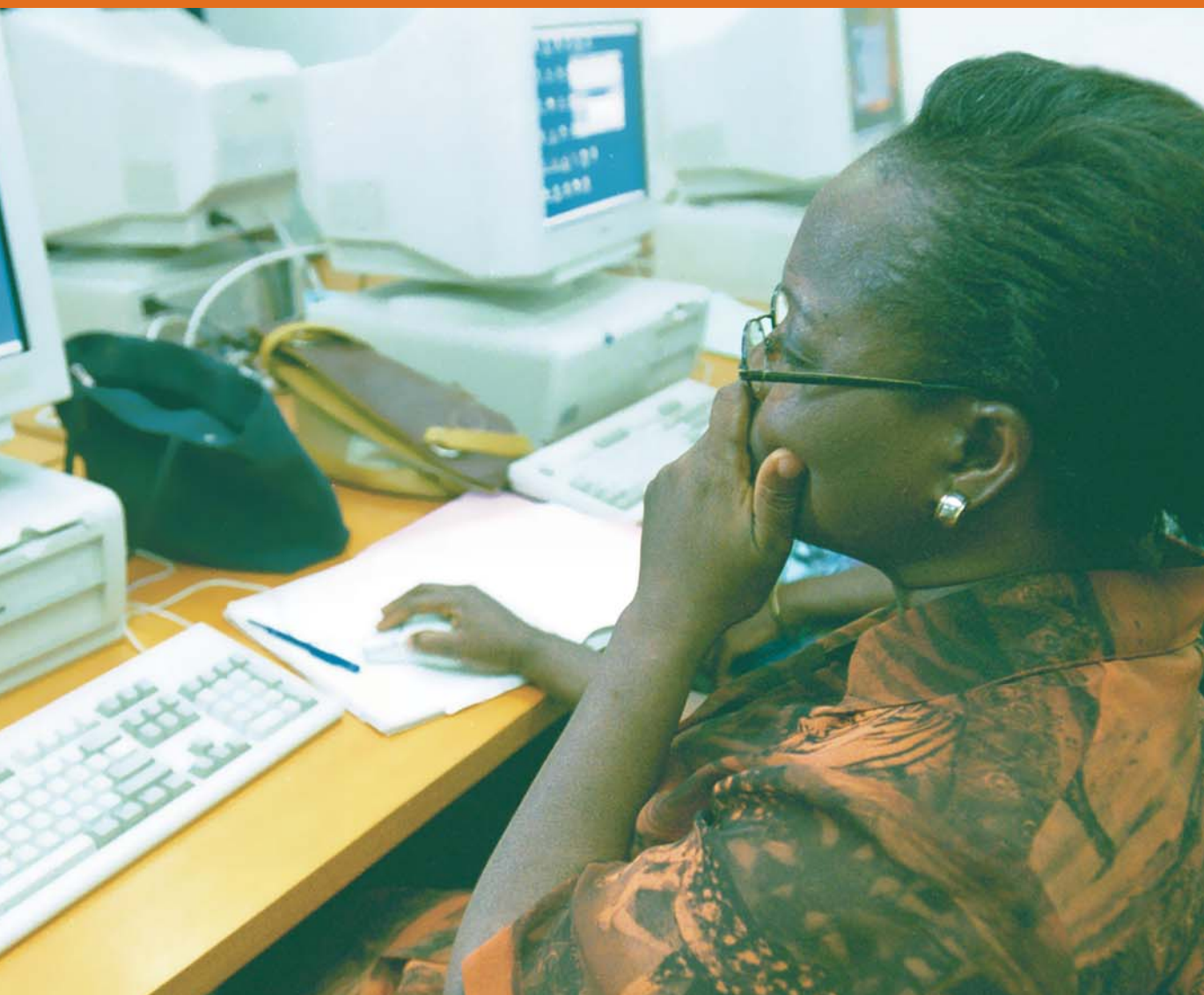




L'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique

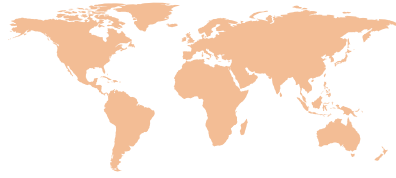
Un évaluation par l'OED



DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT À TRAVERS L'EXCELLENCE ET L'INDÉPENDANCE DES TRAVAUX D'ÉVALUATION

Le Département de l'évaluation des opérations (Operations Evaluation Department -OED) est un organe indépendant de la Banque mondiale qui relève directement de son Conseil des administrateurs. L'OED évalue ce qui réussit et ce qui ne réussit pas, comment un emprunteur planifie l'exécution et le maintien d'un projet, et la contribution durable de la Banque au développement d'ensemble d'un pays. L'évaluation a pour but de tirer des enseignements de l'expérience, d'offrir une base objective d'évaluation des travaux de la Banque, et de rendre compte de l'atteinte des objectifs. L'OED contribue également à l'amélioration des travaux de la Banque en identifiant et en diffusant les enseignements tirés de l'expérience et en formulant des recommandations basées sur les résultats de l'évaluation.



L'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique

Un évaluation par l'OED

2005
Banque mondiale
Washington, D.C.



© 2005 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
États-Unis d'Amérique
Téléphone : 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
Courrier électronique : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés
Fait aux États-Unis d'Amérique
Premier tirage : avril 2005

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans le présent Rapport sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ni des pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans ce rapport. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent Rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que la Banque reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et autorisations

Tous droits réservés. La reproduction en tout ou partie de cette publication sans autorisation peut être une violation de la loi. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et généralement accorde rapidement son autorisation. Pour l'autorisation de photocopie ou de réimpression d'une partie du présent Rapport, veuillez envoyer votre requête détaillée à :

Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis d'Amérique. Téléphone : 978-750-8400, télécopieur : 978-750-4470, www.copyright.com.

Toutes autres questions sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis d'Amérique, télécopieur : 202-522-2422, courrier électronique : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : Photothèque de la Banque mondiale.

ISBN 0-8213-6241-0
e-ISBN 0-8213-6242-9

Library of Congress Cataloging-in-Publication (demandé)

World Bank InfoShop
Courrier électronique : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopieur : 202-522-1500

Operations Evaluation Department
Knowledge Programs and Evaluation Capacity
Development (OEDKE)
Courrier électronique : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopieur : 202-522-3125



Imprimé sur papier recyclé

Table des matières

vii	Remerciements
ix	Avant-propos
xiii	Sigles et abréviations
xv	Sommaire des résultats et recommandations
1	1 Introduction
5	2 Évaluer l'appui au renforcement des capacités dans le secteur public
5	Le renforcement des capacités n'est pas une tâche clairement définie
7	Principales caractéristiques du renforcement des capacités
9	L'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique
10	Méthode d'évaluation
13	3 Pertinence : considérer le renforcement des capacités comme un but
13	Aligner l'appui sur les priorités et les besoins nationaux
17	Concevoir des interventions répondant aux besoins et à la demande de changement
19	Suivi, évaluation et utilisation des enseignements tirés de l'expérience
21	4 Efficacité : adapter les interventions aux conditions des pays et des secteurs
21	Les antécédents d'ensemble
23	L'atteinte des objectifs de renforcement des activités dans divers pays et divers secteurs
34	La qualité des ressources
37	Vers un renforcement des capacités plus cohérent
39	5 Fournir l'appui au renforcement des capacités à l'aide de mécanismes institutionnels et régionaux
39	L'Institut de la Banque mondiale
43	La Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
46	Le Fonds d'aménagement institutionnel
47	La valorisation d'ensemble
49	6 Résultats et recommandations
49	Principaux résultats
51	Recommandations

53**Annexes**

- 53 A: Quelques évaluations précédentes des activités de la Banque en appui au renforcement des capacités
- 57 B: Note sur la méthodologie
- 61 C: Les missions d'études de cas par pays
- 63 D: Liste des projets, SAP et TES examinés
- 69 E: Enquête auprès du personnel de la région Afrique
- 73 F: Le renforcement des capacités dans les stratégies régionales de la Banque en Afrique
- 75 G: Les activités de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique
- 77 H: Réponse de la direction
- 85 I: Résumé du président : Comité chargé de l'efficacité du développement (Committee on Development Effectiveness — CODE)

89**Notes en fin d'ouvrage****95****Bibliographie****Encadrés**

- 6 2.1: Définitions diverses utilisées par les bailleurs de fonds pour le renforcement des capacités
- 7 2.2: Premiers appels pour une nouvelle perspective de renforcement des capacités
- 15 3.1: Dans les nouveaux projets multisectoriels, les éléments clés de renforcement des capacités sont intégrés dans la conception du projet
- 27 4.1: Quatre réussites de renforcement des capacités dans le secteur des routes
- 29 4.2: Le renforcement de la capacité pour faciliter la décentralisation : le cas du projet de santé et de nutrition au Burkina Faso
- 30 4.3: La gestion des ressources humaines dans le secteur de la santé : le besoin d'une méthode exhaustive au Ghana
- 31 4.4: Une approche séquentielle pour le renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation au Ghana
- 34 4.5: Cinq moyens d'améliorer le renforcement des capacités de gestion des finances publiques
- 35 4.6: L'utilisation de groupes d'exécution des projets compromet le développement de capacités durables
- 37 4.7: Une nouvelle approche prometteuse de formation : décentralisation en Ouganda
- 43 5.1: Construire des réseaux professionnels répondant aux besoins de connaissances en Afrique

Figures

- 11 2.1: La chaîne des résultats du renforcement des capacités et l'envergure de l'évaluation
- 22 4.1: Les projets dans les secteurs publics et les prêts d'assistance technique en Afrique ont moins bien réussi que la moyenne pour toute la Banque

- 26 4.2: Les enjeux de l'amélioration de la performance du gouvernement varient d'un secteur à l'autre
- 40 5.1: Distribution thématique des activités offertes en Afrique par l'Institut de la Banque mondiale en 2004
- 42 5.2: Dépenses budgétaires de l'Institut pour l'AB 05 (y compris les fonds en fiducie)

Tableaux

- 2 1.1: Une assise faible pour le renforcement des capacités dans les secteurs publics
- 3 1.2: La performance des secteurs publics est moins bonne dans la région Afrique que dans les autres régions
- 24 4.1: Performance économique et du secteur public des six pays ayant fait l'objet d'études de cas

Remerciements

Le présent rapport est l'œuvre d'une équipe dirigée par Catherine Gwin et composée de Arne Disch, Mai Le, Floribert Ngaruko, Daniel Ritchie et Frans Ronsholt. Le soutien aux études de cas par pays a été assuré par Addis Anteneh, Khwima Nthara, Jovito Nunes, Abena Oduro et Wakili Tairou. D'autres contributions ont été apportées par Eliezer Orbach, ainsi que par Deepa Chakrapani, Mariola Chrostowska et Angela Lisulo. La documentation a été préparée par Nils Boesen, qui a également exercé les fonctions de conseiller en évaluation, Peter Kimuyu et Kenneth Prewitt. L'équipe a bénéficié de l'assistance de Parveen Moses. Le rapport a été mis au point par Caroline McEuen.

Le rapport a bénéficié des conseils extérieurs précieux fournis par Deborah Brautigam, Merilee Grindle, Calestous Juma, Joyce Moock, Harris Mule et Julie Robison lors (et à l'issue) d'un atelier initial. Harris Mule a également exercé la fonction de réviseur pair extérieur.

Le Département de l'évaluation des opérations (OED) remercie l'Agence suisse pour le développement et la coopération, le ministère des Affaires étrangères de la Norvège et le ministère des Affaires étrangères du Danemark pour leur précieux soutien au cours de l'évaluation.

L'évaluation a été dirigée par Victoria Elliott, chef du Service des évaluations et des méthodes institutionnelles, OED.

Directeur général, Évaluation des opérations : Gregory K. Ingram
Directeur, Département de l'évaluation des opérations : Ajay Chhibber
Chef, Évaluations et méthodes institutionnelles : Victoria Elliott
Chef des tâches : Catherine Gwin

Avant-propos

Pour atteindre leur but de réduction de la pauvreté, d'accélération de la croissance économique et de meilleures prestations de services pour leurs citoyens, les pays africains se doivent d'améliorer la performance de leurs secteurs publics. Et pour atteindre ce niveau de performance améliorée, ils devront étayer les réformes en assurant le renforcement soutenu des capacités.

La Banque mondiale appuie une grande gamme d'actions de renforcement des capacités à travers ses programmes de prêts par pays et autres activités non liées à des prêts, et soutient des entités institutionnelles et régionales spécialisées. Entre 1995 et 2004, ses programmes représentaient 9 milliards de dollars en prêts et presque 900 millions de dollars en dons et budgets administratifs pour l'aide au renforcement des capacités en Afrique. La majeure partie de ce soutien était centré sur le secteur public.

La présente évaluation détermine la pertinence et l'efficacité de l'appui de la Banque en matière de renforcement des capacités dans les secteurs publics d'Afrique pendant les dix dernières années. Elle est basée sur des études menées au Bénin, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi, au Mali et au Mozambique ; l'analyse de stratégies nationales dans la région Afrique de la Banque ; et l'examen global de trois

programmes institutionnels et régionaux axés sur le renforcement des capacités : l'Institut de la Banque mondiale, le Fond d'aménagement institutionnel et la Fondation pour le renforcement des capacités africaines soutenue par la Banque.

Principaux résultats

Les récents changements d'approche ont affermi la pertinence de l'appui de la Banque

Les efforts traditionnels de la Banque en renforcement des capacités du secteur public étaient en grande partie axés sur la création ou la réorganisation des services de la fonction publique et sur le perfectionnement des compétences individuelles. Consciente de l'impact limité de son soutien face à la capacité encore médiocre des secteurs publics des pays concernés, la Banque a progressivement réorienté sa démarche au cours des 10 dernières années. Elle a :

- élargi son appui en incluant le renforcement des institutions publiques et en encourageant la demande d'amélioration des services publics ;
- adopté de nouveaux outils de diagnostic pour analyser les capacités nationales à gérer les ressources financières publiques et élargi sa gamme d'instruments de prêts destinés au

renforcement des capacités afin de mieux assurer la prise en charge de ces activités par le pays ;

- élargi les programmes institutionnels et régionaux visant directement l'appui des actions de renforcement des capacités.

Ces changements sont pertinents car ils reconnaissent que le renforcement des capacités est un processus de longue haleine qui exige une approche systémique, une amélioration des performances du secteur public, des organisations bien structurées et des effectifs compétents.

Dans la région Afrique de la Banque, toutes les récentes stratégies nationales identifient le renforcement des capacités comme un objectif essentiel et comptent de plus en plus sur les programmes sectoriels et le soutien budgétaire à travers les Crédits pour la réduction de la pauvreté dont le cadre stratégique général exige l'identification des besoins de capacités à long terme. Toutes les stratégies comprennent au moins une action axée sur le renforcement des capacités et certaines contiennent des projets multisectoriels qui abordent la question du renforcement des capacités au sein et parmi les ministères, et à tous les niveaux du gouvernement. Ces nouveaux efforts aideront peut-être les autorités à mieux hiérarchiser les priorités de renforcement des capacités et à guider le soutien offert par les bailleurs de fonds.

Pourtant, même grâce à ces améliorations récentes, l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique n'atteint pas son plein potentiel. La présente évaluation met en lumière quatre domaines qu'il faudra renforcer pour obtenir de meilleurs résultats.

Le soutien des capacités demeure en grande partie fragmenté

Du fait que le renforcement des capacités est conçu et géré au niveau de chaque opération, il est difficile de saisir les questions et les opportunités intersectorielles, et de tirer des enseignements sur la base des opérations. Certains nouveaux projets multisectoriels

dans les pays dotés de programmes solides de réforme de la fonction publique sont axés, de manière intégrée, sur les changements institutionnels, organisationnels et humains pour améliorer les performances du secteur public. Mais la plupart des projets imbriquent des activités de renforcement des capacités dans les volets d'autres programmes et ne mentionnent pas spécifiquement les objectifs de renforcement des capacités. Bien souvent, ces activités de renforcement des capacités ne reposent pas sur des analyses adéquates des besoins et ne comprennent pas de sériation appropriée des mesures visant à apporter un changement institutionnel ou organisationnel et à renforcer les compétences individuelles.

L'approche sectorielle du renforcement des capacités doit être renforcée

Les enjeux du renforcement des capacités varient d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre. Ceci vient du fait qu'en général les pays tendent à améliorer les services demandés par les puissantes parties intéressées (des routes interurbaines, par exemple) plus expressément que ceux qui sont demandés par des intérêts plus faibles ou plus diffus (tels que l'éducation primaire). En outre, la résolution des problèmes de renforcement des capacités dépend de caractéristiques sectorielles comme l'intensité de la main d'œuvre et la décentralisation des prestations de service. Alors que la Banque s'oriente vers une meilleure adaptation de ses approches de renforcement des capacités aux conditions nationales, elle ne consacre pas assez de temps à tirer des enseignements en termes de dimensions sectorielles et à promouvoir la planification du renforcement des capacités au sein des programmes sectoriels.

Outils et instruments qui pourraient être utilisés de manière plus efficace et complète

Les outils traditionnels de la Banque — l'assistance technique et la formation — se sont souvent avérés inefficaces pour aider à bâtir une capacité durable dans le secteur public. La Banque n'utilise pas pleinement tous ses

instruments d'amélioration des performances du secteur public. Les travaux économiques et sectoriels ne contribuent pas au renforcement des capacités du secteur public autant que prévu ou que possible. Jusqu'à présent, les prêts programmés ont été plus efficaces à renforcer la planification stratégique que le renforcement durable des capacités à gérer les secteurs et à fournir des services. L'Institut de la Banque mondiale n'est pas encore entièrement passé de la formation individuelle au renforcement des capacités.

Inadéquation de l'assurance de la qualité

Enfin, la Banque ne soumet pas ses travaux sur les capacités aux mêmes pratiques rigoureuses exigées dans d'autres domaines. Bien que le renforcement des capacités soit devenu une priorité institutionnelle et régionale, la plupart des activités ne sont pas soumises à un processus standard d'assurance de la qualité au stade de la conception et ne sont pas régulièrement traquées, suivies et évaluées.

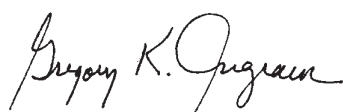
Recommandations

Ces recommandations soulignent l'importance de considérer le renforcement des capacités en Afrique comme un objectif essentiel et d'assurer que l'appui de la Banque au renforcement des capacités est une affaire d'État orientée sur les résultats et basée sur l'évidence. L'évaluation recommande que :

- la Banque, en tant qu'organisation, renforce sa base de connaissances et élargisse son cadre

de renforcement des capacités du secteur public pour mieux aider les pays à : (a) hiérarchiser les priorités de renforcement des capacités et guider le soutien des bailleurs de fonds ; (b) lier les activités de développement institutionnel, organisationnel et humain ; et (c) transformer les outils traditionnels de renforcement des capacités de manière à améliorer les résultats. Elle devrait également assurer la mise en place de directives et de processus d'auto évaluation et d'évaluation indépendante des interventions de la Banque en matière de renforcement des capacités ;

- le leadership sectoriel et thématique élabore des critères sectoriels pour le diagnostic des besoins de capacités du secteur public et des moyens de suivi et d'évaluation des interventions ;
- les cadres supérieurs régionaux assurent l'utilisation efficace des SAP (stratégies d'aide par pays) pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités qui leur sont nécessaires pour planifier et exécuter leurs stratégies de réduction de la pauvreté et en mesurer les résultats ; et aussi qu'ils assurent que toutes les opérations axées sur le renforcement des capacités du secteur public sont basées sur des analyses adéquates des besoins de capacité et contiennent des moyens de suivre et d'évaluer les résultats ;
- la Banque analyse à nouveau le rôle que doit jouer la formation dans le renforcement des capacités, comment elle est dispensée et quels doivent être les rôles respectifs d'un service de formation central et des programmes régionaux dans les activités futures de soutien.



Gregory K. Ingram
Directeur général, Évaluation des opérations

Sigles et abréviations

AB	Année budgétaire
ACBF	<i>Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique</i>
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière nationale
CSRP	Crédit pour le soutien de la réduction de la pauvreté
DFID	<i>Department for International Development (R.-U.)</i>
EDP	Examen des dépenses publiques
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
ICRG	<i>International Country Risk Guide</i>
IDA	Association internationale de développement
IDF	<i>Fonds d'aménagement institutionnel</i>
IDI	Impact du développement institutionnel
IPPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés
MDD	Mécanisme de dons pour le développement
OED	Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale)
OMS	Organisation mondiale de la santé
PACT	<i>Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique</i>
PAT	Prêt d'assistance technique
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POSP	Politique opérationnelle et services par pays
PREM	Réseau pour la lutte contre la pauvreté et la gestion économique
PSRP	Processus de la stratégie de réduction de la pauvreté
RAF	Région Afrique
RAP	Rapport d'achèvement de projet
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
RFDP	Responsabilité financière des dépenses publiques
RMDE	Réseau mondial du développement des études

SAP	Stratégie d'aide par pays
S&E	Suivi et évaluation
TES	Travaux économiques et sectoriels
TI	Technologie de l'information
UEP	Unité d'exécution des programmes
WBI	Institut de la Banque mondiale

Sommaire des résultats et recommandations

Pour atteindre leur but de réduction de la pauvreté, d'accélération de la croissance économique et de meilleures prestations de services pour leurs citoyens, les pays africains doivent améliorer la performance de leurs secteurs publics. La faiblesse persistante du secteur public de la majorité des pays de la Région reflète les conditions profondément enracinées et héritées d'influences telles que le colonialisme, les conflits politiques et le sous-développement des secteurs privés et non gouvernementaux. Dans ces conditions, des approches systémiques à long terme sont nécessaires pour renforcer la capacité du secteur public.

La Banque mondiale appuie une grande gamme d'actions de renforcement des capacités à travers ses programmes de prêts par pays et autres activités non liées aux prêts, et soutient des entités organisationnelles et régionales spécialisées. Entre 1995 et 2004, ses programmes de prêts représentaient 9 milliards de dollars, et ses dons et budgets administratifs pour l'aide au renforcement des capacités en Afrique représentaient près de 900 millions de dollars. La majeure partie de ce soutien était axé sur le secteur public.

La présente évaluation indépendante menée par l'OED examine la pertinence et l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique subsaharienne au cours

des 10 dernières années (1995–2004). Elle est basée sur des études de cas approfondies menées au Bénin, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi, au Mali et au Mozambique, centrées notamment sur les efforts déployés dans les secteurs des routes, de la santé, de l'éducation et de la gestion financière. L'évaluation analyse également les stratégies nationales et les opérations individuelles à travers la région, ainsi que les travaux de l'Institut de la Banque mondiale (WBI), du Fond d'aménagement institutionnel (IDF) de la Banque et de la Fondation pour le renforcement des capacités africaines (ACBF) soutenue par la Banque.

Approche générale

La communauté internationale de développement, dont la Banque mondiale, a traditionnellement considéré le renforcement des capacités comme un objectif accessoire, c'est-à-dire un sous-produit ou une mesure instrumentale de promotion de l'impact des projets dans le court terme, et non pas comme un objectif essentiel à part entière, avec des activités délibérées sur le terrain. Ainsi, le renforcement des capacités ne s'est pas développé en tant que domaine bien défini de la pratique du développement, doté de connaissances reconnues sur ce qui réussit à satisfaire les divers besoins d'un pays et d'un secteur spécifique.

Ces changements sont pertinents du fait qu'ils reconnaissent que le renforcement des capacités est un processus de longue haleine qui exige une approche systémique et une attention particulière à la fois à la demande et à l'offre de services publics améliorés.

Consciente de l'impact limité de son soutien face à la capacité encore faible du secteur public africain, la Banque modifie, depuis le milieu des années 90, la conception de ses programmes de soutien. Dans le prolongement de sa stratégie 2000 de réforme du secteur public, elle a élargi l'envergure de ses actions de renforcement des capacités pour y inclure le renforcement des institutions publiques. Dans la région Afrique de la Banque, l'accent a été mis sur la gestion et la responsabilisation de la gestion financière, et sur la décentralisation des services. La Banque a également adopté de nouveaux outils de diagnostic pour analyser les capacités nationales à gérer les ressources financières et a élargi la gamme de ses instruments de prêts. Ces changements sont pertinents du fait qu'ils reconnaissent que le renforcement des capacités est un processus de longue haleine qui exige une approche systémique et une attention particulière à la fois à la demande et à l'offre de services publics améliorés. Toutefois, les nouvelles orientations ne sont pas encore entièrement opérationnelles. La Banque doit encore établir une base de connaissances et des directives pour le renforcement des capacités comparables à celles qui sont utilisées pour ses autres grandes activités. Ses diagnostics des besoins de capacités et la conception des actions de renforcement ne sont pas toujours impartiaux en termes de couverture des contraintes de

Les récentes stratégies pour les pays africains répondent mieux aux besoins de capacité que les stratégies datant du milieu des années 90.

capacités et des obstacles au changement. L'aptitude à mettre en place des activités de renforcement des capacités est souvent surestimée. Et, bien que le renforcement des capacités soit une priorité institutionnelle et régionale, la plupart des activités ne sont pas soumises à des processus

d'assurance de la qualité au stade de la conception et elles ne sont pas régulièrement traquées, suivies et évaluées.

Le renforcement des capacités dans les programmes par pays

Les récentes stratégies pour les pays africains répondent mieux aux besoins de capacité que les stratégies datant du milieu des années 90. Toutes les récentes stratégies d'aide par pays (SAP) de la Banque identifient le renforcement des capacités comme objectif essentiel. En outre, elles sont transformées en programmes sectoriels et de soutien budgétaire à travers les Crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSRPs), qui établissent un vaste cadre stratégique d'identification des besoins de renforcement des capacités dans le long terme. Certaines SAP comprennent également des projets qui abordent les questions de renforcement au sein des ministères et à tous les niveaux du gouvernement. Ce sont là de nouvelles orientations prometteuses : elles visent à adapter l'appui de la Banque à l'engagement du pays en faveur du changement et peuvent aider les autorités à établir les priorités de renforcement des capacités et le soutien nécessaire des bailleurs de fonds.

La Banque pourrait utiliser ces nouveaux processus de manière plus efficace pour aider les pays à planifier les activités de renforcement des capacités liées à leurs cadres politiques d'ensemble. La plupart des efforts de soutien du renforcement des capacités dans les programmes par pays demeurent fragmentés — ce soutien est conçu et géré projet par projet. Cette approche fait qu'il est difficile de saisir les questions et opportunités multisectorielles, et d'acquiescer la perspective globale nécessaire pour tirer des enseignements de toutes les opérations. De plus, la Banque ne profite pas de l'occasion d'utiliser pleinement tous ses instruments d'appui au renforcement des capacités. Le processus de la stratégie pour la réduction de la pauvreté a le potentiel d'aider les autorités à mieux hiérarchiser les priorités de renforcement des capacités, mais ce processus semble n'avoir été utilisé dans ce sens que dans quelques pays. Les travaux

économiques et sectoriels (TES) ne contribuent pas autant que prévu ou autant qu'ils pourraient au renforcement des capacités dans le secteur public. L'enveloppe de programmes offre le potentiel de s'orienter vers un renforcement des capacités plus cohérent, mais dans bien des cas il reste encore à promouvoir l'établissement des priorités et programmes sur une base « par pays ». Les travaux de l'Institut de la Banque mondiale commencent tout juste à être intégrés dans les programmes par pays et la synergie entre les efforts de la Banque et l'ACBF en matière de renforcement des capacités est limitée.

Le renforcement des capacités dans les opérations individuelles

Dans de nombreux projets, les activités de renforcement des capacités sont imbriquées dans leurs grands volets opérationnels, mais les objectifs de ces activités tendent à être mal définis et leurs résultats sont souvent mal traqués et font rarement l'objet de rapports. Dans les projets où le renforcement des capacités est un volet essentiel autonome, les objectifs sont mieux spécifiés, mais leur atteinte est souvent entravée par des carences dans le diagnostic sous-jacent des besoins de capacités et les obstacles au changement, ainsi que dans la sériation des mesures relatives au changement institutionnel ou organisationnel, ou le perfectionnement des talents individuels.

En revanche, le nombre relativement faible d'opérations qui traitent du renforcement des capacités comme objectif primaire d'un projet, comme la nouvelle génération de projets multisectoriels de renforcement des capacités, exige des analyses détaillées des besoins de capacité et des processus de création d'indicateurs de résultats du renforcement des capacités pour suivre de près les progrès et mesurer les résultats.

La dimension sectorielle du renforcement des capacités

En Afrique, le succès de la Banque en termes d'amélioration de la performance des secteurs publics varie d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre, comme en témoignent les

quatre secteurs couverts par la présente évaluation. L'appui au renforcement des capacités dans le secteur des routes a été plus efficace que l'appui apporté aux autres secteurs examinés. Cela s'explique du fait que dans ce secteur les objectifs sont clairs, le changement bénéficie directement aux parties intéressées, une technique connue peut être généralisée, et les résultats sont facilement mesurables. Ces facteurs ont encouragé l'émergence d'une stratégie cohérente de renforcement des capacités qui a aidé à générer des résultats à plusieurs niveaux : institutions, organisations et ressources humaines.

L'expérience tirée du secteur des routes ne peut être généralisée que difficilement. Les secteurs de la santé et de l'éducation font face à de plus grands défis car ce sont des secteurs à forte intensité de main d'œuvre et décentralisés qui dépendent de milliers de prestataires de services de première ligne. La pression publique en faveur du changement est plus diffuse et plus difficile à mesurer et à gérer en termes de résultats.

En Afrique, le secteur de la santé est également handicapé par le départ constant de personnels compétents — un problème que la Banque et d'autres bailleurs de fonds ont abordé principalement à travers le financement de la formation. Mais cette action ne constitue qu'une partie de la solution du problème de renforcement des capacités humaines car les salaires bas et les mauvaises conditions de travail contribuent aussi aux nombreux départs. Il faudrait formuler une approche générale de gestion des ressources humaines.

Bien que la Banque ait remporté certains succès, son appui au renforce-

Le succès de la Banque en termes d'amélioration de la performance des secteurs publics varie d'un secteur à l'autre et d'un pays à l'autre.

La Banque s'est peu souciée de tirer des enseignements de renforcement des capacités à partir des dimensions sectorielles et de promouvoir, au sein des programmes sectoriels, la planification du renforcement des capacités régi par le pays.

ment des capacités s'est heurté à des obstacles considérables dans le domaine de la gestion des finances publiques. Les pays n'assument pas entièrement la prise en charge de l'agenda du

Les opérations régionales et les programmes de l'Institut de la Banque mondiale et de l'ACBF ont centré les efforts sur la dotation de compétences individuelles dans le secteur public sans toutefois assurer que ce perfectionnement est synchronisé avec les changements organisationnels et institutionnels requis pour améliorer la performance des secteurs publics.

changement et la question de savoir comment adapter le plus efficacement possible les pratiques internationales aux contextes nationaux est encore à l'étude. Les plus grandes réussites concernent les aspects techniques ou les réformes bénéficiant d'un soutien politique solide, tels que l'administration fiscale. Les résultats ont été moindres dans les domaines tels que la budgétisation de performance qui implique des techniques non familières et complexes transplantées de l'étranger, et dont la mise en place dépend de consultants. Malgré ces grandes différences d'un secteur à l'autre, la Banque s'est peu souciee de tirer des enseignements de renforcement des capacités à partir des dimensions sectorielles et de promouvoir, au sein des

programmes sectoriels, la planification du renforcement des capacités régi par le pays.

Outils de soutien du renforcement des capacités

La Banque n'a pas développé un corps de connaissances sur les outils qui devraient être appliqués dans les différents pays et selon les circonstances sectorielles. Là où l'assistance technique a été utilisée pour combler les écarts de compétences requises pour gérer les projets financés par la Banque, elle n'a eu que peu d'impact sur le renforcement des capacités des bénéficiaires. L'assistance technique s'est avérée efficace lorsqu'elle a été utilisée pour une tâche technique discrète et bien définie, et dans le contexte d'une stratégie d'assistance technique claire accompagnée d'un plan d'élimination échelonnée. La majorité des

projets examinés soutient la formation individuelle des effectifs et les projets ont presque toujours atteint le nombre anticipé de personnes à former. Mais les effectifs des agences publiques bénéficient souvent d'une formation à des tâches spécifiques avant d'occuper un poste où ils utiliseront leur formation ou avant la prise de mesures pour aider à les maintenir en poste. Les opérations régionales et les programmes de l'Institut de la Banque mondiale et de l'ACBF ont centré les efforts sur la dotation de compétences individuelles dans le secteur public sans toutefois assurer que ce perfectionnement est synchronisé avec les changements organisationnels et institutionnels requis pour améliorer la performance des secteurs publics.

Mécanismes sociaux et régionaux

Le soutien de la Banque à trois programmes consacrés au renforcement des capacités en Afrique est géré en dehors de ses programmes d'aide aux pays. Chaque programme institutionnel et régional applique un mode différent de renforcement des capacités et a le potentiel de compléter et même de stimuler l'innovation dans le cadre de l'élargissement des activités de renforcement des capacités de la Banque, mais les activités n'ont été que modérément efficaces.

L'Institut de la Banque mondiale offre de la formation, des connaissances et des services-conseils aux officiels et leaders du secteur public. La région Afrique offre près d'un tiers des quelque 1 000 programmes actuels. Reconnaissant la modeste efficacité de ses programmes d'apprentissage individuel antérieurs, l'Institut a annoncé en 2002 qu'il allait transformer son activité de formation individuelle en une stratégie nouvelle de renforcement des capacités. Pour étayer cette transformation l'Institut a récemment lancé des analyses des besoins de capacité et des stratégies de développement des capacités au niveau des pays. Mais il n'a pas déclaré clairement comment ces programmes d'apprentissage tiendront compte des liens entre les compétences individuelles et le développement

organisationnel et institutionnel. Il n'a pas non plus créé une boîte d'outils pédagogiques pour la mise en place des programmes, adaptée à son nouveau rôle de renforcement des capacités.¹

La Fondation de renforcement des capacités africaines est une institution indépendante sise à Harare qui offre des dons aux institutions et programmes nationaux et régionaux pour aider à renforcer l'analyse de la politique économique et la capacité de gestion du développement. Elle a été établie en 1991 par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La Banque mondiale demeure la plus grande source de fonds de la Fondation : 186 millions de dollars pour les programmes et projets. Les deux caractéristiques distinctes de l'ACBF lui confèrent un potentiel d'appui au renforcement des capacités : elle peut dispenser son financement sur une longue période de temps et elle soutient une grande gamme d'activités non limitées à l'assistance technique et à la formation individuelle. Mais encore faut-il qu'elle trouve un moyen efficace de lier les programmes ponctuels qu'elle finance aux besoins prioritaires du pays en termes de politique et de gestion améliorée du développement. De plus, elle manque de moyens bien définis pour mesurer les résultats des activités de renforcement des capacités nécessaires pour suivre ses réalisations.

Le Fonds d'aménagement institutionnel (IDF) est un programme de la Banque mondiale qui offre des dons aux gouvernements pour financer des activités à petite échelle ou pilotes pour le renforcement des capacités pendant un maximum de trois ans. Les dons sont en moyenne de 300 000 dollars et les processus d'approbation ont été rationalisés. Les récentes réformes ont affermi la pertinence du soutien souple de l'IDF assuré par le pays pour le renforcement des capacités, notamment grâce à l'octroi de dons-relais IDF pour des activités méritant un soutien de suivi mais qui ne bénéficient pas d'autre source de financement. Il sera important de veiller à ce qu'une auto évaluation

planifiée de l'impact de ces réformes détermine la prise en charge par le pays des actions appuyées et la durabilité de leurs résultats.

Comme les programmes-pays de la Banque, ces trois programmes institutionnels et régionaux manquent de base de connaissances et de cadre de résultats dont ils ont besoin pour identifier l'impact de leurs activités et allouer leurs ressources limitées de manière efficace.

Recommandations

Les résultats de la présente évaluation soulignent l'importance d'aborder le renforcement des capacités en Afrique comme un objectif principal et d'assurer que l'appui au renforcement des capacités est orienté sur les résultats, basé sur l'évidence et pris en charge par le pays. L'enjeu que représente l'amélioration de la performance des secteurs publics en Afrique — imposé par les caractéristiques politiques et institutionnelles, des incitations et conditions de travail médiocres, et l'émigration de professionnels hautement qualifiés — nécessite dans un premier temps des efforts et des processus qui encouragent les activités systémiques de longue haleine. Les recommandations tirées de l'évaluation sont les suivantes :

Cadre opérationnel : La Banque, en tant qu'organisation, devrait renforcer sa base de connaissances et élargir son cadre de renforcement des capacités dans le secteur public en vue de mieux aider les pays à : (a) hiérarchiser les priorités de renforcement des capacités et guider le soutien des bailleurs de fonds ; (b) établir un lien entre les activités de développement institutionnel, organisationnel et humain ; et (c) transformer les outils traditionnels de renforcement des capacités de manière à améliorer les résultats. En outre, la Banque devrait assurer que des directives et des procédures sont mises en place pour l'auto évaluation et l'évaluation indépendante des interventions de la Banque.

Guide sectoriel : Le leadership sectoriel et thématique devrait formuler des directives

sectorielles pour le diagnostic des besoins de capacité dans le secteur public, améliorer les incitations à l'amélioration des performances, et suivre et évaluer les interventions.

Programmes-pays : La direction régionale devrait assurer que les SAP sont effectivement utilisés pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour planifier et exécuter leurs stratégies de réduction de la pauvreté, en mesurer les résultats, et coordonner l'aide des bailleurs de fonds. Elle devrait également faire en sorte que

toutes les opérations visant à renforcer la capacité du secteur public soient basées sur des analyses adéquates des besoins en capacité et aient les moyens de suivre et d'évaluer les progrès de renforcement des capacités.

Formation : La Banque devrait réévaluer le rôle que la formation doit jouer dans l'appui au renforcement des capacités, comment la formation doit être dispensée et que doivent être les rôles respectifs d'un service central de formation et des programmes régionaux dans le soutien futur du secteur.



Introduction

Les performances du secteur public doivent être renforcées si l'on veut que les pays africains atteignent leurs objectifs déclarés, à savoir la réduction de la pauvreté, l'accélération de la croissance et l'octroi de meilleures prestations de services à leurs citoyens. Ce besoin de rehaussement des capacités du secteur public est largement reconnu en Afrique, au sein de la communauté internationale et à la Banque mondiale.

Trois événements ont porté le renforcement des capacités dans le secteur public au premier rang de l'aide internationale à l'Afrique au cours de la dernière décennie. La plupart des pays africains ont atteint un degré raisonnable de stabilité macro-économique et se dirigent vers une forme démocratique de gouvernement (Banque mondiale 2000b). Ces transformations, souvent appelées « réformes de première génération » ont intensifié la demande intérieure pour une meilleure gestion des affaires publiques et pour des services publics plus efficaces. Simultanément, les nouvelles pratiques d'aide au développement visant à améliorer l'efficacité de l'aide à travers une meilleure prise en charge des stratégies et programmes de développement par l'État ont mis en lumière les besoins de renforcement des capacités.

