

# IDEV

Évaluation indépendante du développement  
Banque africaine de développement

*De l'expérience à la connaissance...*  
*De la connaissance à l'action...*  
*De l'action à l'impact*



## Évaluation de la Stratégie de la BAD destinée à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique (2014–2019)

Rapport de synthèse

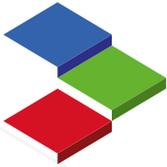


GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT

Juin 2020

# Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante





# IDEV

Évaluation indépendante du développement  
Banque africaine de développement

*De l'expérience à la connaissance...*

*De la connaissance à l'action...*

*De l'action à l'impact*



## Évaluation de la Stratégie de la BAD destinée à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique (2014–2019)

Rapport de synthèse



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DÉVELOPPEMENT

Juin 2020

<b>REMERCIEMENTS</b>	
Chef de projet	<b>Clément Banse</b> , Chargé d'évaluation en chef, IDEV.1
Membres de l'équipe	<b>Boubacar Ly</b> , Chargé d'évaluation; <b>Robert Tayimlong</b> , Jeune professionnel et <b>Stéphanie Yoboué</b> , Consultante junior, IDEV.1
Consultants	Aide à la Décision Économique (ADE) Consulting avec <b>Jean Marie Wathelet</b> , <b>Virginie Morillon</b> , <b>Juana de Catheu</b> ; <b>Mary Van Overbake</b> et <b>Tony Karbo</b> , Consultant individuel.
Pairs-évaluateurs internes	<b>Debazou Yantio</b> , Chargé d'évaluation principal, IDEV.1 ; <b>Andrew Anguko</b> , Conseiller en chef chargé de la qualité et des méthodes, IDEV.0 et <b>Oswald Agbadome</b> , Chargé d'évaluation principal, IDEV.2.
Pair-évaluateur externe	<b>Claudine Voyadzis</b> , Consultante indépendante
Groupe de référence interne de la Banque	<b>Aissata Ba-Okotie</b> , <b>Philippe Ngwala</b> (AHHD) ; <b>Alassane Diabaté</b> (COTD) ; <b>André Okou</b> (RDTS) ; <b>Basil Jones</b> (AHGC) ; <b>Jean Marie Dabiré</b> et <b>Kelvin Banda</b> (RDGW) ; <b>Hervé Lohoues</b> (RDGC) ; <b>Flavio Soares</b> (COSS) ; <b>Alex Yeanay</b> (COLR) et <b>Ferdinand Bakoup</b> (ECSA).
Chargés de la gestion des connaissances	<b>Jacqueline Nyagahima</b> , Chargée de la gestion des connaissances principale et <b>Tomas Zak</b> , Consultant junior, IDEV.3
Autre assistance/ contributions apportée par	<b>Henda Ayari</b> , Assistante d'équipe, IDEV.1 ; <b>Ruby Adzobu-Agyare</b> , Secrétaire et <b>Myrtha Diop</b> , Assistante administrative et du budget senior, IDEV.0
Remerciements particuliers à	<b>Yero Baldeh</b> , Directeur, RDTS ; <b>Orizon Amu</b> , RP Liberia ; <b>Donatien Kouassi</b> , RP RDC (par intérim); <b>Benedict Kanu</b> , RP Sud-Soudan ; <b>Lamine Zeine</b> RP Tchad ; <b>Sibry Tapsoba</b> , Ancien Directeur, RDTS ; <b>Svetlana Negroustoueva</b> , Chargée d'évaluation principale ; <b>Foday Turay</b> , Chargé d'évaluation en chef ; <b>Karen Rot-Munstermann</b> , Chef de division ; <b>Rita Effah</b> , Jeune professionnelle, IDEV ; <b>Toussaint Houeninvo</b> , Économiste pays en chef ; <b>Khady Gassama</b> , Économiste pays ; <b>Manuela Cabral</b> , Chef de l'unité de fragilité et de la résilience, UE ; <b>Germond Arthur</b> , Chef adjoint de l'unité fragilité, crises et conflits, AFD ; <b>Nathalie le Denmat</b> , Chef de l'unité d'évaluation et apprentissage, AFD ; <b>Alexandre Marc</b> Spécialiste en chef de la fragilité, conflit et violence; <b>Stefan Wegner</b> et <b>Konstantin Stanesyan</b> , Évaluateurs supérieurs, BM.
Chef de division	<b>Rufael Fassil</b>
Évaluateur général	<b>Roland Michelitsch</b>

© 2020 Groupe de la Banque africaine de développement  
Tous droits réservés – Publié en Juillet 2020

## Évaluation de la Stratégie de la BAD destinée à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique (2014-2019) - Rapport de synthèse

Une évaluation institutionnelle IDEV, Juin 2020

### Exclusion de responsabilité

Sauf indication contraire expresse, les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans cette publication sont celles de ses divers auteurs et ne correspondent pas nécessairement aux vues de la direction de la Banque africaine de développement (la « Banque ») et du Fonds africain de développement (le « Fonds »), de leurs Conseils d'administration, Conseils des gouverneurs ou des pays qu'ils représentent.

Le lecteur consulte cette publication à ses seuls risques. Le contenu de cette publication est présenté sans aucune sorte de garantie, ni expresse ni implicite, notamment en ce qui concerne la qualité marchande de l'information, son utilité à telle ou telle fin et la non-violation de droits de tierce-parties. En particulier, la Banque n'offre aucune garantie et ne fait aucune déclaration quant à l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité ou le caractère « actualisé » des éléments du contenu. La Banque ne peut, en aucun cas, notamment en cas de négligence, être tenue pour responsable d'un préjudice ou dommage, d'une obligation ou d'une dépense dont on ferait valoir qu'ils sont consécutifs à l'utilisation de cette publication ou au recours à son contenu.

Cette publication peut contenir des avis, opinions et déclarations provenant de diverses sources d'information et fournisseurs de contenu. La Banque n'affirme ni ne se porte garante de l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité ou le caractère « à jour » d'aucun d'entre eux ni d'aucun autre élément d'information provenant d'une source d'information quelconque ou d'un fournisseur de contenu, ni d'une autre personne ou entité quelle qu'elle soit. Le lecteur s'en sert à ses propres risques.

### À propos de la BAD

Le Groupe de la Banque africaine de développement a pour objectif premier de faire reculer la pauvreté dans ses pays membres régionaux en contribuant à leur développement économique durable et à leur progrès social. À cet effet, il mobilise des ressources pour promouvoir l'investissement dans ces pays et leur fournit une assistance technique ainsi que des conseils sur les politiques à mettre en œuvre.

### À propos de l'Évaluation Indépendante du Développement (IDEV)

L'évaluation indépendante du développement a pour mission de renforcer l'efficacité des initiatives de développement de la Banque dans ses pays membres régionaux par l'exécution d'évaluations indépendantes et influentes et par des partenariats pour l'échange de connaissances.

### Évaluation indépendante du développement (IDEV)

Groupe de la Banque africaine de développement  
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire  
Tél: +225 20 26 28 41  
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org  
idev.afdb.org

Crédits photos: Projets de la BAD sur Flickr

Langue originale: anglais - Traduction: Département des services linguistiques de la BAD

Conception graphique: A Parté Design

# Table des matières

Sigles et abréviations	v
Résumé analytique	1
Réponse de la Direction	9
<b>Introduction et méthodologie</b>	<b>19</b>
Contexte et objectif	19
Structure du rapport	19
Portée de l'évaluation et questions d'évaluation	19
Limites et mesures d'atténuation	20
Aperçu de la Stratégie	21
<b>Pertinence de la Stratégie</b>	<b>23</b>
Cohérence avec la Stratégie décennale, d'autres stratégies et les besoins des États en transition	23
Qualité de la conception de la Stratégie	23
<b>Approche et engagements de la Banque en faveur des États en transition</b>	<b>27</b>
Engagement de la Banque dans les États en transition	27
Les instruments de financement des États en transition	28
Renforcement des connaissances sur les questions de fragilité	31
Application du prisme de fragilité	31
Prise en compte du genre dans le contexte de fragilité	34
Adaptation des politiques, règles et procédures de la Banque aux facteurs de fragilité	35
Réactivité/flexibilité de la Banque	35
Engagement continu	36
<b>Efficacité institutionnelle</b>	<b>39</b>
Rôle de RDTS	39
Présence de la Banque dans les États en transition	39
Motivations du personnel des bureaux pays	40
Formations du personnel	41
<b>Contribution de la Banque à la réduction de la fragilité et au renforcement de la résilience</b>	<b>43</b>
Renforcement des capacités des États et des institutions.	43
Amélioration de l'accès équitable aux services de base et à l'emploi	44
Renforcement du plaidoyer et du dialogue/partenariat sur les questions de fragilité	45
Facteurs ayant favorisé ou entravé la bonne performance de la Banque	49

# Table des matières

<b>Efficienc e de la Banque</b>	<b>51</b>
Mise en œuvre du plan d'action de la Stratégie	51
Timing des analyses sur la fragilité et des travaux analytiques	51
Durée de mise en œuvre des opérations	51
<b>Durabilité des résultats</b>	<b>53</b>
Conformité et solidité technique des opérations	53
Durabilité institutionnelle et financière	53
Degré d'appropriation des bénéficiaires	53
Environnement politique et de la gouvernance aux niveaux national, sectoriel et local	53
<b>Conclusions, leçons et recommandations</b>	<b>55</b>
Conclusions	55
Enseignements tirés de l'évaluation	57
Recommandations	58
<b>Annexes</b>	<b>63</b>
<b>Liste des figures</b>	
Figure 1: Approbations dans les Etats en transition (2008-2019)	27
Figure 2: Allocations FAD-13 & 14	30
Figure 3: Importance donnée aux dimensions de la fragilité dans les DSP des 15 pays revus (moyenne)	32
Figure 4: Prise en compte des dimensions transversales dans les opérations	34
Figure 5: Evolution des scores EPIP sélectionnés entre 2014 et 2018 dans les quatre pays visités	44
Figure 6: Evolution de l'indicateur EPIP inclusion sociale & équité entre 2014-2018 dans les quatre pays visités	46
Figure 7: Performance des projets ET et Pays FAD non fragiles dans les quatre pays visités	48
<b>Liste des encadrés</b>	
Encadré 1: Impacts des travaux routiers à Tshikapa au Kasai - RDC	45
Encadré 2: Résultats du dialogue sur politiques dans les quatre pays visités	47
Encadré 3: Un exemple de partenariat réussi avec les OSC à Tshikapa en RDC	48
Encadré 4: Bon exemple de prise en compte de la durabilité dans la conception du PEAPA	54

## Sigles et abréviations

<b>AB</b>	Appui budgétaire	<b>FAD</b>	Fonds africain de développement
<b>ABP</b>	Allocation basée sur la performance	<b>FAPA</b>	Fonds d'assistance au secteur privé africain
<b>AFD</b>	Agence française de développement	<b>FAT</b>	Facilité d'appui à la transition
<b>AHHD</b>	Département du capital humain, emploi des jeunes et le développement des compétences	<b>FEC</b>	Fédération des entreprises du Congo
<b>ALSF</b>	Facilité africaine de soutien juridique	<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>AHGC</b>	Département genre, femmes et société civile, BAD	<b>FSN</b>	Fonds spécial du Nigeria
<b>ANE</b>	Secrétariat de l'acteur non étatique	<b>FSS</b>	Fonds spécial de secours
<b>AR</b>	Artisan-réparateurs	<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>AUE</b>	Association des usagers de l'eau	<b>GMS</b>	Système de marquage du genre
<b>AWF</b>	Facilité africaine de l'eau	<b>GTF</b>	Fonds fiduciaire pour la gouvernance
<b>BAD</b>	Groupe de la Banque africaine de développement	<b>IDA</b>	Association internationale de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale	<b>IDEV</b>	Évaluation indépendante du développement
<b>BMD</b>	Banques multilatérales de développement	<b>INCAF</b>	Réseau international sur les conflits et la fragilité
<b>CBFF</b>	Fonds forestier du bassin du Congo	<b>ITIE</b>	Initiative de transparence des industries extractives
<b>CCAG</b>	Cellule de conseil et d'appui à la gestion	<b>KOAFEC</b>	Conférence sur la Coopération économique entre la Corée et l'Afrique
<b>CDN</b>	Note diagnostique nationale	<b>MDPS</b>	Modèle de développement et de prestation de services
<b>CEA</b>	Commission économique pour l'Afrique	<b>OAP</b>	Opération d'appui programmatique
<b>CER</b>	Commissions économiques régionales	<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement	<b>OPEC</b>	Organisation des pays exportateurs de pétrole
<b>COLR</b>	Bureau pays pour le Liberia	<b>OSC</b>	Organisation de la société civile
<b>COSS</b>	Bureau pays pour le Sud-Soudan	<b>PME</b>	Petite ou moyenne entreprise
<b>COTD</b>	Bureau Pays pour le Tchad	<b>PMI</b>	Petites et moyennes industries
<b>CRFA</b>	Analyse de la fragilité et de la résilience des pays	<b>PMR</b>	Pays membres régionaux
<b>DFID</b>	Département du développement international (Royaume-Uni)	<b>RAP</b>	Rapport d'achèvement de projet
<b>DSP</b>	Document de stratégie pays	<b>RDGC</b>	Direction régionale pour l'Afrique centrale
<b>DSIR</b>	Document de stratégie d'intégration régionale	<b>RDGW</b>	Direction régionale pour l'Afrique de l'Ouest
<b>ECAS</b>	Vice-Présidence pour la Gouvernance Économique et Gestion des Connaissances de la BAD	<b>RDTS</b>	Bureau de coordination des États en transition
<b>EFR</b>	Évaluation de fragilité et de résilience	<b>RP</b>	Responsable pays
<b>EPIP</b>	Évaluation des politiques et des institutions des pays	<b>RWSSI</b>	Initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural
<b>ET</b>	États en transition	<b>SNU</b>	Système des Nations unies
		<b>SRF</b>	Fonds spécial de secours
		<b>UA</b>	Union africaine
		<b>UC</b>	Unité de compte



# Résumé analytique

## Objectifs de l'évaluation

L'objectif global de cette évaluation est d'apprécier la pertinence de la Stratégie du Groupe de la Banque pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience (ici nommée la Stratégie) et l'efficacité de la Banque dans sa mise en œuvre. L'évaluation vise deux objectifs spécifiques : le premier est un objectif de redevabilité, qui rendra compte aux parties prenantes de la pertinence et de la performance de la Banque pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique ; le second est l'apprentissage, car les leçons tirées de l'évaluation guideront la future Stratégie de la Banque pour la fragilité.

## Portée et questions de l'évaluation

L'évaluation de la Stratégie a concerné l'assistance apportée par la Banque aux Pays à faible revenu éligibles au Fonds africain du développement (FAD) et ayant figuré de façon permanente ou temporaire sur les listes des Etats en Transition<sup>1</sup> (ET) de la Banque pendant la période 2014-2019.

L'évaluation a été conçue pour répondre aux quatre principales questions suivantes : i) Dans quelle mesure l'assistance du Groupe de la Banque aux ET a-t-elle été stratégiquement pertinente et adaptée au contexte de fragilité ? ii) Dans quelle mesure l'approche de la Banque dans les ET a évolué dans le temps pour lui permettre d'opérer de façon différente afin d'augmenter son efficacité ? iii) Dans quelle mesure l'assistance du Groupe de la Banque aux ET a-t-elle produit les résultats attendus et contribué à réduire la fragilité tout en renforçant la résilience ? et iv) Dans quelle mesure les résultats de l'assistance de la Banque aux ET sont-ils durables pour contribuer à créer un environnement favorable pour l'objectif de long terme de sortir de la situation de fragilité tout en renforçant la résilience ?

## Méthodologie

La politique d'évaluation d'IDEV, les critères du CAD de l'OCDE et le grand livre du Groupe de coopération pour l'évaluation sur les normes de bonnes pratiques d'évaluation ont guidé l'évaluation. L'évaluation est basée sur la Théorie du changement (TdC). La construction de TdC a permis d'identifier de pertinentes questions permettant de comprendre la complexité de l'environnement dans lequel la Banque opère pour produire des résultats dans un contexte de fragilité. L'évaluation a opté pour une **méthode mixte** (quantitative et qualitative) qui a permis de trianguler plusieurs sources d'informations pour répondre aux questions d'évaluation.

La mise en œuvre de l'évaluation comprenait six composantes interdépendantes: i) une revue du portefeuille de la Banque dans les ET; ii) une méta-analyse sur les aspects de fragilité; iii) une analyse comparative institutionnelle (axée sur la Banque mondiale (BM), l'Union européenne (UE) et l'Agence française de développement (AFD)); iv) des enquêtes électroniques auprès du personnel de la Banque et des ET; v) des études de cas avec visites de terrains dans quatre ET (Liberia, République Démocratique du Congo - RDC, Soudan du Sud et Tchad) et vi) une analyse de la prise en compte du genre dans les DSIR, DSP et opérations de la Banque dans les Etats en transition.

## Limites et mesures d'atténuation

La conception et la mise en œuvre de cette évaluation ont fait face aux contraintes majeures ci-après : i) le faible nombre d'opérations approuvées pendant la Stratégie (2014-2019) avec le statut « achevées », éligibles pour l'analyse des résultats; ii) l'indisponibilité ou la mauvaise qualité des données secondaires existantes ; iii) l'accès limité à

certaines sites de projets pour des raisons de sécurité ou pour cause d'accès difficile et iv) les faibles taux de réponses des enquêtes électroniques. Afin de préserver la robustesse des résultats de l'évaluation, l'équipe d'évaluation a pris les mesures d'atténuation suivantes : i) extension des projets éligibles aux études de cas aux projets approuvés pendant la précédente stratégie (2008-2013), ii) augmentation du nombre de personnes interviewées (448 personnes dont certaines par téléphone), recours aux rapports/études pertinents d'autres partenaires et la non-prise en compte des résultats de l'enquête auprès de ressortissants des ET à cause du faible taux de réponse.

## Pertinence de la Stratégie

La pertinence de la Stratégie a été jugée globalement satisfaisante. Elle est cohérente avec la Stratégie décennale (SD) et à d'autres stratégies particulières de la Banque. Par ailleurs, ses trois domaines d'intervention prioritaires ont été pertinentes en répondant aux besoins spécifiques des ET. Enfin, la Stratégie est de bonne qualité, malgré certaines lacunes.

**La Stratégie est cohérente avec la SD et d'autres stratégies de la Banque.** La Stratégie a été conçue pour servir d'orientation à la Banque sur la mise en œuvre de la SD selon une perspective de fragilité. Par ailleurs, la SD fait de la fragilité une de ses trois centres d'intérêts. Enfin, la Banque à travers la SD, s'est engagée à placer son double objectif de croissance inclusive et de passage à une croissance verte au cœur de son engagement dans les ET.

**La Stratégie est cohérente avec des stratégies particulières de la Banque.** La Stratégie ne propose pas de nouveaux axes d'interventions en dehors de la SD. Elle a orienté les interventions de la Banque dans les ET vers trois axes prioritaires en lien avec les besoins spécifiques des ET qui sont : 1) renforcement la capacité de l'État et des institutions ; 2) promotion de l'inclusion et renforcer la résilience et 3) renforcement du rôle de leader

en matière de dialogue, partenariat et plaidoyer sur les questions de fragilité. Ces trois axes tirent leur substance des stratégies de la gouvernance (PAGII), du développement du secteur privé, du genre, de l'emploi des jeunes et des High 5.

**La qualité de la conception est bonne, bien qu'elle reste orientée plus vers la réactivité que la prévention.** La Banque a une définition claire de la fragilité et de ses concepts. La vision et l'objectif de la Stratégie sont clairs, mais elle ne fait pas de la prévention un de ses principes d'engagement. Par ailleurs, les enjeux liés aux migrations et aux déplacés forcés comme source de fragilité ne sont pas suffisamment pris en compte. Enfin, son cadre de résultats est globalement de qualité satisfaisante mais ne prend pas en compte le troisième axe d'intervention prioritaire.

## Approche et actions

Certains défis majeurs subsistent, bien que la Banque ait adopté une approche et des actions différentes et systématiques pour répondre aux besoins importants et fluctuants des ET.

**La Banque a augmenté ses engagements dans les ET pendant la période sous revue dans un contexte de baisse des ressources FAD.** Au cours de la période 2014-2019 (FAD-13 & 14), la Banque a approuvé des opérations d'un montant total de 4,7 milliards d'unité de compte (UC) dans les ET. Cela correspond à une augmentation de 51% par rapport à la période 2008-2013, malgré une baisse de 17,9% des ressources du FAD sur la même période. En effet, le FAD est passé de 4981,8 milliards d'UC (FAD-13) à 4088,1 milliards d'UC (FAD-14). Ce constat s'explique par l'augmentation de 7,5% des ressources de la facilité d'appui à la transition (FAT) par la Banque et la mobilisation d'autres instruments de financement (guichet BAD, fonds spéciaux, etc.). Le TSF fournit des ressources supplémentaires aux États en transition via trois piliers (i) soutenir les efforts de développement; (ii) l'apurement des arriérés pour permettre aux pays éligibles de normaliser

les relations avec la communauté internationale et d'accéder à l'allègement de la dette; et (iii) le soutien aux interventions essentielles de renforcement des capacités et à l'assistance technique qui ne peuvent pas être traitées de manière adéquate par des projets et des instruments standard.

