

BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT  
ADB/BD/WP/2009/98/Add.1

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT  
ADF/BD/WP/2009/69/Add.1

21 mai 2009

Préparé par: OPEV

Original: Anglais

Traduit par : CLSU

Date probable de présentation au Comité  
Opérations et Efficacité du développement

26 mai 2009

POUR EXAMEN

## MEMORANDUM

AUX : CONSEILS D'ADMINISTRATION  
DE : Kordje BEDOUMRA  
Secrétaire général  
OBJET : EVALUATION CONJOINTE IEG/OPEV DE L'AIDE AU PAYS, 2001-2007 \*

Veillez trouver ci-joint, en **addendum**, la **Note sommaire** du document cité en objet.

PJ:

c. c.: Le Président

\* Pour toute question concernant ce document, s'adresser à:

M. C. KIRK  
M. F. TURAY

Directeur  
Chargé d'Evaluation en chef

OPEV  
OPEV

Poste 2041  
Poste 3257

**OUGANDA**  
**ÉVALUATION COMMUNE DE L'ASSISTANCE PAYS**  
**DE L'IEGBM/OPEV**

**NOTE SOMMAIRE**

**Mai 2009**

## TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	i
RÉSUMÉ .....	ii
1. Introduction.....	1
2. Programme d'assistance pays de la BAD .....	4
3. Principales constatations de l'évaluation .....	5
4. Alignement et Harmonisation .....	12
5. Risque lié aux résultats en termes de développement.....	14
6. Leçons et recommandations.....	15
ANNEXE A : RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION COMMUNE DE L'ASSISTANCE PAYS DE L'OUGANDA .....	12
<b>Résumé des évaluations de résultat des programmes de la Banque mondiale*</b> .....	
<b>Récapitulatif des évaluations de résultats des programmes de la Banque africaine de développement*</b> .....	
ANNEXE B : Guide sur la méthodologie de l'évaluation de l'assistance pays de l'IEGBM ..	4
ANNEXE C : JCAE de l'Ouganda— Approche et activités .....	1

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAA	Activités d'analyse et de conseil	S&E	Suivi et évaluation
BAD	Banque africaine de développement	OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
FAD	Fonds africain de développement	IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
CAE	Évaluation de l'assistance pays	CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CAS	Stratégie d'assistance-pays	NEMA	Agence nationale de gestion environnementale
DSP	Document de stratégie par pays	APD	Aide publique au développement
DFID	Département pour le développement international (Royaume-Uni)	OCDE	Organisation de coopération économique et de développement
CE	Commission européenne	OPEV	Département d'évaluation des opérations de la BAD
ESW	Études économiques et sectorielles	PAF	Fonds de lutte contre la pauvreté
UE	Union européenne	PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
IDE	Investissement direct étranger	PCR	Rapport d'achèvement de projet
ABG	Appui budgétaire général	PMA	Plan de modernisation de l'agriculture
PIB	Produit intérieur brut	PRSC	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CH	Centrale hydroélectrique	PRSL	Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté
PPTE	Pays pauvres très endettés	DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IDA	Association internationale de développement	PSD	Développement du secteur privé
IEGBM	Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale	PME	Petites et moyennes entreprises
IFC	Société financière internationale du Groupe de la Banque mondiale	ASS	Afrique subsaharienne
FMI	Fonds monétaire international	SWAp	Approche sectorielle
LGDP	Projet de développement des collectivités locales	UC	Unité de compte (de la BAD)
		UJAS	Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda
		BM	Banque mondiale

*Note* : Tous les montants exprimés en USD sont en dollars américains.

## RÉSUMÉ

Les programmes de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement en Ouganda pour la période de 2001 à 2007 ont été exécutés dans le cadre de la Stratégie d'assistance-pays de la Banque mondiale pour la période de l'exercice 01 à l'exercice 03, du Document de stratégie pays (DSP) de la BAD pour 2002-2004 et de la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS). Ces stratégies sont axées sur la promotion de la gouvernance, de la croissance et du développement humain et ont été mises en oeuvre grâce à un engagement net de 2,1 milliards d'USD de l'Association internationale de développement (Ex. 01 à 07) et à un engagement d'un montant équivalent à 732 millions d'USD (2002-07) du Fonds africain de développement.

Une évaluation conjointe a été effectuée afin de dresser un bilan de l'assistance fournie par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement sur la période de 2001 à 2007. Les constatations et les conclusions de cette évaluation sont présentées dans un rapport de fond<sup>1</sup>. Le but du présent rapport succinct est de fournir un résumé pratique des principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation relatives à l'assistance de la Banque africaine de développement.

### *Évaluation de la contribution de la BAD*

**Le résultat global du soutien de la BAD à l'Ouganda pendant la période de 2001 à 2007 est jugé modérément satisfaisant.** Cette évaluation devrait être examinée au regard des ressources limitées dont dispose la BAD, du choix stratégique opéré par l'institution concernant les domaines nécessitant son intervention et du rôle joué par les autres partenaires au développement. La BAD a aligné ses stratégies sur le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) et dispensé son assistance de façon sélective en complétant les activités des autres partenaires au développement, notamment la Banque mondiale. En revanche, le degré d'efficacité dans l'utilisation des ressources pour la réalisation des objectifs définis dans le Document de stratégie pays (DSP) n'a pas été à la hauteur des attentes, compte tenu de la longueur des délais d'entrée en vigueur et de gestation des projets, qui ont empêché souvent la concrétisation rapide des retombées des projets.

L'assistance de la BAD a été très utile dans la réalisation de ses objectifs dans les domaines de la décentralisation, de la réforme du secteur public, de la croissance et de la transformation de la structure de l'économie, de l'amélioration de la compétitivité, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la santé et de l'éducation. La BAD a complété les efforts des autres partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, en appuyant la décentralisation à travers le renforcement des capacités et l'appui institutionnel. Son assistance a joué un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'accès à l'approvisionnement en eau potable grâce à ses aménagements hydrauliques dans les petites villes et les zones rurales, ainsi qu'aux services de santé mentale, de soins de santé primaire et d'éducation. Son approche diversifiée de l'agriculture qui passe par l'appui à la pêche et à l'élevage de bétail est susceptible d'améliorer les revenus en milieu rural. Dans

---

<sup>1</sup> BAD : *Évaluation d'assistance pays pour l'Ouganda, 2001-2007 ; Évaluation commune de l'assistance pays de l'IEG/OPEV.*

d'autres domaines, l'appui de la BAD a donné des résultats moins probants : par exemple, il y a lieu de recadrer ses initiatives dans le domaine de la lutte contre la corruption, tandis que les problèmes liés à la qualité dans les secteurs de la santé et de l'enseignement primaire méritent d'être traités.

### *Alignement et harmonisation*

**Même si l'alignement et l'harmonisation de l'aide n'étaient pas les objectifs explicites des stratégies évaluées dans le cadre de l'évaluation commune de l'assistance pays (JCAE), ils ont constitué des facteurs déterminants dans le soutien fourni par les deux banques.** L'alignement autour d'un ensemble de priorités communes a été facilité par le premier Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) en 1997, plan dans lequel le gouvernement encourageait la mise en place d'une approche sectorielle (SWAp) et le recours à l'appui budgétaire général (ABG) qui comprend : l'appui budgétaire sectoriel ; l'appui théoriquement affecté au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ; et l'appui non affecté à un secteur déterminé, tel que les crédits et prêts à l'appui de la Stratégie de réduction de la pauvreté. Le processus de l'alignement a accompli des progrès supplémentaires lorsqu'un groupe de sept partenaires au développement comprenant la Banque mondiale et la BAD ont mis au point la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS) en 2005. Ce document comprenait une matrice de mesures commune correspondant à la matrice de résultats figurant dans le PEAP.

S'il est vrai que le PEAP et l'UJAS ont facilité l'adoption de priorités de développement communes entre les partenaires au développement, le processus de l'alignement a abouti à la création d'un grand nombre de groupes de travail sectoriels, qui—pour certains au moins—vont à l'encontre de la réduction escomptée des coûts de transaction pour le gouvernement et ses partenaires. En outre, s'il a augmenté le nombre de ses membres à 11, le partenariat dans le cadre de l'UJAS est encore restreint, eu égard au fait que 42 partenaires au développement fournissent une assistance à l'Ouganda. Ainsi, quand bien même l'UJAS a été un grand pas dans la bonne direction, elle gagnerait à voir clarifiés les grands principes qui sous-tendent ce partenariat, en s'inspirant de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publiée en 2005.

Le mécanisme d'harmonisation de l'aide en Ouganda progresse également de façon satisfaisante. Avec un appui budgétaire général représentant actuellement la moitié environ de l'aide publique au développement en faveur de l'Ouganda, on note un recours de plus en plus fréquent aux systèmes des pays dans le cadre des procédures de passation des marchés et d'autres procédures.

Nonobstant les progrès accomplis, l'éventail des mécanismes de fourniture de l'aide utilisés par les partenaires au développement est encore très varié. La Banque mondiale a fortement réorienté ses interventions vers l'appui budgétaire, mais continue de fournir près de la moitié de ses concours au travers de projets. La BAD a exécuté un cycle d'appuis budgétaires par le biais du Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté (en 2002). Toutefois, à cause des restrictions concernant l'acquisition de certains biens auprès de pays non membres de la BAD, l'institution ne peut participer à des SWAps et continue de fournir la totalité de son appui au moyen de projets.

**Dans l'ensemble, si des efforts importants ont été accomplis dans le domaine de l'alignement et de l'harmonisation, l'UJAS (qui porte sur l'alignement) et les procédures associées à l'instrument d'appui budgétaire général (relatives à l'harmonisation) ont besoin d'être mieux affinés afin de favoriser une participation de plus en plus active de tous les partenaires au développement.** La Banque mondiale et la BAD, soutenus par d'autres institutions multilatérales, peuvent assumer le premier rôle dans ce domaine.

### ***Recommandations***

Les recommandations adressées à la BAD s'inspirent des recommandations émises dans l'évaluation 2004 de l'assistance pays effectuée par l'OPEV, lesquelles n'ont pas été entièrement mises en oeuvre, notamment en ce qui concerne l'approfondissement des études économiques et sectorielles. La réponse de la direction à ces recommandations est fournie au Tableau 2.

#### **a) À l'intention de la BAD :**

- renforcer la présence de la BAD dans les pays en redéployant des experts sectoriels dans les pays afin de renforcer sa visibilité et améliorer le dialogue sur les politiques. Ceci est particulièrement important dans les domaines où la BAD souhaite continuer d'intervenir. Pour éviter au personnel une surcharge de travail, le déploiement d'experts sectoriels vers des plaques tournantes régionales pourrait constituer une solution ;
- utiliser plus efficacement le peu de ressources disponibles en œuvrant pour un engagement plus approfondi dans un nombre restreint de domaines ;
- entreprendre des études économiques et sectorielles régulières (voire conjointes) et une autoévaluation des projets en vue d'appuyer la stratégie et l'aide aux projets.

#### **b) À l'intention de la BAD et la Banque mondiale :**

- s'attacher à renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire général comme instrument pour réduire au minimum les coûts de transaction et faciliter le recours aux systèmes des pays, car l'acheminement des fonds par le canal des institutions du pays bénéficiaire aide à renforcer les structures et les capacités de gouvernance et favorise l'harmonisation de l'aide. Ceci nécessitera d'œuvrer davantage à faire émerger un consensus avec les autres membres de l'UJAS sur un mécanisme d'appui budgétaire commun et à aider les pouvoirs publics dans la définition des priorités du budget et dans le suivi et évaluation.

## 1. INTRODUCTION

1.1 Les programmes de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement en Ouganda pour la période de 2001 à 2007 ont été exécutés dans le cadre de la Stratégie d'assistance-pays de la Banque mondiale pour la période de l'exercice 01 à l'exercice 03, du Document de stratégie pays (DSP) de la BAD pour 2002-2004 et de la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS). Ces stratégies sont axées sur la promotion de la gouvernance, de la croissance et du développement humain et ont été **mises en œuvre** grâce à un engagement net de 2,1 milliards d'USD de l'Association internationale de développement (IDA) (Ex. 01 à 07) et à un engagement d'un montant équivalant à 732 millions d'USD (2002-2007) du Fonds africain de développement (FAD).

1.2 La période de l'évaluation, qui s'étend de 2001 à 2007, a été précédée par environ 15 années de gouvernance politique stable et de réussite économique en Ouganda. Le taux de croissance annuelle du PIB par habitant se situait à 3,3 % en moyenne dans les années 90 et le taux national de pauvreté liée au revenu est tombé à 34 % en 2000, contre 56 % en 1992. Depuis l'année 2000, le pays ne cesse d'enregistrer des progrès aux plans politique et économique, quoique à un rythme relativement peu soutenu. À titre d'exemple, le pays a vu la réinstauration d'un système politique multipartite en 2005 et a enregistré un taux moyen de croissance annuelle par habitant de 2,2 % pendant la période de 2001 à 2006. Néanmoins, l'Ouganda continue d'être confronté à d'importants problèmes de développement, au nombre desquels figurent le faible niveau de productivité agricole, la forte croissance démographique, la pauvreté chronique et les inégalités entre les régions et les carences en matière d'infrastructure et d'approvisionnement en énergie. Le pays a donc peu de chances d'atteindre certains des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015.

1.3 Une Évaluation commune de l'assistance pays (JCAE) a été effectuée par les bureaux indépendants d'évaluation de la Banque mondiale (WB) et de la Banque africaine de développement (BAD) en vue de dresser le bilan de l'assistance fournie par les deux institutions sur la période de 2001 à 2007. Les constatations et les conclusions de cette évaluation sont présentées dans un rapport de fond intitulé : « Évaluation de l'assistance pays pour l'Ouganda pour la période 2001-2007 » ; *Évaluation conjointe de l'assistance pays de l'IEG/OPEV*. Le rapport de la JCAE intégrait aussi les résultats d'une évaluation parallèle du programme d'assistance de la Société financière internationale (IFC) du Groupe de la Banque mondiale.