La Banque mondiale apporte un soutien important aux activités de renforcement et d'amélioration des performances de la fonction publique en Afrique par le biais de ses programmes de prêts et de services non liés aux prêts, ainsi que des programmes institutionnels et régionaux tels que ceux offerts par l'Institut de la Banque mondiale (WBI), le Fonds d'aménagement institutionnel (IDF) et

la Fondation pour le renforcement des capacités africaines (ACBF). La région Afrique de la Banque a proposé un « accroissement de son appui au renforcement des capacités » comme élément principal de sa stratégie d'aide au cours des prochaines années. Mais la stratégie reconnaît que « plus de réflexion stratégique et d'innovations » sont nécessaires pour assurer l'efficacité du soutien élargi (Banque mondiale 2004n, p. 7).

La présente évaluation indépendante par l'OED est conçue de manière à contribuer aux efforts déployés par la région en analysant la pertinence et l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités du secteur public des pays d'Afrique subsaharienne¹ pendant les 10 dernières années (1995–04) et en tirant des enseignements en termes de soutien futur dans le contexte de la stratégie de la région Afrique (RAF.) L'évaluation est centrée sur le soutien à l'Afrique en raison de l'attention portée actuellement à cette question dans

La région Afrique de la Banque a proposé un « accroissement de son appui au renforcement des capacités. » Mais « plus de réflexion stratégique et d'innovations » sont nécessaires pour assurer l'efficacité du soutien élargi.

Tableau 1.1

Une assise faible pour le renforcement des capacités dans les secteurs publics

Indicateurs socio-économiques	Région					
	Afrique	Asie de l'Est et Pacifique	Europe et Asie centrale	Amérique latine et Caraïbes	Moyen Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud
Éducation (% , 1990–le plus récent)						
Inscriptions scolaires brutes dans le tertiaire	3	9	38	19	17	7
Alphabétisme (adultes)	57	96	96	84	60	51
Santé						
Espérance de vie (années)	46	69	69	71	69	63
Prévalence du VIH/SIDA chez les adultes (%)	8	0,1	0,4	0,7	0,1	0,6
Connectivité (par milliers de personnes, 2002)						
Nombre d'ordinateurs personnels	12	26	73	67	38	7
Nombre de lignes téléphoniques fixes et mobiles	52	273	438	359	180	45
Pauvreté et croissance (%)						
Population <1\$/jour (2001, PPA)	46	15	4	10	2	31
Croissance en PIB par habitant (1990–03)	0,2	6,0	0,1	1,1	1,1	3,5

Remarque : PPA = parité du pouvoir d'achat

Source : Données extraites des Indicateurs du développement dans le monde. Les années sont celles des données les plus récentes.

L'évaluation, qui représente le premier examen indépendant de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités, soulève la question de savoir si cet appui est bien assorti aux défis à relever.

les dialogues entre la Banque et les partenaires au sujet du continent et du secteur public car c'est sur ce secteur que la majeure partie de l'appui de la Banque au renforcement des capacités support est orienté.² L'évaluation n'est pas un examen de l'aide de la Banque à la réforme des secteurs publics, mais une analyse de la façon dont la Banque a aidé les gouvernements à renforcer leurs aptitudes pour mener à bien la réforme et assumer les fonctions du secteur public de manière durable.

Le point de départ de l'évaluation est l'état de précarité persistante du secteur public dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, qui est

en grande partie le produit de quatre conditions profondément enracinées et interconnectées. En premier lieu, les conditions socio-économiques de base en Afrique, bien qu'en cours d'amélioration, constituent une faible assise pour l'expansion des capacités du secteur public. Le niveau de pauvreté global d'une part crée un besoin considérable d'efficacité des performances du secteur public et d'autre part limite les ressources humaines et financières à la disposition du secteur public. Le tableau 1.1 illustre certaines contraintes socio-économiques clés qui limitent les performances des secteurs privés d'Afrique et montre que la moitié des indicateurs sont plus bas en Afrique que dans les autres régions.

Deuxièmement, les caractéristiques politiques et institutionnelles spécifiques aux pays africains inhibent l'efficacité de la performance des secteurs publics. L'État n'a

Tableau 1.2

La performance des secteurs publics est moins bonne dans la région Afrique que dans les autres régions

Indicateurs de performance des secteurs publics	Régions					
	Afrique	Asie de l'Est et Pacifique	Europe et Asie centrale	Amérique latine et Caraïbes	Moyen Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud
Salaires et traitements de la fonction publique (% du PIB)	29	26	12	22	33	11
Personnel civil employé dans le gouvernement central (% de la population)	0,3	0,6	0,6	0,7	0,7	0,3
Note CPIA sur la gestion dans le secteur public et la gestion des affaires publiques	2,9	3,2	3,3	3,4	3,2	3,4
Corruption	1,9	1,6	2,2	2,2	2,0	2,1
Qualité bureaucratique	1,1	2,0	2,1	2,0	1,7	2,3
Responsabilisation en démocratie	2,9	2,9	4,2	4,3	2,7	3,9
Dépendance de l'aide (% du PIB)	5	0,6	1,0	0,3	0,9	1,0

Source et remarques sur les données. Salaires et traitements dans la fonction publique : les données sur l'Afrique ont été extraites de Africa Regional Database, Banque mondiale. Les données sur les autres régions ont été extraites du *Rapport sur le développement dans le monde*, Banque mondiale. Personnel civil employé dans le gouvernement central : la moyenne pour 1996–00, Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*. CPIA (Évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays) : Les notes vont de 1 (note la plus basse) à 6 (note la plus haute), Banque mondiale. Corruption : Les notes vont de 1 (corruption la plus forte) à 6 (corruption la moins forte). *International Country Risk Guide* (ICRG), 2004. Qualité bureaucratique : Les notes vont de 1 (note la plus basse) à 4 (note la plus haute). Les moyennes sont calculées pour la période 1999–04, ICRG. Responsabilisation en démocratie : Les notes vont de la corruption la plus forte à la corruption la moins forte. Les moyennes ont été calculées pour la période 1999–04, ICRG. Dépendance de l'aide : La moyenne est pour la période 1994–02.

pas encore intégré les règles formelles dans les normes informelles de façon à assurer la bonne gestion des affaires publiques. Dans bien des états, les conflits historiques et la transition politique ont généré des configurations complexes de gagnants et de perdants qui font que le consensus favorise la réforme du secteur public et que le renforcement des capacités est particulièrement difficile. Et la situation relativement sous-développée du secteur privé et des organisations civiles de tous genres limite l'analyse indépendante et fait pression en faveur du changement (Herbst 2000, van de Walle et autres 2003, Banque mondiale 2004b).

Troisièmement, influencés par ces caractéristiques sous-jacentes, les secteurs publics d'Afrique affichent une qualité bureaucratique médiocre, une masse salariale considérable pour la fonction publique, des

mécanismes de responsabilisation précaires et de hauts niveaux de corruption. Parmi ces indicateurs, six sont plus bas en Afrique que dans les autres régions et l'indicateur de dépendance de l'aide est beaucoup plus élevé (tableau 1.2).

Enfin, la mondialisation creuse les écarts au sein de l'Afrique et entre l'Afrique et les autres régions. Bien qu'elle offre des opportunités d'aider les pays africains à rehausser leurs capacités nationales — à travers un meilleur accès aux connaissances générales — elle compromet les efforts en contribuant à augmenter les écarts de revenu intérieur, en attirant les experts en dehors de l'Afrique et en accentuant le manque de compétitivité de l'Afrique dans les domaines de la recherche et du développement, et des investissements au niveau international. Environ 70 000 professionnels et experts hautement qualifiés

abandonnent le continent chaque année (ACBF 2004). Alors que cette migration s'accompagne d'envois de fonds, ce qui aide à réduire la pauvreté, elle déprime la performance du secteur public dans les domaines cruciaux tels que santé, science et technologie, et gestion économique.

Les défis au renforcement des capacités que posent ces conditions soulignent le besoin d'approches systémiques à long terme. L'évaluation, qui représente le premier examen indépendant de l'appui de la Banque mondiale

au renforcement des capacités, soulève la question de savoir si cet appui est bien assorti aux défis à relever. De nombreuses évaluations autonomes et indépendantes ont déjà étudié ces aspects d'appui de la Banque au renforcement des capacités — notamment en ce qui concerne son assistance technique et ses diverses démarches de développement institutionnel — mais aucune évaluation n'a examiné en profondeur les efforts déployés par la Banque.³



Évaluer l'appui au renforcement des capacités dans le secteur public

La présente évaluation a identifié d'importants critères de réussite des efforts de renforcement des capacités, sur la base d'une réflexion et de pratiques éclairées, critères qui serviront de références lors de la détermination de l'appui de la Banque. Elle a également estimé l'envergure de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique pendant la période 1995–04, examiné l'ensemble des stratégies et opérations nationales, et mené des études-pays approfondies (voir ci-dessous).

Le renforcement des capacités n'est pas une tâche clairement définie

Bien que la capacité améliorée essentielle pour le développement de l'Afrique, la communauté de développement internationale, dont la Banque mondiale, a toujours traité le renforcement des capacités du secteur public comme un objectif collatéral et non comme un but de plein droit. *L'envergure* de l'appui au renforcement des capacités a changé parallèlement au changement dans d'autres domaines prioritaires d'aide au développement — d'abord dans l'infrastructure et plus tard l'agriculture, les services sociaux et la gestion des affaires publiques — au lieu d'être déterminée à travers l'identification des carences de capacité les plus

graves et leurs causes sous-jacentes. Et le *processus* du renforcement des capacités a évolué dans la foulée des changements liés à la prestation d'aide au développement, au lieu d'être basé sur les connaissances de ce qui réussit à satisfaire les divers besoins de capacité dans divers contextes. En bref, le renforcement des capacités ne s'est pas développé en tant que domaine bien défini de la pratique du développement.

Dans de nombreux domaines d'aide au développement, tels que la discipline fiscale pour

La communauté de développement internationale a toujours traité le renforcement des capacités du secteur public comme un objectif collatéral et non comme un but de plein droit.

Le renforcement des capacités manque de cadre bien articulé pour évaluer les besoins de capacités, concevoir et établir la séquence des actions appropriées et déterminer les résultats.

assurer la stabilité macro-économique et la supervision bancaire, c'est un ensemble d'idées convenues qui régit les efforts internationaux. Mais le renforcement des capacités manque de cadre bien articulé pour évaluer les besoins de capacités, concevoir et établir la séquence des actions appropriées et déterminer les résultats. L'accession des économies institutionnelles à l'éminence dans les années 90 et les nouvelles perspectives de gestion du secteur public ont permis de mieux comprendre les exigences de performance efficace du secteur public. À la Banque mondiale, ces nouvelles idées sont reprises dans le *Rapport sur le développement dans le monde, 1997, l'État dans un monde en mutation* (Banque mondiale, 1997e), ce qui représente un pas décisif vers une vision du rôle et de l'efficacité de l'État en matière de développement. Étant donné qu'il n'existe pas d'approche unique dans le monde à la réforme de l'État, cette façon de penser a donné le jour à un cadre d'orientation des efforts de réforme

du secteur public. Ce cadre était basé sur une stratégie à deux volets, à savoir la focalisation des efforts sur les activités essentielles du secteur public comme moyen de rationaliser le rôle de l'État dans le droit fil de ses capacités, et le renforcement des institutions publiques afin d'encourager l'amélioration de la performance du secteur public et d'affermir les limites du comportement arbitraire et de la pratique de la corruption. La stratégie ultérieure de la Banque pour le secteur public intitulée « Réforme des institutions publiques et renforcement des activités de gestion des affaires publiques » (Banque mondiale 2000c), et les stratégies régionales connexes ont adopté les grands thème du Rapport sur le développement dans le monde (RDM) en proposant l'élargissement de l'appui de la Banque pour y inclure le renforcement des institutions publiques et la stimulation de la demande d'amélioration de la performance à travers des mécanismes perfectionnés de responsabilisation. Mais ces directives générales étaient fortement axées sur le changement institutionnel et ne contenaient aucune proposition sur la façon de lier ce processus aux processus connexes de changement organisationnel et comportemental.¹ Les

Encadré 2.1

Définitions diverses utilisées par les bailleurs de fonds pour le renforcement des capacités

ACDI (Canada) : « Activités, approches, stratégie et méthodologies qui aident les organisations, les groupes et les individus à améliorer leurs performances, générer des avantages de développement et atteindre leurs objectifs dans le temps. »

GTZ (Allemagne) : Processus de renforcement de l'aptitude des « individus, organisations et sociétés à utiliser les ressources de manière efficace afin d'atteindre leurs propres buts de manière durable. »

Commission européenne : « Développer et renforcer les structures, les institutions et les procédures qui aident à assurer la gestion transparente et responsable des affaires publiques dans toutes les institutions publiques ; améliorer la capacité d'analyse, de planification, d'élaboration et d'exécution des politiques » dans les secteurs économiques, sociaux, écologiques, recherche, science et technologie ; et dans des domaines délicats tels que la négociation au niveau international.

Programme des Nations Unies pour le développement : La capacité est le « processus par lequel les individus, les organisations et les sociétés développent leurs aptitudes à assumer des fonctions, résoudre des problèmes, et établir et atteindre des buts fondés sur la prise en charge, le choix et l'estime de soi. »
Le renforcement des capacités est la « création, la rétention et l'utilisation durables de la capacité dans le but de réduire la pauvreté, promouvoir l'autonomie et améliorer la vie des gens. »

Source : Whyte 2004.

nouveaux moyens de renforcer les capacités pour améliorer l'efficacité de l'État devront être tirés de l'expérience et de l'apprentissage, sans bénéficier des connaissances accumulées ou de conseils explicites sur la façon de choisir et de combiner les approches et les instruments appropriés aux conditions sectorielles et nationales ou de déterminer si l'appui a eu l'impact anticipé.²

Ainsi que mentionné plus haut, les raisons de la faible performance du secteur public sont profondes. Quelles que soient les étapes pragmatiques pouvant être franchies sous la rubrique « renforcement des capacités », elles ne peuvent être qu'une partie infime de la solution. Et le peu d'évidence empirique qui existe ne permet pas de clarifier quelle partie du problème l'appui international au renforcement peut aider à résoudre ; dans quel ordre les besoins de capacités doivent être abordés ; ce que l'on peut attendre des différents types d'interventions et pourquoi ; et comment la connaissance de processus tels que le changement organisationnel, l'apprentissage et les incitations peuvent façonner les efforts de renforcement des capacités. Il n'existe même pas de définition commune sur ce qui constitue l'appui au renforcement des capacités. Certaines agences de développement utilisent une définition étroite portant sur le renforcement des organisations et des compétences alors que d'autres utilisent une définition plus vague qui couvre tous les niveaux de capacités — depuis l'individu jusqu'à la société toute entière (encadré 2.1). La Banque mondiale n'a pas de définition institutionnelle pour le renforcement des capacités et n'utilise aucune directive opérationnelle pour guider ses travaux dans ce domaine.³

Principales caractéristiques du renforcement des capacités

En l'absence d'une définition reconnue, le présent rapport base son évaluation de l'appui de la Banque sur les principales caractéristiques d'un renforcement des capacités efficace qui sont tirées d'une réflexion éclairée

Encadré 2.2

Premiers appels pour une nouvelle perspective de renforcement des capacités

- Dans un discours en 1993, Edward Jaycox, alors vice président, région Afrique, Banque mondiale, a fait état de ces inquiétudes en déclarant qu'en fait les « bailleurs de fonds et les gouvernements africains ont, ensemble, compromis la capacité en Afrique ; ils la compromettent plus vite qu'il la renforcent. » (Jaycox, 1993).
- Un rapport publié la même année par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soulignait que « presque tout le monde reconnaît l'inefficacité de la coopération technique en termes de ce qu'est ou devrait être son objectif principal : une plus grande autonomie dans les pays bénéficiaires en construisant des institutions et en renforçant les capacités locales dans le domaine de la gestion de l'économie nationale. » (Berg, 1993, p. 244).

et de la pratique dans ce domaine au cours de la dernière décennie.⁴

Tout d'abord, la capacité améliorée doit être traitée comme un but à part entière, non pas comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs de développement. Ce fut la première idée qui a mené à l'introduction de l'expression « renforcement des capacités » au début des années 90 — cette expression a été proposée comme une amélioration à la pratique d'assistance technique du moment, qui servait davantage à combler les écarts qu'à créer une capacité nationale durable (encadré 2.2). L'approche de renforcement des capacités soulignait que la cause profonde de la pauvreté, de l'analphabétisme et des problèmes de santé était le manque de capacité ; au niveau de la fonction publique, il s'agissait du manque de capacités à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies de développement correctes, et au niveau de la société il s'agissait de rendre le gouvernement responsable de ses actions. C'est seulement si les institutions politiques et économiques fonctionnent correctement

L'appui au renforcement des capacités du secteur public doit couvrir les dimensions humaines, organisationnelles et institutionnelles.

Les efforts de renforcement des capacités ne réussiront que s'ils tiennent adéquatement compte des politiques et institutions locales en place, et s'ils sont pris en charge par le pays et non pilotés par les bailleurs de fonds.

que les actions de développement peuvent être mesurées et perdurer. Ainsi, le succès du développement est non seulement le fruit des résultats sur le terrain, mais des résultats sur le terrain qui sont eux-mêmes les fruits de l'efficacité des institutions publiques et privées.

En second lieu, l'appui du renforcement des capacités dans le secteur public doit couvrir trois dimensions de

capacité du secteur public :

- **Capacité humaine** : personnes spécialisées dans l'analyse des besoins de développement, la conception et la mise en œuvre des stratégies, politiques et programmes ; la prestation de services ; et le suivi des résultats.
- **Capacité organisationnelle** : groupes de personnes ayant le même but, les mêmes objectifs, et les structures, processus, systèmes, effectifs internes et autres ressources nécessaires pour les atteindre.
- **Capacité institutionnelle** : les « règles du jeu » officielles et les normes informelles, par exemple en matière de collecte des impôts, compte-rendu de l'utilisation des ressources publiques ou réglementation des entreprises privées, qui forment le cadre des objectifs et des incitations dans lequel opèrent les organisations et les individus.

L'attention traditionnellement portée à la création ou à la réorganisation des services gouvernementaux et au renforcement des compétences individuelles ne peut pas — à elle seule — promouvoir l'amélioration de la performance du secteur public. Le contexte institutionnel dans lequel opèrent les organisations et les individus est crucial pour mettre en place les incitations et les récompenses nécessaires à l'amélioration de la performance du secteur public. Et du fait que la capacité humaine, les processus organisationnels et les

cadres institutionnels sont étroitement interconnectés et ne changent pas rapidement, les efforts de renforcement des capacités doivent nécessairement être systémiques et de longue haleine.

Enfin, les facteurs d'offre et de demande façonnent les contraintes de capacité, les opportunités de renforcement des capacités et les résultats. Les secteurs publics sont généralement faibles, non seulement en raison du manque de capacité, mais aussi du fait que leurs points faibles permettent aux puissants intérêts de contourner le fisc, la réglementation et autres réformes. L'aide extérieure peut aider les deux côtés du processus, l'offre et la demande, en fournissant des ressources pour améliorer le fonctionnement du secteur public et en renforçant les structures de la demande et de la responsabilisation. Mais elle ne peut pas directement influencer les normes culturelles et l'économie politique à la base de la demande d'amélioration de la performance. Ainsi, les efforts de renforcement des capacités ne réussiront que s'ils tiennent adéquatement compte des politiques et institutions locales en place, et s'ils sont pris en charge par le pays et non pilotés par les bailleurs de fonds.⁵

Les connaissances générales en matière de pratiques administratives étrangères doivent être accompagnées d'une compréhension profonde des contraintes, opportunités, habitudes, normes et conditions locales. Cela signifie que des solutions administratives et institutionnelles doivent être formulées non seulement sur la base des ressources ou des rachats des autorités locales à la tête des institutions locales actives, mais par elles... Dans la pratique, cela implique que les intervenants externes désireux de renforcer la capacité administrative... ne doivent pas exiger des conditions précises d'utilisation des ressources, mais appliquer des normes de responsabilisation rigoureuses pour obtenir certains types de résultats... Ce concept

exige que la demande de la part des candidats bénéficiaires doit d'abord exister (Fukuyama 2004, p. 88).

L'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique

L'appui de la Banque au processus de renforcement des capacités dans les pays africains est important. Bien que la Banque n'ait pas de stratégie exhaustive de renforcement des capacités, elle utilise tout l'éventail de ses services financiers et de savoir pour appuyer le renforcement des capacités dans presque tous les pays et domaines de développement dans lesquels elle est active. La majeure partie de cet appui à l'Afrique est offert dans le cadre des programmes d'aide aux pays. La présente évaluation est donc principalement centrée sur le traitement du renforcement des capacités dans les programmes d'aide par pays (SAP), les programmes de prêts et les activités non liées aux prêts.

Programmes par pays.

Il n'est pas possible de déterminer le montant total des programmes de prêts consacrés au renforcement des capacités car la Banque n'a pas de procédure standard pour comptabiliser les activités de renforcement des capacités comprises dans ses programmes de prêts. La méthodologie développée et utilisée pour la présente évaluation estime que plus d'un quart de tous les crédits d'investissement finance des activités de renforcement des capacités, soit quelque 10 % pour les transports, 30 % pour la santé et l'éducation et 80 % pour des projets dans le secteur public. De plus, près de la moitié des conditions de prêts à l'ajustement concerne le renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines. (Pour une description de la méthodologie utilisée pour ces estimations, voir l'annexe B). Le dialogue politique et les activités connexes de partage des connaissances jouent également un rôle significatif dans l'appui de la Banque au renforcement des capacités dans le secteur public, mais la portée de cet appui n'est pas

quantifiable. Le volume total des travaux économiques et sectoriels (TES), qui est souvent décrit dans les SAP comme un élément clé de leur appui aux programmes de renforcement des capacités, représenterait 1,1 milliard de dollars en plus de l'appui au renforcement des capacités pendant la période examinée.⁶ Cependant, tous les travaux économiques et sectoriels n'ont pas pour but de renforcer la capacité des bénéficiaires et du fait qu'il n'existe pas de procédure pour distinguer les activités économiques et sectorielles qui concernent expressément le renforcement des capacités, aucun calcul crédible ne peut être fait pour connaître l'envergure de ce volet d'appui de la Banque au renforcement des capacités.

Mécanismes institutionnels et régionaux.

L'évaluation examine trois mécanismes d'appui supplémentaire directement centrés sur le renforcement des capacités en Afrique.

- **L'Institut de la Banque mondiale** offre des prestations de formation et des services de savoir aux niveaux global, régional et local. Son budget annuel est d'environ 75 millions de dollars, y compris les fonds fiduciaires. Depuis 2000, l'Institut a engagé approximativement 92 millions de dollars pour l'Afrique. Neuf des 33 « pays prioritaires » nouvellement identifiés sont en Afrique.
- **L'IDF**, qui accorde de petits dons pour des projets de renforcement des capacités exécutés par les pays, dont des études, séminaires et programmes de formation, a consacré 60 millions de dollars à des projets africains depuis sa création en 1992.
- **L'ACBF**, une institution régionale indépendante, a bénéficié de quelque 158 millions de dollars de la

La Banque finance de l'assistance technique, de la formation, des études et de l'équipement comme principaux outils d'appui au renforcement des capacités.

La chaîne de résultats lie les ressources du renforcement des capacités et les effets au rendement immédiat du secteur public et aux effets à long terme et résultats en matière de développement.

Banque mondiale depuis son établissement en 1991, soit 41 % de la totalité de ses engagements de 389 millions de dollars, au titre de don et autre soutien connexe pour l'analyse des politiques nationales et régionales, la formation et autres programmes.

Outils et techniques.

La Banque finance de l'assistance technique, de la formation, des études et de l'équipement comme principaux outils d'appui au renforcement des capacités. L'*assistance technique* (AT) est fournie à la fois dans le cadre des prêts d'investissement et sous la forme de prêts d'assistance technique (PAT) autonomes. Dans le passé, l'AT était fournie sous la forme de détachement à long terme d'experts internationaux au sein des agences gouvernementales et des pays bénéficiaires. Les experts avaient pour mandat de remplir des postes en l'absence d'une capacité locale et, en principe, d'assurer la formation du personnel local à prendre la relève. Mais l'échec évident de cette approche de renforcement des capacités locales a mené la Banque à soutenir une plus grande utilisation d'AT à court terme, comme souligné dans les directives d'AT, afin d'utiliser dans la mesure du possible l'expertise locale.

Outre la *formation* assurée directement par son Institut, la Banque appuie la formation dans la plupart de ses opérations en Afrique. Une grande partie de la formation a maintenant lieu dans le pays concerné et est offerte sous la forme de séminaires, ateliers et cours de courte durée à l'intention de nombreux fonctionnaires de niveau intermédiaire et sous la forme de programmes menant à un diplôme à l'intention des cadres. De plus, une formation à l'étranger sous la forme de programmes menant à un diplôme ou de programme de courte durée est financée au profit d'un petit nombre de cadres.⁷ L'appui au renforcement des capacités au sein des projets est également assuré à travers des *études et de l'équipement* dans le but d'actualiser le fonctionnement d'organisations individuelles. Et depuis 1999, 14 centres d'apprentissage à distance sont financés par la

Banque en Afrique dans le but d'étendre la formation et de partager le savoir parmi les décideurs et les fonctionnaires de niveau intermédiaire.

Méthode d'évaluation

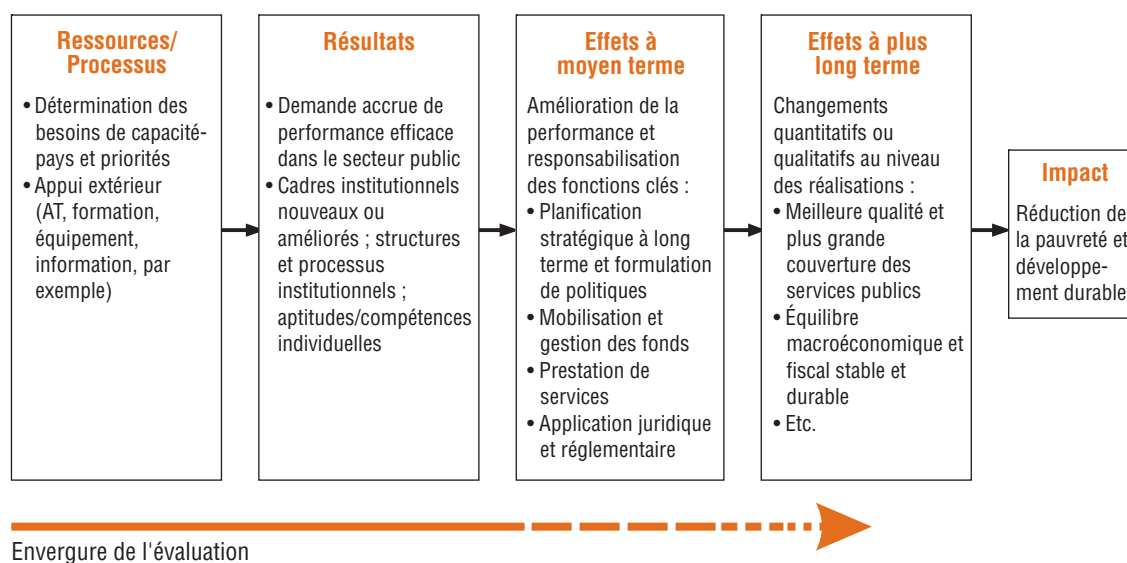
Pour évaluer la pertinence et l'efficacité de cet appui de la Banque à l'Afrique, l'évaluation a examiné dans quelle mesure la Banque a assuré que ses interventions de renforcement des capacités coïncidaient avec les priorités de développement et les contraintes de capacité institutionnelles, organisationnelles et individuelles connexes dans les pays bénéficiaires. Elle a également examiné à quel degré cet appui a aidé à améliorer la performance du secteur public. La figure 2.1 montre une chaîne de résultats saillants du renforcement des capacités du secteur public qui sert de base à la description de l'envergure de l'évaluation. La chaîne de résultats lie les ressources du renforcement des capacités (telles que les études, l'AT, la formation, l'équipement et les ressources financières pour le soutien des processus de changement) et les effets (tels que les cadres d'activité institutionnels nouveaux ou améliorés, les structures et processus organisationnels et les aptitudes individuelles) au rendement immédiat du secteur public et aux effets à long terme et résultats en matière de développement.

Étant donné qu'il n'est pas possible d'attribuer directement des impacts de développement aux efforts de renforcement des capacités, l'évaluation examine les effets intermédiaires et la performance améliorée du secteur public pour déterminer les effets des efforts sur l'amélioration de la capacité. Elle cherche également à identifier les raisons des réussites et des échecs dans la chaîne par rapport aux résultats anticipés, en tenant compte à la fois des facteurs d'offre et de demande. L'absence de données de base et l'évidence extrêmement médiocre tirée des activités de suivi et d'évaluation ne permettent pas de tirer des inférences sur la base des activités examinées.

L'évaluation combine les données d'ensemble de l'examen des SAP et des projets avec

Figure 2.1

La chaîne des résultats du renforcement des capacités et l'envergure de l'évaluation



celles de l'examen approfondi de six études de cas nationales.⁸ L'examen couvre les années 1995 à 2004 et met l'accent sur la seconde moitié de cette période. Les principaux volets de l'évaluation sont les suivants :

- (1) *Examen de la littérature sur le renforcement des capacités et sujets connexes* (tels que l'assistance technique et le développement institutionnel), dont des études entreprises au sein et en dehors de la Banque.
- (2) *Examen du traitement du renforcement des capacités en Afrique dans les stratégies d'aide nationale.* Ceci comprend un examen de tous les SAP approuvés au cours des AB 03 et 04 afin de déterminer l'importance attribuée au renforcement des capacités dans le secteur public et la cohérence de l'appui proposé.
- (3) *Examen approfondi de l'appui de la Banque dans six pays, en portant une attention particulière à quatre secteurs et thèmes.* Les études de cas comprenaient des missions au Bénin, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi, au Mali et au Mozambique.⁹ Ces pays ont été choisis de manière à obtenir une perspective transrégionale et pour

rassembler des preuves dans des pays différents en termes de conditions et démarches nationales de réforme du secteur public et de renforcement des capacités. Pour assurer l'examen approfondi de l'expérience de ces pays en renforcement des capacités, l'évaluation a été axée sur l'appui de la Banque à cette activité dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des routes, et dans le domaine transversal de gestion des dépenses publiques. La Banque est activement engagée dans ces domaines où les besoins et les enjeux de renforcement des capacités sont différents. Ces études nationales ont soulevé la question de savoir à quel degré l'appui de la Banque était efficace et quelles étaient les causes de variation d'un pays à l'autre à travers les secteurs. Ces études comprenaient :

- *Un examen approfondi de tous les projets dans les quatre secteurs ciblés dans les études de cas nationales.* Cette série de projets à l'étude comprenait au total 68 opérations d'investissement et d'ajustement approuvées pour la plupart au cours des AB 95-04, bien que certaines aient été lancées

- auparavant et aient continué pendant une grande partie de la période d'examen.
- *Un examen approfondi des 13 TES fiduciaires les plus récents (préparés en 2001–03) et des travaux sectoriels spécifiques pertinents dans les quatre secteurs ciblés dans les études de cas nationales.*¹⁰
- (4) *Examen de l'agrégat des projets d'investissement et d'ajustement.* Cette activité comprenait l'examen approfondi de 31 PAT approuvés au cours des AB 93–04 et d'un échantillon aléatoire de 55 projets dispersés dans toute l'Afrique (à l'exclusion des PAT) approuvés au cours des AB 95–04, dans le but de déterminer si et comment ils ont atteint les objectifs de renforcement des capacités. De plus, les résultats des projets et les notes d'impact des 75 PAT et 54 projets de gestion des affaires publiques en Afrique ont été comparés aux notes attribuées dans toute la Banque au cours des AB 95–04.
- (5) *Examen de l'évidence démontrée dans les auto évaluations et/ou les évaluations externes et au cours des interviews conduites lors des études de cas nationales en termes d'appui de l'Institut de la Banque mondiale, de l'IDF et de l'ACBF au renforcement des capacités.* Ces examens visent à déterminer le degré d'efficacité de ces programmes à aider les pays à renforcer leurs capacités et comment l'appui de ces programmes coïncide et aide à atteindre les objectifs de renforcement des capacités des programmes d'aide par pays de la Banque.
- (6) *Examen des opinions du personnel sur les efforts de la Banque en renforcement des capacités.* Deux groupes de réflexion et une enquête auprès du personnel du siège et du bureau de pays travaillant sur l'Afrique ont été organisés pour savoir ce que ces personnels estimaient avoir réussi et moins bien réussi dans le cadre de leurs travaux sur le renforcement des capacités avec les bénéficiaires.¹¹



Pertinence : considérer le renforcement des capacités comme un but

Depuis 10 ans, les questions de réforme du secteur public et de renforcement des capacités forment le thème central du dialogue de la Banque avec les pays africains. L'appui au renforcement des capacités répond de plus en plus aux besoins et priorités nationales depuis que la Banque et ses pays bénéficiaires imbriquent mieux la question d'amélioration des performances du secteur public dans leurs stratégies nationales et sectorielles et que la Banque a adopté de nouvelles méthodes d'appui. Toutefois, malgré ces améliorations, la Banque pourrait faire encore plus pour que la question de renforcement des capacités devienne un objectif de base de ses relations avec l'Afrique.

Aligner l'appui sur les priorités et les besoins nationaux

Le renforcement des capacités occupe une place éminente dans les priorités institutionnelles déclarées de la Banque (Banque mondiale 1997d ; 2000d ; 2001a, c ; 2003f). Pratiquement tous les grands rapports de la Banque sur l'Afrique publiés au cours des 10 dernières années identifient la capacité du secteur public comme une contrainte active de développement dans la région. Les stratégies régionales ont l'une après l'autre mis en lumière les principaux points faibles de la capacité du secteur public et le besoin d'élargir le développement des capacités (annexe F). Reconnaisant le piètre impact de son appui face aux modestes

capacités des secteurs publics nationaux, la Banque a progressivement élargi l'envergure de son appui au renforcement des capacités et lui a donné une place dans sa stratégie pour le secteur public. Dans la région Afrique, cette évolution a mené à porter une attention particulière à la gestion des dépenses publiques et à la responsabilisation, à la décentralisation de la fonction publique et à la gestion des affaires publiques.¹ La Banque a également adopté de nouveaux outils de diagnostic pour déterminer la capacité des pays à gérer leurs ressources financières publiques et a élargi

La Banque a élargi son appui au renforcement des capacités et lui a donné une place dans sa stratégie pour le secteur public.

Des pays doivent être en tête de file du renforcement des capacités et les bailleurs de fonds doivent adapter leur appui aux priorités nationales.

son éventail d'instruments de prêts pour étayer son appui au renforcement des capacités.

Ces changements dans les interventions de renforcement des capacités ont eu lieu dans un contexte de pratiques évolutives d'aide au développement (couvertes par exemple dans le Processus de la stratégie de réduction de la pauvreté) qui visent à faire en sorte que le soutien du développement soit pris en charge par pays, bâti sur des partenariats et basé sur les résultats. Ces pratiques pourraient faciliter la réorientation du renforcement des capacités de l'offre à la demande et de petits remèdes techniques à de plus grands changements systémiques. Pour arriver à cette réorientation, les pays doivent être en tête de file du renforcement des capacités et les bailleurs de fonds doivent adapter leur appui aux priorités nationales. Le changement exige également qu'une attention particulière soit accordée à quatre aspects importants d'exécution : comment encourager des processus internes, dirigés par les pays, qui établissent les priorités des mesures de renforcement des capacités et le soutien des bailleurs de fonds ; comment connecter les mesures axées sur les développements institutionnels, organisationnels et humains nécessaires ; comment renforcer les incitations (y compris les rémunérations, les conditions de travail et la motivation professionnelle) à améliorer la performance ; et comment transformer les outils traditionnels, tels que l'assistance technique et la formation, pour étayer l'agenda élargi du renforcement des capacités.

Dans la région Afrique, les stratégies d'aide par pays adoptent progressivement une approche plus intégrée pour répondre aux besoins de renforcement des capacités. La récente cohorte de 15 SAP en Afrique² répond mieux aux besoins de renforcement des capacités que le groupe de comparaison de 10 SAP datant de la seconde

moitié des années 1990.³ Les deux groupes proposaient en détail des travaux analytiques pour identifier les contraintes de capacité et proposaient le renforcement de la demande de performance améliorée (grâce à des mécanismes de responsabilisation améliorés, par exemple). Mais alors que seulement 6 des 10 SAP comprenaient des opérations principalement centrées sur des contraintes de capacité spécifiques, les 15 SAP plus récents comprennent des opérations sectorielles et intersectorielles visant à atteindre des objectifs majeurs de renforcement des capacités. Et alors que la cohorte plus ancienne ne contenait qu'une seule opération autonome de capacité, huit SAP de la cohorte plus récente comprennent des projets multisectoriels de renforcement des capacités, allant de 10 millions de dollars au Cameroun à 100 millions de dollars en Éthiopie, qui visent principalement à renforcer la gestion financière et la réforme de la fonction publique dans tout le secteur public (encadré 3.1). La récente cohorte de SAP reflète un mouvement d'abandon de l'appui aux projets vers l'adoption de programmes sectoriels, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, et vers l'appui budgétaire à travers les crédits pour la stratégie de réduction de la pauvreté (CSR), qui forme un grand cadre stratégique permettant d'aborder les contraintes de capacité. Les crédits accordés par l'association internationale pour le développement (IDA), dont le thème central est le renforcement des capacités intersectorielles, sont passés de 150 millions de dollars en 1999 à environ 450 millions de dollars en 2004. Ces nouvelles orientations sont destinées à adapter l'appui de la Banque à l'engagement des pays à changer et pourraient permettre aux autorités de hiérarchiser les priorités de renforcement des capacités et le soutien nécessaire des bailleurs de fonds.

La Banque pourrait utiliser ces nouveaux processus de manière plus efficace pour aider les pays à planifier et à mettre en place les activités de renforcement des capacités. Dans la plupart des programmes par pays, le soutien de ces activités demeure fragmenté, c'est-à-dire qu'il est géré dans le cadre de chaque opération

Dans la plupart des programmes par pays, le soutien de ces activités demeure fragmenté.

