

Gestion financière

2. GESTION FINANCIERE

2.1 INTRODUCTION

2.1.1 La **gestion financière** est un processus dont l'objectif fondamental est l'optimisation des avantages financiers et économiques d'un investissement. Bien que considérée et gérée comme un processus, la gestion financière repose sur de nombreux processus, notamment la comptabilité financière, la comptabilité de la gestion (et des coûts), la comptabilité de l'actif, la comptabilité de caisse et la comptabilité des marchés monétaires, l'établissement de rapports financiers, les contrôles internes et la vérification interne des comptes, étant entendu qu'il incombe à la vérification externe des comptes de faire rapport et d'exprimer une opinion sur la situation et la performance financières présentées dans les rapports de vérification interne. Chacun de ces processus, y compris la gestion financière proprement dite, comporte des sous-processus et des techniques intrinsèques, notamment la gestion, les prévisions, la planification stratégique, la planification et la budgétisation, l'organisation, les achats, les décaissements, le contrôle et les communications.

2.1.2 Le reste de la présente section est consacré à quelques initiatives de promotion de la bonne gouvernance auxquelles participe la Banque et qui ont une incidence directe sur la gestion financière des opérations de la Banque.

Lutte contre la corruption

2.1.3 Depuis la publication, en 1999, de sa Politique en matière de bonne gouvernance (voir la section 7.5 du chapitre consacré à la gestion des connaissances), la Banque accorde l'attention voulue à la question de la bonne gouvernance, compte tenu du rôle central de cette question dans la création et le maintien durable d'un environnement favorable au développement. L'absence de bonne gouvernance s'est révélée particulièrement préjudiciable au rôle des pouvoirs publics. A titre d'exemple, les programmes de réduction de la pauvreté sont entravés par la corruption rampante. Or, la corruption réduit les capacités des pouvoirs publics à s'acquitter efficacement de leurs fonctions, et conduit à une répartition inéquitable des services publics. Elle favorise la dilapidation des ressources publiques, en plus d'entraîner la distorsion des flux de capitaux et de décourager ceux-ci, compromettant ainsi la croissance. A cet égard, la Banque a approuvé, en février 2004, les Directives pour la prévention et la lutte contre la corruption et la fraude dans les opérations du Groupe de la Banque (voir la section 7.6 du chapitre consacré à la gestion des connaissances).

2.1.4 Conscients de l'importance des enquêtes visant à traquer la corruption et la fraude, ainsi que des effets positifs de l'institutionnalisation de telles enquêtes, les Conseils d'administration ont décidé de changer, à compter du 1^{er} novembre 2005, l'appellation du Département de l'audit interne (AUDT) existant pour lui donner le nouveau nom de Bureau du Vérificateur général (OAG), de réorganiser ce département pour le doter d'un bureau du Directeur et des deux divisions suivantes : la Division des enquêtes anti-corruption et anti-fraude (ACFD), et la Division de l'audit interne (IAD), et d'approuver les termes de référence respectifs de ces structures, ainsi que le mandat du Comité de surveillance de la corruption et de la fraude (OCCF).

2.1.5 L'ACFD ouvre une enquête chaque fois qu'elle est saisie d'une plainte spécifique pour fraude ou pour faute professionnelle de la part d'un membre du personnel de la Banque ou d'une tierce partie traitant avec la Banque. Le rôle de l'enquêteur est donc de vérifier si les allégations mentionnées dans la plainte sont vraies ou fausses, et de recommander les sanctions appropriées à l'encontre de la personne indexée. A l'issue de discussions sur la question, l'OAG, en liaison avec l'OCCF, mettra en place les mécanismes nécessaires pour le contrôle des processus suivants : réception des plaintes introduites ; examen des allégations de fraude et de corruption ; conduite des enquêtes, etc..

2.1.6 L'OCCECF veillera à l'équité du système mis en place, afin de s'assurer qu'aucune personne accusée à tort n'est punie pour une faute qu'il/qu'elle n'a pas commise, et que toute personne coupable ne reste impunie. Le Comité de surveillance assume, entre autres, les responsabilités suivantes : la surveillance du respect des normes déontologiques et de toutes les procédures établies à la fois par la Banque et par les PMR, dans les activités faisant l'objet d'une enquête ; l'approbation de la suspension et de l'imposition de sanctions à l'encontre de particuliers, d'entreprises et de sociétés coupables de pratiques de corruption ; la recommandation de l'annulation des prêts, si nécessaire ; l'examen et l'approbation des cas à soumettre aux autorités nationales, pour suite à donner, y compris l'engagement de poursuites judiciaires ; et la soumission, en conséquence, de recommandations au Président.

Blanchiment d'argent et financement du terrorisme

2.1.7 La Banque est préoccupée par les phénomènes croissants de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme à travers le monde. La Banque est pleinement consciente de l'impact potentiel du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme sur les systèmes financiers des PMR, ainsi que par le fait que ces phénomènes entravent les efforts de réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, la Banque est en train d'élaborer une stratégie et un plan d'action visant à aider les PMR à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La Banque se propose d'inclure les questions relatives au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme dans le dialogue avec les PMR sur les politiques, et de renforcer ses mécanismes internes de contrôle, afin de protéger ses fonds et d'éviter que ceux-ci servent au blanchiment d'argent ou au financement d'activités terroristes. La Banque reconnaît que ses efforts de réduction de la pauvreté permettent de s'attaquer à certaines causes profondes de ces activités, et que ses efforts visant à aider les PMR à améliorer leurs systèmes de gestion financière contribuent à apaiser ces préoccupations. La Banque reconnaît également que des efforts plus soutenus doivent être déployés pour s'assurer que le blanchiment d'argent et les activités terroristes n'entravent pas la réduction de la pauvreté qui est le principal objectif de la Banque.

Profil de gouvernance par pays

2.1.8 Le profil de gouvernance par pays est l'instrument utilisé par la Banque pour évaluer le cadre de gouvernance dans un pays donné (voir la section 7.4 du chapitre consacré à la gestion des connaissances). Le profil de gouvernance par pays (PGPP) identifie les forces et les faiblesses des mécanismes de gouvernance dans un pays donné et aide à évaluer les risques que peuvent présenter ces mécanismes dans l'utilisation des fonds de la Banque. L'analyste financier doit lire attentivement le rapport sur le PGPP, en prenant note de l'environnement qui caractérise la gestion financière et dans lequel le programme ou le projet proposé est appelé à opérer.

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

2.1.9 Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un instrument d'auto-évaluation auquel peuvent adhérer volontairement les Etats membres de l'Union africaine. Son mandat est de veiller à ce que les politiques et les pratiques des Etats participants soient conformes aux valeurs politiques, économiques et de gouvernance d'entreprise convenues, ainsi qu'aux normes et codes visés dans la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, la gouvernance économique et la gouvernance d'entreprise¹. A l'instar du PGPP, le MAEP permet d'identifier les carences des Etats membres en matière de gouvernance et évalue les besoins en termes de renforcement des capacités.

¹ Bien vouloir consulter le site suivant: www.au2002.gov.za/docs/summit_council/aprm.htm

2.1.10 La Banque peut conduire le dialogue sur les politiques avec les PMR en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures correctives identifiées dans le Programme d'action du MAEP. Elle peut tirer des enseignements des diverses expériences et publier une collection de meilleures pratiques en matière de bonne gouvernance. Elle peut aussi appuyer le suivi et la soumission de rapports sur les progrès réalisés par les PMR dans le domaine de la gouvernance, à l'attention des acteurs intéressés. A cet égard, la Banque et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) doivent engager le dialogue sur les voies et moyens d'harmoniser les processus du PGPP et du MAEP.

2.1.11 Sur la base du Manuel des opérations et d'autres documents d'orientation de la Banque, le présent chapitre des Directives vise à donner à l'analyste financier une vue complète de la gestion financière. En plus de l'introduction, ce chapitre comporte les deux sections suivantes :

- **2.2 - Systèmes nationaux de gestion financière** : Cette section présente les approches utilisées pour passer en revue les diverses institutions et agences des emprunteurs, notamment leur impact sur la gestion financière des programmes et projets.
- **2.3 - Organes d'exécution** : Cette section est consacrée aux organes d'exécution de tous les projets. Elle décrit l'analyse des systèmes et procédures des organes d'exécution qui seront utilisés pour exécuter et gérer le projet. Il importe de noter que cette section introduit un outil innovant pour aider les analystes financiers à évaluer l'adéquation des systèmes de gestion financière. Elle fournit des conseils sur la manière de concevoir et d'évaluer le coût des initiatives de renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la gestion financière, ainsi que sur les stratégies de mise en œuvre et les risques majeurs à prendre en considération dans la planification des mesures de renforcement des capacités institutionnelles.

2.2 SYSTEMES NATIONAUX DE GESTION FINANCIERE

Systèmes de gestion financière

2.2.1 Les systèmes de gestion financière² sont notamment les systèmes de planification et d'exécution du budget, les systèmes de passation des marchés, les systèmes de préparation des états financiers et les systèmes d'audit. Ces systèmes sont utilisés par toutes les structures gouvernementales et s'appliquent également aux ministères et aux autres organismes publics qui peuvent être appelés à gérer un appui budgétaire ou un prêt d'ajustement sectoriel, un prêt destiné au financement d'un projet d'investissement, une ligne de crédit ou un don.

Harmonisation

2.2.2 Les bailleurs de fonds reconnaissent que le recours aux systèmes nationaux de gestion financière renforce l'appropriation par les pays et facilite l'harmonisation des efforts. A la suite des efforts déployés à la fois par les bailleurs de fonds et par les pays en développement pour accroître l'efficacité de l'aide au développement, un plus grand accent a été placé sur les approches holistiques pour aborder les questions de développement. Deux forums de haut niveau consacrés aux questions de développement ont été organisés pour discuter du rôle de la communauté du développement dans la réalisation des objectifs du Millénaire visés dans la Déclaration de Monterrey, adoptée par les

² Les normes de gestion financière dans le secteur public exigent que les gestionnaires financiers et les administrateurs de programmes rendent compte des résultats financiers des actions entreprises, que les ressources financières publiques soient soumises à un contrôle, et que les biens publics soient protégés. Pour garantir la satisfaction de ces exigences, des systèmes de gestion financière doivent être mis en place pour traiter et enregistrer les opérations financières avec efficacité et efficience, et pour fournir, en temps voulu, des informations complètes, fiables et cohérentes aux décideurs et au public.

