l'électricité provenant du projet de production, comparé aux projets ayant une alimentation en combustible et des facteurs de charge similaires
- Coût du combustible/de la technologie utilisé(e) comparé aux autres combustibles/technologies

Indicateurs de probabilité :

- Existence d'un plan d'investissement pour le service d'utilité publique for public utility (y/n)
- Contrat de conversion d'énergie (y/n)
- Fréquence des interventions d'urgence

Marché de gros

Indicateurs d'impact :

- Écart entre le coût de l'électricité dans le cadre d'un contrat en contrepartie et dans celui d'un marché au comptant à terme
- Écart entre le coût de l'électricité produite à partir des générateurs entre les distributeurs concurrents

Indicateurs de probabilité :

- Passation de contrats en contrepartie bilatéraux en dépit de l'existence d'un marché transparent pour les contrats en contrepartie (y/n)
- Conditions des contrats en contrepartie comparées à celles des contrats similaires
- Inefficacité du marché

BUDGETISATION ET PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS

Projets d'équipement

Indicateurs d'impact :

- Ratio « demande estimée/électricité vendue »

- Écart entre les coûts réels et les coûts estimatifs
 - Indemnisation moyenne versée aux personnes/propriétaires fonciers affecté(e)s par le projet
 - Coût du projet d'équipement comparé à des projets similaires
- Indicateurs de probabilité :
- Existence et qualité de l'étude de faisabilité
 - Nombre d'études de sites réalisées
 - Temps mis pour exécuter un projet
 - Nombre de plaintes enregistrées du public

PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Passation des marchés

Indicateurs d'impact :

- Coût du combustible
- % de pertes matérielles
- Retards de paiement

Indicateurs de probabilité :

- Délai standard de proposition et de soumission des offres (y/n)
- Responsables du projet insistant sur l'utilisation de certains sous-traitants/fournisseurs locaux (y/n)
- Nombre de contrats adjugés juste en dessous d'un achat en régime de concurrence
- Nombre de fournisseurs
- Cas de modification de contrats (prix, volume) après la sélection du soumissionnaire le moins disant

ACCÈS ET DROITS AUX SERVICES

Branchements et opérations commerciales

Indicateurs d'impact :

- % de pertes d'électricité
- % de pertes non techniques
- Taux de recouvrement
- Créances

Indicateurs de probabilité :

- Variation de la consommation entre des consommateurs à des endroits similaires
- Fréquence des plaintes concernant la qualité du service/la facturation
- Concordance des nombres entre le système de facturation et le système de comptabilité (y/n)
- Délai moyen de réalisation des branchements

DIMENSIONS TRANSVERSALES

Ressources humaines et patrimoine de la compagnie

Indicateurs d'impact :

- Rapport personnel /nombre de branchements
- Proportion des dépenses du service public consacrées aux salaires
- Écart entre l'électricité produite et commercialisée

Indicateurs de probabilité :

- Qualifications de la direction et du personnel
 - Date de la dernière mise à jour des documents relatifs au personnel
 - Audit des archives du magasin (y/n)
 - Existence d'un système d'inventaire et de contrôle (y/n)
-

MODULE 2.2.B – INDICATEURS DE TRANSPORT PAR DIMENSION DE GOUVERNANCE ET PAR FACTEUR DE VULNÉRABILITÉ

POLITIQUE ET LÉGISLATION

Réglementation et application des lois

Indicateurs d'impact :

- Indemnisations moyennes versées aux propriétaires fonciers/populations affectées
- Émission de carbone par les véhicules et la construction de l'infrastructure
- Coûts des accidents dus à la mauvaise application des règles de sécurité
- Prix de vente dans le cadre de la privatisation comparés aux transactions similaires

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de conflits de compétences entre les directions
- Nombre de poursuites engagées pour 1000 chauffeurs
- Nombre de revues réglementaires des opérateurs de transport public
- Procédures adéquates pour l'adjudication des contrats de d'infrastructure de transport, services, fournitures
- % de groupes défavorisés mesurés par rapport au PIB reliés au réseau de transport public

Efficacité du corps législatif

- Le comité des comptes est mis sur pied et procède régulièrement à des auditions publiques
- Représentation de différentes parties au parlement
- Nombre de textes de lois adoptés bénéficiant de l'appui de plusieurs partenaires
- Fréquence à laquelle les motions du gouvernement sont rejetées au parlement ou les motions des membres sont adoptées malgré l'opposition du gouvernement

ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Partenariats public-privé

Indicateurs d'impact :

- Efficience des prix ou établissement des prix en fonction des Coûts
- Temps consacré à l'administration
- Bénéfice d'exploitation du fournisseur privé
- % du PIB consacré à l'infrastructure

Indicateurs de probabilité :

- Liquidité des fournisseurs de services
- Introduction de nouveaux/d'amendements des organismes existants pour faciliter la réglementation des PPP/PPP intersectoriels (y/n)
- Existence d'un cadre juridique et de mécanismes appropriés pour encourager et soutenir durablement les PPP

Gestion de l'infrastructure

Indicateurs d'impact :

- Rapport coût-efficacité comparé aux organisations similaires
- Pertes d'efficacité (bureaucratie, etc.)
- Écart entre les coûts prévus et les dépenses effectives

Indicateurs de probabilité :

- Respect des normes en matière de passation des marchés
- Niveau d'automatisation des procédés de travail
- Nombre d'investigations de sites effectuées
- Temps mis pour exécuter un projet

- Nombre de plaintes formulées par le public

BUDGÉTISATION ET PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS

Budget et allocation des ressources

Indicateurs d'impact :

- Fonds discrétionnaires en % des fonds totaux
- Augmentation en % de routes revêtues par an
- Dépenses consacrées aux routes
- Recettes tirées des routes à péage en % du budget

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de directions intervenant l'infrastructure (routière) de transport
- Fréquence du dialogue entre les municipalités
- Disponibilité des statistiques et des indicateurs concernant le transport
- Nombre de mentions d'équité entre les sexes et d'égalité sociale dans les plans, politiques de transport
- Augmentation en % des ménages reliés au réseau routier l'année antérieure
- Nombre de plaintes formulées par les consommateurs ou les communautés affectées

Projets d'équipement

Indicateurs d'impact :

- écart entre les coûts réels et les coûts estimatifs
- Taux de rentabilité des projets d'équipement
- Coût du projet comparé à celui des projets similaires
- Indemnisation moyenne versée aux personnes affectées par le projet

Indicateurs de probabilité :

- Existence et qualité des plans de projet
- Nombre de visites de site de projets effectuées
- Temps mis pour exécuter le projet
- Nombre de plaintes reçues du public

PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Passation des marchés

Indicateurs d'impact :

- Écart entre la valeur du contrat et le devis
- Écart de prix entre la soumission choisie et l'offre la moins disant retenue pour examen
- Coût par km
- Écart entre la soumission retenue et l'offre la plus proche
- Écart entre la valeur des matériaux livrés et la valeur spécifiée

Indicateurs de probabilité :

- Durée moyenne entre l'ouverture des plis et la signature des contrats
- Nombre de soumissionnaires
- % des entreprises retirant les dossiers qui soumissionnent effectivement
- Temps moyen écoulé avant le paiement effectif des entrepreneurs
- Responsables du projet insistant sur l'utilisation de certains sous-traitants/fournisseurs locaux (y/n)
- Nombre de différents sites visités
- % d'entreprises présélectionnées présentant des soumissions

ACCÈS ET DROITS AUX SERVICES

Utilisation des terres et intégration du transport

Indicateurs d'impact :

- Taille du transport public par rapport au transport privé par nombre de passagers
- Terrain dévolu aux services de transport
- Habitat et sites culturels dégradés par les facilités de transport

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de plaintes émanant de la communauté

DIMENSIONS TRANSVERSALES

Ressources humaines

Indicateurs d'impact :

- Nombre d'agents par km ou par passager
- Proportion des coûts des organismes de transport consacrés aux salaires
- Coût des RH comparé aux organismes similaires

Indicateurs de probabilité :

- Date de dernière mise à jour des archives du personnel
- Nombre de plaintes du personnel après le cycle de promotion
- Mesure disciplinaire contre la corruption (y/n)
- Relations entre la haute direction et le gouvernement/les personnes occupant les postes clés sont liées

Représentation graphique de l'annexe 3 : Vue d'ensemble par facteur de vulnérabilité, y compris les drapeaux rouges et les indicateurs par lesquels déceler les facteurs de vulnérabilité.

Note : Les vues d'ensemble ne sont pas exhaustives, mais peuvent cependant être utilisées pour une revue rapide à la fin du diagnostic.

MODULE 2.2.A - IMPACT ET INDICATEURS DE PROBABILITÉ – ÉLECTRICITÉ

Observation des lois et règlements

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Rapports de la société avec les instances gouvernementales chargées de fixer, surveiller ou faire appliquer les normes tarifaires et de services ou d'autres paramètres, et qui exercent une importante influence sur la performance financière de la société.

Vulnérabilités de gouvernance

- Cadre institué pour faire observer les lois/règlements
- Observation des lois
- Approche de la privatisation
- Choix du personnel de l'instance de régulation

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Direction de la société	• Observation des lois et règlements
Régulateurs	• Cadre institué pour faire appliquer les lois/règlements • Faire appliquer la loi • Approche de la privatisation
État	• Sélection du personnel de régulation

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Discrétion réglementaire élevée en raison de règles peu claires ou ambiguës
- Modification des normes et des critères d'octroi de licences
- Procédures d'autorisation dilatoires et répétitives. Autorités aux juridictions qui se chevauchent. Pas de délai pour une décision finale.
- Renégociation et extension fréquentes des modalités de participation du secteur privé
- Responsables gouvernementaux vivant au-dessus de leurs moyens

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Émissions de carbone par la centrale
- Prix de vente de la privatisation par rapport aux transactions analogues
- Durée type du processus d'obtention de la base juridique (licence, concession, décisions)

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de modifications apportées aux normes et aux critères d'octroi de licences
- Chevauchement de juridiction entre autorités
- Délai de décision finale sur les procédures d'autorisation (oui/non)
- Nombre de responsables gouvernementaux différents intervenant dans la renégociation des modalités de participation du secteur privé
- Accessibilité de l'information pour les consommateurs

Dalberg

0

Contrats avec les producteurs d'électricité indépendants

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Processus de passation d'un contrat avec des producteurs d'électricité indépendants en vue d'acheter de l'électricité

Vulnérabilités de gouvernance

- Justification du contrat PEI
- Structure du contrat (contrat de conversion d'énergie, contrat d'urgence)
- Sélection de l'adjudicataire

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Société	• Justification du contrat PEI • Structure du contrat (contrat de conversion d'énergie, contrat d'urgence) • Choix de l'adjudicataire
PEI	• Conseils sur la structure du contrat • Influence sur la décision de sélection

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Brusque changement du nombre/valeur des contrats PEI
- Processus de passation de marchés (voir passation de marchés)
- Dossier d'appel d'offres favorisant une technologie ou un carburant particulier, alors que la société de service public n'a pas de plan d'investissement
- Asymétrie de capacité et de ressources entre les pouvoirs publics et le secteur privé

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Valeur des contrats PEI dans le temps
- Coûts unitaires : coût tout compris de l'électricité générée par le projet de production, comparé aux projets utilisant le même carburant et aux mêmes facteurs de charge
- Coût du carburant/ de la technologie utilisés par rapport à d'autres carburants/technologies

Indicateurs de probabilité :

- Existence d'un plan d'investissement pour la société de service public (oui/non)
- Contrats de conversion d'énergie (oui/non)
- Fréquence des réactions d'urgence

Dalberg

1

Marché de gros

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Les marchés d'électricité de gros offrent la possibilité aux producteurs de produire de l'électricité et aux distributeurs (ou gros usagers) d'en acheter. Ce sont généralement des marchés au comptant, qui fixent les prix à court terme de l'électricité et déterminent dans certains cas l'ordre dans lequel la centrale de production sera utilisée.