Encadré 3.1**Dans les nouveaux projets multisectoriels, les éléments clés de renforcement des capacités sont intégrés dans la conception du projet**

Quatre nouveaux projets de renforcement des capacités multisectorielles en Afrique abordent les questions inter et intraministérielles de renforcement des capacités de façon intégrée. Le crédit pour la réforme de la fonction publique en Tanzanie (41,2 millions de dollars), le programme de renforcement des capacités du secteur public en Éthiopie (100 millions de dollars), le projet de renforcement des capacités multisectorielles au Rwanda (20 millions de dollars) et le projet de réforme du secteur public au Mozambique (26 millions de dollars) ont quatre éléments clés communs :

- La détermination des besoins de capacité assurée par les ministères / services avec la participation des parties intéressées
- Un processus stratégique qui aligne les objectifs et les

Source : World Bank 2003d, 2004m, 2004o.

améliorations recherchés dans les ministères / services particuliers sur les objectifs d'ensemble du gouvernement et les politiques de dépenses publiques

- Un programme de développement des capacités humaines (formation, équipement et ressources) dans le contexte de la vaste réforme institutionnelle de la fonction publique pour assurer le maintien et l'utilisation des compétences acquises
- La création de systèmes de suivi et d'évaluation pour assurer : (a) le suivi et la coordination inter-programmes de façon à ce que les résultats du programme de renforcement des capacités et autres activités de réforme complémentaires demeurent cohérents, et (b) le suivi et le compte rendu ministériels des activités de renforcement des capacités.

sectorielle. Peu de programmes par pays lient les mesures de renforcement des capacités des opérations sectorielles aux opérations d'appui des aspects d'amélioration de la gestion des dépenses publiques ou de réforme de la fonction publique, ou qui spécifient la séquence des diverses séries de mesures. Ceci n'aide pas à appréhender certaines questions intersectorielles, à tirer parti de certaines opportunités ou à tirer des enseignements sur la base des opérations. Le SAP de 2003 pour le Bénin, par exemple, déclare que « l'une des contributions les plus importantes que la Banque puisse apporter à l'agenda de renforcement des capacités au Bénin est d'aider le gouvernement à revivifier les réformes de gestion de la fonction publique depuis longtemps en souffrance, de façon à créer l'environnement favorable et une demande de résultats nécessaires pour assurer l'amélioration durable de la capacité ». Mais le programme oriente la majeure partie de l'appui de la Banque au renforcement des capacités à travers un CSRP et des interventions sectorielles spécifiques sans préciser comment l'appui de la Banque aidera

le Bénin à élaborer les mesures et systèmes sectoriels et intersectoriels de renforcement des capacités nécessaires pour le suivi des progrès. De plus et en général, les programmes par pays n'abordent pas — systématiquement et de façon intégrée — la question de savoir si le pays peut assurer le développement de la capacité — par exemple en abordant le renforcement des institutions de formation interne sous un aspect multisectoriel, au lieu d'apporter un soutien fragmenté à la formation, projet par projet.

En outre, la Banque néglige certaines occasions d'utiliser pleinement des instruments de prêts et de non-prêts pour soutenir le renforcement des capacités. Une lacune importante est notée dans le processus de la stratégie pour la réduction de la pauvreté (PSRP), qui est maintenant l'élément central de gestion des relations de la

Le PSRP a le potentiel d'aider les autorités à mieux hiérarchiser les activités prioritaires de renforcement des capacités et de guider le soutien offert par les bailleurs de fonds, mais ce potentiel ne semble pas avoir été utilisé de cette façon.

Parmi les projets d'études nationales évalués environ la moitié abordent de manière adéquate l'environnement politique et institutionnel du renforcement des capacités.

Banque avec ses bénéficiaires en Afrique. Il est généralement reconnu que la faible capacité du secteur public est l'obstacle principal à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté. Ainsi, le PSRP a le potentiel d'aider les autorités à mieux hiérarchiser les activités prioritaires de renforcement des capacités et de guider le soutien offert par les bailleurs de fonds, mais ce potentiel ne semble pas avoir été utilisé de cette façon dans la plupart des pays étudiés lors du récent examen OED. De même, la Banque a peu fait pour aider les pays à utiliser leur PSRP pour faire connaître les priorités de capacité et encourager l'harmonisation du soutien offert par les bailleurs de fonds aux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté (OED 2004c).

Les travaux économiques et sectoriels (TES) forment un autre processus dont le potentiel de renforcement des capacités est sous-utilisé. Les directives opérationnelles identifient le renforcement de la capacité analytique des pays bénéficiaires comme l'un des cinq objectifs dans ce domaine et précise que ceux-ci doivent contribuer de manière significative à l'analyse et apprendre à produire des résultats eux-mêmes (Banque mondiale 2004r). Pourtant, la majorité des projets de fiducie et des TES dans les six cas d'études nationales, a impliqué les pays bénéficiaires surtout au niveau des tâches organisationnelles et de la collecte des données, mais rarement au niveau de l'analyse des données, de la rédaction des rapports et de la diffusion des résultats. Les autorités éthiopiennes ont critiqué cette parti-

icipation limitée du pays. Elles ont noté que l'expérience de 10 ans d'examen des dépenses publiques (EDP) soutenus par la Banque n'avait guère contribué à la capacité du ministère des finances et autres institutions à mener de tels examens par leurs propres moyens. Les homologues gouvernementaux se sont considérés comme des prestataires de données, non pas des analystes. Cette perspective des TES fait écho dans l'enquête menée auprès du personnel de la région Afrique, au cours de laquelle 74 répondants ont déclaré qu'ils considéraient les TES formels comme des outils de renforcement des capacités, alors que seulement la moitié reconnaissaient leur efficacité. La révision des directives d'évaluation de la responsabilité financière nationale (CFAA) en AB 03, qui a élargi explicitement l'envergure de ces évaluations pour y inclure un objectif de capacité et un plan d'action de développement, offre l'occasion de combler ces lacunes. L'intensité actuelle de la participation gouvernementale, la spécificité et la hiérarchisation des mesures prioritaires de renforcement des capacités dans les plans sont donc importants.

Enfin, les programmes par pays de la Banque pourraient mieux utiliser les activités de renforcement des capacités des divers programmes de renforcement des capacités institutionnelles et régionales. Menée en 2002 par l'OED, l'évaluation des programmes de la Banque sur le partage du savoir souligne que les activités de partage étaient mal intégrées dans les programmes et projets par pays (OED 2003a). De même, le lien entre les programmes par pays et les activités d'apprentissage de l'Institut de la Banque mondiale ou l'analyse des politiques et des programmes de formation soutenus par la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) est faible. Par exemple, seulement une sur 15 SAP récentes décrit comment les activités de l'Institut seront intégrées dans le programme par pays, alors que 6 SAP font référence aux activités de l'Institut en appui aux opérations individuelles nationales. L'Institut travaille sur le renforcement de ces liens, comme évoqué en détail au chapitre 5.

Les projets du secteur des routes ont notamment bien réussi car ils comprenaient des plans exhaustifs de développement des ressources humaines allant de pair avec les changements apportés dans le cadre institutionnel, les structures organisationnelles et les processus du secteur.

Dans l'ensemble, les récents changements de méthodologie ont permis aux programmes par pays de mieux répondre aux besoins de capacité des pays bénéficiaires, bien que l'impact de ces changements soit atténué par la fragmentation des interventions et de l'inadéquation des synergies entre les instruments. Que dire de la pertinence des opérations individuelles ? Cela dépend beaucoup de la qualité du diagnostic sous-jacent des besoins de capacité et des obstacles au changement, ainsi que de la conception des mesures de renforcement des capacités tenant compte de ces conditions.

Concevoir des interventions répondant aux besoins et à la demande de changement

Pour que les opérations de la Banque soient pertinentes, elles doivent aborder des problèmes clairement définis. La présente évaluation a examiné trois séries d'opérations dans le but de déterminer la qualité des interventions individuelles en termes de diagnostic des contraintes de capacité et d'élaboration de mesures permettant de les surmonter. Bien que l'évaluation ait noté des exemples de bonnes pratiques dans les trois séries — l'échantillon comprenait 55 projets dispersés dans toute l'Afrique, dont 31 prêts d'assistance technique (PAT) et les 68 projets pour les études de cas nationales — elle a découvert des carences dans les diagnostics sous-jacents des besoins et de la demande de renforcement des capacités, carences qui ont entravé la conception opérationnelle. Des exemples tirés de l'examen approfondi des projets pour les études de cas nationales illustrent trois carences prédominantes.

Diagnostic du contexte de l'économie politique. Parmi les projets d'études nationales évalués,⁴ examinés lors des études de cas, environ la moitié abordent de manière adéquate l'environnement politique et institutionnel du renforcement des capacités. Au Mozambique par exemple, un projet sectoriel de santé visant à améliorer la capacité administrative et

de gestion a suffisamment identifié et traité les aspects politiques et institutionnels clés grâce à un exercice de diagnostic mené par le ministère de la santé, la Banque et l'organisation mondiale de la santé (OMS). Réciproquement et bien que l'amélioration du processus de gestion budgétaire ait été une priorité des hautes autorités des ministères des finances du Bénin et du Ghana, la conception des projets de gestion des finances publiques n'a pas tenu compte de la résistance des autorités des ministères de première ligne responsables de la mise en œuvre. Les plans ont donc été altérés et ont pris beaucoup de retard.

Traitement systémique des contraintes de capacité.

Environ un tiers des projets examinés pour les études de cas a diagnostiqué correctement les trois dimensions des contraintes (institutionnelles, organisationnelles et humaines) et a élaboré des actions qui reconnaissent les liens entre elles. Les projets du secteur des routes ont notamment bien réussi car ils comprenaient des plans exhaustifs de développement des ressources humaines allant de pair avec les changements apportés dans le cadre institutionnel, les structures organisationnelles et les processus du secteur. En revanche et malgré l'objectif de renforcement des prestations de santé et d'éducation, les projets dans ces deux secteurs ont moins bien réussi en termes d'intégration des plans de développement institutionnel, organisationnel et humain. Par exemple, dans le secteur de la santé au Mali, le diagnostic et la conception des projets étaient centrés sur la faiblesse des capacités organisationnelles, bien que la principale contrainte de capacité soit l'inadéquation des incitations. Par conséquent, le Mali a connu un accroissement constant du nombre de ses centres sanitaires bien équipés, mais n'a pas été en mesure d'attirer et de retenir du personnel

L'examen des 55 projets dispersés dans toute l'Afrique a révélé qu'environ la moitié n'a pas fait cas des contraintes de capacité qui freineraient l'atteinte des objectifs d'ensemble des projets.

qualifié, ce qui a entravé l'amélioration des soins de santé.

Ce résultat ressort également de l'examen approfondi de 31 PAT (AF 1995–2004). Alors que les évaluations de ces projets contenaient des analyses et des informations économiques, financières, écologiques, institutionnelles, sectorielles et politiques, elles ne contenaient aucune analyse explicite des besoins de capacité, notamment des besoins en ressources humaines. L'examen des 55 projets dispersés dans toute l'Afrique a permis d'apprendre

qu'environ 80 % des documents d'évaluation des projets ne contenaient aucune information sur la séquence des volets de renforcement des capacités.

Détermination de la capacité à renforcer les capacités. Seulement 50 % des projets examinés dans le contexte des études de cas contiennent une évaluation des ressources en place pour exécuter les activités de renforcement des capacités. Dans l'autre moitié, l'absence d'une telle évaluation a causé des retards graves ou même l'échec de mise en place des mesures planifiées de renforcement des capacités. Par exemple, un projet axé sur le renforcement des capacités pour la décentralisation des prestations des services en Éthiopie ne comportait pas d'évaluation exhaustive initiale des besoins de

capacité aux divers niveaux du gouvernement. Il ne contenait pas non plus les enseignements tirés de deux petites opérations antérieures qui avaient fait face à des difficultés car elles avaient surestimé (et n'avaient donc pas abordé) les insuffisances de la capacité de mise en œuvre. Ainsi, le projet de renforcement des capacités a démarré beaucoup plus lentement que prévu et n'a pas tenu compte des approches pilotes qui devaient être utilisées dans le cadre d'une opération relais à plus

grande échelle. En dehors des études de cas nationales, l'examen des 55 projets dispersés dans toute l'Afrique a révélé qu'environ la moitié n'a pas fait cas des contraintes de capacité qui freineraient l'atteinte des objectifs d'ensemble des projets. Un autre tiers (18 projets) a mentionné des insuffisances de capacité en termes vagues, tels que « faible capacité de mise en œuvre à tous les niveaux de l'administration ». Neuf projets seulement (17 %) ont identifié les contraintes de capacité de mise en œuvre du projet.⁵

Les TES de fiducie ne sont pas utilisés de manière efficace pour obtenir les diagnostics exhaustifs nécessaires des écarts de capacité et leurs remèdes. Aucune des treize tranches de TES dans les pays ayant fait l'objet d'études de cas n'a évalué ou diagnostiqué correctement les principales contraintes de capacité ni les liens entre elles.⁶ Les contraintes sont décrites de manière générale, sans discussion des facteurs qui en sont la cause, et ainsi les travaux ne donnent aucune indication des mesures de renforcement des capacités nécessaires. Par exemple, une CFAA a révélé que la capacité du gouvernement à gérer les dépenses publiques est entravée par l'incapacité de prévoir et de projeter les revenus. L'action de renforcement des capacités proposée vise « à améliorer les prévisions de revenus » dont on anticipe l'aboutissement dans un an, malgré l'absence d'analyse des facteurs qui entravent cette capacité et de mesures pour les surmonter. D'autres évaluations et leurs plans d'action sont centrés sur les types d'agences et de pratiques nécessaires, mais elles ne mentionnent pas comment développer les professions de directeurs financiers, spécialistes de la passation des marchés et autres experts requis par ces agences. De plus, les diagnostics ne portent pas assez d'attention à la capacité de base — le niveau minimum de capacité nécessaire pour réaliser les améliorations de performance proposées. Par exemple, tous les plans d'action proposent de la formation, mais il existe peu d'évaluations des institutions de formation existantes et de leur capacité à

Quarante-trois pour cent des répondants à l'enquête auprès du personnel en Afrique ont recommandé l'amélioration des connaissances de la Banque en matière de renforcement des capacités par le biais d'échanges de notes sur les bonnes pratiques, et de la formation formelle et informelle.

dispenser cette formation. En l'absence de diagnostic de la capacité de base, de nombreux plans manquent de réalisme, que ce soit en termes de cadre temporel ou d'envergure. Les directives CFAA récemment révisées, qui élargissent l'envergure de ces évaluations pour y inclure l'objectif de renforcement des capacités et le plan d'action, offrent l'occasion de combler ces insuffisances, notamment si elles encouragent une plus grande participation gouvernementale et si elles spécifient et hiérarchisent de manière adéquate les mesures prioritaires de renforcement des capacités en tant que partie des plans d'action.

Suivi, évaluation et utilisation des enseignements tirés de l'expérience

Enfin, la pertinence des efforts de la Banque en matière de renforcement des capacités est compromise par les carences de suivi et d'évaluation des interventions de la Banque et le fait que les opérations ne tirent aucun enseignement de l'expérience. Ce problème est particulier au renforcement des capacités car cette activité est imbriquée dans les opérations et, de ce fait, n'est ni surveillée, ni suivie, ni évaluée en tant qu'objectifs de base. L'examen des 55 projets dispersés dans toute l'Afrique effectué dans cette étude révèle que seulement 23 % (12 projets) contenaient des indicateurs de performance pour les volets de renforcement des capacités et que seulement 26 % (14 projets) tenaient compte des expériences antérieures lors de la conception de ces volets. Le compte rendu des réalisations des volets de renforcement des capacités laisse également à désirer. Les Rapports d'achèvement de projet

(RAP) de 27 % des projets examinés, en grande partie des prêts à l'ajustement, ne contenaient aucune indication claire de l'atteinte de l'objectif de renforcement des capacités. Ainsi que noté dans les études de cas, le suivi et l'utilisation des ressources consacrées au renforcement des capacités sont très peu mentionnés. C'est en général le cas de l'AT, et les informations sur le suivi et l'utilisation de la formation sont basées sur les résultats (nombre de programmes dispensés et de participants formés, par exemple) — et non sur les effets de la formation ou les améliorations de la performance. Ceci se traduit par un manque de connaissance des bonnes pratiques au niveau du personnel, comme indiqué dans l'enquête sur le personnel conduite pour la présente évaluation. Quarante-trois pour cent des répondants à l'enquête auprès du personnel en Afrique ont recommandé l'amélioration des connaissances de la Banque en matière de renforcement des capacités par le biais d'échanges de pair à pair, de notes sur les bonnes pratiques, et de la formation formelle et informelle.

Ces carences dans le diagnostic, la conception et l'évaluation des interventions de renforcement des capacités ont freiné l'abord efficace de deux questions clés de mise en place du renforcement des capacités : l'envergure et la séquence des programmes. Ces aspects sont examinés au chapitre 4 dans le cadre de l'examen de la réalisation des objectifs de renforcement des capacités dans les quatre secteurs explorés pour la présente évaluation des pays étudiés.



4 Efficacité : adapter les interventions aux conditions des pays et des secteurs

Les résultats de la présente évaluation montrent que le renforcement des capacités en Afrique est possible. Dans l'ensemble cependant, l'expérience révèle que l'atteinte de cet objectif est modeste et que l'efficacité de l'appui de la Banque laisse à désirer. Bien que les conditions des pays, notamment l'engagement et la capacité de changement, soient de puissants déterminants de la rapidité du changement vers l'amélioration des secteurs publics, l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités varie beaucoup d'un secteur à l'autre et de manière uniforme dans tous les pays.

Le passage de la méthode d'octroi de prêts pour des projets à celle de prêts pour des programmes — dans le but de soutenir les réformes sectorielles et intersectorielles — a aidé à placer les activités de renforcement des capacités dans un cadre de vision stratégique et politique à long terme à la charge du pays et propice à l'approche à long terme de mesures spécifiques de renforcement des capacités. Toutefois, l'appui programmatique n'implique que des activités limitées de planification et de renforcement des capacités dirigées par le pays. Ceci est évident aussi bien dans les programmes sectoriels que dans l'appui programmatique récent aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Les antécédents d'ensemble

L'évaluation a examiné plusieurs séries de projets (chapitre 2 : Méthodologie d'évaluation) pour obtenir un aperçu de l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique. Étant donné que ces activités d'appui sont imbriquées dans la majorité des projets et non suivies séparément et rapportées — sauf de façon générale à travers la note d'impact du

Le passage de la méthode d'octroi de prêts pour des projets à celle de prêts pour des programmes a aidé à placer les activités de renforcement des capacités dans un cadre de vision stratégique et politique à long terme à la charge du pays.

Bien que les documents d'évaluation des projets énumèrent les nombreux risques associés aux objectifs de renforcement des capacités, les documents de préparation n'abordaient pas ces risques ou les abordaient de façon inadéquate.

projet sur le développement institutionnel — l'évaluation a utilisé plusieurs méthodes d'obtention de résultats.

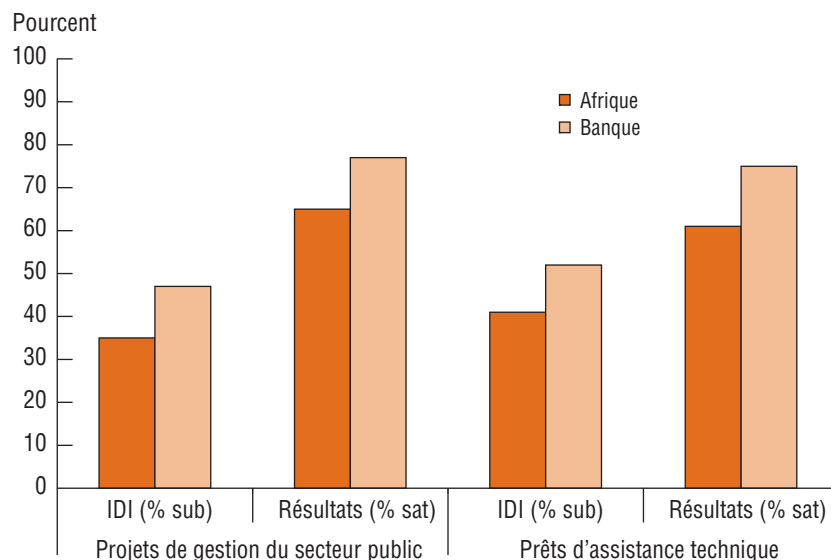
Les projets de gestion du secteur public et les prêts à l'assistance technique (PAT) sont en tout ou en grande partie axés sur l'aide au renforcement des capacités. Comme l'indique la figure 4.1, les résultats et l'impact du développement institutionnel (IDI) de ces projets ont été de 10 points de pourcentage plus faibles pour les projets en Afrique que pour les projets comparables de toute la Banque. Malgré leur thème central de changement institutionnel, 35 % seulement des 54 projets de gestion des affaires publiques à travers l'Afrique et

terminés au cours des AF 1995–2004 ont obtenu une note d'impact « substantiel » ou mieux, par rapport à la moyenne de 47 % pour toute la Banque¹. Les PAT, dont l'Afrique est le plus grand bénéficiaire depuis la création de cet instrument dans les années 1960, ont connu la même performance. Depuis 10 ans, les notes d'impact de renforcement institutionnel ont été médiocres aussi bien en Afrique qu'à la Banque ; seulement 61 % de tous les PAT en Afrique ont eu des résultats satisfaisants, par rapport à 75 % pour toute la Banque² (figure 4.1).

Pour déterminer l'efficacité des mesures de renforcement des capacités dans les projets où le renforcement des capacités n'était pas le volet principal du projet, l'évaluation a examiné un échantillon de 55 projets d'ajustement et d'investissement (à l'exception des PAT) dispersés dans toute l'Afrique et choisis au hasard parmi un total de 280 projets achevés en Afrique (approuvés au cours des

Figure 4.1

Les projets dans les secteurs publics et les prêts d'assistance technique en Afrique ont moins bien réussi que la moyenne pour toute la Banque (% substantiel et % satisfaisant, AB 95–04)



Source : Données de la Banque mondiale au 1er décembre 2004.

AB 1995–2004). Étant donné que la notation des résultats des projets ne reflète pas la mesure des dimensions imbriquées de renforcement des capacités, l'évaluation a procédé à un examen approfondi du document. Dans plusieurs des 55 projets examinés, les volets contenaient des activités de renforcement des capacités, mais leurs objectifs tendaient à être mal définis et leurs réalisations étaient mal suivies et rapportées. Seulement une douzaine de projets contenait des indicateurs de renforcement des capacités dans leurs évaluations. De plus, quelque 40 % indiquaient l'atteinte au moins satisfaisante de leurs objectifs de renforcement des capacités, 34 % étaient pour le moins modestes et 26 % ne donnaient pas d'indication claire de leur niveau de réalisation. Bien que les documents d'évaluation des projets énumèrent les nombreux risques associés aux objectifs de renforcement des capacités — tel que le faible engagement et l'instabilité socio-politique — les documents de préparation n'abordaient pas ces risques ou les abordaient de façon inadéquate. Enfin, moins d'un quart des projets comportait des enseignements sur le renforcement des capacités tirés de la conception d'autres projets ; et à l'achèvement, les enseignements en termes de renforcement des capacités étaient minimes ou décrits d'une manière très générale.

Ces trois séries de résultats du renforcement des capacités sont validées par la faible notation d'impact du développement institutionnel dans tous les projets en Afrique, qui est beaucoup plus basse que pour tous les projets de la Banque. Seulement 33 % des projets de sortie au cours des AB 1995–2004, par rapport à 42 % pour tous les projets de la Banque, ont obtenu une notation d'impact « substantiel » ou au-dessus. Bien que cette notation tende à monter depuis 1996, elle ne s'applique encore qu'à 40 % des projets de sortie 2004 en Afrique, c'est-à-dire qu'elle se situe encore bien en dessous de la moyenne pour la Banque tout entière au titre de la même année.³

La différence entre les notations pour l'Afrique et les notations pour toute la Banque

semble indiquer l'importance de concevoir des opérations qui correspondent aux conditions du pays. Ce critère de succès est illustré par les résultats des six études de cas menées pour la présente évaluation — bien que démontrés de façon complexe, ce qui reflète le jeu croisé des politiques et institutions nationales et sectorielles.

L'atteinte des objectifs de renforcement des activités dans divers pays et divers secteurs

L'efficacité des activités de la Banque en ce qui concerne le renforcement des capacités varie tant d'un pays à l'autre qu'au sein des pays et d'un secteur à l'autre. Le rythme de la réforme du secteur public des pays africains reflète la solidité de leurs institutions publiques et le degré de compétition dans leurs processus politiques ; celui-ci influe sur la capacité des intérêts au sein et en dehors du gouvernement à faire pression pour ou contre le changement. Les six pays examinés pour l'évaluation se situent à mi-parcours entre ces deux mesures. Ils diffèrent également sur le plan de la performance des secteurs publics et économiques (tableau 4.1). Ainsi, chaque pays présente une combinaison particulière de forces et de faiblesses qui donne corps aux opportunités et aux contraintes associées aux activités de renforcement des capacités examinées pour cette évaluation.

Comme dans les autres pays africains, la plus récente SAP de la Banque pour chacun des six pays étudiés accorde davantage d'importance à l'amélioration de la performance du secteur public. Sur la base de l'ampleur et de l'expérience de mise en place de l'appui de la Banque au renforcement des capacités, les pays peuvent être répartis en trois groupes.

La différence entre les notations pour l'Afrique et les notations pour toute la Banque semble indiquer l'importance de concevoir des opérations qui correspondent aux conditions du pays.

Pour être efficaces, les activités de renforcement des capacités devront être gérées plus explicitement comme un objectif de base par le gouvernement et la Banque.

Tableau 4.1

Performance économique et du secteur public des six pays ayant fait l'objet d'études de cas

Mesure	Bénin	Éthiopie	Ghana	Malawi	Mali	Mozambique
Performance économique^a						
Taux de croissance du PIB par habitant (%)	2,8	0,8	2,8	-0,8	3,8	5,3
Population vivant sous le seuil national de pauvreté (%)	33	44	40	65	64	69
Performance du secteur public^b						
Stabilité politique	63	26	48	56	48	61
Efficacité du gouvernement	38	32	50	36	33	42
Contrôle de la corruption	38	43	42	32	44	30
CPIA ^c , gestion économique (quintile)	Moyenne Haute	Moyenne	Moyenne	Moyenne	La plus haute	Moyenne
CPIA ^c , gestion du secteur public (quintile)	Moyenne Haute	Moyenne Haute	La plus haute	La plus haute	Moyenne	Moyenne

a, Données de performance économique : le taux de croissance du PIB par habitant est moyenné pour 2000–2003. L'estimation de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est la plus récente disponible entre 1995 et 2003. Indicateurs de développement dans le monde. Ceci comprend deux années de sécheresse en Éthiopie.

b, Performance du secteur public : Les notations plus hautes correspondent à de meilleurs résultats. Les notations ont été remises à l'échelle sur la base des données de l'Institut de la Banque mondiale. Ensemble de données de recherche sur la gestion des affaires publiques dans le monde (1996–2002).

c, Notations CPIA : Évaluation des politiques et des institutions nationales, Banque mondiale (2003).

En Éthiopie et au Mozambique, la grande capacité de leadership en termes de renforcement des capacités dans le secteur public ces dernières années a été accompagnée d'un appui substantiel et novateur de la Banque. Dans ces deux pays, où la compétition politique interne est moins forte que dans les quatre autres pays, l'action de réforme du secteur public et de renforcement des capacités a été stimulée par le renouveau qui a suivi les conflits et par les impératifs politiques de décentralisation. Depuis plusieurs années, le soutien de la Banque est mieux adapté aux stratégies nationales.

En Éthiopie, l'enjeu que pose la faible capacité du pays figure maintenant en tête de l'agenda de développement, tant pour le gouvernement que pour la Banque. Le gouvernement a créé un ministère du Renforcement des capacités et considère cette activité comme le thème central de sa stratégie de réduction de la pauvreté (OED 2004c). Pourtant, des problèmes existent encore en termes de mise en place des activités de renforcement des capacités dans les secteurs

clés et de progrès dans le secteur de la gestion des finances publiques. La SAP 2003 de la Banque soutient les programmes gouvernementaux à travers six opérations axées sur le renforcement des capacités.

Au Mozambique, les récentes stratégies pour les secteurs des routes, de la santé et de la gestion financière des affaires publiques portent plus d'attention aux contraintes de capacité et à la coordination du soutien des bailleurs de fonds. Mais le Mozambique ne fait que commencer à rendre plus cohérentes ses activités de renforcement des capacités du secteur public à travers la mise en œuvre récente de son programme de réforme du secteur public centré sur les contraintes de capacité sectorielles et intersectorielles. L'orientation de la Banque sur les programmes multisectoriels de renforcement des capacités (encadré 3.1) est un aspect distinct de son appui aux programmes du secteur public dans les deux pays. La capacité clé limitée est, cependant, une cause de la lenteur d'exécution, et la Banque devrait mieux aider les pays à concevoir et à orchestrer les activités pour surmonter cette contrainte.

Au Bénin, au Ghana et au Mali, le leadership national chargé de la réforme du secteur public est faible. Au Bénin et au Ghana, les actions gouvernementales et l'appui de la Banque ont été intermittents, alors qu'au Mali, les efforts restent modestes. Les trois pays ont adopté une forme démocratique de gouvernement, enregistré une croissance économique raisonnable et amélioré leurs indicateurs sociaux. Mais la réforme du secteur public et les activités de renforcement se sont arrêtées ou ont ralenti dans des domaines clés tels que la gestion des finances publiques et la réforme de la fonction publique.

Au Ghana, deux grands projets de la Banque (l'un pour la gestion des finances publiques et l'autre pour la réforme du secteur public) ont échoué en raison de la discordance entre la prise en charge des programmes par le pays et la nature ambitieuse des projets. En revanche, un programme sectoriel de santé a eu plus de succès.⁴ Maintenant, la Banque travaille en grande partie dans le cadre du CSRP pour encourager le gouvernement à revivifier la réforme du secteur public et les activités de renforcement des capacités.

Au Bénin, la Banque a apporté un grand soutien au renforcement des capacités, en s'appuyant dans une grande mesure sur les prêts programmatiques, mais la mise en œuvre a été médiocre. Le gouvernement et la Banque reconnaissent l'impact limité de l'appui de celle-ci au renforcement des capacités. Pour être efficaces, les activités de renforcement des capacités, qui forment maintenant le thème central des CSRP, devront être gérées plus explicitement comme un objectif de base par le gouvernement et la Banque ; mais un environnement favorable n'est pas encore apparent.

De même, au Mali, la Banque a financé plusieurs opérations, mais la réforme du secteur public et le renforcement des capacités n'ont progressé que lentement, ce qui reflète l'absence d'objectifs ambitieux au niveau du gouvernement. La Banque a lié ses déclencheurs SAP 2003 aux progrès dans les domaines clés, mais la question est de savoir

comment elle a l'intention d'aider le pays à hiérarchiser les priorités et à développer ses activités de renforcement des capacités.

Au Malawi, le changement au niveau des forces politiques a bloqué l'ajustement structurel et la réforme du secteur public. Un ambitieux programme de la Banque dans le secteur public datant des années 1990 n'a pas réussi à atteindre ses objectifs car la Banque avait surestimé la fermeté de l'engagement du gouvernement en faveur du changement. Maintenant, la Banque centre ses efforts de renforcement des capacités sur le renforcement de la gestion du secteur public. Alors que des progrès significatifs ont été accomplis en renforcement de la capacité des services d'audit et de comptabilité, ainsi que des institutions de formation, le projet a été bloqué et est en cours de restructuration. Dans le secteur de la santé, les objectifs de la Banque étaient plus modestes : un seul projet conçu pour tester la faisabilité de mise en place de services communautaires de population et de planning familial. Lors de la planification du projet, le manque de ressources humaines a été reconnu comme une contrainte majeure. Une formation efficace et un volet de développement organisationnel conçu pour les centres sanitaires de tous niveaux ont été ajoutés. L'envergure des activités de renforcement des capacités étant minime dans ce cas, le volet a particulièrement bien réussi.

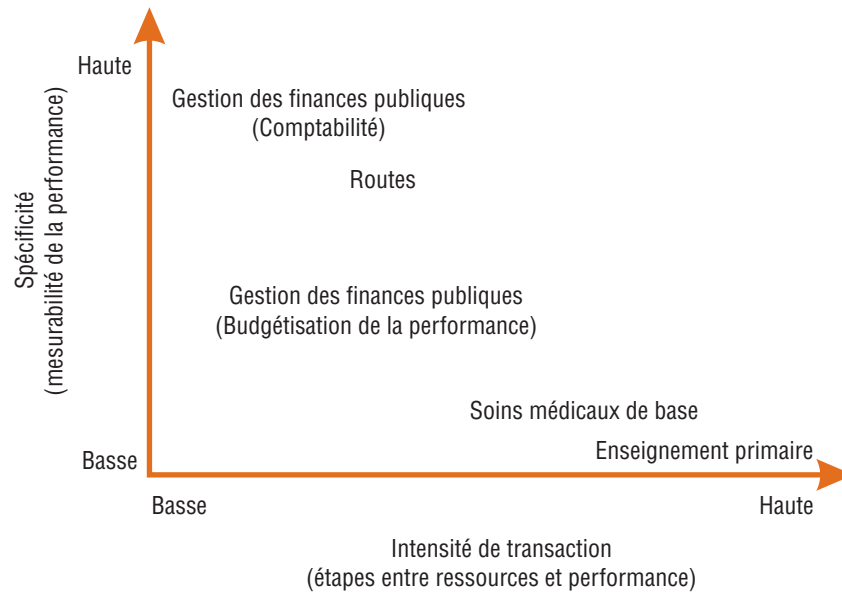
L'appui de la Banque au renforcement des capacités dans ces six pays a bien réussi là où il correspondait aux conditions sous-jacentes. Cependant, l'expérience montre que le succès n'arrive pas tout simplement dans les pays bénéficiant d'indicateurs solides en économie et secteur public. Les programmes de la Banque ont été efficaces plutôt grâce à deux

L'appui de la Banque au renforcement des capacités a réussi lorsqu'il correspondait aux conditions nationales et tenait compte des défis que pose une meilleure performance du secteur public.

L'appui au renforcement des capacités dans le secteur des routes a été plus efficace que l'appui dans les autres trois secteurs examinés.

Figure 4.2

Les enjeux de l'amélioration de la performance du gouvernement varient d'un secteur à l'autre



conditions : le premier facteur de réussite est la concordance de l'envergure des interventions individuelles avec les capacités et l'engagement des pays pour le changement.

Dans le secteur des routes, des objectifs clairs, des intérêts à toute épreuve, une technique connue transférable d'un pays à l'autre et des résultats facilement mesurables ont facilité la conception d'une stratégie cohérente de renforcement des capacités et ont permis de créer des enclaves d'efficacité.

Les deux exemples donnés plus haut de grands projets au Ghana qui ont en grande partie échoué et l'effort limité mais apparemment réussi dans le secteur de la santé au Malawi sont des illustrations frappantes de ce point.

En second lieu, le succès dépend de la place que tient la conception des programmes dans le contexte sectoriel et des enjeux particuliers qu'ils posent pour l'amélioration de la performance du secteur public. La figure 4.2 illustre les deux dimensions des activités sectorielles : la *spécificité* qui mesure la facilité de suivi de la perform-

ance et, de ce fait, comment des mesures d'amélioration peuvent être identifiées et suivies ; l'*intensité de transaction* qui décrit la complexité et les conflits du processus de décision (depuis les ressources jusqu'au produit), y compris le nombre et le pouvoir de groupes d'intérêts et les étapes pertinentes⁵ (la figure 4.2 montre les secteurs examinés dans le cadre des études par pays pour cette évaluation ; une discussion suit).

Plus l'intensité de transaction est élevée plus la spécificité est basse et plus il est difficile de hiérarchiser les besoins de capacité prioritaires, et de concevoir et établir la séquence des mesures de renforcement des capacités. Il est également plus difficile de suivre l'efficacité de ces mesures car cette action exige des mécanismes de suivi et de rétroaction pour obtenir les points de vue d'un grand nombre de bénéficiaires (ou de groupes bénéficiaires). En revanche, il est probable que les activités de basse transaction / haute spécificité facilitent non seulement la conception et le suivi des mesures de renforcement des capacités, mais aussi la structuration des incitations au

changement. L'efficacité des efforts de la Banque pour améliorer la performance des secteurs publics reflète en grande partie ces différences sectorielles. En effet, les antécédents de la Banque en matière d'appui au renforcement des capacités dans les six pays révèlent une variation similaire d'un secteur à l'autre ; cette variation est décrite dans les sections suivantes.

Une méthode éprouvée dans le secteur des routes

L'appui au renforcement des capacités dans le secteur des routes a été plus efficace à tous les points de vue que l'appui dans les autres trois secteurs examinés. C'est le seul secteur où l'efficacité d'ensemble a été notée satisfaisante dans les six pays étudiés. Au Malawi, le pays le plus fragilisé des six pays étudiés, c'est le seul secteur qui a bénéficié d'améliorations de capacité substantielles et durables. Ce résultat est en grande partie attribuable à la forte pression exercée par les parties intéressées, l'applicabilité d'une méthode éprouvée, un diagnostic solide des contraintes de capacité, et l'utilisation efficace de l'AT et de la formation.

La Banque apporte son appui au secteur des routes depuis de nombreuses années. Dans tous les pays, l'élément principal était le système routier interurbain, une priorité reconnue par le gouvernement et les bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale. Cette cible commune a permis d'établir les priorités d'allocation des ressources, ainsi que de construction et d'entretien d'importantes infrastructures sur la base de solutions techniques relativement sophistiquées demandant peu de personnel. Ces effectifs (non seulement les chefs et les ingénieurs, mais aussi le personnel auxiliaire) ont bénéficié de meilleurs salaires dans certains pays, d'un environnement de travail amélioré et d'opportunités de développement professionnel dans tous les pays. L'appui de la Banque a contribué à renforcer la capacité dans les secteurs publics de tous les pays. Cet appui est récapitulé dans l'encadré 4.1.

Ces activités d'amélioration de la perfor-

Encadré 4.1

Quatre réussites de renforcement des capacités dans le secteur des routes

- Développement d'une industrie de construction privée, y compris l'appui à la formation des entrepreneurs
- Financement sectoriel plus stable et plus transparent
- Renforcement des organisations clés du secteur, y compris le ministère concerné, la Commission de la voirie et les services connexes en matière de planification, exécution, suivi et responsabilité des programmes routiers nationaux
- Acquisition d'aptitudes techniques en conception, construction et réparation de routes.

mance du secteur ont mis en jeu les instruments standard suivants : enseignement formel, formation en cours d'emploi, AT internationale et locale, études et équipement. Les activités d'AT et de formation ont bien réussi dans ce domaine car elles ont été exécutées selon une méthode qui intégrait le développement institutionnel, organisationnel et humain. Par exemple, l'AT au Malawi avait deux buts spécifiques : préparer les études nécessaires pour certaines prises de décisions et pour la nouvelle législation, et aider à créer deux nouvelles entités (les Services routiers nationaux et le Conseil national de l'industrie de construction). En Éthiopie, les compétences du personnel ont été perfectionnées grâce à une enveloppe d'enseignement supérieur à l'étranger et de formation en cours d'emploi qui semble avoir contribué à améliorer la performance de nombreux services de la Commission de la voirie en Éthiopie. Bien que de nombreux stagiaires aient abandonné le programme au début et au milieu des années 1990, la situation a considérablement changé en fin de décennie en raison des meilleures conditions de travail, meilleurs salaires, meilleures perspectives de développement professionnel, et plus d'opportunités dans le secteur privé du pays alors que le gouvernement s'orientait vers la

Le renforcement organisationnel a été fragmenté et son efficacité est compromise par l'irrésolution des grands problèmes de capacité en ressources humaines.

privatisation des activités de construction.