**La Banque a pris plusieurs initiatives qui ont permis de faire progresser la part des projets souverains dans les portefeuilles des ET.** Des appuis budgétaires et institutionnels ont été fournis en amont pour améliorer le climat des affaires et renforcer les capacités des acteurs. La Banque a aussi pris d'autres initiatives en aval (prêts, prises de participations, PPP, garanties de crédits et de risque, facilité pour le développement du secteur privé, etc.) pour inciter les entreprises privées à investir dans les ET. Comme résultat, la part du secteur privé dans l'engagement total de la Banque aux ET est passé de 8% en 2016 à 12% en 2018. Cela se traduit par l'approbation de 15 opérations non souveraines au profit de neuf ET.

**Les ressources du FAT ont un taux d'absorption satisfaisant au niveau de ses Piliers I et III. En revanche, son volume et sa portée n'a pas permis à la Banque de répondre de manière appropriée à certaines situations difficiles.** A travers les Piliers I et III de la FAT, la Banque a financé 88 projets dans 21 ET entre 2014 et 2019, avec un taux d'absorption cumulé de 95%. Par contre, les ressources du Pilier II (arriérés de paiement) n'ont pu être utilisées parce que les pays éligibles n'ont pu satisfaire les conditions afférentes. Les réserves non allouées du Pilier I ont permis à la Banque d'intervenir de façon substantielle et rapide dans des situations imprévues comme lors de l'épidémie Ebola en Guinée, Sierra Leone et le Liberia. Toutefois, les ressources limitées du FAT et ses critères d'éligibilité ne permettent pas à la Banque d'intervenir à l'échelle pour lutter contre les facteurs de fragilité multiformes et évolutifs ainsi que les inégalités associées notamment, l'exclusion, la migration irrégulière et les déplacements forcés. Pour mieux faire face à ce genre de défis, la Banque mondiale s'est dotée en 2018 d'un guichet de financement **de 2 milliards de dollars américains**

afin de soutenir rapidement les pays à faible revenu avec des déplacés internes ou accueillant un grand nombre de réfugiés.

**La Banque a préparé 64 produits du savoir en lien avec la fragilité, dont 35 Évaluations de fragilité et de résilience (EFR) au profit de 21 ET et de quatre régions.** Quatre EFR ont été réalisées conjointement avec d'autres partenaires, notamment la BM, l'UE et le Système des Nations unies (SNU). En outre, 11 pays membres régionaux – PMR (non fragile) ont fait l'objet d'évaluations spécifiques dans des situations particulières. En 2018, la Banque a adopté l'outil d'analyse de la fragilité et de la résilience (CRFA). Une utilisation optimale du CRFA pourrait renforcer les capacités d'analyses de la Banque des questions de fragilité. Toutefois, le CRFA a été conçu sur la base de sept dimensions de la fragilité alors que la Stratégie n'en aborde que quatre. Enfin, la prise en compte de la résilience dans les DSP a gagné en importance avec l'application du CRFA.

**L'application du prisme de fragilité a fait des progrès au niveau des stratégies régionales et pays. Des efforts sont à faire au niveau des opérations.** L'examen de trois Documents stratégie d'intégration régionale (DSIR) et de 15 Documents de stratégie pays (DSP) d'ET approuvés entre 2014 et 2019 a montré que l'application du prisme de fragilité a été effective sur 80% des DSP, dont certains avec des insuffisances. En revanche, l'application de prisme a été effective dans 45% des 49 opérations examinées dans les quatre pays visités. Le faible nombre de sectoriels formés à cet effet et la faiblesse des capacités humaines des RDTS expliquent en partie cette situation. Les dimensions de fragilité ont été relativement bien couvertes à l'exception de l'environnement et des ressources naturelles. La prise en compte du genre est effective dans 60% des opérations. La contribution des opérations à la résilience n'est pas explicite.

**La Banque a fait preuve de flexibilité et de réactivité, mais pas de sélectivité.** La Banque a montré une grande capacité d'adaptation pour mieux répondre aux besoins spécifiques changeants dans les quatre ET étudiés. En revanche, ces études de cas ont montré la difficulté de la Banque à concilier flexibilité et sélectivité. En effet, la Banque est présente dans neuf secteurs en RDC, six secteurs au Liberia et cinq secteurs au Tchad et au Soudan.

**Dans les pays visités, la Banque a fait preuve d'une continuité satisfaisante dans son engagement que ce soit au niveau national ou au niveau sectoriel.** Au niveau national, la Banque est restée engagée en RDC malgré la crise politique et les troubles au Kasai. Dans tous les quatre pays étudiés, la Banque est restée engagée dans les secteurs d'intervention où elle a accumulé de l'expérience.

**La Banque a fait des progrès dans l'adaptation de ses politiques, règles et procédures aux situations de fragilité.** Les aspects de fragilité ont été intégrés de façon satisfaisante dans les nouveaux formats annotés de DSIR et de DSP ainsi que dans la politique d'acquisition de la Banque de 2015. Des travaux sont en cours pour intégrer la fragilité dans le système d'allocation des ressources basée sur la performance (ABP) et dans le manuel des opérations de la Banque. Ces progrès pouvaient être meilleurs avec une bonne appropriation de la Stratégie à l'échelle de la Banque. Le recours récurrent à des dérogations pour exempter certains ET de la contrepartie nationale des projets d'investissement, montre la nécessité de poursuivre et d'accélérer le processus d'adaptation des politiques, processus, instruments aux situations de fragilité.

## Efficacité institutionnelle

La Banque a fait des progrès dans le renforcement de sa capacité institutionnelle pour être efficace dans les ET. Des efforts sont encore nécessaires.

**ORTS est passé de département à Bureau de coordination des États en transition (RDTS) dans le cadre du Modèle de développement et de prestation de services (MDPS).** Entre 2014 et fin 2019, le nombre de personnel professionnels de RDTS a baissé de 30% passant de 23 à 16 avec deux postes vacants. Cela a limité les capacités opérationnelles de l'entité.

**La Banque s'est rapprochée davantage des ET même si des progrès restent à faire :** Le nombre de bureaux nationaux dans les ET est passé de 13 en 2015 à 15 en 2019 avec l'ouverture des bureaux nationaux du Niger et de la Guinée. Le personnel professionnel (local & international) a augmenté de 12% dans les ET, passant de 82 en 2015 à 92 en 2019. La Banque n'a cependant pas pu atteindre au moment de l'évaluation son objectif de gérer au moins 50% du portefeuille à partir des bureaux nationaux en fin 2019. Ce taux est de 28,5%, 17%, et 0% respectivement en RDC, au Tchad et au Soudan du Sud dont l'équipe de base a rejoint Juba en décembre 2019. Seul le Liberia fait exception avec un taux de 83 % de son portefeuille actif qui est géré par le Bureau national.

**Le personnel de la Banque estime que travailler dans un ET n'est pas assez reconnu et valorisé par l'institution notamment en termes de développement de carrière comme cela serait le cas dans d'autres institutions sœurs, en l'occurrence la Banque mondiale.** La Banque a revu en 2017 les avantages spécifiques servis à son personnel travaillant dans les ET en fonction du niveau de risque encouru. Il s'agit : i) d'indemnité mensuelle de sujétion, ii) de congé familial ; iii) de repos et récupération, d'indemnité de risque. Des dispositions sécuritaires particulières existent en fonction du niveau de risque. Cependant, le personnel consulté juge ces avantages peu incitatifs en termes de motivation pour travailler dans un ET. À la BM, avoir travaillé dans un ET est un avantage pour le développement de la carrière.

**La Banque a formé plus de personnes que prévues sur les questions de fragilité, mais elle a manqué de former son personnel en charge de la préparation et de la mise en œuvre des projets.**

Plus de 445 membres du personnel ont été formés sur l'application du prisme de fragilité et le CRFA dont près de 83% des Economistes pays. D'autres formations ont impliqué des représentants des PMR et d'autres institutions partenaires. Cependant, les rapports de formations indiquent que très peu du personnel sectoriel et des opérations ont été formés.

## Réduction de la fragilité

**Dans l'ensemble, l'appui de la Banque a produit des résultats concrets, mais pas suffisants pour changer sensiblement la situation des ET.**

**La Banque a obtenu des résultats tangibles en matière d'édification de l'État et de stabilité des institutions ; cependant, ils sont en deçà des ambitions affichées et des moyens mis en œuvre.** Des progrès modestes ont été réalisés en termes de mobilisation des ressources domestiques hors pétrole au Soudan du Sud et au Tchad et dans l'ensemble, les systèmes de Gestion des finances publiques (GFP) comportent toujours de sérieuses faiblesses.

En matière de transparence, les quatre pays ont perdu des places dans le classement de l'indice de Transparency International entre 2014 et 2018. Le Liberia a perdu 37 places, le Soudan du Sud sept, la RDC six et le Tchad deux.

S'agissant de l'amélioration du climat des affaires, les trois pays dans lesquels la Banque a été active (RDC, Tchad et Liberia) ont perdu chacun cinq places dans le classement Doing Business entre 2016 et 2020.

Des progrès modestes ont été enregistrés en matière de GFP, sans améliorer les scores d'Évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP) des quatre pays. Au contraire, leurs scores se sont dégradés sur la période notamment en termes de gestion économique, des politiques structurelles et de la gouvernance.

**L'appui de la Banque a permis d'améliorer l'accès aux services de base (eau et assainissement, route, énergie) dans tous les pays. Ces résultats sont parfois modestes par rapport aux besoins ou prometteurs comme l'accès à l'électricité à grande échelle au Liberia.**

Au Liberia, le taux d'accès à l'électricité au niveau national s'est amélioré de 10,1% à 19,3 % entre 2013 et 2016. Plus de 16 500 nouveaux branchements ont été réalisés dans la périphérie de Kinshasa en RDC.

Au niveau du transport, le temps de parcours entre les régions et la ville a baissé de 15% au Liberia. En RDC, la RN1 a permis une réduction très sensible du temps et du coût du transport entre Kinshasa et le grand Kasai. Le prix du riz a baissé de 30% et celui du sel de 50%. En outre, la route a eu un impact positif sur la sécurité et la cohésion sociale au Kasai qui était en proie à des conflits intercommunautaires.

Par ailleurs, d'autres résultats ont été enregistrés dans les secteurs du développement rural et de l'eau et l'assainissement en RDC et au Tchad. La Banque est intervenue en urgence et/ou à titre humanitaire lors des épidémies d'Ebola (Liberia et RDC), à titre humanitaire lors des inondations en RDC et la famine au Soudan du Sud. Cependant, les résultats n'ont pas été suffisants pour avoir un impact positif global sur l'inclusion sociale et l'équité dans ces pays. Une analyse comparative sur la base des Rapports d'achèvement de projets (2014-2019) montre que globalement les projets des ET sont moins performants que les projets des pays FAD non fragiles en termes d'efficacité, d'efficience et de durabilité. Seul, le critère de pertinence indique une meilleure performance des projets des ET.

### **La Banque a été très active en termes de partenariats et de dialogue sur les questions de fragilité au niveau international et régional.**

**Au niveau pays, la situation varie d'un pays à l'autre.** La Banque a établi plusieurs partenariats au niveau international et régional avec pour objectifs de 1) jouer un rôle leader dans les discussions de la fragilité en Afrique et 2) renforcer les réponses régionales dans ses domaines d'intervention et au-delà notamment sur des questions politique et de sécurité. Certains interlocuteurs d'autres institutions ont reconnu le leadership grandissant de la Banque sur les questions de fragilité. Au niveau des quatre pays étudiés, la Banque a été un partenaire de référence de la coordination de l'aide au Tchad et a assuré un leadership dans le secteur routier au Liberia et en RDC. Au Soudan du Sud, malgré un important potentiel, ce rôle de la Banque a été limité par sa présence physique limitée au pays.

Le partenariat avec les organisations de la société civile (OSC) et le secteur privé reste pour la plupart limité aux consultations pendant les missions de préparation des DSP et/ou de certaines opérations et aboutissent rarement à des actions de coopération concrètes. L'absence d'instrument approprié serait la principale raison.

**Plusieurs facteurs ont entravé ou favorisé la performance de la Banque dans la production des résultats, dont les plus importants sont : facteurs favorables :** i) l'expérience de la Banque dans les infrastructures ; ii) le statut de la Banque comme partenaire de choix ; l'approche intégrée qui a permis d'assurer une forte synergie des projets, etc. **Facteurs défavorables :** i) les contextes économique, politique et sécuritaire difficiles ; le manque de sélectivité ; ii) la modicité des allocations

budgétaires face aux besoins immenses des ET ; iii) le manque de volonté politique pour appliquer certaines réformes iv) le manque d'approche holistique ; v) l'absence ou l'insuffisance de personnel dans les Bureaux pays (Soudan du Sud, Tchad et RDC), etc.

### **Efficienne**

La performance de la Banque en termes de respect de délais a été jugée globalement insatisfaisante. La Banque a accusé du retard dans la mise en œuvre de la Stratégie. 40% des 10 engagements évalués sur 11 de la Stratégie ont été entièrement réalisés en fin 2019. Au niveau opérationnel, les opérations d'appuis budgétaires ont été mises en œuvre rapidement (Tchad et Liberia), mais la plupart des projets d'infrastructure et les aides d'urgences ont connu des retards importants de leur mise en œuvre.

### **Durabilité**

La durabilité des résultats dans les quatre pays a été jugée insatisfaisante malgré une conformité technique globalement satisfaisante et quelques bons exemples d'appropriation. La durabilité reste une préoccupation prioritaire dans les ET. Plusieurs facteurs expliquent ce constat. Au niveau des réformes, la forte mobilité du personnel qualifié et le manque de volonté politique constituent les raisons principales. S'agissant des infrastructures, en dépit de réalisations conformes aux règles de l'art, la durabilité d'infrastructures est compromise à cause de la faiblesse des capacités institutionnelles, du manque d'appropriation et de la faiblesse des ressources affectées à l'entretien des réalisations.

## Recommandations

1. Réviser la Stratégie pour faire de la prévention un de ses principes d'engagement et renforcer sa pertinence globale en alignant ses dimensions de fragilité à celles du CRFA tout en prenant en compte la migration et les déplacés forcés comme facteurs potentiels de fragilité. Des orientations claires devraient être données pour améliorer la sélectivité dans le contexte de fragilité.
2. Renforcer la présence de la Banque dans les ET et l'approche « **une seule Banque** » dans la conception et la mise en œuvre de la future Stratégie tout en poursuivant l'adaptation des politiques, stratégies, instruments, règles et procédures aux situations de fragilité.
3. Créer les conditions pour une meilleure prise en compte dans les DSIR, DSP et opérations des ET de la Banque des aspects transversaux tels que le genre, l'emploi des jeunes et les dimensions ressources naturelles et changements climatiques.
4. Privilégier dans les ET une approche intégrée (forte synergie) pour projets d'investissements et une approche structurelle du renforcement des capacités tout en adaptant les instruments et modalités de financement du Guichet du secteur privé aux réalités des PME/PMI des ET.
5. Améliorer la motivation du personnel qui travaille dans les ET en améliorant davantage les conditions de vie et de travail tout en faisant en sorte que le fait d'avoir travaillé dans un ET soit un avantage dans le développement de leur carrière au sein de la Banque.



# Réponse de la Direction

La Direction se félicite de l'évaluation de la stratégie « Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique » pour la période 2014-2019 du Groupe de la Banque africaine de développement (la stratégie) réalisée par IDEV. L'évaluation analyse les points forts et les domaines d'amélioration de l'engagement de la Banque dans les États en transition. Dans l'ensemble, la Direction approuve la plupart des leçons, conclusions et recommandations de l'évaluation. Celles-ci arrivent à point nommé, car la Direction est en train d'élaborer la nouvelle stratégie et de réorganiser la Facilité d'appui à la transition (FAT), conformément aux discussions relatives aux FAD-14 et FAD-15. Cette note présente les réponses de la Direction aux principales questions soulevées par l'évaluation et décrit les actions en cours et prévues conformément aux recommandations de IDEV.

## Introduction

Consciente que la plupart des situations de fragilité dans le monde se trouvent en Afrique, la Banque accorde une importance cruciale au renforcement des capacités des nations africaines à sortir de leur fragilité. La Direction reconnaît que la complexité et la multi dimensionnalité de la fragilité exigent une amélioration continue des approches stratégiques et opérationnelles, des outils analytiques, des instruments financiers, ainsi que des politiques et des procédures.

Aussi, la Direction se félicite-t-elle de l'évaluation effectuée par IDEV et prend note des enseignements mis en évidence dans le rapport, notamment :

- Les trois piliers de la stratégie existante ont été jugés satisfaisants et cohérents avec les autres stratégies de la Banque.
- Un volume accru de ressources (tant souveraines que non souveraines) a été fourni aux États en transition au cours de la période de mise en œuvre de la stratégie existante.
- La Banque a fait preuve de souplesse et de réactivité pour répondre aux besoins en infrastructures socio-économiques et renforcer l'État de droit et les institutions publiques dans les États en transition.

- Un nombre de bénéficiaires plus élevé qu'initialement prévu a été formé à l'outil d'évaluation de la résilience et de la fragilité des pays (ERFP) et à l'application du prisme de la fragilité.
- Grâce à son pouvoir de rassemblement, la Banque a été proactive en termes de création de partenariats et de promotion de son agenda en matière de fragilité.

## Pertinence de la stratégie

Comme le recommande l'évaluation, la Direction envisagera l'adoption de la « prévention » comme l'un principe clé des interventions de la Banque dans les situations de conflit et de fragilité dans la nouvelle stratégie afin d'anticiper les réponses aux nouvelles tendances de fragilité, telles que la migration et les déplacements forcés.

La Direction s'accorde également avec l'évaluation sur le fait que la « réactivité » et la « flexibilité » ne devraient pas être obtenues au détriment de la « sélectivité », qui est essentielle pour accroître l'impact de la Banque sur le développement. La Direction veillera à ce que les interventions, tant au niveau des pays que des régions, soient sélectives, conformes à l'application du prisme de la fragilité et en cohérence avec l'approche de la Banque en matière de sélectivité<sup>2</sup>.

Les banques multilatérales de développement harmonisent leur approche en ce qui concerne les pays en situation de fragilité grâce à une liste harmonisée des situations de fragilités. Selon l'expérience de la Direction, une telle approche nécessite un examen attentif car la classification des « situations de fragilité » n'est pas une condition statique mais dynamique et spécifique au contexte. Par exemple, le mandat du Groupe de la Banque mondiale a une portée mondiale, tandis que celui de la Banque est spécifique à l'Afrique. En tenant compte de cette réalité, la Direction explorera, dans le cadre de la préparation de la nouvelle stratégie, une approche harmonisée avec les partenaires de développement concernés, non seulement pour approfondir l'agenda de la Banque en matière de fragilité, mais aussi pour renforcer la collaboration avec d'autres institutions.

La Direction prend note de l'observation d'IDEV concernant la nécessité de mieux articuler la nouvelle stratégie autour des dimensions de l'ERFP. Toutefois, il convient de préciser que l'ERFP est un outil analytique axé sur les données qui vise à soutenir la mise en œuvre de la stratégie existante. Son champ d'application a prouvé sa capacité à : améliorer la compréhension par la Banque des facteurs de fragilité et des sources de résilience ; entreprendre des évaluations de la fragilité et des analyses d'économie politique ; et réorganiser l'application du prisme de la fragilité.

Par conséquent, plutôt que d'aligner les piliers de la nouvelle stratégie sur les dimensions de l'ERFP, la Direction adoptera une approche holistique fondée sur la résilience, qui couvre un spectre multidimensionnel aidant à mieux contextualiser les interventions de prêt et hors prêt de la Banque dans des situations de fragilité et de conflit. Dans le cadre de cette approche, l'ERFP sera utilisée pour guider et améliorer la qualité du dialogue politique avec les parties prenantes et pour renforcer l'avantage comparatif de la Banque grâce à la coordination opérationnelle avec les acteurs humanitaires et de la consolidation de la paix lorsque les enjeux sortent du cadre de son mandat.

## Engagement de la Banque avec les états en transition

La quinzième reconstitution du Fonds africain de développement (FAD-15) qui vient de s'achever fournira davantage de ressources aux États en transition grâce à une enveloppe plus substantielle de la FAT et à une formule d'allocation basée sur la performance (ABP) ajustée en fonction de la fragilité. De même, conformément aux engagements politiques pris au titre de l'AGC-VII, la part des opérations non souveraines (ONS) dans les pays FAD, y compris les États en transition, devrait augmenter. En outre, au cours du cycle du FAD-15, la Direction poursuivra ses efforts en vue de mobiliser des ressources par le biais de contributions bilatérales supplémentaires en faveur de la FAT, ainsi que par l'établissement de partenariats avec des fonds fiduciaires thématiques et des initiatives spéciales.

Pour accroître les investissements dans les ONS des États en transition, le département en charge des ONS et du secteur privé (PINS) travaille avec le Bureau de coordination des États en transition (RDTS) sur une série d'actions, notamment : i) la révision des outils opérationnels des ONS afin de mieux les adapter aux situations de fragilité ; ii) l'amélioration de l'état de préparation des ONS et l'identification d'un plus grand nombre de possibilités d'investissement dans les États en transition ; iii) la création de synergies entre les ONS et les opérations souveraines par le développement de plateformes pilotées par les pays ; iv) le renforcement du financement mixte comme approche optimale de financement et de réduction des risques encourus par les engagements de la Banque dans les États en transition ; et v) la mise en place d'un mécanisme formel de collaboration entre les institutions de financement du développement (IFD) pour maximiser l'impact des interventions collectives dans les États en transition.