1.4 La JCAE juge si : i) les objectifs de l'assistance fournie par les deux banques ont été bien définis, compte tenu du contexte du pays et du mandat de chacune des institutions ; ii) la conception des programmes d'assistance des deux banques était appropriée, judicieuse et conforme aux objectifs visés ; et iii) le programme et les interventions de chacune des deux banques ont atteint leurs objectifs et contribué (ou paraissaient susceptibles de contribuer) à l'atteinte des résultats souhaités. Un examen de ces questions permet à la JCAE de tirer des leçons et des recommandations en vue d'une assistance future, soit par des institutions à titre individuel ou de façon collective.



1.5 Le but du présent rapport succinct est de fournir un résumé pratique du rapport principal, en évaluant l'efficacité de l'assistance de la Banque africaine de développement. Il présente l'approche, la justification et les limites de l'évaluation commune ; décrit le programme d'assistance pays de la BAD et présente les principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation, ainsi que la réponse de la direction aux recommandations. Le résumé du rapport complet sur la JCAE est fourni à l'Annexe A, et comprend des tableaux récapitulatifs des évaluations des résultats des programmes de chacune des deux institutions. Des notes méthodologiques sont fournies aux Annexes B et C.

### **Justification de la participation à la CAE commune**

1.6 Le Bureau de l'évaluation de la Banque mondiale (IEG-BM) a initié l'idée de réaliser conjointement la CAE pour l'Ouganda. L'OPEV a été motivé par les avantages attendus du processus pour les deux banques et pour le gouvernement ougandais. En particulier, le choix des deux banques en faveur d'un cadre stratégique commun, à savoir la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS) pour guider l'élaboration et l'exécution de leurs programmes, offrait une bonne occasion pour une évaluation commune. Étant donné qu'elle s'appuie sur un cadre stratégique commun et sur les mêmes thèmes, l'évaluation commune a en principe un meilleur rapport coût-efficacité que les évaluations équivalentes conduites de façon séparée, réduisant en particulier les coûts de transaction pour le gouvernement.

1.7 Il était prévu que les constatations et recommandations de la JCAE permettront de :

- alimenter la conception de la stratégie de la BAD à la fin de l'UJAS pour orienter la fourniture de son assistance à l'Ouganda ainsi qu'aux autres PMR. Comme l'achèvement de l'UJAS est prévu en 2009, la Banque et les autres partenaires au développement devront la remplacer par un ou de nouveau(x) cadre(s) stratégique(s) ;
- fournir au Conseil d'administration, à la direction et au département des opérations, de même qu'au gouvernement ougandais et aux partenaires au développement, des informations objectives à un coût relativement réduit sur les résultats en termes de développement des activités financées par la BAD ;
- alimenter les discussions sur la performance à mi-parcours du FAD 11 au cours du dernier trimestre de 2009 et sur la 11<sup>e</sup> reconstitution des ressources du FAD ;
- mieux d'informer sur l'approche de la BM en matière de CAE, en vue d'améliorer la méthodologie et la capacité de l'OPEV pour des évaluations communes.

La nécessité de mettre en pratique, dans le domaine de l'évaluation, les principes de la Déclaration de Paris relatifs à la coordination et à l'harmonisation afin de garantir une meilleure efficacité de l'aide a été aussi un facteur déterminant.

## **Méthodologie de l'évaluation commune de l'assistance pays (JCAE)**

1.8 Le rapport de la JCAE a été préparé conjointement par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la BM et le Département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la BAD. Le processus de la JCAE a été guidé par la note méthodologique présentée à l'Annexe B. Pendant la période faisant l'objet de l'évaluation (2001-2007), la BAD et la Banque mondiale avaient non seulement des enveloppes de ressources différentes, mais ont également défini séparément les objectifs stratégiques de leurs programmes. Par ailleurs, la plupart des volets des programmes des deux banques, quoique portant sur les mêmes thèmes que le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) du gouvernement, ont été mis en œuvre de façon parallèle. Par conséquent, les résultats des programmes des deux banques ont été évalués séparément, par rapport à leurs objectifs stratégiques respectifs.

1.9 La JCAE a été guidée par un document d'orientation, qui énonce entre autres les thèmes, les questions et le déroulement de l'évaluation. Une note sur les activités d'évaluation et les ressources mises en œuvre est fournie à l'Annexe C.

1.10 *Limites* : Le processus de la JCAE s'est heurté principalement à deux types de contraintes. En premier lieu, les données relatives aux résultats des programmes de la BAD étaient relativement moins solides à cause de la disponibilité limitée de rapports d'achèvement de projet (RAP) et de validations indépendantes. La BAD a enregistré un taux d'achèvement des RAP de près de 75 %, contre 100 % pour la Banque mondiale. Aucune donnée n'était disponible concernant le coût de fourniture de l'assistance, ce qui a nécessité le recours à des données indirectes, ce qui n'est pas une solution idéale. Par ailleurs, les contraintes de temps et de ressources ont empêché la production de données primaires et n'ont permis d'effectuer que quelques visites sur seulement un petit nombre de projets pour la validation indépendante des données.

1.11 En deuxième lieu, l'approche de la JCAE était axée sur les objectifs, ce qui a permis de fournir des évaluations du résultat du programme de chacune des institutions par rapport aux objectifs que l'institution s'était fixés dans les documents de stratégie pertinents. La JCAE n'a pas essayé de façon systématique d'apprécier le caractère ambitieux des objectifs poursuivis par les programmes des institutions, même si elle a reconnu que les deux institutions pourraient avoir des objectifs « élargis » différents selon leurs capacités d'analyse et leurs capacités financières respectives, qui sont bien entendu très divers. Au regard des différences entre les différents programmes des deux banques (au plan de la taille des programmes, des capacités, du cadre institutionnel et de la stratégie de mise en œuvre), la JCAE examine le résultat de l'appui de chacune des deux banques au regard des objectifs définis pour les programmes et évalue ensuite chaque résultat de façon séparée. Les évaluations des résultats des programmes des deux institutions ne sont donc pas directement comparables et ne doivent pas servir à déduire que l'une des deux institutions a une performance meilleure que l'autre.

## 2. PROGRAMME D'ASSISTANCE PAYS DE LA BAD

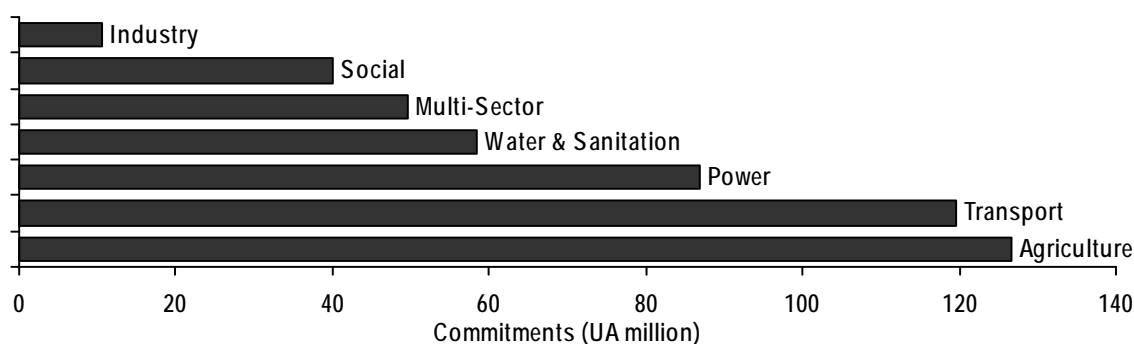
2.1 L'assistance de la BAD pendant la période 2002-2007, qui couvre la période d'exécution du DSP 2002 et les deux premières années de l'UJAS, venait en appui aux objectifs du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) du gouvernement à travers trois axes de développement, à savoir la promotion de la bonne gouvernance, la croissance et le développement humain. Les résultats relatifs à chacun de ces axes est résumé ci-après (voir section 3). L'appui de la BAD était axé sur quatre domaines thématiques :

- *l'agriculture et le développement rural* : vise à accroître la productivité des petits exploitants agricoles en appuyant le Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) du gouvernement qui visait à passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture commerciale ;
- *le développement des infrastructures physiques* : vise à favoriser la croissance en s'attaquant aux contraintes liées aux infrastructures en matière d'approvisionnement en eau et de l'assainissement, aux réseaux de transport et au secteur de l'énergie électrique ;
- *les capacités humaines et institutionnelles* : vise à fournir une assistance en vue d'améliorer le capital humain et favoriser le développement technologique, en mettant l'accent sur le renforcement des compétences au niveau des administrations locales dans le contexte du transfert des compétences en matière de prestation des services ;
- *le développement du secteur privé* : vise à soutenir la mise en œuvre par le gouvernement de la Stratégie à moyen terme de promotion de la compétitivité (MTCS) dans le but de renforcer le cadre de politique générale et l'environnement réglementaire. En outre, la stratégie de Développement du secteur privé (DSP) du Groupe de la BAD visait à compléter cet effort en aidant à améliorer l'accès à un coût abordable des petites et moyennes entreprises (PME) au crédit auprès des banques commerciales.

2.2 En vue de réaliser ces objectifs, la BAD (notamment ses guichets Multinational et Secteur privé) a engagé 492 millions d'UC (soit l'équivalent de 732 millions d'USD) pour 19 opérations pendant la période évaluée (2002-2007). Pendant cette période, la BAD a fourni un appui budgétaire général (ABG) (soit environ 8 % du montant total de ses engagements) une seule fois par le biais du Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSL), qui a été décaissé en deux tranches. En dehors de cela, l'assistance de la BAD a été consacrée exclusivement à des projets d'investissement. Comme le montre la Figure 1, le secteur Agriculture et développement rural a reçu l'essentiel de l'assistance (26,0 %), suivi par les secteurs Transport (24,3 %), Énergie électrique (17,6 %), Eau et assainissement (11,8 %), Multisectoriel (9,9 %) et Secteur social (éducation et santé ; 8,1 %). Le fait que les engagements de la BAD étaient dominés par l'infrastructure (sous-secteurs du transport et de l'énergie électrique), de même que par l'agriculture qui a bénéficié d'une aide considérable, soulignait la priorité accordée à la croissance et à la création de revenus. L'importance

attachée par la BAD au développement humain s'oriente principalement vers la prestation des services, suivie par une intervention *a minima* sur les questions de gouvernance (travers les réformes des finances publiques, par exemple à travers le Projet d'appui institutionnel à la bonne gouvernance [ISPGG]).

**Figure 1**  
**Engagement de la BAD par secteur, 2002-07**  
(en millions d'UC)



Source : Base de données des projets de la BAD.

2.3 Le montant total de l'engagement de la BAD pendant la période évaluée était suffisant pour atteindre les objectifs visés. Toutefois, l'entrée en vigueur des projets a connu d'importants retards, ce qui a affecté la fourniture en temps voulu et l'impact en termes de développement de la contribution de la banque.

### 3. PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

#### Gouvernance

3.1 **En matière de promotion de la bonne gouvernance, le programme de la BAD a enregistré un résultat modérément satisfaisant.** Sa performance a été meilleure pour la sous-composante « Décentralisation » que pour les « Réformes de la gestion du secteur public » ou la « Lutte contre la corruption » (voir Tableau 1 pour une description détaillée). L'appui de la BAD, qui est fourni principalement à travers l'ISPGG et le Prêt d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté (PRSL) a eu pour axes essentiels les réformes de la gestion financière et la transparence, la décentralisation et le développement des collectivités locales et la réforme du secteur public. Cet appui a énormément contribué au renforcement des institutions et des capacités au sein de l'administration pour une meilleure planification et une meilleure exécution des dépenses publiques et l'amélioration de la qualité des services de base, et son résultat global est donc jugé modérément satisfaisant (voir Tableau 1).

3.2 Même si cet appui était en phase avec les objectifs de la PEAP, sa pertinence au plan stratégique a été amoindrie par l'absence d'une base conceptuelle et analytique claire. L'impact de cette assistance a donc été plus limité que prévu pour deux raisons. Premièrement, il a manqué un cadre analytique ou conceptuel de la gouvernance clairement défini pour guider l'effort stratégique et le choix des interventions menées par les deux banques. Il existait une multiplicité de cadres stratégiques et de matrices de mesures qui ne définissaient pas les liens de causalité entre les aménagements des politiques envisagées et les résultats escomptés.

3.3 Deuxièmement, l'absence d'un cadre de gouvernance clairement défini a entravé les efforts pour mesurer et suivre les progrès. Par exemple, il manquait un diagnostic adéquat de la corruption en Ouganda pour permettre la définition de points de référence clairs. Dans ces circonstances, la perception selon laquelle la corruption s'accroît, si elle est peut-être exacte, n'était pas étayée. En outre, malgré des efforts importants déployés par la BM et la BAD pour appuyer les processus de suivi et évaluation (S&E) au bénéfice de la gouvernance, le système continue d'être caractérisé par des approches isolées à l'égard de l'évaluation des aspects liés à la gouvernance (tels que les enquêtes nationales sur l'intégrité, le forum interinstitutions et les mécanismes d'examen ainsi que les enquêtes d'opinion à travers les journaux). À ce propos, bien que le Cabinet du Premier ministre soit chargé de coordonner le S&E (grâce au financement et à l'appui technique du DFID), un soutien supplémentaire serait souhaitable afin d'aider le gouvernement à formuler un cadre mesurable pour les questions liées à la gouvernance.