Nations Unies. Ces forums ont insisté sur l'efficacité de l'aide et l'harmonisation³, et ont adopté des déclarations demandant un plus grand recours aux systèmes des pays en développement, en réduisant au minimum le rôle des systèmes autonomes de gestion financière des projets et en reconnaissant la nécessité de fournir une assistance institutionnelle aux gouvernements pour leur permettre d'améliorer leurs systèmes nationaux.

2.2.3 Alors que la Déclaration de Rome préconise un plus grand recours aux systèmes nationaux des PMR, la Déclaration de Paris cherche à déterminer les objectifs spécifiques et mesurables à réaliser pour une appropriation effective et pour l'alignement de l'aide sur les priorités du pays et le recours aux systèmes nationaux. La Déclaration de Paris a fixé cinq objectifs, à titre indicatif, ainsi que sept objectifs additionnels. Les cinq objectifs fixés à titre indicatif devaient être confirmés en septembre 2005 (voir la section 7.3 du chapitre consacré à la gestion des connaissances).

2.2.4 La Banque encourage la collaboration avec les partenaires au développement dans la préparation du PGPP. Cette collaboration peut prendre la forme d'une préparation conjointe du PGPP, avec un ou plusieurs partenaires au développement, ou plutôt la forme du degré de couverture, dans le PGPP, des interventions d'un partenaire au développement ou d'un pays partenaire dans le pays concerné. La Banque mondiale et/ou le Fonds monétaire international collaborent souvent avec la Banque pour entreprendre les études suivantes qui pourraient être examinées et prises en compte au cours de la préparation d'un PGPP et/ou au cours de la préparation d'un projet ou d'un programme :

- Le rapport d'évaluation de la passation des marchés par pays (CPAR), qui passe en revue les institutions et les pratiques en matière d'achat dans les pays emprunteurs;
- L'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFAR), qui passe en revue les arrangements régissant la gestion des finances publiques (GFP) dans les pays clients et de la Banque. La PEFAR compte deux principales composantes : l'évaluation de la responsabilité financière et la revue des dépenses publiques (voir la section 7.10 du chapitre consacré à la gestion des connaissances) ;
- Le cadre d'évaluation de la performance de la GFP, au titre de l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), inclus dans la section 7.11 du chapitre consacré à la gestion des connaissances, prévoit la mise en commun des informations en vue de l'évaluation et du suivi des progrès accomplis dans la performance en matière de GFP;
- L'évaluation du suivi des dépenses des PPTE, qui évalue la capacité des systèmes de gestion financière publics des pays pauvres très endettés (PPTE) à assurer le suivi des dépenses destinées à la réduction de la pauvreté.

2.2.5 Pour rester efficace et pertinent pour les PMR, le PGPP devra évoluer pour devenir un instrument plus flexible et plus adaptable, tenant suffisamment compte des différences entre les PMR, et harmonisé avec le MAEP. D'un côté, dans les PMR n'ayant pas adhéré au MAEP, le PGPP restera un outil clé de diagnostic pour l'évaluation de la gouvernance. De l'autre côté, dans les PMR ayant adhéré au MAEP, la préparation du PGPP devra être menée avant les évaluations au titre du MAEP. Ainsi, les conclusions du PGPP guideront les personnes chargées d'entreprendre l'auto-évaluation des pays, dans le cadre du MAEP. Dans les PMR ayant déjà adhéré au MAEP, le PGPP de la Banque peut être adapté pour couvrir le comblement des lacunes et les domaines émergents qui ne sont pas suffisamment couverts dans le MAEP, ainsi que pour faire avancer la mise en œuvre des conclusions et recommandations du MAEP visant à élargir et à approfondir les analyses portant sur la gouvernance dans ces domaines.

³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, Paris (France), 2 mars 2005, et Déclaration de Rome sur l'harmonisation, Rome (Italie), 25 février 2003, respectivement (voir la section 7.3 du chapitre consacré à la gestion des connaissances).

Prêts d'appui budgétaire/prêts d'appui aux réformes

2.2.6 Les prêts d'appui budgétaire fournissent les fonds destinés à appuyer les objectifs convenus en termes de politiques, y compris les réformes résultant des changements de politiques. En conséquence, la plupart des prêts d'appui budgétaire n'ont pas de programme d'investissement spécifique, assorti d'un tableau détaillé des coûts. Toutefois, dans beaucoup de cas, la réalisation des objectifs de développement visés dans le cadre des prêts d'appui budgétaire dépend entièrement des investissements consentis par les pouvoirs publics dans un secteur particulièrement ciblé. Il s'ensuit que le programme dépend du système de gestion mis en place par le gouvernement pour l'investissement des fonds en vue de la réalisation des objectifs du programme.

2.2.7 L'Accord portant création de la Banque stipule que celle-ci doit s'assurer que le produit d'un prêt octroyé par elle est utilisé exclusivement aux fins auxquelles ledit prêt a été accordé, en donnant aux considérations d'économie et de rendement l'importance qui leur est due. Normalement, le produit du prêt est viré sur un compte ouvert auprès de la Banque centrale, dont les provisions sont assimilées aux réserves en devises du pays concerné, et un montant équivalent en monnaie locale est crédité au bénéfice du gouvernement pour financer ses dépenses budgétaires. Pour la composante en devises, la Banque se fie aux conclusions du FMI concernant les évaluations des garanties fournies par les banques centrales.

2.2.8 Pour ce qui est des ressources de la Banque qui sont mises à disposition par l'intermédiaire du budget gouvernemental et, partant, par l'intermédiaire du système national de gestion financière, la Banque procède à une évaluation préalable du risque fiduciaire lié aux systèmes de comptabilité et d'achat du gouvernement emprunteur. Cette évaluation se fait dans le cadre d'études diagnostiques et sur la base de l'examen des rapports sur les évaluations fiduciaires du pays bénéficiaire et des autres bailleurs de fonds, y compris les rapports d'audit.

2.2.9 L'évaluation fiduciaire est la base permettant à la Banque de se prononcer sur la question de savoir si oui ou non le niveau du risque est acceptable. Lorsqu'il est établi qu'il existe des risques, la Banque prend les mesures appropriées pour les atténuer et les maîtriser. Les outils diagnostiques utilisés par la Banque pour évaluer les risques fiduciaires dans le système gouvernemental de gestion financière sont identifiés ailleurs dans les présentes Directives.

2.2.10 En se basant sur les évaluations diagnostiques conduites par la Banque ou par les autres bailleurs de fonds, l'analyste financier devra déterminer l'efficacité du système gouvernemental de gestion financière et présenter, dans le rapport d'évaluation, une description générale de ce système, en prenant particulièrement soin d'indiquer comment il s'applique à tout ministère ou à tout autre organisme gouvernemental chargé de la mise en œuvre et/ou de la réalisation des objectifs du programme. L'analyste financier évaluera également l'adéquation des états financiers disponibles ou des rapports sur l'utilisation des ressources budgétaires qui doivent inclure un résumé des opérations du ministère ou de l'organisme concerné, et présenter une estimation des dépenses du programme à supporter à partir des ressources budgétaires.

Approches sectorielles (SWAp)

2.2.11 Les directives de la Banque pour les SWAp (voir la section 7.8 du chapitre consacré à la gestion des connaissances) font observer que les SWAp ne sont ni des instruments de prêts, ni un produit de tels instruments. Les SWAp constituent plutôt un processus permettant de traduire les politiques et les stratégies nationales en programmes sectoriels d'investissement et de dépense basés sur le plan de développement à long terme du pays. Les directives précisent qu'une SWAp vise à mettre en commun des fonds et à établir en commun des rapports sur leur utilisation, et à suivre des procédures communes en matière de passation des marchés. Toutefois, étant donné que l'Accord portant création de la Banque africaine de développement et l'Accord portant création du Fonds africain de développement stipulent que *«Le produit d'un prêt, d'un investissement ou d'une autre opération de financement entreprise dans le cadre des opérations ordinaires de la Banque, servira à*

l'acquisition uniquement dans les pays membres, des biens et services -----»⁴, et compte tenu des divergences dans les exigences des bailleurs de fonds en matière de gestion financière, il peut se révéler difficile de mettre en commun des fonds incluant des ressources de la Banque. Les directives font observer qu'il est très probable que des composantes spécifiques du Programme d'investissement public appuyant un secteur donné soient financées par les prêts-projets de la Banque, que les dons octroyés par la Banque soient utilisés pour appuyer l'assistance technique pour le renforcement des capacités jugées nécessaires, et que la Banque mette à disposition des ressources pour appuyer une SWAp en recourant à cette fin à un prêt d'appui budgétaire.

2.2.12 Le personnel chargé des secteurs doit être conscient du fait que pour les questions fiduciaires, le plus important n'est pas une SWAp, mais plutôt la nature du financement et les mécanismes de mise en œuvre qui sont proposés. S'agissant des modalités du financement visant à appuyer les programmes au titre des SWAp, il existe trois options. La première option est un mécanisme de financement parallèle par lequel la Banque s'engage pleinement dans un processus intensif de coordination axé sur un programme commun et/ou une stratégie commune, par le biais de la mise en place de cadres solides d'harmonisation et de coordination tels que les revues, le suivi et les évaluations conjoints, le dialogue sur les politiques et l'utilisation de formats communs pour l'établissement de rapports. La deuxième option est la mise en commun du financement. Cette option demande que tous les partenaires concernés mettent en commun leurs fonds, appuient le même type d'activités et utilisent les mêmes mécanismes de financement et les mêmes cycles de planification. Enfin, les SWAp peuvent prendre la forme d'un appui budgétaire général ciblant un secteur spécifique.

2.2.13 La décision de s'engager ou de ne pas s'engager dans une SWAp dépendra de trois facteurs. Premièrement, dans les secteurs sociaux, où les dépenses d'un niveau significatif sont dans une large mesure des dépenses de fonctionnement de taille petite et en monnaie locale, la nécessité de garanties fiduciaires se fait moins sentir. Deuxièmement, là où il existe des questions difficiles et controversées liées aux politiques, il est plus difficile de s'accorder sur un programme commun. Enfin, la mise en commun du financement est généralement plus intéressante lorsque de nombreuses questions majeures liées aux achats et à la protection de l'environnement et/ou à la prévoyance sociale sont en jeu, et le nombre de bailleurs de fonds concernés important.

2.2.14 Comme dans le cas des prêts d'appui budgétaire, une compréhension claire du système national de gestion financière, y compris le système d'approbation du budget, d'allocation des ressources budgétaires et d'établissement de rapports sur les dépenses, est nécessaire avant que la Banque ne s'engage dans une SWAp. En conséquence, la Banque ne peut s'engager dans une SWAp qu'après avoir procédé à une analyse complète et détaillée de l'ensemble du secteur concerné, ainsi que des questions microéconomiques.