En outre, les deux départements s'efforcent d'améliorer l'environnement des affaires dans les États en transition, notamment par la mise en œuvre de programmes et d'outils d'assistance technique adaptés pour soutenir le développement

des petites et moyennes entreprises (PME) locales et des chaînes de valeur dans les secteurs à fort potentiel de croissance. Cette approche collaborative implique également de travailler avec d'autres départements et unités concernés, tels que le développement industriel et commercial (PITD) et le développement du secteur financier (PIFD). Parallèlement, une coordination renforcée avec les départements de la mobilisation des ressources et des partenariats (FIRM) et des syndicats et des solutions clients (FIST) cherchera à tirer parti des ONS et des opérations ciblant les PME dans les États en transition grâce aux instruments de réduction des risques et de garantie existants, tels que la Facilité de rehaussement de crédit en faveur du secteur privé (FSP), la garantie partielle de crédit (GPC) et la garantie partielle de risque (GPR).

En réponse à la constatation d'IDEV concernant le faible niveau d'utilisation des ressources du pilier II de la FAT, la Direction affirme que, dans le cadre de la FAT, ces ressources sont destinées à apurer les arriérés des pays éligibles et non à financer des opérations dans ces pays. Cette facilité a récemment contribué à la levée des sanctions contre la Somalie après que le pays ait rempli les conditions fixées dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Alors que les discussions se poursuivent avec le Soudan et le Zimbabwe pour parvenir à un accord similaire, il est essentiel de conserver les ressources disponibles au titre du pilier II de la FAT pour maintenir le dialogue et soutenir les futures opérations d'allègement de la dette.

La Direction est d'accord avec la recommandation d'IDEV sur l'application systématique du prisme de la fragilité. Si les progrès ont été jugés satisfaisants dans le contexte des engagements stratégiques de la Banque (par le biais des stratégies d'intégration nationale et régionale), il faut faire davantage pour les traduire en programmes tenant compte de la fragilité et pour identifier les points d'entrée permettant de renforcer la résilience des opérations des secteurs public et privé.

Tout en reconnaissant que l'application du prisme de la fragilité a varié d'un pays à l'autre, la Direction continuera à renforcer les capacités des chefs de projets opérationnels et sectoriels en matière d'utilisation de l'ERFP et d'application du prisme de la fragilité afin de s'assurer que ces instruments éclairent la conception des opérations dans tous les pays éligibles au FAD. Une attention accrue sera accordée à l'intégration de la fragilité dès les premières étapes de la préparation des projets.

En outre, comme convenu dans le cadre des discussions du FAD-15, le recrutement prévu de 10 experts supplémentaires en résilience et fragilité renforcera la capacité de RDTS à soutenir la conception des projets dès les premières étapes et à fournir une assurance qualité lors des revues de l'état de préparation. RDTS travaillera en étroite collaboration avec le département de la gestion des ressources humaines de la Banque (CHHR) pour s'assurer que cet engagement est respecté.

## Efficiences institutionnelles

Il ressort de l'évaluation effectuée par IDEV que la Banque a renforcé sa présence dans les États en transition. Pourtant, plusieurs bureaux pays – dont trois parmi ceux couverts par l'évaluation – manquent de personnel. Dans le cadre de la mise en œuvre du Modèle de développement et de prestation de services (MDPS), la Direction poursuivra le déploiement de son programme de décentralisation.

Toutefois, pour fournir un soutien accru aux États en transition, il n'est pas impérativement nécessaire d'ouvrir de nouveaux bureaux pays, car l'objectif visé par la décentralisation peut être atteint grâce à d'autres mesures. En effet, si la présence dans les pays membres régionaux (PMR) est essentielle, les questions d'échelle, de structure des bureaux et de fragmentation potentielle des compétences du personnel doivent également être prises en compte. En outre, l'approche « *Une seule Banque*<sup>3</sup> » articulée autour des principes clés de qualité, de mise en œuvre et de coresponsabilité, devrait accroître l'efficacité

de la Banque et l'efficacité du développement dans les États en transition. Par conséquent, la Direction convient de la nécessité de refléter l'approche « *Une seule Banque* » dans la nouvelle stratégie et, dans la mesure du possible, de continuer à intégrer les considérations liées à fragilité dans les documents opérationnels et stratégiques de la Banque.

La Direction reconnaît également qu'il est encore possible d'améliorer les conditions de travail et de vie du personnel affecté dans les États en transition, car il s'agit généralement de lieux d'affectation où les conditions de vie et de travail sont difficiles. Plus précisément, des incitations plus fortes doivent être conçues pour attirer des professionnels hautement qualifiés, notamment en récompensant les performances et l'expérience.

La révision en cours du *Cadre de rémunération globale*, l'élaboration de la nouvelle *Stratégie de gestion des personnes* et l'exercice de *Dotation stratégique en personnel* offrent à la Banque la possibilité de faire des progrès significatifs dans ce domaine.

La Direction travaille déjà de concert avec l'Institut africain de développement (ECAD) et le Secrétariat du Comité des opérations et le Département de l'assurance qualité (SNOQ) pour dispenser des formations en utilisant diverses plateformes. Cela se fera par le biais de modules complets de cours en ligne hébergés par l'Académie des opérations de la Banque, qui dispensera des cours de formation accrédités sur l'application du prisme de la fragilité afin d'outiller les chefs de projets opérationnels et sectoriels pour mieux répondre à la problématique de la fragilité dans les opérations de la Banque.

## Contribution de la Banque à la remédiation de la fragilité et au renforcement de la résilience

La Direction reconnaît les défis persistants dans les États en transition, notamment ceux liés à l'État de droit et à la faiblesse des capacités des institutions publiques. La mobilisation limitée des ressources intérieures, le manque de transparence, la faiblesse des systèmes de responsabilisation et le mauvais environnement des affaires sont également des domaines qui requièrent une attention particulière. De même, l'évaluation note qu'en dépit d'un soutien louable, les interventions de la Banque n'ont pas entraîné d'améliorations significatives en termes d'accès aux services sociaux de base dans les pays couverts par l'enquête.

L'élaboration de la nouvelle stratégie offrira l'occasion de repenser l'engagement de la Banque en vue de favoriser un dialogue politique influent et d'améliorer l'accès aux infrastructures sociales dans les États en transition.

Pour améliorer la mobilisation des ressources intérieures, RDTS travaillera en étroite collaboration avec les départements concernés de la Banque : le Bureau de coordination de l'intégration régionale (RDRI), le Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques (ECGF), le Centre africain des ressources naturelles (ECNR) et la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) - afin de mettre en œuvre des actions concrètes pour traiter des questions de réforme fiscale, de gestion des ressources naturelles et de lutte contre les flux financiers illicites, ainsi que pour renforcer les capacités d'engagement public-privé afin d'intensifier les partenariats avec le secteur privé.

La Banque mettra davantage l'accent sur l'égalité de genre, les jeunes et le changement climatique dans son engagement dans les États en transition. RDTS a déjà entrepris des consultations avec les départements Genre, femmes et société civile (AHGC), Capital humain, jeunesse et développement des compétences (AHHD), et Changement climatique et croissance verte (PECG), afin de conjuguer les efforts en vue d'une approche harmonisée pour l'application du prisme de la fragilité en rapport avec les domaines transversaux.

Dans le respect des engagements convenus lors des discussions sur le FAD-15 et l'AGC-VII, ainsi que pour les futures reconstitutions du FAD, la Direction augmentera encore les ressources allouées aux États en transition. Si les financements nécessaires pour faire face aux diverses situations de conflit et de fragilité sur le continent sont énormes, la Direction est consciente que des interventions de haute qualité fondées sur la sélectivité sont tout aussi importantes.

## Performance opérationnelle

Le rapport d'IDEV indique que les performances de la Banque en matière de respect des délais convenus pour la mise en œuvre des projets ont été généralement insatisfaisantes pour les opérations d'investissement et l'aide d'urgence.

La Direction note toutefois avec satisfaction l'évaluation positive concernant le rythme de mise en œuvre des opérations d'appui programmatique (OAP). Dans le contexte des États en transition, les OAP sont utiles pour remédier aux vulnérabilités structurelles par le dialogue en vue de réformes politiques et institutionnelles, à condition que celles-ci s'inscrivent dans les priorités nationales et soient alignées sur les priorités de programmation de la Banque.

L'évaluation d'IDEV conclut qu'en moyenne, le lancement de la mise en œuvre des projets est plus rapide dans les États en transition que dans les autres pays FAD. La Direction se félicite de cette conclusion et s'efforcera de faire encore mieux à l'avenir.

La Direction reconnaît également que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour traduire les flexibilités – introduites dans la politique de passation de marchés de la Banque – en impacts opérationnels efficaces sur le terrain. Les revues plus approfondies de l'état de préparation contribueront à réorganiser le processus et à raccourcir les délais entre l'approbation et la mise en œuvre des projets. Cela permettra notamment de mettre davantage l'accent sur la responsabilité, de respecter plus rigoureusement les exigences fiduciaires et de mieux se conformer aux sauvegardes environnementales et sociales.

Si la Direction convient que la qualité à l'entrée est un facteur déterminant d'un impact qualitatif sur le développement, la performance de la mise en œuvre des projets dépend de plusieurs autres facteurs externes, parmi lesquels figurent en très bonne place les capacités humaines et institutionnelles des pays bénéficiaires. Par exemple, la mise en œuvre et les décaissements dépendent fortement des capacités et de l'efficacité des agences nationales d'exécution dont les performances ont un impact direct sur le rythme du cycle de vie du projet.

## Durabilité des résultats

La Direction prend note de l'appréciation « insatisfaisante » en ce qui concerne la viabilité des opérations de la Banque dans les États en transition, la raison principale étant les contraintes structurelles sous-jacentes dans ces pays. La Direction se félicite de la note « satisfaisant » pour ce qui est de la conformité et la solidité technique des sous-composantes opérationnelles.

Pour consolider ces réalisations, la Direction continuera de sensibiliser les autorités nationales, ainsi que leurs homologues, et de les amener à s'approprier les projets de la Banque. En ce qui concerne la « *viabilité institutionnelle et financière* » et le « *contexte politique et la gouvernance* », ceux-ci sont susceptibles d'être améliorés car il s'agit de contraintes structurelles intrinsèquement liées à l'état de fragilité.

## Conclusion

Les précieuses leçons et recommandations que contient le rapport d'évaluation d'IDEV éclaireront et enrichiront l'élaboration de la nouvelle stratégie et au-delà.

Elles contribueront également à façonner l'engagement analytique, stratégique et opérationnel de la Banque dans les États en transition.

La plupart des recommandations sont conformes aux engagements politiques convenus dans le cadre du FAD-15 et des discussions de l'AGC-VII. De tels constat donnent à la Direction la certitude que la Banque est sur la bonne voie.

Plan d'action de la Direction	
Recommandation d'IDEV	Réponse de la Direction
<p><b>Recommandation 1:</b> Revoir la stratégie pour faire de la prévention un de ses principes d'engagement et renforcer sa pertinence globale en alignant ses dimensions de fragilité sur celles de la CRFA, tout en considérant la migration et les personnes déplacées de force comme des facteurs de fragilité potentiels. Des lignes directrices claires devraient être fournies pour améliorer la sélectivité dans le contexte de la fragilité.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Interventions précoces et adaptées pour prévenir ou réduire les sources de fragilité dans les États en transition</b></li> <li>■ <b>Exprimer clairement dans la nouvelle stratégie que les migrations et déplacements forcés constituent des sources de fragilité</b></li> </ul>	<p><b>D'ACCORD</b> - Dans l'ensemble, la Direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p><u>Autres actions à engager :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. RDTS travaillera avec SNSP et les unités concernées pour s'assurer que la nouvelle stratégie reflète le principe de prévention et l'accent mis sur la lutte contre les facteurs de migration et de déplacement forcé. Des indicateurs clairs seront proposés dans le cadre logique pour saisir ces thèmes <b>[RDTS, 2e trimestre 2021]</b></li> <li>2. RDTS se concertera avec FIRM et les unités concernées pour explorer les options dans le cadre des discussions du FAD-16 afin de doter le Fonds d'instruments de financement ciblés pour faire face aux migrations et aux déplacements forcés <b>[RDTS, 4e trimestre 2022]</b></li> <li>3. RDTS travaillera avec SNSP et les unités opérationnelles et sectorielles concernées pour systématiser l'application du prisme de la fragilité par l'élaboration de lignes directrices opérationnelles et de campagnes de renforcement des capacités, axées sur la qualité à l'entrée et la sélectivité <b>[RDTS, 3e trimestre 2021]</b></li> </ol>
<p><b>Recommandation 2:</b> Renforcer la présence de la Banque dans les États en transition et l'approche « Une seule Banque » dans la conception et la mise en œuvre de la future stratégie tout en continuant à adapter les politiques, stratégies, instruments, règles et procédures aux situations de fragilité.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Accroître la présence dans les États en transition</b></li> <li>■ <b>Adapter en permanence les documents stratégiques et opérationnels au contexte de fragilité</b></li> </ul>	<p><b>D'ACCORD</b> - La Direction est d'accord avec cette recommandation.</p> <p><u>Autres actions à engager :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. RDTS travaillera avec CHHR pour augmenter le nombre d'experts en fragilité (proposition initiale de 10 postes PL). En outre, dans le cadre du processus de redimensionnement, l'accent sera mis sur la dotation adéquate des bureaux pays et régionaux en compétences sectorielles et expertise en matière de fragilité requises <b>[RDTS, 4e trimestre 2022]</b></li> <li>5. RDTS se concertera avec FIRM et la RDRI pour engager des discussions avec le groupe de travail du FAD-16 en vue d'un examen holistique du rôle de la FAT et de l'adaptation efficace des politiques stratégiques et opérationnelles dans la prévention des facteurs de fragilité, le renforcement de la résilience des pays et des régions, et le traitement des vulnérabilités structurelles <b>[RDTS, 4e trimestre 2021]</b></li> </ol>

Plan d'action de la Direction	
Recommandation d'IDEV	Réponse de la Direction
<p><b>Recommandation 3:</b> Créer les conditions pour mieux intégrer les questions transversales telles que le genre, l'emploi des jeunes, les dimensions des ressources naturelles et le changement climatique dans les DSIR, les DSP et les opérations de la Banque dans les États en transition.</p>	
<p>■ <b>Intégration effective des ressources naturelles, de l'environnement, du changement climatique et de la dimension genre dans les opérations de la Banque</b></p>	<p><b>D'ACCORD</b> - La Direction est tout à fait d'accord avec cette recommandation.</p> <p><u>Autres actions à engager :</u></p> <p>6. Dans le cadre des Lignes directrices opérationnelles pour l'application du prisme de la fragilité, RDTS travaillera en étroite collaboration avec RDRI, CERN, PEGG, AHGC, AHHD et ECGF pour s'assurer que leurs stratégies et leurs activités opérationnelles et de dialogue politique tiennent compte de la fragilité et contribuent à renforcer la résilience dans les États en transition <b>[RDTS, 4e trimestre 2022]</b></p> <p>7. <b>RDTS coordonnera avec CHHR et ECAD</b> pour intensifier les formations sur l'application du prisme de la fragilité et accélérera le travail en cours avec SNOQ pour lancer des modules de formation en ligne par l'intermédiaire de l'Académie des opérations <b>[RDTS, 4e trimestre 2021]</b></p>
<p><b>Recommandation 4:</b> Promouvoir une approche intégrée (forte synergie) dans les États en transition pour les projets d'investissement et une approche structurelle du renforcement des capacités tout en adaptant les instruments et les modalités de financement du guichet secteur privé aux réalités des petites et moyennes entreprises (PME) dans les États en transition.</p>	
<p>■ <b>Approches intégrées pour les opérations de la Banque, y compris le renforcement des capacités dans les</b></p> <p>■ <b>Des efforts continus pour innover et adapter la réponse de la Banque aux situations de fragilité, en particulier pour intensifier le soutien au secteur privé.</b></p>	<p><b>D'ACCORD</b> - La Direction est tout à fait d'accord avec cette recommandation.</p> <p><u>Autres actions à engager :</u></p> <p>8. En plus des instruments existants de réduction des risques et de garantie, RDTS travaillera avec PINS, PIFD, PITD, FIST, FIRM et les unités concernées pour explorer les options dans le cadre des discussions du FAD-16 afin de renforcer les instruments de financement de la Banque, l'objectif étant d'améliorer l'environnement des affaires et d'accroître les ONS et les opérations ciblant les PME dans les États en transition. <b>[PINS et RDTS 4e trimestre 2022]</b></p> <p>9. RDTS travaillera avec ECCE pour former des économistes pays et des experts sectoriels, et pour proposer des activités de renforcement des capacités dans les États en transition afin de soutenir le développement de stratégies nationales et de plans de développement fondés sur la résilience <b>[RDTS, 4e trimestre 2022]</b></p>

Plan d'action de la Direction	
Recommandation d'IDEV	Réponse de la Direction
<p><b>Recommandation 5:</b> Offrir plus d'incitations aux membres du personnel travaillant dans les États en transition en améliorant les conditions de vie et de travail tout en veillant à ce que le fait de travailler dans un État en transition constitue un avantage pour l'évolution de leur carrière au sein de la Banque.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Améliorer les conditions de vie et de travail du personnel basé dans les États en transition</b></li> <li>■ <b>L'expérience professionnelle dans les États en transition comme facteur d'évolution de carrière</b></li> </ul>	<p><b>D'ACCORD</b> - La Direction est tout à fait d'accord avec cette recommandation.</p> <p><u>Autres actions à engager :</u></p> <p>10. RDTS étudiera avec CHHR les options, dans le cadre de la révision du Cadre de rémunération globale, de la Stratégie de gestion des personnes et de l'exercice de Dotation stratégique en personnel, pour : i) améliorer les conditions de travail et de vie, ii) mettre en place un système de rotation, iii) mettre en œuvre des mesures d'incitation au développement de la carrière et iv) définir des indicateurs clés de performance pour le personnel travaillant dans les États en transition. <b>[RDTS, 2e trimestre 2021]</b></p>



# Introduction et méthodologie

## Contexte et objectif

Ce rapport présente les constatations, les conclusions, les leçons tirées et les recommandations de l'évaluation indépendante de la Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement (ci-après dénommé « la Banque ») destinée à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique pour la période 2014–2019 (ci-après dénommé « la Stratégie »). Il tire sa substance de neuf rapports de base et d'une série d'autres outils tels que des discussions de groupes et des interviews avec les principales parties prenantes, y compris les bénéficiaires directs.

Ce rapport met en exergue les aspects principaux à examiner par la Direction et le Conseil d'administration de la Banque. Cette évaluation vient à point nommé dans la mesure où elle intervient à l'échéance de la présente Stratégie. Pour ce faire, elle a pour objectif d'évaluer la pertinence de la Stratégie et l'efficacité de la Banque dans sa mise en œuvre ainsi que son efficacité dans l'atteinte des résultats réalisés. De façon spécifique, l'évaluation vise un double objectif à savoir : i) rendre compte aux parties prenantes de la performance de l'assistance de la Banque dans les États en transition (ET) ; et ii) tirer les leçons de l'expérience de la Banque afin d'informer sa future Stratégie dans les ET.

## Structure du rapport

Le présent Rapport de synthèse est structuré de la manière suivante. En plus de la présente introduction et la méthodologie, il couvre la pertinence de la Stratégie, l'engagement et l'approche de la Banque dans les ET, l'efficacité institutionnelle et la contribution de la Banque à la réduction

de la fragilité ainsi que des conclusions, des leçons et des recommandations.

## Portée de l'évaluation et questions d'évaluation

L'évaluation de la Stratégie a concerné l'assistance apportée par la Banque aux Pays à faible revenu éligibles au Fonds africain du développement (FAD) et ayant figuré de façon permanente ou partielle sur les listes des ET de la Banque sur la période 2014 et 2019 (voir la liste en annexe 1). L'évaluation a couvert l'ensemble des actions de la Banque visant à réduire la fragilité et à renforcer la résilience depuis l'adoption de la Stratégie en 2014 à fin 2019. Il s'agit **des aspects de programmation** notamment les Documents de stratégies d'intégration régionales (DSIR), les Documents de stratégies pays (DSP) ; **les aspects opérationnels**, tels que les opérations souveraines et non souveraines et **les aspects non opérationnels**, les travaux analytiques (évaluations de fragilité et autres produits du savoir), les activités des partenariats, de plaidoyer et de dialogue sur les politiques. Par ailleurs, l'évaluation a couvert les aspects institutionnels prévus dans la Stratégie. Enfin, l'évaluation a essayé d'identifier les facteurs de succès et d'échec (le cas échéant) afin de tirer les enseignements permettant de formuler des recommandations pour guider la formulation de la prochaine Stratégie pour les ET en Afrique.

L'évaluation a été conçue pour répondre aux quatre principales questions ci-dessous, lesquelles ont été décomposées en sous-questions, traitées au moyen de plusieurs indicateurs (Annexe 2).

1. Dans quelle mesure l'assistance du Groupe de la Banque aux ET a-t-elle été stratégiquement pertinente et adaptée au contexte de fragilité ?

2. Dans quelle mesure l'approche de la Banque dans les ET a évolué dans le temps pour lui permettre d'opérer de façon différente afin d'augmenter son efficacité ?
3. Dans quelle mesure l'assistance du groupe de la Banque aux ET a-t-elle produit les résultats attendus et contribué à réduire la fragilité tout en renforçant la résilience ?
4. Dans quelle mesure les résultats de l'assistance de la Banque aux ET sont-ils durables pour contribuer à créer un environnement favorable pour l'objectif de long terme de sortir de la situation de fragilité tout en renforçant la résilience ?