### Croissance

3.4 **S'agissant du soutien au programme pour la croissance, l'assistance de la BAD a produit un résultat *modérément satisfaisant***, principalement du fait de sa contribution modeste à la croissance agricole et à la réduction du coût lié à la pratique des affaires en Ouganda (voir Tableau 1). La BAD a aligné son assistance sur les stratégies correspondantes du gouvernement en mettant l'accent sur la modernisation de l'agriculture et l'amélioration des revenus en milieu rural, les services essentiels en matière d'énergie et de transport. Cet alignement avait pour but de renforcer la croissance et la stabilité macroéconomique du pays de même que la compétitivité et les revenus des pauvres. La stratégie de la BAD s'est principalement inspirée des travaux d'analyse disponibles sur l'agriculture en 2004 (dans le cadre du Projet d'amélioration des revenus agricoles) et en 2005 (Revue du secteur de l'agriculture et du développement rural). Toutefois, certaines analyses importantes concernant les défis et les obstacles à la croissance n'ont pas été fournies à temps, en particulier pour l'agriculture. Par conséquent, il manquait aux initiatives stratégiques comme le Plan pour la modernisation de l'agriculture (PMA) un sens évident des priorités et des orientations pour la sélection des interventions les plus essentielles pour la réduction de la pauvreté. L'UJAS faisait effectivement appel à des études économiques et sectorielles et le déficit d'analyse a depuis retenu l'attention de la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement.

3.5 La plupart des objectifs de croissance et de stabilité macroéconomique définis dans le cadre du PEAP et, par conséquent, pour le DSP, ont été atteints. La contribution de l'assistance de la BAD est par conséquent jugée *satisfaisante* de ce point de vue. La croissance a été légèrement faible par rapport à l'objectif de 7 % par an défini dans le DSP, en partie à cause des conditions défavorables des termes de l'échange (surtout pour le café) au début des années 2000. En revanche, la stabilité macroéconomique a été largement possible grâce aux mesures prises par le gouvernement de maintenir un faible niveau d'inflation (soit 5 % par an), instaurer un taux de change stable et améliorer aussi bien sa gestion financière (en particulier la mobilisation des recettes) et sa gestion des dépenses. L'appui de la BAD à la mise en œuvre de la politique macroéconomique du gouvernement et l'initiative PPTE ont

énormément contribué à la réalisation des objectifs de dépenses pour la réduction de la pauvreté, au maintien de la rigueur budgétaire et à la diversification des exportations. L'assistance de la BAD pour la réduction des arriérés de la dette publique et pour une meilleure mobilisation des recettes intérieures a été pourtant insuffisante. Par ailleurs, bien que le PRSL ait eu un résultat globalement satisfaisant, il n'a pas été efficace comme instrument de coordination de l'aide au développement.

3.6 **Secteur privé** : Afin de renforcer la compétitivité de l'économie, la BAD, de concert avec la BM, a concentré ses efforts sur trois composantes nécessaires pour soutenir le développement du secteur privé (PSD) : i) le développement du secteur financier et privatisation, ii) la réforme du secteur de l'énergie, et iii) l'appui au transport, notamment dans le secteur de la construction routière. Les deux banques ont collaboré dans ces domaines et leurs efforts ont été complétés par ceux de l'IFC (dans les domaines comme la finance, la privatisation et le secteur de l'énergie électrique) et du FMI (dans le domaine de la finance).

3.7 La BAD a aidé à améliorer la disponibilité de lignes de crédit destinées à être rétrocédées aux PME, mais son intervention dans le développement du secteur privé n'a pas été à la hauteur des attentes. Le DSP de la BAD comprenait un pilier distinct sur le développement du secteur privé, mais le programme d'assistance s'est limité à la promotion des PME et à un investissement discret en faveur du secteur privé. La BAD assurait officiellement la présidence du groupe de travail sur le développement du secteur privé, mais était cependant un de ses membres les moins actifs. Malgré l'absence d'appui structuré de la BAD au secteur privé, l'assistance de la banque pour l'amélioration de l'accès des PME au crédit a donné des résultats substantiels. **Compte tenu de ces facteurs, l'assistance fournie par la BAD pour la promotion de la privatisation et du développement du secteur privé est jugée modérément satisfaisante.**

3.8 **Infrastructure physique—Énergie** : La BAD et la BM ont financé le renforcement des ressources énergétiques en Ouganda, principalement à travers des réformes institutionnelles, le renforcement des capacités et par le biais du projet d'énergie hydroélectrique de Bujagali. La BAD a également étendu son appui à l'amélioration des autres sources d'énergie renouvelables, avec des résultats satisfaisants. Malgré leurs efforts, les arrangements institutionnels dans le secteur de l'énergie électrique qui ont finalement été promus par la BM et la BAD différaient considérablement des objectifs visés initialement par les deux institutions. L'objectif de réduire au minimum l'intervention de l'État dans le secteur n'a pas été atteint, d'après une évaluation effectuée à trois niveaux. En premier lieu, le gouvernement continue d'effectuer des transferts au profit de la société de distribution dans le cadre de l'accord de relèvement des tarifs à des niveaux rentables. Deuxièmement, le budget continue de financer des transferts pour la construction de centrales thermiques. Troisièmement, pour faire participer le secteur privé à la production d'énergie électrique, la société de transport d'électricité (encore contrôlée par l'État) a dû conclure des contrats d'achat d'énergie afin d'assurer que toute l'énergie produite par les générateurs est achetée au prix convenu. Une garantie a été accordée au distributeur pour faire en sorte que les tarifs permettent de faire face aux coûts et de générer un profit, tandis que des subventions ont été octroyées à des investisseurs potentiels pour réduire les coûts d'investissement.

3.9 L'évaluation des risques liés à la stratégie en place laissait à désirer. Les risques d'aggravation des pénuries d'énergie au début de l'année 2000 étaient importants et le report du projet d'énergie hydroélectrique de Bujagali ne faisait que les aggraver. Même à des niveaux d'eau normaux, ce risque aurait pu se concrétiser en raison de la demande croissante d'énergie dans le pays. En outre, aucun compte n'a été tenu des risques liés de façon implicite au modèle institutionnel choisi, surtout celui lié à la capacité opérationnelle d'opérateurs privés de bonne réputation à s'engager, sans oppositions excessives, compte tenu de la situation institutionnelle qui règne dans le pays. Néanmoins, le contrat conclu avec le distributeur définit des objectifs d'accroissement du nombre de branchements et ces objectifs ont été atteints. Les efforts pour accroître l'accès à l'énergie dans les zones rurales ont aussi été atteints avec un succès limité<sup>2</sup>. **Le résultat global de l'appui de la BAD au développement du secteur de l'énergie est jugé modérément satisfaisant.**

3.10 **Infrastructure physique—Transport** : Comme dans le secteur de l'énergie électrique, la BAD a été un partenaire important et, à ce titre, elle a constamment appuyé le programme du gouvernement pour la réhabilitation et l'entretien du réseau des routes nationales et de district. Nonobstant les améliorations importantes apportées au réseau routier, les entrepreneurs ougandais considèrent la mauvaise qualité des infrastructures de transport comme étant l'obstacle le plus important à la pratique des affaires. Le coût lié au transport par voie routière ou par chemin de fer des marchandises de Kampala à Mombasa (le principal port marin) reste élevé.

3.11 Une des limites de l'assistance de la BAD (ainsi que celle de la BM) a été l'importance excessive accordée dans le cadre des projets à la réalisation d'objectifs théoriques de résultats quantitatifs plutôt que de se concentrer sur l'impact économique probablement bénéfique du développement du réseau routier. En conséquence, les durées et les coûts de voyage n'ont pas été réduits dans une proportion équivalant à ce qu'on aurait pu attendre. La stratégie en matière de transport aurait dû mettre tout aussi l'accent sur l'accroissement de l'accès effectif de l'Ouganda aux marchés régionaux et mondiaux. En outre, un meilleur suivi et évaluation aurait été souhaitable, notamment par la collecte de statistiques détaillées permettant de suivre les progrès accomplis en ce qui concerne le coût et la durée des voyages. Ainsi, si des progrès appréciables ont été accomplis dans la création d'un forum de partenariat et dans la mise en place des arrangements institutionnels nécessaires pour qu'elle puisse se concentrer sur l'impact économique comme moteur essentiel de l'investissement et la simplification de la réglementation, **l'assistance de la BAD au secteur du transport et de la logistique est jugée modérément satisfaisante.**

3.12 **Agriculture : La contribution de la BAD à la sous-composante « Agriculture » a été jugée satisfaisante.** L'appui a porté largement sur l'amélioration des revenus des pauvres

<sup>2</sup> La documentation relative au projet Énergie électrique IV présentait une analyse des risques liée au plan d'expansion du réseau électrique en cours d'exécution et faisait ressortir le fait que le bilan énergétique serait très tendu jusqu'à l'achèvement du projet d'énergie hydroélectrique de Bujagali. La construction de capacités de production thermique supplémentaires a été envisagée et rejetée. La documentation interne est ambiguë et présente de manière inexacte la véritable contribution de l'extension d'Owen Falls à la capacité de production. L'UJAS, qui intervient après le report de l'initiative du projet d'énergie hydroélectrique de Bujagali, a effectivement présenté une stratégie en matière d'énergie à la dimension de l'ampleur du risque et de la crise. Chose étrange, la matrice de résultats met l'accent sur l'électrification rurale et la production d'énergie alternative. En outre, aucune analyse n'a été effectuée concernant les risques implicites dans la révision envisagée du cadre institutionnel.

par l'accroissement de la productivité et la diversification dans le secteur agricole et a été acheminé par l'intermédiaire du Plan de modernisation de l'agriculture (PMA). En s'appuyant sur les travaux d'analyse effectués en 2005, la BAD s'est orientée vers une approche intégrée vis-à-vis du développement rural, en particulier vers la commercialisation et les infrastructures, notamment dans les domaines de l'irrigation et des routes communautaires. Ce changement, même s'il est trop tôt pour en évaluer les résultats avec précision, a effectivement contribué au succès des actions entreprises pour corriger les déséquilibres relatifs à la mise en œuvre du PMA. L'appui aux projets sur les routes communautaires et les infrastructures rurales a considérablement progressé. L'approche intégrée a aussi permis de réduire la dégradation des sols, d'adopter une culture commerciale dans l'agriculture à petite échelle et de développer la pisciculture et l'élevage. L'espoir d'instaurer une croissance soutenue de 3 % par an dans le secteur agricole n'a pas cependant été atteint, contribuant ainsi aux progrès relativement limités en matière de réduction de la pauvreté en milieu rural.

### **Développement humain**

3.13 L'appui de la BAD au développement humain a visé essentiellement le renforcement de l'accès aux soins de santé primaire, la fourniture d'un enseignement post-primaire de qualité et l'approvisionnement en eau salubre et à l'assainissement, comme cela est analysé séparément dans les lignes qui suivent. Il est largement en cohérence avec les défis de développement de l'Ouganda et en phase avec le PEAP et les programmes stratégiques du gouvernement. Le DSP de 2002 a réorienté les priorités de la BAD de la fourniture des *infrastructures* de santé et d'éducation vers l'amélioration de la *qualité* des services de santé et d'éducation. Ce changement d'orientation, qui s'appuie sur des réformes convenues dans le PRSL, était jugé important à l'époque, compte tenu de l'absence de progrès sur certains des indicateurs sociaux. Le DSP (2002-2004) dépendait largement des objectifs de résultats du PEAP et n'a pas défini de situation de référence indépendante et d'indicateurs de niveau intermédiaire. Les instruments utilisés par la BAD pour dispenser son aide étaient semblables à ceux utilisés par la BM et d'autres partenaires au développement intervenant dans le secteur de l'eau. Toutefois, dans le cadre de son soutien aux initiatives de développement humain, la BAD s'est opposée au recours à l'approche SWAp et à l'appui budgétaire général (ABG), qui étaient les instruments privilégiés par les autres partenaires au développement.

3.14 L'autre lacune de la stratégie de la BAD durant les premières années a été l'accent mis sur la réhabilitation des infrastructures et les problèmes liés à l'accès, bien que l'axe stratégique se soit orienté plus tard vers les aspects liés à la qualité. Le fait que la problématique du taux élevé de croissance démographique, qui constitue un frein important aux efforts de réduction de la pauvreté, n'ait pas été abordée a été une omission notable. La mise en œuvre de l'assistance a aussi pâti des retards dans la mise à disposition des ressources, du niveau insuffisant des financements de contrepartie et des carences au niveau du suivi et des rapports, ainsi que de l'utilisation limitée de certaines des ressources mises à disposition.



**3.15 Le résultat de l'assistance de la BAD dans les domaines de l'éducation et de la santé est jugé *modérément satisfaisant*.** L'appui de la BAD a été, comme mentionné plus haut, largement orienté vers les infrastructures et le renforcement des capacités ; il n'a pas véritablement apporté de solution au problème lié à la qualité et aux carences liées à la prestation des services. Le système éducatif en Ouganda connaît encore des taux élevés d'abandon scolaire et un faible taux de passage du cycle primaire au cycle postsecondaire. Cette situation mettra à mal la pertinence de l'éducation au cours des prochaines décennies dans un environnement caractérisé par une grande pénurie de main-d'œuvre qualifiée à tous les niveaux. Le champ d'intervention de la BAD dans le domaine de la santé était réduit, se limitant à un petit nombre de districts. Elle a essentiellement contribué à accroître l'accès aux services de santé mentale et maternelle qui faisaient face aux pénuries de personnel et de médicaments. Bien qu'elle prenne une place de plus en plus importante, la santé mentale était toujours considérée comme relativement moins vitale dans l'affectation des ressources budgétaires limitées du pays. En outre, la fourniture de l'assistance de la BAD aux secteurs de la santé et de l'éducation était sujette aux retards dans l'exécution des projets.

**3.16 Le résultat de l'appui de la BAD au secteur de l'eau et l'assainissement est jugé *satisfaisant*.** Les interventions de la BAD ont permis, avec des résultats généralement satisfaisants, la réhabilitation et la construction de réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement dans des petites villes et des zones rurales. Il y a lieu d'accorder davantage d'attention aux bénéficiaires défavorisés, en particulier aux pauvres des zones rurales et aux femmes. Les autres aspects mis en avant comme nécessitant une attention sont la fourniture des services d'assainissement et la réduction des problèmes liés à l'hygiène, des mesures qui pourraient aider à la réalisation des OMD liés à la santé.