Vulnérabilités de gouvernance

- Contrat de couverture bilatéral
- Stratégies 'de jeu' sur les marchés au comptant

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Producteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de couverture bilatéraux peu transparents alors qu'existe un marché standardisé et transparent, afin d'influencer quel producteur retenir • Stratégies 'de jeu' sur les marchés au comptant
Distributeur public	

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Stratégies de couverture utilisées par les acheteurs de gros qui semblent irrationnelles
- Sociétés publiques négociant des contrats de couverture bilatéraux alors qu'existent des marchés concurrentiels et transparents pour ces contrats
- Les responsables chargés de négocier ces contrats de couverture vivent au-dessus de leurs moyens

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Différence avec le temps dans le coût de l'électricité entre contrats de couverture et marchés au comptant
- Différence dans le coût de l'électricité obtenue auprès des producteurs par les différents distributeurs concurrents

Indicateurs de probabilité :

- Contrats de couverture bilatéraux malgré l'existence d'un marché transparent pour contrats de couverture (oui/non)
- Conditions des contrats de couverture comparées aux contrats analogues
- Dysfonctionnement du marché

Dalberg

2

Projets d'équipement

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Prévion, planification, appel d'offres, gestion du marché et du projet pour les grands travaux d'équipement diligents par ou pour la société d'électricité (par ex. capacité de production accrue, nouvelles lignes de transport ou de distribution)

Vulnérabilités de gouvernance

- Justification du projet d'équipement
- Choix des entrepreneurs privés
- Surveillance du marché/ contrôle de la qualité
- Tracé/ bénéficiaires – responsabilité, finances

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
État/ Investisseur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de logique pour les projets d'équipement/ le choix des endroits/ l'emplacement des réseaux • Peu de comptes à rendre/indemnisation aux communautés touchées
Direction de la société	<ul style="list-style-type: none"> • Choix des entrepreneurs • Surveillance/ contrôle de la qualité
Régulateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit d'intérêt affectant les décisions des régulateurs
Entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit d'intérêt affectant le prix et la qualité

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Absence d'études de faisabilité et de reconnaissances sur site
- Caractère vague des procédures à suivre pour obtenir les autorisations
- Manque de logique claire dans l'ordre de raccordement des différentes régionaux au réseau national
- Inexistence/insuffisance du budget prévu pour indemniser les communautés affectées

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Ratio « demande estimative/électricité vendue »
- Différence entre le coût réel et le coût estimatif
- Indemnisation moyenne versée aux populations/ propriétaires affectés par le projet
- Coût du projet par rapport aux projets similaires

Indicateurs de probabilité :

- Existence et qualité de l'étude de faisabilité
- Nombre de reconnaissances sur site effectuées
- Délai d'exécution du projet
- Nombre de plaintes reçues du public

Dalberg

3

Passation de marchés

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Acquisition, par la société d'électricité, de fournitures et de services tels que la maintenance des centrales ou des lignes de distribution, le carburant (comme le gaz, le pétrole ou le charbon) pour les centrales, etc.

Vulnérabilités de gouvernance

- Collusion dans la passation de marchés
- Insuffisances dans les paiements
- Services inefficaces/ de mauvaise qualité

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Direction de la société	• Insuffisances dans les paiements
Fournisseurs et entrepreneurs	• Collusion dans la passation de marchés • Services inefficaces/de mauvaise qualité

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Longue durée des processus d'acquisition et de paiement
- Fréquence de prix très rapprochés des offres des soumissionnaires, tendant à indiquer une collusion
- Fréquence élevée de marchés attribués dont la valeur est juste inférieure au seuil d'appel à la concurrence
- Grand nombre de contrats de valeur juste inférieure au seuil d'appel à la concurrence attribués au même entrepreneur
- Asymétrie de capacité de négociation et de ressources entre pouvoirs publics et secteur privé

Indicateurs

indicateurs d'impact :

- Coût du carburant
- % de pertes matérielles
- Retards de paiement

Indicateurs de probabilité :

- Délai type soumission d'offres et de propositions (oui/non)
- Responsables du projet insistant sur l'utilisation de sous-traitants/fournisseurs locaux (oui/non)
- Nombre de marchés attribués dont la valeur est juste inférieure au seuil exige pour l'appel à la concurrence
- Nombre de fournisseurs
- Incidences des modifications de contrat (prix, volume) après sélection du soumissionnaire le moins disant

Dalberg

4

Raccordements et opérations commerciales

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Les raccordements renvoient au processus par lequel le client éventuel demande, et obtient, le raccordement au réseau électrique. Les opérations commerciales renvoient au comptage, aux relevés, à l'émission des factures et au recouvrement des paiements

Vulnérabilités de gouvernance

- Collusion dans la facturation/le raccordement
- Prestation de services de mauvaise qualité
- Suivi déficient de l'usage de l'électricité

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Société	• Services de mauvaise qualité • Suivi déficient de l'usage de l'électricité
Personnel	• Collusion autour du processus de facturation/raccordement
Clients	• Collusion autour du processus de facturation/raccordement

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Longues listes d'attente pour le raccordement
- Niveau élevé de pertes non techniques
- Niveau élevé des comptes à recevoir
- Faible taux de recouvrement
- Absence de lien entre la facturation et la comptabilité

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- % de pertes d'électricité
- % de pertes non techniques
- Taux de recouvrement
- Comptes à recevoir

Indicateurs de probabilité :

- Variation de consommation entre usagers se trouvant dans des conditions similaires
- Fréquence de plaintes concernant la qualité du service/ facturation
- Correspondance des chiffres entre la facturation et la comptabilité (oui/non)
- Délai moyen écoulé avant raccordement

Dalberg

5

Ressources humaines et biens de la société

Vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Nulle

Définition
 Manière dont la société traite le personnel, notamment recrutement, licenciement, fixation des salaires et conditions de travail, évaluation et incitations, affectations des tâches, promotions et changements de poste. Voir aussi comment la société traite ses biens.

Vulnérabilités de gouvernance

- Masse salariale pléthorique
- Avantages personnels excessifs
- Sélection du personnel/de la direction
- Poids et contreponds pour contrôler les vols

Acteurs et vulnérabilités

Acteur	Vulnérabilité
Société	<ul style="list-style-type: none"> • Masse salariale pléthorique • Avantages personnels excessifs • Sélection du personnel/de la direction • Absence de poids et contreponds pour contrôler les vols
État	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection du personnel/de la direction
Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Vol des biens de l'entreprise

Drapeaux rouges (signaux d'alerte)

- Dossiers du personnel dépassés et/ou fortement tributaires du papier plutôt que de l'électronique
- Forte rotation aux postes d'encadrement sous l'effet direct des autorités politiques
- Contrôle insuffisant des signataires autorisés pour comptes en banque, des carnets de chèques et des cartes de crédit
- Absence de système d'inventaire et de contrôle adéquat
- Livres des magasins non rapprochés et non audités
- Manquants inexplicables

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Ratio nombre de raccords/personnel
- Proportion de dépenses consacrées aux salaires
- Différence entre l'électricité produite et vendue

Indicateurs de probabilité :

- Qualifications de la direction et du personnel
- Temps écoulé depuis la dernière mise à jour des dossiers du personnel
- Audit des livres des magasins (oui/non)
- Existence de système d'inventaire et de contrôle (oui/non)

MODULE 2.2.B - IMPACT ET INDICATEURS DE PROBABILITÉ – TRANSPORT

Règlementation et exécution des lois

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Néant

Définition
 La manière dont l'organisme de transport traite avec les structures gouvernementales qui établissent, suivent et font appliquer les tarifs et les normes de service, et autres paramètres, qui ont une influence importante sur la performance (financière).

Facteurs de vulnérabilité de gouvernance

- Cadre pour l'application des lois et règles
- Approche en matière de privatisation,
- Normes environnementales
- Normes sanitaires
- Obligation de service public

Acteurs et facteurs de vulnérabilité	
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité
Organe de réglementation / Organismes régulateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Application peu soutenue des lois et règlements • Non application et suivi des normes environnementales • Incapacité d'améliorer la sécurité • Attitude de nature à empêcher la privatisation • Corruption des fonctionnaires
Organisme de transport	<ul style="list-style-type: none"> • Non respect des règles et procédures

Drapeau rouge

- Règles réglementaires peu claires/ Pouvoir discrétionnaire en matière de réglementation très grand
- Modification des critères normaux d'octroi de licence sans consultation avec les parties prenantes
- Autorités présentant des conflits de compétences/ manque de juridiction indépendante
- Administration non transparente des subventions accordées à des groupes spécifiques de consommateurs, y compris la sélection des bénéficiaires
- Fréquentes renégociations et extension des arrangements en matière de participation du privé
- Les fonctionnaires de l'État vivant au-dessus de leurs moyens
- Non transparence des tarifs et de la structure du recouvrement des prix pour le public

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Indemnités moyennes versées aux propriétaires fonciers/populations affectées
- Émission de carbone par les véhicules et la construction de l'infrastructure
- Coûts des accidents dus à la mauvaise application des règles de sécurité
- Prix de vente dans le cadre de la privatisation comparés aux transactions similaires

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de conflits de compétences entre les directions
- Nombre de poursuites engagées pour 1000 chauffeurs
- Nombre de revues réglementaires des opérateurs de transport public
- Procédures adéquates pour l'adjudication des contrats de d'infrastructure de transport, services, fournitures
- % de groupes défavorisés mesurés par rapport au PIB reliés au réseau de transport public

Dalberg

0

Efficacité du corps législatif

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Néant

Définition
 Prise de décisions juridiques éclairées et justes en vue de représenter la population générale

Facteurs de vulnérabilité de gouvernance

- Représentation politique /débats
- Capacité de l'autorité législative
- Participation de la société civile

Acteurs et facteurs de vulnérabilité	
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité
Autorités législatives	<ul style="list-style-type: none"> • Ne représentent pas le grand public
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de volonté ou de capacité pour demander des comptes aux autorités législatives

Drapeau rouge

- Manque de différenciation claire entre les pouvoirs exécutif et législatif
- Absence de débats publics et de contestation concernant les questions de gouvernance au sein du corps législatif
- Parfaite convergence entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif
- Faiblesse des capacités du corps législatif pour assurer avec efficacité sa fonction de surveillance et manque de ressources pour appuyer cette fonction

Indicateurs de probabilité

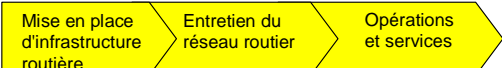
- Le comité des comptes publics est établi et procède régulièrement à des auditions publiques
- Représentation des différents partis au Parlement
- Nombre de textes de lois adoptés bénéficiant de l'appui de plusieurs partenaires
- Fréquence à laquelle les motions du gouvernement sont rejetées au parlement ou les motions des membres sont adoptées malgré l'opposition du gouvernement