La politique d'évaluation d'IDEV, les critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE et le grand livre du Groupe de coopération pour l'évaluation sur les normes de bonnes pratiques d'évaluation ont guidé l'évaluation.

**L'approche méthodologique est basée sur la théorie.** Une théorie du changement (TdC) a été reconstruite par l'équipe d'évaluation sur la base de la revue documentaire, des consultations avec les parties prenantes au sein de la Banque et des bonnes pratiques internationales en matière d'évaluation dans des situations de fragilité. Cette théorie du changement a permis d'identifier les questions d'évaluation nécessaires à la bonne compréhension de la complexité de l'environnement dans lequel la Banque opère en vue d'atteindre des résultats. L'annexe 3 présente de plus amples informations sur la méthodologie appliquée incluant la TdC.

**L'évaluation comprend six composantes interdépendantes :** i) une revue du portefeuille de la Banque dans les ET; ii) une méta analyse; iii) une analyse comparative institutionnelle avec la Banque mondiale (BM), l'Union européenne (UE) et l'Agence française de développement (AFD); iv) des enquêtes électroniques ; v) des études de cas

avec visites de terrains dans quatre ET à savoir le Liberia, la République Démocratique du Congo (RDC), le Soudan du Sud et le Tchad (Annexe 4 pour les critères de sélection); et vi) une analyse de la prise en compte du genre dans les DSIR, DSP et opérations de la Banque dans les États en transition.

**La synthèse s'est déroulée en deux étapes.** Un premier Rapport de synthèse comprenant les analyses documentaires (DSIR, DSP) et la performance de la Banque dans les quatre pays étudiés. Les éléments de ce premier rapport ont ensuite été combinés aux cinq autres composantes, ainsi qu'aux constatations tirées des groupes de discussions et interviews. Des notes ont été attribuées en fonction de quatre critères d'évaluation traditionnels, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficacité et la durabilité ; d'autres questions ont également été évaluées, sans qu'ils ne leur soient attribués de notes formelles.

## Limites et mesures d'atténuation

Cette évaluation a été soumise à plusieurs contraintes. Des mesures d'atténuation ont été prises afin d'assurer la crédibilité et la robustesse des résultats de l'évaluation.

Il s'agit notamment de :

- **L'accès limité à certaines réalisations de projets pour des raisons de sécurité ou d'accès difficile.** Dans ces contextes, en plus de la revue documentaire qui a été étendue aux rapports d'autres partenaires, le nombre de personnes interviewés a été augmenté significativement et des bénéficiaires directs ont pu être interviewés par téléphone.
- **Le nombre limité de projets éligibles aux études approfondies.** Les projets éligibles sont ceux approuvés pendant la Stratégie et ayant le statut « achevé ». Moins d'une dizaine de projets étaient éligibles. Ainsi, l'équipe d'évaluation a eu

recours aux projets en cours dans les quatre pays qui avaient des taux de décaissement supérieurs ou égaux à 75% et à d'autres projets achevés, mais ayant été approuvés avant l'adoption de la Stratégie (2014) puisque les trois domaines d'interventions prioritaires de la Stratégie sont restés les mêmes que ceux de la Stratégie (2008). Cela a permis d'étendre les analyses approfondies à 61% (en volume) du portefeuille du Tchad et 27%, 19% et 18% respectivement des portefeuilles du Soudan du Sud, du Liberia et de la RDC. Tous les projets ayant un taux de décaissement inférieur à 75% ont fait l'objet d'une revue documentaire. De plus, une analyse de la performance des opérations de la Banque dans les ET a été faite sur la base des Rapports d'achèvement de projets (RAP) de 2014 à 2019.

### ■ Des données secondaires pas toujours disponibles ou de faible qualité.

Le nombre limité de Rapports d'achèvement et de Rapports de mise en œuvre des projets conjugués à l'absence des données secondaires au niveau des ET a constitué également une contrainte pour l'évaluation. Pour ce faire, à l'équipe d'évaluation a collecté des informations et les points de vue d'un plus grand nombre possible de sources (interviews, focus groupes et à une enquête en ligne auprès du personnel) afin de combler le déficit d'information.

### ■ Les faibles taux de réponse aux enquêtes électroniques :

Deux enquêtes électroniques ont été lancées dans le cadre de cette évaluation. Une première à l'attention du personnel de la Banque et une seconde à l'attention des interlocuteurs clés et des bénéficiaires directs des quatre pays ayant fait l'objet d'études de cas. Malgré les multiples relances, les taux de réponse ont été de 20% et de 13% respectivement pour l'enquête auprès du personnel et celle au niveau des quatre pays. Ainsi, il a été décidé de ne pas prendre en compte dans ce rapport, les résultats de l'enquête auprès des quatre pays à cause du très faible taux de réponse.

## Aperçu de la Stratégie

La présente Stratégie de la Banque a été adoptée en juin 2014. Sa préparation a été guidée par : i) les recommandations de [l'évaluation d'IDEV en 2012 de la Stratégie pour l'engagement renforcé dans les États fragiles de 2008](#) ; ii) les conclusions et recommandations du Panel de haut niveau sur les États fragiles (2014) ; iii) les orientations de la Stratégie décennale (SD) de la Banque-2013-2022 et (iv) l'évolution des pratiques internationales (en particulier le 'New Deal'). L'adoption de la Stratégie a été suivie en janvier 2015 par celle des directives opérationnelles de sa mise en œuvre.

Les **principales modifications apportées à la Stratégie par rapport à la précédente (2008)** concernent :

- L'utilisation de la notion de « Situations de fragilité » plutôt que « d'États fragiles », ce qui reflète également les évolutions adoptées au sein de la communauté internationale ;
- L'opérationnalisation du « prisme de la fragilité », tant au niveau de la programmation pays et/ou régionale que de la conception des projets et du dialogue stratégique ;
- La recherche d'un cadre d'engagement intégré pour maximiser l'impact de développement ;
- Un renforcement institutionnel et organisationnel pour renforcer l'efficacité de l'action de la Banque.

L'**objectif** de la Stratégie est de placer la Banque au centre des efforts déployés par l'Afrique pour remédier à la fragilité et ouvrir la voie à une trajectoire de croissance plus résiliente et inclusive. Sa **vision** est d'empêcher que la fragilité ne dégénère en conflit actif, de remettre sur les rails les pays et les régions touchées et de renforcer leur résilience en intégrant les pays dans l'économie régionale et mondiale et en comblant l'écart de développement sur le continent.

Pour atteindre son objectif, la Banque a opté d'orienter ses interventions dans les ET autour des trois principaux domaines prioritaires suivants :

- Le renforcement des capacités de l'État et la création d'institutions efficaces;
- La promotion de sociétés résilientes, grâce à un accès inclusif et équitable à l'emploi, aux services et des bénéfices des revenus des ressources naturelles dont le pays est doté. L'importance des échanges avec le secteur privé et la société civile dans des situations fragiles est soulignée ;

■ Le renforcement du rôle de leader de la Banque dans le dialogue stratégique, les partenariats et le plaidoyer sur les questions de fragilité.

Dans cette Stratégie, la Banque s'est engagée à mettre l'accent sur **quatre régions** considérées comme méritant une attention spéciale : la Corne de l'Afrique, le Sahel et l'Union du fleuve Mano, les Grands Lacs et l'Afrique centrale.

# Pertinence de la Stratégie

**La pertinence de la Stratégie est globalement satisfaisante. Elle est cohérente avec la Stratégie décennale (SD) et à d'autres stratégies particulières de la Banque. Par ailleurs, ses trois domaines d'intervention ont été pertinents pour répondre aux besoins spécifiques des États en transition et la qualité de sa conception est satisfaisante en dépit de quelques lacunes constatées.**

## Cohérence avec la Stratégie décennale, d'autres stratégies et les besoins des États en transition

**La cohérence de la Stratégie avec la SD de la Banque et ses trois domaines prioritaires est satisfaisante.** La Stratégie a été conçue pour servir d'orientation à la Banque sur la mise en œuvre de la SD selon une perspective de fragilité. Par ailleurs, la SD fait de la fragilité une de ses trois centres d'intérêts tout en s'engageant à placer son double objectif de croissance inclusive et de passage à une croissance verte au cœur de son engagement dans les ET. Elle reconnaît également que l'intensification de la mise en œuvre de ses cinq domaines prioritaires « High 5 » ne sera possible que si des domaines transversaux tels que la fragilité, le genre, le changement climatique et la gouvernance sont pleinement intégrés dans ses opérations. De plus, 96,9% des participants à l'enquête électronique auprès de personnel considèrent que la Stratégie est bien alignée avec la SD et ses High 5.

**La Stratégie est cohérente avec d'autres stratégies.** La Stratégie a été conçue pour orienter les interventions de la Banque autour de trois domaines prioritaires qui tirent leur substance d'un ensemble de stratégies de la Banque. Il s'agit de la Stratégie de la gouvernance (PAGII) pour l'axe 1 « le renforcement des capacités de l'État et la création

d'institutions efficaces » et pour l'axe 2 « promotion de sociétés résilientes, grâce à un accès inclusif et équitable à l'emploi, aux services et des bénéficiaires des revenus des ressources naturelles » nous avons les High 5, la Stratégie pour le développement du secteur privé ainsi que celles du genre et de l'emploi de jeunes. L'axe 3 qui est transversal vient en appui aux deux premiers dans le but d'amplifier l'impact des interventions de la Banque.

**Les trois domaines d'intervention ont été pertinents pour répondre aux besoins fluctuants des ET, mais ne donne pas suffisamment d'orientations en termes de priorisation.** La revue documentaire et les études de cas ont montré que les trois axes d'intervention de la Stratégie ont été pertinents pour répondre aux besoins spécifiques des ET qui sont caractérisés par la faiblesse des capacités des institutions et des États, conjugué à une faiblesse des infrastructures de bases. Ceci étant, ces trois objectifs restent sans doute trop généraux et ne donnent pas d'orientations pour garantir à l'intérieur des axes une sélectivité permettant de répondre aux besoins prioritaires de façon substantielle.

## Qualité de la conception de la Stratégie

**Une stratégie globalement de qualité satisfaisante, mais qui ne fait pas de la prévention de la fragilité un de ses principes d'engagements. Son cadre de résultats bien que de qualité satisfaisante comporte quelques lacunes et les enjeux liés aux migrations et aux personnes déplacées comme source de fragilité ne sont pas suffisamment pris en compte.**

**Les définitions et concepts :** La Banque a une définition claire de la fragilité. Elle considère la fragilité comme un déséquilibre entre les pressions (internes et externes) auxquels un État et la société sont confrontés et leur capacité à les gérer. À l'extrême, la fragilité se traduit par un conflit ou un effondrement des fonctions de l'État. La Banque mondiale définit les États fragiles comme les pays ou territoires qui présentent de graves problèmes de gouvernance et un cadre politique et institutionnel faible qui se traduit par un faible score de l'indice d'Évaluation des politiques et des institutions des pays (EPIP). De plus, elle fait la distinction entre les pays fragiles de ceux qui sont en conflit ou en situation de violence. Plusieurs autres acteurs de développement ont leur propre définition de la fragilité. Face à ce manque de consensus, certains partenaires au développement dont l'UE et l'AFD ont adopté la définition de l'OCDE.

Le concept de « situation de fragilité » était déjà reflété dans les « Principes de l'OCDE pour l'engagement dans les situations fragiles » de 2007. Cependant, la Banque ne l'a adopté qu'à travers l'approbation de la présente Stratégie en 2014, en partie pour faciliter l'approche harmonisée convenue par les Banques multilatérales de développement (BMD) en 2007 pour générer une liste commune de pays fragiles. Bien que la classification harmonisée basée sur l'EPIP ait eu l'avantage de la cohérence et de l'harmonisation entre les BMD, elle présente plusieurs limites qui sont reconnues depuis longtemps par la Banque et la communauté du développement. Tout d'abord, il est désormais largement reconnu que la fragilité est un phénomène multidimensionnel. Ensuite, force est de constater que la fragilité ne concerne pas uniquement les pays en développement et les défis qui y sont associés sont universels. L'analyse comparative a montré que les listes des ET de la BM et celles de la Banque peuvent différer d'une année à l'autre indiquant la nécessité de redéfinir conjointement de nouveaux critères d'éligibilités. Exemple du Malawi qui figure dans la liste des pays fragiles de la BM, mais pas dans celle de la Banque.

**Approche de la Banque :** La Banque tout comme d'autres acteurs du développement (BM, AFD, UE, etc.) reconnaissent qu'il n'existe pas une approche unique, universelle et efficace qui pourrait être adaptée à toutes les situations de fragilité. Pour ce faire, il convient d'une part de rester modeste et surtout de continuer à améliorer ses connaissances et promouvoir les échanges de bonnes pratiques entre institutions. L'approche de la Banque est l'application systématique du prisme de fragilité à tous ses instruments programmatiques et opérationnels dans les ET et l'adoption des principes d'engagement suivants : **la flexibilité – la réactivité/sélectivité et rester engagé.**

Les études de cas ont confirmé l'importance de ces principes. La flexibilité est nécessaire pour adapter les opérations et leurs objectifs (ambitions) au contexte. La réactivité est indispensable pour répondre aux besoins urgents non prévisibles qui caractérisent les situations de fragilité. La sélectivité dans ses activités permet de se concentrer sur les domaines où elle obtiendra le plus grand impact et demeurer engagé dans tout le spectre des situations de fragilité permet de consolider les acquis. Cependant, l'évaluation relève que même si la Banque reconnaît que des PMR ayant des institutions solides et compétentes peuvent connaître des épisodes d'instabilité et une fragilité localisée, elle ne fait pas de la prévention. Ainsi, la Stratégie ne comporte aucune disposition permettant à la Banque d'identifier ce genre de PMR de façon précoce et d'intervenir de façon ciblée à titre préventif pour éviter qu'ils ne basculent dans la fragilité totale.

**L'immigration et les déplacés forcés n'ont pas été identifiés comme sources potentielles de fragilité par la Stratégie.**

Pour la Banque, les facteurs de fragilité comportent des dimensions économiques, sociales, politiques et environnementales. Cependant, de nos jours l'immigration et les déplacés forcés émergent comme étant des sources potentielles de fragilité de plusieurs PMR et régions. Face à ce constat, la Banque a effectué des travaux avec le Haute Commissariat des Réfugiés (HCR) et la BM. De même, son Forum sur la résilience de 2019 a porté sur le thème « Fragilité, Migration et Résilience » avec pour objectif de mieux comprendre le phénomène dans la perspective d'une meilleure prise en compte dans ses DSIR/DSP et opérations.

**Le cadre de résultats de la Stratégie de qualité satisfaisante en dépit de quelques lacunes relevées.**

La plupart des engagements sont assortis d'indicateurs appropriés pour lesquels des valeurs de référence et des cibles existent même si certaines sont jugées très optimistes au regard des performances actuelles de la Banque. Cependant, le domaine prioritaire n°3 qui concerne le renforcement du rôle de rassembleur de la Banque et le renforcement du partenariat et du dialogue politique autour des questions de fragilité n'est pas pris en compte dans le cadre de résultat.

Or, non seulement il s'agit d'un axe prioritaire, mais les études de cas ont montré l'importance de cette dimension et les attentes des parties prenantes à ce niveau. En outre, les principes d'engagement promus dans l'approche de la Banque dans les situations de fragilité : la flexibilité – réactivité et sélectivité – rester engagé devraient également être traduites dans le cadre de résultats avec des indicateurs permettant de mesurer la performance de la Banque dans l'application effective de ses principes.

**La Banque tout comme la BM et l'UE, ne disposent pas de procédures particulières en matière de suivi de leurs stratégies et opérations dans les ET.**

L'AFD dispose cependant d'un mécanisme de suivi rapproché dans les ET. Pour la Banque, l'initiative est laissée aux Responsables pays et à leurs équipes de déterminer une stratégie afin d'assurer un suivi rapproché et efficace des opérations. Pour la Stratégie, il est prévu une revue à mi-parcours à la fin de sa troisième année de mise en œuvre de la qui n'a pu être réalisée. En revanche, une auto-évaluation a été faite par RDTS à la fin de sa quatrième année de mise en œuvre dont les résultats ont alimenté les discussions lors des négociations de la reconstitution du FAD-15 et de la 7ème augmentation générale du Capital de la Banque.



# Approche et engagements de la Banque en faveur des États en transition

**La Banque a adopté progressivement une approche différente et systématique tout en intensifiant ses engagements dans les États en transition. Certains défis majeurs subsistent.**

L'engagement et l'approche de la Banque ont été évalués suivant sa capacité à mettre en œuvre les engagements et les mesures stratégiques qu'elle a prises dans le cadre de la Stratégie dans le but de travailler autrement dans les États en transition.

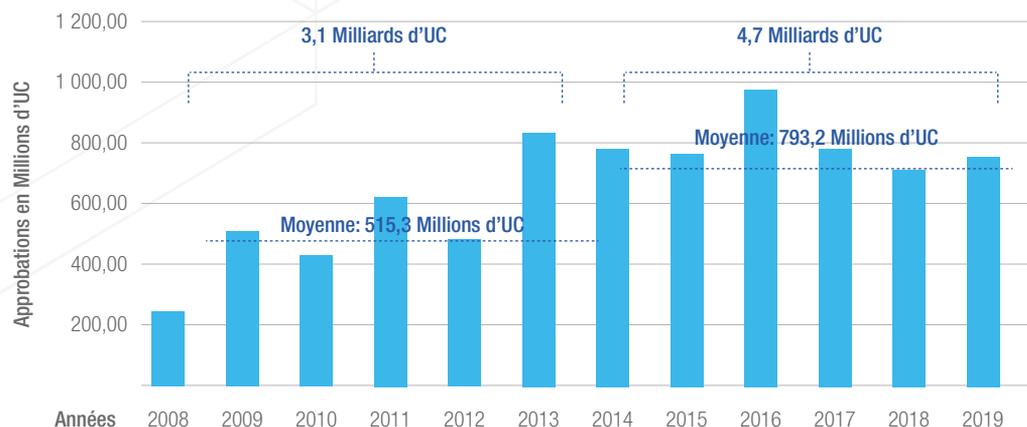
## Engagement de la Banque dans les États en transition

**La Banque a augmenté son appui aux ET dans un contexte de baisse des ressources FAD.** Comme l'indique la Figure 1, la Banque, au cours de la période 2014-2019 (FAD-13 & 14), a approuvé 354 opérations d'un montant total de 4,7 milliards d'Unités de Compte (UC) au profit des ET, soit une

augmentation de 51% par rapport à la période 2008-2013 qui s'est élevé à 3,1 milliards d'UC. Ainsi, au cours des deux périodes, les approbations annuelles moyennes de la Banque dans les ET ont augmenté de 53%, passant de 515,3 millions d'UC en 2008-2013 à 793,2 millions d'UC en 2014-2019. Cette augmentation s'explique par une mobilisation plus accrue de tous les instruments de financement et particulièrement le FAD qui, malgré une baisse sensible de 17,9% entre les FAD-13 et 14 a pu augmenter progressivement la part allouée aux ET qui est passée de 23% au FAD-12 à 40% au FAD-13 puis à 48% au FAD-14.

En outre, la Banque a pu mobiliser d'autres instruments financiers comme le guichet BAD et des fonds fiduciaires. La répartition sectorielle des approbations par ordre d'importance dans les ET est la suivante : transport (28%), gouvernance (19%), agriculture (17%) suivis de l'énergie (15%) et le social (7%).

Figure 1: Approbations dans les États en transition (2008-2019)



Source : IDEV, Données SAP

### ***Les opérations non souveraines dans les Etats en Transition***

#### **La Banque a pris plusieurs initiatives qui ont permis de faire progresser la part des opérations non souveraines dans les portefeuilles des ET.**

Elle intervient en amont à travers des opérations d'appuis budgétaires ou d'appuis institutionnels, pour aider les ET à améliorer leur gouvernance économique et financière ainsi que leur climat des affaires. Dans cette perspective, 34 opérations d'un montant de 322,1 MUC ont été approuvées au profit de 14 ET pendant la période sous revue.

De plus, en aval, la Banque a pris d'autres initiatives notamment, l'octroi de prêts, des prises de participations, des partenariats publics privés (PPP) ; la mise en place de garanties de crédits et de garanties partielles de risque, la création d'une facilité pour le développement du secteur privé, de la Facilité africaine de soutien juridique (ALSF) et bien d'autres instruments (FAT, KOAFEC, etc.) pour soutenir le secteur privé. Au niveau des comparateurs, le Groupe de la BM à travers la Société financière internationale (IFC) a procédé à des révisions de son modèle d'affaire pour mieux l'adapter aux situations des ET. Par ailleurs, IFC a lancé depuis 2008, l'Initiative en faveur des Etats Africains touchés par la fragilité (CASA) pour appuyer le développement du secteur privé, la création d'emplois et attirer les investissements dans les pays affectés par les conflits. Quant à l'UE, elle apporte des appuis spécifiques au secteur privé, notamment des garanties, du renforcement des capacités et de l'assistance technique.

Il en résulte une progression de quatre points de pourcentage de la part des ET dans l'appui total de la Banque au secteur privé qui est passée de 8% en 2016 à 12% en 2018. Cela se traduit par

l'approbation de 15 opérations du secteur privé au profit de neuf ET d'un montant global de 333,8 Millions d'UC (MUC).