**3.17** Compte tenu du fait que sa contribution globale à l'amélioration de l'accès et de la couverture dans le cadre de l'appui aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a été limitée par les lacunes au niveau de la fourniture des services et le peu d'importance accordée aux questions liées à la qualité, **le résultat global réalisé par la BAD en matière de développement humain est jugé *modérément satisfaisant*.**

**Tableau 1**  
**Résumé des évaluations des résultats de l'assistance de la Banque africaine de développement**

<i>Objectifs stratégiques du DSP</i>	<i>Réalisation des résultats associés au DSP</i>	<i>Évaluations des résultats des programmes de la BAD</i>
<b>Gouvernance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Décentralisation	L'assistance fournie a aidé à renforcer les institutions et les capacités humaines en matière de gestion financière et de respect des principes de transparence au niveau des administrations locales. Ceci a permis d'améliorer l'accès aux services de base.	Satisfaisant
Réformes de la gestion du secteur public	Le soutien à la réforme du régime de passation des marchés n'a pas encore donné les résultats attendus. L'appui à la gestion financière a permis au gouvernement d'atteindre les objectifs liés aux dépenses en matière de lutte contre la pauvreté.	Modérément satisfaisant
Lutte contre la corruption	L'aide pour la promotion de la transparence et la formation visant à favoriser une réduction de la corruption n'a pas permis de réduire sensiblement la perception de la corruption. La perception générale est que l'efficacité des pouvoirs publics ne s'est pas améliorée grâce à l'assistance fournie pour l'amélioration des dispositifs d'audit.	Modérément satisfaisant
<b>Croissance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Croissance, réforme budgétaire et diversification des exportations	La contribution de la BAD a joué un rôle important dans la réalisation des objectifs de dépenses pour la réduction de la pauvreté. La rigueur budgétaire a été préservée, malgré la subsistance de quelques arriérés. La mobilisation des recettes reste insuffisante. Des progrès considérables ont été accomplis en matière de diversification des exportations.	Satisfaisant
Développement du secteur privé/promotion des PME et compétitivité	La priorité accordée au financement rural a permis d'améliorer la disponibilité de lignes de crédit pour les PME. Le soutien à la construction de routes communautaires permet d'ouvrir l'accès aux zones rurales. Dans l'ensemble, la compétitivité de l'économie n'a pas été sensiblement améliorée faute d'avoir résolu le problème de la pénurie d'électricité et d'avoir réduit considérablement les coûts de transport.	Modérément satisfaisant
Agriculture	L'approche diversifiée au soutien à l'agriculture a donné des résultats mitigés : la croissance soutenue de 3 % dans le secteur agricole n'a pas été réalisée, mais l'approche intégrée permet de réduire la dégradation des sols, d'adopter une culture commerciale dans l'agriculture à petite échelle et de développer la pisciculture et l'élevage.	Satisfaisant
<b>Développement humain</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Santé	Les améliorations apportées dans l'accès aux services de santé mentale et de soins de santé primaire au niveau des régions ont été réalisées, mais les graves carences en personnel et en médicaments ont continué de limiter l'accès effectif aux soins de santé mentale. Le manque d'appui adéquat aux programmes de S&E a constitué aussi un handicap.	Modérément satisfaisant
Éducation	L'accroissement de l'accès et de la qualité de l'éducation s'est traduit dans les faits, mais les améliorations de la qualité ont été limitées par des problèmes liés à la rapidité d'accès et à la qualité des prestations ainsi que par le niveau relativement élevé de la demande d'éducation. Le système éducatif en Ouganda connaît encore des taux élevés d'abandon scolaire et un faible taux de passage du cycle primaire au cycle d'enseignement postsecondaire.	Modérément satisfaisant
Eau et assainissement (aspects liés à la prestation des services)	L'appui au projet d'approvisionnement en eau des petites villes a permis de dépasser tous les objectifs de performance fixés dans le cadre du DSP (sources d'eau protégées, forages creusés et nouveaux puits construits). Une amélioration considérable a été enregistrée en ce qui concerne l'accès rural et urbain à l'eau salubre, mettant ainsi le pays sur la bonne voie pour atteindre l'OMD correspondant. La négligence relative observée à l'égard de la fourniture des services d'assainissement et de la réduction des problèmes liés à l'hygiène pourrait avoir des effets néfastes sur la réalisation des OMD dans le domaine de la mortalité infantile-juvénile et maternelle.	Satisfaisant

#### 4. ALIGNEMENT ET HARMONISATION

4.1 **Même si l'alignement et l'harmonisation de l'aide n'étaient pas les objectifs explicites des stratégies évaluées dans le cadre de la JCAE, ils ont constitué des facteurs déterminants dans le soutien fourni par les deux banques.** L'alignement autour d'un ensemble de priorités communes a été facilité par le premier PEAP de 1997, plan dans lequel le gouvernement encourageait le développement d'une approche sectorielle (SWAp) et le recours à l'appui budgétaire général (ABG) qui comprend : l'appui budgétaire sectoriel ; l'appui théoriquement affecté au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ; et l'appui non affecté à un secteur déterminé, tel que les crédits et prêts à l'appui de la Stratégie de réduction de la pauvreté. Le processus de l'alignement a accompli des progrès supplémentaires lorsqu'un groupe de sept partenaires au développement comprenant la Banque mondiale et la BAD ont mis au point la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS) en 2005. Ce document comprenait une matrice de mesures commune correspondant à la matrice de résultats figurant dans le PEAP.

4.2 S'il est vrai que le PEAP et l'UJAS ont facilité l'adoption de priorités de développement communes entre les partenaires au développement, le processus de l'alignement s'est traduit par la création d'un grand nombre de groupes de travail sectoriels, ce qui va à l'encontre de la réduction escomptée des coûts de transaction pour le gouvernement et ses partenaires. En outre, s'il a augmenté le nombre de ses membres à 11, le partenariat dans le cadre de l'UJAS est encore restreint, eu égard au fait que 42 partenaires au développement fournissent une assistance à l'Ouganda. Ainsi, quand bien même l'UJAS a été un grand pas dans la bonne direction, elle gagnerait à voir clarifiés les grands principes qui sous-tendent ce partenariat, en s'inspirant de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publiée en 2005.

4.3 Le mécanisme d'harmonisation de l'aide en Ouganda progresse également de façon satisfaisante. Avec un appui budgétaire général représentant actuellement la moitié environ de l'aide publique au développement en faveur de l'Ouganda, on note un recours de plus en plus fréquent aux systèmes des pays dans le cadre des procédures de passation des marchés et d'autres procédures. Nonobstant les progrès accomplis, l'éventail des mécanismes de fourniture de l'aide utilisés par les partenaires au développement est encore très varié. La Banque mondiale a fortement réorienté ses interventions vers l'appui budgétaire, mais continue de fournir près de la moitié de ses concours au travers de projets. La BAD a exécuté un cycle d'appuis budgétaires par le biais du Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté (en 2002). Toutefois, à cause des restrictions concernant l'acquisition de certains biens auprès de pays non membres de la BAD, l'insitution ne peut participer à des SWAps et continue de dispenser la quasi-totalité de son appui au travers de projets.

4.4 **Dans l'ensemble, si des efforts importants ont été accomplis dans le domaine de l'alignement et de l'harmonisation, aussi bien l'UJAS (qui porte sur l'alignement) que les procédures associées à l'instrument d'appui budgétaire général (relatives à l'harmonisation) ont besoin d'être mieux affinés afin de favoriser une participation de plus en plus active de tous les partenaires au développement.** La Banque mondiale et la BAD, soutenus par d'autres institutions multilatérales, peuvent assumer le premier rôle dans ce domaine.

4.5 Comment la BAD a-t-elle abordé l'alignement et l'harmonisation de l'aide ? La BAD a pris un certain nombre de mesures : elle a créé un bureau extérieur à Kampala ; elle a adopté l'appui budgétaire général comme un de ses instruments pour la fourniture de l'aide ; par ailleurs, elle a participé au processus d'alignement des bailleurs de fonds à travers les réunions du Groupe local des partenaires au développement, l'UJAS et l'exercice de répartition des tâches. Si le bureau extérieur n'est devenu fonctionnel qu'en 2004, il a considérablement aidé à améliorer la fourniture de l'assistance de la BAD et sa participation aux processus d'alignement et d'harmonisation. Au moment de la préparation de l'UJAS, le bureau extérieur disposait de ressources et de capacités relativement limitées, n'avait quasiment aucun pouvoir de décision, ce qui a réduit son efficacité. Par exemple, la BAD occupait théoriquement la direction du Groupe de travail sur le développement du secteur privé, mais elle a été incapable d'assumer effectivement cette fonction à cause du manque d'expertise adéquate au niveau du bureau de pays.

4.6 La **collaboration entre la BM et la BAD** s'est manifestée dans les principaux domaines suivants : groupes de travail sectoriels conjoints ; identification des programmes ; appui au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ; et assistance au gouvernement pour le suivi de la mise en œuvre du PEAP et le suivi des dépenses publiques, notamment celles visant à réduire la pauvreté. Les deux institutions ont participé au PAF, ce qui a été utile dans l'amélioration de la gestion budgétaire, de la transparence des dépenses publiques et dans la décision des partenaires au développement d'adopter l'ABG. La plupart des programmes de la BM et de la BAD ont été menés de façon parallèle, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture, de l'énergie électrique et de l'eau et assainissement, mais avec des zones d'influence bien définies, tels que la concentration des activités dans différents districts.

4.7 Cependant, cette collaboration a produit des résultats modestes qui s'expliquent surtout par quatre principaux problèmes. Premièrement, les domaines de coopération convenus étaient trop vastes par rapport aux ressources dont disposaient les deux banques. Deuxièmement, l'effort pour réduire la surcharge de travail imposée par la mission au gouvernement (en encourageant les missions conjointes) imposait des coûts de transaction accrus aux deux banques, notamment pour la planification et l'établissement de rapports conjoints et pour l'harmonisation des méthodes de passation des marchés. Troisièmement, il convient d'accroître les mesures d'incitation en direction du personnel pour instaurer un partenariat véritable, en particulier concernant la BAD, qui est à un stade relativement précoce de son processus de décentralisation. Quatrièmement, le partenariat a été supplanté par l'UJAS—la collaboration entre les deux banques s'inscrit désormais dans un effort plus élargi pour aligner les partenaires au développement derrière les stratégies des pays et pour harmoniser les approches avec les systèmes des pays.

4.8 La fourniture d'une partie de l'assistance de la BAD (environ 8 % de l'engagement au titre de la période) par le biais de son mécanisme d'appui budgétaire général (le Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté ou PRSL) a facilité le dialogue sur les politiques et occasionné des coûts de transaction relativement faibles. La conception de ce mécanisme présentait cependant un certain nombre de lacunes liées aux conditionnalités et au manque

d'interventions complémentaires. En l'absence d'un mécanisme commun d'appui budgétaire, chaque concours budgétaire apporté par les partenaires au développement (y compris celui de la BAD), était assorti de conditions distinctes. Au regard du nombre relativement important de partenaires au développement fournissant un soutien au budget, ceci n'a servi qu'à augmenter les coûts de transaction. L'autre défaillance est liée au fait que le PRSL n'était pas complété par une assistance technique ou un renforcement des capacités, ce qui aurait pu améliorer son efficacité. Par conséquent, l'appui budgétaire fourni par la BAD n'a contribué que de façon modeste à l'harmonisation et à l'alignement des processus d'administration de l'aide en Ouganda.

4.9 L'UJAS était alignée sur le PEAP et a favorisé i) l'adoption de priorités de développement communes entre les partenaires au développement et ii) la création d'un certain nombre de groupes de travail fonctionnels. Reste que l'UJAS comportait de grandes lacunes. Premièrement, elle n'a eu qu'un effet limité sur la réduction attendue des coûts de transaction. Ceci s'expliquait par le grand nombre de partenaires au développement et par le manque de participation effective de certains d'entre eux, notamment la BAD, à des mécanismes de financement groupé. Deuxièmement, si la mise en place des groupes de travail a réduit le besoin pour le gouvernement d'avoir des contacts individuels avec de nombreux membres de l'UJAS, il a été néanmoins obligé de consacrer plus d'effort à gérer les réunions du groupe. De la même manière, la création de plusieurs groupes de travail a exigé davantage d'effort des partenaires au développement pour la planification et la recherche de consensus sur les différents problèmes. Troisièmement, les initiatives de partenariat de la BAD ont été freinées i) par les ressources limitées dont dispose son bureau extérieur et ii) dans les dispositifs SWAp, par sa politique restrictive concernant l'acquisition des biens et services. En outre, comme l'UJAS ne regroupait qu'un quart des partenaires au développement qui fournissaient une assistance à l'Ouganda, le gouvernement devait coopérer aussi bien avec les partenaires au développement membres de l'UJAS qu'avec les autres. L'UJAS avait aussi des lacunes dans un certain nombre de domaines, à savoir la proposition d'un cadre de leadership bien défini, la mise au point d'un système de suivi et évaluation efficace et le traitement des questions liées à la prévisibilité des concours.