Dalberg

1

Partenariat public-privé

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Néant

<p>Définition Dans un partenariat public-privé, le secteur public et le secteur privé coopèrent pour assurer des services vitaux (p.ex. projets d'équipement, entretien) avec une nette séparation des responsabilités – le secteur privé s'occupe des questions commerciales et de gestion. Les PPP comprennent également les nouveaux projets, les concessions, et impartition des services</p> <p>Facteurs de vulnérabilité de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbitrage entre la rentabilité et l'accès universel • Risques courus 	<p>Acteurs et facteurs de vulnérabilité</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Acteurs</th> <th>Facteurs de vulnérabilité</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gouvernement</td> <td>• Manque de capacité pour engager le secteur privé</td> </tr> <tr> <td>Organe de réglementation</td> <td>• Clarté et efficacité de la réglementation</td> </tr> <tr> <td>Compagnies de transport privées</td> <td>• Manque d'obligation de rendre compte aux populations les plus démunies en raison des objectifs de rentabilité • niveau élevé de risque couru</td> </tr> </tbody> </table>	Acteurs	Facteurs de vulnérabilité	Gouvernement	• Manque de capacité pour engager le secteur privé	Organe de réglementation	• Clarté et efficacité de la réglementation	Compagnies de transport privées	• Manque d'obligation de rendre compte aux populations les plus démunies en raison des objectifs de rentabilité • niveau élevé de risque couru
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité								
Gouvernement	• Manque de capacité pour engager le secteur privé								
Organe de réglementation	• Clarté et efficacité de la réglementation								
Compagnies de transport privées	• Manque d'obligation de rendre compte aux populations les plus démunies en raison des objectifs de rentabilité • niveau élevé de risque couru								

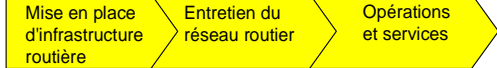
<p>Drapeau rouge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Manque de politique claire ou de cadre pour les PPP • Manque de clarté des rôles et responsabilités • Bénéfices ou pertes très élevées enregistré(e)s par le fournisseur privé • La législation ne facilite pas les PPP • Asymétrie des capacités et des ressources entre le gouvernement et le secteur privé 	<p>Indicateurs</p> <p>Indicateurs d'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efficience des prix ou établissement des prix en fonction des coûts • Temps consacré à l'administration • Bénéfice d'exploitation du fournisseur privé • % du PIB consacré à l'infrastructure <p>Indicateurs de probabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liquidité des fournisseurs de services • Introduction de nouveaux/d'amendements des organismes existants pour faciliter la réglementation des PPP/PPP intersectoriels (y/n) • Existence d'un cadre juridique et de mécanismes appropriés pour encourager et soutenir durablement les PPP
---	---

Dalberg

2

Gestion de l'infrastructure

Vulnérabilité
■ Élevée
■ Moyenne à faible
 Néant

<p>Définition La manière dont l'organisme gère l'investissement dans l'infrastructure, l'entretien et la fourniture de services. Indique les capacités de gestion de l'organisme.</p> <p>Facteurs de vulnérabilité de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Type de propriété • Manque d'orientation commerciale • Mauvaises qualifications de l'équipe de gestion • Procédés de travail peu efficaces/Technologie peu évoluée 	<p>Acteurs et facteurs de vulnérabilité</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Acteurs</th> <th>Facteurs de vulnérabilité</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Organisme de transport</td> <td>• Manque d'orientation commerciale • Compétences de gestion • Procédés de travail peu efficaces/technologie peu évoluée</td> </tr> <tr> <td>Gouvernement</td> <td>• Efficacité de la structure de propriété</td> </tr> </tbody> </table>	Acteurs	Facteurs de vulnérabilité	Organisme de transport	• Manque d'orientation commerciale • Compétences de gestion • Procédés de travail peu efficaces/technologie peu évoluée	Gouvernement	• Efficacité de la structure de propriété
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité						
Organisme de transport	• Manque d'orientation commerciale • Compétences de gestion • Procédés de travail peu efficaces/technologie peu évoluée						
Gouvernement	• Efficacité de la structure de propriété						

<p>Drapeau rouge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Méthodes et mécanismes de planification laissant à désirer • Mécanismes de passation des marchés inefficaces • Manque de système d'inventaire et de contrôle approprié • Manque de contrôle des véhicules de la compagnie • Pénuries inexplicables des fournitures • Processus financiers et de suivi des projets dépassés offrant la possibilité de manipulation • Manque de rigueur de l'inspection et de la supervision 	<p>Indicateurs</p> <p>Indicateurs d'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport coût-efficacité comparé aux organisations similaires • Pertes d'efficacité (bureaucratie, etc.) • Écart entre les coûts prévus et les dépenses effectives <p>Indicateurs de probabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respect des normes en matière de passation des marchés • Niveau automatisation des procédés de travail
--	---

Dalberg

3

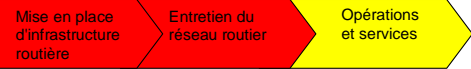
Budget et allocation des ressources/utilisation

Vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Néant

Definition
 Décisions stratégiques nationales et sectorielles concernant le budget et allocation des ressources au transport routier y compris utilisation des ressources et la collecte des recettes pour de nouveaux investissements

Facteurs de vulnérabilité de gouvernance

- Coordination entre les sous-secteurs du transport
- Allocations budgétaires adéquates
- Détournement des recettes du fonds routier
- Niveau d'investissement
- Politique durable d'établissement des prix - p.ex. péage
- Revue des facteurs socio-économiques dans l'allocation des ressources



Acteurs et facteurs de vulnérabilité	
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coordination entre les sous-secteurs du transport • Allocations budgétaires peu adéquates • Pratiques véreuses des responsables • Manque de transparence et mauvais usage des ressources allouées
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'informations
Médias	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'indépendance vis-à-vis de l'État • Mauvaise qualité des journalistes

Drapeau rouge

- Manque de clarté et chevauchement des rôles et fonctions des directions de transport et des routes au Siège et au niveau infranational
- Large portion de fonds discrétionnaires
- Les recettes du Fonds routier ne sont pas affectées
- Changement des règles d'allocation du budget
- Faible lien entre les fonctions de planification et de budgétisation au niveau du gouvernement
- Déséquilibre entre les allocations en faveur des nouveaux projets de construction et le budget pour l'entretien courant
- Énorme retard en matière d'entretien périodique

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Fonds discrétionnaires en % des fonds totaux
- Augmentation en % de routes revêtues par an
- Dépenses consacrées aux routes
- Recettes tirées des routes à péage en % du budget

Indicateurs de probabilité :

- Nombre de directions intervenant l'infrastructure (routière) de transport
- Fréquence du dialogue entre les municipalités
- Disponibilité des statistiques et des indicateurs concernant le transport
- Nombre de mentions d'équité entre les sexes et d'égalité sociale dans les plans, politiques de transport
- Augmentation en % des ménages reliés au réseau routier l'année antérieure
- Nombre de plaintes formulées par les consommateurs ou les communautés affectées

Dalberg

4

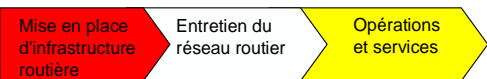
Projets d'équipement

Vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Néant

Définition
 Prévion, planification, appel d'offres, passation de contrats de gestion des projets de grands travaux commandés par ou pour l'organisme de transport (p.ex. nouvelles routes, nouveaux terminaux, etc.)

Facteurs de vulnérabilité de gouvernance

- Le développement avancé comme justification du projet d'équipement
- Sélection des entrepreneurs publics et privés
- supervision des contrats/contrôle de la qualité



Acteurs et facteurs de vulnérabilité	
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • justification peu claire du projet d'équipement/ du choix des sites/ raccordement au réseau • faible obligation de rendre compte/ indemnisation des communautés affectées
Organisme de transport management	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection des entrepreneurs • Supervision des contrats/contrôle de la qualité
Organismes de réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit d'intérêts dans les prises de décisions réglementaires
Entrepreneurs	<ul style="list-style-type: none"> • les conflits d'intérêts affectent les prix et la qualité

Drapeau rouge

- Absence de plans de projet publiés
- Non considération des besoins prévus, taux de rentabilité attendus
- Mauvaise estimation des coûts et dépassements réguliers des coûts
- Asymétrie d'information entre les parties concernées
- Manque de spécificité du contrat
- Application peu soutenue des critères d'éligibilité (sélection)
- Pas de justification claire de contribution au développement pour la hiérarchisation relative des projets

Indicateurs

Indicateurs d'impact :

- Écart entre les coûts réels et les coûts estimatifs
- Taux de rentabilité des projets d'équipement
- Coût du projet comparé à des projets similaires
- Indemnisation moyenne versée aux personnes affectées par le projet

Indicateurs de probabilité :

- Existence et qualité des plans de projet
- Nombre d'investigations de sites de projet réalisées
- Temps mis pour exécuter le projet
- Nombre de plaintes reçues du public

Dalberg

5

Utilisation des terres et intégration du transport

Vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Néant

<p>Définition</p> <p>Indique comment les pièces sont utilisées pour l'infrastructure de transport et comment cette infrastructure est intégrée dans le paysage et au sein des communautés</p> <p>Facteurs de vulnérabilité de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paramètres culturels, sociaux et environnementaux • Paramètres culturels, sociaux et environnementaux • Impact sur les communautés • Taille du transport public par rapport au transport privé <p>Mise en place d'infrastructure routière → Entretien du réseau routier → Opérations et services</p>	<p>Acteurs et facteurs de vulnérabilité</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Acteurs</th> <th>Facteurs de vulnérabilité</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gouvernement</td> <td>• Faible responsabilité vis-à-vis des communautés/ des populations affectées</td> </tr> <tr> <td>Organe de réglementation</td> <td>• Absence de prise en compte des préoccupations sociales, culturelles et environnementales</td> </tr> <tr> <td>Communautés</td> <td>• Peu de voix au chapitre</td> </tr> </tbody> </table>	Acteurs	Facteurs de vulnérabilité	Gouvernement	• Faible responsabilité vis-à-vis des communautés/ des populations affectées	Organe de réglementation	• Absence de prise en compte des préoccupations sociales, culturelles et environnementales	Communautés	• Peu de voix au chapitre
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité								
Gouvernement	• Faible responsabilité vis-à-vis des communautés/ des populations affectées								
Organe de réglementation	• Absence de prise en compte des préoccupations sociales, culturelles et environnementales								
Communautés	• Peu de voix au chapitre								
<p>Drapeau rouge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Type et superficie des terrains consacrés aux facilités de transport • Dégradation du paysage/ des sites culturels due à l'infrastructure routière • Le transport n'est pas intégré dans les plans communautaires • Mauvais raccordement des communautés au réseau 	<p>Indicateurs</p> <p>Indicateurs d'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taille du transport public par rapport au transport privé par nombre de passagers • Terrain dévolu aux installations et transport • Habitat et sites culturels dégradés par les facilités de transport <p>Indicateurs de probabilité:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de plaintes émanant de la communauté 								

Dalberg

6

Passation des marchés (publics)

Vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Néant

<p>Définition</p> <p>Organisme chargé des achats et de la passation des contrats de services, tels que les projets d'équipement</p> <p>Facteurs de vulnérabilité de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collusion dans la passation des marchés • Inefficacité dans les paiements <p>Mise en place d'infrastructure routière → Entretien du réseau routier → Opérations et services</p>	<p>Acteurs et facteurs de vulnérabilité</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Acteurs</th> <th>Facteurs de vulnérabilité</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Organisme de transport</td> <td>• Inefficacité dans les opérations de paiement</td> </tr> <tr> <td>Fournisseurs et entrepreneurs</td> <td>• Collusion dans la passation des marchés • Fourniture de service de faible qualité/inefficace</td> </tr> </tbody> </table>	Acteurs	Facteurs de vulnérabilité	Organisme de transport	• Inefficacité dans les opérations de paiement	Fournisseurs et entrepreneurs	• Collusion dans la passation des marchés • Fourniture de service de faible qualité/inefficace
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité						
Organisme de transport	• Inefficacité dans les opérations de paiement						
Fournisseurs et entrepreneurs	• Collusion dans la passation des marchés • Fourniture de service de faible qualité/inefficace						
<p>Drapeau rouge</p> <ul style="list-style-type: none"> • 20 % ou plus d'entreprises présélectionnées ne soumissionnent pas • Période de l'ouverture des plis à la signature de contrats > 7 mois • valeur du contrat > 20 % au coût estimatif • Les appels d'offres attirent régulièrement 3 soumissionnaires ou moins • offre la plus proche supérieure à l'offre retenue de l'ordre de 2 % • 50 % ou plus d'entreprises achetant les dossiers d'appel d'offres ne soumissionnent pas • Présélection plutôt que les appels d'offres ouverts ou le nombre d'entreprises potentielles est faible • Concentration régulière d'offres proches d'un nombre limité de soumissionnaires 	<p>Indicateurs</p> <p>Indicateurs d'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Écart entre la valeur du contrat et le devis estimatif • Écart de prix entre la soumission choisie et l'offre la moins disante retenue pour examen • Coût par km • Écart entre la soumission retenue et l'offre la plus proche • Écart entre la valeur des matériaux livrés et la valeur spécifiée <p>Indicateurs de probabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durée moyenne entre l'ouverture des plis et la signature des contrats • Nombre de soumissionnaires • % des entreprises retirant les dossiers qui soumissionnent effectivement • Temps moyen écoulé avant le paiement effectif des entrepreneurs • Responsables du projet insistant l'utilisation de certains sous-traitants/fournisseurs locaux (y/n) • Nombre de différents sites visités • % des entreprises présélectionnées présentant des soumissions 						

Dalberg

7

Ressources humaines

Facteurs de vulnérabilité
■ Elevée
■ Moyenne à faible
 Néant

<p>Définition La façon dont la compagnie traite avec son personnel, notamment le recrutement, le licenciement, la fixation des salaires et des conditions, l'évaluation et les incitations, l'attribution des tâches, les promotions et la mobilité entre les postes</p> <p>Facteurs de vulnérabilité de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gonflement de la masse salariale et des primes versées à des individus • Sélection de personnel peu qualifié <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="background-color: yellow; padding: 5px; border: 1px solid black;"> Mise en place d'infrastructure routière </div> <div style="background-color: yellow; padding: 5px; border: 1px solid black;"> Entretien du réseau routier </div> <div style="background-color: yellow; padding: 5px; border: 1px solid black;"> Opérations et services </div> </div>	<p>Acteurs et facteurs de vulnérabilité</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Acteurs</th> <th>Facteurs de vulnérabilité</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Organisme de transport (Direction, personnel)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Masse salariale gonflée • Primes gonflées versées aux individus • Sélection du personnel/ des cadres </td> </tr> <tr> <td>Gouvernement</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Sélection du personnel/ des cadres </td> </tr> </tbody> </table>	Acteurs	Facteurs de vulnérabilité	Organisme de transport (Direction, personnel)	<ul style="list-style-type: none"> • Masse salariale gonflée • Primes gonflées versées aux individus • Sélection du personnel/ des cadres 	Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection du personnel/ des cadres
Acteurs	Facteurs de vulnérabilité						
Organisme de transport (Direction, personnel)	<ul style="list-style-type: none"> • Masse salariale gonflée • Primes gonflées versées aux individus • Sélection du personnel/ des cadres 						
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection du personnel/ des cadres 						

<p>Drapeau rouge</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les membres du personnel/ de la direction ne semblent pas qualifiés pour les postes qu'ils occupent • Agents fictifs • Les dossiers du personnel ne sont pas à jour • Non application des critères de recrutement telles que les qualifications techniques 	<p>Indicateurs</p> <p>Indicateurs d'impact:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'agents par km ou par passager • Proportion des coûts des organismes de transport consacrés aux salaires • Coût des RH comparé aux organismes similaires <p>Indicateurs de probabilité:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Date de dernière mise à jour des dossiers du personnel • Nombre de plaintes du personnel reçues après le cycle de promotion • Mesure disciplinaire prise contre la corruption (y/n) • Relations entre la haute direction et le gouvernement/les personnes occupant les postes clés sont liées
---	---

ANNEXE 4 : HIÉRARCHISATION DES FACTEURS DE VULNÉRABILITÉ

Le présent Outil propose une méthode simple pour établir un ordre de priorité des facteurs de vulnérabilité en fonction de leur impact potentiel et de la probabilité d'occurrence :

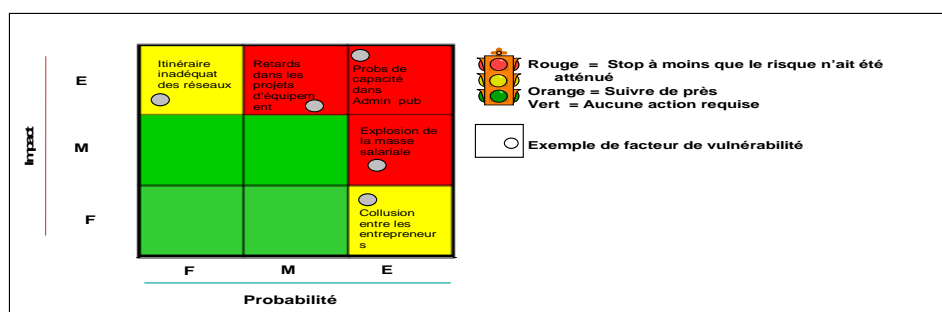
- Trois types de facteurs de vulnérabilité constituent des risques immédiats et l'approbation du projet sera assujettie à l'élaboration de mesures d'atténuation pour la mise en œuvre : impact élevé/forte probabilité, impact élevé/probabilité moyenne, impact moyen/forte probabilité
- Des facteurs de vulnérabilité qui ont un impact élevé mais une faible probabilité nécessitent un suivi continu à travers de simples indicateurs
- Des facteurs de vulnérabilité qui ont une forte probabilité mais un faible impact feront l'objet de vérifications périodiques quant à leur niveau d'impact sur le projet.
- Lorsque l'impact et la probabilité sont relativement faibles, aucune action n'est requise.

L'outil aide à identifier les 2-3 facteurs de vulnérabilité qui présentent le plus grand risque immédiat pour le projet et qu'on devrait chercher à atténuer à l'étape suivante pour permettre au projet de se poursuivre. Il permet également d'identifier les facteurs de vulnérabilité qui ont besoin d'être suivis de près tout au long du projet.

Cadre de hiérarchisation

Comment utiliser cet outil : La matrice ci-dessous présente une méthode simple pour classer par ordre de priorité les facteurs de vulnérabilité selon leur impact et leur probabilité. Comme décrit ci-dessus, chaque facteur de vulnérabilité peut être cerné par des indicateurs qui définissent son impact potentiel et sa probabilité d'occurrence. Évaluer chaque facteur de vulnérabilité de cette façon afin d'identifier les principaux facteurs de vulnérabilité d'un projet devant faire l'objet d'atténuation – c'est-à-dire des facteurs de vulnérabilité qui sont élevés/ élevés ou élevés moyens selon les dimensions d'impact et de probabilité

Note : Les exemples ci-dessus sont fournis à titre purement indicatif et peuvent varier d'un projet à un autre



MODULE 3 : APPROCHE DE LA CONCEPTION ET DE L'EXÉCUTION

ANNEXE 5 : ATTENUATION DES RISQUES DANS DES SITUATIONS DE CONTRAINTES (ETATS FRAGILES)

Comment utiliser cet outil : *Considérez cet outil comme un rappel pour souligner la contrainte importante qui peut avoir un impact sur la faisabilité de votre approche d'exécution. Lorsque cela est le cas, opter pour une approche de « deuxième meilleur choix » plus pragmatique qui tient compte des contraintes du monde réel et qui produira un taux plus élevé de succès, plutôt que de la solution « optimale ».*

Note : *Face à la complexité croissante du contexte, p.ex. Un environnement d'État fragile, des projets multinationaux etc., l'importance de cette approche pragmatique des options augmente.*

Vulnérabilité : Projets d'équipement dans le secteur de l'électricité	
Deuxième meilleur choix dans un contexte de soutien politique limité	Deuxième meilleur choix dans un contexte de capacité limitée
<p>Problème : L'acquisition d'immobilisations fait l'objet d'une mauvaise gestion, avec un risque élevé de corruption. Les directeurs du service d'utilité publique et la classe politique soutiennent du bout des lèvres les réformes, mais trouvent des arguments pour empêcher des changements de fond.</p> <p>Options :</p> <ul style="list-style-type: none"> • comparer les tarifs unitaires pour la construction dans le secteur de l'électricité à ceux du secteur d'un secteur similaire dans le pays, ainsi qu'à des taux dans des pays comparables et concevoir un système de contrôle de la qualité en matière de construction. Les résultats de ces contrôles peuvent révéler des symptômes de corruption. Le fait d'associer des parties prenantes comme les départements de génie des universités ou des associations professionnelles à cette mission, et la publication des résultats, peuvent contribuer à accentuer la pression pour la réforme, une fois que les coûts financiers et en qualité de la corruption deviendront clairs • Amener le gouvernement à accepter de fournir des informations au public sur le coût des contrats et la performance (comme cela se fait dans le cadre de l'initiative pour la transparence dans le secteur de la construction) • Encourager la supervision de l'adjudication des contrats et des contrats de construction par la communauté • Sensibiliser les grands consommateurs d'électricité en leur fournissant des informations sur le coût et les implications de la corruption 	<p>Problème : L'acquisition d'immobilisations fait l'objet d'une mauvaise gestion, et est caractérisée par un risque élevé de corruption et une faible compétence. La classe politique veut des réformes, mais le fournisseur de service et le pays dans son ensemble manquent d'ingénieurs compétents et de professionnels de la passation des marchés.</p> <p>Options :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recruter des professionnels qualifiés dans des pays voisins disposant de capacités supérieures, ou faire des offres intéressantes aux membres de la diaspora pour les inciter à rentrer • Confier la planification des immobilisations, la supervision et la passation des marchés à une entreprise de gestion de programmes. Accorder à l'entreprise une autonomie et un pouvoir de discrétion considérables considérable, tout en imposant des exigences d'audit à réaliser par un cabinet privé d'audit qui rendra compte au gouvernement • Privatiser le service d'utilité publique, donnant ainsi de fortes incitations aux propriétaires pour attirer le niveau nécessaire de capacité et améliorer le processus pour les travaux d'immobilisations. • Renforcement des capacités du personnel local par le biais de d'un programme d'assistance technique à long terme, de formation et de jumelage.

<p>pour la qualité, afin de créer un groupe de pression sociale pour le changement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir/ exiger l'utilisation de nouveaux systèmes • Essayer de développer la volonté politique en identifiant clairement les avantages électoraux découlant de la mise en œuvre efficace des projets. 	
---	--

Étude de cas : Réforme du sous-secteur de l'énergie dans un État fragile

Typologie de pays : Hors de l'Afrique, État fragile (Ukraine)

Leçon apprise : Opter pour des solutions ciblées de second choix plutôt qu'une réforme de l'ensemble du secteur peut s'avérer plus pratique dans le contexte d'un État fragile

Résumé :

Le prêt de développement du marché de l'électricité de la Banque mondiale à l'Ukraine, approuvé en 1997, avait pour objet d'appuyer les améliorations du secteur de l'énergie, y compris le développement d'un pool compétitif d'énergie sur la base du modèle britannique de dégroupage. Les objectifs de réforme du projet, à savoir : amélioration du niveau de recouvrement, accès aux fonds de roulement, achat de compteurs et gestion financière, visaient à améliorer la qualité et à réduire le coût de la fourniture d'électricité à travers le développement d'un marché compétitif d'énergie électrique et de conditions d'exploitation de nature à encourager les compagnies d'électricité à rechercher le plein recouvrement des coûts.