L'activité du secteur des routes était caractérisée par des objectifs clairs, des intérêts à toute épreuve, une technique connue transférable d'un pays à l'autre et des résultats facilement mesurables. Ces facteurs ont facilité la conception d'une stratégie cohérente de renforcement des capacités et ont permis de créer des enclaves d'efficacité, même dans les environnements défavorables ; il existe cependant des risques en termes de durabilité des gains « enclavés ». Comme l'indique l'examen des trois autres secteurs, l'expérience est difficile à généraliser.

L'enjeu de gestion des ressources humaines dans les secteurs de la santé et de l'éducation

L'appui de la Banque au renforcement des capacités dans les secteurs de la santé et de l'éducation a moins bien réussi que dans le secteur des routes. Les enjeux de développement des ressources humaines sont de plus grande taille dans ces deux secteurs en raison de leurs énormes bureaucraties, nombreux prestataires de services de première ligne, des pressions plus faibles et plus diffuses pour le changement, et une plus grande difficulté à mesurer, gérer et suivre les résultats.

Santé. Les résultats de santé dans les pays concernés se sont améliorés — notamment en ce qui concerne la santé maternelle et infantile et l'espérance de vie (sauf que ce progrès a régressé en raison de l'impact du VIH / SIDA) — depuis les réformes institutionnelles apportées dans les années 1980 et 1990. Mais les gains ont été modestes et les pays font encore face aux problèmes d'accès non uniforme, de la piètre qualité des services et de l'inefficacité de l'utilisation des ressources. Les efforts d'amélioration de la performance des systèmes de soins de santé sont typiquement axés sur trois groupes d'éléments : (1) le renforcement institutionnel visant à améliorer les politiques du gouvernement central, la planification et la gestion des ressources, la décentralisation des prestations de services et une meilleure écoute de l'opinion

des bénéficiaires visés ; (2) le renforcement organisationnel des ministères de la santé et autres organes de gestion ; et (3) la formation des effectifs du secteur à tous les niveaux du système de santé.

Dans l'ensemble, l'appui de la Banque a eu peu d'effet sur le développement institutionnel et organisationnel dans ce secteur.⁶ L'aspect le plus important au niveau institutionnel a été l'introduction de programmes de développement du secteur de la santé et l'amélioration des processus de politique et de planification connexes dans cinq des six pays étudiés, et ce grâce à l'aide substantielle de la Banque dans le secteur (une exception est le Malawi où l'enveloppe de prêts ne contenait qu'un petit projet pendant la période examinée). Des progrès ont été notés dans les cinq pays en matière de décentralisation des prestations de services de santé en tant que volet de ces programmes sectoriels. Encore plus de progrès ont été réalisés au Ghana, au Bénin et au Mali où le processus est en cours depuis longtemps, qu'en Éthiopie où une poussée récente de décentralisation rapide visant à « apprendre en faisant » a été entravée par la faible capacité de gestion initiale à tous les niveaux. (Une démarche prometteuse de renforcement des capacités décentralisé dans un autre pays, le Burkina Faso, est décrite dans l'encadré 4.2.)

En ce qui concerne le renforcement organisationnel, l'appui de la Banque a été plus modeste dans tous les pays étudiés. Au Bénin, au Ghana et au Mali, cet appui a contribué à réorganiser les ministères de la Santé. Et il a aidé le Ghana à créer le Service de santé du Ghana comme agence autonome de gestion du secteur ; cependant, les mandats et la répartition des responsabilités entre le ministère de la Santé et le Service de santé demeurent diffus depuis plusieurs années en raison de l'absence de leadership et de la résistance au changement au sein des éléments gouvernementaux affectés. Au Bénin et au Mali, la Banque a également financé des activités de renforcement de la capacité en dehors des structures du gouvernement central à travers la sous-

Encadré 4.2**Le renforcement de la capacité pour faciliter la décentralisation : le cas du projet de santé et de nutrition au Burkina Faso**

Le projet remanié de santé et de nutrition au Burkina Faso (P000287) illustre le potentiel d'une démarche prometteuse vers le renforcement des capacités aux niveaux décentralisés du gouvernement. Le projet a financé des programmes de travail dans les directorats provinciaux de la santé. Malgré quelques variations d'un district à l'autre, le projet a réussi à :

- formuler un processus participatif de planification et de budgétisation qui a permis aux communautés et autres parties intéressées de participer à l'établissement des priorités et les a encouragées à exprimer leurs opinions ;

Source : Documentation interne de la Banque et de l'OED.

- attribuer directement des fonds du gouvernement central aux districts locaux et assurer l'autonomie et la souplesse appropriées de l'utilisation des ressources ;
- renforcer la responsabilisation aux niveaux décentralisés à travers l'utilisation de contrats de gestion dont les conditions (allocation de fonds, modalités de paiement, obligations des bénéficiaires, gestion financière et audit, et résiliation) sont plus transparentes.

traitance de fonctions clé à des agences autonomes.⁷ De plus, dans les cinq pays, l'appui a contribué à renforcer les systèmes d'information de santé. Mais dans chaque pays, ce renforcement organisationnel a été fragmenté et son efficacité est compromise par l'irrésolution des grands problèmes de capacité en ressources humaines.

Un élément distinct du développement des ressources humaines dans les secteurs de la santé en Afrique est l'exode continu des responsables de la Santé publique et du personnel médical ayant bénéficié d'une formation (Banque mondiale 2004p). La Banque a abordé ce problème, notamment en finançant des activités de formation et en renforçant les institutions de formation dans les cinq pays étudiés. Pour améliorer l'efficacité, la formation est de plus en plus décentralisée en vue de réduire les coûts, augmenter le maintien dans l'emploi et assurer que la formation est mieux adaptée au travail du personnel. Mais la présente évaluation n'a pu en obtenir l'évidence que sur la base des résultats de formation (nombre de personnels formés et cursus modifié, par exemple), et non sur la base de l'impact.

Cependant, la formation ne peut être qu'une partie de la solution de renforcement

des capacités car les salaires bas, les médiocres conditions de travail et les autres options d'emploi compromettent le maintien dans l'emploi du personnel formé. L'un des pays étudiés, le Mozambique, a mis en œuvre un grand programme de développement des effectifs de santé comprenant une méthode de formation exhaustive et des étapes délibérées de maintien du personnel dans l'emploi. Pourtant, la pénurie de techniciens de santé est un problème grave au Mozambique, ainsi que dans les autres pays. Une récente étude menée au Ghana propose une série d'actions pour améliorer la gestion des ressources humaines dans le secteur ; ces actions sont récapitulées dans l'encadré 4.3.⁸

En principe, les programmes sectoriels dans cinq des pays étudiés donnent un cadre à l'identification des contraintes de capacité systémiques. En pratique cependant, la carence majeure en gestion des ressources humaines et les modestes activités de renforcement institutionnel et organisationnel semblent indiquer que les approches de travaux sectoriels ont été plus utiles

Un élément distinct dans les secteurs de la santé en Afrique est l'exode continu des responsables de la Santé publique et du personnel médical ayant bénéficié d'une formation.

Encadré 4.3**La gestion des ressources humaines dans le secteur de la santé : le besoin d'une méthode exhaustive au Ghana**

« La gestion plus efficace des ressources humaines devrait évoluer au-delà des questions étriquées de salaires et de formation, et considérer des systèmes et des incitations élargis pour encourager et gérer la bonne performance. » Une série d'actions complémentaires dérivant d'une perspective élargie du marché du travail est recommandée. Ce sont :

- l'accroissement des effectifs de santé, en portant attention à l'interaction entre l'exode du personnel et le maintien des techniciens de santé en poste ;
- de nouvelles mesures visant à attirer et à maintenir les techniciens de santé en poste ;
- les échanges délibérés et le retour des migrants ;
- le développement et l'intégration de nouveaux cadres moyens dans le marché des travailleurs de la santé (moins susceptibles d'être recrutés à l'étranger) en apportant, entre autres, des changements dans les systèmes d'enseignement et dans les cursus, et en améliorant l'efficacité de la gestion et de l'administration des RH.

Source : Nyongator, Dovlo et Sagoe (sans date).

pour améliorer les capacités d'élaboration des politiques et l'orientation stratégique que pour renforcer les capacités de gestion du secteur et améliorer les prestations de services.

Éducation. L'appui au renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation a été moins efficace que dans le secteur de la santé, et plus varié parmi les six pays étudiés. La différence reflète la plus grande envergure du secteur de l'éducation, une plus grande difficulté à établir des buts éducationnels clairs et à suivre les progrès, et des techniques

plus difficiles à transférer d'une culture à l'autre. Bien que la Banque ait financé quelques projets dans le tertiaire et l'apprentissage (au Ghana, au Mali et au Mozambique, par exemple), la majeure partie de l'appui dans les six pays a été orientée sur l'enseignement primaire qui est couvert dans la présente évaluation.

Cette dernière décennie, les pays ont réussi à augmenter les fonds alloués au secteur et à stimuler les taux d'inscription scolaire dans le primaire. Pourtant, ils font encore face à

des problèmes structurels, notamment l'inégalité de l'accès à l'enseignement primaire ; l'allocation inefficace et non uniforme des ressources ; la pénurie d'enseignants qualifiés pour un nombre d'étudiants en accroissement rapide ; les lacunes de gestion et de mise en œuvre, notamment au niveau du district ; et l'absence d'incitations à améliorer la performance.

Dans les six pays, le besoin d'améliorer les résultats de l'enseignement primaire et de renforcer la gestion du secteur est un thème qui réapparaît dans les SAP et les projets de la Banque pendant la période de 10 ans examinée, ce qui indique une difficulté d'avancement. La Banque a soutenu une variété d'opérations visant à renforcer les capacités au niveau institutionnel, dont les résultats ont été variés. Par exemple, au Mozambique où l'éducation est une haute priorité gouvernementale, des progrès significatifs ont été accomplis en matière de formulation de politiques et de stratégies pour les différents organes du système d'éducation et de nouvelles modalités de financement du primaire. Mais en Éthiopie, malgré l'engagement ferme du pays en faveur d'un programme de développement du secteur, le gouvernement n'a pas pleinement identifié les contraintes de capacité institutionnelle ni les besoins de développement pour soutenir son mouvement vers la décentralisation. Au Mali,

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les activités de la Banque étaient centrées sur les différentes structures parmi les six pays, mais elles ont été partout fragmentaires et le résultat du renforcement organisationnel a été modeste.

Encadré 4.4**Une approche séquentielle pour le renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation au Ghana**

Le gouvernement ghanéen et ses bailleurs de fonds se sont mis d'accord sur un nouveau programme sectoriel d'éducation. Inclus dans ce programme est un plan détaillé de renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines, qui comprend trois phases :

- l'analyse des mandats, rôles, fonctions et répartition du travail des organisations

- la détermination de capacité existante et des écarts de capacité, et le développement de plans d'action pour le renforcement des capacités dans les sous-secteurs clés
- la transformation de ces plans en programmes de renforcement des capacités dans chaque organisation, dont des activités telles que le redéploiement des effectifs, la formation, la création de systèmes et la fourniture de ressources matérielles.

Source : Banque mondiale 2004g.

la décentralisation n'a pas progressé comme prévu et les plans de développement régional envisagés sont encore en cours de préparation. Au Ghana, comme il en est dans le secteur de la santé, des mandats clairs n'ont pas été établis comme convenu entre le ministère de l'Éducation et le Service de l'éducation, et cela a entravé les progrès vers l'atteinte des objectifs de renforcement des capacités dans le secteur. Les autorités ghanéennes ont récemment lancé une stratégie dans le secteur de l'éducation qui propose une approche séquentielle pour résoudre ce problème de longue date (OED 2004d) (encadré 4.4).

Sur le plan organisationnel, les activités de la Banque ont été centrées sur les différentes structures parmi les six pays, mais elles ont été partout fragmentaires et le résultat du renforcement organisationnel a été modeste. En Éthiopie, par exemple, les tentatives de la Banque pour renforcer la capacité de recherche, de formulation des politiques, et des statistiques n'ont pas été complètement réalisées. Au Bénin, la Banque a réussi à améliorer la capacité de gestion financière dans plusieurs services du ministère de l'Éducation, mais d'autres services dans ce ministère, notamment celui de la gestion des ressources humaines, demeurent précaires.

En outre, au Malawi et au Mozambique, l'agenda de développement organisationnel a été illusoire du fait que la Banque a utilisé des groupes d'exécution des programmes. Alors que l'appui de la Banque assurait la capacité

de ces groupes dans ces pays, notamment en termes de gestion financière et de passation des marchés, les améliorations n'ont pas été intégrées dans les structures permanentes du gouvernement. Le programme pour le secteur de l'éducation au Mozambique tente maintenant de renforcer la capacité organisationnelle du ministère de l'Éducation au niveau des services de la recherche, de la gestion financière, et du suivi et évaluation.

Le défi majeur que pose le secteur en termes de développement des capacités humaines a été appréhendé à travers un soutien substantiel des activités de formation. Mais, comme c'est le cas dans les autres secteurs, aucune preuve tangible n'existe en ce qui concerne l'utilisation des compétences des nombreux bénéficiaires. Une étude détaillée semble indiquer de graves carences, telles que le roulement excessif des enseignants formés, l'absence de motivation et l'inadéquation de la formation en cours d'emploi (OED 2004b). De plus, l'évidence dérivée des interviews tend à indiquer que l'impact de la formation du personnel du ministère a été modeste, notamment dans les domaines de la planification et de la

Des réussites ont été notées en gestion des finances publiques, mais des difficultés sont survenues en raison de la prise en charge limitée, au niveau national, de l'agenda du changement et de l'absence d'une approche éprouvée d'adaptation des pratiques internationales au contexte local.

gestion des effectifs, en raison du manque de synchronisation des activités de formation avec le redéploiement du personnel associé à la décentralisation et de la lenteur de la réforme des rémunérations de la fonction publique.

Prise en charge nationale limitée des démarches de renforcement des capacités à gérer les finances publiques

Malgré certaines réussites, l'appui de la Banque au renforcement des capacités a été difficile dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP). Ceci est en grande partie attribuable à la prise en charge limitée au niveau national de l'agenda du changement et de l'absence d'une approche éprouvée d'adaptation des pratiques internationales au contexte local. La Banque a souligné que le renforcement des capacités était un objectif prioritaire de ses travaux sur la gestion des finances publiques pour AB 2003 et que son agenda continuait à évoluer.

Le renforcement des activités de gestion des finances publiques, qui est essentiel à l'amélioration de la capacité du pays à utiliser ses ressources de développement de manière efficace et efficiente, est le thème central de l'agenda de réforme économique dans toute l'Afrique. Les institutions, les systèmes et les processus qui traitent des aspects de gestion des finances publiques tendent à être précaires, non transparentes et souvent

L'introduction de systèmes de gestion financière intégrée requérant une technologie de pointe appliquée par des personnels hautement qualifiés et coûteux a été plus difficile et a pris plus de temps que prévu.

incapables de formuler des budgets appropriés, de surveiller les dépenses publiques, d'utiliser efficacement les fonds et les investissements et de produire des données fiables. Dans les six pays étudiés, la Banque a joué un rôle majeur en termes de conception et d'appui au renforcement des capacités. Elle a soutenu les grands travaux de diagnostic et a joué un rôle financier de concert avec les autres

bailleurs de fonds. L'envergure de l'appui de la Banque au renforcement des capacités dans ce domaine a été soit globale (au Ghana) soit progressive (au Malawi). Les activités de la Banque étaient typiquement axées sur la réforme de l'administration de l'impôt, l'amélioration des processus budgétaires, l'introduction de cadres de dépenses dans le moyen terme et de systèmes de gestion financière intégrée, et le renforcement des systèmes comptables et d'audit.

Sur le plan institutionnel, la plus grande réussite a été notée dans les domaines techniques ou qui bénéficiaient d'un appui politique, tels que l'administration de l'impôt (qui promet l'augmentation des recettes publiques, au moins dans le court terme) et la création de nouvelles institutions à vocation technique. En outre, les améliorations en budgétisation primaire, comptabilité et systèmes de compte rendu progressent régulièrement, par exemple au Mozambique et en Éthiopie. Mais les activités de renforcement des capacités n'ont progressé que lentement dans les domaines confrontés à des contraintes institutionnelles profondes associées à la gestion des affaires publiques, et où les gouvernements n'avaient pas mis en place les mesures d'amélioration convenues. Au Bénin par exemple, les nouvelles directives de passation des marchés ont été approuvées mais ne sont pas entrées en vigueur. Au Malawi, l'appui n'a pas mené à l'établissement d'un système d'audit efficace et, au Mali, des améliorations ont été notées dans les processus de budgétisation mais pas dans le renforcement du contrôle budgétaire par le parlement.

L'appui de la Banque au renforcement des capacités a remporté moins de succès également dans les domaines du renforcement institutionnel qui comprennent des approches de pointe importées et fortement tributaires de consultants (que les autorités du Malawi appellent « domaines idéologiques des bailleurs de fonds »). L'aide apportée aux pays pour renforcer leurs capacités de conception et d'utilisation de cadres de dépenses pour le moyen terme a été contrecarrée par l'absence

de sensibilisation des bénéficiaires aux avantages potentiels (Banque mondiale 2002a). L'introduction de systèmes de gestion de l'information financière, systèmes qui requièrent une technologie de pointe et des effectifs hautement qualifiés et coûteux, a été plus difficile et a pris plus de temps que prévu (Banque mondiale 2002b). Au Ghana, par exemple, le projet de gestion des affaires publiques, composé de huit volets à exécuter simultanément, a eu beaucoup de difficulté à introduire un système informatique de budgétisation et de gestion des dépenses, système qui de ce fait a fait dérailler d'autres volets. Un cadre supérieur dans ce domaine a dit : « Nous avons dépensé 30 millions de dollars en huit ans et nous ne sommes pas encore en mesure de produire de simples rapports budgétaires » ; ceci a ralenti considérablement les autres dimensions de la gestion des finances publiques dans l'agenda de renforcement des capacités. Même au Malawi où une approche mieux orchestrée a été adoptée à l'issue de l'échec de la mise en place de réformes ambitieuses, les hautes autorités concernées ont rencontré des difficultés à édifier l'appui nécessaire au changement tant au sein que parmi les ministères ; par ailleurs, les technologies utilisées étaient trop complexes par rapport à la capacité et aux besoins du pays.

L'efficacité des activités de développement organisationnel et humain a également été limitée. Les opérations de la Banque ont aidé certains services des ministères des Finances et autres structures administratives et mécanismes de suivi, mais ces activités sont en général des interventions discrètes et la Banque n'est pas souvent le bailleur de fonds principal à ce niveau.

La Banque et d'autres bailleurs de fonds ont financé des programmes de formation visant à développer les compétences en gestion économique et autres sujets cibles de gestion des finances publiques. Là où la formation était régie par la demande et étroitement liée aux changements institutionnels et organisationnels du moment, elle s'est avérée efficace.

Au Malawi par exemple, le financement d'un projet par la Banque a été alloué par le gouvernement sur une base concurrentielle à des instituts de formation autonomes adaptés à la demande de formation spécifique du gouvernement.⁹ En général, l'efficacité des programmes de formation semble être freinée par l'absence de stratégies de formation bien articulées ; des séquences de formation non adaptées au développement des organisations et institutions qui utiliseront les compétences acquises ; et le taux médiocre de maintien du personnel formé, notamment dans les domaines économiques, comptables, audit et technologie de l'information, qui fait face à des opportunités croissantes de travail attrayantes dans le secteur privé et les agences de développement international. En outre, selon certaines autorités gouvernementales, l'introduction de programmes complexes de gestion des finances publiques a créé des écarts de capacité qui ne sont pas abordés de manière adéquate en raison d'une formation mal conçue, et du transfert limité des connaissances et compétences des consultants.

L'expérience dans les six pays qui ont fait l'objet d'études de cas tend à souligner le besoin de cinq améliorations dans le secteur du renforcement des capacités de gestion des finances publiques ; elles sont énumérées dans l'encadré 4.5.¹⁰

Reconnaissant le besoin d'améliorations, la Banque a initié l'élargissement de l'agenda de gestion des finances publiques sur la base d'une perspective purement fiduciaire, pour y incorporer le renforcement des capacités du secteur public. Un aspect essentiel de ce changement a été l'introduction d'indicateurs de performance de la gestion des finances publiques qui sert à identifier les besoins nationaux de capacités et à hiérarchiser les

Cinq mesures ont été avancées pour améliorer le renforcement des capacités en gestion des finances publiques, dont le diagnostic approfondi des solutions politiques et institutionnelles sous-jacentes et l'atténuation de la confiance dans des solutions techniques ambitieuses.

Le passage des projets aux secteurs peut certes faciliter la passation des activités de gestion de l'assistance technique par des groupes au gouvernement.

priorités du soutien des bailleurs de fonds dans ce domaine. En particulier, l'exercice de suivi des dépenses dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPTE) fournit un mécanisme d'étalonnage des systèmes de budgétisation et de production de rapports d'un pays donné, d'élaboration de plans de renforcement de ces systèmes et d'examen des progrès.¹¹ Sur la base de cet exercice, une initiative de responsabilité financière et des dépenses publiques (RFDP) soutenue par plusieurs bailleurs de fonds est en train de finaliser un cadre élargi de gestion des performances qui a pour but d'étoffer le suivi de la performance nationale de gestion des finances publiques et de promouvoir l'harmonisation de l'appui des bailleurs de fonds au renforcement des capacités de gestion des finances publiques.¹²

La qualité des ressources

Dans tous les secteurs, la qualité des ressources de renforcement des capacités — notamment l'assistance technique et la formation, a beaucoup contribué à l'efficacité

de l'appui de la Banque. Alors que l'AT et la formation ont été utilisées dans presque tous les projets d'étude de cas, il s'est avéré que leur efficacité avait été modeste, constatation allant de pair avec celle de plusieurs évaluations antérieures.¹³ Cette limitation est moins attribuable aux insuffisances inhérentes à ces outils qu'à leur utilisation en l'absence de plans explicites de renforcement des capacités et de stratégies connexes d'AT et de formation.

L'assistance technique avait deux buts : (a) combler les écarts de compétences techniques pour assurer la gestion des projets financés par la Banque ; et (b) transférer le savoir associé aux objectifs de renforcement des capacités des projets. L'AT de substitution ou de comblement des écarts a eu peu d'incidence sur la capacité des bénéficiaires et a été critiquée par les autorités gouvernementales du fait qu'elle n'a pas réussi à créer une capacité durable dans les six pays étudiés, à l'exception notoire du Mozambique, où l'assistance technique a été utilisée pour remplir les postes vacants pendant que les enseignants bénéficiaient d'une formation à l'étranger.

L'utilisation d'assistance technique pour aider à atteindre les objectifs de développement des capacités a eu des résultats mixtes. Selon les études nationales, l'AT a été efficace dans deux cas : en premier lieu lorsqu'elle a été utilisée pour une tâche technique discrète bien définie et que l'agence bénéficiaire était dotée d'une capacité de base pour surveiller et bénéficier de la contribution et, en second lieu, lorsqu'elle a été utilisée dans le contexte d'une stratégie d'AT bien articulée comprenant un plan de retrait progressif de l'assistance sans nuire à l'élan du programme ou de la politique. Parmi les quatre secteurs étudiés, c'est dans le secteur des routes que ces conditions prévalaient et que l'AT a le mieux réussi. L'expérience est plus variée dans les trois autres secteurs où les objectifs et les stratégies de sortie ont souvent été diffusés dès le début.

Les emprunteurs dans les six pays étudiés ont critiqué l'utilisation intensive des groupes d'exécution des programmes, comme expliqué

Encadré 4.5

Cinq moyens d'améliorer le renforcement des capacités de gestion des finances publiques

- Approfondir le diagnostic des solutions politiques et institutionnelles sous-jacentes
- Atténuer la confiance dans les solutions techniques ambitieuses
- Mieux identifier et répondre aux besoins essentiels de capacité dès le départ, y compris la capacité de gestion du changement au niveau des services chargés de l'application des améliorations
- Aborder les contraintes de capacité dans le secteur de la gestion financière en axant les efforts d'abord sur les fonctions hautement prioritaires et les objectifs bien définis
- Établir des indicateurs de résultats et de processus permettant de suivre et d'évaluer les activités de renforcement des capacités

Encadré 4.6**L'utilisation de groupes d'exécution des projets compromet le développement de capacités durables**

Dans les six pays étudiés, les parties intéressées ont fortement critiqué la Banque pour son utilisation de groupes d'exécution des projets typiquement composés de conseillers techniques établis en dehors des structures gouvernementales. Elles considèrent que les groupes d'exécution des projets ont encouragé la mise en œuvre rapide et efficace des projets au détriment du renforcement des capacités à long terme. De par ses modalités, la gestion des projets tributaires de consultants hautement rémunérés bénéficiant de prestations supplémentaires, « a compromis le développement de première ligne des capacités du secteur public et démoralisé les fonctionnaires économiquement faibles » (OED 2003b, pp. 32–33). Reconnaissant les insuffisances des groupes, la Banque a récemment préparé une note d'orientation qui mentionne que l'utilisation des structures gouvernementales ou autres structures existantes « devrait être automatique en ce qui concerne la mise en œuvre des projets et que c'est seulement quand cela est quasiment impossible qu'il est bien fondé de créer des structures séparées. » La directive représente un pas dans la bonne direction en ce sens qu'elle accorde une plus grande priorité au développement de capacités durables, bien qu'elle ne décrive pas comment l'AT utilisée à long terme pour le renforcement des capacités peut être rendue plus efficace (Banque mondiale 2004h).

ssant les insuffisances des groupes, la Banque a récemment préparé une note d'orientation qui mentionne que l'utilisation des structures gouvernementales ou autres structures existantes « devrait être automatique en ce qui concerne la mise en œuvre des projets et que c'est seulement quand cela est quasiment impossible qu'il est bien fondé de créer des structures séparées. » La directive représente un pas dans la bonne direction en ce sens qu'elle accorde une plus grande priorité au développement de capacités durables, bien qu'elle ne décrive pas comment l'AT utilisée à long terme pour le renforcement des capacités peut être rendue plus efficace (Banque mondiale 2004h).

dans l'encadré 4.6. Le passage des projets aux secteurs peut certes faciliter la passation des activités de gestion de l'AT par des groupes au gouvernement, mais une transition en douceur requiert tout d'abord le renforcement des capacités en tant que partie de la stratégie de sortie des groupes. Au Mozambique par exemple, la récente passation au gouvernement d'un programme dans le secteur de l'éducation a fait qu'il a démarré très lentement. Elle a créé ce que l'un des cadres supérieurs du ministère a décrit comme des « îlots » à l'intérieur des structures existantes — isolés au lieu d'être bien intégrés dans tout le ministère. Ceci reflète un manque d'attention précoce au renforcement des capacités en tant que partie des modalités d'exécution du projet.

Dans la majorité des projets par pays examinés, **la formation** est financée dans le but de mettre à niveau les compétences spécifiques du personnel des ministères et autres agences gouvernementales en matière de groupes d'exécution des programmes et des prestataires de services tels que les infirmiers et les enseignants. Dans tous les secteurs, l'évidence montre la réussite de la création d'une capacité de formation et de sa prestation, mais la capacité de conception et de gestion des programmes de formation est moins évidente au niveau sectoriel.

Les projets ont presque toujours atteint leurs objectifs cibles quant au nombre de personnes à former. En ce qui concerne la question cruciale de savoir si les nouvelles aptitudes ont été assimilées et traduites en performance organisationnelle améliorée, l'expérience semble modeste. Étant donné qu'aucune étude de suivi des projets ne semble exister, le résultat est basé sur les interviews et les observations dans les pays contenues dans les rapports d'achèvement des projets préparés par la Banque. Cette évidence montre que chacun des trois principaux volets de formation financés — formation à long terme à l'étranger (diplôme ou certificat), formation à long terme dans le pays et formation à court terme en cours d'emploi — ont bien réussi mais seulement quelquefois. Le personnel de la région Afrique considère lui aussi que le soutien de la Banque à la formation a été modérément efficace dans son ensemble et plus de répondants (deux-tiers) sont sceptiques en ce qui concerne l'efficacité de la formation à long terme par rapport à la formation à court terme (la moitié).

Les personnels bénéficient d'une formation à des tâches spécifiques avant l'occupation de postes où ils pourront utiliser cette formation ou avant la création de mesures assurant leur maintien en poste.

Encadré 4.7**Une nouvelle approche prometteuse de formation : décentralisation en Ouganda**

Décentralisation des prestations de services. Un projet pilote de formation à l'université Makerere, approuvé en 2002, est un crédit d'apprentissage et d'innovation qui vise à élaborer une stratégie efficace, durable et susceptible d'être généralisée pour renforcer les capacités des responsables de la prestation et de la gestion des services au niveau du gouvernement local. Les tentatives antérieures de formation de ce type par le gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds, y compris la Banque, se sont traduites par une « multitude de programmes de formation à court terme et de couverture limitée, régis par l'offre, non coordonnés, ponctuels et dépendant dans une large mesure de l'assistance technique extérieure. »

Ce projet utilise une approche de formation unique. C'est la première tentative de promotion d'une relation stratégique à long terme entre le « fournisseur » de capacités au sein du pays et la « demande » locale de renforcement des capacités. Il essaie d'utiliser l'université Makerere (et autres institutions du ter-

tiaire) en Ouganda pour répondre au critère crucial de capacité publique à soutenir le grand programme de décentralisation nationale qui a exercé une pression énorme sur les capacités publiques locales et a entraîné une forte demande de développement des aptitudes et compétences humaines dans certains domaines. On s'attend à ce que l'université (qui traditionnellement offre une formation académique et de recherche) effectue, en collaboration avec le gouvernement, une évaluation détaillée des besoins de formation aux niveaux du district et urbain, et développe des cours appropriés pour satisfaire la demande locale.

En début d'année 2004, les indicateurs de progrès de nombreuses activités avaient été atteints ou dépassés en avance sur le programme. Un examen détaillé du projet à mi-parcours a servi de base au passage du suivi des indicateurs de ressources (activité) aux indicateurs d'effets, de résultats et d'enseignements.

Source : Banque mondiale 2002a.

Les interventions de formation ont en général été financées sans évaluation des besoins de formation organisationnelle ou de plan global de formation. Les personnels sont formés à accomplir des tâches avant l'occupation d'un poste où ils pourront utiliser cette formation ou avant la création de mesures assurant leur maintien en poste. De plus, les bailleurs de fonds jouent un grand rôle dans le financement de la formation, mais ont peu fait pour coordonner leur soutien. Dans le cas du Malawi, 95 % (estimation) de la formation

Le premier pas est une évaluation des besoins de capacité avec la participation des parties intéressées.

des fonctionnaires sont financés par les bailleurs de fonds. Le fait qu'une grande partie de ce financement soit liée à des projets individuels empêche le gouvernement de développer et de mettre en œuvre des stratégies sectorielles ou intersectorielles à long

terme. En outre, étant donné que la formation est centrée sur des tâches spécifiques au secteur public, elle fera toujours face au problème potentiel d'exode du personnel de la fonction publique, sauf si le renforcement des compétences fait partie d'une démarche élargie de développement des ressources humaines tenant compte des conditions nationales du marché du travail.

Les efforts plus réussis tendent à être ceux qui sont intégrés dans les tâches de renforcement des capacités (comme c'est le cas pour les routes) et régis par la demande. Des exemples intéressants et positifs de soutien de la Banque à la formation comprennent des programmes de partenariats impliquant le gouvernement, la Banque et autres entités, et visant à créer des programmes de formation institutionnalisés sur une base régionale, sous-régionale ou nationale ayant des objectifs de développement spécifiques (encadré 4.7).

Vers un renforcement des capacités plus cohérent

Des ressources de meilleure qualité sont nécessaires mais pas suffisantes pour assurer l'appui efficace des activités de renforcement des capacités. L'expérience tirée des quatre secteurs examinés met en lumière quatre éléments clés de cohérence des interventions. Ce sont : (1) l'évaluation des besoins de capacité avec la participation des parties intéressées ; (2) une structure de gestion qui aligne les améliorations recherchées pour le secteur public sur les objectifs de développement du pays concerné, détermine les résultats anticipés et coordonne les activités des volets des programmes et des réformes dans le secteur public ; (3) un processus de mise en œuvre qui détermine la séquence appropriée des mesures de renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines pertinentes ; et (4) le suivi et l'évaluation pour connaître les progrès et suggérer le changement de trajectoire nécessaire.

Les programmes de développement sectoriel accompagnés de l'engagement des bailleurs de fonds à les considérer comme cadres de financement sont mieux à même que les projets individuels d'aborder de manière cohérente le renforcement des capacités dans le secteur public. Les programmes de santé dans les six pays étudiés et les problèmes d'éducation dans cinq d'entre eux sont basés sur des stratégies sectorielles qui servent de cadres d'identification des contraintes de capacité systémiques, de hiérarchisation des priorités des mesures de renforcement des capacités et de coordination du suivi de l'avancement des programmes par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Jusqu'à présent, ces programmes étaient plus centrés sur l'aboutissement des réformes

sectorielles que sur la capacité de mise en place durable du renforcement visant à obtenir les résultats désirés.¹⁴ Ces programmes ne pourront pas soutenir correctement la gestion améliorée du secteur en l'absence d'objectifs bien articulés de renforcement des capacités et de mesures pour les atteindre.

Au-delà du besoin de cohérence interne, l'appui général au renforcement des capacités, par exemple l'appui à l'atteinte d'autres objectifs, doit être adapté à la demande de changement de chaque pays dans un secteur donné. Ceci ressort clairement des expériences de renforcement des capacités dans les quatre secteurs examinés. La variation d'amélioration de la performance du secteur public dans tous les secteurs reflète l'importance d'établir la responsabilité de prise en charge dans le vaste environnement de la tâche (qui peut couvrir plusieurs services et ministères, niveaux du gouvernement et acteurs non gouvernementaux). Une coalition politique encore plus globale est nécessaire pour stimuler l'abord les grandes questions telles que la réforme des rémunérations des fonctionnaires qui est à la base des améliorations de performance dans certains secteurs. Pour la Banque, les résultats des études de cas soulignent le besoin institutionnel de mieux aider les pays à prendre en charge le diagnostic des contraintes, l'élaboration d'actions cohérentes appropriées et l'application efficace des outils de renforcement des capacités. Ils donnent à penser que la Banque doit mieux identifier les moteurs du changement dans ses domaines d'appui et mieux adapter ses interventions à l'engagement et à la capacité d'améliorer la performance du secteur public.

L'appui général au renforcement des capacités doit être adapté à la demande de changement de chaque pays dans un secteur donné.



Fournir l'appui au renforcement des capacités à l'aide de mécanismes institutionnels et régionaux

Bien que la Banque aborde le renforcement des capacités principalement en tant qu'objectif collatéral des programmes par pays, elle apporte en plus d'autres appuis de moindre volume à l'Afrique par le biais de mécanismes institutionnels et régionaux — aménagés et gérés séparément en dehors des programmes par pays — qui ont pour objectif de base le renforcement des capacités. Les trois principaux mécanismes sont : les programmes de formation et les services de savoir de l'Institut de la Banque mondiale ; le financement de dons nationaux et régionaux du Fonds pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) financé par les partenariats ; et de petits dons en amont aux pays bénéficiaires accordés par le Fonds d'aménagement institutionnel (IDF).

Leur orientation sur le renforcement direct des capacités donne à chaque mécanisme le potentiel de renforcer et même de stimuler l'innovation visant à élargir les programmes par pays. Mais l'évidence montre que ces activités n'ont été que modérément efficaces pour atteindre leurs objectifs immédiats. Jusqu'à maintenant, la synergie fait défaut entre ces programmes, d'une part, et le programme de prêts par pays et travaux analytiques de la Région Afrique, d'autre part. Chaque mécanisme s'est récemment attaqué à

la réorientation de son programme en vue d'améliorer son efficacité, mais les trois mécanismes font face à de grandes difficultés de changement de direction.

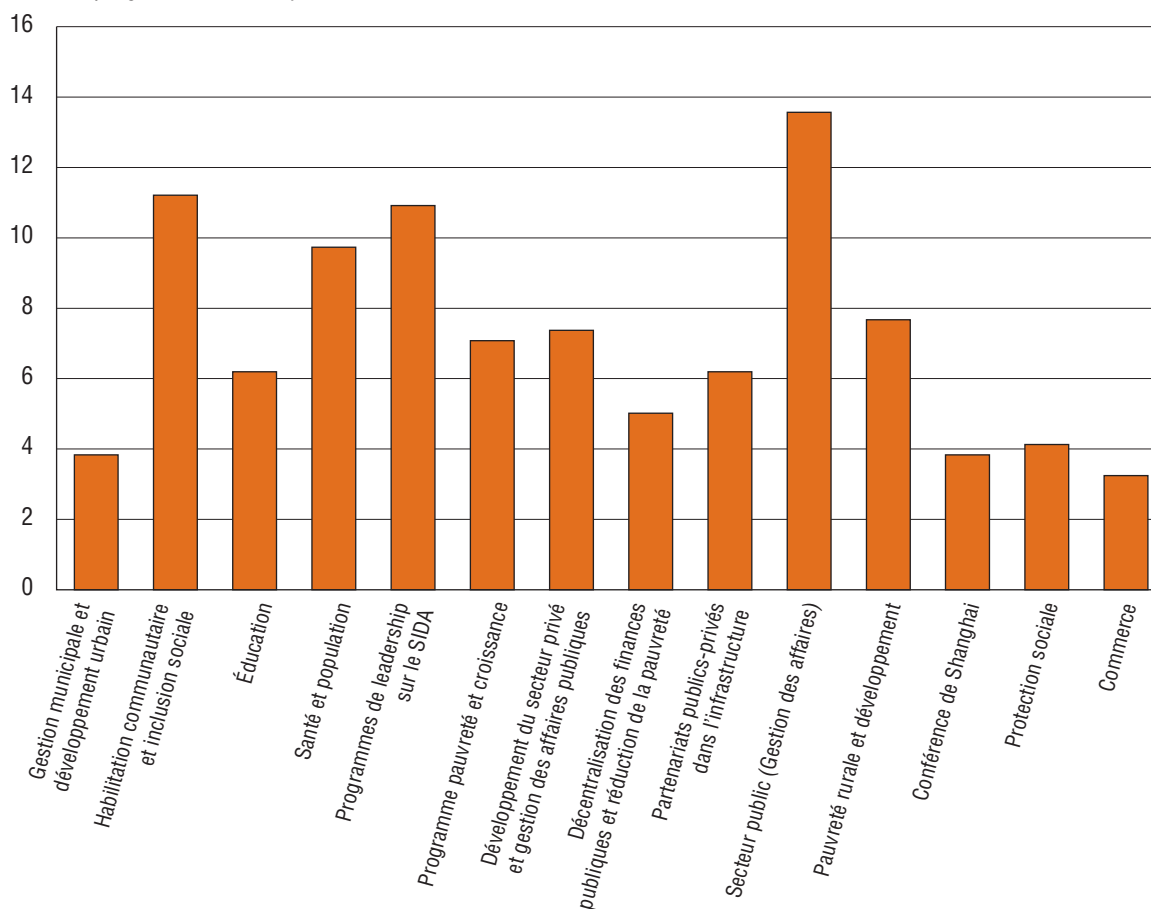
L'Institut de la Banque mondiale

L'Institut de la Banque mondiale offre des services de formation et de savoir, ainsi que des conseils aux décideurs, experts techniques, entreprises et leaders de la société civile.¹ La région Afrique représente 22 % de ses membres participants (figure 5.1) et près d'un

Figure 5.1

Distribution thématique des activités offertes en Afrique par l'Institut de la Banque mondiale en 2004

Part des programmes en Afrique



Source : Institut de la Banque mondiale. Le graphique n'indique pas les programmes qui représentent moins de 2 % de toutes les activités offertes.

tiers de ses qu et près d'un tiers de ses quelque 1 000 programmes (Banque mondiale 2004q, Annexe 3, p. 72). Les programmes d'apprentissage de l'Institut utilisent un mélange de stratégies. Les conférences et les présentations — face à face ou à distance grâce aux nouvelles technologies (cours et séminaires en ligne, par exemple) — dominent dans le temps consacré aux cours.² La formation en ligne, qui a contribué à l'accroissement considérable du nombre de participants aux programmes d'apprentissage de l'Institut depuis quelques années, est accompagnée de crédits WBI destinés à l'établissement de 14 centres d'apprentissage à distance dans les pays

africains (neuf d'entre eux fonctionnent maintenant en vitesse de croisière).