2.2.15 Le système de gestion financière dans une SWAp doit fournir, en temps voulu, des informations financières compréhensibles, pertinentes et fiables pour permettre à la Banque, aux autres bailleurs de fonds et au gouvernement de planifier et de mettre en œuvre le programme, de vérifier sa conformité avec les procédures convenues, et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de ses objectifs. Pour s'assurer que les exigences en matière de gestion financière sont satisfaites, l'analyste financier doit participer à une évaluation fiduciaire concernant la SWAp. Cette évaluation doit être conduite par la Banque, en collaboration avec les autres agences donatrices participantes. La Banque n'a pas encore mis au point sa propre méthodologie d'évaluation des risques fiduciaires dans une SWAp. C'est un exercice auquel la Banque doit s'intéresser davantage, étant donné que les SWAp prennent de l'importance dans les opérations de la Banque. Dans l'intervalle, le personnel est appelé à utiliser les méthodologies mises au point par les autres bailleurs de fonds pour la conduite de l'évaluation de la gestion financière d'une SWAp.

⁴ Accord portant création de la Banque africaine de développement, article 17(d), et Accord portant création du Fonds africain de développement, janvier 1981, article 15, paragraphe 4.

Prêts-projets

2.2.16 Les prêts-projets servent à financer des investissements spécifiques visant à réaliser des objectifs clairement définis, y compris des objectifs financiers et/ou économiques précis. Lorsque l'organe d'exécution est une unité gouvernementale, l'on s'attend à ce qu'il se conforme aux politiques et pratiques gouvernementales en matière de gestion financière. L'objectif de l'évaluation de la gestion financière de l'organe d'exécution est de vérifier si les systèmes de l'organe d'exécution sont compatibles avec les systèmes comptables et les systèmes de contrôle interne de l'organe d'exécution, de vérifier si les normes de l'organe d'exécution sont adéquates, et de s'assurer qu'un cadre efficace de comptabilité et d'établissement de rapports financiers est élaboré au cours de la phase d'évaluation (section 7.9 du chapitre consacré à la gestion des connaissances ; Manuel des opérations 600). Les insuffisances ou les imperfections des systèmes gouvernementaux de gestion financière peuvent être identifiées sur la base d'une analyse effectuée au titre de l'instruction d'un projet d'investissement particulier. Les insuffisances ou les imperfections ainsi identifiées peuvent être comblées ou corrigées dans le cadre de l'exécution du projet d'investissement, ou séparément.

2.2.17 Les systèmes de gestion financière des organes d'exécution visent aussi deux objectifs d'égale importance qui sont reflétés dans l'exigence que l'on s'assure que le produit des prêts sert aux fins voulues. Le premier objectif est d'utiliser le système de gestion financière comme un outil pour aider l'administrateur du projet à s'assurer que les buts du projet en matière de développement sont atteints, ce qui est la finalité voulue. Pour réaliser cet objectif, l'administrateur du projet doit connaître le montant total des fonds disponibles pour l'achèvement des tâches, la (les) source(s) des fonds, toutes les conditions préalables à remplir, le cas échéant, pour la mise à disposition des fonds, les restrictions en matière d'utilisation des fonds et la (les) devises dans laquelle (lesquelles) les fonds sont disponibles, etc.. Le système financier doit permettre de suivre l'utilisation de chaque pool de fonds, le solde des fonds disponibles pour achever le projet et les dépenses effectuées jusque-là pour couvrir chaque catégorie de coût du projet.

2.2.18 L'autre objectif est de justifier, à l'intention de chaque fournisseur de fonds (y compris le gouvernement), l'utilisation de tous les fonds alloués, en leur donnant l'assurance que leurs fonds ont été utilisés aux fins voulues. Le système de gestion financière doit prévoir des mécanismes de contrôle interne permettant de s'assurer que toutes les conditions préalables à l'utilisation des fonds ont préalablement été remplies, que toutes les restrictions en matière d'utilisation des fonds sont respectées, et que l'utilisation des fonds est justifiée, en temps voulu, à l'intention des fournisseurs des fonds.

2.2.19 Les rapports financiers qui répondent aux besoins de l'administrateur du projet sont suffisants pour répondre aussi aux besoins des institutions de financement. Un rapport financier unique couvrant toutes les sources des fonds dont l'utilisation est justifiée en monnaie locale, présentant tous les décaissements effectués directement et indirectement au titre du projet, et fournissant des informations supplémentaires dans les notes accompagnant les états financiers, devrait suffire. Les décaissements indirects sont des paiements effectués par une institution de financement au bénéfice d'un fournisseur, au nom de l'emprunteur et/ou de l'organe d'exécution. Les notes accompagnant les états financiers doivent indiquer au moins les normes comptables applicables à la préparation des rapports financiers, y compris tout écart dans l'application de ces normes, et fournir des informations suffisantes sur les arrangements en matière de financement, afin de faciliter la compréhension des principales modalités et conditions financières⁵.

2.2.20 Les analystes financiers doivent certes accorder une attention particulière aux aspects financiers de ces questions, mais ils devront aussi s'intéresser et être capables de réagir à d'autres facteurs qui peuvent être liés aux objectifs économiques et techniques, aux techniques de conception

⁵ Harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds pour la fourniture d'une aide efficace, chapitre 5, directives et séries de références 2003 (section 7.12 du chapitre consacré à la gestion des connaissances).

et d'exécution, et à l'exploitation du projet, y compris l'impact de toutes installations et activités connexes en cours et associées au projet. Au nombre de ces facteurs, il y a lieu de citer les investissements parallèles ciblant le même secteur ou d'autres secteurs, qu'il faudrait intégrer convenablement en vue de la réalisation d'objectifs économiques communs. A titre d'exemple, la construction d'un système d'adduction d'eau et d'un système d'évacuation des eaux usées par différents organes d'exécution ou par le même organe d'exécution à partir de ressources émanant de sources de financement distinctes, doit avoir des objectifs économiques, financiers et environnementaux communs. Les liens entre les deux systèmes reposent sur la réalisation de normes appropriées de santé publique, y compris la reconnaissance de l'impact financier du bon état de santé des bénéficiaires concernés sur leurs capacités de génération de revenu.

Gestion financière des collectivités publiques locales

2.2.21 L'efficacité et l'efficience des systèmes de budgétisation et des systèmes de gestion financière des collectivités publiques locales sont la pierre angulaire de toute stratégie de décentralisation efficace. L'amélioration des systèmes de gestion financière des collectivités publiques locales est une tâche ardue. Le cadre juridique varie d'un pays à l'autre. Les collectivités publiques locales varient en fonction de leur taille et de leurs ressources financières et économiques. Il s'ensuit qu'il n'y a pas un système de gestion financière unique qui puisse s'appliquer à toutes les collectivités publiques locales ou à tous les pays. Le dénominateur commun pour tous les pays et toutes les collectivités publiques locales est le cadre conceptuel d'une budgétisation et d'une gestion financière modernes. Toutefois, le degré de conformité avec les pratiques de budgétisation et de gestion financière peut varier d'un pays à l'autre.

2.2.22 Le chapitre consacré à la gestion des connaissances dans les présentes Directives (voir la section 7.12) examine les éléments fondamentaux garantissant l'efficacité des cadres mis en place par les collectivités publiques locales pour la budgétisation et la gestion financière. Les analystes financiers chargés de l'évaluation des systèmes publics de gestion financière au niveau infranational sont invités à se familiariser avec les matériels décrits dans les présentes Directives.

Accords de partenariat

2.2.23 La Banque saisira l'occasion pour engager le dialogue avec les PMR sur les politiques régissant l'utilisation des systèmes nationaux de gestion financière, et pour promouvoir la collaboration entre la Banque et les autres bailleurs de fonds dans le renforcement de tels systèmes nationaux. Toute stratégie efficace de renforcement des systèmes nationaux doit reposer sur les acquis en la matière et être fondée sur l'établissement de partenariats dynamiques entre les bailleurs de fonds et les PMR, ainsi qu'entre les bailleurs de fonds eux-mêmes. L'on s'attend à ce que le rôle de la Banque sur cette initiative porte essentiellement sur la sensibilisation des PMR pour qu'ils améliorent les arrangements fiduciaires d'un côté, et assurent la coordination et l'harmonisation avec les autres bailleurs de fonds, de l'autre.

Autres questions

2.2.24 Tout rapport d'évaluation préparé (y compris les rapports d'évaluation concernant les prêts d'appui budgétaire et les SWAp) doit inclure une description détaillée des principales caractéristiques du système de gestion financière du pays concerné. Les forces et les faiblesses de ce système doivent être décrites. Le rapport d'évaluation doit indiquer comment remédier aux faiblesses identifiées, par le biais de l'exécution et de la supervision du programme ou du projet envisagé. La comparaison du système national de gestion financière avec les meilleures pratiques internationales fournit au lecteur une base pour placer dans leur contexte les rapports financiers et les données financières qui sont incluses dans le rapport d'évaluation. L'expérience antérieure de la Banque en matière de recours aux systèmes de gestion financière des PMR doit également être décrite. Un enjeu majeur pour l'analyste financier consiste à examiner les diverses évaluations de la gouvernance financière qui ont été conduites par la Banque et/ou par les autres partenaires au développement/partenaires des pays, et à résumer leurs principales conclusions qui seront documentées dans le rapport d'évaluation établi par la Banque.

2.2.25 Il peut arriver qu'au moment de la préparation d'un programme ou d'un projet, les politiques, les stratégies et les systèmes financiers publics nationaux prescrits contiennent, en partie ou dans leur ensemble, des imperfections qui sont inacceptables pour la Banque et qui peuvent avoir une incidence sur la conception et l'exécution du programme ou du projet. Dans ce cas, la conception du programme ou du projet doit prévoir des mécanismes pour éliminer ou, si nécessaire, contrebalancer ces imperfections, ce qui permet à l'analyste financier de confirmer, dès la phase de l'évaluation, que les systèmes de gestion financière de l'organe d'exécution seront viables. A cette fin, les politiques, les stratégies et les systèmes financiers gouvernementaux doivent être adéquats pour sous-tendre les systèmes de gestion financière de l'organe d'exécution et appuyer le programme ou le projet et son organe d'exécution, dès la phase de démarrage jusqu'à la phase d'exécution et, si nécessaire, jusqu'à la phase d'exploitation du projet.