Les retards accusés dans la ratification ont ralenti la mise en œuvre du projet, et entre-temps les ingérences politiques ayant empêché toute amélioration du recouvrement des paiements, les taux de recouvrement ont en effet décliné. Cela n'a pas permis le plein recouvrement des coûts pour les compagnies de production d'électricité, qui avaient également du mal à supporter le fardeau consistant à maintenir des stocks minimums de carburant tout au long de l'année. Les subventions accordées aux centrales électriques et le non-paiement par les distributeurs ont aggravé le problème.

Le prêt a été suspendu en juillet 1997 en raison de la performance financière insatisfaisante de l'ensemble du secteur de l'énergie et d'une nouvelle interdiction par le gouvernement des tarifs d'électricité pour les ménages consommateurs. Seulement 76,4 millions de dollars EU ont été décaissés, montant qui a servi à payer les stocks de carburant. L'emprunt a été annulé à la demande du gouvernement en 1999 du fait de l'impact de la crise financière russe sur l'économie ukrainienne.

Une leçon principale tirée du projet est qu'il y a peu de mérite à poursuivre des politiques globales de réforme du secteur de l'énergie (législation, réglementation, séparation, concurrence, privatisation, réglementation) dans un pays souffrant d'une crise économique majeure. Le projet montre que dans une économie d'échange, trainant des arriérés de salaires et de pensions, et où le gouvernement tolère quasiment la culture de non-paiement, il n'y avait aucune manière d'amener les consommateurs à payer l'électricité en espèces. Dans un tel environnement, un projet d'introduction d'un modèle avancé de marché concurrentiel d'électricité était voué d'avance à l'échec. Les objectifs du projet auraient dû être plus modestes et viser à juguler des problèmes techniques, institutionnels et financiers bien définis.

Source: Manbo, F., Domingue, R. and Wegener, S. (2003). "Power for Development". World Bank

ANNEXE 6: ÉTUDES DE CAS

Contexte : L'annexe 6 traite de la conception des projets, c'est-à-dire que le diagnostic a été achevé et le projet a maintenant besoin d'être mis en œuvre. Les études de cas qui révèlent les leçons apprises des autres dans l'exécution des projets permettent de reproduire les succès et d'éviter les écueils courants.

Élément du cycle de projet : Conception de projet

Comment utiliser cet outil : passez en revue les exemples pour identifier les leçons pertinentes à votre contexte particulier. Considérez l'outil comme une bibliothèque évolutive, et ajoutez-y vos propres exemples qui pourraient être bénéfiques à la Banque/aux futurs utilisateurs.

Note : Les exemples actuellement fournis sont très préliminaires et servent à des fins d'illustration. Avec le temps, une bibliothèque de cas devrait être constituée, comprenant beaucoup d'exemples tirés des expériences du Groupe de la Banque.

POLITIQUE ET LEGISLATION

Étude de cas : Réforme du secteur d'électricité

Typologie de pays : divers

Leçons apprises : Différentes approches sont conjuguées pour réformer le secteur d'électricité. Elles ont toutes ceci en commun qu'elles poussent le secteur vers des types de pratiques du secteur privé au Plan juridique, financier, commercial et de l'obligation de rendre compte.

Résumé :

Une revue de quatre cas de transformation en société — au Mexique, en Nouvelle-Zélande, aux Philippines, et en Afrique du Sud — a permis de constater que les gouvernements de ces pays avaient adopté des approches tout à fait différentes pour la réforme du secteur d'électricité et pour l'amélioration de la responsabilité au niveau des prestataires. Au nombre de pratiques ayant connu le plus de succès dans ces contextes on peut citer :

- Soumettre les services d'utilité publique au droit des sociétés et aux lois applicables aux entreprises du secteur privé — afin de faire appliquer les nouvelles règles régissant la relation entre les services d'utilité publique et le gouvernement en tant que propriétaire
- Prendre de nouvelles lois pour les contraintes additionnelles pesant sur la relation entre le gouvernement, en tant que propriétaire, et les services d'utilité publique — pour régler les problèmes spéciaux touchant à la gouvernance des services d'utilité publique d'État (comme la faible influence des propriétaires bénéficiaires finaux des services d'utilité publique, à savoir les citoyens, sur le propriétaire direct, qui est le gouvernement)
- Demander la publication de rapports additionnels par les services d'utilité publique — par exemple, sur les directives données aux services d'utilité publique par les hommes politiques et les politiques de ces services relativement aux vols et à la corruption des employés
- Prendre d'autres mesures pour instituer une culture commerciale au sein des services d'utilité publique, par exemple la nomination d'administrateurs indépendants provenant d'entreprises connaissant du succès
- Demander aux compagnies d'électricité de contracter des prêts auprès des prêteurs privés sans bénéficier d'une garantie de l'État, de façon à tirer parti des avantages liés au contrôle effectué par les prêteurs et les agences de relations du crédit
- inscrire à la cote une minorité des actions des compagnies, afin de fournir sur le marché des informations sur la performance commerciale, de permettre une rémunération rattachée aux actions et un contrôle exercé par d'autres actionnaires

- Mettre en place des moyens plus transparents et efficaces de redistribution des ressources, tels que les subventions directes aux consommateurs d'électricité
- Réduire les conflits d'intérêts auxquels il fait face en tant que décideur et propriétaire, en séparant les responsabilités au sein du gouvernement en ce qui concerne l'élaboration des politiques et la gestion du droit de propriété — par exemple, en faisant de la première citée la responsabilité du ministre de l'Énergie et de la seconde, celle du ministre des Finances.

Source: Irwin, T. and Yamamoto, C. (2004). "Some Options for Improving the Governance of State-Owned Electricity Utilities". Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 11. World Bank, cite dans Besant-Jones (2006). "Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?". Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 19, World Bank. p. 52.

Étude de cas : Poursuite des cas d'inconduite

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçons apprises : Les acteurs du côté de la demande, tels qu'un parlement de plus en plus puissant, constitue les moteurs de changement pour les réformes sectorielles

Résumé :

En Tanzanie, un audit du Compte national de paiement des arriérés extérieurs (EPAC) a révélé de 15 cas de faux aux fins de détournement, dont 14 font actuellement l'objet de poursuites judiciaires sur insistance de président de la République. Après une vérification contradictoire, un cas impliquant une compagnie qui aurait des liens avec le Chef de l'État, a été exclu des poursuites et vient d'être sommée de rembourser les fonds détournés. La BAD et les autres donateurs suivent de près cette affaire par le biais des réglementations du cadre d'appui budgétaire. La boîte à outils offre une opportunité de plus pour détecter de telles irrégularités et la Banque peut communiquer l'information aux acteurs du côté de la demande, comme le parlement qui constitue un moteur de plus en plus puissant de changement.

Source : Entretiens réalisés à la faveur d'une mission au titre de la boîte à outils effectué en Tanzanie

ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Étude de cas : Inefficacité dans des contextes de monopoles d'État

Country Contexte : Francophone, État fragile (RDC)

Leçon apprise : Lorsqu'il n'existe pas de volonté politique de procéder à des réformes, on assiste à des inefficacités à très grande échelle

Résumé :

La SNEL, la compagnie nationale d'électricité est une entreprise non rentable qui continue d'appliquer une politique de tarification arbitraire :

- Les abonnés au régime de basse tension consomment 41 % de l'énergie mais contribuent seulement à hauteur de 16 % des recettes. La SNEL vend l'électricité à ce segment à 82 % de perte
- Les abonnés au régime de tension moyenne consomment 15 % de l'énergie mais contribuent à hauteur de 42 % des recettes.
- Les abonnés au régime de haute tension consomment 14 % de l'énergie et contribuent à hauteur de 25 % des recettes

30 % de l'énergie sont exportés, mais seulement 16 % des recettes sont tirées des exportations.

Par ailleurs, la compagnie souffre du fait qu'une majorité d'abonnés du secteur public et des ménages ne paient simplement pas leurs factures.

La SNEL a également des antécédents de faibles PPP, qui ont été mal négociés et rencontrent difficultés dans leur mise en œuvre.

Source : RDC : Étude de cas tirée de la présentation lors de la Table ronde à Tunis, Octobre 2009

Étude de cas : Des sociétés privées de gestion assurent une exploitation correcte et de qualité des aéroports

Contexte de pays : Francophone, État fragile (RDC)

Leçon apprise : Le recours à une société privée de gestion peut aider à améliorer la fiabilité, la qualité et la durabilité d'une infrastructure clé de transport.

Vue d'ensemble :

Situation : La communauté des donateurs voulait améliorer les opérations de quelques 60 principaux aéroports à travers le pays

Complication : Le projet a rencontré une opposition initiale de certains milieux gouvernementaux qui avaient des intérêts en place dans les opérations aéroportuaires.

Solution : Pour finir, la puissance de négociation des donateurs (fonds) et l'appui apporté au processus d'appel d'offres ont convaincu le gouvernement qu'on trouverait le meilleur opérateur dans l'intérêt à long terme du pays

Résumé :

Pour faire face à l'augmentation du trafic aérien, aux exigences de sécurité des compagnies aériennes étrangères et aux problèmes financiers des autorités aéroportuaires congolaises, une action rapide s'imposait.

La communauté des donateurs avait avancé l'idée de trouver une meilleure société privée de gestion pour aider à rationaliser les opérations, renforcer les normes de sécurité et assurer la viabilité financière.

Certains milieux gouvernementaux étaient initialement opposés à l'idée. Toutefois, la faiblesse des critiques formulées traduisait des intérêts en place de certains des responsables plutôt que des arguments factuels contre le recours à une société privée de gestion.

Suite à la pression exercée par la communauté des donateurs, en particulier les banques multilatérales de développement et à l'appui proposé pour l'identification d'une meilleure société de gestion, le gouvernement a cédé.

Un appel d'offres a été préparé, un jury impartial constitué et la décision finale de sélection du meilleur candidat a été rendue par la SFI. L'entreprise « Aéroports de Paris » a remporté l'offre et assure actuellement la gestion de 65 aéroports.

Lorsque « Aéroports de Paris » démarrerait ses opérations en RDC, on n'avait trouvé dans le compte de caisse que 5000 \$EU. Aujourd'hui, « Aéroports de Paris » offre des salaires sensiblement supérieurs à ceux payés dans les pays d'Europe de l'Ouest, afin de pourvoir aux postes clés de sa structure au Congo et reste confiante de la rentabilité à long terme de son entreprise.

Encouragée par les succès des opérations de « Aéroports de Paris », Lafarge, une société française, leader mondial en matériaux de construction, entend prendre le contrôle d'une cimenterie très prochainement.

Source : Entretien réalisé au cours d'une mission effectuée en RDC au titre de la Boîte à outils, http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/congo-democratic-republic/congo_en.htm

Étude de cas : renforcer l'obligation de rendre compte au sein d'un service d'utilité publique pour lutter contre le vol d'électricité

Typologie de pays : Extérieur de l'Afrique (Inde)

Leçons apprises : Le renforcement de l'obligation de rendre compte au sein d'un service d'utilité publique constitue un moyen efficace pour réduire le vol d'électricité. Cependant, il faudra appliquer le principe à tous les niveaux et non seulement à des employés aux échelons inférieurs. Si les employés à ces niveaux ont le sentiment d'être brimés, alors la mesure peut en effet être contre-productive.

Vue d'ensemble :

Situation : Le vol d'électricité est un phénomène courant dans certaines compagnies d'électricité d'État

Complication : Peu de services d'utilité publique disposent de systèmes de rapport et du suivi fiables. En conséquence, il n'existe pas de moyen de faire un rapprochement entre l'énergie électrique reçue et l'énergie électrique facturée et le montant payé par les abonnés.