Les évaluations internes de l'Institut montrent que ses activités de formation ne se traduisent que par des gains d'apprentissage modestes.³ Une évaluation de l'impact des programmes pour l'AB 00–01, basée sur les réponses des participants à l'enquête sur un échantillon de six activités de formation thématique cette année-là, révèle que « les mesures de l'efficacité et de l'impact des activités d'apprentissage de l'Institut sont plus basses que les étalons institutionnels. »⁴ Les résultats d'un second rapport sur l'AB 02, basés sur un test en amont et un test en aval de

l'apprentissage des participants, a mené à la même conclusion. L'Institut n'a connu qu'un succès modeste et les résultats d'une à l'autre n'indiquent aucune amélioration (Banque mondiale 2003a).⁵ Les évaluations montrent également que les méthodes pédagogiques de l'Institut pourraient faire la différence en termes d'efficacité de la formation. Bien que les conférences et présentations représentent 42 % du temps consacré aux cours, l'analyse de l'Institut révèle que cette grande dimension n'a pas de rapport avec la mesure de l'efficacité. La stratégie la plus efficace selon les évaluations récentes — formulation de plans d'action — représente moins de 10 % du temps consacré aux cours.⁶ Les participants à l'enquête demandent qu'une plus grande attention soit portée aux problèmes particuliers de leurs pays, que les cours soient plus longs et offrent des solutions supplémentaires, et que le suivi permette d'assurer une plus grande utilisation des connaissances acquises. En Afrique, où la pénurie de professionnels qualifiés est encore problématique, de telles améliorations pourraient s'avérer très bénéfiques.

Reconnaissant la modeste efficacité de ses programmes d'apprentissage, l'Institut a annoncé en 2002 qu'il abandonnait la formation individuelle en faveur d'une nouvelle stratégie de renforcement des capacités. La stratégie mentionne que l'Institut fournira des services de renforcement institutionnel à long terme, à travers une nouvelle focalisation sur le pays, alignés plus étroitement sur les activités opérationnelles de la Banque et sur les priorités nationales. Elle identifie 33 « pays prioritaires » dont 9 en Afrique. Elle introduit également deux principaux instruments-pays pour aider à mener sa nouvelle stratégie : l'évaluation des besoins de développement de la capacité et des stratégies de développement de la capacité nationale. Ces outils, qui sont à l'essai dans certains pays cibles, devraient alimenter en données les SAP de la Banque mondiale et mieux adapter les activités de l'Institut à la demande nationale.⁷ Le budget de l'année 2005 pour l'exécution de ce nouveau programme comprend 7,1 millions

de dollars, soit 10 % des ressources budgétaires totales, pour les services d'appui au renforcement des capacités, tels que la coopération avec les pays en vue de formuler des programmes-pays, des prestations d'assistance technique aux équipes-pays de la Banque et de l'emprunteur, et la création d'une base de connaissances pour étayer l'appui de la Banque aux activités de renforcement des capacités par pays (figure 5.2).

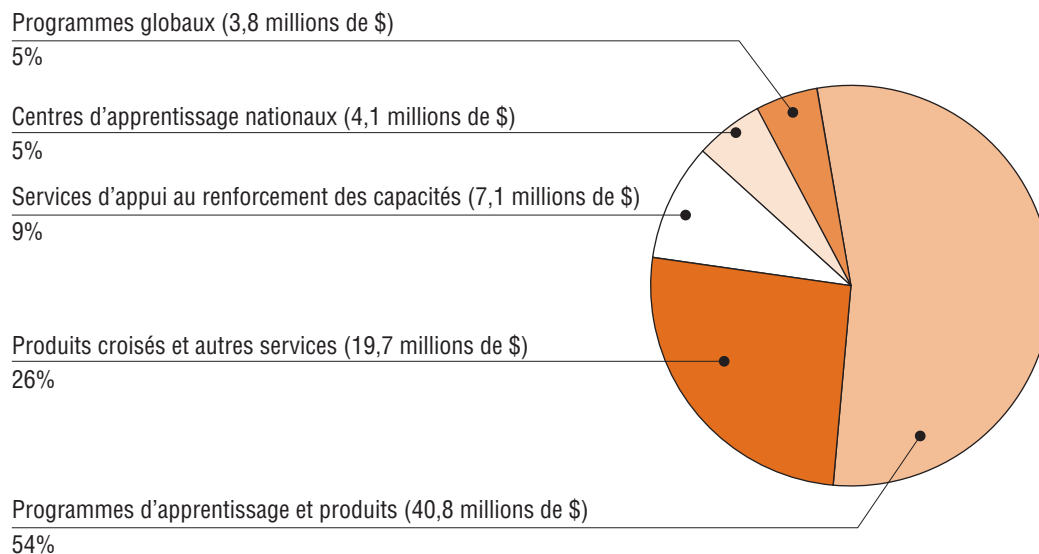
Bien que le Rapport annuel de l'Institut annonce que la transition de la formation individuelle au renforcement institutionnel à long terme est presque terminée, quatre questions n'ont pas encore été abordées (Banque mondiale 2004q, p. 6). Premièrement, l'Institut n'a pas encore déclaré clairement quelles sont les améliorations de service qu'il a l'intention d'apporter aux pays africains non prioritaires.

Deuxièmement, les activités d'apprentissage de l'Institut ne sont pas entièrement dans le droit fil du but de renforcement des capacités. La majorité d'entre elles ne connectent pas encore leurs buts de perfectionnement des compétences aux changements organisationnels et institutionnels nécessaires pour stimuler l'utilisation efficace de nouvelles aptitudes. L'Institut a élaboré des programmes d'apprentissage couvrant une grande gamme de sujets, mais il ne peut pas, et ne devrait probablement pas, prétendre maîtriser tous les domaines qui requièrent un renforcement des capacités. Il devrait être plus circonspect dans son choix de sujets. De plus, l'Institut n'a pas développé un jeu de méthodes pédagogiques éprouvées adapté à son rôle remanié de renforcement des capacités — bien que ce besoin de changement soit documenté dans sa propre détermination du modeste succès de ses principales modalités d'apprentissage actuelles (comme décrit plus haut).⁸ Le personnel de l'Institut cocomme un

Les participants à l'enquête demandent qu'une plus grande attention soit portée aux problèmes particuliers de leurs pays, que les cours soient plus longs et offrent des solutions supplémentaires, et que le suivi permette d'assurer une plus grande utilisation des connaissances acquises.

Figure 5.2

Dépenses budgétaires de l'Institut pour l'AB 05 (y compris les fonds en fiducie)



Source : Document interne de la Banque.

chang ment clé qui complète et facilite un certain nombre d'approches d'apprentissage émergentes — telles que la formation à emplacements multiples, les miniconférences, l'accroissement du partage des connaissances d'un pays à l'autre et l'apprentissage en équipe.⁹ Mais une récente évaluation commanditée n'a trouvé aucune « instance où des programmes dispensés via le Réseau mondial de développement des études (RMDE) avaient produit une amélioration de capacité au niveau national » (Banque mondiale 2004f, p. xvi). Le rapport précise que la nature du transfert du savoir et le partage des connaissances par le biais de l'apprentissage à distance ont un fort potentiel de renforcement des institutions. Mais les résultats associés aux capacités ne peuvent être obtenus que si les approches des programmes d'apprentissage sont modifiées de façon à assurer un processus continu de renforcement des capacités axé sur les contraintes de capacité cibles du pays. Tant que la Banque choisira de continuer à offrir des services de formation, sa compréhension

des stratégies pédagogiques efficaces devra surpasser l'expérience de l'Institut car, comme l'a déclaré un employé, elles visent « les élites adultes qui forment l'auditoire principal de l'Institut ».¹⁰ Par exemple, la focalisation des activités de l'Institut sur un pays fait que l'Institut ne peut pas exploiter des approches basées sur un réseau multinational (encadré 5.1).

Troisièmement, l'appui au renforcement des capacités en Afrique doit correspondre à la demande effective dans le pays concerné. L'Institut de la Banque mondiale reconnaît cet aspect ainsi que la nécessité d'intégrer les services de renforcement des capacités d'une unité centrale dans les programmes par pays de la Banque. Pourtant, bien que le personnel des opérations dans la région Afrique apprécie l'intention de l'Institut de travailler plus étroitement avec lui du fait que l'Institut est doté de compétences particulières et d'un réseau de contacts internationaux, il questionne la capacité de l'Institut à jouer, en tant qu'unité centrale, un rôle majeur dans les opérations de la Banque pour le renforcement

Encadré 5.1**Construire des réseaux professionnels répondant aux besoins de connaissances en Afrique**

Un examen des réseaux africains pour le renforcement de la capacité de recherche en Afrique offre une généralisation qui fait sens pour le renforcement des capacités en général. Les réseaux ont vu le jour en raison des échecs ou limites d'autres contextes de recherche. Ce point est important. Dans bien d'autres parties du monde, les réseaux professionnels s'appuient sur un noyau dur de formation et de recherche situé dans des institutions actives (principalement des uni-

versités). Mais en Afrique, c'est la précarité du noyau qui motive l'établissement de réseaux. Ces réseaux de compensation, dont le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA) soutenu par la Banque est un exemple réussi, ont des caractéristiques particulièrement importantes, y compris des processus d'ajustement mutuel entre les réseaux et les secteurs professionnels où ils fonctionnent.

Source : Prewitt 1998.

des capacités au niveau pays. L'implication est que l'Institut n'a pas encore défini clairement la valeur ajoutée que sa proposition apporterait aux efforts de la Banque pour renforcer les capacités à ce niveau.

Enfin, l'Institut a lancé sa nouvelle stratégie sans avoir mis en place un système de mesure des progrès et des résultats. La méthodologie qu'il emploie actuellement pour évaluer ses programmes d'apprentissage sur la base des gains individuels¹¹ n'appréhende pas le genre de transformation qu'implique le renforcement des capacités. L'Institut régit maintenant ses travaux liés aux programmes par pays de façon à apprendre et à assimiler des leçons, et développe des moyens de traquer ses nouveaux produits non liés à la formation (tels que le soutien des équipes-pays chargées de concevoir l'évaluation des besoins et le soutien des institutions de développement des capacités au niveau pays). Ces activités requièrent cependant des étalons et des indicateurs de progrès sur lesquels sera basée l'efficacité des activités de l'Institut en renforcement des capacités. L'Institut a besoin de savoir si sa nouvelle stratégie contribue à changer la motivation et les avantages du personnel à faire progresser les activités de renforcement des capacités.¹²

Ces indications reflètent le besoin d'une détermination candide de ce qu'une unité centrale de renforcement des capacités, au sein

de la Banque, peut faire et ne pas faire. Cette détermination dépendra d'un accord avec le personnel régional sur le rôle que jouera l'unité dans l'appui de renforcement des capacités dans chaque pays, et sur les outils et méthodes à utiliser pour assurer l'atteinte des objectifs visés de renforcement des capacités.

La Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique

L'ACBF, une institution indépendante qui siège à Harare (Zimbabwe), accorde des dons à des institutions et programmes nationaux et régionaux pour les aider à renforcer les activités d'analyse de la politique économique et de gestion du développement dans les pays africains. En un peu plus de 10 ans, elle est devenue prestataire de soutien à long terme de programmes visant à développer les capacités organisationnelles et humaines dans les domaines d'analyse politique et de gestion, ce qui est « un accomplissement remarquable pour une petite organisation aussi jeune. »¹³

Établie en 1991, l'ACBF est le fruit des efforts communs de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et du Programme des Nations Unies

La compréhension de la Banque des stratégies pédagogiques efficaces devra surpasser l'expérience de l'Institut car elles visent « les élites adultes qui forment l'auditoire principal de l'Institut. »

pour le développement (PNUD). Le financement de ses activités est actuellement assuré sur une base de plusieurs années par ces trois institutions, le Fonds monétaire international (FMI), 10 organismes donateurs dans les pays industrialisés et 22 gouvernements africains.¹⁴ Depuis sa création, la Fondation a approuvé 113 opérations dans 37 pays africains, soit un engagement total de 197 millions de dollars (à fin décembre 2003), dont les deux-tiers pour soutenir des projets nationaux et un tiers pour soutenir des projets régionaux.

À ses débuts, l'ACBF accordait des dons aux unités de politique économique et aux programmes de formation dans le but d'améliorer les activités des ministères centraux, des agences et de leurs fonctions de planification et de gestion économique de base. En 2000, une nouvelle initiative appelée Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique (PACT), a été lancée par la Banque en coopération avec les gouvernements africains. Le but était de soutenir une plus grande gamme d'activités, y compris l'interaction entre les décideurs, la société civile et les organisations du secteur privé. Le PACT a été intégré dans l'ACBF et après les 18 mois qu'a pris l'adoption du nouvel agenda ACBF, la Fondation avait doublé son portefeuille de projets actifs (voir l'Annexe G pour une description de ses activités).

La Banque mondiale a joué un grand rôle dans l'ACBF et le PACT. Sa direction a participé à la conception et au lancement des deux initiatives et continue à être en tête de la mobilisation des contributions des bailleurs de fonds. Les ressources de la Banque représentent la plus grande part du financement de la Fondation, soit un total de 158 millions de dollars environ pour la période 1991–2004 ou 40 % environ des 389 millions de dollars engagés. Le vice-président de la Banque pour la région Afrique est membre du Conseil des gouverneurs de la Fondation chargé de l'élaboration des politiques et de la surveillance ;

le personnel régional siège au Conseil exécutif qui approuve le budget de la Fondation, les plans annuels et tous les projets financés par l'ACBF / le PACT. De plus, la Banque administre le Fonds ACB et les fonds de fiducie ACBF / PACT à travers lesquels les contributeurs canalisent leur soutien.¹⁵

La Fondation a deux caractéristiques particulières qui lui donnent le potentiel de soutenir le renforcement des capacités : elle peut assurer le financement de longue haleine et elle appuie un grand éventail d'activités qui ne se limitent pas à des interventions de formation individuelle et d'assistance technique. Les bénéficiaires de dons apprécient le rôle crucial de financement que joue l'ACBF en contribuant à leurs coûts récurrents et indirects, contrairement à d'autres bailleurs de fonds qui ne financent que des projets. Ils apprécient également les réseaux et la visibilité qui entourent le renforcement des capacités que la Fondation, en tant qu'organisation pourvue d'Africains et sise en Afrique, a aidé à promouvoir sur tout le continent.¹⁶ Mais la réalisation du plein potentiel de l'ACBF pose quatre défis.

Premièrement, l'impact des programmes et institutions financés par l'ACBF n'est pas uniforme, ce qui donne à penser que la Fondation devrait être plus sélective dans son utilisation de ses précieux fonds. L'impact des programmes et institutions bénéficiaires sur le renforcement des capacités — évalué lors de deux examens indépendants — a été plus fort au niveau des groupes de politique semi-autonomes et de la formation supérieure qu'au niveau des unités de politique gouvernementale et des programmes de formation en cours d'emploi.¹⁷

- *Les unités d'analyse politique.* À travers son soutien institutionnel de base, l'ACBF a joué le rôle de catalyseur en créant un réseau d'environ 40 unités nationales et régionales d'analyse politique, nouvelles ou renforcées. Ces unités, mandatées et contractées pour fournir la recherche, des services conseils et de la formation aux ministères et autres agences

L'ACBF a deux caractéristiques particulières qui lui donnent le potentiel de soutenir le renforcement des capacités.

publiques, ont eu un impact considérable sur la politique. En revanche, les unités indépendantes ont produit une recherche stratégique de haute qualité, mais ont eu moins d'impact direct sur la politique en raison de leur difficulté à obtenir des données auprès des agences gouvernementales ou d'un manque de réceptivité au niveau du gouvernement en ce qui concerne la recherche indépendante. Étant donné que les unités semi-autonomes et indépendantes ont centré leurs efforts sur la qualité de la recherche, elles ont été fortement tributaires de l'expertise reconnue (parfois internationale) au lieu de mettre l'accent sur le développement de la capacité des ressources humaines locales.

- *Formation nationale et régionale supérieure.* Selon un examen approfondi indépendant, deux programmes de formation supérieure régionale appuyés par l'ACBF (et d'autres bailleurs de fonds) sont menés à bien. Leur objectif de base est d'améliorer les capacités d'enseignement et de recherche dans les départements d'études économiques des universités à travers toute l'Afrique francophone et anglophone, et ainsi bâtir une capacité d'analyse politique et de gestion macroéconomique. Bien qu'aucun des deux projets n'ait développé une base de données permettant de démontrer l'ampleur de l'amélioration parmi les enseignants d'université, des interviews indiquent que le CREA a renforcé les départements d'études économiques et a créé des compétences individuelles que les participants ont pu utiliser. Le programme de troisième cycle ayant débuté plus tard, ses effets ne sont pas encore connus, mais le processus est considéré satisfaisant. L'ACBF a également apporté son appui au renforcement de la formation universitaire locale dans le domaine de gestion de la politique économique.
- *Cours de formation (court terme) nationale et régionale en cours d'emploi.* Contrairement aux programmes de formation supérieure, les quatre programmes de formation nationale et régionale en cours d'emploi examinés ont eu un impact modeste sur les bénéficiaires (impact similaire à celui de l'Institut de la Banque

mondiale basé sur l'évidence). De plus, étant donné leur forte dépendance de ressources humaines extérieures pour enseigner la majorité des cours, ils n'ont pas beaucoup contribué à renforcer la capacité des ressources humaines de l'institution bénéficiaire.

Deuxièmement, l'ACBF doit trouver un moyen efficace d'assurer un lien solide entre les besoins du pays en amélioration de la gestion des politiques et du développement, et les programmes spécialisés de renforcement des capacités qu'elle finance. Pour relever ce défi, elle a récemment décidé de changer son approche d'octroi de dons à des projets pour une approche d'octroi de dons à des programmes, mais la question de savoir comment procéder à ce changement n'est pas encore élucidée (Banque mondiale 2003e). Troisièmement, comme l'Institut de la Banque, l'ACBF ne dispose pas de moyens bien définis pour mesurer les résultats du renforcement des capacités et suivre ainsi les progrès des bénéficiaires individuels et la performance d'ensemble de ses activités de renforcement des capacités. Enfin, les ressources engagées par ses partenaires de financement sont trop faibles par rapport au mandat élargi de l'ACBF et de ses programmes ambitieux. La Banque avait pensé au démarrage de l'ACBF qu'en 10 ans elle pourrait mobiliser une dotation suffisante lui permettant d'atteindre l'autonomie dans la décennie (Jaycox 1993). Mais les bailleurs de fonds n'ont jamais exprimé leur volonté d'engager des fonds pour une dotation et il n'existe aucune évidence que même les bénéficiaires de l'ACBF qui ont le mieux réussi sont sur le chemin de l'autonomie. En effet, il ne serait pas réaliste de s'attendre à l'autonomie sur la base de l'expérience de programmes publics de recherche politique et de formation acquise ailleurs.¹⁸ En fait, depuis l'incorporation du PACT, l'ACBF dépend davantage de la Banque mondiale qu'avant.¹⁹

Comme l'Institut de la Banque, l'ACBF ne dispose pas de moyens bien définis pour mesurer les résultats du renforcement des capacités.

Le Fonds d'aménagement institutionnel

L'IDF est un instrument de dons que la Banque a créé en 1992 pour aider les gouvernements à financer rapidement et activement de petites activités de renforcement des capacités étroitement liées à la stratégie d'assistance par pays, au dialogue politique et aux travaux diagnostiques de la Banque. Les dons du FDI peuvent être utilisés pour le renforcement des institutions lorsque des projets spécifiques financés par la Banque et autres ressources de bailleurs de fonds ne sont pas disponibles. Ils ne se substituent pas aux prêts ou au financement d'activités courantes telles que la préparation des budgets. Ils peuvent servir à renforcer la capacité requise pour exécuter des activités routinières ou permettre aux bénéficiaires de développer une idée suffisamment nouvelle capable d'inciter l'octroi de dons d'autres sources. Les dons peuvent couvrir des activités pendant un maximum de trois ans

Aucun de ces trois mécanismes n'est doté de la base de connaissances et du cadre de résultats requis pour déterminer l'impact de leurs activités et allouer judicieusement leurs précieuses ressources.

et aller de 50 000 à 500 000 dollars (ils sont de 300 000 dollars environ en moyenne), et leurs procédures de préparation et d'approbation sont relativement simples.

L'IDF a accordé annuellement 25 millions de dollars pendant les années 1990 et n'accorde plus que 20 millions de dollars environ depuis 1999.²⁰ Dès le début, l'Afrique a été le plus grand bénéficiaire à hauteur de 30% des allocations totales depuis l'AB 1993 et 35 % au titre des quatre dernières années. La plus grande partie des dons à l'Afrique pendant l'AB 2004 a couvert des activités de gestion financière (39 %), de suivi et évaluation (27 %), et de réforme légale et judiciaire (19 %).

Un examen stratégique de l'IDF mené en 2001 a mis en relief des insuffisances dans les processus d'approbation et de surveillance des dons. Cet examen a recommandé de mieux cibler les dons de l'IDF et de renforcer ses activités et modalités de gestion. Au cours des AF 02-03, l'IDF a évalué 110 projets dans

cinq domaines (un peu plus du tiers des projets). L'examen a révélé que sur les 89 projets notés, la moitié seulement a obtenu une note satisfaisante ou mieux.²¹ Plusieurs aspects croisés ont été mis en lumière :

- Les projets tendaient à être régis par l'offre et manquaient de stratégie claire de renforcement des capacités. Ils auraient dû être basés sur des évaluations plus pertinentes avec les participants dans le pays.
- Une grande majorité de projets comprenait des programmes de formation, mais cette formation constituait toujours le volet le plus faible de la majorité des projets. La formation en cours d'emploi a été moins efficace que la formation formelle.
- Les projets tendaient à être trop ambitieux et comportaient un trop grand nombre d'objectifs. Une approche par étapes aurait été plus efficace.
- Dans la plupart des cas, des opérations de suivi auraient été bénéfiques pour maintenir l'élan initial de renforcement des capacités financé par l'IDF, mais elles n'ont pas eu lieu.

Conformément aux résultats des deux examens, l'IDF a introduit trois séries de réformes. La plus grande partie de ses dons était axée sur des aspects de gestion et de responsabilité des finances publiques, le suivi et évaluation, la réforme judiciaire et légale, le VIH / SIDA et les pays à faible revenu fragilisés. Le Fonds a passé en revue sa structure de gestion, délégué les prises de décision aux régions et renforcé le suivi régional de son portefeuille, et introduit la possibilité de dons en série en faveur d'activités qui méritent un soutien du suivi mais ne disposent d'aucune autre source de financement. Bien que ces changements aient le potentiel d'affermir la pertinence de l'IDF comme mécanisme d'appui national souple au renforcement des capacités, il sera crucial qu'une auto évaluation planifiée de l'impact de ces réformes détermine le degré de prise en charge nationale des activités soutenues et la durabilité des résultats.

La valorisation d'ensemble

Chacun de ces trois mécanismes a été conçu dans le but de fournir un moyen distinct d'appui au renforcement des capacités que n'offrent pas de manière rentable les programmes par pays de la Banque — l'Institut de la Banque mondiale comme prestataire de connaissances générales pour développer les compétences individuelles ; l'ACBF comme mobilisateur et source de financement de base à long terme des institutions nationales et régionales de formation en gestion et analyse politique ; et l'IDF comme source souple de financement catalyseur pour aider à lancer des initiatives de renforcement des capacités nationales. Ces moyens sont tous pertinents en termes de renforcement des capacités nationales. Mais, comme les programmes par pays de la Banque, aucun de ces trois

mécanismes n'est doté de la base de connaissances et du cadre de résultats requis pour déterminer l'impact de leurs activités et allouer judicieusement leurs précieuses ressources. De plus, bien que l'Institut et la Fondation consacrent une partie considérable de leurs ressources à la formation, ni l'un ni l'autre n'a identifié une méthode totalement efficace d'utilisation des activités de formation dans le cadre de l'amélioration de la performance du secteur public. Par ailleurs, il n'existe pas dans la région Afrique une vision d'exploitation maximale de l'investissement de la Banque dans ces divers modes d'appui au renforcement des capacités.



Résultats et recommandations

Principaux résultats

Entre 1995 et 2004, la Banque a contribué environ 9 milliards de dollars de prêts et près de 900 millions de dollars de dons et budget administratif en appui au renforcement des capacités en Afrique. Consciente du moindre impact de cet appui face à la capacité encore médiocre des secteurs publics africains, la Banque a apporté des changements dans la conception de ses programmes de soutien.

- La Banque a élargi l'envergure de son appui en vue d'appréhender les contraintes de l'offre et de la demande d'amélioration de la performance du secteur public, ainsi que des questions intersectorielles telles que la gestion des finances publiques et la décentralisation des services publics.
- Elle a ajouté de nouveaux outils de diagnostic pour déterminer les capacités nationales de gestion des ressources financières publiques et a élargi l'éventail de ses instruments de prêts pour étayer son appui au renforcement des capacités visant à assurer la prise en charge nationale des activités de renforcement des capacités.
- Elle a élargi ses mécanismes institutionnels et régionaux complémentaires qui apportent un soutien direct au renforcement des capacités : l'Institut de la Banque mondiale, l'ACBF et l'IDF.

Ces changements sont pertinents car ils reconnaissent que le renforcement des

capacités est un processus de longue haleine qui requiert une approche systémique et une attention à la demande d'amélioration des services publics et à l'offre d'organisations bien structurées et de personnels qualifiés.

Même avec ces améliorations, l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités n'atteint pas son plein potentiel. La présente évaluation identifie six domaines où un meilleur renforcement entraînerait de meilleurs résultats.

1. Cadre opérationnel. La Banque n'a établi aucune base de connaissances pour guider ses activités de renforcement des capacités, alors qu'elle l'a fait pour d'autres activités importantes. Ainsi, ses diagnostics de besoins de capacité et des obstacles au changement tendent à la partialité en termes de couverture des contraintes de capacité et de leurs interactions. Tant les opérations régionales que les programmes de l'Institut de la Banque mondiale ont centré l'attention sur les

compétences individuelles dans le secteur public sans tenir compte que la conception et la séquence du développement des compétences vont de pair avec les développements organisationnels et institutionnels. La capacité de mise en place des activités est souvent surestimée et les approches éprouvées de renforcement des capacités humaines sur une base durable sont souvent insuffisamment développées. De plus, la Banque n'a établi aucun indicateur pour aider à définir les effets du renforcement des capacités et mesurer les progrès en matière de performance du secteur public.

2. Objectif de base. Toutes les récentes stratégies par pays identifient le renforcement des capacités du secteur public comme l'objectif de base. Elles se réorientent également sur les programmes sectoriels et multisectoriels et le soutien budgétaire, qui forment le cadre général d'identification des besoins de capacité dans le long terme. Ces approches sont prometteuses et peuvent aider les autorités à hiérarchiser les activités de renforcement des capacités et le soutien nécessaire des bailleurs de fonds. La Banque pourrait utiliser ces nouveaux processus de manière plus efficace pour aider les pays à planifier et à mettre en place leurs activités de renforcement des capacités. Une grande partie du soutien demeure fragmenté — conçu et géré opération par opération. Ceci fait qu'il est difficile d'appréhender les questions intersectorielles, de profiter des opportunités et de tirer des enseignements à travers les opérations. De plus, les objectifs de nombreux projets qui considèrent le renforcement des capacités comme objectif collatéral sont mal définis et mal suivis, et les carences dans le diagnostic sous-jacent des besoins de capacité et des obstacles au changement compromettent souvent l'élaboration des interventions et l'atteinte des objectifs.

3. Caractéristiques sectorielles. En Afrique, les antécédents de la Banque en termes de réussite de l'amélioration de la performance du secteur public varient selon les secteurs et les pays. Le fait est qu'en général les gouvernements tendent

à améliorer les services demandés par des intérêts puissants (routes interurbaines, par exemple) plus rapidement que ceux recherchés par des intérêts plus diffus (l'éducation primaire, par exemple). De plus, le traitement des problèmes de renforcement des capacités dépend de caractéristiques sectorielles, telles que l'intensité de la main d'œuvre et la décentralisation. La Banque n'a pas assez fait pour dériver des enseignements des dimensions sectorielles.

4. Outils et techniques. Les outils traditionnels de renforcement des capacités d'AT et de formation se sont souvent avérés inefficaces à améliorer de façon durable la performance du secteur public, en grande partie du fait qu'ils ne sont pas utilisés dans un cadre général de gestion des ressources humaines lié aux développements organisationnels et institutionnels nécessaires. De plus, la Banque n'a établi aucune base de connaissances sur les outils à appliquer, ni sur la façon de les utiliser dans les divers secteurs et pays. Bien que l'Institut de la Banque ait dispensé beaucoup de formation, son expérience ne lui a pas appris comment soutenir efficacement la formation en tant que partie du renforcement des compétences professionnelles dans le secteur public.

5. Utilisation des instruments de la Banque. La Banque n'utilise pas pleinement ses instruments pour améliorer la performance du secteur public. Le processus de la stratégie de réduction de la pauvreté a le potentiel d'aider les autorités à mieux hiérarchiser les activités de renforcement des capacités et à guider le soutien des bailleurs de fonds, mais dans la plupart des pays le potentiel ne semble pas avoir été utilisé dans ce sens. Les travaux économiques et sectoriels ne contribuent pas au renforcement des capacités au niveau anticipé ou possible. L'utilisation d'une approche programmatique des prêts — sectoriels ou budgétaires — offre la possibilité de s'orienter vers un appui moins fragmenté et plus cohérent au renforcement des capacités par la Banque et autres bailleurs de fonds.

Mais les approches programmatiques ont jusqu'à maintenant contribué davantage au renforcement des capacités de planification politique et stratégique qu'à la gestion du secteur et à la mise en œuvre des programmes. En outre, la synergie entre les programmes par pays et les activités de l'Institut et de l'ACBF est faible.

6. Assurance de la qualité. Enfin, la Banque n'applique pas de pratiques aussi rigoureuses à ses travaux dans le domaine des capacités que dans les autres domaines. Bien que le renforcement des capacités soit une priorité institutionnelle et régionale, il n'existe pas de processus standard d'assurance de la qualité du diagnostic sous-jacent et de formulation de mesures ; de plus, les interventions de renforcement des capacités ne sont pas traquées, suivies et évaluées.

Recommandations

Les résultats de la présente évaluation soulignent l'importance d'aborder le renforcement des capacités en Afrique en tant qu'objectif de base et d'assurer que son soutien est pris en charge par le pays, orienté sur les résultats et basé sur l'évidence. L'évaluation recommande ce qui suit :

- **Cadre opérationnel.** En tant qu'institution, la Banque devrait renforcer sa base de connaissances et élargir son cadre de renforcement des capacités dans le secteur public pour aider les pays à : a) hiérarchiser les priorités des activités de renforcement des capacités et orienter l'appui des bailleurs de fonds ; b) lier le développement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines ; et c) transformer les outils traditionnels de renforcement des capacités de manière à améliorer les résultats. De plus, elle devrait assurer que des directives et processus sont en place pour l'auto évaluation et l'évaluation indépendante des interventions de la Banque en termes de renforcement des capacités.
- **Orientation sectorielle.** Le leadership sectoriel et thématique devrait déterminer l'orientation spécifique de chaque secteur pour le diagnostic des besoins de capacité du secteur public, l'amélioration des incitations à une meilleure performance, et le suivi et évaluation des interventions.
- **Programmes par pays.** Les cadres supérieurs régionaux devraient assurer que les SAP sont utilisées de manière efficace pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour planifier, exécuter et mesurer les résultats de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Ils devraient également assurer que toutes les opérations visant à renforcer les capacités du secteur public soient basées sur une évaluation adéquate des besoins de capacités et aient les moyens de suivre et évaluer les résultats du renforcement des capacités.
- **Formation.** La Banque devrait redéterminer le rôle que la formation devrait jouer dans son appui au renforcement des capacités, comment le soutien à la formation devrait être fourni et quels devraient être les rôles respectifs de l'unité centrale de formation et des programmes de la Région dans tout appui futur à cette activité.

ANNEXE A: QUELQUES ÉVALUATIONS PRÉCÉDENTES DES ACTIVITÉS DE LA BANQUE EN APPUI AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Rapport	Année	Résultats marquants
<i>Assistance technique indépendante pour le développement institutionnel en Afrique subsaharienne. OED.</i>	1990	<ul style="list-style-type: none"> Le but principal de l'assistance technique indépendante est de renforcer les capacités des institutions et gouvernements emprunteurs à assumer leurs fonctions de manière durable. Les antécédents de la Banque sont médiocres : sur les 19 projets de la Banque examinés, 3 seulement ont été notés comme ayant obtenu des résultats satisfaisants. Les raisons de la médiocre performance sont : attention inadéquate au contexte du pays, performance erratique des consultants extérieurs, et insuffisances au niveau de la conception et de la supervision (notamment pour les projets de formation), y compris le manque de prise en compte de la capacité limitée de l'emprunteur, des objectifs non clairs, l'absence d'indicateurs de performance et le mauvais choix d'instruments. L'AT pour le développement institutionnel devrait être dissociée des prêts à l'ajustement à décaissement rapide et considérée comme un projet indépendant. Il existe un besoin d'évaluation candide et de considération du niveau d'engagement de l'emprunteur dans la conception de l'AT.
« Gestion de l'assistance technique dans les années 1990 »	1991	<ul style="list-style-type: none"> La Banque devrait renforcer la conceptualisation et la préparation des projets et programmes d'AT en accordant, entre autres, un financement sous forme de dons aux bénéficiaires. L'AT doit être soumise à la même rigueur — ressources techniques et gestion professionnelle de haute qualité — que les prêts d'investissement et les TES. La Banque devrait établir des partenariats avec d'autres agences de développement (PNUD) pour coordonner systématiquement les activités d'AT.
« Utilisation de l'AT par la Banque pour le développement institutionnel »	1991	<ul style="list-style-type: none"> La Banque est handicapée de plusieurs côtés lorsqu'elle est considérée comme « prestataire d'AT » en raison de : l'absence d'attention explicite et systémique à l'engagement de l'emprunteur dans les travaux de la Banque, le peu de connaissances du contexte national, la faible mémoire institutionnelle due au taux élevé de roulement des effectifs, l'inefficacité des coûts de l'AT de la Banque vis-à-vis des dons accordés par les bailleurs de fonds bilatéraux, et la centralisation excessive des politiques et procédures à la Banque. L'utilisation d'AT devrait être limitée aux cas où l'engagement gouvernemental peut être démontré. D'autres instruments sont nécessaires pour le développement institutionnel — et non pas une dépendance excessive de l'AT.