2.2.26 Conformément aux meilleures pratiques internationales, les bailleurs de fonds doivent utiliser les systèmes d'établissement de rapports financiers mis en place par les pays partenaires, lorsque les rapports financiers établis répondent aux besoins d'information du gouvernement et des bailleurs de fonds. La Déclaration de Paris cherche à harmoniser les pratiques des bailleurs de fonds, sur la base des systèmes de gestion financière et des normes comptables des pays partenaires, au lieu d'introduire les normes comptables établies dans un pays donateur ou de maintenir la pratique consistant à utiliser les systèmes d'un bailleur de fonds donné pour chaque projet financé par ce dernier. Le rapport d'évaluation doit indiquer clairement la décision prise en ce qui concerne le recours ou non au système de gestion financière du pays partenaire, avec l'assistance ou l'appui d'une unité chargée de l'exécution du projet (UEP). Il doit aussi indiquer s'il est nécessaire de créer une unité indépendante pour assumer la responsabilité de l'exécution du projet. Au cas où le système de gestion financière du pays partenaire nécessite l'assistance ou l'appui d'une UEP ou la création d'une toute nouvelle UEP, le renforcement des capacités doit être une priorité de l'assistance externe. La Banque aura de plus en plus besoin d'être à même de démontrer pourquoi elle a eu recours ou pourquoi elle n'a pas eu recours au système de gestion financière du pays partenaire concerné.

2.2.27 La participation de l'analyste financier à la phase de préparation d'un projet ou au plus tard à la phase de son évaluation est nécessaire pour obtenir suffisamment d'informations, afin que la Banque puisse établir si un programme ou projet a été élaboré pour opérer à l'intérieur du cadre existant des politiques, stratégies et systèmes financiers gouvernementaux. Au cas où le cadre existant des politiques, stratégies et systèmes financiers gouvernementaux contient des imperfections inacceptables pour la Banque, l'analyste financier devra indiquer à la Banque si des mesures doivent être prises dans le cadre du programme ou du projet pour corriger ces imperfections ou si des contre-mesures acceptables ont été prévues dans le cadre de l'exécution du programme ou du projet. L'analyste financier doit également déterminer si le programme ou le projet est entièrement conforme aux politiques de la Banque. La Banque recourt habituellement à divers avenants aux accords de prêts pour faciliter davantage cette détermination.

2.2.28 Dans la conception des avenants aux instruments juridiques régissant un prêt, il est nécessaire de tenir compte des mesures que le gouvernement doit prendre pour appliquer des politiques, stratégies et systèmes acceptables pour la Banque. Ces mesures doivent viser à appuyer le programme ou le projet dès le début de son exécution et pendant toute sa durée de vie. Le dialogue sur les politiques doit également être engagé pour apaiser les préoccupations ou éliminer les politiques et pratiques jugées inacceptables. Il faut également renforcer les capacités institutionnelles nécessaires, dans le cadre du projet en cours d'exécution ou par la fourniture d'une assistance technique autonome.

2.2.29 Après le lancement du programme ou du projet, l'analyste financier doit continuer de donner à la Direction de la Banque l'assurance que le cadre susmentionné facilitera la réalisation des objectifs du programme ou du projet. L'analyste financier devrait également attirer l'attention de la Direction de la Banque sur tout changement qui est déjà survenu ou qui est envisagé ou prévu dans les politiques, stratégies ou systèmes financiers (y compris le non-respect des avenants financiers), et qui est susceptible de réduire l'efficacité du projet.

2.3 ORGANES D'EXECUTION

Introduction

2.3.1 La Banque exige qu'un programme ou projet soit, dans toute la mesure du possible, conçu, élaboré et rendu opérationnel (entre autres) sur la base des politiques, stratégies et systèmes financiers prescrits par les institutions gouvernementales chargées de la planification économique nationale et sectorielle et de la planification financière. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes nationaux, des garanties et mesures supplémentaires doivent être instituées de façon à renforcer et non à saper les systèmes et procédures du pays concerné.

2.3.2 La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée par le Forum de haut niveau tenu en mars 2005, a réaffirmé l'engagement de la communauté des bailleurs de fonds à aligner leurs programmes sur les stratégies, institutions et procédures nationales de développement. Elle a identifié la réduction du nombre d'unités d'exécution des projets (UEP) travaillant parallèlement comme une des actions clés que la communauté d'aide pourrait entreprendre pour promouvoir davantage le renforcement des capacités dans les pays emprunteurs et, partant, améliorer l'efficacité de l'aide.

2.3.3 Il importe d'améliorer l'intégration de la gestion des projets dans les institutions et systèmes nationaux existants, afin de faciliter la réalisation de l'objectif de la Banque de renforcer les capacités institutionnelles de ses PMR. Une telle intégration facilite également la réalisation de l'objectif de la Banque de prendre des mesures concrètes pour promouvoir une plus grande utilisation des systèmes nationaux de gestion financière. Il importe de noter que le renforcement des capacités institutionnelles nationales constitue une partie intégrante de la mission de la Banque qui est de réduire la pauvreté et de promouvoir le développement durable en Afrique.

2.3.4 D'un côté, la mise en place des UEP pour l'exécution des projets témoigne de la nécessité de réduire le risque que le produit des prêts octroyés par la Banque soit utilisé à des fins autres que celles qui étaient voulues lors de l'approbation des prêts en question. Tel peut être particulièrement le cas lorsque les capacités d'exécution des projets sont faibles. Mais de l'autre côté, la création d'UEP s'inscrit dans le cadre de l'incitation du personnel du secteur concerné, afin de s'assurer que les projets sont exécutés rapidement pour atteindre des niveaux de performance élevés en matière d'exécution des projets.

2.3.5 Le résultat est souvent l'existence d'UEP dont la taille, les fonctions, l'implantation physique, le statut juridique et le degré d'intégration dans les structures nationales existantes varient⁶. Il y a en premier lieu les UEP «**autonome**» ou «**enclaves**» qui sont habituellement constituées en dehors de la structure d'un organe d'exécution, et sont chargées de fournir une solution «clés en main» pour obtenir le résultat final attendu du projet. A la fin du cycle du projet, le projet achevé est alors remis au ministère de tutelle en vue de son exploitation. Ces UEP font double emploi par rapport aux fonctions et aux capacités du ministère sectoriel compétent, et sont généralement considérées comme très préjudiciables au succès des efforts de renforcement des capacités institutionnelles nationales à long terme. Il y a en deuxième lieu les UEP «**semi-intégrées**» qui viennent renforcer partiellement les capacités des structures existantes de l'organe d'exécution, au titre par exemple de l'assistance technique à long terme et/ou de l'expertise permettant de s'acquitter de certaines fonctions ou de disposer de certaines capacités. Il y a en troisième lieu les UEP «**super**» qui adoptent l'approche sectorielle pour l'exécution des projets et qui sont financées par différents bailleurs de fonds. Une autre variante des UEP «*super*» est courante lorsqu'un bailleur de fonds individuel décide de mettre en place une unité d'exécution couvrant plusieurs projets ciblant un même secteur ou plusieurs projets connexes implantés dans une région donnée. Il y a en quatrième lieu les «**organes**

⁶ Cette discussion résume un document de la Banque mondiale intitulé: Note d'orientation sur la gestion des projets: *Renforcement des capacités institutionnelles au cours de l'exécution des projets*, octobre 2005 (section 7.3.7 du chapitre consacré à la gestion des connaissances).

semi-autonomes» qui sont soit des entités nouvellement créées, soit des entités déjà existantes, distinctes des structures purement gouvernementales. Les organes semi-autonomes sont chargés de la mise en œuvre des programmes (par exemple les fonds sociaux), ce qui rend la création d'autres unités d'exécution sans objet. Il y a en dernier lieu les UEP «**entièrement intégrées**». Dans ce dernier cas, l'organe d'exécution/le département ministériel assume l'entière responsabilité de l'exécution du projet et utilise sa propre structure et son propre personnel. Bien que les bailleurs de fonds soient disposés à appuyer les UEP «entièrement intégrées», en fournissant une assistance limitée dans des domaines spécifiques, ils œuvrent beaucoup plus au renforcement des capacités institutionnelles.

2.3.6 L'accent mis ces derniers temps sur un plus grand recours aux institutions et procédures nationales, avec cependant des garanties fiduciaires suffisantes, signifie que le personnel de la Banque doit parfaitement connaître les règlements et les pratiques du pays bénéficiaire, en particulier ceux qui régissent les secteurs où la Banque se propose de s'engager sur une longue période. Ainsi, au cours de la préparation du projet, le personnel de la Banque doit convenir avec l'emprunteur des mesures appropriées à prendre pour aligner les procédures. Elle doit aussi concevoir des mesures de sauvegarde qui soient aussi étroitement intégrées que possible aux systèmes gouvernementaux. Les départements-pays doivent élaborer des stratégies applicables au niveau des pays pour l'exécution du projet, y compris la rémunération du personnel de l'UEP et d'autres incitations, en prenant soin de réduire au minimum les distorsions, tout en œuvrant à une réforme plus globale de la rémunération au sein de la fonction publique.

2.3.7 Tout en encourageant le personnel du Complexe des opérations à continuer d'accorder la priorité à l'efficacité de la performance en matière d'exécution du projet, les présentes Directives visent également à s'assurer que le mandat de la Banque dans le domaine du renforcement des capacités institutionnelles nationales n'est pas négligé. A cet égard, le recours aux institutions nationales existantes pour l'exécution du projet doit être la «règle», plutôt que l'exception, et les UEP, en particulier les UEP parallèles «autonomes», doivent disparaître progressivement.

2.3.8 Il importe que les analystes financiers⁷ placent l'évaluation de la gestion financière dans le contexte du système national de gestion financière et s'assurent que le programme ou le projet se conforme à ces systèmes. Une telle évaluation est entreprise pour circonscrire l'environnement dans lequel le programme ou le projet va opérer. L'évaluation commence au niveau national. La gestion financière au niveau national est révélatrice de la gestion financière aux niveaux ou échelons inférieurs de la structure gouvernementale. La gestion financière est une composante intégrante du cadre de gouvernance d'une nation. Généralement, les lois sont votées par l'organe législatif national (ou les organes législatifs nationaux) chargé(s) d'approuver les modalités de collecte des recettes, d'endettement, de budgétisation des fonds et d'ouverture des crédits. Des lois ou règlements autorisent les divers ministères/départements et les structures gouvernementales à effectuer des dépenses, et fixent les modalités de justification de ces dépenses et de soumission de rapports à ce sujet au législatif et au public. Des règlements détaillés fixent les règles pour les achats, le contrôle interne, les normes comptables à respecter par le gouvernement, le contenu et la périodicité des rapports financiers.