## 5. RISQUE LIÉ AUX RÉSULTATS EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT<sup>3</sup>

5.1 Tout bien considéré, **le risque lié à la réalisation des résultats de la BAD en termes de développement est jugé important** surtout en raison du fait que l'assistance n'a pas significativement amélioré la capacité du gouvernement de mobiliser les ressources intérieures, de même que le risque de tension politique. **L'impact en termes de développement institutionnel de l'assistance de la BAD a été important**, et se traduit par le renforcement des institutions législative et judiciaire en appui aux réformes de la gouvernance et des infrastructures (notamment les réformes des dispositifs réglementaires et les investissements directs dans l'énergie électrique, les routes et l'eau), et l'amélioration des infrastructures et le renforcement des capacités en faveur de la prestation des services dans

<sup>3</sup> Selon les directives harmonisées de 2006, le chapitre consacré à la « durabilité » a été remplacé par un chapitre relatif au « risque lié au résultat en termes de développement », défini comme le risque, au moment de l'évaluation, que les résultats en termes de développement (ou les résultats attendus) ne soient pas préservés (ou ne se concrétisent pas) ; voir aussi Annexe B, paragraphe 11.

les domaines de la santé, de l'éducation et de l'eau et de l'assainissement. Toutefois, le rapport des recettes fiscales au PIB est resté faible, soit une moyenne de 12,5 % environ par an au cours de la décennie écoulée et devrait atteindre selon les projections 15 % par an à l'horizon 2010 (Banque mondiale 2008). Avec un ratio des dépenses publiques par rapport au PIB devant demeurer au-dessus de 20 % par an selon les projections, la dépendance de l'Ouganda à l'égard de l'aide persistera, limitant ainsi la marge de manœuvre des pouvoirs publics en termes de politiques. À cela, il faut ajouter que la forte probabilité de tensions politiques, liée en grande partie au processus électoral et dans une moindre mesure au conflit dans le Nord, n'a pas été traitée de manière adéquate et effective.

## 6. LEÇONS ET RECOMMANDATIONS

### Leçons

6.1 Cinq leçons essentielles se dégagent des principales constatations de la JCAE, lesquelles peuvent s'appliquer aussi bien à l'assistance de la BAD qu'à celle de la BM en Ouganda pendant la période de 2001 à 2007 :

- i) **pour ce qui est de traduire les objectifs sous forme de programmes d'assistance, il y a lieu de réexaminer toutes les options en termes de conception et de mise en œuvre, en s'intéressant en particulier à leur adaptation au contexte du pays et aux risques associés à chacune des options.** S'agissant des interventions dans lesquelles la conception des programmes et le choix des options stratégiques ne prenait pas suffisamment en compte les aspects liés aux risques dans la conception et la mise en œuvre, tels que dans le secteur de l'énergie électrique et dans le renforcement des capacités des institutions de lutte contre la corruption, les conséquences imprévues ont entraîné des résultats insatisfaisants. Concernant la fragmentation du secteur de l'énergie électrique, par exemple, l'évaluation inadéquate du risque associé à la carence d'approvisionnement a été à l'origine du résultat insatisfaisant de l'assistance fournie par la BM et la BAD.
- ii) **L'appui à l'aménagement des politiques en vue de réaliser des résultats élargis dans le domaine de la gouvernance, tels que la réduction de la corruption dans le secteur public, doit être fondé sur une connaissance des liens de causalité entre les interventions et leurs résultats attendus.** L'assistance fournie par la BM et la BAD dans le domaine de la gouvernance concernait surtout la gestion des finances publiques et visait à renforcer la transparence et la responsabilité dans le secteur public, permettant ainsi de réduire la corruption. S'il est vrai que la conception des stratégies et des programmes qui sous-tendent l'appui fourni était pertinente et en phase avec le PEAP, elle n'apportait aucune précision sur les liens existant entre les interventions et la manière dont elles étaient censées aboutir à une amélioration de la gouvernance. Par conséquent, si les produits des interventions des deux institutions en matière de finances publiques ont été importants, leur impact sur la réduction de la corruption n'était pas évident.

- iii) **Construire des institutions efficaces requiert un agencement chronologique approprié des réformes, un délai suffisant et une analyse adéquate des risques.** Les stratégies d'assistance des deux banques privilégiaient le renforcement des institutions, soit par la création de nouvelles institutions ou par la redynamisation d'institutions déjà existantes. L'expansion rapide des initiatives de renforcement des institutions ne s'est pas toujours accompagnée de progrès comparables en termes de résultats faute d'avoir laissé suffisamment de temps au processus pour s'enraciner. Le renforcement des institutions passe nécessairement par l'adoption de textes de loi, une dotation en personnel suffisante et un leadership, des conditions qu'il faudra généralement plus de temps pour réunir qu'il n'est possible de le prévoir dans les programmes de départ. En outre, mieux cerner le contexte politique et donner plus d'importance à l'analyse fondamentale du risque pourrait aider à définir un horizon temporel plus réaliste.
- iv) **L'agencement chronologique peu judicieux des mesures de politique générale dans un environnement subissant de profonds aménagements (comme dans les secteurs sociaux en Ouganda) peut déboucher sur des contre-performances.** L'Ouganda a été à l'avant-garde des grandes initiatives en matière de politiques de développement, notamment dans le domaine du développement humain, mais le résultat en termes de développement n'est pas tout à fait à la mesure des efforts consentis. Une des raisons tient-elle peut-être au fait que l'introduction répétée par le gouvernement de mesures probablement souhaitables, mais qui n'ont aucun lien avec le cadre de planification stratégique à moyen et à long terme qui a été convenu. Certaines de ces initiatives, telles que l'enseignement primaire pour tous, l'enseignement secondaire pour tous, la suppression des frais aux usagers pour les services de santé de base et des hausses de salaires accordées aux enseignants et aux travailleurs de la santé au-delà des niveaux prévus, ont affecté directement les secteurs sociaux en réduisant l'efficacité des réformes en cours. D'autres ont eu un effet indirect à travers la diminution de l'espace budgétaire destiné aux allocations en faveur de la prestation des services de base. Parmi les exemples pour illustrer ce constat, on peut citer la suppression de l'impôt progressif et la création de nouveaux districts avec les coûts et les problèmes de renforcement des capacités que cela implique.
- v) **Afin d'assurer une efficacité optimale de l'aide, l'accent devrait être mis sur l'amélioration de la prévisibilité de l'aide, sur la résolution de problèmes de coordination entre les nombreux bailleurs de fonds et sur les solutions pour éviter l'émiettement de l'aide.** Les efforts déployés par l'Ouganda en vue d'aligner les bailleurs de fonds derrière le PEAP, de promouvoir des programmes d'assistance communs entre les bailleurs de fonds (l'UJAS) et d'œuvrer à une utilisation plus large de l'instrument de ABG ont permis d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide extérieure, ont suscité un débat sur la coordination et la répartition des tâches entre les

baillleurs de fonds et permettront probablement de réduire l'émission de l'aide (c'est-à-dire la prolifération des activités financées par les bailleurs de fonds).

## **Recommandations**

6.2 S'appuyant sur les leçons dégagées ci-dessus et les recommandations émises dans la CAE de l'OPEV pour la période de 1986 à 2001 à l'adresse de la BAD, les principales recommandations sont indiquées ci-après (la Réponse de la direction est présentée dans le Tableau 2 ci-après) :

- i) **renforcer la présence de la BAD dans le pays en redéployant des experts sectoriels dans le pays afin de renforcer sa visibilité et améliorer le dialogue sur les politiques.** Ceci est particulièrement important dans les domaines où la BAD souhaite continuer d'intervenir. Pour éviter au personnel une surcharge de travail, le déploiement d'experts sectoriels vers des plaques tournantes régionales pourrait constituer une solution ;
- ii) **utiliser plus efficacement le peu de ressources disponibles en œuvrant pour un engagement plus approfondi dans un nombre restreint de domaines ;**
- iii) **entreprendre régulièrement (voire conjointement) des études économiques et sectorielles et des autoévaluations des projets suffisamment fréquentes en vue d'appuyer la stratégie et l'aide aux projets ;**
- iv) **renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire général comme instrument pour réduire au minimum les coûts de transaction et faciliter le recours aux systèmes des pays.** L'acheminement des fonds par le canal des institutions du pays bénéficiaire aide à renforcer les structures et les capacités de gouvernance et favorise l'harmonisation de l'aide. Ceci nécessitera d'œuvrer davantage à faire émerger un consensus avec les autres membres de l'UJAS sur un mécanisme d'appui budgétaire commun et à aider les pouvoirs publics dans la définition des priorités du budget et dans le suivi et évaluation.



**Tableau 2**  
**Recommandations issues de la JCAE de l'Ouganda et réponse de la direction de la BAD**

<i>Recommandations à l'intention de la BAD</i>	<i>Réponse de la direction de la BAD</i>
1. Renforcer la présence de la BAD dans les pays en redéployant des experts sectoriels dans le pays afin de renforcer sa visibilité et améliorer le dialogue sur les politiques. Ceci est particulièrement important dans les domaines où la BAD souhaite continuer d'intervenir. Pour éviter au personnel une surcharge de travail, le déploiement d'experts sectoriels vers des plaques tournantes régionales pourrait constituer une solution.	1. Nous acceptons cette recommandation. Le nombre de personnels professionnels au sein d'UGFO est passé de cinq seulement en 2005 à huit (y compris deux fonctionnaires recrutés sur le plan international et trois recrutés localement) en 2008 ; dont trois sont des experts en infrastructure. Le redéploiement de personnels sectoriels recrutés sur le plan international est prévu dans le cadre de notre décentralisation en cours. Un expert du secteur social (basé à Nairobi), mais couvrant la région, y compris l'Ouganda, a déjà été redéployé.
2. Utiliser plus efficacement le peu de ressources disponibles en œuvrant pour un engagement plus approfondi dans un nombre restreint de domaines	2. Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Pendant le 11 <sup>e</sup> FAD, il est prévu d'observer une plus grande sélectivité, tandis que 69 % du programme indicatif sera axé sur les infrastructures (énergie, assainissement, transport et infrastructure rurale).
3. Entreprendre des études économiques et sectorielles régulières (voire conjointes) et une autoévaluation des projets en vue d'appuyer la stratégie et l'aide aux projets.	3. Nous sommes d'accord. Cette recommandation rejoint les conclusions du Rapport du Panel de haut niveau (2007) qui a reconnu la nécessité de jouer un rôle accru dans le domaine du savoir et dans les travaux d'analyse. Le Séminaire sur le pétrole en Ouganda (juillet 2008) met en évidence la réponse rapide de la Banque à la demande du gouvernement pour le partage et la diffusion du savoir. Les travaux d'analyse sur l'intégration régionale prévus en 2009-2010 cadrent également avec cette recommandation.
4. s'attacher à renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire général comme instrument pour réduire au minimum les coûts de transaction et faciliter le recours aux systèmes des pays, car l'acheminement des fonds par le canal des institutions du pays bénéficiaire aide à renforcer les structures et les capacités de gouvernance et favorise l'harmonisation de l'aide. Ceci nécessitera d'œuvrer davantage à faire émerger un consensus avec les autres membres de l'UJAS sur un mécanisme d'appui budgétaire commun et à aider les pouvoirs publics dans la définition des priorités du budget et dans le suivi et évaluation.	4. La BAD reste déterminée à coopérer avec les autres membres de l'UJAS en vue de réduire au minimum les coûts de transaction. À la demande du gouvernement, les infrastructures restent le souci prioritaire de la Banque et il n'est donc pas envisagé de recourir à l'ABG pendant le FAD 11 (2008-10).

## RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION COMMUNE DE L'ASSISTANCE PAYS DE L'OUGANDA

Les programmes de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement en Ouganda pour la période de 2001 à 2007 ont été exécutés dans le cadre de la Stratégie d'assistance-pays de la Banque mondiale pour la période de l'exercice 01 à l'exercice 03, du Document de stratégie par pays de la BAD pour 2002-2004 et de la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS). Ces stratégies sont axées sur la promotion de la gouvernance, de la croissance et du développement humain et ont été exécutées grâce à un engagement net de 2,1 milliards d'USD de l'Association internationale de développement (Ex. 01 à 07) et à un engagement d'un montant équivalent à 732 millions d'USD (2002-2007) du Fonds africain de développement.

Les stratégies d'assistance de la Banque mondiale témoignaient d'un grand sens du service au client et étaient en phase avec la stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ouganda. Les programmes ont été très efficaces dans les domaines suivants : décentralisation, réforme du secteur public, croissance et transformation de la structure de l'économie, éducation et eau et l'assainissement. Un effort plus important aurait pu être fait pour aider à contrer la perception selon laquelle la corruption gagne du terrain, à améliorer l'approvisionnement en électricité, à réduire les coûts de transport, à renforcer la productivité agricole et à apporter une assistance en ce qui concerne la planification familiale et de santé de la reproduction.

L'assistance de la BAD s'est révélée pertinente et en phase avec les objectifs de développement du gouvernement. Son appui a été très utile dans la réalisation de ses objectifs dans les domaines de la décentralisation, de la réforme du secteur public, de la croissance et de la transformation de la structure de l'économie, de l'amélioration de la compétitivité, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la santé et de l'éducation. Quelques insuffisances ont été observées dans l'assistance fournie dans le domaine de l'énergie électrique et des routes ainsi que pour la réduction de la corruption. L'IEG recommande que la Banque mondiale contribue à l'élaboration d'un cadre d'analyse devant guider les décisions de l'Ouganda concernant la réforme de la gouvernance ; encourage et aide le gouvernement à élaborer des schémas directeurs à moyen et long terme en matière d'infrastructure ; et aide à coordonner les initiatives en cours de suivi et évaluation à l'aide d'un cadre unique. L'OPEV recommande que la BAD redéploie des experts sectoriels plus près du client ; recentre davantage son sur un ensemble restreint de priorités ; et entreprenne des travaux d'analyse réguliers (voire conjoints) et une autoévaluation des projets en vue d'appuyer la stratégie et l'aide aux projets. Il est recommandé que les deux banques renforcent l'efficacité de l'appui budgétaire général comme instrument pour réduire au minimum les coûts de transaction et faciliter l'utilisation des systèmes des pays.