Les secteurs ayant bénéficié de cet appui sont : la finance (39%), le transport (20%), l'énergie (18%), l'industrie et les mines (16%). L'agriculture et le social viennent en dernière position avec respectivement 6% et 2%.

### **Les instruments de financement des États en transition**

**L'appui de la Banque aux ET a été principalement acheminé via des ressources concessionnelles du FAD qui représente 74% du total.** Les ressources du guichet BAD représentent 17% de l'appui de la Banque ; tandis que plus d'une dizaine de fonds spéciaux (FSN, AWF, CBFF, EU-AIP, EU-AITF, FAPA, GAFSP, FEM, OPEC, ET, RWSSI SRF et Zim-MDTF) ont fourni 9% des ressources. La multitude des fonds spéciaux est conforme à l'engagement de la Banque à travers sa Stratégie de mobiliser l'ensemble des instruments financiers dont elle dispose pour soutenir les ET. Notons que la Facilité d'appui à la transition (FAT) qui est alimenté principalement par le FAD représente 26% du total des ressources allouées aux ET pendant la période sous revue.

#### ***Facilité d'appui à la transition***

**Les ressources du FAT ont eu un taux d'absorption satisfaisant au niveau de ses guichets 1 et 3. En revanche, son volume et sa portée n'a pas permis à la Banque de répondre de manière appropriée à certaines situations difficiles en lien avec la fragilité.**

En rappel, la FAT a été créée en 2008 pour remédier aux faiblesses de l'allocation basée sur la performance (ABP) des ressources qui ont tendance à être faibles par rapport aux besoins et aux demandes légitimes des États touchés par la fragilité. La FAT fournit des ressources supplémentaires aux ET à travers trois piliers pour soutenir leurs efforts de développement et de renforcement de l'État et des institutions (Pilier I); l'apurement des arriérés pour permettre aux pays éligibles de normaliser les relations avec la communauté internationale et d'accéder à l'allègement de la dette (Pilier II); et le soutien aux interventions critiques de renforcement des capacités et à l'assistance technique qui ne peuvent pas être traitées de manière adéquate par le biais de projets et d'instruments traditionnels (Pilier III).

Au cours de la période sous revue (2014-2019), en dépit d'une baisse de 17,95% des ressources du FAD-14 par rapport au FAD-13 ayant entraîné une baisse des ABP de 25,5%, les ressources du FAT ont connu une augmentation de 7,55% sur la même période, montrant la volonté de la Banque d'apporter davantage de ressources au profit des ET (voir Figure 2 en MUC). Conformément à ses ambitions, la FAT a mobilisé des ressources additionnelles de DFID (23,6 MUC) et de l'Italie (7,3 MUC) sur la même période. Au total, les allocations FAT ont permis à sept et 14 ET de doubler au moins leurs ABP respectivement au titre du FAD-13 et FAD-14 montrant l'importance de cet instrument en terme financement pour ces pays.

Les ressources allouées du Pilier I du FAT ont contribué à financer 88 opérations au profit de 21

ET dans les secteurs de gouvernance (35%), social (15%), transport (14%), énergie (13%) et eau et assainissement (7%).

Quant aux ressources non allouées du Pilier I (environ 15%), 12 ET en ont bénéficié dont la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone lors de l'épidémie Ebola de 2014.

En ce qui concerne le Pilier II, des montants de 392,3 MUC et de 20 MUC respectivement au titre des FAD-13 & 14 ont été mises à la disposition de trois pays (Zimbabwe, la Somalie et le Soudan) pour l'apurement des arriérés de paiement. Aucun de ces trois pays n'a pu satisfaire aux conditions. Toutefois, le FAT a continué d'offrir un soutien exceptionnel aux pays en retard de paiement, où l'engagement de régulariser leurs dettes a été démontré, y compris ceux ayant effectué des paiements symboliques.

Quant au Pilier III, 67 projets ont été financés après des appels à propositions entre 2014 et 2019 au profit de 21 pays et 10 institutions pour un montant global de 128,7 MUC. Quelques thématiques financées sont notamment le secteur privé, le genre et l'autonomisation des femmes, les High 5, les ressources naturelles, etc.

Le taux d'absorption cumulé des Piliers I et III était de 95,5% contre 0% pour le Pilier II en fin 2019. Ce taux pourrait évoluer davantage avec l'approbation prochaines de projets pour le compte du Zimbabwe. Ce fort taux d'utilisation indique la pertinence du FAT pour les pays éligibles.

Figure 2: Allocations FAD-13 &amp; 14



Source : IDEV, données AfDB

L'analyse comparative a montré qu'aucun des comparateurs ne dispose d'un instrument spécifique comme la FAT leur permettant d'apporter du financement additionnel aux ET. Cependant, les ressources limitées du FAT et les critères d'éligibilité ne permettent pas à la Banque d'intervenir si nécessaire à l'échelle pour lutter contre les facteurs de fragilité multiformes et évolutifs ainsi que les inégalités associées notamment, l'exclusion, la migration irrégulière et les déplacements forcés. Cependant, la BM dispose de deux instruments spécifiques qui permettent à l'institution d'assister ses pays membres en situation difficile incluant la fragilité. Il s'agit tout d'abord du Fonds pour la consolidation de la paix et de l'État « *State and Peace building Fund* » qui est le plus grand fonds fiduciaire mondial à donateurs multiples. Ce fonds a été créé pour financer des approches innovatrices des États et des actions de consolidation de la paix dans les régions en proie à la fragilité, aux conflits et à la violence. De plus, la BM a créé dans le cadre du IDA18 (2017-2021), un guichet de financement de **2 milliards de dollars** pour soutenir les pays à faible

revenu accueillant un grand nombre de réfugiés. Après ces trois premières années de fonctionnement, 14 pays sont devenus éligibles au financement de ce fond dont 12 pays membres régionaux de la Banque<sup>4</sup>. Ces deux instruments permettent à la BM d'intervenir au-delà des ET.

En termes de supervision du FAT, aucun dispositif ne permet à RDTS d'être informé en temps réel de l'intention des départements opérationnels d'utiliser les allocations FAT de leur pays. Deux exemples illustrent assez bien ce dysfonctionnement : i) l'approbation par le Conseil en 2019 du projet Route Transsaharienne Phase 2 avec un montant FAT qui dépassait les ressources disponibles pour le compte du Mali et ii) l'approbation en fin 2019 du financement complémentaire du projet de réhabilitation de la RN2 (Moroni-Foumbouni) des Comores avec des erreurs sur les sources de financement notamment sur le FAT nécessitant la préparation d'un addendum à l'attention du Conseil pour apporter les corrections nécessaires.

## Renforcement des connaissances sur les questions de fragilité

La Banque a préparé 64 produits du savoir en lien avec la fragilité, dont 35 évaluations de fragilité et de résilience (EFR) au profit de 21 États en transition et de quatre régions. Sur la période de la Stratégie, tous les 21 ET ont fait l'objet d'au moins une EFR (ou une mise à jour des EFR existantes) dont quatre conjointement avec d'autres partenaires, notamment la BM, l'UE et le Système des Nations unies (SNU). En outre, 11 PMR (non ET) ont fait l'objet d'évaluations spécifiques dans des situations particulières (voir annexe 5). Notons cependant que l'absence d'un mécanisme centralisé d'archivage des EFR limite leur accès notamment par les membres des équipes pays particulièrement les sectoriels.

En 2018, la Banque a adopté l'outil d'analyse de la fragilité et de la résilience (CRFA). Cet outil permet d'évaluer de façon systématique et objective les risques de fragilité et les sources de résilience dans tous les PMR et régions à partir de données quantitatives. Toutefois, cet outil de mise en œuvre de la Stratégie a été conçu sur la base de sept dimensions de la fragilité alors que la Stratégie elle-même n'en aborde que quatre, d'où la nécessité de renforcer la cohérence entre la Stratégie et cet outil.

La Banque pourrait tirer tout le potentiel du CRFA si elle arrive à répondre aux exigences de l'outil que sont : i) une forte appropriation à l'échelle de la Banque ; ii) un accès aux données dont certaines sont difficiles d'accès (sécurité, justice, etc.) ; iii) du personnel qualifié et en nombre suffisant à RDTS pour gérer l'outil et iv) un processus robuste de validation de données et des analyses, etc.

Une utilisation efficace du CRFA conjuguée aux EFR sur une base qualitative pourrait positionner la Banque parmi les institutions leaders en termes de production du savoir sur les questions de fragilité et de résilience en Afrique.

## Application du prisme de fragilité

L'application du prisme de fragilité a fait des progrès au niveau des DSIR et DSP. Des efforts sont à faire au niveau des opérations et particulièrement celles du secteur privé.

### *Au niveau des Documents de stratégie d'intégration régionale*

L'examen des Documents de stratégie d'intégration régionale (DSIR) de l'Afrique centrale (2011-2015) et de l'Afrique de l'Ouest (2011-2015) a permis de constater une amélioration progressive de la prise en compte de la fragilité à travers leurs revues à mi-parcours, et les prorogations. La Banque a ainsi fait preuve d'adaptabilité et d'une attention spécifique au contexte de fragilité, notamment après l'adoption de la Stratégie Fragilité en 2014.

En outre, à la faveur de l'adoption du nouveau format annoté des DSIR et du CRFA, la toute récente Stratégie régionale 2019-2025 pour l'Afrique centrale inclut une analyse complète des facteurs de fragilité et des sources de résilience, incluant une note synthétique annexée au document. Néanmoins, deux remarques méritent d'être apportées :

- Le modèle DSIR revu insiste sur la prise en compte de la fragilité au niveau du diagnostic, de la connaissance du contexte et de l'alignement stratégique (cohérence interne). Le traitement des facteurs de fragilité par la stratégie (piliers et leur déclinaison en opération) n'est pas explicitement abordé ;
- Toutes les dimensions-clés de la fragilité ne semblent pas être traitées – par exemple dans le cadre de la stratégie Afrique centrale 2019-2025, les facteurs environnementaux (qui ont encore davantage de sens à une plus grande échelle) et ceux liés à l'exploitation des ressources naturelles ne sont pas explicitement inclus dans la note sur la fragilité et la résilience.

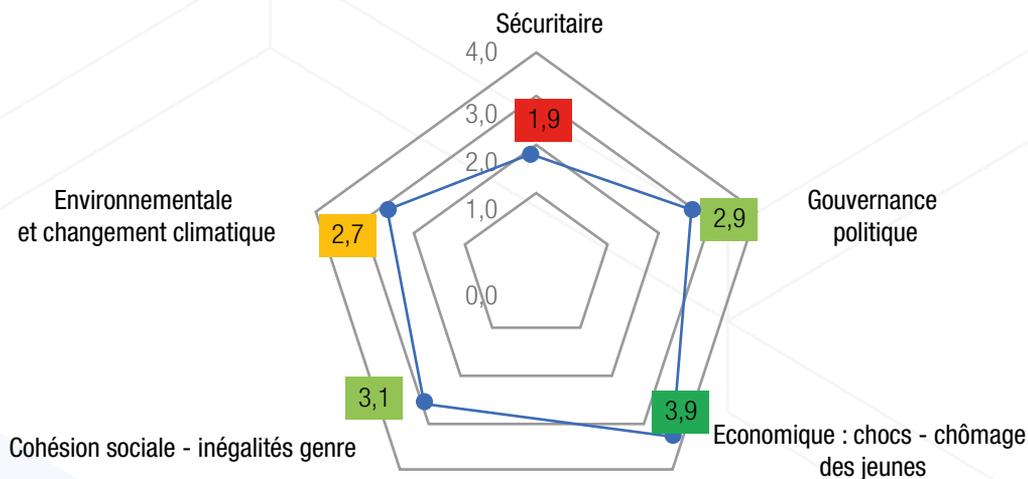
### *Au niveau des Documents de stratégie pays*

***Au niveau des Documents de stratégies pays (DSP), l'application du prisme de fragilité a fait des progrès.*** Sur 15 DSP (nouveaux ou prorogés) examinés, la fragilité est analysée de façon satisfaisante dans 12 DSP avec des lacunes pour certains. Deux facteurs expliquent cette situation globalement satisfaisante, i) la formation de quasiment tous les économistes à l'application du prisme de fragilité et du CRFA et ii) l'existence des EFR (nouvelles ou mise à jour) dans tous les 15 pays étudiés même si de légers retards ont été relevés à ce niveau, l'implication de RDTs dans le processus de préparation des 15 DSP examinés a été de 60%.

La Figure 3 apprécie l'importance donnée aux dimensions de la fragilité sur une échelle de 1 à

4 dans les DSP. Les dimensions de fragilité les mieux couvertes par les stratégies de Banque sont la dimension économique et la dimension sociale y compris l'emploi. La dimension relative à la gouvernance politique et la dimension environnementale ne sont pas couvertes systématiquement. La prise en compte de la dimension sécuritaire est limitée à l'analyse de la situation. Notons néanmoins que la **dimension environnementale et changement climatique** se retrouve progressivement prise en compte dans DSP récents. Logiquement, la dimension sécuritaire qui est en dehors du mandat d'intervention de la Banque est le moins intégrée dans les DSP. Néanmoins, cette composante n'est pas négligée dans les DSP qui l'incluent dans l'analyse du contexte et des défis, mais n'y interviennent pas directement en termes d'objectifs, d'axes et d'opérations.

Figure 3: Importance donnée aux dimensions de la fragilité dans les DSP des 15 pays revus (moyenne)



Source : IDEV

**L'analyse des sources de résilience a gagné du terrain (12 des 15 DSP) et elle est effective dans les DSP récents des 15 pays retenus pour l'analyse documentaire.**

Les sources potentielles de résilience et thèmes / secteurs couverts évoqués dans les DSP sont : les « **ressources naturelles** » (60% des DSP) ; la « **volonté politique, paix, sécurité et réconciliation nationale** » (53% des DSP) ; la poursuite des réformes engagées et le renforcement des institutions (47% des DSP) ; le positionnement géographique et la place dans l'intégration régionale (47% des DSP). Des secteurs économiques-clés sont également repris dans ces sources de résilience, notamment l'agriculture (47% des DSP), l'énergie (et l'industrialisation, 40% des DSP), et dans une moindre mesure le tourisme et le secteur privé (27%). La cohésion sociale et les investissements dans les secteurs sociaux sont repris comme sources de résilience de façon plutôt marginale dans les DSP analysés.

***Au niveau des opérations***

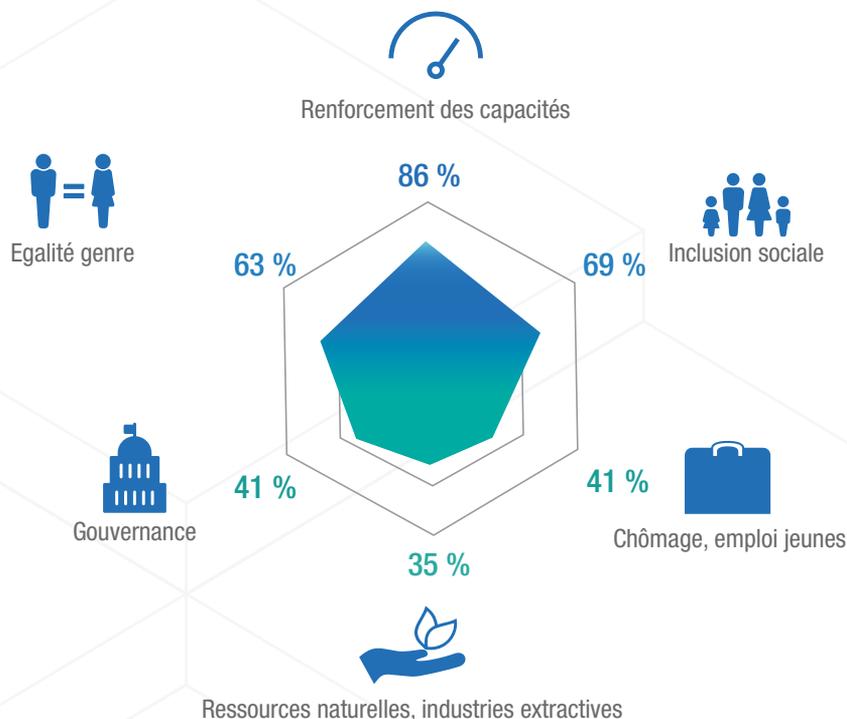
**Au niveau des opérations, le prisme de la fragilité n'est pas appliqué de façon satisfaisante dans les quatre pays étudiés même si certaines opérations contiennent une analyse en termes de fragilité en l'absence d'une référence explicite à une EFR.** Sur la base de l'analyse de 49 opérations approuvées entre 2014 et 2019 (Annexe 6)

dans les quatre pays étudiés 45% analyse les facteurs de fragilité pertinents contre un objectif de 100%. Ce taux n'est que de 16% au niveau des opérations non souveraines (ONV). L'implication de RDTS dans le processus de préparation des opérations n'a été que de 31%, dont 0% pour les ONV. Notons toutefois que le taux de 45% masque

de grandes disparités entre les quatre pays. En effet, le Liberia fait exception avec presque toutes les opérations (88%) présentant une analyse satisfaisante des facteurs de fragilité. Ce constat d'ensemble s'explique par les effets conjugués de : 1) l'absence d'un dispositif de centralisation des EFR pour qu'elles soient accessibles aux sectoriels ; 2) le faible nombre de personnels sectoriels formés à l'application du prisme de fragilité ; 3) l'absence de directives qui systématisent l'application de prisme dans les ET ; 4) la non-implication de RDTS au début du processus de préparation de certaines opérations et 5) les ressources humaines limitées de RDTS pour apporter un appui efficace aux sectoriels dans la prise en compte des facteurs de fragilité dans les opérations. En effet, certains sectoriels interrogés n'ont jamais entendu parler du prisme de fragilité n'en parlons pas de son application.

La Figure 4 analyse l'importance de la prise en compte de certaines dimensions transversales en lien avec la fragilité dans les opérations. Elle indique que la Banque a fait un effort appréciable dans la prise en compte des aspects de renforcement des capacités (86%), d'inclusion et de genre (63%) dans les États en transition et peu d'attention a été portée sur des ressources naturelles (35%). Les dimensions les moins prises en compte par les portefeuilles des pays étudiés sont les ressources naturelles et gestion des industries extractives (une opération sur trois) et les aspects gouvernance et chômage – emploi des jeunes. Dans les quatre pays étudiés, la gouvernance suit plus ou moins le même modèle. L'emploi et la lutte contre le chômage au sein de la jeunesse sont peu représentés, sauf en RDC avec des programmes qui ciblent davantage cette dimension, mais où les moyens dédiés sont limités face aux enjeux démographiques du pays.

Figure 4: Prise en compte des dimensions transversales dans les opérations



Source : IDEV

## Prise en compte du genre dans le contexte de fragilité

**La prise en compte du genre dans des situations de fragilité a été jugée globalement satisfaisante, mais les acteurs reconnaissent que les progrès réalisés sont en deçà du potentiel actuel de la Banque.**

La Stratégie s'est engagée à développer des programmes d'autonomisation économique pour les femmes afin de renforcer **leur rôle d'agents du changement et d'encourager leur participation aux processus de prévention des conflits, de paix et de renforcement de l'État**. L'approche choisie consiste à soutenir les moyens de subsistance des femmes et des filles grâce

à un soutien à l'entrepreneuriat, à la promotion de l'égalité des sexes dans les opérations et aux réformes juridiques, y compris la sécurisation foncière des femmes tout en accordant une attention particulière à la violence sexiste.

**Ainsi, de manière générale, les questions liées au genre dans les États en transition sont traitées sous les dimensions de l'inclusion et de la cohésion sociale**, et sont bien couvertes dans les DSP de la RDC et du Soudan du Sud, alors qu'elles sont marginales dans les DSP du Tchad et du Liberia. L'inclusion sociale est au cœur des objectifs et des résultats attendus des DSP dans les ET, avec une attention particulière pour l'emploi, y compris l'autonomisation des femmes (aspect égalité des sexes) et l'emploi des jeunes et des

femmes. Au niveau des DSIR, des évaluations de genre ont été entreprises pour les deux stratégies (Central et Ouest) afin d'identifier les opportunités ainsi que les contraintes et suggérer des possibilités d'interventions de la Banque.

**Au niveau opérationnel, l'égalité des genres homme-femme** est une dimension de plus en plus intégrée dans les opérations (60%) dans les quatre pays étudiés. Le **genre** est pris en compte dans les activités ainsi qu'au niveau des objectifs avec une utilisation quasi-systématique de la désagrégation des indicateurs et cibles.

**Ce constat est lié au déploiement en 2018 du « Gender Marker System (GMS) » qui est un mécanisme de catégorisation des projets en fonction de la mesure dans laquelle ils abordent la question de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans leurs objectifs, composantes et résultats escomptés.** Cependant, plusieurs membres du personnel reconnaissent que la prise en compte du genre dans les DSIR, DSP et opérations des ET pouvait être meilleure avec une bonne coordination entre les départements opérationnels, le département du genre et RDTS.