2.3.9 Le projet doit répondre à la nécessité de réaliser des objectifs clairement définis, notamment les objectifs suivants : les objectifs économiques durables ; l'exécution basée sur la solution technique la moins coûteuse ; la fourniture d'avantages selon un calendrier précis ; et la viabilité financière, dans le cas des prêts-projets. La Banque a une interprétation large du concept de viabilité financière en ce qui concerne les prêts-projets. Dans des conditions optimales, la viabilité financière est la capacité

⁷ Un analyste financier doit avoir des compétences suffisantes dans le domaine de la gestion financière pour être en mesure de conduire une évaluation efficace de la gestion financière. Si de telles compétences n'existent pas au sein du département des opérations concerné, un consultant possédant des compétences suffisantes en gestion financière doit être recruté sur la base d'un contrat de courte durée pour conduire l'évaluation. A cet effet, un modèle de termes de référence pour le recrutement d'un tel consultant est inclus dans la section 7.13.11 du chapitre des présentes Directives consacré à la gestion des connaissances.

d'un projet à avoir un effet multiplicateur, à financer les activités d'exploitation et de maintenance quotidiennes, et à assurer le service de sa dette. Dans des conditions minimales, la viabilité financière représente la capacité à fournir des fonds suffisants pour financer les activités d'exploitation et de maintenance quotidiennes. Le financement peut provenir soit du paiement des commissions de gestion, soit du produit des ventes associées à l'exploitation du projet lui-même et/ou d'un appui budgétaire du gouvernement jugé suffisant pour assurer la Banque qu'un investissement partiellement générateur de revenu ou non générateur de revenu permettra de générer les niveaux envisagés des avantages économiques attendus pendant la durée de vie du projet.

2.3.10 La sélection des projets d'investissement devant bénéficier de l'appui de la Banque peut incomber aux emprunteurs, aux organes d'exécution et/ou aux agences de mise en œuvre⁸ ayant déjà exécuté ou étant en train d'exécuter un projet d'investissement pour la Banque ou pour une autre institution financière internationale. A titre d'appui au programme d'harmonisation, la Banque est disposée à partager ses évaluations de la gouvernance avec les autres partenaires au développement et à utiliser les évaluations des autres BMD. En conséquence, lorsque l'emprunteur, l'organe d'exécution ou l'agence de mise en œuvre vient de faire l'objet d'une évaluation, la Banque procédera uniquement aux enquêtes minimales requises pour actualiser une telle évaluation, afin de se conformer à ses exigences actuelles.

2.3.11 Le reste du présent chapitre vise à familiariser les analystes financiers avec les outils nécessaires pour évaluer les organes d'exécution et les capacités institutionnelles spécifiques du projet dans le domaine de la gestion financière.

Portée du travail de l'analyste financier

2.3.12 Le Manuel des opérations 600 définit la politique de la Banque concernant l'exigence d'un examen des systèmes de gestion financière de l'organe d'exécution pendant les phases de préparation et d'évaluation du projet. Cet examen permet d'évaluer les politiques financières et les capacités des systèmes de gestion financière que l'emprunteur ou l'organe d'exécution a mis ou se propose de mettre en place pour appuyer l'exécution et l'exploitation du projet.

2.3.13 Les activités d'identification, de préparation et d'évaluation à entreprendre par l'analyste financier avant les négociations relatives au prêt doivent être menées d'une manière appropriée, conformément aux exigences du Manuel des opérations 600 (section 7.9 du chapitre consacré à la gestion des connaissances). Aux fins d'identification et de préparation d'un projet d'investissement, l'analyste financier doit bien connaître les institutions et les systèmes qui sont ou seront utilisés pendant la phase d'exécution et, en cas de besoin, pendant la phase d'exploitation subséquente. A cet effet, il doit acquérir des connaissances et des aptitudes lui permettant de déterminer, avant ou au moment de l'évaluation et la préparation du rapport d'évaluation, si oui ou non le(s) système(s) de gestion financière envisagé(s) par l'emprunteur et l'organe d'exécution sera (seront) viable(s) pour le démarrage et l'exécution du projet et, s'il y a lieu, pour la poursuite de l'exploitation du projet.

2.3.14 L'analyste financier doit conseiller la Banque sur tous les cas où, à son avis, les modalités de gestion financière proposées par l'organe d'exécution sont adéquates pour soutenir le projet envisagé ou la viabilité financière de l'organe d'exécution, en particulier lorsque des modifications précises ne sont pas prévues. Ses conseils doivent être consignés à la fin du compte rendu établi à l'issue de la mission d'évaluation et doivent prendre la forme d'une déclaration explicite figurant dans le rapport d'évaluation.

⁸ Le système de gestion financière du projet dépend de la nature du projet et de l'entité chargée de son exécution. Cette entité peut être une unité d'exécution du projet (UEP) autonome, une unité chargée de la coordination du projet (UCP), une unité chargée de la gestion du projet (UGP), une unité chargée de la liaison pour le projet (ULP), un ministère, un département ou un établissement public, ou une entité commerciale. Les présentes Directives utilisent l'expression «agences chargées de la mise en œuvre» pour se référer à toutes ces unités.

2.3.15 S'il y a lieu, l'analyste financier doit soumettre des recommandations à l'emprunteur et à la Banque sur les changements minimums qui doivent être introduits dans la gestion financière et qui sont jugés nécessaires pour mettre en œuvre le projet envisagé avec efficacité et efficience dès le stade du démarrage. L'analyste financier doit conseiller l'organe d'exécution et la Banque sur les éléments du système de gestion financière qui doivent être mis en place soit avant le démarrage, soit sur une période déterminée, après le démarrage, afin de permettre au système de gestion financière de devenir pleinement opérationnel. Les éléments identifiés peuvent constituer des composantes qui doivent être financées dans le cadre du projet. Leur mise en place doit s'effectuer conformément à un calendrier acceptable pour la Banque ou dans le cadre d'un projet d'assistance technique distinct.

2.3.16 Le champ d'application d'une évaluation financière dépend de l'ampleur et du type d'expérience acquise par la Banque dans les transactions avec l'organe d'exécution concerné, de l'expérience de ce dernier en matière d'exécution des programmes ou des projets, ainsi que de l'envergure et de la nature des activités antérieures de renforcement des capacités institutionnelles. En général, la Banque procède à l'évaluation financière des organes d'exécution et des agences de mise en œuvre pour déterminer si de telles institutions sont capables, des points de vue technique, gestionnaire et financier, d'exécuter avec efficacité et efficience les projets envisagés. Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont de :

- Déterminer si les capacités institutionnelles en matière de gestion financière sont suffisantes pour justifier l'approbation du prêt;
- Identifier tous les besoins institutionnels en matière de gestion financière (tant les besoins liés directement au projet que les besoins à long terme), à couvrir soit au titre d'une composante du projet, soit au titre de l'assistance technique ; et
- Confirmer que le système de gestion financière est viable.

2.3.17 S'agissant des activités de gestion financière, le champ d'application de l'évaluation doit couvrir :

- L'analyse de la structure et du cadre de gestion des organes d'exécution, en ce qui concerne la gestion financière;
- L'évaluation du degré de conformité avec les normes comptables et avec les normes d'établissement de rapports et d'audit, de la part de l'institution concernée, et le rapprochement de ces normes aux normes internationales;
- L'évaluation des ressources de l'institution concernée, notamment le niveau de l'effectif, la qualité et les aptitudes techniques du personnel, le niveau de l'appui financier et budgétaire reçu, la nature des technologies, des équipements et des logiciels utilisés; et
- La détection des lacunes en matière de performance en vue d'identifier les faiblesses institutionnelles spécifiques et les interventions nécessaires pour renforcer les capacités institutionnelles. Une distinction doit être établie entre les faiblesses institutionnelles qui sont liées au cadre de gestion et celles qui sont liées aux contraintes en termes de ressources.

Classement des organes d'exécution par catégorie

2.3.18 Les organes d'exécution revêtent une importance cruciale pour le succès de la conception, de l'exécution et, dans de nombreux cas, de l'exploitation d'un projet. Dans le cadre des opérations du secteur public de la Banque, les organes d'exécution sont généralement classés en trois catégories comme suit:

- Les institutions, notamment les institutions gouvernementales directement concernées et leurs antennes régionales/provinciales, et les collectivités publiques locales; et
- Les établissements publics, les entreprises du secteur public ou les entités publiques telles que les banques de crédit agricole et industriel et d'autres entités similaires.

2.3.19 Les organes d'exécution sont également classés en organes d'exécution à but lucratif et à but non lucratif. L'expression «organe d'exécution à but lucratif» couvre les organes d'exécution et les projets à vocation commerciale. Elle couvre également les institutions du secteur public qui génèrent des revenus substantiels soit au titre des frais payés par les consommateurs, soit au titre du recouvrement de toutes les taxes locales exigibles dans des secteurs spécifiques (prélèvements au titre de l'impôt immobilier sur l'approvisionnement en eau, le drainage, etc.), soit les deux. A cet égard, il y a lieu de citer les exemples des entreprises commerciales et industrielles du secteur public, des services publics, des sociétés de télécommunications, des banques de crédit industriel et agricole, et des services publics au niveau communal. Les projets non générateurs de revenu sont généralement exécutés et gérés par des organes d'exécution du secteur public dont l'appui financier provient essentiellement des allocations budgétaires des institutions gouvernementales centrales, provinciales, régionales et/ou locales, pour lesquelles aucune commission de gestion n'est exigée ou seul un recouvrement partiel des coûts doit s'effectuer le plus souvent indirectement. Les organes d'exécution à but non lucratif comprennent les ministères et les départements publics, ainsi que les organes chargés de l'exécution des projets relevant de secteurs tels que l'éducation et la santé.

2.3.20 Un organe d'exécution peut avoir un système de gestion comportant plusieurs niveaux, par exemple une unité de gestion des projets qui est elle-même dotée d'une ou de plusieurs unités d'exécution des projets (UEP). Dans ce cas, l'organe d'exécution répond devant l'emprunteur et la Banque du succès de l'exécution du projet, y compris la soumission de tous les rapports financiers et de tous les rapports et opinions des vérificateurs, conformément à la périodicité convenue à ce sujet.

Détermination du statut et du rôle des organes d'exécution

2.3.21 Il est probable que l'organe d'exécution soit régi par des lois, règlements et règles dont l'application incombe aux instances supérieures qui sont généralement des ministères ou des départements. Les départements assurant la tutelle des organes d'exécution peuvent eux-mêmes être des institutions de l'administration régionale ou de l'administration provinciale qui relèvent elles-mêmes d'administrations centrales supérieures. En conséquence, le degré d'autonomie de l'organe d'exécution et/ou le niveau de son contrôle par les instances supérieures, à tous les niveaux de la structure hiérarchique gouvernementale nationale, doivent être établis, afin de déterminer les pouvoirs et les capacités de l'organe d'exécution en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques financières, ainsi que de conception et de mise en place des systèmes de gestion financière.

