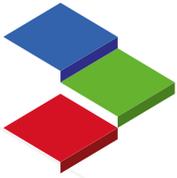


Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante





IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

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



Évaluation indépendante des engagements pris au titre de la Sixième augmentation générale du capital et des 12^e et 13^e reconstitutions du Fonds africain de développement : Examen général Rapport de synthèse

Une évaluation institutionnelle IDEV



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Septembre 2015

Remerciements

Le présent rapport de synthèse a été établi par l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement sur la base d'un rapport technique plus développé. L'évaluation a été menée par Penelope Jackson, sous la direction de Samer Hachem (Chef de division, IDEV2) et de Rakesh Nangia (Évaluateur général). Bilal Bagayoko et Wiem Bakir ont prêté leur concours dans cette tâche. IDEV a fait appel aux services de Centennial International pour l'aider dans l'évaluation. L'équipe de Centennial était composée d'Amnon Golan, Anis Dani, Johannes Linn, Kevin Cleaver, Alex Tate et dirigée par Anil Sood. Anne Jamison et Hanzhi Jiang ont contribué à l'établissement du présent rapport.

Le projet de rapport a fait l'objet d'une révision par un pair en interne, à savoir Madhusoodhanan Mampuzhasseril, et par un pair externe, Ashwani Muthoo, directeur adjoint du bureau indépendant d'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA). Ce rapport technique a été examiné également par un groupe de référence interne, représentant différentes parties de la Banque africaine de développement.

Un grand nombre de personnes intervenant au sein de la Banque africaine de développement et en dehors ont aussi contribué à la présente évaluation, par des entretiens en particulier, mais aussi en répondant aux enquêtes et en communiquant des données. L'équipe en charge de l'évaluation tient à faire part de sa gratitude à leur égard.

La publication de ce document a été coordonnée par Jayne Musumba, chargée principale de la gestion des connaissances, IDEV

© 2015 Groupe de la Banque africaine de développement
Tous droits réservés – Publié Septembre 2015

Évaluation indépendante des engagements pris au titre de la Sixième augmentation générale du capital et des 12^e et 13^e reconstitutions du Fonds africain de développement: Examen général – Rapport de synthèse

Résumé du Rapport d'Évaluation, Septembre 2015

Exclusion de responsabilité

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

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

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

À propos de la BAD

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

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

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

Évaluation indépendante du développement (IDEV)

Banque Africaine de Développement

Immeuble du Centre de commerce International d'Abidjan (CCIA)

Avenue Jean-Paul II 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire

Tél: +225 20 26 20 41

Fax: +225 20 21 31 00

Courriel : idevhelppdesk@afdb.org

idev.afdb.org

Langue originale : anglais - Traduction : CLSD

Conception & mise en page : CRÉON – www.creondesign.net

Table des matières

Remerciements	ii
Sigles et abréviations	v
Résumé analytique	1
Réponse de la Direction	8
Contexte et introduction	13
Justification de la présente évaluation	13
Approche et méthodologie	14
Pertinence des engagements	17
Alignement des engagements	17
Sélectivité des engagements	19
Conclusion	21
Efficience du processus	23
Éléments de base des processus de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13	23
Aspects organisationnels des réunions de consultation	24
Gestion des processus de mobilisation des ressources	26
Aspects de gouvernance des processus	28
Mobilisation des ressources	30
Conclusion	31
Respect des engagements	33
Mise en œuvre	33
Délais de mise en œuvre	33
Facteurs contribuant aux retards	34
Suivi et établissement de rapports sur la mise en œuvre des engagements	36
Conclusion	36
Efficacité de la mise en œuvre des engagements	38
Politiques et stratégies	39
Opérations	41
Gestion du risque et gestion financière	44
Efficacité institutionnelle	45
Mesure et utilisation des données relatives à la performance et aux résultats	48
Conclusion	50
Résumé, conclusions et leçons tirées	52
Annexes	57

Table des matières

Liste des figures

Figure 1	Aperçu du processus d'évaluation	5
Figure 2.1	Nombre d'engagements par milliard de dollars EU de contributions	21
Figure 2.2	Aperçu de la pertinence	22
Figure 3.1	Aperçu du processus	31
Figure 4.1	Déroulement des engagements	35
Figure 4.2	Aperçu de la mise en œuvre et du respect des délais	37
Figure 5.1	Les cinq groupes d'engagements examinés	38
Figure 5.2	Avis sur la mise en œuvre des politiques et des stratégies % de répondants en accord avec les affirmations suivantes	40
Figure 5.3	Aperçu de la mise en œuvre	51
Figure 6.1	Synthèse des appréciations de l'évaluation	55

Liste des tableaux

Tableau 2.1	Sélectivité stratégique des engagements	21
Tableau 3.1	AGC-6 et organisations retenues pour comparaison	24
Tableau 3.2	FAD-12, FAD-13 et organisations retenues pour comparaison	25
Tableau 4.1	Mise en œuvre des engagements	33
Tableau 4.2	Proportion des engagements honorés en retard pour lesquels des facteurs contribuant au retard ont été identifiés	35