### **Adaptation des politiques, règles et procédures de la Banque aux facteurs de fragilité**

**La Banque a fait quelques progrès en termes d'adaptation de ses politiques, règles et procédures aux situations de fragilité.** La politique des acquisitions de la Banque adoptée en 2015 introduit des flexibilités permettant de prendre en compte la fragilité et le nouveau format annoté des DSIR et DSP adopté en 2018 inclut la préparation d'une note diagnostique nationale ou régionale (CDN) qui inclut l'analyse du CRFA. De plus, la version révisée du Manuel des opérations qui est en cours de validation fait référence à la

fragilité au niveau de la section 1.8 de sa partie B « Politiques et Processus liés aux Opérations ». Enfin, des études sont en cours dans la perspective de mieux prendre en compte la fragilité dans le système ABP. Des réflexions sont également en cours dans la perspective d'intégrer le prisme de fragilité dans le processus de revue de l'état de préparation des DSIR, DSP et opérations. Néanmoins, plusieurs collègues interviewés ont reconnu que les progrès réalisés pouvaient être meilleurs avec une bonne appropriation de la Stratégie par tous les départements de la Banque, notamment sur leur rôles et responsabilités dans la mise en œuvre de la Stratégie. Ainsi, une plus grande cohérence doit être appliquée en impliquant RDTS dans les processus de préparation des stratégies et politiques (institutionnelles et sectorielles) de la Banque. Le recours récurrent à des dérogations visant à répondre davantage à la nécessité d'approches flexibles dans des contextes fragiles, par exemple en particulier la nécessité d'exempter certains États en transition des contributions nationales de contrepartie aux projets. Cela montre la nécessité de poursuivre et d'accélérer le processus d'adaptation des politiques, processus et des instruments aux situations de fragilité.

### **Réactivité/flexibilité de la Banque**

**La Banque a fait preuve de flexibilité et de réactivité afin d'adapter son assistance aux situations imprévues dans les ET.**

Au Tchad, la Banque s'est adaptée rapidement et a été faite preuve de flexibilité face aux chocs macro-économiques subis par le pays suite à la baisse des recettes de l'État consécutive à celle du prix du pétrole en 2014. De 2015 à 2018, la Banque a mis en place dans des délais courts (3 à 6 mois), quatre appuis budgétaires (AB) successifs visant la relance économique, les réformes des finances publiques et pour soulager les tensions de trésorerie de l'État et contribuer à stabiliser le cadre macroéconomique.

Le bureau pays du Soudan du Sud a mis en place des mesures pour s'adapter au contexte : prorogations de projets ; réaffectation du budget pour un projet humanitaire ; recours à d'autres institutions ayant un avantage comparatif par rapport à la Banque pour la mise en œuvre des certaines opérations notamment humanitaires.

S'agissant du Liberia, la Banque a fait preuve d'une bonne réactivité face à la pandémie d'Ebola et aux changements apportés par le gouvernement à l'octroi de prolongations de projets et à la réaffectation du budget pour l'Ebola. Compte tenu des faiblesses des capacités gouvernementales, le système des Nations unies a été utilisé pour fournir une réponse d'urgence. Il a contribué à fournir la réponse avec rapidité et en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

En RDC, la Banque a fait preuve d'une réactivité satisfaisante par rapport aux chocs que le pays a connus. Au plan économique, avec la baisse des cours du cobalt (-30%) et du cuivre (-21%), la Banque avait envisagé alors d'utiliser un appui budgétaire pour faire face à ce choc, mais cela n'a pas été possible parce que les conditions n'étaient pas remplies. Sur le plan humanitaire, la Banque a été sollicitée pour intervenir à travers six opérations d'urgence humanitaire et sanitaire dans des situations de crise comme l'épidémie d'Ebola et les graves inondations.

Notons cependant que dans les quatre pays étudiés, il est arrivé que la Banque reçoit de petites requêtes ponctuelles qu'elle n'arrive pas à honorer par manque de ressources financières.

## Engagement continu

**Dans les pays visités, la Banque a fait preuve d'une continuité satisfaisante dans son engagement que ce soit au niveau global ou au niveau sectoriel.** Au niveau global, la Banque est restée engagée malgré les crises politiques qui ont entraîné une crise de confiance entre la RDC et plusieurs partenaires au développement. Par ailleurs, la Banque est restée engagée malgré les troubles sécuritaires qui ont troublé le Kasai en 2017. Elle a dû limiter sa présence effective sur le site des projets tout en maintenant dans la mesure du possible ses interventions, de sorte à les reprendre normalement dès que la situation s'est améliorée. Cet engagement en période difficile a été perçu positivement par les parties prenantes rencontrées au niveau de l'administration publique et au niveau de la société civile.

**Au niveau opérationnel, la Banque est restée engagée dans les principaux secteurs où elle a construit de l'expérience dans les quatre pays visités.** Cet engagement continu de la Banque ne l'a cependant pas empêché de s'ouvrir à de nouveaux domaines pour mieux répondre aux enjeux de fragilité. Au total, **l'analyse des profils des opérations des quatre pays étudiés montre la difficulté qu'a la Banque de concilier l'impératif de sélectivité et la nécessité de répondre aux besoins urgents et spécifiques des États en transition.** Ainsi, pendant la période sous revue, la Banque a été active dans neuf secteurs en RDC, six secteurs au Liberia et cinq secteurs au Tchad et au Soudan du Sud.





# Efficacité institutionnelle

La responsabilité de la mise en œuvre de la Stratégie repose sur tous les départements et sur tout le personnel de la Banque sous le leadership de RDTS qui doit contrôler l'efficacité de sa mise en œuvre. Dans ce contexte, la Banque s'est engagée à renforcer les capacités opérationnelles de RDTS et de se rapprocher davantage des ET afin de relever les défis de l'exécution de sa Stratégie.

## Rôle de RDTS

**L'évaluation a montré que le rôle de RDTS tel que défini dans la Stratégie reste pertinent, mais la réduction progressive de ses ressources humaines a réduit ses capacités opérationnelles. RDTS est passé de département à bureau dans le cadre du nouveau MDPS.** RDTS a été très active en termes de partenariats, de dialogues et de formations du personnel sur les questions de fragilité. En revanche, RDTS a été moins performant pour donner une impulsion intellectuelle et fournir l'expertise nécessaire aux départements régionaux et sectoriels en termes de priorisation opérationnelle, et en termes de contrôle de la qualité pour l'application du prisme de fragilité. Deux facteurs expliquent cette situation : l'absence de directives claires permettant un contrôle systématique de qualité par RDTS des Stratégies et opérations (y compris celle du secteur privé) et ii) la faiblesse des capacités humaines de RDTS. En effet, **RDTS a perdu progressivement ses capacités humaines sur la période sous revue.** De 2014 à 2019, le personnel professionnel de RDTS a baissé de 30% passant de 23 à 16 (dont deux postes vacants). À titre de comparaison, en début 2019, les unités en charge des pays fragiles de la BM avaient 40 personnes (dont huit sur le terrain) pour tous les continents, l'UE (unité B2) 10 personnes et l'AFD 12 personnes avec l'intention d'augmenter ce nombre à 17 d'ici fin 2019. La baisse sensible des ressources humaines de RDTS a limité ses capacités opérationnelles.

## Présence de la Banque dans les États en transition

**À la faveur du nouveau MDPS et de sa feuille de route pour la décentralisation, la Banque a renforcé sa présence dans les ET même s'il reste des progrès à faire.** Les données du département des ressources humaines de la Banque indiquent que le nombre de bureaux nationaux dans les ET est passé de 13 en 2015 à 15 en 2019 avec l'ouverture des bureaux nationaux du Niger et de la Guinée. Le nombre de personnel professionnel (LP & PL hors Côte d'Ivoire) a augmenté de 15% dans les ET, passant de 84 en 2015 à 97 en 2019. Cette progression cache cependant de grandes disparités entre les bureaux nationaux avec le Mali qui a 11 professionnels contre trois au Soudan du Sud et en Centrafrique.

**Trois des quatre bureaux pays étudiés sont en sous-effectif.** Le poste de Responsable pays (RP) de la Banque en RDC est vacant depuis plus d'un an et il manque des experts dans les domaines importants d'intervention (énergie, agriculture, gouvernance) avec deux importantes positions vacantes, les postes d'économistes pays et celui de spécialiste des transports. Au Soudan du Sud, avec la crise sécuritaire, la Banque n'avait plus de bureau permanent à Juba depuis 2017. C'est en décembre 2019 que le bureau a rejoint à nouveau Juba. Pour ce qui est du bureau du Tchad, après avoir été mis sous sanction, le bureau a été soumis à des restrictions importantes en termes de ressources et de modalités de fonctionnement ce qui a limité ses capacités à maintenir un dialogue technique de proximité. En plus du RP, du Chargé du Programme et de l'Économiste pays, seul le Task Manager du secteur du développement rural est résident. Quant au personnel du bureau pays du Liberia, il a augmenté au fil du temps et aujourd'hui le bureau est considéré comme étant dans l'ensemble satisfaisant pour gérer le portefeuille actuel.

Ainsi, 28,5%, 17% et 0% du portefeuille actif sont gérés à partir des bureaux nationaux respectivement de la RDC, du Tchad et du Soudan du Sud contre un objectif de 50% dans tous les États en Transition. Par conséquent, dans ces trois pays, la majeure partie de leur portefeuille est gérée soit à partir des régions ou/et le siège de la Banque. Le Liberia fait l'exception avec un taux de 83% de son portefeuille actif qui est géré par le bureau pays.

De plus, le contexte de fragilité ne semble pas être bien pris en compte dans la fixation des objectifs des bureaux pays qui apparaissent pour certains membres du personnel comme étant optimistes et donc pas en adéquation avec le contexte des ET et les capacités (humaines et financières) de la Banque sur le terrain.

## Motivations du personnel des bureaux pays

**Le personnel de la Banque estime que travailler dans un ET n'est pas assez reconnu et valorisé par la Banque notamment en termes de développement de carrière comme cela serait le cas à la Banque mondiale. 62,5% des participants à l'enquête électronique estiment que la Banque n'a pas su développer des incitations spécifiques pour encourager son personnel à travailler dans les ET.**

Pour la Banque, il est donc essentiel que les membres du personnel en poste dans les États en transition soient bien soutenus, à travers des mécanismes offrant un certain niveau d'attractivité, de compétitivité et de confort acceptable. Pour ce faire, la Banque dans le cadre de la révision des avantages du personnel en 2017 a prévu un certain nombre d'avantages spécifiques pour son

personnel qui travaille dans les ET en fonction des lieux d'affectation et du niveau de risque encouru. Il s'agit notamment : i) une indemnité mensuelle de sujétion ; ii) d'exceptions spécifiques en matière de frais d'étude ; iii) de congé familial ; iv) de repos et récupération et v) une indemnité de risque.

Au plan sécuritaire, les frais de gardiennage sont pris en charge par la Banque et même des véhicules blindés plus gilets pare-balles sont mises à la disposition de certains bureaux pays en fonction du niveau de risque. De plus, chaque bureau pays dispose d'un plan d'évacuation et d'un plan de continuité de service qui sont régulièrement mises à jour. Par ailleurs, la Banque est membre du programme d'évacuation « Saving Lives Together » (sauver les vies ensemble) du SNU qui permet au personnel de la Banque de bénéficier de l'assistance de SNU en cas de nécessité d'évacuation sans toutefois être au même niveau de priorité que le personnel des institutions membres du SNU comme la Banque mondiale.

Certains membres du personnel consulté estiment néanmoins que travailler dans un ET n'est pas suffisamment reconnu et valorisé par la Banque notamment en termes de développement de carrière.

L'analyse comparative montre que la plupart des institutions donnent relativement les mêmes types d'avantages à leur personnel, mais de façon plus conséquente. De plus, elles ont un système de rotation qui limite à trois ans maximum la durée de résidence du personnel dans un pays à risque élevé. Enfin, ces institutions appliquent une « règle non écrite » qui veut que « avoir travaillé dans un pays fragile » soit un avantage pour le personnel dans le développement de leur carrière au sein de leur institution.

## Formations du personnel

**La Banque a formé un nombre plus important de personnes que prévu, mais elle a manqué de former son personnel en charge de la conception et de la mise en œuvre des projets.** Une série de onze sessions de formation a été organisée par RDTS et le département des Ressources Humaines avec l'appui de partenaires ou conjointement avec d'autres. Au total, plus de 455 membres du personnel incluant des managers, responsable pays et représentant de PMR et d'organisations régionales ont bénéficié de ces formations portant sur des thématiques en lien avec la fragilité et la résilience, le prisme de fragilité et le CRFA. Ainsi, environ 83% des économistes pays ont pu bénéficier de ces formations.

**Notons toutefois que la Banque a manqué de former à ce stade, la majeure partie de son personnel sectoriel et opérationnel dont plusieurs ont rejoint la Banque récemment.** À titre de comparaison, la BM organise annuellement une session de formation de quatre jours sur les questions de fragilité qui regroupe près de 180 à 200 membres de son personnel. L'UE, organise des formations incluant des aspects sur la fragilité à son personnel avant de le déployer sur le terrain. Quant à l'AFD, une session de formation incluant les aspects de fragilité est organisée deux fois par an au siège de l'institution à l'attention de son personnel qui est déployé dans les pays.



# Contribution de la Banque à la réduction de la fragilité et au renforcement de la résilience

La performance de la Banque a été appréciée suivant ses trois domaines d'intervention dans les États en transition et ce, à partir des études approfondies effectuées dans les quatre pays qui ont été sélectionnés pour l'évaluation (voir liste annexe 7). En outre, une analyse de la performance des projets achevés sur la base des RAP de 2014 à 2019 a complété l'analyse de la performance de la Banque.

## Renforcement des capacités des États et des institutions.

**Les réalisations dans les quatre pays visités montrent que des résultats tangibles ont été obtenus en matière de renforcement des capacités des États et des institutions, mais qu'ils restent insuffisants par rapport aux ambitions affichées et aux moyens mis en œuvre.**

En matière de mobilisation de ressources domestiques, au Soudan du Sud, les ressources non pétrolières auraient progressé de 4 millions de dollars US pendant le premier semestre de 2019 à 36 millions de dollars US entre janvier et juin 2020. Au Tchad, les recettes fiscales, sur base des données du Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), devraient en 2019 retourner à leur montant d'avant crise de 2014 (450 milliards FCFA). Toutefois, le bilan des quatre appuis budgétaires successifs entre 2014 et 2018 n'a pas permis d'améliorer le système de Gestion des finances publiques (GFP) reste caractérisé par de nombreuses faiblesses et peu d'améliorations ont été notées depuis 10 ans alors

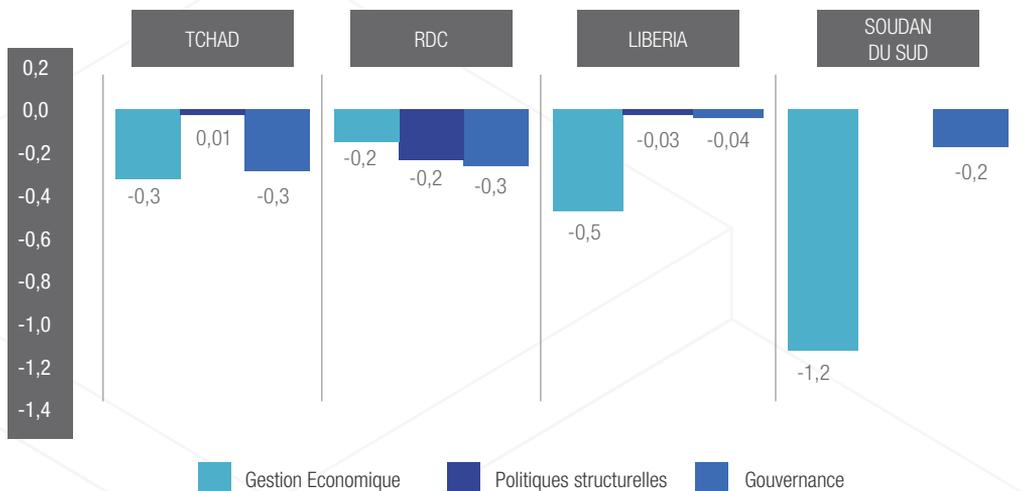
que plusieurs plans de réformes ont été adoptés et partiellement mis en œuvre.

En matière de transparence, les quatre pays n'ont guère fait de progrès en dépit des actions entreprises. Tous les quatre pays ont perdu des places dans le classement de l'indice de Transparency International. En effet, entre 2014 et 2018, le Liberia a perdu 37 places, le Soudan du Sud sept, la RDC six et le Tchad deux.

S'agissant de l'amélioration du climat des affaires, les trois pays (RDC, Tchad et Liberia) dans lesquels la Banque a été active ont perdu chacun cinq places dans le classement Doing Business des 54 pays africains entre 2016 et 2019. Ainsi, les données du CNUCED indiquent qu'entre 2015 et 2018, le volume des investissements directs étrangers ont baissé de 80,5% au Liberia et de 10,5% en RDC. Cependant, ils ont progressé de 18% au Tchad pendant la même période indiquant que d'autres facteurs sont pris en compte par les investisseurs dans leur décision.

Au total, les progrès globalement modestes enregistrés dans les quatre pays n'ont pas été suffisants pour améliorer de façon significative la performance globale de ces pays en matière des GFP comme l'atteste la Figure 5. Ainsi, quasiment tous les indicateurs EPIP en termes de gestion économique, des politiques structurelles et de gouvernance ont baissé. Les facteurs évoqués sont : 1) la modicité des ressources (RDC et Soudan du Sud) ; 2) le manque de volonté politique d'appliquer certaines réformes (les quatre pays) et la résistance aux réformes (les quatre pays).

Figure 5: Evolution des scores EPIP sélectionnés entre 2014 et 2018 dans les quatre pays visités



Source : IDEV, Données EPIP

## Amélioration de l'accès équitable aux services de base et à l'emploi

L'amélioration de l'accès aux services de base a constitué un des axes importants de la Banque dans les pays visités que ce soit à travers ses appuis budgétaires pour préserver les dépenses sociales ou à travers des projets d'infrastructures dans les domaines des transports, électricité, eau et assainissement. Dans tous les pays, des résultats positifs ont été enregistrés ou sont attendus parfois à grande échelle comme l'accès à l'électricité au Liberia. Mais, souvent les résultats obtenus restent modestes par rapport aux besoins et globalement l'évolution de l'indicateur EPIP montre que la situation s'est détériorée en RDC, au Tchad et au Soudan du Sud. Il n'y qu'au Liberia que l'indicateur a évolué positivement.

Dans le *secteur de l'énergie*, au Liberia le nombre de ménages ayant à l'électricité à Monrovia est passé de 17 000 à 83 000 à mi 2019, et le taux d'accès à l'électricité au niveau national s'est amélioré de

10,1% en 2013 à 19,3 % en 2016. En RDC, plus de 16 500 nouveaux branchements ont été réalisés dans la zone périurbaine de Kinshasa (Kimbanseke).

En matière de *transport*, en RDC, après avoir bitumé des tronçons de la RN1 en parfaite synergie avec la BM et l'UE, la Banque depuis 2018, est en train de bitumer près de 215 km en plus d'aménagements connexes (écoles, centres de santé, forages, etc.) dont des impacts sont déjà perceptibles (voir Encadré 1).

De plus, à terme, la réfection de la RN1 devrait réduire de plusieurs jours la durée du parcours Kinshasa – Tshikapa. Au Liberia, trois opérations se sont succédées depuis 2013 dont un est en cours, ce qui a permis de réduire à ce stade le temps de parcours entre les régions et la ville de 15% contre une réduction attendue de 33% à 40%.

D'autres résultats ont été enregistrés dans les autres secteurs d'interventions de la Banque dans les quatre pays. La synthèse de ces résultats sont consignés dans l'annexe 8.

**Encadré 1:** Impacts des travaux routiers à Tshikapa au Kasai - RDC

**Effets des travaux sur les prix :** Le désenclavement a eu pour effet l'accroissement des échanges économiques entre les provinces de la zone centrale et la province capitale de Kinshasa : « tout ce qu'on trouve sur le marché de Kinshasa, on le trouve maintenant sur le marché de Tshikapa ».

Les participants à l'entretien ont donné des exemples concrets de baisse des prix des produits de base dans la ville de Tshikapa : le prix d'un sac de riz de 25 kg est passé de 45 000 FC à 32 000 Franc Congolais (FC); le prix de la boîte de sardines est la même à Tshikapa qu'à Kinshasa ; le prix d'un sac de sel de 25 kg est passé de 18 000 FC à 9 000 FC, le prix d'un sac de ciment est passé de 30-45 USD à 15 USD ; le prix d'un pagne Wax est passé de 30 000 FC à 22 000 FC.

**Effets de la route sur la sécurité et la cohésion sociale :** « Il y a eu des guerres ici, des conflits intercommunautaires. À cause des conflits intercommunautaires, je ne pouvais pas m'engager la nuit. Avec la route je peux rouler de nuit comme de jour. Avant, nos routes étaient étroites et on ne voyait pas les gens. Avec la route, la situation est plus claire, on peut voir tout le monde. Aujourd'hui, les gens s'acceptent. Il y a une cohésion sociale. Les gens dans les chantiers travaillent ensemble, sans se demander qui est qui. »

Comme le montre la Figure 6, les résultats positifs enregistrés n'ont pas été suffisants pour avoir un impact positif sur l'inclusion sociale et l'équité au Tchad et en RDC. Ceci démontre la nécessité de concentrer davantage les ressources disponibles dans quelques secteurs pour espérer apporter des réponses significatives aux besoins sans cesse évolutifs des États en transition.