2.3.22 Face à ces préoccupations, il est nécessaire de trouver des réponses aux questions suivantes :

- L'organe d'exécution est-il pleinement autonome (par exemple, est-il doté d'une personnalité juridique reconnue par la législation en vigueur, sans contrôle gouvernemental) ?
- Peut-il passer des contrats et ester en justice en son propre nom ?
- Peut-il définir ses propres politiques financières ?
- Est-il soumis au contrôle du gouvernement ? si oui, quelle est la portée de ce contrôle et quelle influence celui-ci exerce-t-il sur les politiques financières et sur les exigences en matière de comptabilité et d'audit ?
- Existe-t-il un code ou un plan comptable national particulier ?
- Est-il une institution gouvernementale ? Si oui, la direction de l'organe d'exécution a-t-elle le pouvoir de définir sa politique financière, de choisir ses propres systèmes de comptabilité et ses propres règles de gestion financière, ou ce choix relève-t-il de la compétence du gouvernement ? A titre d'exemple, il peut y avoir des règles de comptabilité distinctes pour les entreprises du secteur public.
- Le projet sera-t-il exécuté uniquement par une des structures de l'organe d'exécution ?
- Est-il nécessaire ou souhaitable de demander des comptes et/ou des fonds distincts uniquement pour cette structure de l'organe d'exécution ? Si oui, une telle approche est-elle faisable ?

2.3.23 Il est possible qu'un organe d'exécution ne soit pas bien fixé sur ses liens hiérarchiques en matière de gouvernance, en particulier les liens de tutelle effectifs. Dans ce cas, il serait prudent de solliciter l'avis du commissaire aux comptes désigné par le gouvernement. Les commissaires aux comptes désignés par le gouvernement connaissent généralement la législation nationale en vigueur et les pouvoirs et attributions des établissements publics dont ils sont chargés de vérifier les comptes.

Evaluation de la gestion financière

2.3.24 L'évaluation de la gestion financière sur le terrain comprend les quatre étapes suivantes :

- La planification de l'évaluation;
- La conduite de l'évaluation;
- La documentation de l'évaluation; et
- L'assurance de la qualité de l'évaluation.

Pour évaluer les risques potentiels liés au projet, l'analyste financier doit évaluer les facteurs de risque à trois différents niveaux : les risques liés au pays, les risques liés à l'entité et les risques liés au projet. En ce qui concerne les risques liés au pays, il est demandé à l'analyste financier de s'inspirer des analyses déjà effectuées (PGPP, PEFAR, PEFA-GFP, CPAR, etc.). Toutefois, les risques liés à l'entité et les risques liés au projet sont évalués chaque fois que les systèmes de gestion financière sont évalués au titre d'un projet particulier. L'évaluation des risques liés à l'entité chargée de l'exécution du projet porte essentiellement sur les trois domaines suivants : (a) les aspects institutionnels et organisationnels ; (b) les flux de fonds ; (c) les modalités de l'audit. Dans le cas de certains projets, aucune distinction n'est faite entre l'entité chargée de l'exécution et le projet, l'unité

l'exécution du projet (UEP) étant créée exclusivement pour exécuter le projet financé par le Groupe de la Banque. Dans un tel cas, une même évaluation des risques couvrant à la fois l'entité et le projet suffit.

Planification de l'évaluation

2.3.25 L'évaluation de la gestion financière doit commencer le plus rapidement possible dès la phase de préparation du projet, afin de détecter très tôt les problèmes éventuels et de les résoudre. L'évaluation de la gestion financière commence par une contribution aux sections suivantes des notes de présentation des projets : les besoins en matière d'assistance technique ; les problèmes identifiés et les solutions proposées ; et les hypothèses/risques sectoriels. A ce stade, la participation d'analystes financiers ayant une expertise en gestion financière facilite la planification de la phase de l'évaluation et permet de tenir compte de l'impact des problèmes connus affectant la gestion financière dans la prise de décisions au début de la phase de conception du projet. L'évaluation devra être actualisée à mesure qu'avance la préparation du projet, afin de tenir compte de la situation la plus récente du système de gestion financière, y compris la vérification que les actions antérieurement convenues ont été effectivement entreprises.

2.3.26 La planification de l'évaluation doit se faire en étroite coordination avec le Chargé de projet qui peut aider l'analyste financier à comprendre le contexte général du projet, y compris ce que l'on attend du système de gestion financière. Les discussions menées dans ce cadre servent de base, s'il y a lieu, à la poursuite de l'interaction sur les évaluations entreprises dans le cadre des processus de préparation et/ou d'évaluation des projets. Lors de la planification de l'évaluation, l'analyste financier doit mettre l'accent sur les questions suivantes qui sont susceptibles d'avoir un impact sur la qualité de l'évaluation :

- L'acquisition de connaissances suffisantes sur le pays, l'entité d'exécution et le projet avant le début du travail d'évaluation sur le terrain;
- La planification et la diffusion d'informations sur les tâches que va entreprendre l'analyste financier pendant l'évaluation ; et
- La détermination des exigences minimales en matière de gestion financière, adaptées au projet.

2.3.28 Au cours de la phase de planification, l'analyste financier doit déterminer les ressources nécessaires pour mener à bien l'évaluation. Les besoins en ressources (par exemple le budget, le temps, les compétences techniques) et la façon dont ces besoins seront satisfaits doivent être discutés et convenus avec le Chargé de projet et le superviseur de l'analyste financier, avant le début de l'évaluation. Le niveau des besoins en ressources dépendra de la profondeur de l'analyse des systèmes de gestion financière de l'agence chargée de la mise en œuvre, effectuée dans le cadre de l'assistance technique fournie au titre de la conception du projet.

2.3.29 Conformément à la politique de la Banque visée ci-dessus, l'accent doit être mis sur l'utilisation, dans la mesure du possible, du système national de gestion financière, au lieu de créer un système nouveau pour le projet. La compréhension du cadre de responsabilité financière du pays (essentiellement les règles, les règlements et les institutions qui fournissent l'assurance que les ressources publiques sont utilisées d'une manière économiquement rentable et efficace) aidera l'analyste financier à mettre en relief les risques associés à la gestion financière et les risques fiduciaires auxquels le projet envisagé peut être exposé. Le PGPP établi par la Banque et la PEFAR entreprise par la Banque mondiale constituent des sources utiles de telles informations. Au nombre des autres sources, il y a lieu de citer les autres études diagnostiques, économiques et sectorielles conduites par la Banque, les études similaires conduites par les autres bailleurs de fonds, et les rapports émanant des institutions du pays emprunteur. Ces informations doivent servir de référence

pour éviter que l'analyse des questions concernant le pays ne soit entièrement reprise dans le cadre de l'évaluation. Les informations concernant spécifiquement le projet et recueillies au cours de la phase de planification doivent être incluses dans les documents versés dans le dossier du projet.

2.3.30 Les questions de gestion financière telles que les suivantes, doivent être prises en compte au cours de la phase de planification du projet :

- Quels enseignements pouvons-nous tirer des évaluations financières et analytiques des pays (CGP, PEFAR, PEFA-GFP, CPAR) et de l'expérience du portefeuille-pays existant, en ce qui concerne les questions relatives à la responsabilité, à la corruption, aux capacités en matière de gestion financière, etc. ?
- Les aspects liés à la conception du projet envisagé présentent-ils des implications ou des risques importants pour la gestion financière? Si oui, comment ces aspects doivent-ils être identifiés et abordés ?

2.3.31 Il convient de noter que lorsqu'un organe d'exécution pressenti a déjà fait l'objet, par le passé, d'une évaluation de sa gestion financière, dans le cadre d'un projet antérieur du Groupe de la Banque, il n'est pas nécessaire de conduire une évaluation complète pour un nouveau projet. En déterminant l'ampleur des études à mener, le cas échéant, sur le nouveau projet, l'analyste financier doit tenir compte de la date de l'évaluation et de l'expérience antérieures concernant la mise en œuvre des aspects de la gestion financière du projet antérieur. Dans le pays où il existe un haut degré d'homogénéité entre les agences de mise en œuvre, l'expérience acquise dans le cadre des projets antérieurs et les connaissances tirées des évaluations des pays amèneront souvent à limiter la portée des études à entreprendre dans le cadre de l'évaluation d'un nouveau projet. Lorsque le Groupe de la Banque se propose de cofinancer un projet avec un autre bailleur de fonds et lorsqu'il y a une concordance dans les calendriers de préparation et/ou d'évaluation des projets, il est nécessaire de chercher à promouvoir le partage des études y afférentes et des conclusions des études relatives à l'évaluation de la gestion financière.

Conduite de l'évaluation

2.3.31 La présente sous-section couvre les domaines suivants :

- La méthodologie d'évaluation;
- La conception des propositions de renforcement des capacités institutionnelles;
- Les types d'interventions ciblant le renforcement des capacités institutionnelles;
- L'estimation du coût du renforcement des capacités institutionnelles;
- Les stratégies de mise en œuvre ;
- Les risques.

Méthodologie d'évaluation

2.3.32 La capacité d'une institution à obtenir des résultats dépend principalement de: (i) ses capacités structurelles et gestionnaires dans le domaine de l'utilisation efficace et efficiente de ses ressources ; et de (ii) du niveau des ressources mobilisées en termes de budgets financiers, de niveau et de qualité de l'effectif, ainsi que de l'importance et du type de matériels et d'équipements. Les principales préoccupations du Groupe de la Banque sont de s'assurer que les objectifs de développement du projet sont réalisés à temps et que les fonds destinés au projet sont utilisés d'une manière économiquement rentable et efficace. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe de la Banque doit veiller à ce que le système de gestion financière permette de faire rapport sur la (les) source(s) des fonds et les paiements effectués à partir des fonds du projet. La responsabilité fondamentale de l'analyste financier est d'évaluer l'adéquation du système de gestion financière pour s'assurer que celui-ci répond aux préoccupations de la Banque. La responsabilité du maintien d'un système de

gestion financière adéquat incombe à l'emprunteur. Pour aider l'emprunteur à évaluer et, si nécessaire, à renforcer les capacités en matière de gestion financière, il y a lieu de recourir aux techniques d'auto-évaluation, en particulier au début du processus d'évaluation. Pour renforcer l'appropriation du diagnostic et du plan d'action qui en émane, le questionnaire sur la gestion financière (section 7.13 du chapitre consacré à la gestion des connaissances) doit être rempli par l'emprunteur avant que ne commence l'évaluation. L'emprunteur peut compléter ses capacités en matière d'auto-évaluation en faisant appel à des consultants ou aux vérificateurs externes. Si le questionnaire sur la gestion financière (QGF) est rempli dans le cadre de l'auto-évaluation, l'analyste financier devra passer en revue la liste de contrôle, dans le cadre de l'évaluation de la gestion financière. Au cas où l'approche d'auto-évaluation n'est pas utilisée, l'analyste financier doit remplir le questionnaire sur la gestion financière.