Solution : Privilégier l'installation des compteurs - c'est-à-dire acquérir des compteurs, les installer dans les locaux des consommateurs et sur les lignes d'alimentation. Introduire des mesures de responsabilité à travers toute l'organisation, et non seulement aux échelons inférieurs de la hiérarchie.

Résumé :

En Inde, une compagnie de distribution d'électricité a pris une série de mesures afin de renforcer les procédures et de colmater les fuites de recettes. Dans le cadre de ce programme, une haute priorité a été donnée à la pose de compteurs. Le personnel du service public a soutenu avec enthousiasme l'acquisition d'environ 400 000 compteurs à installer dans les locaux des consommateurs. Le processus d'établissement des spécifications, de publication des avis d'appel d'offres dans les journaux, de choix des entrepreneurs clés en main et de visites à l'étranger afin d'inspecter les compteurs avant leur expédition a été achevé avec beaucoup de célérité. Mais les problèmes ont commencé lorsqu'il s'est agi d'acquérir environ 600 compteurs à installer sur les lignes d'alimentation. Les syndicats des monteurs de ligne et les responsables des sections ont vu en cette mesure un moyen de brimer leurs membres en les tenant personnellement responsables pour l'énergie reçue et distribuée. Ils ont argué que le principe d'obligation de rendre compte devra être appliqué à tous les niveaux de la compagnie de distribution, et non seulement à quelques employés au bas de l'échelle. Il a fallu à la compagnie deux autres années et un changement de direction pour faire installer des compteurs sur toutes les lignes d'alimentation.

Source : Gulati, M. and Rao, M.Y. (2007). "Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge" in Campos, J. and Pradhan, S. (eds) *The Many Faces of Corruption: Tackling Vulnerabilities at the Sector Level*. World Bank. p. 127–128

Étude de cas : Expériences liées aux contrats de gestion

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçon apprise :

La difficulté majeure avec les contrats de gestion est la délimitation des responsabilités entre le propriétaire et le gestionnaire, et la nécessité d'une adhésion totale des propriétaires et des employés à l'arrangement. Pour conduire à des améliorations viables de la performance technique sur le long terme, un contrat de gestion a besoin d'être établi de façon à inclure des mesures d'incitation pour un large éventail d'objectifs, et non juste l'accroissement des recettes.

Vue d'ensemble :

Situation : Le gouvernement de Tanzanie a engagé un fournisseur privé dans le cadre d'un contrat de gestion avec TANESCO. La mission première de l'entrepreneur était d'accroître les recettes.

Complication : Le contrat n'a pu induire d'améliorations durables de la performance technique sur le plus long terme et ne mettait pas d'accent sur la clientèle. Les consommateurs ont dû faire face à des hausses de tarif.

Solution : Passer des contrats de gestion dont les objectifs vont au-delà de l'accroissement des recettes. Un domaine tout trouvé, par exemple, serait que le prestataire privé prenne le relais du gouvernement pour ce qui est de la passation des contrats de production d'électricité.

Résumé :

Le Gouvernement de Tanzanie a décidé d'engager un fournisseur privé dans le cadre d'un contrat de gestion avec la TANESCO. Onze entreprises avaient initialement répondu à la demande de propositions et trois ont fini par soumettre une offre complète. Le soumissionnaire retenu a proposé un arrangement quelque peu différent de celui défini dans la demande de propositions, mais le gouvernement s'est empressé d'y donner son accord. Les médias ont critiqué le gouvernement pour ce qu'ils considéraient comme un manque de transparence, et les travailleurs ont protesté, redoutant la perspective de privatisation de l'entreprise de services publics.

Le contrat a conduit avec succès au doublement des recettes de l'entreprise de services publics sur une période de deux ans. Cependant, il n'a pu induire d'améliorations durables de la performance technique sur le plus long terme. Le contrat mettait également peu d'accent sur le service à la clientèle. En conséquence, les consommateurs d'électricité ont subi des hausses de tarif en dépit du manque d'amélioration tangibles des services. L'entreprise de services publics a également souffert d'un manque d'investissement dans l'entretien et l'infrastructure. La principale mission de l'entrepreneur était d'accroître les recettes — il y avait peu de motivations pour d'autres améliorations dans la planification ou la performance de l'entreprise de services publics. Le gouvernement continuait de s'occuper de la passation des marchés de production d'électricité, et avait passé un contrat particulièrement onéreux avec un producteur indépendant d'électricité (PIE) qui a eu pour effet d'augmenter les tarifs pour les consommateurs.

Source: Ghanadan, R. and Eberhard, A. (2007). "Electricity Utility Management Contracts in Africa: Lessons and Experience from the TANESCO–NET Group Solutions Management Contract in Tanzania". Management Programme in Infrastructure Reform & Regulation

Étude de cas : Vérification interne pour réduire la corruption du personnel

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Namibie)

Leçon apprise : L'utilisation des services d'un vérificateur interne dans l'administration publique permet de réduire la corruption du personnel

Vue d'ensemble :

Situation : La direction de l'électricité d'une municipalité de Namibie avait besoin de restructuration.

Complication : Des allégations d'actes illicites, comme la collusion et le vol d'électricité et de recettes au sein de certaines directions de la municipalité étaient courantes

Solution : Création d'une fonction d'audit interne rendant directement compte au maire de la ville

Résumé :

Le bureau du chef de la vérification interne (OCIA) de Windhoek rend compte directement au maire de la ville et est en charge des fonctions d'audit des neuf directions majeures de la ville, dont celle de l'électricité. Dans le cadre de cette restructuration, le gouvernement a reconnu qu'une fonction de vérification interne, dotée de pouvoirs renforcés et placée sous l'autorité directe du maire, s'avérait nécessaire. Des allégations d'actions illicites au sein de certaines directions de la municipalité, ainsi que de collusion avec des utilisateurs des services auraient apparemment entraîné des pertes considérables de recettes, particulièrement le vol d'eau et d'électricité, le trucage des compteurs ou le simple fait de ne pas payer les factures. OCIA a été en mesure, à travers la vérification interne de déceler un certain nombre de pratiques courantes et d'aider les directions à améliorer leurs procédures. OCIA dispose également d'un numéro d'urgence-consommateurs pour permettre aux résidents de Windhoek et aux employés de la ville de signaler des cas suspects.

Source : Transparency International (2004). "Tools to Support Transparency in Local Governance". Urban Governance Tool kit Series

Étude de cas : Opérations de PPP couronnées de succès

Typologie de pays : anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçon apprise : L'expertise et les compétences en négociation sont requises pour boucler avec succès des opérations de partenariat public-privé.

Résumé :

De tout temps, le gouvernement tanzanien a été incapable de boucler des opérations de PPP qui lui aient été profitables. On a plutôt assisté à de nombreuses transactions qui n'ont pas été bénéfiques à l'ensemble de la population. Ayant pris la mesure de la situation, la Banque mondiale a financé l'élaboration d'une politique de PPP qui définit les règles régissant les opérations de PPP et détermine la procédure de traitement des propositions spontanées. Une fois finalisée, la politique donnera au gouvernement des moyens d'atteindre ses objectifs d'investissement, tout en renforçant par la même occasion des compétences en négociation.

Source : Interviews réalisés à l'occasion de la mission effectuée en Tanzanie au titre de la boîte à outils

Étude de cas : Renforcement des capacités institutionnelles

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçon apprise : Les partenaires au développement investissent fortement dans le renforcement des capacités au niveau du gouvernement

Résumé :

La Banque mondiale (WB) en Tanzanie a été en mesure d'utiliser ses mécanismes de gouvernance pour déterminer ses programmes de soutien. La Banque mondiale a commencé à soutenir le gouvernement de la phase d'identification à l'achèvement des projets. Par exemple, elle a identifié la passation des marchés comme étant un domaine majeur de vulnérabilité et a depuis lors commencé à superviser l'ensemble du processus de passation des marchés, réduisant ainsi les marges de manœuvre pour la corruption. Pour cette année uniquement, l'institution a été en mesure de détecter des irrégularités dans le cadre de deux importants appels d'offres qui ont dû être suspendus. Elle continue de rechercher des moyens de déléguer ce pouvoir pour renforcer les capacités tout en continuant d'assurer l'intégrité de ses investissements.

Source : Interviews réalisés à l'occasion de la mission effectuée en Tanzanie au titre de la boîte à outils.

Étude de cas : Éviter la surcapacité sur les marchés d'électricité

Typologie de pays : Extérieur de l'Afrique (Pakistan)

Leçon apprise : Des tarifs fixes pour les contrats avec les PIE peut éviter les crises mais donner lieu à une surcapacité. Pour éviter cette situation, il faudra imposer une limite à la quantité devant faire l'objet d'acquisition.

Vue d'ensemble :

Situation : Le Pakistan s'approchait d'une situation de crise énergétique. Le Gouvernement, désirant acquérir rapidement de nouvelles centrales, avait fixé un plafond tarifaire pour les investisseurs afin d'accélérer le programme d'énergie de source privée. L'approche s'est révélée très efficace pour attirer les investisseurs.

Complication : Les transactions n'ont enregistré qu'un succès de courte durée et ont amené le gouvernement à convenir d'acheter plus d'électricité qu'il n'en avait besoin.

Solution : Le gouvernement a besoin de fixer une limite quant à la quantité à acquérir lorsqu'il applique des tarifs fixes.

Résumé :

Au début des années 90, le Pakistan était confronté à un besoin urgent de capacité additionnelle pour éviter une crise énergétique. Le gouvernement voulait rapidement acquérir de nouvelles centrales électriques. Plutôt que de procéder par un appel d'offres concurrentiel, le gouvernement a fixé un plafond tarifaire pour les investisseurs dans le souci d'accélérer le programme d'énergie de source privée. Le plafond tarifaire fixé dans le cadre de la Politique d'acquisition d'énergie de source privée de 1994 (0,061 \$EU/kWh en moyenne pour les dix premières années et 0,055 \$EU/kWh sur le reste de la durée de vie du projet sur une base de coût moyen actualisé) était compétitif comparé aux autres pays en développement à l'époque.

L'approche de tarif fixe s'est révélée fructueuse car elle a permis aux projets de parvenir au bouclage financier sur une période relativement courte. Dans le cadre de la Politique de 1994, 19 PIE avaient réalisé le bouclage financier en un temps record, ajoutant une capacité de 3400 MW. Si le premier PIE, Hub Power, a pris presque huit années pour réaliser le bouclage financier, il n'a fallu en moyenne que deux ans aux PIE au titre de la Politique de 1994. Les aspects des transactions de PIE au titre de la Politique de 1994 qui ont contribué à attirer les investisseurs comprenaient : i) un cadre politique clair ; ii) des incitations fiscales attrayantes ; iii) un programme de garantie standard, et iv) un « guichet unique » pour les investisseurs.

Toutefois, les transactions n'ont enregistré qu'un succès de courte durée et ont amené le gouvernement à convenir d'acheter plus d'électricité qu'il n'en avait besoin. En conséquence, en 1998 le gouvernement a publié des avis d'intention de résilier 11 contrats de PIE, et il a été mis fin à quatre projets d'une capacité totale de 435 MW.

Un des problèmes identifiés avec le programme PIE du Pakistan était que le gouvernement n'avait pas fixé de limite quant à la quantité à acquérir, et cela s'est traduit par un excédent de capacité sur plusieurs années. Si la mise en œuvre de la politique de 1994 avait limité la capacité à environ 2000 MW, l'Autorité de développement des ressources en eau et d'énergie (WAPDA) aurait pu être mieux en mesure d'absorber les frais de mobilisation des capacités dans le cadre des contrats d'achat d'électricité à long terme, même lorsque la demande d'électricité augmentait à un rythme plus lent que celui prévu. Un mécanisme clair visant à établir l'ordre de priorité des projets à moindre coût aurait aidé. La base sur laquelle les projets étaient sélectionnés et faisaient l'objet d'attention n'était pas transparente et subissait des influences politiques, ce qui a conduit à une perception de corruption par les gouvernements successifs.