Rapport	Année	Résultats marquants
« L'assistance technique en Afrique : comment elle réussit et comment elle échoue ».	1994	<ul style="list-style-type: none"> • L'utilisation de l'AT comme moyen de développement de la capacité institutionnelle a remporté peu de succès en Afrique. Au lieu de transférer l'expertise, cette démarche a créé une dépendance des experts étrangers qui ne diminue pas au fil du temps. • L'AT ne remplace pas la réforme institutionnelle. • La Banque devrait réduire sa dépendance de l'AT en liant les projets à la capacité d'absorption et en ayant une stratégie de retrait graduel de l'AT.
« Le partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique : une stratégie et un programme d'action »	1996	<ul style="list-style-type: none"> • Les limitations de la Banque en renforcement des capacités sont structurelles et fondamentales — la Banque doit reconnaître et souligner la place centrale qu'occupe le renforcement des capacités dans ses travaux et ne pas traiter cet aspect comme un sous-élément de ses activités. • Les aspects de capacité ne sont pas bien intégrés dans les politiques, le programme de prêt ou les travaux analytiques de la Banque : <ul style="list-style-type: none"> o Le cycle des projets n'appuie pas le renforcement des capacités : il met plus l'accent sur l'évaluation que sur la mise en œuvre des projets et ainsi les capacités d'exécution de l'emprunteur sont tenues pour admises. o La Banque a manqué des occasions d'utiliser ses prêts à l'ajustement des politiques et ses TES pour renforcer les capacités de l'emprunteur
<i>Le renforcement des capacités dans le secteur agricole en Afrique. OED.</i>	1999	<ul style="list-style-type: none"> • La difficulté de définir les objectifs de renforcement des capacités en termes de suivi (absence de critères de performance explicites) a fait que les volets de renforcement des capacités ont reçu peu d'attention dans les projets de la Banque. • Le renforcement des capacités durable n'est peut-être pas possible sans réforme des structures d'incitations de la fonction publique. • La Banque devrait dissocier sa réforme des politiques à court terme et conditionnalités annexes des PAS de ses interventions de renforcement des institutions à long terme. • La formation à long terme à l'étranger, en général pour l'obtention de diplômes d'études supérieures, n'a pas eu l'impact anticipé car les stagiaires ont souvent quitté les employeurs choisis pour rechercher des opportunités plus lucratives en dehors de la fonction publique, pourvoir un poste plus prometteur dans la fonction publique ou être réaffectés dans d'autres postes. Cette formation devrait être coordonnée avec les services du personnel et liée aux politiques d'incitation. • Nombreux sont les personnels d'AT qui révèlent les initiatives de la Banque au cours de la conception des projets, à la grande réticence des bénéficiaires. Les hôtes sont disposés à accueillir l'AT comme moyen de gagner accès à d'autres éléments des projets, tels que l'équipement et la formation.
<i>Réforme de la fonction publique : un examen de l'aide de la Banque mondiale. OED</i>	1999	<ul style="list-style-type: none"> • Les réformes de la fonction publique soutenues par la Banque ont rarement obtenu des résultats durables en termes de renforcement des capacités ou réforme institutionnelle. • Les interventions de renforcement des capacités ont échoué du fait qu'elles étaient basées sur une compréhension étriquée des incitations de la fonction publique — c'est-à-dire équivalentes uniquement aux incitations monétaires. Certaines pratiques de la Banque, comme

Rapport	Année	Résultats marquants
		<p>l'utilisation d'UEP et de consultants expatriés a eu un impact nuisible sur le moral et les incitations à l'amélioration de la performance de la fonction publique et sur les activités de renforcement des capacités locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les interventions de renforcement des capacités devraient être mieux liées aux descriptions de travail et aux indicateurs de performance.
« Réformer les institutions publiques et renforcer la gestion des affaires publiques »	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Le renforcement des capacités devrait être le thème central des opérations de la Banque. • Les résultats de la performance des projets sont mixtes mais s'améliorent dans plusieurs types d'interventions de gestion du secteur public (la gestion des dépenses, la réforme de l'impôt, la réforme de la fonction publique, etc.). Les activités moins efficaces peuvent être liées à quatre facteurs : <ul style="list-style-type: none"> o Le manque d'attention à la « demande » de renforcement des capacités (les moteurs de pression pour le changement, les structures d'incitation dans la fonction publique et le degré d'engagement de l'emprunteur). o L'attention insuffisante portée à l'adaptation au contexte local — la tendance à générer et à appliquer une seule « meilleure pratique », quel que soit le contexte national. o Le manque d'expertise du personnel dans les domaines spécialisés, y compris le renforcement des capacités, en raison de l'accent limité mis que les objectifs de renforcement des institutions. o Des instruments inappropriés aux activités de renforcement des capacités à long terme.
« L'assistance technique dans le portefeuille PREM : bilan et leçons »	2002	<ul style="list-style-type: none"> • Le renforcement des capacités ne joue pas toujours un rôle central dans les PAS et le personnel n'est pas encouragé à consacrer le temps et les efforts que demandent les opérations d'AT. • Bien que la qualité initiale et la performance d'ensemble de l'AT se soient améliorées régulièrement durant les années 1990, la Banque devrait porter plus d'attention à la demande — incitations des bénéficiaires — lors de la conception des activités d'AT. • L'AT continue à être « l'enfant d'un premier lit » de la Banque mondiale. Les procédés opérationnels d'AT demandent à être améliorés — ils doivent être mieux appliqués aux opérations d'AT, les réformes du secteur public doivent être améliorées et les indicateurs pour les opérations de suivi et évaluation doivent être plus fiables.
<i>Réformes économiques et expériences de croissance : les enseignements des années 1990 (Chapitre 10).</i>	2004	<ul style="list-style-type: none"> • Les contraintes de capacité sont fortes : elles dictent la rapidité et l'orientation des réformes du secteur public. • Les approches de choc ont échoué car elles ont exploité à l'extrême la capacité de mise en œuvre. Ce qu'il faut c'est un « gradualisme stratégique » très focalisé et des interventions pragmatiques reflétant mieux les réalités politiques et correspondant aux contraintes de capacité nationales.
<i>Renforcement de la capacité de l'État en Afrique</i>	2004	<ul style="list-style-type: none"> • L'expérience indique un changement de paradigme dans l'approche du renforcement de la capacité de l'État — allant d'approches étroites, organisationnelles et de gestion publique à une plus grande perspective qui comprend non seulement les règles institutionnelles du jeu, mais aussi la dynamique politique qui stimule le changement institutionnel. Les trois éléments de la nouvelle approche sont : <ul style="list-style-type: none"> o Orientation analytique : passer des fonctions d'administration

Rapport	Année	Résultats marquants
		<p>publique et de prestation de ressources humaines à l'analyse des institutions nationales et de la dynamique politique, et à l'identification des points d'entrée potentiels de rehaussement de la demande de capacités et de performance publique.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Focalisation : élargir le thème central du renforcement des capacités dans les bureaucraties pour y inclure le renforcement de capacité des mécanismes de responsabilisation qui engendrent la demande de capacité du secteur public. o Élaboration des interventions : passer des interventions de renforcement des capacités exhaustives et politiquement difficiles à des initiatives modestes et pragmatiques dont les résultats peuvent être démontrés. • Les processus de changement sont cumulatifs ; même une initiative modeste peut servir de base et/ou accroître la demande d'amélioration dans d'autres domaines. Le processus — l'orchestration de la stratégie de renforcement des capacités — est important pour le développement d'une capacité durable.

ANNEXE B : NOTE SUR LA MÉTHODOLOGIE

Cette note décrit la méthodologie utilisée pour les principaux volets d'évaluation (à l'exclusion de l'instrument d'enquête du personnel, objet de l'Annexe E).

Examen de la littérature. Un consultant de l'extérieur a été commandité pour examiner les études menées à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque. Cet examen, qui a couvert les évaluations du renforcement des capacités, du développement institutionnel et des instruments d'assistance techniques, de formation et autres formes de soutien, a exploré les résultats de ce qui a réussi et n'a pas réussi, les raisons du succès ou de l'échec et les critères utilisés pour ces évaluations.

Stratégies d'assistance par pays. Les 15 SAP Afrique approuvés au cours de l'AB 03 (Éthiopie, Gambie, Guinée, Malawi, Niger, Rwanda et Sénégal) et de l'AB 04 (Bénin, Cameroun, Tchad, Ghana, Madagascar, Mali, Mozambique et Zambie) ont été examinés en vue de déterminer l'importance attribuée au renforcement des capacités dans le secteur public, la cohérence de l'approche au renforcement des capacités au sein des secteurs prioritaires et d'un secteur à l'autre des SAP et la spécificité des indicateurs de performance. Les résultats ont été comparés à ceux de l'examen (1997) de neuf SAP (Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Mauritanie, Ile Maurice, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe) préparés par la région Afrique.

Études de cas par pays. Pour permettre de déterminer la pertinence et l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités à un niveau pays et obtenir le point de vue des pays sur l'efficacité de l'appui dont ils ont bénéficié, six études de cas ont été menées (Bénin, Éthiopie, Ghana, Malawi, Mali et Mozambique). Elles comportaient des missions sur le terrain et étaient axées notamment sur les activités de renforcement des capacités dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des routes, ainsi que du domaine croisé de la gestion des finances publiques. L'annexe C contient des détails sur les dates des missions et sur les interviews de personnes dans la fonction publique, le secteur privé, la société civile et les agences des bailleurs de fonds. L'annexe D est une liste des pays SAP, des projets et des TES examinés. Chaque étude de cas a été conduite par une équipe de consultants indépendants, un de l'intérieur et l'autre de l'extérieur du pays.

Lors de l'examen des stratégies d'aide et des opérations de prêts par pays, les équipes ont abordé une série commune de questions évaluatives :

- **Pertinence:** Dans quelle mesure les besoins/contraintes de capacité du pays ont-ils été identifiés et évalués, et comment les priorités ont-elles été établies ? Les SAP de la Banque ont-elles été articulées clairement ? Est-ce que les stratégies de la Banque étaient cohérentes et réalistes pour atteindre les objectifs de renforcement des capacités dans le pays et

étaient-elles politiquement et techniquement solides ? Dans quelle mesure les opérations de renforcement des capacités financées par la Banque ont-elles été bien conçues — individuellement et dans l'ensemble ?

- **Efficacité** : Dans quelle mesure les objectifs du renforcement des capacités des activités des SAP et des opérations appuyées par la Banque ont-ils été atteints ou sont-ils susceptibles d'être atteints ? Dans quelle mesure les gains de capacité obtenus peuvent-ils être durables ? Quel a été le degré d'efficacité des activités d'assistance technique (AT) à aider le pays à renforcer ses capacités ? Quel a été le degré d'efficacité des activités de formation à aider le pays à renforcer ses capacités ? Quels sont les facteurs qui ont influencé le degré d'atteinte des objectifs du renforcement des capacités (résultats et effets) des opérations de prêts et de non prêts soutenues par la Banque ? Existe-t-il des exemples de gains de capacités spectaculaires et, dans l'affirmative, quels en sont les éléments de bonnes pratiques ?
- **Performance de la Banque et de l'emprunteur** : Comment les pratiques, procédures et politiques opérationnelles de la Banque ont-elles consolidé ou compromis les efforts de renforcement des capacités ? Comment l'atteinte des objectifs de renforcement des capacités a-t-elle été influencée par l'engagement et le leadership du pays en ce qui concerne les opérations de renforcement des capacités ?

Un consultant a entrepris séparément l'examen approfondi d'un groupe de 13 TES fiduciaires dans les six pays concernés pour déterminer la qualité de l'analyse et du diagnostic des contraintes de capacité. Les principales questions évaluatives visaient à connaître dans quelle mesure les évaluations étaient basées sur un cadre conceptuel clair des capacités ; dans quelle mesure elles abordaient les liens forts entre les diverses contraintes, ainsi que la pertinence et le niveau de spécificité des mesures identifiées dans leurs plans d'action. Cet examen a couvert quatre évaluations de la responsabilité financière

nationale (Bénin 2001, Ghana 2004, Malawi 2003 et Mozambique 2001), quatre rapports d'évaluation des procédures nationales de passation des marchés (Ghana 2003, Malawi 2004, Mali 1998 et Mozambique 2002) et cinq examens des dépenses publiques (Éthiopie 2001, Malawi 2001, Mali 1995, et Mozambique 2001 et 2003).

Prêts d'assistance technique. Trente et un prêts d'assistance technique (listés dans le tableau D.3) ont été examinés en vue de déterminer la qualité de leurs évaluations des besoins de capacités, la pertinence des objectifs de renforcement des capacités par rapport aux besoins déterminés, et dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints ou sont susceptibles d'être atteints. Une évaluation initiale pilote des neuf PAT approuvés et « sortis » au cours de la période AB 1996–2003 a été effectuée. Sur la base des résultats de cet examen pilote, 22 autres PAT de gestion économique et réforme du secteur public, approuvés au cours de la période plus longue AB 1993–2004 (13 clos et 10 actifs), ont été examinés dans le but de comparer leur pertinence et efficacité au plus grand éventail de PAT et déterminer si un changement éventuel dans la conception de ces instruments s'était produit depuis le milieu des années 1990. De plus, les résultats du projet et les notations d'impact de développement institutionnel de tous PAT et projets de gestion du secteur public en Afrique ont été comparés aux notations de la Banque dans son ensemble pendant la période AB 1995–2004.

Échantillon aléatoire des projets dans toute l'Afrique.

Cinquante-cinq projets d'ajustement et d'investissement, à l'exclusion des PAT (listés dans le tableau D.4) ont été examinés afin de déterminer la qualité de la détermination des besoins de capacité, la pertinence des objectifs et l'efficacité. L'échantillon de projets a été prélevé parmi un total de 280 projets en Afrique, approuvés et « sortis » entre 1995 et 2004. Des outils d'échantillonnage standard ont été utilisés pour : (a) obtenir une taille d'échantillon ayant une marge d'erreur de 0,1 et un intervalle de confiance de 90 %, et (b)

d'évaluation, de supervision et d'achèvement d'exécution des projets ont été examinés et le personnel de la Banque a été interviewé en cas de besoin pour clarifier les informations disponibles dans la documentation.

Montant des fonds des projets alloués aux activités de renforcement des capacités. Les documents des projets n'indiquent pas automatiquement la répartition des coûts des activités de renforcement des capacités en tant que volet d'un projet. Ainsi, deux méthodes ont été élaborées et utilisées pour tenter d'estimer les coûts d'ensemble des prêts d'investissement et d'ajustement. Pour ce qui est des prêts d'investissement, le coût de l'appui au renforcement des capacités a été estimé en additionnant les coûts des activités — telles que l'AT, la formation, les consultants, les études, et l'équipement et le matériel — conçues pour renforcer les fonctions gouvernementales (à l'exception des coûts des prestations de services directes, telles que la construction d'écoles et d'hôpitaux). Pour ce qui est des opérations d'ajustement, l'estimation a été basée sur le calcul du nombre de conditions ou actions visant à atteindre des objectifs spécifiques de renforcement des capacités (renforcer la formulation des politiques et budgets, les systèmes administratifs ou la législation au lieu de viser des cibles quantitatives de génération de revenus et dépenses), en pourcentage du nombre total d'actions.

Mécanismes institutionnels et régionaux

L'Institut de la Banque mondiale. Un consultant de l'extérieur a examiné les documents stratégiques, les rapports annuels, la description des programmes d'apprentissage et la description des évaluations de 20 cours offerts par l'Institut. Ces cours ont été choisis dans les cursus AB 02 et AB 03 et couvrent cinq domaines de programmes (éducation, santé, gestion des affaires publiques et décentralisation) correspondant au thème sectoriel de l'évaluation OED et qui ont été entrepris soit dans l'un des six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas pour l'évaluation OED, soit

ailleurs où des ressortissants de ces six pays ont pu participer. Le consultant a également interviewé 25 personnels de l'Institut, dont toute la haute direction concernée et un plus petit nombre de personnels africains responsables de domaines tels que la santé, l'éducation, la gestion du secteur public et la gestion des affaires publiques. L'examen était axé sur deux grandes questions : Qu'est-ce que l'Institut de la Banque mondiale (et son prédécesseur l'Institut de développement économique) ont contribué au renforcement des capacités pendant la période d'évaluation OED ? Est-ce que l'Institut est en mesure d'apporter une contribution à la mise à niveau proposée par la Banque ?

La Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique.

Un consultant de l'extérieur a examiné les documents stratégiques FRCA/PACT, les rapports annuels, la description des programmes et les évaluations FRCA existantes. La détermination de l'efficacité était basée sur une évaluation indépendante de 2002 commanditée par la Banque et présentée à son Conseil des administrateurs, et sur une évaluation indépendante de 2001 commanditée par le *Department for International Development* (Royaume-Uni). Le consultant a interviewé les dirigeants de l'ACBF à Harare en juillet 2005 et a interviewé par téléphone trois membres du Conseil exécutif de l'ACBF. De plus, les équipes des missions chargées des études de cas ont interviewé les responsables de certains programmes financés par l'ACBF dans quatre des pays étudiés pour l'évaluation OED (Bénin, Éthiopie, Ghana et Malawi). Ces interviews sur le terrain étaient basées sur une directive générale d'interview cherchant à obtenir le point de vue des bénéficiaires de l'ACBF en termes de pertinence et d'efficacité du soutien de la Fondation à leurs programmes. En outre, le chef des tâches d'évaluation OED a interviewé à Washington le personnel responsable de l'appui de la Banque à l'ACBF.

Le Fonds d'aménagement institutionnel. Les documents de l>IDF ont fait l'objet d'un

période AB 1994–2003. La détermination de la pertinence et de l'efficacité du Fonds était principalement basée sur un examen stratégique effectué en 2002 par l'OPCS et sur l'examen de 89 projets financés par l'IDF (soit un peu plus du tiers de tous les projets financés au cours des dix années budgétaires 1993–2002).

ANNEXE C : LES MISSIONS D'ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

Des missions-pays se sont rendues au Bénin, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi, au Mali et au Mozambique entre mars et juillet 2004. Dans chaque pays, une équipe composée de un à trois consultants a interviewé des informateurs-clés (autorités gouvernementales, organismes de donateurs, représentants de la société civile et personnels de la Banque) sur la base d'une directive commune d'études de cas (décrite dans l'annexe B). En tout, les missions ont interviewé 163 autorités gouvernementales, 73 représentants d'organismes donateurs, 27 personnels de la Banque sur le terrain et 46 autres parties intéressées.

Bénin

Daniel Ritchie (consultant international), Wakili Tairou (consultant national) et Mai Le (OED) ont interviewé 18 autorités gouvernementales, 9 représentants des bailleurs de fonds, 3 personnels de la Banque sur le terrain et 8 autres parties intéressées (1–13 mai 2004).

Éthiopie

Frans Ronsholt (consultant international) et Addis Anteneh (consultant national) ont interviewé 23 autorités gouvernementales, 8 représentants des bailleurs de fonds, 7 personnels de la Banque sur le terrain et 6 autres parties intéressées (10–20 mai 2004).

Ghana

Daniel Ritchie, Abena Oduro (consultant national) et Catherine Gwin (OED) ont interviewé 23 autorités gouvernementales, 11 représentants des bailleurs de fonds, 7 personnels de la Banque sur le terrain et 8 autres parties intéressées (22 mars–2 avril 2004).

Malawi

Arne Disch (consultant international) et Khwima Nthara (consultant national) ont interviewé 43 autorités gouvernementales, 13 représentants des bailleurs de fonds, 3 personnels de la Banque sur le terrain et 10 autres parties intéressées, au cours de deux visites sur le terrain (18 avril–4 mai 2004).

Mali

Floribert Ngaruko (consultant international) a interviewé 18 autorités gouvernementales, 12 représentants des bailleurs de fonds, 3 personnels de la Banque sur le terrain et 6 autres parties intéressées (26 juin–10 juillet 2004).

Mozambique

Arne Disch et Jovito Nunes (consultant national) ont interviewé 38 autorités gouvernementales, 20 représentants des bailleurs de fonds, 4 personnels de la Banque sur le terrain et 8 autres parties intéressées, au cours de deux visites sur le terrain (18 avril–4 mai 2004).

ANNEXE D: LISTE DES PROJETS, SAP ET TES EXAMINÉS

Tableau D.1 : Études de cas par pays — Projets				
Pays	Secteurs			
	Routes	Éducation	Santé	PFM/PSM
Bénin	Projet d'inv. secteur transports (1997)	Projet dév. éducation (1994)	Population et santé (1995)	Projet gestion écon. (1994) SAC III (1995) PERAC (2001) PRSC (2004)
Éthiopie	Projet réhabilitation routes (1992) Programme relance urgente reconst. reconstruction (1992) Projet dév. secteur routes (1998) Programme relance économique (2001) Phase dév. secteur routes (2003)	Septième projet éducation (1988) Programme dév. secteur éducation (1998)	Projet de santé familiale (1988) Programme dév. secteur santé (1998)	Crédit d'ajust. structurel I (1993) Ajustement réhabilitation économique (2001) Cr ajustement structurel économie (2002) Renf. capacités prest. serv décentra. (2003) PRSC 1 (2004) Progr. renf. capacités secteur public (2004)
Ghana	Transports urbains (1993) Progr. invest secteur routes (1996) Progr. dévél secteur routes (2002)	Éducation tertiaire (1993) Dével. écoles primaire (1993) Enseign. prof & secteur information (1995) Amélioration secteur éducation base (1996) Progr. national alphabétisation fonct. (1999) Projet secteur éducation (2004)	Appui secteur santé (1998) Projet II appui programme secteur santé (2003)	Projet AT gestion finances publiques (1997) Progr. gestion secteur public (1999) Op II soutien relance économique (1999) Op III soutien relance économique (2002) PRSC I (2003)
Malawi	Réhabilitation & entretien routes (1999)	Projet éducation primaire (1996) Projet éducation secondaire (1998)	Projet population & planning familial (1999)	Restructuration fiscale & dérégulation (1996) Restructuration fiscale & dérégulation II (1999) Restructuration fiscale & dérégulation II (1998) Restructuration fiscale & dérégulation III (2001) Restructuration fiscale & dérégulation III (2001) Dével. institutionnel II (1994) Gestion financière, transparence et comptabilité (2003)
Mali	Secteur transports, Mali (1994)	Éducation SECAL (1995) Enseign. professionnel et formation (1996) Amélior. connaissances écoles primaires (2000) Progr. dépenses secteur éducation (2001)	Progr. développement secteur santé (1999)	Gestion économique (1996) SAC III (2002)
Mozambique	Routes second. & transp. maritime (1994) Gestion et entretien des routes/ponts (2002)	Projet développement humain (1993) Progr stratégie secteur éducation (1999) Projet enseign. supérieur (2002)	Progr. relance secteur santé (1996)	Renf. capacités secteur financier (1994) Second crédit relance économique (1994) 3ème crédit relance économique (1997) Réforme gestion économique (1999) Gestion économique et gestion sect. privé (2003)

Remarque : SAC = Structural Adjustment Credit (Crédit d'ajustement structurel) ; PERAC = Public Expenditure Reform Adjustment Credit (Crédit d'ajustement pour la réforme des dépenses publiques) ; SECAL = Sector Adjustment Loan (Prêt d'ajustement de secteur).

Tableau D.2 : Études de cas par pays — SAP, DSRP et rapports analytiques

Pays	Stratégie d'aide par pays (SAP)	Doc. stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)	Rapports analytiques et autres
Bénin	Projet app. eau et assain. milieu rural (1994) SAP intérimaire (2001) SAP 2004	DSRP intér. et évaluation (2000) Rapport stade prép. DSRP et évaluation conjointe Vol. 1 (2002) DSRP et évaluation conjointe Vol. 1 (2003)	Évaluation de certains fonds pour le secteur routier en Afrique (2001) Le système éducatif Béninois (2002) Le secteur médical privé à Cotonou, Bénin en 1999 (2000) Vers une stratégie de gestion du secteur public en Afrique ouest/centrale (1997) Rép. Bénin — Rapport analytique sur la passation des marchés (CPAR), (2000) Évaluation de la responsabilité financière nationale (2001) Réforme fonction publique : Renf. de la collaboration Banque mondiale et FMI, vol. 1 (2002) Vers une stratégie d'atténuation de la pauvreté au Bénin, vol. 1 (1995) Vers un système bancaire durable pour les pauvres (1997) Contribution pour une stratégie de protection sociale du Bénin (2000) Les marchés agricoles au Bénin et au Malawi (2002)
Éthiopie	SAP 1995 SAP 1998 SAP: stratégie d'appui intérimaire (2001) SAP 2003	DSRP intérimaire (01/2000–03/2002) et évaluation conjointe, Vol. 1 (2001) DSRP et évaluation conjointe Vol. 1 (2003) Premier rapport d'activité annuel DSRP et évaluation conjointe (2004)	Mémorandum sur le secteur transports (1997) Améliorer les transports pour réduire la pauvreté (2004) Travaux dans le secteur de l'enseignement supérieur (2004) Étude du personnel paramédical (2003) Politique de dépenses publiques pour la transition (1994) Examen des dépenses publiques (1997) Rapport d'évaluation de la passation des marchés (1998) Examen des finances publiques (1998) Mémorandum économique (2000) Examen des dépenses publiques (2000) Étude Woreda (2002) La décentralisation en Éthiopie : une évaluation rapide (2002) Transformation de l'État : décentralisation, prestation de services et démocratie (Note conceptuelle), (2003) Rapport d'évaluation de la passation des marchés en Éthiopie (2002) Examen des dépenses publiques en Éthiopie (2002) Évaluation de la responsabilité financière en Éthiopie (2003) Examen des dépenses publiques en Éthiopie : un défi émergent (2004) Vers l'atténuation de la pauvreté et un programme d'action sociale (1993) Régionalisation (2000)
Ghana	SAP 1995 SAP 1998 SAP 2000 SAP 2004	Stratégie de développement pour la réduction de la pauvreté Vol. 1 (2000) DSRP intérimaire et évaluation Vol. 1 (2001) Rapport sur le stade de préparation du DSRP et évaluation conjointe (2002) DSRP et évaluation conjointe Vol. 1 (2003)	Les obstacles aux programmes routiers à forte intensité de main d'œuvre (1996) Examen des projets de transport au Ghana (OED), (1999) Évaluation des fonds du réseau routier (2000) Pertes et maintien des effectifs dans certaines universités africaines (1994) Participation à l'éducation (1995) Politique d'éducation tertiaire (1999) L'alphabétisme des adultes et leurs revenus au Ghana (2000) Dépenses de santé publique et d'éducation au Ghana (2001) La santé des enfants et leur succès scolaire (1994) La santé génésique et la réforme du secteur de la santé (2000) Le VIH/SIDA et les universités africaines HIV/AIDS (2001) Examen du secteur financier (1994) Mémorandum économique national (1995) Institutions budgétaires et impact des dépenses (1996) Détermination de la responsabilité financière nationale (2001) Projet de CPPR (2002) Le suivi des dépenses publiques (2002) Examen des rémunérations dans le secteur privé et le secteur public au Ghana (2003) Rapport d'évaluation de la passation des marchés au Ghana (2003) Évaluation de la responsabilité financière au Ghana (2004) Mémorandum économique (2004) Politiques nationales pour la réduction de la pauvreté (1993) Ghana 2000 et au-delà : ouvrir la voie à la croissance (1993) La pauvreté au passé, au présent et au futur (1995)

Tableau D.2 : Études de cas par pays — SAP, DSRP et rapports analytiques

Pays	Stratégie d'aide par pays (SAP)	Doc. stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)	Rapports analytiques et autres
Malawi	SAP 1996 SAP 1999 SAP 2003	DSRP intérimaire et évaluation conjointe, Vol. 1 (2001) DSRP conjoint IDA-FMI (2003) DSRP et évaluation conjointe, Vol. 1 (2003)	Coût, financement et efficacité scolaire de l'éducation au Malawi (2004) Changements dans la distribution des dépenses d'éducation publique au Malawi (2002) Examen des dépenses de santé au Malawi (1999) Examen de la gestion du secteur public, vol 1 et 2 (1993) Étude des rémunérations de la fonction publique et de l'emploi (1994) Dépenses publiques (2001) Évaluation de la responsabilité financière nationale (2003) Mémoire économique national (2003) Rapport d'évaluation de la passation des marchés au Malawi (provisoire), (2004) Ressources humaines et pauvreté (1996) Accélérer la croissance du Malawi (1997) Malawi : Document préliminaire sur l'initiative PPTE (version préliminaire, 2001) Évaluation stratégique des différences de genre (PNUD et Banque mondiale, 2003) Malawi : Situation du pays et plan d'action pour les PPTE (version préliminaire, 2004)
Mali	SAP 1995 SAP 1998 SAP 2004	DSRP intérimaire et évaluation, Vol. 1 (2001) Évaluation conjointe des progrès du DSRP, Vol. 1 (2002) DSRP et évaluation conjointe IDA-FMI, Vol. 1 (2003)	Gestion de l'eau dans la conception routière au Sahel (1997) Gestion de l'eau dans la conception routière au Sahel, vol. 2 (2003) Secteur des transports et croissance économique durable (2004) Études SAP de la qualité du financement de l'enseignement de base (1993) Participation à l'éducation (1995) Stratégie régionale pour le sida au Sahel (1995) Différences socio-économiques dans les secteurs de la santé, de la nutrition et de la population au Mali (2000) Analyses de la situation de la santé scolaire (2002) Habiller davantage les bénéficiaires à accroître les services de santé pour les pauvres (2003) Rapport sur la situation SNP du pays (2004) Les travaux dans le secteur de la santé au Mali (2004) Examen des dépenses publiques (1995) Rapport d'évaluation de la passation des marchés au Mali (1998) Évaluation de la responsabilité financière nationale (2003) Actualisation CPAR (2004) Politiques maliennes de réduction de la pauvreté (1993) Examen des politiques, stratégies et programmes dans le secteur de l'énergie traditionnelle (1993) Document sur la stratégie environnementale du Mali (1994) Utilisation de l'analyse spatiale à la Banque mondiale (1998) Des solutions locales pour les problèmes régionaux (1998) Sources de croissance ML équitable (2004) MALI — Note stratégique sur le secteur privé (2004)
Mozambique	SAP 1996 SAP 1998 SAP 2000 SAP 2004	DSRP intérimaire et évaluation, Vol. 1 (2000) DSRP, Vol. 1 (2002) Rapport d'activité annuel du DSRP et évaluation conjointe (2003)	Coût et financement de l'éducation (2003) Améliorer la santé des pauvres au Mozambique : la lutte continue (2002) VIH/SIDA, capital humain et perspectives de croissance économique au Mozambique (2003) Étude du secteur financier (1993) Étude du renforcement des capacités (1993) Partenariats pour le renforcement des capacités en Afrique (version préliminaire 1996) Examen de la gestion des finances publiques (2001) Mémoire économique national (2001) Évaluation de la responsabilité financière nationale (2001) Rapport d'évaluation de la passation des marchés au Mozambique (2002) Examen des dépenses publiques (2003) Obstacles à la relance du secteur industriel (1995) Examen de l'aide au pays (1997) Reconstruire l'économie du Mozambique : évaluation d'un partenariat de développement (OED, 1998)

Pays	Stratégie d'aide par pays (SAP)	Doc. stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)	Rapports analytiques et autres
Autres	SAP Gambie 2003 SAP Guinée 2003 SAP Niger 2003 SAP Rwanda 2003 SAP Sénégal 2003 SAP Cameroun 2003 SAP Tchad 2004 SAP Madagascar 2004 SAP Zambie 2004		

Tableau D.3 : Tous les prêts d'assistance technique en Afrique

AB	N° projet	Pays	Description
PAT (AB 93–04)			
1993	P001187	Côte d'Ivoire	Gestion économique
1993	P001209	Côte d'Ivoire	Gestion ressources humaines
1993	P001810	Mozambique	DI secteur public et jurid.
1993	P002167	Nigeria	Gestion économique
1993	P002427	Sierra Leone	Gestion secteur public
1993	P002788	Tanzanie	Réforme SP et paraétat.
1993	P002975	Ouganda	Gestion économique et financière
1994	P000116	Bénin	Gestion économique
1994	P000437	Cap Vert	Réforme secteur public et RC
1994	P001657	Malawi	Développement institution. II
1995	P001367	Kenya	DI et réforme fonction pub.
1995	P002976	Ouganda	Renforcement capac. institut.
1997	P045588	Ghana	Gestion finances publiques
2000	P044679	Ouganda	Gestion économique et fin. 2
2000	P065301	Nigeria	Gestion économique RC
2001	P073832	Malawi	3è restruct fiscale & dérégulation
2001	P073904	São Tome	Gestion ressources publiques
2002	P066490	Kenya	Gestion secteur public
2003	P050938	Éthiopie	RC et décentral. prest. services
2003	P072205	Angola	Gestion économique
2003	P076901	Afrique Sud	Gestion des finances municipales
2004	P074448	Madagascar	Gestion économique et financière
2004	P078613	Sierra Leone	Réforme instit. et RC
Autres PAT clos (AB 96–03)			
1996	P041553	Cameroun	Privatisation et secteur priv.
1996	P000568	Congo	Privatisation et projet RC
1996	P000943	Ghana	Inst. financ. non Banque
1996	P001077	Guinée	Secteur mines
1996	P001090	Guinée	Enseign. sup.
1997	P045588	Ghana	Gestion finances publiques
1997	P001555	Madagascar	Dévelop. secteur privé
1997	P044383	Sénégal	Réforme transp. urbains et RC
1999	P063791	Mauritanie	Télécommunications et postes

Remarque : DI = Développement institutionnel.

Tableau D.4 : Revue de projet — Échantillon aléatoire de projets dans toute l'Afrique

AB	N°projet	Pays	Description
1995	P035662	Mali	Éducation SAC
1995	P000112	Bénin	Gestion environnementale
1996	P001334	Kenya	SAC I
1996	P003240	Zambie	Relance économique et invest.
1996	P039856	Cameroun	SAC II
1996	P001967	Niger	Gestion ressources naturelles
1996	P040115	Côte d'Ivoire	Réhab. chemins de fer
1996	P001746	Mali	Consolidation ens. prof. et formation
1996	P000061	Angola	Action sociale
1996	P035669	Madagascar	Fonds social 2
1996	P042305	Malawi	Projet éducation primaire
1996	P000957	Ghana	Progr. invest. routes nationales
1996	P001331	Kenya	Ter. arides
1996	P001081	Guinée	Services agricoles
1996	P001792	Mozambique	Relance secteur santé
1996	P034106	Mauritanie	Infrastr. urbaine et décentral. pilote
1996	P035620	Tanzanie	Dév. institutionnel et financier
1996	P035623	Tchad	Renf. capacités
1997	P035922	Mozambique	ERC III
1997	P001974	Niger	Ajustement sect. public
1997	P044975	Tchad	SAC II
1997	P046650	Mauritanie	Énergie région.
1997	P048389	Rwanda	Cr. relance et intégration d'urgence
1997	P003253	Zambie	Programme soutien environ.
1997	P001738	Mali	Promotion irrigation
1997	P001537	Madagascar	Environnement II
1997	P044324	Zambie	Dévol. entreprises
1997	P044651	Erythrée	Projet ingénierie routes
1997	P040019	Madagascar	Renf. capacités
1998	P051357	Sénégal	Ajust. secteur énergie
1998	P002972	Ouganda	Cr. ajustement secteur éducation
1998	P045644	Angola	Projet reconstr. sociale après conflit
1998	P002891	Togo	Service agriculture naturelle
1998	P041280	Togo	Restruct. et privatisation entreprises publiques
1998	P044912	Côte d'Ivoire	Gestion terres urbaines
1998	P056487	Madagascar	Projet mines
1999	P055186	Niger	Réforme finances pub.
1999	P001767	Mozambique	Relance gestion économique
1999	P044974	Tchad	SAC III
1999	P064305	Madagascar	Fonds social III
1999	P050615	Ghana	Progr. gestion secteur privé
1999	P002941	Ouganda	Renf. capacités institut. pour aires protégées
1999	P037588	Côte d'Ivoire	Services agricoles II
2000	P069820	Mauritanie	Projet appui réforme fiscale
2000	P035637	Sierra Leone	Cr. relance réhab économique
2000	P060092	République centrafricaine	RCA — Cr. consolidation fiscale centrafricaine
2000	P066198	I. Maurice	
2001	P073329	Niger	Ap. choc pétrolier. — PFRAC
2001	P069568	Niger	Cr. relance secteur public
2001	P055471	Sénégal	Réforme échanges et concurrence
2002	P052202	Tchad	SAC IV
2002	P069569	Niger	Cr. ajustement dépenses pub.
2002	P050619	Ghana	ERSO III
2002	P075070	I. Maurice	Projet de prêt réforme dépenses pub.
2002	P074642	Sierra Leone	Cr. relance réhab et économique II

Remarque : SAC = Structural Adjustment Credit (Crédit d'ajustement structurel) ; ERC = Expenditure Review Committee (Comité de revue des dépenses) ; ERSO = Economic Support Operation (Opération de support économique).

ANNEXE E : ENQUÊTE AUPRÈS DU PERSONNEL DE LA RÉGION AFRIQUE

L'OED a mené une enquête auprès des personnels de la région Afrique en vue d'obtenir leurs points de vue sur l'envergure et l'efficacité des activités de renforcement des capacités auxquels ils avaient participé. L'enquête a été transmise électroniquement à 680 employés assumant des fonctions opérationnelles, non gestionnaires, au siège de la Banque et dans ses bureaux extérieurs. Tout le personnel affilié à la région Afrique et à l'Institut de la Banque mondiale, à l'exception du personnel affilié au complexe financier et au soutien interne (ressources humaines et technologie de l'information), a été inclus.

Taux de réponses

Sur les 680 personnels enquêtés, l'OED a obtenu 131 réponses, soit un taux de réponse de 19 %. Parmi celles-ci, 46 répondants ont fait savoir qu'ils n'avaient participé à aucune activité de renforcement des capacités dans la région et ont donc été exclus du reste de

l'enquête. Quarante-vingt cinq répondants qui avaient participé à au moins une opération de renforcement des activités ont répondu aux questions sur la nature et l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités.

L'instrument de l'étude et les réponses

Qu'est-ce que le renforcement des capacités ?

Dans le cadre d'une question indirecte, il a été demandé aux personnels de dire comment ils décriraient le renforcement des capacités à un nouveau venu à la Banque et dans le secteur. La grande variété de réponses révèle qu'il n'existe pas de définition commune parmi les personnels sur ce qui constitue ou devrait constituer le renforcement des capacités.

Fréquence et utilisation d'autres types d'activités de renforcement des capacités

Il a été demandé aux personnels de classer sur une échelle de quatre points les activités de

Description du renforcement des capacités	Réponses (%)	Nombre de réponses
Trois niveaux : organisationnel, institutionnel, capacité humaine	19	13
Capacité humaine et incitations institutionnelles / environnement favorable	19	13
Capacité humaine, assistance technique et équipement	19	13
Termes vagues ou généraux (tels que renforcement de la capacité du bénéficiaire à atteindre les buts de développement)	25	18
Considère le renforcement des capacités comme une question d'harmonisation, de connaissances et autres aspects similaires	8	6
Autres (trop de diversité pour un classement)	8	7
Total		70

Activité de renforcement des capacités	Réponses (nombre)	Fréquence (souvent/parfois, %)	Efficace et très efficace (%)	Moyenne-ment efficace (%)	Pas efficace (%)	N'a pas noté l'efficacité (%)
Travaux analytiques formels	74	77	49	32	5	14
AAA informel	69	77	62	23	6	9
Formation à court terme	79	52	52	38	5	5
Formation à long terme	69	48	29	38	7	26
Visites d'études	74	70	58	23	5	14
Conseils d'experts	79	92	59	27	5	9
Équipement et soutien TI	74	76	54	32	3	11
Dialogue sur la préparation/supervision du projet	79	95	73	15	3	9
Autres	8		63	13	13	13
Total	85					

Remarque : AAA = analytical and advisory activities (activités d'analyse et de conseil) ; TI = Technologie de l'information.

renforcement des capacités en termes de : (a) la fréquence de leur utilisation de l'activité dans leurs tâches ; et (b) l'efficacité de l'activité.

Efficacité de la Banque dans divers aspects de renforcement des capacités

Il a été demandé aux personnels de noter l'efficacité de la Banque dans divers aspects généralement reconnus importants des efforts de renforcement des capacités réussis. Seulement un peu plus d'un tiers des

répondants a estimé que la Banque était efficace en termes d'identification des leaders et des champions du renforcement des capacités dans le pays.

Notations du soutien de la Banque aux personnels dans le cadre du renforcement des capacités

Il a été demandé aux personnels de noter leur niveau de satisfaction du soutien que la Banque leur a apporté pour entreprendre

Efficacité de la Banque en	Efficace et très efficace
Analyse du contexte politique et institutionnel (%)	68
Développement de la stratégie sectorielle convenue (%)	49
Détermination de la capacité du bénéficiaire à « l'entrée » du projet (%)	57
Identification des objectifs de rendement du renf. des capacités, court ou long terme (%)	49
Identification des leaders et des champions du pays (%)	36
Coopération avec d'autres partenaires de développement (%)	51
Total des réponses (nombre)	81

Instruments de soutien du personnel par la Banque	Réponses (nombre)	Rien reçu (%)	Très satisfaisants / satisfaisants (%)
Politiques et directives	80	16	33
Soutien dans la gestion	84	7	50
Examen par des pairs	82	10	45
Connaissances	82	7	51
Formation formelle	81	25	33
Autres	10	20	30

l'activité de renforcement des capacités dans les pays bénéficiaires. La question indirecte suivante demande aux employés d'indiquer les améliorations qu'ils aimeraient voir se produire dans le cadre du soutien du personnel par la Banque.