Le présent rapport évalue l'assistance de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement à l'Ouganda pendant la période de 2001 à 2007. L'idée d'une évaluation conjointe découle du changement d'orientation des deux banques en faveur d'un cadre stratégique commun, à savoir la Stratégie d'assistance commune pour l'Ouganda (UJAS) pour guider la formulation et l'exécution de leurs programmes. Étant donné qu'elle s'appuie sur un cadre stratégique commun, l'évaluation conjointe a, en principe, un meilleur rapport coût-efficacité que les évaluations équivalentes conduites de façon séparée, eu égard au fait que certains aspects au moins de l'évaluation peuvent être effectués ensemble, ce qui permet aussi de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement.

L'évaluation analyse le résultat de l'appui fourni par chacune des deux banques, apprécie chacune de façon indépendante, tout en observant que les deux banques ont des tailles, des capacités et un dispositif institutionnel différents et ont des programmes qui n'ont pas été exécutés de façon conjointe mais parallèle, bien qu'elles aient entretenu un dialogue régulier en tant que partenaires au développement. Les évaluations des résultats des programmes des deux institutions ne sont donc pas directement comparables et ne doivent pas servir à déduire que l'une des deux institutions a une performance « meilleure » que l'autre.

### **Contexte général du pays**

Avec une population de 29,9 millions d'habitants (estimation de 2006) et un revenu par habitant de 300 dollars (méthode de l'Atlas, 2006), l'Ouganda est considéré comme un des pays les plus pauvres au monde ; il est classé à la 154<sup>e</sup> place sur 177 pays selon l'Indice de développement humain des Nations unies (2007).

L'Ouganda est sorti d'une période de guerre civile en 1986 avec une économie détruite par la mauvaise gouvernance et les conflits. Le programme post-conflit du nouveau pouvoir a été orienté vers la réhabilitation et la stabilisation de l'économie et s'est traduite par un taux de croissance par habitant de 3,3 % dans les années 90, un taux qui dépassait la moyenne de l'Afrique subsaharienne. L'endettement du pays a été maîtrisé, les prix stabilisés et les taux de pauvreté réduits grâce à l'application de bonnes politiques macroéconomiques (l'indice de pauvreté ayant chuté de 56 % en 1992 à 34 % de la population en 2000).

### **L'assistance de l'IFC**

Les activités de l'IFC en Ouganda se sont étalées sur la période entre 1999 et 2008. Les objectifs visés par l'IFC concernaient entre autres l'appui au développement des infrastructures, les secteurs financier et social et la croissance des petites entreprises, et en particulier le renforcement des moyens d'action des femmes entrepreneurs. Durant cette période, l'IFC a investi 178 millions d'USD dans 10 projets en Ouganda, qui englobaient les secteurs de l'énergie électrique, des télécommunications, le secteur financier et de petits investissements dans l'agro-industrie et l'éducation.

L'IFC a également entrepris des activités de conseil qui ont porté surtout sur les infrastructures (52 %) et l'accès au financement (33 %). Ces opérations ont appuyé des privatisations, des grands projets d'infrastructure, les télécommunications, la croissance des petites et moyennes entreprises (PME), l'accès au financement pour les femmes entrepreneurs et les crédits hypothécaires.

### **Assistance de la Banque mondiale et de la BAD**

L'assistance des deux institutions durant la période de 2001 à 2007 a été fournie dans le cadre de la Stratégie d'assistance pays de la Banque mondiale (CAS) pour la période de l'exercice 2001 à l'exercice 2003, du Document de stratégie pays de la BAD (DSP) pour la période 2002-2004 et des deux premières années de l'UJAS, de 2005 à 2009. Tous les documents de stratégie accordaient une large place à la promotion de la bonne gouvernance, au soutien à la croissance et à la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la qualité des prestations de service dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau et de l'assainissement. Si la CAS et le DSP étaient alignés sur le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP, qui est le titre du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) de l'Ouganda, l'UJAS était aussi le mécanisme devant permettre un meilleur alignement des bailleurs de fonds sur un ensemble de priorités communes.

La Banque mondiale et la BAD ont décaissé ensemble environ 1,9 milliards d'USD (1,6 milliard d'USD de l'Association internationale de développement et 282 millions d'USD du Fonds africain de développement), ce qui représente environ 29 % du volume total de l'aide publique au développement en faveur de l'Ouganda pendant les années civiles de 2001 à 2006. Les engagements au titre des crédits et dons de l'IDA se chiffraient à 2,1 milliards d'USD pendant la période de l'exercice 01 à l'exercice 07, environ 40 % de ce montant étant constitué d'appuis budgétaires octroyés par le biais de Crédits d'appui à la réduction de la pauvreté. Hormis un Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté unique de 40 millions d'UC, la BAD s'est essentiellement investi dans des projets d'investissement, avec un engagement total de 492 millions d'UC, soit 732 millions d'USD, pendant la période de 2002 à 2007.

La Banque mondiale a aussi mené un vaste programme d'activités d'analyse et de conseil (AAA) dominé par des études économiques et sectorielles (ESW) diagnostiques, plus particulièrement axées sur des Revues des dépenses publiques annuelles. Quoique ces activités aient eu un impact considérable, la pertinence des activités d'analyse et de conseil de la Banque pourrait être améliorée par des études portant essentiellement sur la lutte contre la corruption, les réformes de la Fonction publique et la croissance démographique, tout en intervenant de façon opportune sur les questions liées à la croissance, comme ce fut le cas dans le Mémorandum économique par pays de 2007. La BAD a livré quelques travaux d'analyse, mais s'en est remis sur ce point largement à la Banque mondiale et à d'autres partenaires au développement.

### **Évaluation de la contribution de la Banque mondiale**

Le résultat global de l'appui de la Banque est jugé modérément satisfaisant. Entrent dans ce résultat les évaluations combinées des paramètres relatifs à la pertinence des objectifs, aux facteurs liés à la conception, au choix des instruments et à l'efficacité. S'agissant de la pertinence, les stratégies de la Banque et les programmes à l'appui de ces stratégies

témoignaient d'un sens élevé du service au client et ont mis l'accent sur la qualité technique, notamment les travaux d'analyse et la préparation des projets qui constituaient l'axe essentiel de ses interventions. En outre, en s'attaquant à des questions stratégiques et de développement institutionnel complexes sur la gouvernance, la croissance et le développement humain, elle a apporté un appui comparable, en termes de niveau et d'étendue, à celui octroyé par la Banque à des pays ayant des impératifs de développement semblables à ceux de l'Ouganda. Même s'il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité de l'appui de la Banque, les ressources ont été utilisées pour atteindre les objectifs proposés dans la CAS et étaient en cohérence avec ces derniers. Les activités d'analyse et de conseil ont été d'un bon rapport coût-efficacité et ont complété le programme de prêt, et la performance du portefeuille a été proche de la moyenne de la Banque.

L'assistance de la BAD a été très efficace et a atteint ses objectifs dans les domaines de la décentralisation, de la réforme du secteur public, de la croissance et de la transformation de la structure de l'économie, de l'éducation et de l'eau et de l'assainissement. La réforme du secteur public, notamment les réformes de la gestion financière et des dispositifs pour garantir la transparence, appuyée par une politique de soutien budgétaire général et de renforcement des capacités, a permis de renforcer les institutions et la prestation des services dans des structures d'administration locale en accroissement rapide. En association avec le Fonds monétaire international et d'autres partenaires au développement, le dialogue sur les politiques de la Banque a permis au gouvernement de maintenir une orientation budgétaire prudente sur toute la période, même si les travaux d'analyse sur le ralentissement de la croissance n'ont pas été menés à temps. L'appui à l'éducation et la santé a permis d'accroître la couverture, d'améliorer l'accès et d'instaurer un cadre en vue d'une meilleure prestation des services.

L'appui de la Banque a donné des résultats modestes dans les domaines essentiels du programme d'action du gouvernement pour la réduction de la pauvreté. Cet appui n'a pas entièrement aidé à contrer la perception selon laquelle la corruption gagne du terrain, à promouvoir un environnement favorable aux affaires par l'amélioration de l'approvisionnement en électricité, la réduction des coûts de transport, l'accroissement de la productivité agricole et l'octroi d'une assistance en matière de planification familiale et de santé de la reproduction.

### **Évaluation de la contribution de la BAD**

Le résultat global du soutien de la BAD est jugé modérément satisfaisant. Cette évaluation devrait être examinée au regard des ressources limitées dont dispose la BAD, du choix stratégique opéré par l'institution concernant les domaines nécessitant son intervention et du rôle joué par les autres partenaires au développement. La BAD a aligné ses stratégies sur le PEAP et dispensé son assistance de façon sélective en complétant les activités des autres partenaires au développement, notamment la Banque mondiale. En revanche, le degré d'efficacité dans l'utilisation des ressources pour la réalisation des objectifs définis dans le DSP n'a pas été à la hauteur des attentes compte tenu de la longueur des délais d'entrée en vigueur et de gestation des projets, qui ont empêché souvent la concrétisation rapide des retombées des projets.

L'assistance de la BAD a été très utile dans la réalisation de ses objectifs dans les domaines de la décentralisation, de la réforme du secteur public, de la croissance et de la transformation de la structure de l'économie, de l'amélioration de la compétitivité, de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que de la santé et de l'éducation. La BAD a complété les efforts des autres partenaires au développement, notamment la Banque mondiale, en appuyant la décentralisation à travers le renforcement des capacités et l'appui institutionnel. Son assistance a joué un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'accès à l'approvisionnement en eau potable grâce à ses aménagements hydrauliques dans les petites villes et les zones rurales, ainsi qu'aux services de santé mentale, de soins de santé primaire et d'éducation. Son approche diversifiée de l'agriculture qui passe par l'appui à la pêche et à l'élevage de bétail est susceptible d'améliorer les revenus en milieu rural. Dans d'autres domaines, l'appui de la BAD a donné des résultats moins probants : par exemple, il y a lieu de recadrer ses initiatives dans le domaine de la lutte contre la corruption, tandis que les problèmes liés à la qualité dans les secteurs de la santé et de l'enseignement primaire méritent d'être traités.

### **Évaluation de la contribution de l'IFC**

L'IFC est surtout intervenue dans le secteur des télécommunications où elle a contribué à la restructuration du secteur et à l'extension de l'accès aux télécommunications mobiles. En outre, l'IFC a apporté une contribution substantielle aux réformes institutionnelles et réglementaires en matière de crédit-bail et appuyé la réponse par l'offre à ces réformes en aidant les pays clients à lancer sur le marché de nouveaux produits financiers tels que : i) le lancement de l'industrie du crédit-bail en Ouganda, ii) le lancement de programmes d'hypothèque, iii) le lancement d'un programme de financement du commerce ; et iv) le lancement à titre expérimental d'un programme visant l'accès des femmes au financement. Dans les cas cités, l'additionalité de l'IFC s'est manifesté par la fourniture de financements à long terme et la mise à disposition d'une expertise en développement de l'entreprise qui ont été des facteurs indispensables dans la réduction des risques qu'implique l'entrée dans de nouveaux secteurs qui n'ont pas encore fait leurs preuves. Malgré les importants efforts déployés conjointement avec la Banque, les résultats souhaités dans le secteur de l'énergie ne se sont pas encore matérialisés. L'on a observé un impact limité dans l'accès au financement des PME et dans le développement du financement du logement, malgré les réformes entreprises dans ces domaines. Les facteurs à l'origine des succès enregistrés ont été les suivants : une intervention prolongée dans des secteurs prioritaires comme l'énergie, les télécommunications et les services financiers ; la détermination des pouvoirs publics à mener à bien la réforme des politiques et la réforme institutionnelle ; et une relation étroite et bien établie avec les clients.

### **Alignement et harmonisation**

Même si l'alignement et l'harmonisation de l'aide n'étaient pas les objectifs explicites des stratégies évaluées, ils ont constitué des facteurs déterminants dans le soutien fourni par les deux banques. L'alignement autour d'un ensemble de priorités communes a été facilité par le premier PEAP en 1997, plan dans lequel le gouvernement encourageait la mise

en place d'une approche sectorielle (SWAp) et le recours à l'appui budgétaire général (ABG) qui comprend : l'appui budgétaire sectoriel ; l'appui théoriquement affecté au Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) ; et l'appui non affecté à un secteur déterminé, tel que les crédits et prêts à l'appui de la Stratégie de réduction de la pauvreté. Le processus de l'alignement a accompli des progrès supplémentaires lorsqu'un groupe de sept partenaires au développement comprenant la Banque mondiale et la BAD ont mis au point l'UJAS en 2005. Ce document comprenait une matrice de mesures commune correspondant à la matrice de résultats figurant dans le PEAP.

S'il est vrai que le PEAP et l'UJAS ont facilité l'adoption de priorités de développement communes entre les partenaires au développement, le processus de l'alignement a abouti à la création d'un grand nombre de groupes de travail sectoriels, qui—pour certains au moins—vont à l'encontre de la réduction escomptée des coûts de transaction pour le gouvernement et ses partenaires. En outre, s'il a augmenté le nombre de ses membres à 11, le partenariat dans le cadre de l'UJAS est encore restreint, eu égard au fait que 42 partenaires au développement fournissent une assistance à l'Ouganda. Ainsi, quand bien même l'UJAS a été un grand pas dans la bonne direction, elle gagnerait à voir clarifiés les grands principes qui sous-tendent ce partenariat, en s'inspirant de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publiée en 2005.

Le mécanisme d'harmonisation de l'aide en Ouganda progresse également de façon satisfaisante. Avec un appui budgétaire général représentant actuellement la moitié environ de l'aide publique au développement en faveur de l'Ouganda, on note un recours de plus en plus fréquent aux systèmes des pays dans le cadre des procédures de passation des marchés et d'autres procédures.

Nonobstant les progrès accomplis, l'éventail des mécanismes de fourniture de l'aide utilisés par les partenaires au développement est encore très varié. Certains comme l'Irlande et le Royaume Uni ont surtout opté pour l'appui budgétaire tandis que d'autres comme l'Allemagne ne fournissent qu'une part minimale de leur assistance sous forme d'appui budgétaire. La Banque mondiale a quant à elle fortement réorienté ses interventions vers l'appui budgétaire, mais continue de fournir près de la moitié de ses concours au travers de projets. La BAD a exécuté un cycle d'appuis budgétaires par le biais du Prêt d'appui à la réduction de la pauvreté (en 2002). Toutefois, à cause des restrictions concernant l'acquisition de certains biens auprès de pays non membres de la BAD, l'institution ne peut participer à des SWAp et continue de fournir la quasi-totalité de son appui au moyen de projets.