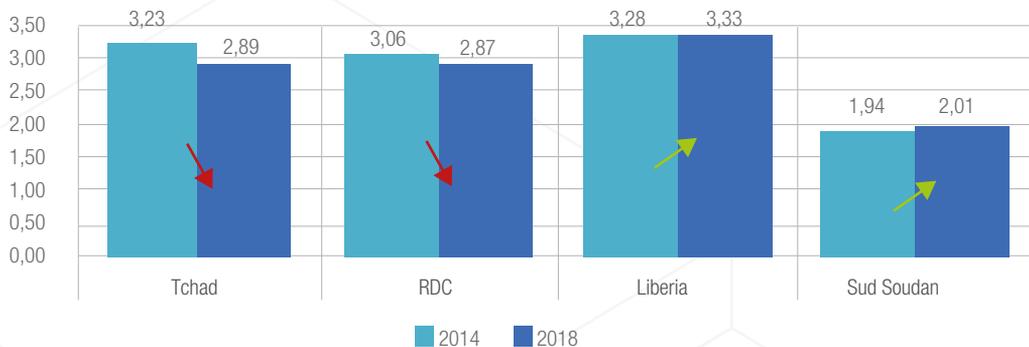
### Renforcement du plaidoyer et du dialogue/partenariat sur les questions de fragilité

Compte tenu de la complexité des questions de fragilité qui dépassent ses domaines d'intervention traditionnels, la Banque à travers sa Stratégie a pris l'engagement d'intensifier les partenariats et le dialogue avec d'autres partenaires au développement. Toutefois, elle ne s'est pas fixée d'objectifs clairs et de cibles précises dans sa Stratégie pouvant permettre une appréciation objective de sa performance. Néanmoins, **il ressort des informations collectées que la Banque a été très active en termes de partenariats et de dialogue sur les questions de fragilité tant au niveau international que régional. La situation varie d'un pays à l'autre.**

**Sur le plan international,** la Banque a établi plusieurs partenariats avec pour objectif de jouer un rôle de leader dans les discussions de la fragilité en Afrique. Ainsi, à titre d'illustrations la Banque est un membre actif au niveau du panel de haut niveau sur la migration internationale en Afrique ainsi qu'au niveau de la plate-forme des BMD sur les migrations économiques et les déplacements forcés dont elle assurait la coprésidence au moment de l'évaluation. En outre, la Banque est un membre fondateur de l'Alliance Sahel, une plate-forme créée pour assurer un développement rapide et la stabilité de la région du Sahel en coordonnant et en mutualisant les ressources avec des partenaires clés. Plusieurs autres partenariats ont été établis avec des objectifs spécifiques avec, entre autres, la BM, des agences des Nations unies, des donateurs bilatéraux, l'OCDE à travers le Réseau international sur les conflits et la fragilité (INCAF), le groupe consultatif d'Oslo sur la crise du lac Tchad, etc.

**Au niveau régional,** plusieurs partenariats ont été également établis avec pour objectif global de renforcer les réponses régionales dans ses domaines d'intervention et au-delà notamment sur des questions de politique et de sécurité. Pour ce faire, des partenariats ont été noués avec la Commission de l'Union africaine (UA) et des Commissions économiques régionales (CER) ainsi qu'avec la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

Figure 6: Evolution de l'indicateur EPIP inclusion sociale &amp; équité entre 2014-2018 dans les quatre pays visités



Source : IDEV, Données EPIP

Par ailleurs, en matière de dialogue, la Banque a initié les Forums sur la Résilience en Afrique pour renforcer son rôle et son leadership en matière de dialogue sur les questions de fragilité en Afrique. Ainsi, de 2016 à 2019, elle a organisé avec succès trois forums sur la résilience en Afrique portant sur les thématiques divers qui ont réuni à chaque fois plusieurs centaines de participants notamment des personnalités politiques, des chercheurs, des représentants d'institutions internationales, de la société civile et du monde des affaires, ont permis aux participants de réfléchir et de partager des expériences, des approches innovatrices et d'établir des partenariats.

Même si l'impact de certains partenariats et le dialogue n'est pas toujours visible pour certains, plusieurs personnalités d'autres institutions interrogées dans le cadre de l'analyse comparative, ont reconnu et salué le leadership grandissant de la Banque sur les questions de fragilité en Afrique et dans le monde. Toutefois, certaines personnes interrogées au sein de la Banque s'inquiètent de la trop grande dispersion de la Banque en termes de partenariats et suggèrent une plus grande concentration au regard de ses moyens limités pour maximiser leur impact.

**Au niveau des PMR, la Banque a joué un rôle central dans la coordination des bailleurs dans trois (RDC, Liberia et Tchad) des quatre pays analysés :** partenaire de référence de la coordination de l'aide au Tchad ; leadership de la Banque dans le secteur routier et l'intervention dans les zones sensibles au Liberia et en RDC ; au Soudan du Sud, malgré un important potentiel, ce rôle de la Banque a été marqué par sa présence physique limitée au pays. En matière de dialogue sur les politiques, les résultats varient d'un pays à l'autre (voir Encadré 2).

**Partenariat avec le secteur privé :** la Banque reconnaît le rôle majeur que ce secteur peut jouer en matière de création de richesse et d'emplois dans un contexte de fragilité. Des appuis institutionnels directs ont été initiés au profit de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC) en RDC et la chambre de commerce du Tchad sans que ces appuis n'aboutissent à des réalisations concrètes du fait des difficultés de mise en œuvre des projets. Pour les acteurs du secteur privé des quatre ET étudiés, les conditions d'accès aux ressources du guichet du secteur privé de la Banque ne sont pas adaptées aux réalités des Petites et moyennes entreprises (PME)/Petites et moyennes industries (PMI) locales.

**Encadré 2:** Résultats du dialogue sur politiques dans les quatre pays visités

**En RDC**, les objectifs en matière de dialogue étaient explicites et particulièrement ambitieux et portaient principalement sur des réformes dans le domaine de la gestion économique, des politiques structurelles et de la gouvernance. Ainsi, en 2015-2016 la Banque a fait activement un plaidoyer auprès des autres partenaires techniques et financiers (PTF) pour appuyer le pays avec des appuis budgétaires pour lui permettre de faire face à la chute des cours des matières premières, mais ses efforts ont été vains à cause des évolutions du contexte politique. Un dialogue a été mené sur la question de la diversification économique, notamment en insistant sur la nécessité d'aller vers une transformation du secteur agricole (une stratégie de diversification des exportations est en cours de préparation avec l'appui de la Banque).

Sans doute en lien avec la situation politique et institutionnelle, les ambitions du dialogue politique à partir de 2017 portent d'abord sur l'amélioration de la performance du portefeuille et la durabilité des investissements financés. Il est également prévu un dialogue sur les questions de diversification économique et d'inclusivité, sur les questions de gouvernance et sur la problématique de développement des compétences. Sur la base des discussions de l'équipe d'évaluation sur le terrain, le dialogue politique durant la période a été limité du fait du contexte politique, de l'impossibilité d'effectuer un ABP et d'absence de Responsable Pays depuis plus d'un an.

**Au Soudan du Sud**, en dépit d'un fort potentiel, la Banque n'a pu engranger de résultats concrets en matière de dialogue. La Banque est perçue comme un partenaire de confiance du Gouvernement et peut donc avoir une influence sur les politiques. Pour certains partenaires au développement : « La BAD devrait tirer parti de ses bonnes relations avec le gouvernement pour influencer certaines décisions, en particulier sur la bonne gouvernance et la reddition de comptes ». Un intervenant souligne qu'aucun partenaire de développement ne joue vraiment le rôle de connecteur – entre le Gouvernement, la société civile et les partenaires au développement, et parmi les partenaires au développement, la Banque pourrait jouer un tel rôle.

**Au Tchad**, la Banque est restée un « animateur important du dialogue permanent entre le gouvernement et les PTF ». De plus, à travers le Projet d'Appui à l'Amélioration de la Programmation Economique, de la Gestion Institutionnelle et du Cadre des Affaires (PAGECICA), la Banque a apporté une assistance à l'organisation de la Table ronde des bailleurs de fonds de Paris en septembre 2017. Mais, il faut toutefois souligner les difficultés rencontrées au cours de cette période pour mener un dialogue de fond sur les questions de fragilité, ce qui explique le peu de progrès obtenu à ce niveau. Les principales difficultés sont liées au contexte de crise, au manque de coordination des PTF lorsque l'urgence est passée, aux problèmes spécifiques auxquels le bureau de la Banque a été confronté qui doit fonctionner avec une équipe et des moyens réduits. Pour certains interlocuteurs, les quatre opérations d'appuis budgétaires ont été une opportunité manquée pour mener un dialogue soutenu pour faire avancer certaines réformes importantes.

**Au Liberia**, les questions de dialogue avec les pays liés aux facteurs de fragilité ont été largement identifiés dans les DSP, mais les modalités du dialogue n'ont pas été décrites en détail. Il s'agit entre autres des réformes de la gouvernance, d'intégration régionale dans l'Union du fleuve Mano, du climat des investissements, etc. Les forums existants ont fourni à la Banque une plateforme pour engager un dialogue avec le gouvernement et les PTFs sur une série de questions de développement, mais il manquait de leadership au niveau du gouvernement. Néanmoins, il est ressorti des entretiens au niveau du pays que la visite du Président de la Banque a été essentielle pour traiter des questions politiques très sensibles sans que le contenu de ces questions ne soit dévoilé à l'équipe d'évaluation.

**Sources :** Rapports des études de cas RDC, Soudan du Sud, Tchad et Liberia.

**Le partenariat avec les organisations de la société civile (OSC) reste pour la plupart limité aux consultations pendant les missions de préparation des DSP et/ou de certaines opérations et aboutissent rarement à des actions de coopération concrètes.** Lors des focus groupes avec les OSC dans les quatre pays, celles-ci ont manifesté leur frustration à l'égard de la

Banque. Le principal facteur explicatif est l'absence d'instruments appropriés au sein de la Banque à cet effet. Notons à cet effet que la Division en charge de la société civile (AHGC2) de la Banque qui a été créée en 2016 est en train de finaliser des directives et un plan d'action devant permettre à terme d'intégrer la société civile dans les opérations de la Banque.

En attendant, à travers le dialogue, quelques actions concrètes de la Banque au profit des OSC ont été relevées à Tshikapa en RDC sous le leadership des autorités nationales et locales (voir Encadré 3).

La performance des opérations de la Banque dans les ET a été évaluée sur la base de 277 Rapports d'achèvements de projets (RAP) de 2014 à 2019 dont près de 62% ont été validés par IDEV. Les critères utilisés pour l'analyse sont les suivants : la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

La Figure 7 montre que les projets des ET sont moins performants que ceux des pays FAD non

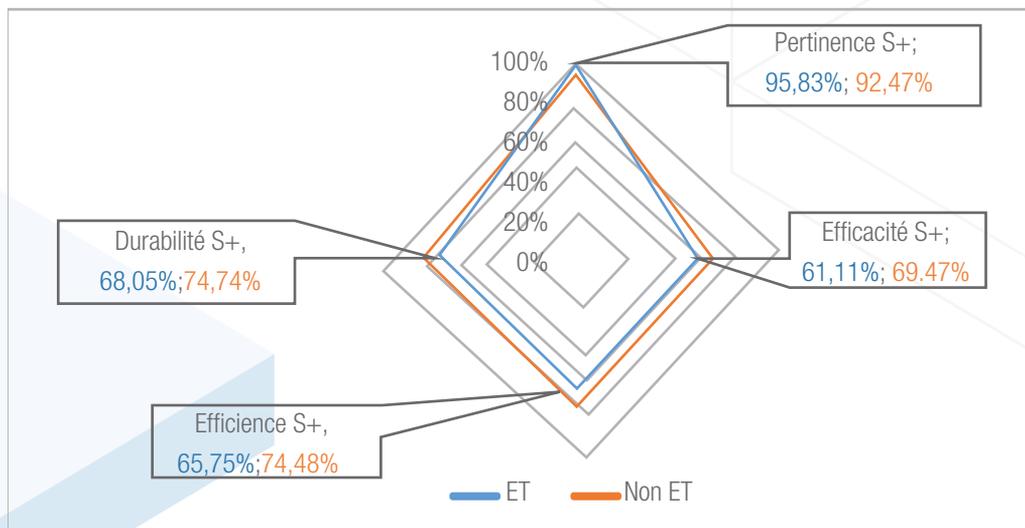
fragiles sur trois des quatre critères (efficacité, efficience et durabilité). En matière de respect des délais de mise en œuvre des projets, il ressort que le retard moyen des projets d'investissement dans les ET des 18,6 mois contre 18 mois dans les FAD non fragiles. Seul le critère de pertinence indique une meilleure performance des projets des États en transition sur les autres. Ce constat suggère qu'en dépit d'une relative bonne qualité à l'entrée, un plus grand nombre de projets dans les ET n'arrivent pas à atteindre leurs objectifs de développement en raison de la complexité du contexte qui rend leur mise en œuvre relativement incertaine.

### Encadré 3: Un exemple de partenariat réussi avec les OSC à Tshikapa en RDC

Avec l'accord des autorités locales qui ont octroyé les terrains, la Banque est en train de construire et d'équiper des centres professionnels pour femmes et des centres multifonctionnels de réinsertion pour les jeunes qui seront gérés par des OSC. Cette intervention a été très appréciée par les OSC locales qui ont été renforcées dans leur fonctionnement, et ceci en l'absence d'autres appuis internationaux. Les représentants des OSC rencontrés lors de la visite de terrain ont souligné la confiance qu'inspirent les réalisations de la Banque auprès de la population locale. Pour eux c'est un rêve qui est en train de se réaliser. Ils ont souhaité que la Banque soit leur porte-parole auprès des autres partenaires au développement pour leur signifier qu'ils préfèrent désormais des soutiens concrets comme ceux de la Banque en lieu et place des actions humanitaires.

Source : Groupe de discussions avec les OSC à Tshikapa-RDC.

Figure 7: Performance des projets ET et Pays FAD non fragiles dans les quatres pays visités



Source : IDEV, Données RAP & RAP- RN

## Facteurs ayant favorisé ou entravé la bonne performance de la Banque

Les études de cas ont permis d'analyser et d'identifier les facteurs favorables et défavorables à l'efficacité des interventions de la Banque en termes de résultats dans les ET. Comme facteurs favorables nous avons :

- i) expérience de la Banque dans les infrastructures ;
- ii) le statut de la Banque comme partenaire de confiance des ET ;
- iii) maintien de l'engagement de la Banque même dans des contextes sécuritaires difficiles (ex. RDC) ;
- iv) capacité d'adaptation aux changements et
- v) l'approche intégrée en RDC qui permet d'assurer une forte synergie entre les opérations de la Banque.

S'agissant des facteurs défavorables nous avons :

- i) contexte économique, politique et sécuritaire défavorable et instable : crises préélectorales, violences et insécurité dans la région centrale (RDC) ; l'épidémie d'Ebola (Liberia et RDC) ; la crise sécuritaire (Tchad, RDC et Soudan du Sud) et

la baisse des cours des matières premières (RDC, Tchad et Soudan du Sud) ;

- ii) modicité des allocations budgétaires face aux besoins immenses des quatre ET ;
- iii) manque de volonté politique des autorités pour appliquer certaines réformes (RDC, Tchad, Soudan du Sud) ;
- iv) faiblesse de capacités humaines au niveau des quatre pays bénéficiaires ;
- v) absence de staff permanent de la Banque au Soudan du Sud et/ou bureaux pays en sous-effectif (Tchad et RDC) ;
- vi) le statut du bureau « sous sanction » (Tchad) ;
- vii) absence d'actions concrètes avec la société civile ;
- viii) modalités et procédures inadaptées aux acteurs du secteur privé dans les quatre ET ;
- ix) coordination limitée entre les partenaires techniques et financiers (PTF) et les lourdeurs administratives de la Banque.

Bien que les facteurs n'aient pas les mêmes degrés d'influence sur les résultats, la prédominance des facteurs entravants sur ceux favorables donne un aperçu des contraintes des environnements dans lesquels la Banque s'emploie à produire des résultats dans les ET.



# Efficience de la Banque

**La performance de la Banque en termes de respect des délais a été globalement insatisfaisante.** La Banque a accusé du retard dans la mise en œuvre de sa Stratégie. Au niveau des opérations, les durées de mise en œuvre sont très satisfaisantes pour les Opérations d'appui programmatiques (OAP) et insatisfaisant au niveau des projets d'investissement et d'aides d'urgence.

## Mise en œuvre du plan d'action de la Stratégie

Les données collectées ont permis d'apprécier la mise en œuvre de 10 des 11 engagements qui figurent dans son plan d'action de la Stratégie. 40% de ces 10 engagements ont été entièrement réalisés en fin 2019 (voir annexe 10). Les facteurs explicatifs évoqués sont : la faiblesse des capacités humaines de RDTs et le faible niveau d'appropriation de la Stratégie par les autres départements de la Banque, notamment sur leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre de la Stratégie. La mise en œuvre de la Stratégie incombe la Banque dans sa globalité et RDTs doit en assurer la bonne supervision.

## Timing des analyses sur la fragilité et des travaux analytiques

La Banque s'est engagée à assurer une bonne synergie entre la production ou mise à jour des analyses de fragilité et les processus de préparation des DSP dans les ET. Sur un total de 15 DSP examinés, 10 rapports d'analyses la fragilité étaient

antérieures à l'approbation de la version finale des DSP et cinq sont simultanées / parallèles à la préparation des DSP. RDTs et quelques économistes pays interrogés reconnaissent la nécessité d'améliorer la coordination sur ces aspects pour renforcer la synergie.

## Durée de mise en œuvre des opérations

**Globalement les OAP ont été mises en œuvre avec beaucoup de célérité (Tchad & Liberia), mais la majorité des projets d'infrastructures et les aides d'urgences ont été mises en œuvre avec du retard.**

Les opérations de la Banque démarrent plus rapidement dans les ET que dans les autres pays FAD, mais le temps moyen de démarrage qui est 11 mois en 2019 reste supérieur à l'objectif de moins de huit mois. Les OAP au Tchad et au Liberia ont été exécutées dans les temps prévus. En revanche, les projets d'investissements ont parfois connu des retards très importants. En plus des facteurs déjà identifiés plus haut, **deux** difficultés importantes expliquent cette situation dans les quatre pays visités : i) La difficulté de mobilisation des fonds de contrepartie nationale et ii) les longs processus de passation des marchés. Les recours récurrents aux dérogations pour les contreparties et l'introduction de flexibilités dans la nouvelle politique de passation des marchés n'ont pas à ce stade eu d'impact significatif dans les quatre pays.



# Durabilité des résultats

**La durabilité des opérations dans les quatre pays visités a été jugée insatisfaisante.** La durabilité des réalisations a été analysée dans les quatre pays selon les critères suivants : 1) conformité technique ; 2) durabilité du dispositif institutionnel et financier ; 3) le degré d'appropriation et 4) l'environnement politique et de gouvernance.

## Conformité et solidité technique des opérations

**La conformité technique des réalisations de la Banque a été jugée satisfaisante.** Les visites de terrains et la revue documentaire indiquent que dans les quatre pays, les travaux ont été généralement réalisés suivant les règles de l'art et les normes internationales même si quelques défauts techniques mineurs ont été mis en évidence en RDC au niveau des travaux connexes à la RN1 (écoles, dispensaires, etc.).

## Durabilité institutionnelle et financière

**La durabilité institutionnelle et financière a été jugée globalement insatisfaisante.** Les études de cas ont permis la faiblesse des capacités des institutions dans les quatre pays et leur instabilité. Même si cette faiblesse a bien été prise en compte dans les interventions de la Banque, elle continue d'influencer négativement la durabilité des interventions à plusieurs niveaux. Les principales contraintes relevées dans les quatre pays sont : i) l'instabilité institutionnelle et ii) la forte mobilité du personnel.

## Degré d'appropriation des bénéficiaires

**Le degré d'appropriation des réalisations par les bénéficiaires a été jugé globalement insatisfaisant en dépit d'un bon exemple au Tchad.** Le manque d'appropriation des opérations par les bénéficiaires constitue un des facteurs critiques qui contribuent à compromettre la durabilité des réalisations. Au niveau des quatre pays analysés, ce manque d'appropriation se traduit par la difficulté de mobiliser les fonds de contrepartie ou d'organiser et de financer l'entretien des infrastructures. Néanmoins, un bon exemple de prise en compte de la durabilité pendant la conception d'un projet a été relevé au Tchad dans le secteur de l'eau et de l'assainissement même si le comportement de l'administration publique et locale pourrait à terme compromettre la durabilité des réalisations (voir Encadré 4).

## Environnement politique et de la gouvernance aux niveaux national, sectoriel et local

**L'environnement politique et la gouvernance n'ont pas été globalement favorables à la durabilité.** La faiblesse de la durabilité s'explique également par les changements dans l'environnement politique et la faible gouvernance au niveau national, sectoriel et local. Pendant la période, tous les quatre pays ont été touchés par des crises politiques (RDC) et/ou sécuritaires (RDC, Soudan du Sud, Tchad), sanitaires (RDC, Liberia) et économiques avec la baisse des cours des matières premières (Tchad, RDC et Soudan du Sud) qui ont été très peu favorables à des opérations de développement.