2.3.34 Le QGF fournit une liste indicative des problèmes et questions à prendre en compte dans l'évaluation. Il convient de noter qu'il est manifestement difficile qu'un même questionnaire couvre adéquatement les différents environnements des opérations et des projets du Groupe de la Banque. En conséquence, le QGF peut être adapté, afin de mieux tenir compte des circonstances particulières entourant le projet. Les questions peuvent alors être revues (ajouts, suppressions ou modifications, s'il y a lieu) pour qu'elles puissent davantage cadrer avec les objectifs de l'évaluation. La pondération de chaque question ou de chaque domaine couvert par le questionnaire varie d'un projet à l'autre.

2.3.35 Un aspect central du QGF est l'évaluation des risques associés aux mécanismes de gestion financière des projets. L'évaluation des risques associés à un projet et de leur impact permet de choisir une ligne de conduite appropriée pour garantir la solidité des mécanismes de gestion financière. La détermination des risques est un aspect important des activités d'évaluation de la gestion financière. L'annexe D du QGF présente une approche d'évaluation des risques qui consiste à appliquer le modèle des risques inhérents et du risque de carence de contrôle interne à l'évaluation⁹. Pour chaque rubrique du QGF, il y a un espace réservé à l'indication du niveau du risque : élevé, assez élevé, modéré ou négligeable/faible. Le résumé de l'analyse des risques permet de faire la synthèse des différents risques pour établir une analyse globale des risques.

2.3.36 Après cette étape, l'analyste financier procède à une évaluation de l'adéquation du système de gestion financière du projet. Cette évaluation repose sur les quatre étapes de base suivantes :

2.3.37 **Etape 1:** Cette étape est celle de l'analyse du cadre structurel et gestionnaire de l'organe d'exécution. Elle consiste à :

- Analyser la structure organisationnelle de la gestion financière, y compris la répartition et la séparation des fonctions, la définition et la répartition des rôles, des responsabilités et des attributions, tant verticalement qu'horizontalement, dans la gestion financière des organes d'exécution, les principaux maillons de la chaîne de commandement, etc., et analyser les liens avec les institutions qui collaborent avec la Banque et qui interviennent également dans le secteur concerné ;
- Analyser les principaux systèmes et procédures administratifs et gestionnaires de l'organe d'exécution en matière de gestion financière, y compris les systèmes de planification et de programmation opérationnelles, les processus de gestion financière, les processus budgétaires, et les systèmes d'information et de suivi de la gestion.

2.3.38 **Etape 2:** Cette étape est celle de l'évaluation des ressources institutionnelles (les intrants). Elle consiste à :

⁹ Cette approche est basée, dans une large mesure, sur la norme IFAC 400: «Evaluation des risques et contrôle interne».

- Evaluer, à tous les niveaux clés, l'effectif, les qualifications et l'expérience du personnel chargé de la gestion financière;
- Evaluer, pour toutes les périodes concernées, l'étendue de l'appui financier disponible en termes de budgets d'investissement et de budgets de fonctionnement, en prenant soin de faire des commentaires sur les grandes rubriques de ces budgets et sur les allocations budgétaires destinées aux diverses unités opérationnelles, à la fois sur les plans fonctionnel et géographique;
- Evaluer l'adéquation des systèmes d'information comptable au niveau de l'organe d'exécution.

2.3.39 **Etape 3:** Cette étape est celle de l'évaluation des résultats institutionnels (résultats). Elle consiste à :

- Consolider les états financiers de l'organe d'exécution (sur la base des budgets) pour chaque domaine fonctionnel, sur les périodes d'exploitation correspondantes, et pour les unités géographiques de l'organe d'exécution (le cas échéant);
- Consolider également les états financiers de l'organe d'exécution, sur les périodes d'exploitation antérieures (notamment les tendances de la croissance, si possible) et à les comparer avec les états financiers des organes similaires (les organes visés par la comparaison peuvent être des organes similaires basés dans d'autres pays où l'environnement sociopolitique, le contexte culturel et la couverture géographique des activités sont similaires) ;
- Identifier les lacunes ou les divergences dans la performance réelle avec la performance ciblée et les tendances antérieures de l'amélioration de la performance et, si possible, avec la performance d'entités comparables.

2.3.39 **Etape 4:** Cette étape est celle de l'analyse des lacunes de la performance. Elle consiste à :

- Procéder à une analyse diagnostique des liens entre les lacunes/divergences identifiées dans la gestion financière et les insuffisances affectant la disponibilité des ressources et le cadre de gestion au niveau de l'organe d'exécution, en collaborant avec la direction de l'organe d'exécution, étant entendu que les conclusions de l'analyse doivent être convenues avec la direction de l'organe d'exécution ;
- Elaborer, en liaison avec la direction de l'organe d'exécution, d'autres approches auxquelles l'on pourrait recourir pour le renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la gestion financière, approches à classer par ordre de priorité et à baser sur différentes options en matière d'analyse, en utilisant des critères tels que les coûts, la portée anticipée de l'impact, le niveau du risque, le caractère pratique de la mise en œuvre, etc..

Conception de la proposition de renforcement des capacités institutionnelles

2.3.41 Types d'interventions ciblant le renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la gestion financière :

- Lors de la planification et de la conception des propositions de renforcement des capacités institutionnelles (dans le cadre de la préparation du projet), le personnel doit garder présent à l'esprit que le renforcement des capacités institutionnelles peut être

ciblé au titre du renforcement des ressources ou de l'amélioration de la gestion, ou de tous deux à la fois, en fonction des besoins identifiés. En règle générale, l'on doit recourir en premier lieu au renforcement des ressources, si cette option est faisable, dans la mesure où le renforcement des ressources peut se faire plus facilement et plus rapidement ;

- Toutefois, l'inconvénient est que le renforcement des ressources n'est qu'une solution à court terme pour combler les lacunes institutionnelles et doit être de préférence appuyée par l'introduction d'un plus grand nombre de changements ou aménagements institutionnels fondamentaux. L'introduction des changements ou aménagements requis dans les politiques, les stratégies, les structures, les systèmes administratifs et de gestion, etc., est bien plus difficile à mener à bien. Elle nécessite un appui et un engagement institutionnels fermes, et par conséquent des délais plus longs. En revanche, de tels changements et aménagements ont un impact plus durable et permanent sur l'efficacité et l'efficacé des institutions.

2.3.42 Une liste de contrôle générale couvrant les différents types de renforcement institutionnel que l'on pourrait cibler dans les propositions de renforcement des capacités institutionnelles est présentée ci-après:

- Renforcement des ressources
 - Effectif: améliorer la disponibilité du personnel, redéployer les ressources humaines, perfectionner les aptitudes du personnel (formation);
 - Budgets: augmenter les budgets de fonctionnement, réaffecter les ressources budgétaires par rubrique; et
 - Technologies: améliorer la disponibilité des équipements et des matériels, améliorer la qualité des équipements, introduire de nouveaux types de logiciel.
- Amélioration de la gestion
 - Politiques et stratégies: examiner, réviser, changer les priorités, ajuster l'allocation des fonds, ajuster l'accent stratégique, renforcer les capacités de recherche et d'analyse, améliorer le système d'information sur le «marché» ou le «secteur», etc.;
 - Structure organisationnelle: changer et répartir de nouveau les rôles et responsabilités, changer les liens hiérarchiques, réviser les descriptions et les grades des postes, créer des groupes organiques, mettre en place des mécanismes de coordination, renforcer les liens avec les institutions collaboratrices, etc.;
 - Systèmes et procédures administratifs et de gestion: réviser, améliorer, simplifier, réorienter les systèmes et les procédures de base tels que la planification et la programmation, la gestion financière, le suivi des opérations, la rétroinformation, la gestion et la rémunération du personnel, les systèmes d'incitation, etc.; et
 - Style de leadership: réviser les méthodes de communication et les méthodes de participation du personnel à tous les niveaux, promouvoir l'esprit d'ouverture et la disposition à innover, etc..

Estimation du coût du renforcement des capacités institutionnelles

2.3.43 Si les mesures de renforcement des capacités institutionnelles constituent un aspect du projet, elles doivent alors être consolidées pour devenir une composante discrète visant à faciliter l'administration du projet. Les coûts d'une telle composante couvrent généralement (i) les honoraires des consultants ; (ii) les travaux de génie civil (par exemple la construction d'un centre de formation), les équipements ; (iii) les dépenses relatives à la formation ; et (iv) les charges indirectes au titre de l'administration (par exemple pour le centre de formation). Certains de ces coûts peuvent être des coûts de fonctionnement qu'il faudra continuer de couvrir après l'achèvement du projet et/ou de l'assistance technique.

2.3.44 Dans un tel cas, une attention particulière doit être accordée à la question de savoir si oui ou non la Banque doit financer de tels coûts au cours de la phase d'exécution du projet et/ou au titre de l'assistance technique, et si oui, jusqu'à quelle hauteur, ainsi qu'à la question de savoir si le gouvernement est capable de faire face à de tels coûts de fonctionnement après l'achèvement du projet et/ou de l'assistance technique. Etant donné que les ressources de l'assistance technique sont limitées, la question de la disponibilité du cofinancement ou du financement des autres bailleurs de fonds doit être examinée.

Stratégies de mise en œuvre

2.3.45 Les stratégies de mise en œuvre dépendront nécessairement du type d'interventions envisagées pour renforcer les capacités institutionnelles. Toutefois, dans le cadre de la planification et de la programmation de la mise en œuvre des interventions visant à renforcer les capacités institutionnelles, en liaison avec l'organe d'exécution concerné, le personnel devra tenir compte des points suivants :

- Les interventions visant à renforcer les capacités institutionnelles, en particulier celles qui ciblent l'amélioration du cadre de gestion, doivent être mises en œuvre selon une approche progressive et par étapes. Comme dans le cas d'une personne, il faut du temps à une institution pour apprendre, adopter et intégrer de nouveaux modes ou des modes révisés de comportement.
- L'expérience a montré que les ateliers organisés sur la mise en œuvre des interventions sont utiles. Ces ateliers offrent l'occasion à des groupes restreints de fonctionnaires des institutions concernées de tenir régulièrement des discussions soigneusement structurées. Les principaux objectifs des ateliers sont : (i) promouvoir la sensibilisation et la reconnaissance de la nécessité de changer, de réviser et d'améliorer la façon de travailler, et prendre l'engagement d'agir dans ce sens ; (ii) planifier des actions visant à garantir la participation active de tous les acteurs concernés et à faciliter le partage d'informations sur les actions requises ; et (iii) passer en revue l'état d'avancement de la mise en œuvre, afin d'évaluer les progrès accomplis et l'impact obtenu, et revoir en conséquence les orientations, les cibles, le calendrier, etc. des interventions visant à renforcer les capacités institutionnelles.