Quarante-trois pour cent (des 55 répondants à la question) ont recommandé que les connaissances au sein de la Banque soient améliorées en termes de renforcement des capacités (à travers des déjeuners informels, des séminaires, des ateliers, des échanges de pair à pair, des notes sur les bonnes pratiques, et de la formation formelle

et informelle). Trente et un pour cent ont également suggéré des améliorations dans la structure organisationnelle de la Banque — accent sur les résultats à long terme (tels que le renforcement des capacités), ainsi que sur objectifs à court terme ; réorganisation des structures sectorielles de manière à pouvoir aborder les aspects croisés ; et politiques et directives institutionnelles plus claires sur le renforcement des capacités. Vingt cinq pour cent demandent un meilleur soutien de gestion (en termes de temps, ressources et motivation du personnel).

ANNEXE F : LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LES STRATÉGIES RÉGIONALES DE LA BANQUE EN AFRIQUE

Depuis les dix dernières années, virtuellement tous les rapports régionaux de la Banque sur l'Afrique considèrent la capacité du secteur public comme une contrainte active au développement de la région. L'une après l'autre, les stratégies régionales ont mis en lumière les insuffisances de capacité du secteur public et le besoin de développement des capacités humaines et institutionnelles. Les approches de renforcement des capacités dans les documents régionaux sont récapitulées ci-dessous.

Afrique subsaharienne : des crises au développement durable (1989)

Cette approche a :

- identifié le renforcement des capacités comme une priorité de développement, y compris le développement humain, la réorganisation des entreprises publiques et privées, et le renforcement du leadership politique ;
- demandé une meilleure attention au renforcement de l'analyse des politiques et aux capacités de gestion économique des gouvernements ;
- encouragé le renforcement des capacités à tous les niveaux du gouvernement (central et local) et dans les entreprises du secteur public, surtout au niveau local (notamment dans les zones rurales) pour soutenir efficacement la décentralisation et l'amélioration des prestations de service.

Un continent en mutation: l'Afrique subsaharienne au milieu des années 1990 (1995) et vers une stratégie de gestion du secteur public en Afrique du centre-ouest (1996)

Cette approche a :

- proposé une « démarche stratégique de renforcement des capacités » basée sur la prise en charge par le pays, l'engagement du pays, des solutions adaptées aux conditions locales, une meilleure sélectivité, une séquence appropriée et un meilleur mélange de capacités ;
- souligné le besoin d'améliorer la participation des parties intéressées et la coordination entre les bailleurs de fonds.

Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique : stratégie et plan d'action (1996)

Cette approche a :

- encouragé la création de secrétariats nationaux de renforcement des capacités nationale dans les pays bénéficiaires en vue de mobiliser les efforts locaux et de communiquer avec les bailleurs de fonds, ainsi que la création d'un centre de liaison ou d'un secrétariat au sein de la Banque chargé de mettre en place et de suivre les activités de la Banque en ce qui concerne le renforcement des capacités ;
- cherché à apporter des changements dans les politiques et procédures de la Banque afin d'intégrer le renforcement des capacités dans ses opérations ;

- créé un fonds de fiducie (PACT — Partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique) pour soutenir et catalyser le financement international, et un Groupe consultatif international pour le renforcement des capacités en Afrique chargé de coordonner les actions des bailleurs de fonds.

Gestion du secteur public : Document sur la stratégie sectorielle pour la région Afrique — 2000 et mise à jour 2002.

Cette approche a :

- souligné non seulement les prestations de services de renforcement des capacités, mais aussi des mesures d'accroissement de la demande de performance améliorée du secteur public;
- demandé la sélectivité stratégique, sur la base des conditions nationales, parmi trois grands domaines cibles : (a) la réforme des structures d'état (décentralisation, rôle de l'État, privatisation, milieu de réglementation) ; (b) le renforcement de la gestion du secteur public (discipline budgétaire, gestion des dépenses, suivi des performances) ; (c) l'édification de la demande et de la responsabilité ; et (d) l'habilitation des communautés en prestations de services.

Cadre stratégique de l'aide IDA en Afrique — 2003.

Cette approche a :

- mis au point trois aspects de la demande : (a) faire la distinction entre la capacité des individus, des organisations et des systèmes ; (b) utiliser des incitations monétaires et non monétaires pour modeler l'utilisation des capacités et la rétention aux trois niveaux ; et (c) édifier la prise en charge et l'engagement ;
- encouragé une stratégie différente basée sur les conditions nationales : une approche programmatique puissante dans les pays aux conditions favorables; une faible gamme d'interventions dans les pays bien engagés mais dont les capacités bureaucratiques sont faibles ; et une approche opportuniste visant la prestation de services dans les pays fragilisés marginaux à faible revenu (PFMFR) et dans les pays PFFR ;
- encouragé la focalisation sur l'amélioration du contexte national en établissant des consensus et/ou des coalitions en faveur du changement ;
- championné l'utilisation d'indicateurs diagnostiques de gestion des affaires publiques et le diagnostic de l'économie politique dans les activités analytiques ou consultatives de la Banque.

ANNEXE G : LES ACTIVITÉS DE LA FONDATION POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Établie à Harare, Zimbabwe, en 1991, l'ACBF est une institution indépendante qui accorde des dons à des institutions et programmes nationaux et régionaux visant à améliorer la capacité et l'efficacité des six domaines cibles illustrés ci-dessous (figure G.1). Les activités de l'ACBF peuvent être divisées en trois grands groupes : les projets et programmes, la gestion des connaissances et la vulgarisation, et autres activités de soutien des programmes.¹

1. Projets et programmes

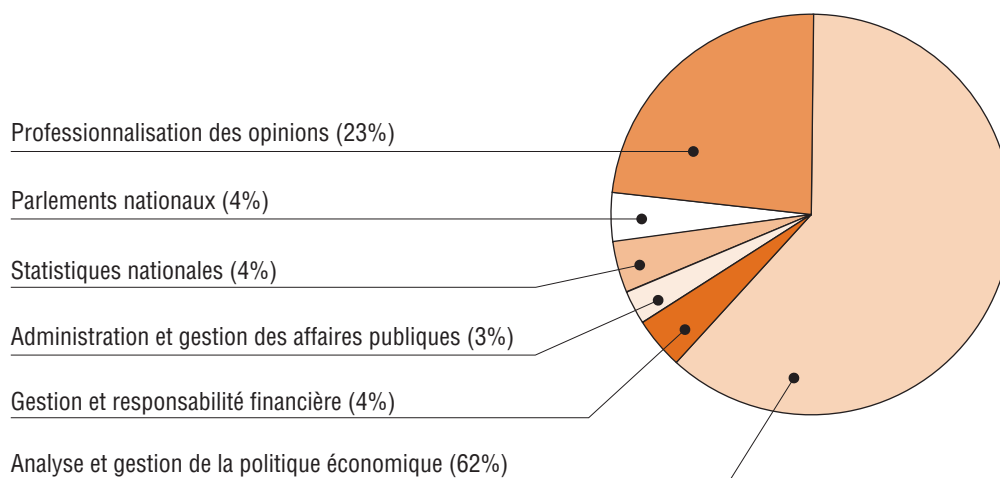
Interventions directes. L'ACBF offre le financement, sous forme de dons, de programmes et projets nationaux en Afrique. Depuis sa création, l'ACBF a approuvé 113 opérations

dans 37 pays africains, soit un engagement total de 197 millions de dollars (à fin décembre 2003)². Son portefeuille actif comprend 80 projets (figure G.1) et son domaine principal d'action est l'analyse et la gestion de la politique économique.

Centres de liaison nationale : L'ACBF soutient également des cadres institutionnels dans les pays bénéficiaires, couramment appelés Points nationaux de liaison (PNL), qui servent à déterminer les besoins de capacité de base des parties intéressées et à affirmer la notion de prise en charge et d'engagement en termes de renforcement des capacités. Ces cadres institutionnels sont de petites entités de haut niveau

Figure G.1

Répartition du portefeuille actif de l'ACBF, par compétence de base



qui facilitent la participation au niveau du gouvernement, du secteur privé et de la société civile, et ont pour mandat de planifier, coordonner et suivre de près la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités. Jusqu'à présent, l'ACBF a établi 26 PNL.

2. Gestion des connaissances, vulgarisation et partenariats

Depuis 2002, l'ACBF est dotée d'un programme de gestion des connaissances, vulgarisation et partenariats, qui comprend les activités suivantes :

1. Création de réseaux de connaissances et de plate-formes de partage des connaissances. L'ACBF a lancé deux types de réseaux : les réseaux et groupes consultatifs techniques (*Technical Advisory Panels and Networks — TAP-NETs*), dont six ont été lancés,³ et les réseaux de connaissances nationales (*Country-Level Knowledge Networks — CLK-NETs*), dont le premier est en cours de mise en place au Ghana. Ces deux types de réseaux ont pour but d'encourager les « communautés de pratique » parmi les parties intéressées au développement dans les sphères de compétences de base de l'ACBF afin de faciliter la génération de connaissances, le partage et la diffusion des bonnes pratiques

de gestion, la croissance durable et la réduction de la pauvreté.

2. Génération d'études sur les bonnes pratiques et de notes sur les enseignements.
3. Création d'un programme de partage des connaissances des dirigeants du développement et des décideurs de haut niveau, qui documente les points de vue des décideurs de haut niveau sur des sujets associés à la mission de la Fondation.
4. Publications et documents hors série.
5. Moyens de diffusion tels que les réunions casse-croûte, les conférences, les séminaires et les ateliers.

3. Activités de soutien du programme

Dans le cadre de ses activités de soutien au programme, l'ACBF joue également un rôle visible dans plusieurs ateliers, séminaires et conférences au niveau régional et international.⁴ Ces rencontres donnent aux autorités gouvernementales et au personnel l'occasion d'échanger des informations sur des questions liées à l'amélioration de la performance de la fonction publique africaine, et à l'ACBF l'occasion de promouvoir le renforcement des capacités en matière d'administration publique et de gestion des affaires publiques en Afrique.

ANNEXE H : RÉPONSE DE LA DIRECTION

La Direction apprécie l'évaluation de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique, effectuée par le Département de l'évaluation des opérations (OED). Cette évaluation est opportune en raison des travaux de renforcement des capacités en cours que mène le Groupe de travail dirigé par Callisto Madavo. De plus, l'évaluation confirme l'importance d'aborder le renforcement des capacités en Afrique en tant qu'objectif de base de la stratégie d'aide de la Région.

Sommaire des résultats et recommandations de l'OED

L'examen de l'OED a conclu principalement que la Banque devrait placer le renforcement des capacités au centre de ses relations avec ses clients d'Afrique et assurer que cet aspect est pris en charge par le pays, orienté sur les résultats et basé sur l'évidence. En outre, l'évaluation fait valoir que la Banque n'a établi aucun corps de connaissances adéquat pour guider ses travaux de renforcement des capacités, comme elle l'a fait pour d'autres aspects importants.

Les principales recommandations tirées de l'examen sont les suivantes :

- La Banque devrait renforcer sa base de connaissances et élargir son cadre de renforcement des capacités pour mieux aider les pays à hiérarchiser les activités prioritaires de renforcement des capacités et guider le soutien des bailleurs de fonds ; établir un lien entre le développement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines ; et modifier

les outils traditionnels de renforcement des capacités pour obtenir de meilleurs résultats. Elle devrait également assurer la mise en place de directives et de processus d'évaluation interne indépendante des actions de la Banque en matière de renforcement des capacités.

- Le leadership sectoriel et thématique devrait élaborer des directives sectorielles pour le diagnostic des besoins de capacité du secteur public et développer des outils de suivi et d'évaluation des interventions.
- Les Régions devraient utiliser de manière plus efficace les processus SAP pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour la planification, la mise en œuvre et la mesure des résultats de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, et guider le soutien des bailleurs de fonds. Elles devraient également assurer que toutes les opérations visant à renforcer les capacités du secteur public sont basées sur des évaluations adéquates des besoins de capacité et comprennent des moyens de suivre et d'évaluer les résultats.
- La Banque devrait réexaminer le rôle que devrait jouer la formation dans son appui au renforcement des capacités, comment cette formation devrait être dispensée et quels rôles une unité de formation centrale et les programmes régionaux devraient jouer dans l'appui futur à la formation.

Commentaires de la Direction

La Direction reconnaît que le renforcement des capacités touche à toutes les activités de la Banque et que cet aspect doit être abordé en tant qu'objectif de base et non pas collatéral.

Elle reconnaît également que l'agenda de développement des capacités en Afrique est encore long et difficile. Dans ces circonstances et en raison de la période couverte par l'évaluation (qui a en grande partie porté sur les activités jusqu'à fin 2003), la Banque a commencé à renforcer et à consolider son orientation sur le renforcement des capacités. L'attention plus centrée sur les résultats — allant des priorités nationales, systèmes de gestion des résultats et besoins connexes de développement des capacités aux instruments de la Banque étayant le programme national, en passant par les SAP basés sur les résultats — est un élément vital de l'appui de la Banque au renforcement des capacités (Banque mondiale 2004m). Bien que les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) soient des produits nationaux dont le contenu ne peut pas et ne doit pas être façonné par la Banque, les équipes-pays mettent en question la capacité de la Banque en matière d'appui (Banque mondiale 2005c). De plus, la récente stratégie de la Banque visant à soutenir les pays à faibles revenus assujettis au stress et qui peuvent ne pas bénéficier de SRP ou de SAP, met l'accent sur le renforcement des capacités dans le sens le plus large du mot utilisé par l'OED (Banque mondiale 2003d). La Direction suivra l'avancement du développement des capacités en utilisant plusieurs moyens : l'Évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays (*Country Policy and Institutional Assessment—CPIA*, mesure clé des progrès du pays en développement des capacités dans le sens le plus large du mot utilisé par l'OED), l'exercice de suivi des PPTÉ, les indicateurs de gestion des affaires publiques, et la réforme des indicateurs des résultats opérationnels liés aux SAP et leur suivi pendant la période d'exécution.

Commentaires spécifiques. Les paragraphes ci-après contiennent les commentaires spécifiques de la Direction sur les recommandations tirées de l'examen. De nombreux commentaires clarifient l'orientation actuelle des travaux de la Banque en matière d'appui au renforcement des capacités en Afrique.

Recommandation 1. *Au niveau institutionnel, la Banque devrait renforcer sa base de connaissances et élargir son cadre de renforcement des capacités afin de mieux aider les pays à : (a) hiérarchiser les activités prioritaires de renforcement des capacités et guider le soutien des bailleurs de fonds ; (b) établir un lien entre le développement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines ; et (c) modifier les outils traditionnels de renforcement des capacités en vue d'améliorer les résultats. La Banque devrait également assurer la mise en place de directives et de processus d'évaluation interne indépendante des actions de la Banque en matière de renforcement des capacités.*

Cadre opérationnel. La Direction reconnaît qu'il serait utile de renforcer la base de connaissances et le cadre du développement des capacités, et assure que ses efforts continueront dans ce sens. À ce sujet, la Direction aimerait aller plus loin en désignant les domaines spécifiques qui requièrent un tel renforcement. La démarche traditionnelle de développement des capacités met l'accent sur les compétences individuelles et, dans une certaine mesure, sur la capacité organisationnelle. Cette démarche demande à être accompagnée d'une plus grande attention aux systèmes croisés de gestion des affaires publiques et aux systèmes de freins et contrepoids qui incitent à attirer, maintenir et utiliser les capacités. Cela signifie que les besoins de renforcement des capacités doivent être imbriqués dans la stratégie et le cadre élargi de la réforme du secteur public. Le Rapport sur le développement dans le monde 1997 offre un tel cadre (Banque mondiale 1997), qui a été affiné à travers des documents de politique générale ultérieurs allant de la stratégie et gestion du secteur public (Banque mondiale 2000b) et du Cadre de développement global (Banque mondiale 1999d) aux récentes directives SAP destinées au personnel. L'enjeu est d'imbriquer le renforcement des capacités dans ce cadre afin de mieux aligner ce renforcement sur le rôle de l'État, et d'utiliser

des mécanismes d'incitation pour développer et maintenir la capacité. Simultanément, les initiatives de réforme du secteur public devront être axées davantage sur les exigences de capacité sous-jacentes. Les leçons de l'expérience guident les changements dans notre démarche de renforcement des capacités, qui comprend une plus grande attention à l'augmentation du nombre de projets réussis et au renforcement des systèmes nationaux, et non pas à l'isolation des projets de la Banque. Ce raisonnement est le principe directeur des récentes réformes de gestion des finances publiques et des politiques de passation des marchés, ainsi que des programmes de travail fortement axés sur le renforcement des capacités (Banque mondiale 1999d).

Le rôle central de la gestion des affaires publiques dans le renforcement des capacités. Selon la Direction, le rôle de la gestion des affaires publiques et celui de la Banque en renforcement des capacités (notamment à travers son Institut et le PREM (Réseau pour la lutte contre la pauvreté et pour la gestion économique)) sont les éléments clés d'un meilleur appui de la Banque au renforcement des capacités. L'évidence montre que les efforts de renforcement des capacités ont été compromis par la médiocrité de la gestion des affaires publiques et par la corruption. Dans bien des cas de réussite du développement des capacités, l'agenda de gestion des affaires publiques a fourni le cadre général, les approches de diagnostic, les indicateurs et autres outils nécessaires aux activités de renforcement des capacités, notamment dans le secteur public. La contribution de l'Institut à la gestion des affaires publiques a été cruciale en matière de formulation des indicateurs, d'exécution des processus diagnostiques au niveau national, de renforcement de la responsabilité et d'engagement des pays envers le changement.

Recommandation 2. *Le leadership sectoriel et thématique devrait élaborer des directives sectorielles spécifiques pour le diagnostic des besoins de capacités du*

secteur public et les moyens de suivi et d'évaluation des interventions.

Progrès en gestion des affaires publiques. La Direction reconnaît la portée d'ensemble de cette recommandation et a déjà commencé à élaborer les directives nécessaires. Par exemple, s'agissant de la gestion des finances publiques (GFP), quand les directives pour l'Évaluation de la responsabilité financière nationale (ERFN) ont été révisées (AB 03), l'envergure de l'ERFN a été élargie de façon à y intégrer un objectif de développement (spécifiquement, un objectif de renforcement des capacités). De plus, le gouvernement, les bailleurs de fonds et la Banque effectuent en général des ERFN conjointement et conviennent du Plan d'action de développement. De nombreux pays ont bénéficié de l'instrument ERFN et de son processus de suivi, comme par exemple l'Ouganda, pays qui n'a pas été inclus dans l'examen OED. En de nombreux endroits, le diagnostic ERFN a été accompagné d'ateliers GFP visant à renforcer cette capacité de gestion et à centrer l'attention des autorités gouvernementales sur les réformes GFP. De même, les examens des dépenses publiques et les rapports nationaux d'évaluation de la passation des marchés, ainsi que leurs plans d'action de suivi, sont maintenant plus centrés sur l'appui au renforcement des capacités.

Recommandation 3. *Les cadres supérieurs de la Direction régionale devraient assurer que les processus SAP sont utilisés de manière efficace pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour mener à bien la planification, l'exécution et la mesure des résultats de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, et pour guider le soutien des bailleurs de fonds. Ils devraient également assurer que toutes les opérations visant à renforcer les capacités du secteur public sont basées sur des évaluations adéquates des besoins de capacité et comprennent des moyens de suivi et d'évaluation des résultats.*

Avancement des SAP. La Direction a souligné l'importance du renforcement des capacités dans le thème de développement général et l'a lié aux SAP. De l'examen rétrospectif des SAP effectué en 2005, il est ressorti que « tout SAP doit identifier les domaines clés de renforcement des capacités sur la base des travaux de diagnostic national, y compris la capacité intérieure de suivi et d'évaluation, et intégrer tous les efforts de renforcement des capacités dans le programme du Groupe de la Banque, et ce en tenant compte des efforts au niveau pays et partenaires dans ce domaine » (Banque mondiale 2005c). Des progrès sont évidents. L'examen OED conclut : « Au niveau du pays, la cohorte la plus récente de 15 SAP africains appréhende mieux les besoins de renforcement des capacités qu'un groupe de comparaison de dix SAP au milieu des années 1990. » Il met en lumière, en tant que bonnes pratiques, trois projets multisectoriels de renforcement des capacités (en Tanzanie, en Éthiopie et au Rwanda).

Un cadre systématique d'enseignements. Le cadre du processus systématique d'enseignement a marqué la contribution de la Région Afrique à la stratégie globale de la Banque en 2000 (*Reforming Public Institutions and Strengthening Governance* — Banque mondiale 2000b) ; sa contribution 2002 (*Reviewing our Operational Efforts*) a été l'actualisation de cette stratégie au niveau de la Banque ; et en 2004 sa contribution a été la compilation des enseignements tirés des travaux opérationnels des membres de l'équipe chargée du renforcement des capacités du secteur public (*Building State Capacity in Africa* — Levy et Kpundeh 2004). Ces documents mettent l'accent sur l'approche de renforcement des capacités soulignée dans les paragraphes 2.5 et 2.6 du rapport d'examen OED, qui porte sur l'aménagement institutionnel, les facteurs d'offre et de demande, et l'importance de l'adaptation des initiatives de renforcement des capacités aux réalités politiques et institutionnelles nationales. Cette approche a servi de base à la récente augmentation des crédits IDA pour l'Afrique, ayant pour thème central

le renforcement des capacités transsectorielles, qui sont passés d'un montant inférieur à 150 millions de dollars d'engagements en cours en 1999 à 450 millions de dollars en 2004.

Soutien accru des stratégies cohérentes de renforcement des capacités nationales. Outre ce processus d'enseignement, il est évident que la Région Afrique utilise une approche plus cohérente d'appui aux activités nationales de renforcement des capacités :

- En Éthiopie, le renforcement des activités est le thème central des SAP et est étayé par un projet multisectoriel très ambitieux.
- Le Mozambique bénéficie aussi d'un projet multisectoriel de renforcement des capacités dans le secteur public, axé explicitement sur les secteurs de l'éducation, de la santé et rural (avec la transversalité du renforcement des capacités dans les systèmes de gestion du secteur public), mais ce projet ne semble pas avoir été inclus dans l'examen OED.
- Le Malawi a considéré l'adoption d'une approche multisectorielle mais en raison des problèmes bien enracinés de transparence des dépenses et, en plus larges termes, d'engagement, il a été décidé d'orienter l'attention d'abord sur l'aspect plus étriqué de renforcement de la gestion des finances publiques.

Recommandation 4. La Banque devrait réexaminer le rôle que la formation devrait jouer dans son appui au renforcement des capacités, comment elle devrait être dispensée et quels devraient être les rôles respectifs d'une unité de formation centrale et des programmes régionaux dans l'appui futur à cette activité.

De la formation à l'appui élargi au renforcement des capacités. La Direction note le grand succès que remportent les programmes de formation offerts par l'Institut de la Banque mondiale en Afrique, ainsi que le fait critiqué du manque d'alignement de ces activités sur la réforme globale du secteur public pendant la majeure partie de la dernière décennie. Au cours des deux dernières années budgétaires, l'Institut a

réaligné ses programmes sur les priorités opérationnelles de la Banque et a centré sa formation sur les organisations et les institutions en plus des individus. Cette réorientation stratégique, en cours depuis deux ans seulement, a été motivée en partie par le fait reconnu que la formation ne pouvait pas à elle seule renforcer la capacité du pays, comme le note correctement le rapport OED, et aussi par une requête de la Direction demandant à l'Institut de jouer un plus grand rôle (du genre réseau), dans le soutien des équipes-pays et des clients en matière de conception, d'exécution et d'évaluation des programmes de renforcement des capacités.¹ En réponse à cette requête, l'Institut a commencé à travailler, en mode d'apprentissage expérimental, avec les équipes-pays dans un petit groupe de pays pilotes en vue de tester de nouvelles approches d'identification et de hiérarchisation des besoins prioritaires, et ce en liant les programmes de capacité aux stratégies élargies de développement au niveau SAP, en élaborant des plans de base et des indicateurs de progression, et en évaluant les résultats. De cette activité expérimentale basée sur l'approche d'étude de cas, l'Institut espère extraire et assimiler des enseignements, dont la manière de mieux mesurer les progrès et les résultats. L'intention n'est pas de mener des travaux de renforcement des capacités au niveau national mais d'épauler les équipes-pays qui souhaitent intégrer la capacité de manière plus systématique et plus stratégique dans les programmes de la Banque, comme recommandé dans le rapport OED.

Réorientation stratégique de l'Institut de la Banque mondiale sur la base de l'évidence. L'orientation stratégique de l'Institut a été motivée par un grand nombre d'arguments présentés par l'OED lors de son examen. Les nombreux points soulevés en faveur de la recommandation de l'OED portent et sont d'ailleurs basés sur les évaluations effectuées par le groupe d'évaluation interne indépendant de l'Institut (*World Bank Institute Evaluation Group* — WBIEG). Cependant, les observations de l'OED sur la performance de l'Institut, telle

que mesurée par le WBIEG, demandent à être éclaircies :

- Les résultats de l'Institut ne répondent pas aux normes institutionnelles : Étant donné que les évaluations effectuées par le WBIEG sont relativement nouvelles, aucun étalon institutionnel n'existe pour les réalisations. Des étalons institutionnels existent pour la qualité de l'activité immédiate et pour les résultats d'acquisition de connaissances.
- La performance d'acquisition des connaissances ne s'est pas améliorée depuis 1999 : Cette observation est juste, mais la Direction ne s'attend pas à ce que cette performance s'améliore au fil du temps car l'acquisition des connaissances est déjà très élevée par rapport aux normes de mesure de l'éducation.
- Les évaluations sont basées sur les déclarations du responsable des tâches : Les évaluations des réalisations sont basées sur un échantillon aléatoire des activités de l'Institut.

La Direction apprécie donc l'évaluation OED et considère que ses principaux messages ont une importance cruciale pour l'agenda futur de l'Institut. Dans ce contexte, il est utile de noter le rôle que l'Institut a déjà joué en portant la question cruciale du renforcement des capacités au niveau institutionnel et en amorçant l'abord plus stratégique de la question du renforcement des capacités au niveau national. La Direction regrette le quiproquo, maintenant éclairci, au sujet de l'interprétation de la méthodologie et des résultats de l'évaluation effectuée par le Groupe d'évaluation de l'Institut.

La réorientation prendra du temps et demandera d'autres examens. La réorientation de la stratégie de l'Institut passant d'une action basée principalement sur la formation à une action qui comprend de l'assistance technique et des instruments diagnostiques demandera du temps, des rotations d'effectifs et des stratégies de financement. Des examens sont en cours de préparation en vue d'analyser comment aligner le mieux possible les activités de l'Institut sur les stratégies nationales. Bien

que la formation ait certes contribué à développer la capacité de nombreux pays (les techniques utilisées par l'Institut pour évaluer ses activités de formation font partie des techniques les plus sophistiquées qu'utilisent les entités de même nature), les évaluations du Groupe d'évaluation de l'Institut et celles d'autres organisations mènent à penser que la formation remporte le plus de succès quand elle est intégrée dans une stratégie de

développement clairement articulée, quand les participants sont choisis avec discernement, quand la formation est axée sur l'élaboration de plans d'action spécifiques et quand un environnement favorable étaye l'action collective des personnes formées. De telles approches exigent un alignement stratégique rigoureux sur les processus nationaux et beaucoup d'adaptation.

Examen OED de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique : Énoncé des mesures de gestion

Recommandations de l'OED	Réponses de la Direction
<p>Au niveau institutionnel, la Banque devrait renforcer ses connaissances de base et élargir son cadre de renforcement des capacités du secteur public afin de mieux aider les pays à : (a) établir les priorités de renforcement des capacités et guider le soutien des bailleurs de fonds ; (b) établir un lien entre l'aménagement institutionnel, le développement organisationnel et le développement des ressources humaines ; et (c) modifier les outils traditionnels de renforcement des capacités de manière à améliorer les résultats. Elle devrait également assurer que des directives et processus sont en place pour l'évaluation interne indépendante des interventions de la Banque en renforcement des capacités.</p>	<p>Un cadre conceptuel général existe déjà pour guider l'appui de la Banque au renforcement des capacités. Ce cadre a été présenté dans le Rapport sur le Développement dans le Monde (1997) et a été affiné à travers des documents de travail ultérieurs allant de la Stratégie de gestion des affaires publiques et du Cadre de développement global aux récentes Directives pour la stratégie d'aide par pays. Cependant, la Direction reconnaît le besoin d'accélérer le déroulement des activités de renforcement des capacités, de perfectionnement du cadre opérationnel et d'amélioration de la base de connaissances. Les travaux de renforcement des capacités actuellement effectués par le groupe de travail dirigé par Callisto Madavo devraient assurer une meilleure orientation des activités. Ces travaux devraient se terminer d'ici août 2005. Les Régions, le WBI, le PREM et le POSP s'efforcent de rationaliser les outils de facilitation du processus afin de hiérarchiser les activités prioritaires de développement des capacités au niveau pays, y compris le soutien coordonné des bailleurs de fonds, et de tester les nouveaux instruments de développement des capacités. Une fois que les changements éventuellement nécessaires auront été apportés au cadre opérationnel en réponse à ces efforts après la préparation du rapport du groupe de travail, la Direction considérera cette action comme étant terminée.</p>
<p>Au niveau sectoriel et thématique, le leadership devrait élaborer des directives pour le diagnostic des besoins de capacité du secteur public et identifier des moyens de suivi et d'évaluation des interventions.</p>	<p>La Direction reconnaît l'objectif global de la recommandation, mais fait remarquer que des progrès ont déjà été notés, particulièrement en ce qui concerne le soutien crucial de confiance. À l'issue des travaux menés par le Groupe de travail dirigé par M. Madavo, anticipée en août 2005, la Direction déterminera si d'autres directives sectorielles sont nécessaires. Une fois que ces directives éventuelles seront mises en place, la Direction considérera cette action comme étant terminée.</p>
<p>Les cadres supérieurs régionaux devraient assurer que les SAP sont utilisés de manière efficace pour aider les pays à identifier et à renforcer les capacités dont ils ont besoin pour planifier, exécuter et mesurer les résultats de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, et pour guider le soutien des bailleurs de fonds. Ils devraient également assurer que toutes les activités visant à renforcer la capacité du secteur public sont basées sur une détermination adéquate des besoins de capacité comprenant des moyens de suivi et d'évaluation des résultats.</p>	<p>La Direction reconnaît la première recommandation et a déjà pris des mesures pour l'exécuter. Toutes les SAP de la Région Afrique sont centrées sur les résultats, y compris l'objectif de renforcement des capacités. Un accent particulier est dorénavant mis sur les systèmes de suivi et d'évaluation, et la Région travaille avec ses partenaires (clients et bailleurs de fonds) à leur mise en place. Lors du prochain examen rétrospectif des SAP, la Direction évaluera la situation et rendra compte des progrès. Si les progrès sont satisfaisants, la Direction considérera l'action comme étant terminée. La Direction reconnaît l'objectif de la seconde recommandation mais devra examiner celle-ci dans le contexte des travaux actuels du Groupe de travail. Dans un environnement de très faible augmentation budgétaire, des compromis difficiles et importants en matière de travaux analytiques sont nécessaires dans tous les programmes-pays.</p>

Examen OED de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique : Énoncé des mesures de gestion

Recommandations de l'OED

La Banque devrait réexaminer quel devrait être le rôle de la formation dans son action d'appui au renforcement des capacités, comment la formation devrait être dispensée, et quels devraient être les rôles respectifs de l'unité centrale de formation et des programmes régionaux en termes d'appui futur à cette activité.

Réponses de la Direction

La Direction estime qu'une unité centrale, telle que l'Institut de la Banque mondiale, chargée des questions de capacité, peut aider à centrer l'attention sur les problèmes, épauler les équipes-pays et faciliter le suivi des progrès. La Direction note que l'Institut a réorienté sa stratégie pour aligner ses programmes sur les priorités opérationnelles et les stratégies d'aide par pays de la Banque. La Direction suit et étudie cette réorientation stratégique de l'Institut. Elle considérera cette action comme étant terminée à l'issue du prochain rapport des Administrateurs sur la stratégie et le programme de travail de l'Institut au titre de l'année budgétaire 2006.

ANNEXE H : RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT : COMITÉ CHARGÉ DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT (COMMITTEE ON DEVELOPMENT EFFECTIVENESS – CODE)

Contexte. La Banque mondiale soutient de nombreuses actions de renforcement des capacités. Entre 1995 et 2004 cette aide s'est chiffrée à environ 9 milliards de dollars à titre de prêts et près de 900 millions de dollars à titre de dons et soutien budgétaire administratif pour l'appui au renforcement des capacités en Afrique. L'évaluation effectuée par l'OED avait pour but de contribuer aux travaux de la Région en déterminant la pertinence et l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités des secteurs publics en Afrique subsaharienne au cours de la décennie et en tirant des leçons pour l'appui futur dans le contexte de la stratégie de la Région Afrique.

Résultats et recommandations de l'OED. Les résultats de l'évaluation soulignent l'importance de considérer la démarche d'appui au renforcement des capacités en tant qu'objectif de base et d'assurer que cet appui est pris en charge par le pays, orienté sur les résultats et basé sur l'évidence. L'évaluation recommande que (1) la Banque renforce sa base de connaissances et élargisse son cadre de renforcement des capacités ; (2) le leadership sectoriel et thématique élabore des directives sectorielles ; (3) les cadres régionaux supérieurs assurent que les SAP sont utilisées de manière efficace ; et (4) la Banque réexamine le rôle de la formation et comment elle doit être dispensée.

Réponse de la Direction. La Direction reconnaît que le renforcement des capacités est crucial et qu'il doit être abordé en tant qu'objectif de

base et non pas collatéral des projets de la Banque. Elle confirme que l'agenda futur est long et difficile. Cependant, la Direction note que l'évaluation a principalement porté sur les activités de 2003 et des années précédentes. C'est pourquoi les récents efforts de renforcement de l'orientation sur les résultats ne doivent pas être pris en compte dans les résultats définitifs de l'OED. En ce qui concerne l'Institut de la Banque mondiale, la Direction a expliqué succinctement le changement d'orientation stratégique de l'Institut en termes d'exécution de sa stratégie de développement des capacités, ainsi que sa focalisation sur les pays et son alignement sur les opérations de la Banque commencé en mi-2003.

Conclusions et étapes suivantes. Les membres et les locuteurs ont apprécié l'occasion de discuter du rapport franc et clair de l'OED et ont remercié la Direction pour ses réponses. Un membre aurait préféré que le ton de la Réponse de la Direction soit moins défensif et plus positif. L'échange de vues a été considéré opportun en raison de la discussion proche du Conseil sur le Plan d'action pour l'Afrique le 12 avril 2005. En général, les membres sont d'accord avec les recommandations de l'OED et soutiennent le point de vue que le renforcement des capacités doit être un objectif de base des projets et programmes. Ils ont souligné que l'abord des questions de capacité est un élément prioritaire en Afrique et dans les LICUS (pays à faible revenu assujettis au stress). De nombreux membres ont exprimé

leur inquiétude lorsqu'ils ont appris que l'approche de la Banque était fragmentée et qu'il n'existait pas de cadre directeur pour le renforcement des capacités.

Le Comité a évoqué plusieurs aspects soulevés lors de l'évaluation, tels que : (i) le besoin d'instruments S&E, de cadres sectoriels spécifiques et de directives opérationnelles ; (ii) l'importance d'une démarche multisectorielle pour le renforcement des capacités ; (iii) l'utilisation efficace des divers instruments de prêts et de l'assistance technique ; (iv) le besoin de coordination et d'harmonisation avec les autres partenaires de la Banque sur la base des priorités nationales ; (v) la pertinence de l'établissement d'objectifs et de cibles raisonnables pour les projets et programmes ; (vi) le besoin de tenir compte du contexte de l'économie politique lors de la préparation de l'appui au renforcement des capacités ; et (vii) l'importance d'aborder la capacité de l'administration publique dans un contexte économique élargi là où il peut exister un écart important entre l'offre et la demande de compétences. En ce qui concerne les activités de renforcement des capacités, les membres du Comité ont évoqué les questions d'utilisation des connaissances et de l'expertise locale, de réduction de dépendance des Unités d'exécution des projets et de promotion des échanges de connaissances entre pays à travers la coopération nord-sud. Les membres ont également évoqué les implications des effectifs et des ressources pour permettre à la Banque d'appuyer de manière efficace les activités de renforcement des capacités et le rôle que jouent les activités de formation dans la stratégie de la Banque, y compris le rôle de l'Institut de la Banque mondiale. Plusieurs locuteurs ont suggéré que l'évaluation eût pu être effectuée conjointement avec d'autres partenaires.

La Direction a convenu de réexaminer sa réponse sur la base des commentaires du CODE. La réponse révisée sera distribuée et contiendra la réponse de l'Institut de la Banque mondiale aux questions soulevées lors de la réunion OED sur la performance de l'Institut, comme évaluée par sa propre unité

d'évaluation, le Groupe d'évaluation de l'Institut (WBIEG). Une note documentaire sur la méthode d'évaluation de l'Institut a été mise à la disposition des membres du CODE pendant la réunion. Ces discussions ont mené à un accord sur l'organisation d'une réunion visant à discuter la nouvelle orientation de la stratégie de l'Institut et de ses systèmes d'évaluation.

Les grands points suivants ont été soulevés lors de la réunion :

Besoin d'améliorer l'efficacité de l'appui de la Banque au renforcement des capacités en Afrique.

En général, les locuteurs ont reconnu le besoin d'une approche plus exhaustive et cohérente du renforcement des capacités pour améliorer l'efficacité des activités de la Banque en Afrique — tout en notant les récents efforts d'intégration des questions de renforcement des capacités dans les SAP. Une telle approche devrait être basée sur une évaluation solide des besoins de capacité et de la capacité en place. De plus, il conviendrait de tenir compte de l'environnement politique et institutionnel et des contraintes systémiques. La Direction a répondu qu'une évaluation élargie en vue de couvrir l'économie politique était entreprise avec l'appui d'experts locaux et de partenaires. Plusieurs membres ont commenté l'importance d'une approche plus holistique qui aborderait les questions de capacité au-delà de l'administration publique, par exemple en créant des coalitions de changement et en répondant aux écarts entre l'offre et la demande de compétences et d'installations publiques au sein de l'économie élargie. Plusieurs membres ont convenu de l'importance d'un cadre de renforcement des capacités, mais quelques-uns ont également noté le besoin de mettre au clair la définition du renforcement des capacités et ont encouragé la Banque à être pratique. Bien que le rapport OED mentionne que l'assistance programmatique peut faciliter l'approche cohérente de l'identification et de la prestation d'appui aux besoins de capacité dans le plus long terme et l'harmonisation du soutien des bailleurs de fonds, les membres reconnaissent

également l'accent mis lors de l'évaluation sur l'importance de la prise en charge par le pays de l'exécution des plans de renforcement des capacités liés à la stratégie de réduction de la pauvreté, et notent que l'appui au renforcement des capacités au sein des projets complémente l'assistance programmatique. En outre, les membres ont commenté que l'utilisation d'instruments de prêts et de non prêts devrait être adaptée à l'approche globale d'appui au renforcement des capacités aux pays clients.