**Encadré 4:** Bon exemple de prise en compte de la durabilité dans la conception du PEAPA

Dans le secteur de l'eau au Tchad, la durabilité des réalisations du Programme d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (PEAPA) est globalement satisfaisante, avec une bonne prise en compte dès le départ des conditions de durabilité, notamment pour assurer la gestion des ouvrages (mise en place des comités de gestion et de maintenance Association des usagers de l'eau (AUE), Cellule de conseil et d'appui à la gestion (CCAG), Artisan-réparateurs (AR), un engagement de l'entreprise qui a exécuté les travaux pour rendre disponible les pièces de rechanges sur une période de 10 ans et un système de recouvrement des coûts qui fonctionne relativement bien au niveau des bénéficiaires. Mais le faible niveau d'appropriation par les communes et le peu d'engagement réel de la contractualisation de partenariat (mairie – associations) pour la gestion des ouvrages d'assainissement font que la question de la durabilité reste problématique. Les communes ne sont pas réellement impliquées dans leurs rôles en tant que maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices des services publics d'eau potable et d'assainissement. Par ailleurs, le non-paiement par l'administration tchadienne de sa consommation d'eau dans la zone du projet pourrait aussi être problématique et remettre en cause la viabilité financière des ouvrages, d'autant plus que cela pourrait inciter les populations à ne plus payer leur consommation.

**Source :** Rapport d'étude de cas- Tchad.

# Conclusions, leçons et recommandations

## Conclusions

**Pertinence de la Stratégie de la Banque :** La Stratégie de la Banque a été globalement pertinente pour répondre aux besoins spécifiques des ET nonobstant quelques lacunes qui ont été relevées que sont : i) sa forte orientation vers la réactivité au détriment de la prévention ; ii) la non-prise en compte de l'immigration et des déplacés forcés comme facteurs de potentiels de fragilité; iii) sa faible cohérence avec d'autres stratégies de la Banque et le CRFA et iv) la non prise en compte dans son cadre de résultats de son troisième axe d'intervention prioritaire.

**Connaissance sur la fragilité :** Plusieurs travaux analytiques en lien avec la fragilité et la résilience ont été produits par la Banque, des fois conjointement avec le d'autres partenaires au développement. Cependant le timing de ces études n'est pas suffisamment bien aligné aux processus de préparation des DSP. En outre, l'absence d'un mécanisme central d'archivage de ses EFR limite leur accès notamment par tous les membres des équipes pays. L'utilisation optimale du CRFA devrait permettre d'accroître significativement les capacités d'analyses de la Banque des questions de fragilité.

**Application du prisme de la fragilité aux stratégies et opérations de la Banque :** l'application du prisme de fragilité a fait des progrès au niveau des DSIR et DSP en dépit de quelques faiblesses relevées (objectifs très optimistes, cadres de résultats sans lien explicite avec la fragilité, etc.). Au niveau des opérations (y compris celles du secteur privé), des efforts importants sont à faire pour rendre l'application du prisme de fragilité optimale. La faible appropriation et le manque de formation du personnel sectoriel et opérationnel expliqueraient en partie cette situation.

**Adaptation de politiques/stratégies, des procédures et règles de la Banque aux situations de fragilité.** Des progrès ont été enregistrés notamment avec les politiques des acquisitions, du genre, de l'emploi des jeunes et le nouveau format annoté des DSIR et DSP. Le système ABP et la révision en cours du manuel opérationnel tentent de prendre en compte la fragilité. Toutefois, les progrès réalisés pouvaient être plus importants avec une meilleure appropriation de la Stratégie à l'échelle de la Banque.

**Adaptation aux évolutions de contexte et réponse aux besoins urgents :** Globalement, la Banque a su s'adapter aux changements de contexte et a pu réagir rapidement dans certains contextes. La Banque est restée engagée même dans les situations délicates. Dans les situations d'urgence, la réactivité de la Banque a été bonne, mais s'est traduite souvent par des opérations trop limitées en termes de volume, trop tardives face à des besoins immenses. De plus, il est ressorti que la Banque a des difficultés à répondre aux besoins fluctuants des ET tout en restant sélective. Enfin, perçue comme un partenaire de choix (« leur Banque ») les ET envoient de fois des « petites » requêtes spécifiques aux bureaux nationaux qui n'arrivent pas le plus souvent à y répondre favorablement par manque de ressources financières.

**Prise en compte des aspects transversaux :** La Banque a fait des progrès dans la prise en compte du genre et des aspects de renforcement des capacités dans ses stratégies et opérations dans les ET. En revanche, les dimensions relatives aux ressources naturelles, aux aspects environnementaux et changement climatique ne sont pas couvertes systématiquement, alors que celles-ci sont au cœur des facteurs de fragilité et/ou sources de résilience. Quant à l'emploi des jeunes, sa prise en

compte reste faible au niveau des projets achevés, mais gagne en importance dans les opérations plus récentes. Pour le cas particulier du genre, les spécialistes reconnaissent que la situation actuelle reste en deçà du potentiel de la Banque.

**Instruments de financement** : La Banque a pu mobiliser l'essentiel de ses instruments de financement pour accompagner les ET dans un contexte de baisse continue des ressources FAD. Le FAT apparaît comme le deuxième instrument de financement après le FAD dans les ET. Cet instrument, avec des taux d'absorption très satisfaisant pour ses Piliers I & III pendant les FAD-13 & 14, a permis à plusieurs ET de doubler leurs ABP. Les réserves non allouées du Pilier I ont renforcé considérablement la flexibilité du FAT en permettant à la Banque de réagir dans certaines situations imprévues. Toutefois, la modestie des ressources du FAT et ses critères d'éligibilité ne permettent pas à la Banque de répondre rapidement et de façon significative à certaines situations urgentes en lien avec la fragilité. Enfin, le mécanisme actuel de supervision du FAT ne permet pas un suivi efficace par RDTS.

**Opérations du secteur privé dans les ET** : À la suite des initiatives prises par la Banque la part des opérations du secteur privé a connu un léger progrès dans les ET. Il ressort néanmoins que les modalités d'accès aux ressources du guichet du secteur privé restent pour le moins inadaptées aux réalités des PME/PMI des ET. Le prisme de fragilité n'est quasiment pas appliqué aux opérations du secteur privé.

**Résultats de la Banque dans les États en transition.** Malgré les efforts déployés par la Banque, les résultats positifs obtenus restent modestes pour changer positivement la situation des ET. Sur la base des études de cas dans les quatre pays, les performances ont été peu satisfaisantes au niveau du renforcement des institutions et de l'État, mais satisfaisantes au niveau de l'amélioration de l'accès aux services de base et du développement des partenariats/ dialogues au niveau international et régional avec cependant des faiblesses au niveau

pays (Soudan du Sud) et en matière d'aide d'urgence. Les résultats positifs de la Banque au niveau des infrastructures s'expliquent par l'expérience dans la Banque dans ces domaines. Une conjugaison de facteurs explique la faible performance au niveau des autres domaines notamment le contexte fluctuant des pays, la modicité des ressources engagées face aux besoins immenses, le peu de synergie avec d'autres partenaires, le faible nombre de personnel sur le terrain dans certains pays et la lenteur administrative de la Banque.

**Dialogue sur les politiques** : L'évaluation indique que cette dimension de dialogue sur les politiques n'était pas présente dans tous les DSP. Les études de cas ont montré que malgré une attente de toutes les parties prenantes pour que la Banque assume une place de partenaire spécifique, la situation était différente d'un pays à l'autre.

**Partenariat avec les autres partenaires au développement, incluant les OSC et secteur privé** : l'évaluation a montré que le dynamisme de la coordination entre partenaires varie en fonction du contexte économique et politique des pays en rapport avec les intérêts des partenaires. Cependant, au niveau des routes, la coordination et la synergie ont été constantes et durables en RDC et au Liberia entre la Banque, la BM et l'UE. Quant au partenariat avec les OSC et le secteur privé, il a été très limité pour plusieurs raisons. Il s'agit notamment de l'absence de cadre formel de partenariat avec les OSC (en cours de préparation) et l'inadaptation du modèle d'affaire de la Banque avec les besoins des acteurs du secteur privé des ET.

**L'efficacité des opérations** : La performance de la Banque en termes de respect des délais a été globalement insatisfaisante dans la mise en œuvre de la Stratégie, dans la production des connaissances sur la fragilité et la mise en œuvre des projets d'infrastructures et des aides d'urgences. Seules, les opérations d'appui budgétaires ont été mises en œuvre de façon très satisfaisante.

**Ressources humaines & motivation** : La Banque a augmenté sa présence dans les ET à la faveur du MDPS. Toutefois, sa présence actuelle sur le terrain est en deçà des objectifs qu'elle s'est fixée. Du personnel de qualité est impliqué dans la gestion des programmes et interventions dans les ET, mais il reste insuffisant sur le terrain. Le nombre limité du personnel de RDTS a été une contrainte pour la bonne mise en œuvre de la Stratégie. La Banque sert des avantages spécifiques à son personnel qui travaille dans les ET en fonction du risque encouru. Néanmoins, pour le personnel consulté, travailler dans un ET n'est pas suffisamment reconnu et valorisé au sein de Banque notamment en termes de développement de la carrière.

**La durabilité** : La durabilité des effets des interventions est peu satisfaisante principalement en raison du contexte de fragilité. L'environnement difficile des ET, les contraintes financières et des faiblesses institutionnelles expliquent le peu d'attention qui est donné à la durabilité.

## Enseignements tirés de l'évaluation

L'apprentissage est l'un des deux principaux objectifs de cette évaluation. Ainsi, l'analyse des principaux constats en rapport avec les facteurs explicatifs a permis de tirer un certain nombre de leçons dont les plus importantes sont les suivantes :

1. La réussite de la mise en œuvre d'une stratégie comme celle de la fragilité, requiert l'adhésion et l'appropriation de tous les départements de la Banque au-delà de RDTS. Cela n'est possible qu'avec une forte implication de tous les départements pertinents de la Banque (à tous les niveaux) au processus de préparation de la Stratégie accompagné d'une forte sensibilisation de chaque département sur son rôle et responsabilité dans la mise de la Stratégie.
2. Dans un contexte de baisse continue des ressources hautement concessionnelles, intervenir de façon précoce et à titre préventif au niveau des poches de fragilité identifiées permet à terme d'être plus efficace et de préserver des ressources pour des actions concrètes de développement.
3. Allouer des ressources financières importantes aux ET est nécessaire pour contribuer à répondre à leurs besoins immenses et fluctuants. Cependant, pour encourager une utilisation efficace de ces ressources, le système d'allocation devrait être basé sur des critères qui incitent à la bonne performance.
4. La flexibilité est nécessaire dans un contexte de fragilité ou l'environnement et les priorités sont fluctuants. Toutefois, répondre aux besoins fluctuants des ET ne doit pas se faire au détriment de la sélectivité si la Banque veut avoir un impact significatif en termes de développement.
5. La politique et la sécurité ne sont pas des domaines d'intervention directe de Banque. Cependant des situations de crises politiques ou sécuritaires peuvent affecter négativement la performance de la Banque. Pour ce faire, disposer d'un cadre partenarial avec d'autres partenaires techniques et financiers, des OSC ou des acteurs du secteur privé qui ont un avantage comparatif par rapport à la Banque dans certaines circonstances, permet de maximiser l'impact sur le développement des interventions de la Banque en toute circonstance. Cependant, pour que les résultats soient durables, toutes ses actions doivent se faire sous le leadership des autorités nationales.

6. Promouvoir le développement du secteur privé dans les ET passe tout d'abord par une meilleure prise en compte de fragilité des opérations non souveraines (prisme de fragilité) et requiert une meilleure synergie avec les opérations souveraines tout en adaptant le modèle d'affaires du guichet BAD aux réalités des PME/PMI locales.
7. Prendre en compte le genre et l'emploi, notamment des jeunes dans les stratégies et opérations de la Banque est essentiel dans le contexte de fragilité. Cependant, si les questions liées aux femmes et des jeunes apparaissent comme source de fragilité ou de résilience, avoir des opérations qui ciblent directement les femmes et l'emploi de jeunes permet d'avoir des résultats concrets et significatifs sur la fragilité.
8. L'intégration quasi systématique d'un volet « renforcement des capacités » dans les opérations de la Banque dans un contexte de fragilité contribue à garantir leur succès. Toutefois, pour que ces actions soient efficaces et durables, elles doivent s'inscrire dans un cadre holistique cohérent de renforcement des capacités basé sur une évaluation préalable des besoins.
9. Disposer dans les ET du personnel compétent et motivé dans les principaux secteurs d'interventions de la Banque est essentiel pour avoir des résultats concrets au niveau des opérations et le dialogue sur les politiques.

### **Des orientations claires devraient être données pour améliorer la sélectivité dans le contexte de fragilité.**

Il est recommandé de :

- Tout en se basant sur l'application systématique du CRFA à tous les PMR, faire de prévention un principe d'engagement de la Stratégie afin de permettre à la Banque d'intervenir de façon précoce et ciblée pour prévenir la fragilité dans le PMR ;
- Définir des critères robustes de classification des ET, si possible de façon concertée avec les partenaires au développement dans la perspective d'avoir une liste harmonisée des ET ;
- Refléter les sept dimensions de fragilité du CRFA dans la Stratégie et prendre en compte les migrations et les déplacés forcés comme dimensions potentielles ;
- Donner un contenu plus concret dans le cadre de résultats de la Stratégie en termes d'objectifs et de cibles à la dimension renforcement du partenariat/plaidoyer et du dialogue sur les questions de fragilité. Il en est de même des principes d'engagements de la Stratégie ;
- Donner des orientations claires sur la sélectivité dans un contexte de fragilité tout en encourageant la coordination et le dialogue avec les ET et les autres partenaires au développement sur la sélectivité.

## **Recommandations**

1. **Réviser la Stratégie pour faire de la prévention un de ses principes d'engagement et renforcer sa pertinence globale en alignant ses dimensions de fragilité à celles du CRFA tout en prenant en compte la migration et les déplacés forcés comme facteurs potentiels de fragilité.**
2. **Renforcer la présence de la Banque dans les ET et l'approche « une seule Banque » dans la conception et la mise en œuvre de la future Stratégie tout en poursuivant l'adaptation des politiques, stratégies, instruments, règles et procédures aux situations de fragilité.**

Il est recommandé de :

- Poursuivre et accélérer les efforts de redéploiement du personnel sur le terrain et particulièrement dans les ET tout en assurant une meilleure adéquation entre le profil de personnel et le portefeuille ainsi que les objectifs en matière de dialogue ;
- Privilégier une approche inclusive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque dans le processus de préparation de la future Stratégie avec l'objectif d'assurer son appropriation à l'échelle de la Banque ;
- Renforcer les capacités de RDTS en ressources humaines qualifiées en adéquation avec son rôle actuel qui reste pertinent ;
- Poursuivre la formation de l'ensemble du personnel (Économistes, sectoriels et opérationnels) et envisager l'introduction des modules de formation sur le prisme de fragilité et le CRFA dans la plate-forme de cours en ligne de la Banque (« Operations Academy ») à l'attention des nouveaux membres du personnel Économiste et opérationnel selon des modalités à définir ;
- Engager des négociations avec les partenaires financiers afin d'augmenter substantiellement les ressources du FAT et reformer l'instrument pour renforcer davantage sa flexibilité et mieux adapter ses critères d'éligibilités à la future Stratégie ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi informatisé de l'utilisation des ressources du FAT tout en liant l'utilisation des ressources FAT par une application satisfaisante du prisme de fragilité ;

- Prendre en compte le contexte de fragilité dans la fixation des objectifs des bureaux pays dans les ET ;

- Mettre à disposition des bureaux pays de la Banque dans les ET des ressources financières non affectées sous l'autorité du Responsable pays avec des modalités de gestion souples et rapides afin de les permettre de répondre rapidement à certaines requêtes ponctuelles et stratégiques.

### 3. **Créer les conditions pour une meilleure prise en compte dans les DSIR, DSP et opérations des ET de la Banque des aspects transversaux tels que le genre, l'emploi des jeunes et les dimensions ressources naturelles et changements climatiques.**

Il est recommandé :

- De faire, en concertation avec le Centre africain des ressources naturelles (ANRC), une analyse plus systématique des dimensions « ressources naturelles, environnement et changement climatique » et de les intégrer à tous les niveaux des DSIR, DSP et opérations;
- D'établir des formations afin de sensibiliser le personnel à ces dimensions ;
- D'intensifier les efforts pour intégrer le genre dans toutes les opérations des États en transition et accélérer la mise en œuvre du système de marquage du genre (GMS) à travers le renforcement de la collaboration entre RDTS et le Département genre, femmes et société civile (AHGC) afin d'élaborer des directives communes pour la prise en compte du genre dans les EFR qui informent les DSPs, DSIRs et opérations dans les ET.

- 4. Privilégier dans les ET une approche intégrée (forte synergie) pour projets d'investissements et une approche structurelle du renforcement des capacités tout en adaptant les instruments et modalités de financement du guichet du secteur privé aux réalités des PME/PMI des ET.**
- 5. Améliorer la motivation du personnel qui travaille dans les ET en améliorant davantage les conditions de vie et de travail tout en faisant en sorte que le fait d'avoir travaillé dans un ET soit un avantage dans le développement de leur carrière au sein de la Banque.**

Afin d'améliorer l'impact des interventions et libérer le potentiel du secteur privé dans les ET, il est recommandé :

- D'inscrire les actions de renforcement des capacités dans une stratégie globale de renforcement des capacités des ET ;
  - De revisiter le modèle d'affaire du guichet du secteur privé de la Banque pour mieux l'adapter aux besoins des PME/PMI des ET ;
  - D'adopter une approche concertée et systématique afin d'assurer une complémentarité et une synergie entre les opérations souveraines et non souveraines de la Banque ;
  - D'encourager l'application du prisme de fragilité au niveau des opérations (y compris les non souveraines) par la formation des sectoriels et l'implication des RDTs dans les processus de préparation des opérations.
- Faire un effort d'alignement des avantages du personnel de la Banque qui travaille dans les ET avec ceux des institutions membres du SNU ;
  - Poursuivre les négociations avec le SNU afin d'avoir un statut « assimilable » à celui des institutions membres du SNU en termes de sécurité ;
  - Mettre un mécanisme tournant permettant de limiter dans un temps relativement court (trois ans maximum), la présence continue du personnel dans les ET, particulièrement dans les pays sans famille ;
  - Faire en sorte que « avoir travaillé dans un ET » soit un atout pouvant accélérer la carrière ou accéder certains postes de responsabilité au sein de la Banque.







## Annexes

Les annexes sont disponibles dans le document « Annexes techniques » sur la page suivante: <http://idev.afdb.org/fr/document/evaluation-strategie-fragilite>

Liste des annexes :

1. Liste harmonisée des états en transition 2014-2019
2. Matrice de l'évaluation
3. Méthodologie
4. Choix des études de cas
5. Liste des produits du savoir en lien avec la fragilité préparés par RDTS
6. Liste des opérations approuvées dans les 4 pays études de cas (2014-2019)
7. Opérations sélectionnées pour l'étude de cas approfondie
8. Résultats de l'assistance de la Banque dans les 4 pays étudiés
9. Tableau récapitulatif de l'analyse comparative
10. Évaluation du cadre de résultats de la stratégie

## Annotations

1. Etats en Transition ce sont des pays où le principal défi de développement est la fragilité.
2. Sharpening the Bank's Selectivity and Development Focus: ADB/BD/WP/2020/30
3. Assurer la mise en œuvre en tant qu'une seule Banque - Renforcement de la responsabilisation pour des résultats de qualité et un impact sur le développement dans une organisation matricielle : ADB/BD/IF/2020/7
4. Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Tchad, Djibouti, RDC, Ethiopie, Mauritanie, Niger, République du Congo, Rwanda, et l'Ouganda.



IDEV

Évaluation indépendante du développement  
Banque africaine de développement





## À propos de cette évaluation

Ce rapport présente les constatations, les conclusions, les leçons tirées et les recommandations de l'évaluation indépendante de la Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement (BAD ou « la Banque ») destinée à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique couvrant la période 2014-2019. Au cours de cette période, la Banque a approuvé des opérations d'un montant total de 4,7 milliards d'unités de compte dans 22 États en transition (ET). L'évaluation tire sa substance de neuf rapports de base et d'une série d'autres outils tels que des discussions de groupe et des interviews avec les principales parties prenantes, y compris les bénéficiaires directs.

Cette évaluation met en exergue les aspects principaux à examiner par la Direction et le Conseil d'administration de la Banque. Elle vient à point nommé, dans la mesure où elle intervient à l'échéance de la présente Stratégie. Pour ce faire, l'évaluation visait un double objectif à savoir : i) rendre compte aux parties prenantes de la performance de l'assistance de la Banque dans les ET; et ii) tirer les leçons de l'expérience de la Banque afin d'informer sa future Stratégie dans les ET.

Cinq recommandations se sont dégagées de cette évaluation notamment i) la révision de la Stratégie pour faire de la prévention un de ses principes d'engagement et renforcer sa pertinence globale ; ii) l'accentuation de la présence de la Banque dans les ET et l'approche « une seule Banque » dans la conception et la mise en œuvre de la future Stratégie ; iii) la création de conditions pour une meilleure prise en compte dans les Documents de stratégie d'intégration régionale, les Documents de stratégie pays et les opérations des ET de la Banque des aspects transversaux tels que le genre, l'emploi des jeunes et les dimensions ressources naturelles et changements climatiques ; iv) le fait de privilégier dans les ET une approche intégrée pour les projets d'investissements et une approche structurelle du renforcement des capacités ; et v) l'amélioration de la motivation du personnel travaillant dans les ET.



**IDEV**

Évaluation indépendante du développement  
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement  
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire  
Tél. : +225 20 26 28 41  
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