Risques

2.3.46 Certains des principaux risques dont il faut tenir compte dans la planification des interventions visant à renforcer les capacités institutionnelles (dans le domaine de la gestion financière), sont les suivants :

- Dans le cas du renforcement des ressources, le risque de créer une dépendance;
- Dans le cas de l'amélioration de la gestion, le risque de créer des distorsions par l'introduction d'un trop grand nombre de changements et ce, trop rapidement;
- Le risque de chevauchements ou de conflits avec les initiatives en cours et visant également le renforcement des capacités institutionnelles.

2.3.47 La Banque doit aussi toujours faire preuve de prudence, d'attention et d'un sens élevé des responsabilités en proposant et en mettant en œuvre les programmes visant à renforcer les capacités institutionnelles. Une telle prudence est nécessaire parce que les risques potentiels à long terme, associés aux programmes visant à renforcer les capacités institutionnelles, sont généralement plus élevés que les risques associés aux cessions de capitaux et d'investissements. En outre, ces types de programmes peuvent entraîner une dépendance et aboutir à un transfert de technologies inappropriées.

2.3.48 Si les initiatives de révision ou d'amélioration du cadre de gestion ne sont pas entreprises d'une manière prudente et progressive, elles peuvent entraîner de sérieuses distorsions institutionnelles, en particulier si les engagements antérieurs, à tous les niveaux, n'ont pas été honorés pour faciliter l'introduction des changements voulus.

2.3.49 Chacune des institutions de financement externes a tendance à considérer son projet comme le plus crucial. En conséquence, les activités de renforcement des capacités institutionnelles peuvent être mises en œuvre d'une manière qui soit parallèle, au lieu d'être complémentaire, ce qui entraîne habituellement des confusions, contrairement à l'objectif visé qui est d'aider l'institution concernée. A plus long terme, les résultats d'un programme malavisé de renforcement des capacités institutionnelles peuvent alors être tout à fait à l'opposé des résultats escomptés au départ. Il est donc toujours nécessaire et essentiel de procéder avec prudence et dans un esprit d'apprentissage fondé sur la mise en œuvre du programme en plusieurs phases successives ponctuées de revues et de réajustements conséquents, dans le cadre d'un processus cyclique permanent.

Documentation des résultats de l'évaluation

2.3.50 Les résultats de l'évaluation sont documentés dans le rapport d'évaluation de la gestion financière, et la documentation d'appui fait l'objet d'un dossier distinct. L'évaluation globale est présentée dans le résumé analytique du rapport d'évaluation. Si le système est jugé inadéquat, le rapport doit identifier les mesures à prendre pour combler les lacunes.

2.3.51 Le titre, la date et le nom de l'auteur du rapport sur la gestion financière de tout projet doivent être clairement indiqués, et le rapport doit être classé dans le dossier permanent du projet. La documentation d'appui comprend les matériels, les documents et les documents de travail préparés ou rassemblés par l'analyste financier au cours de l'évaluation. Les documents d'appui (a) facilitent la planification et l'évaluation de la performance ; (b) facilitent la supervision et l'examen des analyses associées à l'évaluation ; et (c) consistent les bases factuelles tirées des évaluations effectuées pour appuyer la conclusion de l'analyste financier.

2.5.52 Etant donné que l'évaluation repose sur l'application du jugement professionnel, il n'est ni nécessaire, ni pratique de documenter toutes les questions que l'analyste financier prend en considération. En déterminant la portée de la documentation d'appui à préparer et à conserver, l'analyste financier doit prendre en considération les informations qu'il faudrait fournir à un autre analyste financier sans aucune expérience antérieure en matière d'évaluation, pour lui permettre de comprendre le travail effectué et les principales décisions prises, mais pas nécessairement tous les détails de l'évaluation.

2.3.53 Le rapport d'évaluation de la gestion financière devra :

- Contenir un résumé analytique présentant les conclusions globales de l'évaluation;
- Résumer brièvement la conception du projet;
- Décrire et évaluer l'adéquation des mécanismes de gestion financière, notamment les modalités de décaissement;
- Identifier les risques significatifs;
- Récapituler les principales forces et faiblesses du système de gestion financière, y compris les mesures nécessaires pour éliminer les faiblesses;
- Identifier les questions pertinentes que doivent couvrir les instruments juridiques; et
- Décrire les plans de supervision des aspects du projet relatifs à la gestion financière.

2.3.54 L'annexe D du QGF (section 7.13 du chapitre consacré à la gestion des connaissances) présente le format et décrit le contenu de chaque section du rapport d'évaluation de la gestion financière. Le rapport d'évaluation doit être rédigé de manière à se lire comme un document autonome. Il doit faciliter l'enrichissement approprié des sections du rapport d'évaluation consacrées à la gestion financière, ainsi que des instruments juridiques régissant le projet. Le rapport doit fournir les informations minimales requises pour décrire et évaluer adéquatement le système de gestion financière du projet. Le projet de rapport doit faire l'objet de discussions avec l'entité chargée de l'exécution du projet, et tout plan d'action doit être convenu avec cette entité.

2.3.55 Le tableau ci-dessous donne une idée de la structure du rapport d'évaluation. Il identifie les rubriques qui doivent généralement (a) être couvertes par le QGF ; (b) faire l'objet d'une description dans le rapport d'évaluation ; et (c) doivent être reproduites dans la section indiquée du rapport d'évaluation.

Rubriques	QGF	Rapport d'évaluation de la gestion financière	Rapport d'évaluation	Annexe au rapport d'évaluation
Résumé analytique et conclusion		√	Conclusions (Section 8)	
Description succincte du projet		√		
Questions associées au pays		√		√
Analyse des risques	√	√	Risques cruciaux (Section 6), si significatifs au projet	
Forces et faiblesses		√		√
Entité chargée de l'exécution	√	√	Organe d'exécution (Section 5)	√
Flux de fonds	√	√	Décaissement (Section 5)	√
Effectif	√	√		√
Politiques et procédures comptables	√	√		√
Vérification interne	√	√		√
Vérification externe	√	√		√
Rapport d'audit	√	√		√
Rapports et suivi	√	√		√
Format des états financiers		√		
Systèmes d'information	√	√		√
Impact des modalités de passation des marchés		√		
Modalités de décaissement		√		√
Méthodes (par exemple périodiques ou traditionnelles)		√		√
Modalités de décaissement périodiques, le cas échéant		√		√
Limites et révision des modalités, le cas échéant		√		√
Allocation d'un acompte spécial et procédures		√		√
Mécanismes de décaissement (par exemple les paiements directs)		√		√
Toutes circonstances ou besoins particuliers		√		√
Plan d'action, si nécessaire (à convenir avec l'emprunteur)		√		√
Conditions		√	Conditions (Section 8)	
Avenants financiers		√	Conditions (Section 8)	
Plan de supervision		√		√

Assurance de la qualité de l'évaluation

2.3.56 Le superviseur de l'analyste financier assume la responsabilité de l'élaboration, de la documentation et de l'application des modalités convenues, afin d'assurer que la qualité de toutes les évaluations de la gestion financière entreprises est acceptable. Les risques-pays, les groupes de travail interdépartementaux et le Comité des cadres supérieurs examineront la qualité des évaluations de la gestion financière, dans le cadre des processus de revue du Groupe de la Banque.

Entités créées à des fins spécifiques

2.3.57 Les emprunteurs pourront créer de nouvelles unités organisationnelles chargées spécialement de l'exécution des projets financés par le Groupe de la Banque. Parfois, ces unités ne sont créées et ne deviennent souvent opérationnelles qu'à un stade bien avancé de la phase de préparation du projet. Dans certains cas, elles ne deviennent opérationnelles qu'au stade de l'approbation du financement destiné au projet. Dans ces circonstances, les systèmes effectifs de

gestion financière du projet¹⁰ sont inexistants au stade initial de la préparation du projet. L'analyste financier doit néanmoins être associé au processus du projet, dès sa phase initiale, notamment aux discussions concernant les modalités envisagées pour la gestion financière, dans un premier temps. L'analyste financier cherchera à savoir si le plan d'action préparé par l'emprunteur pour mettre en œuvre les modalités envisagées est raisonnable, et si des capacités et des ressources suffisantes sont disponibles pour la mise en œuvre de ce plan d'action. L'évaluation devra être actualisée pendant la phase d'évaluation du projet, en particulier avant les négociations, pour évaluer l'exécution du projet et déterminer les mesures à prévoir dans les instruments juridiques (par exemple, en tant que conditions d'efficacité), afin de s'assurer que les modalités de la gestion financière du projet sont adéquates.

Liens avec les évaluations portant sur les achats

2.1.4 Pour tous les projets d'investissement, une évaluation des capacités de l'entité en matière d'achats doit être entreprise, dans le cadre de la préparation et de l'évaluation du projet. Les achats constituent un volet du cadre global de contrôle interne de l'entité. L'analyste financier doit donc travailler en étroite collaboration avec le spécialiste des achats pendant toute la durée des processus de préparation et d'évaluation du projet. Les évaluations portant sur les achats et sur la gestion financière doivent faire l'objet d'échanges et de discussions. L'objectif visé est de s'assurer que toutes les deux évaluations fournissent des informations cohérentes sur les mécanismes globaux de contrôle. Bien que chaque évaluation mette l'accent sur un domaine fonctionnel distinct, tout doit être fait pour s'assurer qu'elles ne se contredisent pas et pour que les mesures proposées pour atténuer les risques se renforcent mutuellement autant que possible.

¹⁰ Le système de gestion financière du projet prévoit une série de tâches à entreprendre et de rapports à établir par l'entité chargée de l'exécution du projet, afin de documenter les transactions et de tenir ainsi des dossiers financiers. Ces systèmes permettent d'identifier, de rassembler, d'analyser, de calculer, de classer et d'enregistrer les différentes transactions et les autres faits présentés dans les états financiers, et d'établir des rapports à ce sujet.