Orientation sur les résultats. Alors qu'ils reconnaissent la difficulté de mesurer les résultats, de nombreux membres appuient les constatations de l'OED en ce qui concerne le besoin de mécanismes de suivi et d'évaluation, et l'importance de surveiller les dépenses de renforcement des capacités et de documenter les expériences et les enseignements en vue de leur application dans d'autres pays. L'importance de directives opérationnelles pour améliorer les résultats a été soulignée. Quelques locuteurs ont avancé que pour améliorer les résultats, les SAP devraient faciliter le processus d'analyse et d'exécution des actions de renforcement des capacités. L'un d'eux a mentionné qu'une plus grande place pourrait être donnée au renforcement des capacités dans les rapports d'achèvement des projets. La Direction a décrit les efforts déployés pour améliorer l'orientation sur les résultats à travers le SAP qui est basé sur les stratégies nationales, et à travers les examens des dépenses publiques et les évaluations financières et de passation des marchés. Plusieurs locuteurs ont répété le résultat de l'évaluation selon lequel l'utilisation des unités d'exécution des projets (UEP) a entravé le renforcement des capacités locales et un autre locuteur a avancé que la Banque devrait éliminer graduellement ces unités. La Direction partage ces inquiétudes en ce qui concerne les UEP, qui ne sont pas spécifiques au pays mais problématiques à tous les niveaux de la Banque, et a mentionné que les effectifs doivent justifier, au cas par cas, l'utilisation des UEP, qui ne sont d'ailleurs plus la norme.

Harmonisation et alignement. De nombreux locuteurs ont souligné le besoin de coordination et d'harmonisation de l'approche d'appui au renforcement des capacités parmi les bailleurs de fonds et ont exprimé leur intérêt à mieux connaître l'expérience acquise dans ce domaine. De même, plusieurs locuteurs ont mis en exergue l'importance d'aligner les efforts de renforcement des capacités sur les priorités nationales et de promouvoir la prise en charge par le pays, et encouragent la Banque à redoubler ses efforts dans ce sens. L'OED a précisé que l'étude révèle le peu d'amélioration dans l'harmonisation des actions des bailleurs de fonds. La Direction reconnaît l'importance de la coordination et de l'harmonisation, et a noté que ce domaine demande plus d'attention de la part de la Banque et de ses partenaires, notamment en raison de la part relativement faible du total net des ressources extérieures que la Banque et l'IDA consacrent à l'Afrique.

Aspects organisationnels. Plusieurs membres ont posé des questions sur les compétences du personnel et sur les incitations, et ont également soulevé la question de l'allocation efficace des ressources au renforcement des capacités. Quelques locuteurs ont fait observer que les résultats de l'OED devraient être intégrés dans les activités du Groupe de travail chargé du développement de la capacité en Afrique, dirigé par M. Madavo, ancien vice-président de la Région, et par ailleurs qu'ils devraient être évoqués dans le Plan d'action pour l'Afrique qui sera discuté au mois d'avril. La Direction reconnaît que les résultats de l'OED apportent de nouvelles perspectives qui doivent être prises en compte dans les travaux du Groupe de travail. Cependant, la Direction a rappelé que ces travaux ne doivent se terminer qu'au mois d'août. Ainsi, le Plan d'action pour l'Afrique n'ira pas à l'encontre du Groupe de travail en abordant les résultats de l'OED en détail. Simultanément, la Direction a offert d'en revenir au CODE avec une stratégie et un plan d'action plus définitifs quand le rapport du Groupe de travail sera terminé. En ce qui

concerne les questions d'effectifs et d'incitations, la Direction a fait savoir qu'une initiative pilote est en cours pour organiser les équipes-pays dans le droit fil des résultats clés à facettes multiples du CAS, et non pas des secteurs, afin de renforcer l'orientation sur les résultats des programmes nationaux.

L'Institut de la Banque mondiale (WBI). De nombreux membres acceptent les résultats de l'OED indiquant que la formation ne peut à elle seule renforcer les capacités. Ils ont commenté le rôle important potentiel que l'Institut joue dans le renforcement des capacités et aimeraient en savoir plus sur sa transformation, ses nouvelles orientations stratégiques et sa relation avec les départe-

ments régionaux et autres unités d'enseignement. Ils ont également demandé des éclaircissements sur ses antécédents de performance et son système d'auto évaluation évoqué dans le rapport de l'OED. L'exposé du GAQ sur sa récente évaluation de l'Institut a également suscité beaucoup d'intérêt. Il a été convenu que cet aspect sera examiné de manière plus approfondie avec la Direction. La Direction a convenu d'une réunion particulière CODE sur l'Institut. De plus, en réponse au sommaire de l'OED sur la performance de l'Institut, la Direction a proposé de préparer une mise au point écrite qui fera partie de sa réponse.

— *Chander Mohan Vasudev, président*

NOTES EN FIN D'OUVRAGE

Sommaire

1. La direction note que l'Institut a élaboré un certain nombre d'approches pédagogiques axées sur la capacité de développement, le leadership et le consensus aux niveaux institutionnels et organisationnels. Ces approches, qui représentent la majeure partie des travaux couverts par plusieurs grands programmes d'apprentissage à l'Institut, sont progressivement adoptées par d'autres.

Chapitre 1

1. Bien que l'évaluation soit axée sur le soutien aux pays d'Afrique subsaharienne, le terme *Afrique* est utilisé dans tout le rapport.

2. L'évaluation est principalement centrée sur le renforcement des capacités du secteur public au niveau national. Elle ne couvre pas le soutien au niveau communautaire ou les travaux de la Banque dans les pays fragilisés à faibles revenus — deux sujets qui feront l'objet d'examens futurs par l'OED. Elle ne couvre pas non plus le renforcement des capacités des acteurs non étatiques, le soutien de la Banque pour l'enseignement supérieur, ni le soutien offert au niveau de l'organisation par des entités telles que le département du développement économique (DED) et le département juridique. Les dimensions du renforcement des capacités des programmes globaux ont été couverts précédemment (OED 2002 et OED 2004a).

3. Des sommaires de certaines évaluations antérieures sont présentés succinctement dans l'annexe A.

Chapitre 2

1. La direction fait remarquer que le cadre et la stratégie opérationnels de la Banque en matière de gestion des affaires publiques, qui ont été élaborés et appliqués au cours de la période sous examen, abordent également les processus de changement organisationnel et comportemental. Ainsi, la direction estime que, lors de son examen, l'OED aurait dû reconnaître ce cadre et l'appliquer à son évaluation ultérieure de la pertinence et de l'efficacité des activités de renforcement des capacités.

2. Une étude récente menée par la Banque regroupe les enseignements tirés de l'expérience dans plusieurs domaines clés, mais cette étude est principalement centrée sur les réformes institutionnelles et très peu sur la façon d'assurer l'avancement et la sériation d'autres dimensions du développement des ressources humaines et de la capacité organisationnelle ; elle fait également peu de cas des instruments et activités qui pourraient aider les pays à assurer de manière cohérente le renforcement des capacités (Banque mondiale 2004b).

3. Pour des détails sur la position de la Banque en matière de conseils, voir OP/BP/GP 8.40 (Banque mondiale 2004r).

4. Pour une étude de la littérature préparée comme document d'information pour la présente évaluation, voir Boesen (2004).

5. Voir, par exemple, Boesen et Therkildsen, 2004.

6. L'appui budgétaire et le fonds fiduciaire de la Banque représentent respectivement 79

millions de dollars et 30 millions de dollars du coût total des travaux économiques et sectoriels.

7. L'évaluation ne donne pas une indication précise du montant du financement de la Banque pour ces différents types de formation car les documents des projets ne reflètent pas la répartition des coûts. Dans les pays qui ont fait l'objet d'études de cas, le financement a couvert le volet formation au pays de la majorité des projets examinés en profondeur et le volet formation à l'étranger d'environ un tiers des projets.

8. Pour une description de la méthode d'évaluation, voir l'Annexe B.

9. Pour des informations sur les missions dans les six pays, voir l'Annexe C.

10. Pour une liste de tous les SAP, projets et travaux économiques et sectoriels examinés, voir l'Annexe D.

11. Pour des informations sur l'instrument d'enquête auprès du personnel, voir l'Annexe E.

Chapitre 3

1. Lors d'une évaluation récente effectuée par l'OED, les travaux de la Banque en matière de lutte contre la corruption ont été examinés en tant qu'aspect principal de son agenda d'amélioration de la gestion des affaires publiques (Banque mondiale 2004c).

2. Quinze SAP approuvées en AB 03 (Éthiopie, Gambie, Guinée, Malawi, Niger, Rwanda, Sénégal) et AF 04 (Bénin, Cameroun, Tchad, Ghana, Madagascar, Mali, Mozambique et Zambie).

3. Banque mondiale 1997a. Ce document examine les SAP des pays suivants : Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Mauritanie, Ile Maurice, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe.

4. Bien que 68 projets dans les 6 pays ayant fait l'objet d'études de cas aient été examinés, l'évaluation du diagnostic et de la conception a exclu 2 projets qui n'étaient pas assez avancés pour permettre d'apprécier ces dimensions et 4 projets dont les données n'étaient pas suffisantes.

5. En ce qui concerne l'adéquation de l'évaluation des besoins de capacité du projet,

plus de 70 % des projets examinés n'ont fourni aucune information. Sept pour cent ont indiqué que l'évaluation n'était pas adéquate, 15 % des projets ont mentionné une certaine inadéquation et seulement 5 % des projets ont mentionné une évaluation adéquate.

6. Ces évaluations couvraient quatre évaluations de la responsabilité financière nationale, quatre rapports d'évaluation des opérations nationales de passation des marchés et cinq examens des dépenses publiques — préparés au cours de la période 2001–03 pour les six pays ayant fait l'objet d'études de cas.

Chapitre 4

1. Sur une base régionale, l'Afrique se compare favorablement à l'Asie du Sud et au Moyen-Orient et Afrique du Nord ; aucun des 5 projets en Asie du Sud ou des 10 projets de gestion des affaires publiques au Moyen-Orient et Afrique du Nord sortis en 1993–2003 n'a été mentionné par l'OED comme ayant eu un impact substantiel de renforcement institutionnel.

2. Il est intéressant de noter qu'en renforcement des capacités, sous-élément de la politique économique et de la gestion du secteur public, la performance des PAT en Afrique a été beaucoup plus faible aussi bien en ce qui concerne l'impact sur le développement institutionnel (23 % substantiel) et l'impact des résultats (39 % satisfaisants) que la performance de l'ensemble de l'Afrique, bien que la performance de ce sous-élément ne soit pas beaucoup moins bonne au niveau de la Banque toute entière. Voir Banque mondiale 1998; OED 1990.

3. Notations OED, novembre 2004.

4. Conclusion de l'examen par les autorités ghanéennes de deux projets et de deux Rapports d'achèvement d'exécution : le Projet d'assistance technique pour la gestion des finances publiques (Banque mondiale 2004k) et le Projet de réforme de la gestion du secteur public (Banque mondiale 2004l).

5. Cette explication est extraite de Israel (1987) et des récents travaux de Fukuyama (2004) et Woolcock and Pritchett (2002).

6. Conclusion du rapport de l'OED intitulé

Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector (OED 1999c). Le rapport demandait une meilleure analyse institutionnelle et plus de réalisme lors de la formulation des objectifs institutionnels. Bien que l'impact de tous les projets de santé en Afrique sur le développement institutionnel ait dépassé le taux de 1,4 % (satisfaisant) en 1995–99, il est demeuré à 41,4 % seulement pour la période 2000–04.

7. Au Bénin par exemple, la Banque a appuyé la création d'une agence autonome d'approvisionnement en médicaments, qui recrute du personnel sur une base concurrentielle et avec la participation de la communauté pour assurer la transparence. Ceci a mené à une réduction des effectifs, moins de corruption et une plus grande disponibilité nationale de médicaments moins chers que dans le cadre des anciennes modalités gouvernementales.

8. La même conclusion émerge de l'étude de la Banque sur la situation des travailleurs de santé en Afrique (Banque mondiale 2004p), qui décrit « une crise des travailleurs de santé » en Afrique et demande des salaires internes concurrentiels, des incitations non financières, de meilleurs investissements en formation et d'autres types de mécanismes de prestation de services.

9. Au Malawi, le Projet de gestion, transparence et responsabilité financière (PGTRF) était axé sur le financement des institutions locales de formation pour les aider à répondre aux besoins identifiés par le ministère des Finances. Bien que le projet ait été retardé et soit maintenant en cours de remaniement, le volet de formation progresse de façon satisfaisante.

10. Ces enseignements apparaissent également dans « *Good practices in budget support, sector approaches and capacity development in public financial management* » (OECD 2005).

11. Parmi les quatre pays africains examinés en 2001 et 2004, le Ghana a démontré les améliorations les plus marquées à partir d'une faible base et le Burkina Faso, le

Rwanda et la Zambie ont démontré peu de changement dans le nombre d'étalons atteints (Banque mondiale 2003h).

12. La Banque est un membre fondateur de la Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) et abrite son secrétariat. Le cadre de mesure de la performance PEFA comprend six objectifs que la DFP devrait aborder et un jeu de 30 indicateurs pour évaluer la performance sur la base de ces objectifs, ainsi que des critères de hiérarchisation des performances.

13. Voir l'Annexe A et le compte rendu de l'examen de la littérature préparé pour la présente évaluation.

14. Ce point est souligné dans l'évaluation par l'OED de deux projets dans le secteur de l'éducation en Ouganda (un Projet d'investissement et un Crédit à l'ajustement) qui a conclu que « en Ouganda il n'avait pas encore été démontré que les besoins de renforcement des capacités et des institutions dans le secteur pouvaient être abordés de manière suffisante sur la base du soutien budgétaire. » En revanche, l'évaluation attire l'attention sur l'interrelation essentielle entre l'élaboration des politiques et la capacité de planification sectorielle du Crédit à l'ajustement, d'une part, et les systèmes et la capacité d'exécution du Prêt d'investissement, d'autre part (OED 2004e).

Chapitre 5

1. Cet appui comprend divers programmes d'apprentissage et documents de formation, des dialogues en ligne, des outils de diagnostic et des services conseils sur les politiques touchant des questions spécifiques telles que la gestion des affaires publiques et la corruption.

2. L'ouvrage de l'Institut de la Banque mondiale intitulé *Impact Evaluation of WBI Client Programs, FY00–01* (Banque mondiale 2002c) donne la répartition suivante du temps moyen alloué aux diverses méthodes pédagogiques ; cette répartition est basée sur un échantillon d'activités de l'Institut en AB 00–01 : 42 % pour les conférences et présentations, 27 % pour les travaux pratiques, 20 % pour l'échange des connaissances, 9 % pour la

formulation de plans d'action, et 2 % pour les visites de site et les voyages d'études.

3. Malgré les limitations graves de la qualité des données de base continues dans les évaluations de l'Institut (y compris les faibles taux de réponses et les biais de sélection), la cohérence des résultats est clairement probante. Cet examen de l'Institut est basé sur Prewitt 2004.

4. Le succès modéré des cours en termes de meilleure sensibilisation aux aspects essentiels et moyens de les aborder a reçu la modeste notation de 3.19 (sur une échelle 1-5, 1 étant bas et 5 haut), et la notation est encore plus basse (3,12) pour ce qui est de savoir si les participants estiment pouvoir utiliser leurs connaissances pour promouvoir les changements d'orientation. (Banque mondiale 2002c, p. xi).

5. La direction est en désaccord avec cette évaluation et fait remarquer que les gains d'apprentissage mesurés par l'Institut sont robustes selon les normes d'éducation, et non pas modestes, et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que les gains d'apprentissage à ce niveau augmentent dans le temps.

6. La direction souligne que ces données émanent d'une étude menée pendant l'AB 01. Les données plus récentes montrent des améliorations depuis cette date.

7. Le document *World Bank Institute: Annual Report 2004* (Banque mondiale 2004q) cite les contributions majeures au SAP de 7 des 33 pays cibles : le Bangladesh, le Brésil, l'Inde, le Kenya, la RDP Lao, le Mexique et le Nigeria (p. 7).

8. La direction note que l'Institut de la Banque mondiale a développé un certain nombre de nouvelles approches pédagogiques centrées sur le développement de la capacité, le leadership, et le consensus aux niveaux organisationnels et institutionnels. Ces approches constituent la majeure partie des travaux réalisés dans le cadre de plusieurs grands programmes d'apprentissage à l'Institut et sont progressivement adoptées par d'autres entités.

9. L'Institut n'a pas fourni à l'OED de données d'ensemble sur la manière dont ces

nouvelles approches ont été utilisées ni sur leurs résultats.

10. Prewitt 2004. Alors que l'Institut estime que l'apprentissage à distance sera utilisé dans 70 % de ses activités futures, il lui reste encore à déterminer quelles modalités seront les mieux adaptées à ce mécanisme de prestation. D'autres agences d'aide utilisent une plus grande gamme de programmes d'apprentissage qui ne font pas partie du répertoire actuel de l'Institut, tels que l'aménagement des instituts de formation du pays, les instituts d'été régionaux et sous-régionaux, et les réseaux professionnels de recherche et de formation.

11. Niveau 1 : mesure de la satisfaction des participants à travers les activités d'apprentissage et la rétroaction. Niveau 2 : mesure du savoir / des aptitudes des participants au début et à la fin des cours (Institut de la Banque mondiale).

12. L'évidence est tirée d'un document préparé par l'Institut de la Banque mondiale, qui examine la littérature sur les indicateurs de renforcement des capacités. Banque mondiale 2004c.

13. Pour cette évaluation, voir Banque mondiale 2003e et le document d'information de l'ACBF (Kimuyu et Gwin 2004).

14. Tous sont membres du Conseil des Gouverneurs de la Fondation.

15. Depuis la deuxième demande de financement sous le mécanisme d'octroi de dons pour le développement (MDD), l'ACBF / le PACT ont appliqué les mêmes règles internes que pour les autres programmes MDD. Cela signifie que la proposition de fonds pour les dons doit être parrainée par une unité de la Banque et examinée en termes de qualité technique et d'alignement sur les objectifs de la Banque. Deux examens internes de l'ACBF / du PACT ont donc été menés en 2002 et 2004 par une équipe de revue MDD / PACT composée de personnels détachés des niveaux central, région Afrique et MDD.

16. Ce point de vue a été clairement exprimé par la plupart des répondants lors d'une enquête auprès des organismes donateurs, ainsi que par les membres du

Conseil des Gouverneurs de l'ACBF qui ont sont d'accord ou plus que d'accord pour dire que l'ACBF a affermi la priorité du renforcement des capacités en Afrique, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la capacité des secteurs publics à participer à la formulation des politiques publiques et le rôle catalyseur que la Fondation a joué en créant un réseau de nouvelles unités d'analyse politique (Banque mondiale 2003e, p. 50).

17. Résultat d'une évaluation extérieure de l'efficacité de l'ACBF en renforcement des capacités, mandatée par le *DFID* (Département du développement international, R.-U.) à la demande du Conseil des gouverneurs de la Fondation et basée sur un examen approfondi de huit projets d'appui aux unités d'analyse des politiques 1999–01 (Goldsworthy et Bennel 2001, p. 16).

18. Par exemple, la Brookings Institution, une organisation indépendante apolitique, dont le but est d'améliorer la performance et la qualité des politiques du gouvernement des É.-U., est en grande partie financée par une dotation et le soutien de fondations philanthropiques, de sociétés et de particuliers. L'éducation des cadres supérieurs et les publications sont d'autres sources de revenus. De même, l'Overseas Development Institute, un comité des sages indépendant britannique voué à l'étude des questions humanitaires et de développement international, est un organisme caritatif soutenu par des dons provenant de fondations de recherches, d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises.

19. La part de la Banque dans l'ensemble des engagements est passée de 22 % en 1991–99 à 54 % en 2000–04, période de fusion du PACT.

20. Bien qu'au niveau institutionnel, l'IDF soit financé à travers le mécanisme d'octroi de dons pour le développement (MDD) de la Banque, un financement supplémentaire a été assuré par d'autres bailleurs de fonds. Les propositions sont filtrées et approuvées au niveau régional, sur la base des allocations budgétaires régionales approuvées par un Service des opérations et de la politique par

pays — dirigé par le Comité directeur de l'IDF.

21. Ce pourcentage de projets satisfaisants est légèrement inférieur à celui qui ressort d'un examen de projets cibles car l'IDF a catégorisé les projets selon les notations « modérément satisfaisant et au-dessus » et « non satisfaisant et en dessous », alors que l'OED a recatégorisé les projets comme suit : « satisfaisant et au-dessus » et « modérément satisfaisant et en dessous .»

Annexe G

1. Source : site Web de la FRCA: <http://www.acbf-pact.org> et rapport annuel de la FRCA pour 2003.

2. Montant des décaissements au 31 décembre 2003 : 107 millions de dollars.

3. Les TAP-NET s'inscrivent dans les six sphères de compétences de base de la Fondation. Ce sont : l'analyse et la gestion de la politique économique (EPANET), l'administration et la gestion des affaires publiques (PAMNET), la gestion et la responsabilisation financière (FIMANET), la professionnalisation des opinions du secteur privé et de la société civile (VOICENET), le renforcement de la capacité d'analyse politique des parlements nationaux et des institutions parlementaires (PARLIANET), et le renforcement et le suivi des statistiques nationales (STATNET). Deux autres réseaux de connaissances (le forum des instituts d'élaboration des politiques africaines (APIF) et le réseau des décideurs de politique économique et financière (EFNET) devraient être lancés à fin 2004.

4. En 2003 par exemple, la FRCA a organisé : (a) un atelier consultatif panafricain de quatre jours sur le renforcement des capacités dans l'administration et la fonction publique, et (b) un atelier régional sur la mesure et l'amélioration de la performance de la fonction publique, en collaboration avec le Centre régional africain pour la recherche et la formation (CAFRAD) et le gouvernement gambien.

Annexe H

1. Cette requête émane du Forum sur la mise en oeuvre, 2002.

BIBLIOGRAPHIE

Les documents de référence utilisés pour cette étude sont précédés d'un astérisque (*).

- ACBF (African Capacity Building Foundation). 2004. *Towards Strategies and Instruments for Skills Retention and Utilization in Sub-Saharan Africa*. Harare.
- . 2003. Rapport annuel 2003. Harare.
- Andersson, Goran et J. Isaksen. 2002. *Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa. Experiences of NORAD and SIDA*. Bergen : Chr. Michelsen Institute. Stockholm : SIPU International.
- Banque mondiale. 2004a. “Achieving Better Country Public Financial Management Systems: Towards a Strengthened Approach to PFM Reform.” Groupe de travail Banque mondiale/FMI/PEFA. Washington, DC.
- . 2004b. *Building State Capacity in Africa*. Brian Levy et Sahr Kpundeh, directeurs de publication. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2004c. “Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature.” World Bank Institute Working Papers. Rapport n° 28614. Washington, DC.
- . 2004d. *Economic Reforms and Growth Experiences: Lessons from the 1990s*. Washington, DC.
- . 2004e. “Ethiopia Public Sector Capacity Building Program.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 28191. Washington, DC.
- . 2004f. “Evaluation of the Quality and Impact of Programs Facilitated by the Global Development Learning Network (GDLN).” Rapport de l’Institut de la Banque mondiale. Rapport n° E604–88. Washington, DC.
- . 2004g. “Ghana—Education Sector Project.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 26090. Washington, DC.
- . 2004h. “Good Practice Guidance Note for Project Management: Building Country Institutional Capacity During Project Implementation—A New Implementation Paradigm.” (Version préliminaire). Operations Policy and Country Services (OPCS). Annexe I. Washington, DC.
- . 2004i. “Improving Public Sector Governance: The Grand Challenge?” Governance & Political Economy Seminar Series: Reforming States, Delivery Services. Edgardo Campos et Sarwar Lateef. Washington, DC.
- . 2004j. *Mainstreaming Anti-Corruption Activities in World Bank Assistance: A Review of Progress since 1997*. Washington, DC.
- . 2004k. “Public Financial Management Technical Assistance Project.” Rapport d’achèvement d’exécution, Rapport n° 28089. Washington, DC.
- . 2004l. “Public Sector Management Reform Project.” Rapport d’achèvement d’exécution, Rapport n° 27651. Washington, DC.
- . 2004m. “Rwanda Public Sector Capacity Building Project.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 27857. Washington, DC.
- . 2004n. *Strategic Framework for Assistance to Africa—IDA and the Emerging Partnership Model*. Rapport n° 26217. Washington, DC.
- . 2004o. “Tanzania Public Sector Reform Credit.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 19216. Washington, DC.
- . 2004p. *The State of the Health Workforce in Sub-Saharan Africa: Evidence of Crisis and Analysis of Contributing Factors*. Washington, DC.

- . 2004q. *World Bank Institute: Annual Report 2004*. Rapport n° 30437. Institut de la Banque mondiale. Washington, DC.
- . 2004r. *World Bank Operational Policy and Business Procedures 8.40 Technical Assistance*. OP/BP/GP 8.4. Washington, DC.
- . 2004s. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Rapport n° 26895. New York et Washington, DC : Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- . 2003a. *Annual Review of Learning Outcomes from WBI Client Courses, FY02*. Institut de la Banque mondiale. Rapport n° 31230. Washington, DC.
- . 2003b. “Capacity Enhancement at the Institutional Level: Three Case Studies in Telecommunications.” Institut de la Banque mondiale. Note n° 2 sur le renforcement des capacités. Washington, DC.
- . 2003c. “Mozambique Public Sector Reform Project.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 23815. Washington, DC.
- . 2003d. “Nurturing Capacity in Developing Countries: From Consensus to Practice.” Institut de la Banque mondiale. Note n° 1 sur le renforcement des capacités. Washington, DC.
- . 2003e. *Partnership for Capacity Building in Africa (PACT)—Mid-Term Evaluation*. Rapport n° 26096. Washington, DC.
- . 2003f. *Strategy Update Paper for FY04–06: Implementing the World Bank’s Strategic Framework*. Washington, DC.
- . 2003g. *Understanding Public Sector Performance in Transition Countries: An Empirical Contribution*. Rapport n° 30357. Washington, DC.
- . 2003h. *Update on Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC’s to Track Poverty-Reducing Public Spending*. Préparé par le département des finances publiques du FMI et le réseau de gestion économique et réduction de la pauvreté (Banque mondiale). Washington, DC.
- . 2003i. *World Bank Institute: Annual Report 2003*. Institut de la Banque mondiale. Rapport n° 28309. Washington, DC.
- . 2002a. “Decentralized Service Delivery: A Makerere University Training Pilot Learning and Innovation Loan” Rapport n° 23762. Washington, DC.
- . 2002b. “Design and Implementation of Financial Management Systems: An African Perspective.” Série de documents de travail, région Afrique, n° 25. Rapport n° 23523. Washington, DC.
- . 2002c. *Impact Evaluation of WBI Client Programs, FY00–01*. Institut de la Banque mondiale. Rapport n° 31199. Washington, DC.
- . 2002d. “Medium-Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa.” Série de documents de travail, région Afrique, n° 28. Washington, DC.
- . 2002e. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Part 2. Mises à jour du Groupe de recherche sur le développement régional et l’Institut de la Banque mondiale. Washington, DC.
- . 2002f. “Technical Assistance in the PREM Portfolio: Stocktaking and Lessons Learned.” Rapport n° 24630. Washington, DC.
- . 2001a. *Assessment of the Strategic Compact: Vol. 1*. Rapport n° 26518. Washington, DC.
- . 2001b. *World Bank Group Strategic Framework*. Rapport n° 26520. Washington, DC.
- . 2000a. “Assessment of Selected Roads Funds in Africa: Case Study of Benin, Ethiopia, Ghana, Kenya, and Zambia.” Rapport n° 27305. Washington, DC.
- . 2000b. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, DC.
- . 2000c. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington, DC.
- . 2000d. *Strategic Directions Paper for FY01–03: A Framework for Strengthening the Fight Against Poverty*. Rapport n° 22340. Washington, DC.
- . 2000e. “Tanzania Public Sector Reform Credit.” Rapport d’évaluation du projet, Rapport n° 19216. Washington, DC.

- . 2000f. *World Bank Operational Policy and Business Procedures 8.40 Technical Assistance*. OP/BP/GP 8.4. Washington, DC.
- . 1998. *Perspectives on Technical Assistance Loans*. Comité chargé d'étudier l'efficacité du développement. Washington, DC.
- . 1997a. *Capacity Building in Country Assistance Strategies in the Africa Region: A Progress Report*. Washington, DC.
- . 1997b. "Mainstreaming Capacity Building in the Africa Region: A Strategy Note." Washington, DC.
- . 1997c. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, DC.
- . 1997d. *The Strategic Compact: Renewing the Bank's Effectiveness to Fight Poverty*. Washington, DC.
- . 1997e. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Rapport n° 17300. New York et Washington, DC : Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- . 1996a. *Partnership for Capacity Building in Africa: Strategy and Program of Action*. Rapport n° 21282. Washington, DC.
- . 1996b. "Sustainable Health Care Financing in Southern Africa." Ressources éducatives de l'IDE, documents d'un séminaire IDE sur la politique de santé. Johannesburg, Afrique du Sud.
- . 1995. "Civil Service Reform and the World Bank." Rapport sur le développement dans le monde 161. Washington, DC.
- . 1994a. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. Rapport n° WTP 225. Washington, DC.
- . 1994b. "Technical Assistance in Africa: How It Works and Doesn't Work." Rapport n° 13005. Washington, DC.
- . 1991a. "The Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development." Rapport n° WPS 578. Washington, DC.
- . 1991b. "Managing Technical Assistance in the 1990s." Washington, DC.
- . 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Rapport n° 8209. Washington, DC.
- . 1981. Accelerated Development in Sub-Saharan Africa. Rapport n° 1030. Washington, DC.
- Baser, Heather et Peter Morgan. 2002. *Harmonizing the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion*. Étude pour le ministère des Affaires étrangères. Pays-Bas.
- Berg, Elliott. 1993. *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York : Nations Unies.
- *Boesen, Nils. 2004. "Enhancing Public Sector Capacity—What Works, What Doesn't, and Why?" Examen théorique, document d'information, évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- Boesen, Nils et Ole Therkildsen. 2004. "Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development." Copenhague : Ministry of Foreign Affairs.
- Boesen, Nils, P. Christensen et O. Therkildsen. 2002. "Evaluation of Capacity Development in a Sector Programme Support Context: Contributions to an Analytical Framework." Copenhague : Danish International Development Agency (DANIDA).
- Bossuyt, Jean, Geert Laporte et Francois van Hoek. 1995. "New Avenues for Technical Cooperation in Africa: Improving the Record in Terms of Capacity Building." European Centre for Development Policy Management Report 2. Maastricht.
- Brautigam, D. 1996. "State Capacity and Effective Governance." Dans *Agenda for Africa's Economic Renewal*, B. Ndulu et N. Van de Walle, directeurs de publication. New Brunswick, NJ : Transaction Pub.
- Brinkerhoff, Derick W. 1994. "Institutional Development in World Bank Projects: Analytical Approaches and Intervention Designs." *Public Administration and Development* 14 : 135–51.
- Cohen, John M. 1993. "Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention." Document de discussion sur le développement No. 473. Cambridge,

- MA : Harvard Institute for International Development.
- *Disch, Arne. 2004a. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Malawi." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- *———. 2004b. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- . 1995. "Technical Assistance and the Labor Market in Mozambique." Document de travail préparé pour la réunion du Groupe consultatif en décembre 1995. Harare.
- Franks, T. 1999. "Capacity Building and Institutional Development: Reflections on Water." *Public Administration and Development* 19 : 51–61.
- Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes et Khalid Malik (directeurs de publication). 2003. *Capacity for Development. New Solutions to Old Problems*. Programme des Nations Unies pour le développement. Londres : EarthScan.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Goldsworthy et Bennel. 2001. "African Capacity Building Foundation: Performance Evaluation Mission." Rapport pour Department for International Development (DFID). Royaume Uni.
- Grindle, Merilee (directeur de publication). 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA : Harvard Institute for International Development.
- Grindle, Merilee S. et Mary Hilderbrand. 1995. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" *Public Administration and Development* 15 : 441–63.
- Healy, P. 2001. "Training and Public Sector Reform: An Integrated Approach." *Public Administration and Development* 21 : 309–19.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Hirschmann, D. 1993. "Institutional Development in the Era of Economic Policy Reform: Concerns, Contradictions, and Illustrations from Malawi." *Public Administration and Development* 13 : 113–26.
- Israel, Arturo. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore, MD : John Hopkins University Press.
- Jaycox, Edward V.K. 1993. "Capacity Building: The Missing Link in African Development." Discours à la Conférence de l'Institut afroaméricain sur le renforcement des capacités. Reston, VA.
- Kaufman, Robert R. et Joan Nelson (directeurs de publication). 2004. *Crucial Needs, Weak Incentives*. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.
- *Kimuyu, Peter et Catherine Gwin. 2004. "A Summary Assessment of the African Capacity Building Foundation." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- Moore, Mick. 1995. *Institutional Building as a Development Assistance Method*. Stockholm : Swedish International Development Authority (SIDA).
- Moore, M., S. Stewart et A. Hudock. 1995. "Institution Building as a Development Assistance Method: A Review of Literature and Ideas." *SIDA Evaluation Report*. Stockholm : Swedish International Development Agency.
- *Ngaruko, Floribert. 2004. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Mali." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, R.U. : Cambridge University Press.
- Nyonator, Frank, Delanyo Dovlo et Ken Sagoe. n.d. "The Health of the Nation and the Brain Drain in the Health Sector." Accra

- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005. "Good practices in budget support, sector approaches and capacity development in public financial management." Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et des pratiques des bailleurs de fonds. *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol 2*. Paris.
- . 2000. "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned." Groupe de travail DAC sur l'évaluation de l'aide. *Evaluation and Aid Effectiveness No. 3*. Paris.
- OED (Operations Evaluation Department, Banque mondiale). 2004a. *Addressing Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs*. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2004b. *Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana, Vol. 1*. Rapport n° 28779. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2004c. *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Rapport n° 30226. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2004d. "The World Bank's Assistance to Primary Education: An OED Portfolio Review." Série de documents d'information OED. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2004e. "Uganda Primary Education and Teacher Development Project and Education Sector Credit." Rapport n° 27538. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2003a. *Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges*. Rapport n° 28040. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 2003b. *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Rapport n° 27154. Washington, DC. Banque mondiale.
- . 2002. *The World Bank Approach to Global Programs: An Independent Evaluation, Phase 1*. Rapport n° 26284. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1999a. *Capacity Building in the Agriculture Sector in Africa*. Rapport n° 22974. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1999b. *Civil Service Reform: A Review of World Bank Assistance*. Rapport n° 19599. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1999c. *Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector*. Rapport n° 21392. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1996a. *Lessons and Practices No. 7: Technical Assistance*. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1996b. *Lessons and Practices No. 13: Technical Assistance*. Washington, DC : Banque mondiale.
- . 1990. *Free-Standing Technical Assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa*. Rapport n° 29232. Washington, DC : Banque mondiale.
- *Prewitt, Kenneth. 2004. "The World Bank Institute's Support for Capacity Building in Africa: An Independent Review." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- . (directeur de publication). 1998. *Research Networks in Sub-Saharan Africa: Success in Capacity-Building and Further Challenges*. New York, NY : Social Science Research Council.
- *Ritchie, Daniel. 2004a. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Benin." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- *———. 2004b. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Ghana." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- *Ronsholt, Frans. 2004. "An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Ethiopia." Document d'information — Évaluation OED de l'appui de la Banque mondiale au ren-

- forcement des capacités en Afrique. Washington, DC.
- Schacter, M. 1999. *Capacity Building: A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations*. Note de politique générale n° 6, Institute of Governance (IOG).
- Swedish International Development Agency. 2002. "Methods for Capacity Development—A Report for SIDA's Project Group: Capacity Development as a Strategic Question." Développement des capacités — Document de travail SIDA n° 10. Methods Development Unit. Stockholm.
- . 2000. *SIDA's Policy for Capacity Development*. Methods Development Unit. Stockholm.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.
- Van Arkadie, Brian. 2004. "Approaches to Capacity Building for Malawi. A Synthesis of Analysis and Proposals." Lilongwe.
- van de Walle, Nicolas et coll. 2003. *Beyond Structural Adjustment: The Institutional Context of African Development*. New York : Palgrave Macmillan.
- Whyte, Anne. 2004. "Human and Institutional Capacity Building: Landscape Analysis of Donor Trends in International Development." Rapport pour la Fondation Rockefeller. New York.
- Woolcock, Michael et Lant Pritchett. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press.

PUBLICATIONS DE L'OED

Série Études

2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform
Agricultural Extension: The Kenya Experience
Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge
Bangladesh: Progress Through Partnership
Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy
The CGIAR: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research
Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank
Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy and Its Implementation
Fiscal Management in Adjustment Lending
IDA's Partnership for Poverty Reduction
Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities
India: The Dairy Revolution
Information Infrastructure: The World Bank Group's Experience
Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
Jordan: Supporting Stable Development in a Challenging Region
Lesotho: Development in a Challenging Environment
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update
The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector
Promoting Environmental Sustainability in Development
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market
Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges
Social Funds: Assessing Effectiveness
Uganda: Policy, Participation, People
The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction
The World Bank's Forest Strategy: Striking the Right Balance
Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

Série Évaluation de cas par pays

Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction
Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development
Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy
China: From Afforestation to Poverty Alleviation and Natural Forest Management
Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use
El Salvador: Post-Conflict Reconstruction
India: Alleviating Poverty through Forest Development
Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests
Uganda: Post-Conflict Reconstruction

Compte rendu

Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation
Lessons of Fiscal Adjustment
Lesson from Urban Transport
Evaluating the Gender Impact of World Bank Assistance
Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
Evaluation and Poverty Reduction
Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa
Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation

Éditions multilingues

Allègement de la dette pour les plus pauvres : Examen OED de l'initiative PPTE
Appréciation de l'efficacité du développement :
L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale
Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo :
La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional
Côte d'Ivoire : Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays
Filipinas: Crisis y oportunidades
Reconstruir a Economia de Moçambique



BANQUE MONDIALE



ISBN 0-8213-6241-0