Dans l'ensemble, si des efforts importants ont été accomplis dans le domaine de l'alignement et de l'harmonisation, l'UJAS (qui porte sur l'alignement) et les procédures associées à l'instrument d'appui budgétaire général (relatives à l'harmonisation) ont besoin d'être mieux affinés afin de favoriser une participation de plus en plus active de tous les partenaires au développement. La Banque mondiale et la BAD, soutenus par d'autres institutions multilatérales, peuvent assumer le premier rôle dans ce domaine.

## Recommandations

Deux ensembles de recommandations distincts sont formulés, l'un en direction de la Banque mondiale et l'autre à l'intention de la BAD. La troisième recommandation s'adresse aux deux institutions. Toutes s'inspirent des recommandations émises dans l'évaluation 2001 de l'IEG et dans l'évaluation 2004 de l'assistance pays de l'OPEV. La revue note que les recommandations contenues dans les deux documents n'ont pas été entièrement mises en oeuvre, notamment en ce qui concerne l'adoption par la Banque mondiale d'une position plus ferme sur la question de la gouvernance et l'approfondissement par la BAD de ses études économiques et sectorielles

### À l'intention de la Banque mondiale :

- soutenir les efforts du gouvernement en vue d'élaborer un cadre d'analyse devant guider les décisions concernant les réformes de la gouvernance. Un tel cadre aidera à définir les liens de causalité entre différentes interventions et les résultats attendus en rapport avec l'amélioration de la gouvernance.
- Avec le concours des partenaires au développement, encourager et soutenir les efforts du gouvernement en vue d'élaborer des schémas directeurs à moyen et long terme pour le développement des infrastructures afin de promouvoir la participation du secteur privé, la concurrence et la réforme réglementaire ;
- encourager le gouvernement à coordonner les initiatives en cours de suivi et évaluation menées par ses partenaires au développement afin de garantir un suivi et évaluation crédible de sa stratégie globale de réduction de la pauvreté.

### À l'intention de la BAD :

- renforcer sa présence dans les pays en redéployant des experts sectoriels dans le pays afin de renforcer sa visibilité et améliorer le dialogue sur les politiques. Ceci est particulièrement important dans les domaines où la BAD souhaite continuer d'intervenir. Pour éviter au personnel une surcharge de travail, le déploiement d'experts sectoriels vers des plaques tournantes régionales pourrait constituer une solution ;
- utiliser plus efficacement le peu de ressources disponibles en œuvrant pour un engagement plus approfondi dans un nombre restreint de domaines ;
- entreprendre des études économiques et sectorielles régulières (voire conjointes) et une autoévaluation des projets en vue d'appuyer la stratégie et l'aide aux projets.



**À l'intention des deux institutions :**

- s'attacher à renforcer l'efficacité de l'appui budgétaire général comme instrument pour réduire au minimum les coûts de transaction et faciliter le recours aux systèmes des pays, car l'acheminement des fonds par le canal des institutions du pays bénéficiaire aide à renforcer les structures et les capacités de gouvernance et favorise l'harmonisation de l'aide. Ceci nécessitera d'œuvrer davantage à faire émerger un consensus avec les autres membres de l'UJAS sur un mécanisme d'appui budgétaire commun et à aider les pouvoirs publics dans la définition des priorités du budget et dans le suivi et évaluation.

## Résumé des évaluations de résultat des programmes de la Banque mondiale\*

Les évaluations de l'assistance pays (CAE) de l'IEG *évaluent et notent les réalisations* (désignées de façon large, les « résultats) *d'un programme par pays donné de la Banque mondiale par rapport à ses objectifs*. Ceci diffère de l'évaluation des résultats par pays ou de la performance de la Banque ou de l'État client. La question centrale sous-jacente au tableau qui suit est : « dans quelle mesure le programme de la Banque mondiale a-t-il atteint les résultats qu'il s'est assignés ? » Des évaluations et sous-évaluations distinctes sont normalement attribuées à chacun des « piliers » ou à chaque ensemble d'objectifs stratégiques énoncés dans le(s) document(s) de stratégie de la Banque.

Objectifs stratégiques de la CAS	Réalisation des résultats liés à la CAS	Évaluations des résultats des programmes de la BM
<b>Gouvernance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Décentralisation	Les réformes de la gestion financière et des dispositifs destinés à garantir la transparence financées au profit des collectivités locales ont donné des résultats positifs en ce qui concerne le renforcement des institutions et l'amélioration des capacités. Le programme a atteint les objectifs définis dans le cadre du don LGDP.	Satisfaisant
Réforme du secteur public	Les capacités limitées au sein des ministères, départements et structures ne permettaient pas l'institutionnalisation de l'approche à la gestion des services publics axée sur les résultats. La réforme salariale prévue n'a pas été entièrement réalisée. Le soutien aux réformes de la gestion financière a abouti à des résultats positifs.	Modérément satisfaisant
Lutte contre la corruption	Le soutien au renforcement de la transparence n'a pas significativement réduit la perception selon laquelle la corruption est largement répandue. La perception générale est que l'efficacité des pouvoirs publics ne s'est pas améliorée. Le recours au PRSC n'a pas facilité la réforme de la gouvernance car les liens directs entre l'appui de la Banque et les résultats n'étaient pas clairement perceptibles. La base analytique de la réforme de la gouvernance était limitée.	Modérément satisfaisant
<b>Croissance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Croissance et Stabilité macroéconomique	La croissance a été modérée et n'a dépassé que de peu l'objectif prévu, mais l'appui de la BM aux travaux d'analyse n'a pas été particulièrement rapide. La rigueur budgétaire a été maintenue, bien qu'il subsiste des arriérés dus aux lacunes dans la mise en œuvre du CDMT. La mobilisation des recettes intérieures a été modeste. Le gouvernement reste très dépendant de l'aide extérieure, avec des risques d'apparition d'un « syndrome hollandais ».	Satisfaisant
PSD et compétitivité	L'appui de la BM, en collaboration avec le FMI, a aidé à densifier le secteur financier, à promouvoir la privatisation et à améliorer l'environnement réglementaire. Néanmoins, la compétitivité de l'économie n'a pas été sensiblement améliorée faute d'avoir résolu le problème de la pénurie	Modérément satisfaisant

Objectifs stratégiques de la CAS	Réalisation des résultats liés à la CAS	Évaluations des résultats des programmes de la BM
	d'électricité, d'avoir réduit considérablement les coûts de transport et d'avoir amélioré l'accès des PME aux services financiers.	
Agriculture et environnement	Le soutien à l'agriculture, quoique ciblé, s'est concentré trop fortement sur le renforcement des capacités institutionnelles. L'appui à la NEMA a permis de mieux centrer les efforts sur la préservation de l'environnement naturel. Mais les travaux d'analyse n'ont pas été suivis par des opérations comparables. La situation actuelle concernant la productivité agricole n'est pas connue.	Modérément satisfaisant
<b>Développement humain</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Santé	Malgré l'amélioration de l'accès et du degré de satisfaction des citoyens vis-à-vis de la prestation des services publics de santé, les résultats restent insatisfaisants dans les domaines de la planification familiale et de la santé de la reproduction. Les PRSC ont perdu du terrain en tant qu'instruments efficaces pour traiter les problèmes spécifiques au secteur de la santé.	Modérément insatisfaisant
Éducation	L'appui fourni s'est traduite par une couverture équitable, notamment pour les filles ; par le renforcement institutionnel en atteignant les objectifs de résultats définis dans le PEAP ; et à travers les PRSC, par un flux de ressources durable vers le secteur. L'appui fourni n'a pu traiter les problèmes d'efficacité ainsi que les préoccupations en rapport avec la réalisation par l'Ouganda de l'OMD2.	Modérément satisfaisant
Eau et assainissement (aspects liés à la prestation des services)	L'appui offert à travers les PRSC aux collectivités locales a permis de dépasser tous les objectifs de performance de la CAS (sources d'eau protégées, forages creusés et nouveaux puits construits). Une amélioration considérable a été enregistrée en ce qui concerne l'accès rural et urbain à l'eau salubre, mettant le pays sur la bonne voie pour atteindre les OMD correspondant. Peu de progrès ont été enregistrés en ce qui la fourniture des services d'assainissement et la réduction des problèmes liés à l'hygiène, ce qui pourrait avoir des effets néfastes sur la réalisation des OMD dans le domaine de la mortalité infanto-juvénile et maternelle.	Satisfaisant

*\* Tel que précisé dans différents chapitres de la CAE, il n'est pas indiqué de comparer les évaluations de la BM et de la BAD.*

### Récapitulatif des évaluations de résultats des programmes de la Banque africaine de développement\*

Les évaluations de l'assistance pays (CAE) de l'OPEV *évaluent et notent les réalisations* (désignées de façon large, les « résultats) *d'un programme par pays donné de la Banque africaine de développement par rapport à ses objectifs*. Ceci diffère de l'évaluation des résultats par pays ou de la performance de la Banque ou de l'État client. La question centrale sous-jacente au tableau qui suit est : « dans quelle mesure le programme de la Banque africaine développement a-t-il atteint les résultats qu'il s'est assignés ? » Des évaluations et sous-évaluations distinctes sont normalement attribuées à chacun des « piliers » ou à chaque ensemble d'objectifs stratégiques énoncés dans le(s) document(s) de stratégie de la Banque.

<b>Objectifs stratégiques du DSP</b>	<b>Réalisation des résultats liés à la CAS</b>	<b>Évaluations des résultats des programmes de la BAD</b>
<b>Gouvernance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Décentralisation	L'assistance fournie par la BAD a aidé à renforcer les institutions et les capacités humaines dans les domaines relatifs à la gestion financière et la transparence au niveau des collectivités locales. Ceci a contribué à améliorer l'accès aux services de base.	Satisfaisant
Réformes de gestion du secteur public	Le soutien à la réforme du régime de passation des marchés n'a pas encore donné les résultats attendus. L'appui à la gestion financière a permis au gouvernement ougandais d'atteindre les objectifs liés aux dépenses en matière de lutte contre la pauvreté.	Modérément satisfaisant
Lutte contre la corruption	L'aide à la promotion de la transparence et la formation visant à favoriser la réduction de la corruption n'a pas permis de réduire sensiblement la perception de la corruption. La perception générale est que l'efficacité des pouvoirs publics ne s'est pas améliorée grâce à l'assistance fournie pour les systèmes d'audit.	Moderately Unsatisfactory
<b>Croissance</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Croissance, réforme budgétaire et diversification des exportations	La contribution de la BAD a joué un rôle important dans la réalisation des objectifs en termes de dépenses pour la réduction de la pauvreté. La rigueur budgétaire a été préservée, malgré la subsistance de quelques arriérés. La mobilisation des recettes reste insuffisante. Des progrès considérables ont été accomplis en matière de diversification des exportations.	Satisfaisant
PSD/Développement des PME et compétitivité	La priorité accordée au financement rural a permis d'améliorer la disponibilité de lignes de crédit pour les PME. Le soutien à la construction de routes communautaires permet d'ouvrir l'accès aux zones rurales. Dans l'ensemble, la compétitivité de l'économie n'a pas été sensiblement améliorée faute d'avoir résolu le problème de la pénurie d'électricité et d'avoir réduit considérablement les coûts de transport.	<b>Modérément satisfaisant</b>
Agriculture	L'approche diversifiée au soutien à l'agriculture a donné des résultats mitigés : la croissance soutenue de 3 % dans le secteur agricole n'a pas été réalisée, mais l'approche intégrée permet de réduire la dégradation des sols, d'adopter une culture commerciale dans l'agriculture à petite échelle et de développer	Satisfaisant

Objectifs stratégiques du DSP	Réalisation des résultats liés à la CAS	Évaluations des résultats des programmes de la BAD
	la pisciculture et l'élevage.	
<b>Développement humain</b>		<b>Modérément satisfaisant</b>
Santé	Les améliorations apportées à l'accès des régions aux services de santé mentale et de soins de santé primaire ont été réalisées, mais les graves carences en personnel et en médicaments ont continué de limiter l'accès effectif aux soins de santé mentale. Le manque d'appui adéquat aux programmes de S&E a constitué aussi un handicap.	Modérément satisfaisant
Éducation	L'accroissement de l'accès et de la qualité de l'éducation s'est traduit dans les faits, mais les améliorations de la qualité ont été limitées par des problèmes liés à la rapidité d'accès et à la qualité des prestations ainsi que par le niveau relativement élevé de la demande d'éducation. Le système éducatif en Ouganda connaît encore des taux élevés d'abandon scolaire et un faible taux de passage du cycle primaire au cycle d'enseignement postsecondaire.	Modérément satisfaisant
Eau et assainissement (aspects liés à la prestation des services)	L'appui au projet d'approvisionnement en eau des petites villes a permis de dépasser tous les objectifs de performance dans le cadre du DSP (sources d'eau protégées, forages creusés et nouveaux puits construits). Une amélioration considérable a été enregistrée en ce qui concerne l'accès rural et urbain à l'eau salubre, mettant le pays sur la bonne voie pour atteindre l'OMD correspondant. La négligence relative observée à l'égard de la fourniture des services d'assainissement et de la réduction des problèmes liés à l'hygiène pourrait avoir des effets néfastes sur la réalisation des OMD dans le domaine de la mortalité infantile et maternelle.	Satisfaisant

*\* Tel que précisé dans différents chapitres de la CAE, il n'est pas indiqué de comparer les évaluations de la BM et de la BAD.*

## Guide sur la méthodologie de l'évaluation de l'assistance pays de l'IEGBM<sup>4</sup>

1. La présente note méthodologique décrit les aspects essentiels de la méthodologie de l'évaluation de l'assistance pays (CAE) de l'IEGBM.<sup>5</sup>

### ***Les CAE évaluent les résultats des programmes d'assistance de la Banque et non les progrès globalement enregistrés par le Client en termes de développement***

2. Tout programme d'assistance de la Banque a besoin d'être évalué afin de déterminer dans quelle mesure il a atteint les objectifs qu'il s'est fixés, lesquels objectifs sont normalement un sous-ensemble des objectifs de développement du pays client. Si un programme d'assistance de la Banque est vaste par rapport à l'effort total de développement du pays client, le résultat du programme sera semblable aux progrès enregistrés globalement par le Client en termes de développement. Toutefois, la plupart des programmes d'assistance de la Banque ne fournissent qu'une fraction du montant total des ressources consacrées au développement du pays client par les bailleurs de fonds, les parties prenantes et le gouvernement lui-même. Dans le cadre des CAE, l'IEGBM évalue uniquement le résultat du programme de la Banque et non le résultat global réalisé par le client en termes de développement, quoique ce dernier soit manifestement pertinent pour juger le résultat du programme.