Source : Fraser, J. (2005). "Lessons from the Independent Private Power Experience in Pakistan". Energy and Mining Sector Board Discussion Paper No. 14. World Bank

Étude de cas : Tarifs et planification d'investissement routiers dans un système animé par des entreprises privées de construction de routes.

Typologie de pays : Extérieur de l'Afrique (Chine)

Leçon apprise : Avec les fournisseurs privés, il existe un risque que les coûts soient très élevés pour les consommateurs. Le financement privé pour l'aménagement des routes tend à faire passer les tarifs des routes à péage à des niveaux trop élevés, si le système existant de péage n'est pas outillé pour faire face aux effets. L'introduction d'un système à péage bien fonctionnel a l'avantage de faciliter la planification des investissements.

Vue d'ensemble :

Situation : Il existe un grand potentiel pour le financement privé des routes en Chine

Complication : Le financement privé pour l'aménagement des routes a fait passer les tarifs de péage à des niveaux qui ont pour conséquence de faire dévier un trafic considérable vers les autres routes.

Solution : Introduire un système de péage bien fonctionnel – par exemple en faisant payer pour toutes les voies plutôt que certaines – et utiliser les fonds supplémentaires recueillis pour un développement plus rapide du réseau routier.

Résumé :

Les routes à péage ont commencé à faire leur apparition en Chine dans les années 80, lorsque le ministère central des Finances a commencé à demander aux provinces d'accepter la pleine responsabilité d'assurer le service de la dette au titre des prêts dont elles ont bénéficié. Toutefois, l'acceptation du principe selon lequel les routes peuvent produire des recettes directement a également ouvert la voie à la participation du secteur privé. Aujourd'hui, la Chine possède plus de routes à péage que tout autre pays au monde, avec un réseau d'une longueur totale probablement de 20 000 km.

Vu l'importance accordée par le gouvernement central aux routes — vers la fin des années 90, l'investissement routier avait atteint 2,5 pour cent du PIB — les provinces ont recherché avec enthousiasme de nouveaux moyens pour compléter leurs ressources budgétaires. Les promoteurs de financement privé ont répondu avec beaucoup d'imagination, et le marché s'est développé, souvent parallèlement aux modifications législatives qui devraient le rendre pleinement légal. Vers la fin des années 90, près de 5 à 9 pour cent des fonds allant à l'aménagement routier provenaient de sources privées.

Le mécanisme initial pour le financement privé était la coentreprise. Les coentreprises étaient essentiellement créées avec des partenaires privés de Hong Kong et la gestion publique assurée par le Département de la communication de la province (PCD) qui fournissait également le personnel. Les promoteurs de Hong Kong négociaient des accords spéciaux pour faire face au risque posé par le cadre juridique peu certain et exécutaient parfois les travaux de construction. À partir de la moitié des années 90, et particulièrement après l'approbation en 1997 d'une nouvelle loi sur la voirie, on a assisté au développement rapide d'une deuxième source de capitaux privés — les bourses de valeurs de Hong Kong, de Shenzhen et de Shanghai.

L'intérêt des investisseurs pour le transport routier était vif. Des sociétés de portefeuille, essentiellement des entreprises de construction de voies express, ont constitué des réseaux de routes à péage déjà en exploitation et émis des actions à hauteur de quelque 20 à 40 pour cent de la valeur totale des routes. En 2002, 18 entreprises chinoises avaient réussi à se faire coter à la bourse, en plus des trois principaux promoteurs de Hong Kong. Plusieurs des provinces ont pu réinvestir les recettes considérables engrangées dans l'extension du réseau routier. Certaines entreprises les plus solides se rend également été en mesure d'émettre des obligations-recettes et de mobiliser des prêts bancaires garantis par leurs sources de revenus. Des initiatives visant à promouvoir les projets CET, quoique bien accueillies par les autorités centrales pour le potentiel d'accroissement de l'efficacité, n'ont jusqu'ici bénéficié d'un soutien considérable de la part des PCD.

On dispose d'informations insuffisantes pour effectuer une évaluation complète de l'impact de la participation du privé sur la capacité technique et l'allocation optimale des ressources tirées de l'exploitation de ces routes à péage. Toutefois, s'agissant de l'allocation optimale des ressources, de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer le fait que les PCD et les promoteurs privés ont souvent fait monter les tarifs à des niveaux qui ont eu pour effet de dévier une part importante de la circulation sur les autres routes. Le problème est particulièrement sérieux pour les camions lourdement chargés qui auraient causé très peu de dégâts sur les chaussées les plus solides des nouvelles routes que celles des anciennes sur lesquelles ils sont déviés. Une solution partielle a été d'introduire également le péage sur les routes concurrentes. L'entreprise de construction de voies express de Jiangsu a, suite à l'achèvement de la voie express de Huning en 1996, procédé à l'acquisition de droits d'exploitation sur une période 15 ans de la voie parallèle, Ninghu highway, de façon à pouvoir harmoniser elle-même les tarifs de péage sur les deux voies. Bien qu'il semble qu'une importance excessive soit accordée à la rentabilité financière au détriment de l'optimisation des avantages économiques dans la fixation des prix de péage, il s'agit plus d'un problème du système de péage existant que de la participation du secteur privé à sa mise en place. Dans la mesure où le privé apporte des capitaux supplémentaires, permettant ainsi d'accélérer l'extension du réseau routier, il est tout à fait normal qu'il ait une part aux retombées financières.

Sources : Bellier and Zhou (2003); CPCS China Merchant Consulting (2003) ; Ojiro (2003) ; Wood (2002).

Étude de cas : Garanties accordées par l'État pour permettre des contrats avec les fournisseurs privés

Typologie de pays : Anglophone, État fragile (Sierra Leone)

Leçon apprise : Dans les contextes où les appels à la concurrence semblent peu pratiques du fait du risque que cela présente pour le fournisseur privé, la garantie de paiement de la part de l'État peut débloquer la situation.

Résumé :

Situation : L'autorité nationale de l'énergie (National Power Authority) en Sierra Leone présente des antécédents de performance médiocre et de coûts élevés de services dus en grande partie à des contrats de fourniture de carburant coûteux, négociés de façon informelle.

Complication : La Commission nationale de privatisation avait des craintes qu'un appel à la concurrence ne soit infructueux du fait du haut risque que cela présentait pour le fournisseur de carburant.

Solution : Afin de limiter le risque pour le fournisseur de carburant et rendre l'appel à concurrence possible, le gouvernement a garanti le paiement du carburant.

Résumé :

L'autorité nationale de l'énergie (NPA) en Sierra Leone présente des antécédents de performance médiocre, caractérisée par un coût de services bien au dessus de ses tarifs déjà élevés. Une des principales causes de cette performance médiocre tient à une série de contrats onéreux de fourniture de carburant, dont la majorité a été passée suite à des négociations informelles avec un fournisseur traditionnel. Une des raisons expliquant le caractère onéreux des contrats est que la NPA jouit d'une mauvaise réputation en matière de solvabilité — son coût de services étant supérieur aux tarifs, l'Autorité éprouve souvent des difficultés pour payer ses factures de carburant. Une autre raison est qu'un chaland-citerne avait été coulé à l'extérieur du terminal pétrolier durant la guerre, rendant ainsi l'approvisionnement en carburant difficile jusqu'à ce que l'épave soit retirée. La corruption dans la passation des marchés de carburant peut constituer une autre raison des prix élevés.

Récemment, la Commission nationale de privatisation (NCP) a lancé un appel à la concurrence pour la fourniture de carburant aux fins de la production d'électricité. Cet appel d'offres a respecté les « bonnes pratiques » en matière de passation de marchés, notamment la publication de l'avis d'appel d'offres, le dépouillement public des offres et la sélection de l'offre la moins-disante.

Afin de réduire le risque pour le fournisseur de carburant et rendre l'appel d'offres possible, la NCP a obtenu le concours du gouvernement de Sierra Leone pour garantir le paiement du carburant. L'appel d'offre a été un succès — le prix du carburant a été sensiblement réduit. On s'attend à ce que la baisse du prix du carburant entraîne une réduction du coût de services de la NPA et mette un terme à son cycle de mauvais résultats.

Source : Entretiens de Castalia avec le personnel de la Commission de privatisation et les praticiens du secteur

Étude de cas : Complexités de la passation des marchés et de la négociation des contrats avec les PIE

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçon apprise : Les contrats avec les PIE constituent des occasions majeures de corruption et d'autres vices de gouvernance dans le secteur d'électricité. Il faut de l'expertise pour négocier des contrats professionnels et transparents. Lorsque ces conditions font défaut, le mauvais investissement et la passation non transparente des marchés entraînent des coûts et des conséquences sur le long terme.

Vue d'ensemble :

Situation : La Tanzanie a passé un contrat d'une durée de 20 ans avec un PIE de Malaisie durant une crise énergétique

Complication : La transaction a été contestée par certains responsables gouvernementaux et des partenaires au développement pour les raisons suivantes : i) utilisation d'une technologie inappropriée, ii) l'opération ne s'inscrit pas dans le cadre du plan de production à moindre coût, iii) le contrat n'a pas été passé sur une base transparente et concurrentielle. On s'interrogeait également quant à la nécessité de l'électricité.

Solution : L'affaire a été soumise à arbitrage, et le coût du projet a été réduit de 18 pour cent. Cependant, le différend persiste.

Résumé :

Le gouvernement de Tanzanie et la compagnie nationale d'électricité de Tanzanie (Tanzania Electricity Supply Company) ont passé un contrat avec l'entreprise, Independent Power Tanzania Limited (IPTL) de Malaisie, pour la fourniture de 100 mégawatts d'électricité sur une période de 20 ans. Cette transaction, directement négociée durant une crise énergétique, a été dénoncée par des représentants du gouvernement et la communauté internationale des donateurs ainsi que d'autres parties concernées, aux motifs que la technologie n'était pas celle prévue (fuel lourd au lieu de gaz naturel), que cela ne faisait pas partie du plan de production à moindre coût, que la centrale n'avait pas fait l'objet d'une transaction transparente et concurrentielle, et qu'il n'existait pas de demande d'électricité. Le gouvernement a finalement soumis l'affaire à arbitrage. Au terme du procès, le coût du projet a été réduit d'environ 18 pour cent. Cela dit, les coûts restent bien supérieurs aux comparateurs internationaux. Dans sa déposition lors de l'audience d'arbitrage, le gouvernement a allégué que l'adjudication du contrat avait été entachée de corruption, mais n'a pas réussi à produire des preuves satisfaisantes au sens de la Cour. Le gouvernement n'a donc pas poursuivi l'enquête sur la corruption. Cependant, le différend juridique entre IPTL et le gouvernement persiste

Source : Pumpuni, J. World Bank Institute Global Programs, cité dans Gulati, M. and M.Y. Rao. (2007) "Corruption in the Electricity Sector: A Pervasive Scourge" dans *The Many Faces of Corruption* et expérience de Castalia

Étude de cas : Présélection des fournisseurs**Typologie de pays : anglophone, en développement (Tanzanie)****Leçon apprise :** Les processus de présélection peuvent donner lieu à une collusion lorsque le nombre d'entrepreneurs retenus est petit.**Résumé :**

La Banque mondiale, à travers le processus de ses projets, a constaté que la présélection des fournisseurs donnait lieu à une collusion entre un petit groupe d'entrepreneurs retenus. La Banque a également détecté que lorsque des plis séparés étaient soumis avec des propositions financières, ils étaient tripatouillés après le processus de sélection technique. Comme les entrepreneurs sont conscients du fait que la Direction des marchés affecte la note la plus élevée aux prix de la soumission, la tentation de modifier les prix après la soumission est très forte. La Banque mondiale a, depuis lors, mis un terme au processus de présélection, et demande désormais aux entreprises de fournir les propositions, les dossiers d'appel d'offres et l'information financière sous un seul pli, ce qui a eu pour effet de rendre les prix soumissionnés plus compétitifs.

Source : Entretiens réalisés lors de la mission effectuée en Tanzanie au titre de la Boite à outils.

Étude de cas : L'Union européenne prend en mains (appropriation) les opérations de passation des marchés dans les contextes d'État « en faillite ».**Contexte de pays : Francophone, État fragile (RDC)****Leçon apprise :** Une institution supranationale conduit le processus d'appel d'offres pour démarrer sans délai un programme de renforcement de l'infrastructure routière en raison du manque de confiance des donateurs en le gouvernement (corruption) et de capacité nationale pour ce faire.**Vue d'ensemble :****Situation :** En 2002, la communauté des donateurs voulait réhabiliter l'infrastructure routière, dont l'entretien avait été fort négligé, afin d'améliorer l'accès aux principales villes sur l'ensemble du territoire de la République démocratique du Congo (RDC).**Complication :** Les donateurs et la société civile étaient préoccupés de ce que, au lendemain des guerres civiles connues par le pays, la RDC ne disposait pas de capacité pour mener à terme un processus équitable d'appel d'offres.**Solution :** Pour dissiper les inquiétudes et lancer sans délai le programme de réhabilitation des routes, l'Union européenne (UE) est intervenue dans le pays pour prendre en mains le processus d'appel d'offres au titre de ses propres fonds.**Résumé :**

Le calme revenu en 2002 après la situation de guerre civile que connaissait la RDC, l'UE a repris sa coopération structurelle avec le pays. Une assistance immédiate s'avérait nécessaire sur plusieurs fronts pour stabiliser le pays au moment où il sortait du conflit.

L'Union européenne a notamment mis l'accent sur la réhabilitation ou la modernisation de l'infrastructure, particulièrement les routes, afin de répondre aux besoins des individus et de l'économie. Faute de capacité appropriée au plan national pour assurer un processus équitable d'appel d'offres afin d'identifier le soumissionnaire le plus qualifié, l'UE est intervenue dans le pays pour jouer le rôle d'administrateur intérimaire du processus d'appel d'offres au titre des ses fonds, de façon à assurer la construction des routes en attendant le développement des capacités nationales et l'élaboration des normes appropriées d'appel d'offres.

Le processus d'appel d'offres comprenait la série complète d'opérations, allant de l'élaboration de la proposition à la sélection finale du meilleur soumissionnaire et la supervision des travaux en passant par l'enregistrement des manifestations d'intérêt (EOI) et des propositions. Les capacités commençant de plus en plus à être développées au niveau du pays (2009), l'UE est en train de retourner à la norme « d'organisme autonome » similaire à celle des autres banques multilatérales de développement dans selon laquelle un organisme public administre le processus d'appel d'offre avec un droit d'avis de « non objection » (droit de veto) accordé à l'UE par rapport aux candidats identifiés suite aux manifestations d'intérêt, à la demande de proposition finale (DP) pour expédition, et au soumissionnaire retenu pour l'exécution de la demande finale RFP.

Source : Entretiens réalisés lors de la mission effectuée en RDC au titre de la Boite à outils

ACCES ET DROITS AUX SERVICES/ ENGAGEMENT DE LA SOCIETE CIVILE

Étude de cas : Dialogue constructif entre la société civile et les autorités locales

Typologie de pays : Extérieur de l'Afrique (Philippines)

Leçon apprise : Un dialogue constructif entre la société civile et les autorités locales peut contribuer à améliorer les résultats pour toutes les parties impliquées.

Vue d'ensemble :

Situation : Aux Philippines, la « Central Negros Electric Cooperative » se proposait de construire une centrale thermique alimentée au charbon dans la Negros Province.

Complication : le projet a rencontré une forte opposition de la part du grand public, et la société civile et l'ONG se sont organisés pour remettre en cause le projet suite à une recherche éclairée.

Solution : La société civile et les autorités administratives locales ont abouti à un compromis sur un projet d'énergie renouvelable.

Résumé :

En 2002, le Gouverneur de la Negros Western province et le secrétaire du Département de l'énergie (DOE), aux Philippines, ont pris l'engagement en faveur d'un objectif d'énergie renouvelable à 100 pour cent pour la Negros province. L'annonce a été faite après huit années de débats houleux autour de la question de savoir s'il fallait construire des centrales thermiques alimentées au charbon à Negros ou privilégier des solutions d'énergie renouvelable aux besoins d'énergie de la province.

Lorsque la Central Negros Electric Cooperative (Ceneco) annonçait son intention de construire une centrale thermique alimentée au charbon, d'une capacité de 50 mégawatts à Negros Province en 1997, un processus de consultation publique préalable au démarrage des travaux de construction avait été initié. La réalisation de la centrale a été confiée à « Edison Global Company », en collaboration avec la Central Negros Power Corporation et deux autres multinationales, Ogden Energy et Asea Brown Bover. Des recherches indépendantes et l'engagement des organisations de la société civile avec le soutien des experts techniques ont révélé que la centrale thermique devait être construite dans le delta d'un fleuve et que la cendre de houille et les effluents pourraient perturber le réseau fluvial et avoir des effets défavorables sur les pêcheurs en particulier. La centrale devrait également avoir de graves impacts négatifs sur la santé des populations locales, particulièrement en raison du fait qu'il n'y avait aucun plan de prévu pour gérer Le dépôt des cendres volantes provenant de la centrale. Pulpandan avait été pendant plusieurs années le site d'une usine de production d'alcool hautement polluante, et les résidents étaient particulièrement préoccupés par la construction d'une nouvelle installation qui aurait des impacts additionnels sur l'hygiène du milieu.

Le projet a rencontré une forte opposition de la part du grand public. À Pulpandan, un petit groupe de femmes avait commencé à mobiliser les résidents de la ville pour s'opposer à la construction de la centrale thermique alimentée au charbon, ralliant à la cause de plus en plus de volontaires et finissant par se constituer en une ONG formelle. En dépit des tentatives présumées des représentants des promoteurs du projet et des autorités gouvernementales d'empêcher leur participation aux consultations, le groupe a préparé des dossiers d'information sur le projet et mobilisé des résidents pour participer aux discussions sur la nécessité de la centrale. Ils ont transmis une critique formelle du projet au Département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR), qui fournit les preuves de l'incapacité des promoteurs du projet à remplir les conditions de délivrance du Certificat de conformité environnementale (ECC). La DENR a fini par retirer le Certificat de conformité environnementale délivré pour le projet.

Plutôt que de s'opposer purement et simplement à la construction d'une nouvelle centrale thermique alimentée au charbon, la société civile et les autorités gouvernementales locales ont été en mesure de travailler ensemble pour examiner les inconvénients d'une centrale thermique alimentée au charbon et les avantages liés à la conception de nouveaux projets d'énergie renouvelable, tels que l'énergie éolienne, solaire, la construction d'une centrale hydroélectrique de petite taille, et l'utilisation de la biomasse moderne dans ce nouveau cadre de politique local. Des organisations, dont le *Philippines Rural Reconstruction Movement, Preferred Energy*», « *the International Institute for Energy Conservation*, le Fonds mondial pour la nature et Greenpeace ont travaillé avec DOE et les responsables de l'administration locale de Negros pour élaborer un plan énergétique détaillé de rechange pour la province de Negros, avec un accent sur des options d'énergie propre hors réseau pour les communautés isolées. Ils ont mis en place un nouveau programme en vue d'exécuter un plan intégré, le « Green Independent Power Producers Program (GRIPP) (Programme des producteurs indépendants d'énergie verte), qui établit un partenariat avec les acteurs du secteur privé pour promouvoir de nouveaux projets d'énergie propre. Les programmes Ceneco et GRIPP collaborent pour créer un parc d'éoliennes à Pulupandan sur le même terrain qui aurait été le site de la centrale thermique alimentée au charbon. En outre, GRIPP travaille avec la First Famers Holdings Sugar Mill à Talisay City pour construire une centrale de cogénération alimentée à la biomasse d'une capacité de 30 MW. La DOE a déclaré Negros un modèle de développement à 100 pour cent énergie propre aux Philippines. Au titre de son Cadre d'énergie renouvelable, la DOE s'attache à promouvoir le programme GRIPP comme un modèle pour encourager une participation plus accrue du secteur privé au développement des ressources d'énergie renouvelable, des initiatives d'efficacité énergétique et la planification stratégique intégrée public-privé d'énergie.

Source : Nakhoda, S. et al. (2007). "Empowering People: A Governance Analysis of Electricity". World Resources Institute. p. 28

Étude de cas : Éducation de la société civile afin de rendre les entrepreneurs comptables de leurs prestations

Typologie de pays : Extérieur de l'Afrique (Pakistan)

Leçon apprise : Il est avantageux de donner une formation aux membres des communautés sur les prestations que doivent fournir des entrepreneurs. Cela réduit les opportunités de manœuvres frauduleuses de la part des entrepreneurs.

Résumé :

Dans le cadre d'une étude du projet « Slum Networking Project » (SNP) à Ahmedabad, les entrepreneurs interrogés ont indiqué qu'il y avait désormais moins de possibilités de « ruser avec » les contrats au titre du SNP que les autres contrats avec « Ahmedabad Municipal Corporation ». Le personnel de l'ONG Assurant le suivi du projet comprenait des ingénieurs capables de superviser le travail des entrepreneurs, et l'ONG a donné une formation aux dirigeants communautaires pour mesurer et peser les tuyaux, et évaluer la qualité des travaux.

Un contremaître explique la situation en ces termes :

« Il a été demandé aux membres de la communauté de nous surveiller. Au départ, nous les avons ignorés. Puis, ils vont rendre compte à [l'ONG] et ensuite [au personnel du SNP]. Ils leur ont appris à tester les matériaux... [Même] lorsqu'il ya une petite erreur maintenant, ils viennent tous nous crier dessus ».

Dans le cas présent, instruire les membres de la communauté sur les types de prestations devant être fournis par les entrepreneurs a permis de réduire leurs possibilités de s'adonner à des pratiques frauduleuses.

Source : Davis, J. (2004).

Étude de cas : Groupe de gouvernance des partenaires au développement

Typologie de pays : Anglophone, en développement (Tanzanie)

Leçon apprise : Les partenaires au développement peuvent collaborer pour établir l'ordre de priorité des principaux domaines de préoccupation de gouvernance du secteur.

Résumé :

Par le biais de mécanismes de coopération avec le gouvernement, les partenaires au développement ont constitué un groupe de gouvernance avec différents sous-comités. Les priorités de ces sous-comités comprennent la réforme des salaires, la réforme du secteur juridique et les mesures de lutte contre la corruption. Le groupe a, en outre, un tiers consultant neutre pour jouer le rôle de coordonnateur et effectuer une analyse générale sur toutes les questions de gouvernance. Pendant les réunions mensuelles, les partenaires au développement discutent des principaux thèmes résultant de leur propre analyse aussi bien que du secrétariat et établissent l'ordre de priorité des principaux domaines de préoccupation qui déterminent les priorités des programmes. Les groupes locaux de la société civile et les représentants du gouvernement sont invités à fournir des données de base pour alimenter ces processus.

Source : Entretiens réalisés lors de la mission effectuée en Tanzanie au titre de la Boîte à outils