3. L'expérience acquise dans le cadre des CAE confirme que les résultats des programmes de la Banque divergent parfois nettement des progrès enregistrés globalement par le client en matière de développement. Les CAE ont identifié des programmes d'assistance de la Banque ayant :

- des résultats satisfaisants qui se traduisent par de bons résultats en termes de développement pour le pays client ;
- des résultats insatisfaisants dans les pays clients qui ont enregistré globalement de bons résultats en termes de développement, nonobstant les insuffisances du programme de la Banque ; et,
- des résultats satisfaisants dans les pays clients qui n'ont pas enregistré globalement de bons résultats en termes de développement pendant la période d'exécution du programme.

### ***Les évaluations du résultat du programme d'assistance et de la performance de la Banque ne sont pas les mêmes.***

4. Dans le même ordre d'idées, le fait que le résultat d'un programme d'assistance de la Banque soit insatisfaisant ne signifie pas que la performance de la Banque était aussi insatisfaisante et vice-versa. Ceci apparaît plus clairement à partir du moment où nous considérons que la contribution de la Banque au résultat de son programme d'assistance ne présente qu'une vue partielle de la situation. Le résultat du programme d'assistance est

---

<sup>4</sup> L'IEGBM est le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale.

<sup>5</sup> Dans la présente note, *programme d'assistance* fait référence aux produits et services générés en appui au développement économique d'un pays client sur une période déterminée et *client* fait référence au pays qui bénéficie des retombées de ce programme.

déterminé par l'impact *commun* de quatre acteurs : a) le Client ; b) la Banque ; c) les partenaires et autres parties prenantes ; et d) les forces exogènes (telles que les phénomènes de la nature, les perturbations économiques à l'échelle internationale, etc.). Dans des circonstances adéquates, une contribution négative d'un quelconque des acteurs pourrait supplanter les contributions positives des trois autres et conduire à un résultat insatisfaisant.

5. L'IEGBM mesure la performance de la Banque principalement sur la base des actions allant dans ce sens qui sont directement contrôlées par la Banque. Les jugements portés sur la performance de la Banque prennent normalement en compte la pertinence et la mise en oeuvre de la stratégie, la conception et la supervision des interventions hors-prêt de la Banque, l'étendue, la qualité et le suivi des études diagnostiques et autres activités d'analyse et de conseil, la cohérence des opérations de prêt de la Banque avec ses activités hors-prêt et avec ses politiques de sauvegarde et les activités de partenariat de la Banque.

### *Évaluation du résultat du programme d'assistance*

6. Dans l'évaluation du résultat (impact attendu en termes de développement) d'un programme d'assistance, l'IEGBM mesure dans quelle mesure les grands objectifs stratégiques étaient pertinents et ont été atteints, sans la moindre défaillance. En d'autres termes, la Banque a-t-elle fait ce qu'il fallait et l'a-t-elle bien fait ? Les programmes exposent normalement leurs objectifs sous la forme d'objectifs de niveau supérieur, tels que la réduction de la pauvreté. La Stratégie d'assistance-pays (CAS) peut aussi définir des objectifs intermédiaires, tels qu'un meilleur ciblage des services sociaux ou la promotion d'un développement rural intégré et préciser comment ils sont censés contribuer à la réalisation de l'objectif de niveau supérieur. La tâche qui incombe à l'IEGBM consiste donc à valider si les objectifs intermédiaires étaient appropriés et s'ils ont produit des retombées nettes satisfaisantes et si la chaîne des résultats spécifiée dans la CAS était valable. Là où les liens de causalité n'ont pas été entièrement spécifiés dans la CAS, il incombe à l'évaluateur de reconstruire cette chaîne de causalité à partir des données disponibles et d'évaluer la pertinence, l'efficacité et le résultat en référence aux objectifs intermédiaires et de niveau supérieur.

7. S'agissant de chacun des principaux objectifs, la CAE en évalue la pertinence, la pertinence de la stratégie de la Banque en vue d'atteindre cet objectif, notamment l'équilibre entre les instruments de prêt et les autres types d'instruments, l'efficacité avec laquelle la stratégie a été mise en oeuvre et les résultats atteints. Cet exercice est effectué en deux étapes. La première est un examen du sommet vers la base qui vise à déterminer si le programme de la Banque a atteint un objectif particulier de la Banque ou un résultat prévu et a eu un impact significatif sur le développement du pays. La deuxième étape est un examen de la base vers le sommet des produits et services de la Banque (prêts, services d'analyse et de conseil et coordination de l'aide) utilisés pour réaliser l'objectif. Ensemble, ces deux étapes testent la cohérence des constatations du point de vue des produits et services et l'impact en termes de développement. Par la suite, l'on procède à une évaluation de la contribution relative de la Banque, des autres bailleurs de fonds, du gouvernement et des facteurs exogènes aux résultats réalisés.

8. Les évaluateurs évaluent également le degré d'appropriation par le client des priorités de développement définies au plan international, telles que les Objectifs du Millénaire pour le développement ainsi que les priorités institutionnelles de plaidoyer de la Banque telles que les mesures de sauvegarde. Idéalement, toute divergence dans le traitement de ces questions sera identifiée et résolue par la CAS, permettant ainsi à l'évaluateur de consacrer ses efforts à

déterminer si les compromis adoptés étaient appropriés. Toutefois, dans d'autres cas, l'on peut juger que la stratégie a passé sous silence certains conflits ou évité d'aborder les principaux obstacles au développement dans le pays client. Dans l'un ou l'autre cas, les conséquences pourraient inclure une diminution de la pertinence du programme, une perte d'appropriation par le pays client et/ou des effets secondaires fâcheux tels que les violations des dispositifs de sauvegarde qui doivent tous être pris en compte dans le jugement du résultat du programme.

### **Barème de notation**

9. L'IEGBM utilise six catégories d'évaluation des **résultats**, allant de très satisfaisant à très insatisfaisant :

<i>Très satisfaisant :</i>	Le programme d'assistance a réalisé des progrès au moins acceptables vers la réalisation de tous les principaux objectifs pertinents <u>et</u> a eu un impact sur le développement exemplaire pour un ou plusieurs d'entre eux. Aucune défaillance majeure n'a été identifiée.
<i>Satisfaisant :</i>	Le programme d'assistance a réalisé des progrès acceptables vers la réalisation de tous les principaux objectifs pertinents. Aucune réalisation exemplaire ou défaillance majeure n'ont été identifiées.
<i>Modérément satisfaisant :</i>	Le programme d'assistance a réalisé des progrès acceptables vers la réalisation de la plupart de ses principaux objectifs pertinents. Aucune défaillance majeure n'a été identifiée.
<i>Modérément insatisfaisant :</i>	Le programme d'assistance n'a pas accompli de progrès acceptables vers la réalisation de la plupart de ses principaux objectifs pertinents ni accompli de progrès acceptables dans la réalisation de tous les objectifs, mais soit a) n'a pas pris suffisamment en compte un obstacle fondamental au développement ni b) entraîné une défaillance majeure telle que la violation d'une mesure de sauvegarde.
<i>Insatisfaisant :</i>	Le programme d'assistance n'a pas accompli de progrès acceptables vers la réalisation de la plupart de ses principaux objectifs pertinents et soit a) n'a pas pris suffisamment en compte un obstacle fondamental au développement ni b) entraîné une défaillance majeure telle que la violation d'une mesure de sauvegarde.
<i>Très insatisfaisant :</i>	Le programme d'assistance n'a accompli de progrès acceptables vers la réalisation d'aucun de ses principaux objectifs pertinents et n'a pas pris suffisamment en compte un obstacle fondamental au développement, tout en entraînant dans le même temps au moins une défaillance majeure telle que la violation d'une mesure de sauvegarde.

10. L'**impact en termes de développement institutionnel (IDI)** peut être évalué au niveau des projets comme étant : *élevé, substantiel, modeste* ou *négligeable*. L'IDI mesure dans quelle mesure le programme a renforcé la capacité du client d'exploiter de manière plus rationnelle, équitable et durable ses ressources humaines, financières et naturelles. Les domaines intervenant dans le jugement de l'impact du programme en termes de développement institutionnel sont par exemple :



- la qualité de la gestion de l'économie ;
- la structure du secteur public et, en particulier, de la fonction publique ;
- la solidité du secteur financier au plan institutionnel ;
- la viabilité des dispositifs juridiques, réglementaires et judiciaires ;
- l'étendue des systèmes de suivi et évaluation ;
- l'efficacité de la coordination de l'aide ;
- le degré de transparence financière ;
- le degré de renforcement des capacités au sein des organisations non gouvernementales ; et,
- le niveau du capital social et environnemental.

Cependant, l'IEG est de plus en plus en train d'intégrer les évaluations de l'impact en termes de développement institutionnel dans les évaluations des résultats des programmes, au lieu de les évaluer séparément.

11. **La pérennité** peut être évaluée au niveau des projets comme *très probable, probable, improbable, très improbable* ou, si les informations disponibles sont insuffisantes, *non-évaluable*. La pérennité mesure la capacité de résistance au risque des retombées en termes de développement du programme d'assistance pays dans le temps, en tenant compte de huit facteurs :

- la souplesse technique ;
- la solidité financière (notamment les politiques de recouvrement des coûts) ;
- la solidité économique ;
- le soutien social (notamment les conditions soumises aux politiques de sauvegarde) ;
- la solidité au plan environnemental ;
- l'appropriation par les pouvoirs publics et les autres parties prenantes ;
- l'appui institutionnel (y compris un cadre juridique/réglementaire favorable et l'efficacité au plan organisationnel et au plan de la gestion) ; et la capacité de résistance aux effets exogènes comme les perturbations économiques à l'échelle internationale ou les changements dans l'environnement politique et sécuritaire.

Au niveau des programmes, l'IEG prend de plus en plus en compte la pérennité dans les évaluations des résultats des programmes au lieu de les évaluer séparément.

**Risque lié au résultat en termes de développement :** Selon les directives harmonisées de 2006, le chapitre consacré à la « durabilité » a été remplacé par un chapitre relatif au « risque lié au résultat en termes de développement », défini comme le risque, au moment de l'évaluation, que les résultats en termes de développement (ou les résultats attendus) ne soient pas préservés (ou ne se concrétisent pas). Le risque lié au résultat en termes de développement peut être évalué au niveau des projets comme *élevé, important, modéré, négligeable à faible et non-évaluable*.

## JCAE de l'Ouganda— Approche et activités

La JCAE a été guidée par un document d'orientation, qui énonce entre autres les thèmes, les questions et le déroulement de l'évaluation. L'évaluation a donné lieu aux activités et ressources suivantes :

- une visite de terrain de trois semaines dans le pays effectuée par une équipe de six évaluateurs en janvier 2008 et des entretiens de parties prenantes. Hormis les discussions entre les parties prenantes à Kampala, l'équipe a visité deux projets hors de Kampala, l'un financé par la BAD et l'autre par la Banque mondiale. Les entretiens avec les parties prenantes ont concerné des hautes autorités du gouvernement ougandais, des bénéficiaires principaux des projets, des représentants du secteur privé et de la société civile (notamment des organisations non gouvernementales locales et internationales) ainsi que des partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux, le personnel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) à Washington et en Ouganda et le personnel de la BAD à Tunis et en Ouganda.
- Cinq documents information commandités sur ; i) la situation macroéconomique et la croissance, la gestion économique, l'harmonisation de l'aide et l'appui budgétaire ; ii) les ressources humaines, la santé, l'éducation et le renforcement des capacités ; iii) les flux d'aide extérieure, l'appui budgétaire et l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds ; iv) l'agriculture et le développement rural ; les infrastructures (transport, télécommunications, énergie électrique, et eau et assainissement). L'examen de l'efficacité de l'assistance de la BAD au secteur Éducation en Ouganda effectué parallèlement par l'OPEV a aussi fourni des données pour le second document d'information commandité pour la JCAE.
- Les données d'évaluation tirées des documents d'information, des entretiens avec les parties prenantes et d'autres types de documents, notamment les chapitres pertinents des récentes évaluations sectorielles, thématiques et « institutionnelles » ; des évaluations de projet, notamment des Rapports d'achèvement de projet (RAP), des examens des RAP et des Rapports d'évaluation de la performance de projet (RAPP) et d'autres documents pertinents. Tous ces documents ont fourni des informations de base pour l'évaluation des résultats de l'assistance de la Banque.
- Le projet de rapport de la CAE, qui a été distribué pour observations au Complexe des opérations, aux pairs réviseurs et au gouvernement. Aucune observation formelle n'a été cependant reçue de la part du gouvernement.
- Le rapport final de la CAE, prenant autant que possible en compte les observations transmises et comprenant une réponse formelle de la direction.