Liste des encadrés

Encadré 1.1	À propos de l'AGC-6	13
Encadré 1.2	À propos du FAD-12 et du FAD-13	13
Encadré 2.1	Engagements influencés par les points de vue concernant l'efficacité institutionnelle de la Banque	18
Encadré 2.2	Retour d'information sur la sélectivité des engagements	20
Encadré 6.1	Leçons tirées de la présente évaluation	55

Sigles et abréviations

ADOA	Évaluation de l'additionnalité et des résultats en matière de développement	IDEV	Évaluation indépendante du développement
AGC	Augmentation générale du capital	IPR	Rapport sur l'état d'exécution et les résultats
BAD	Banque africaine de développement	MDP	Matrice de délégation de pouvoirs
BAsD	Banque asiatique de développement	OIVP	Opérations III – Vice-présidence des infrastructures, du secteur privé et de l'intégration régionale
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	OPSCOM	Comité des opérations
BID	Banque interaméricaine de développement	ORMU	Unité de la mobilisation et de l'allocation des ressources
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	ORQR	Département de l'assurance qualité et des résultats
BMD	Banque multilatérale de développement	ORVP	Complexe Opérations I – Vice-présidence des programmes pays et régionaux, et des politiques
CCG	Comité consultatif des gouverneurs	OSVP	Complexe Opérations II – Vice-présidence des opérations sectorielles
DSIR	Document de stratégie d'intégration régionale	PMR	Pays membre régional
DSP	Document de stratégie pays	RAP	Rapport d'achèvement de projet
FAD	Fonds africain de développement	SFI	Société financière internationale
FAsD	Fonds asiatique de développement	SMCC	Comité de coordination de la Haute direction
FIDA	Fonds international de développement agricole	STRG	Bureau de la stratégie
FRMB	Département de la mobilisation des ressources	UC	Unité de compte
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination	USD	Dollar des États-Unis
IDA	Association internationale de développement		

Résumé analytique

À propos de cette évaluation

Justification

La Sixième augmentation générale du capital (AGC- 6) et les Douzième et Treizième reconstitutions du Fonds africain de développement (FAD-12 et FAD-13) ont traduit un vote de confiance dans la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) et dans ses dirigeants, ainsi que des attentes élevées à l'égard de la Banque pour qu'elle se transforme et qu'elle amplifie l'impact de son appui aux pays membres régionaux (PMR). Ces attentes sont sous-tendues par des séries d'engagements convenus en parallèle du financement de chacun de ces processus. Les engagements sont souscrits sous forme d'accords entre la Banque et ses actionnaires dans le cas de l'AGC et entre la Banque et les contributeurs du FAD dans le cas des reconstitutions du FAD. La Banque et ses bailleurs de fonds veulent savoir si cette approche est efficace, tant en termes de résultats que d'évolution dans le sens voulu par la Banque et par ses parties prenantes. La présente évaluation entend par conséquent rendre compte de l'action menée et en dégager les enseignements.

Au titre de l'AGC-6 et du FAD-13, la Banque a convenu de la tenue d'évaluations indépendantes des progrès réalisés en vue du respect des engagements¹. Cette évaluation est la première à combiner une évaluation des processus d'augmentation du capital (AGC-6) et de reconstitution (FAD-12 et FAD-13), des engagements à proprement dit et de leur respect et mise en œuvre.

Objectif

La présente évaluation a pour objectif de dégager des conclusions et de tirer des leçons concernant (i) la pertinence des engagements souscrits compte tenu des défis et des priorités de la Banque; (ii) l'efficacité des processus pour parvenir à un accord sur un portefeuille cohérent et réaliste d'engagements; (iii) le respect des engagements (produits, sous forme de documents notamment, création de nouvelles structures ou de nouveaux processus); et (iv) l'efficacité de leur mise en œuvre ultérieure. Ces éléments forment la base des quatre grands axes d'évaluation, présentés en détail à **l'annexe 1**. L'évaluation contient en outre des recommandations censées aider la Banque à s'améliorer dans chacun de ces domaines.

Portée

Le Conseil des gouverneurs de la Banque a approuvé l'AGC-6 le 27 mai 2010. Cette augmentation de capital comprend 35 engagements. La reconstitution du FAD-12 a porté sur la période 2011 à 2013; la réunion finale relative à cette reconstitution, qui comptait 32 engagements, a eu lieu à Tunis les 7 et 8 septembre 2010. La reconstitution du FAD-13 porte sur la période 2014-2016; la dernière réunion en date sur le sujet a eu lieu le 26 septembre 2013. Au titre du FAD-13, la Banque a convenu de souscrire à 45 engagements², dont la liste figure à **l'annexe 2**. Le contenu des engagements varie considérablement et va de la production de nouveaux documents stratégiques à l'établissement de nouvelles fonctions ou d'instruments financiers, en passant par la révision de procédures et

l'introduction de réformes institutionnelles. Ces engagements touchent collectivement à toutes les facettes de l'action de la Banque. La présente évaluation est donc nécessairement de vaste portée et reflète l'ampleur même des engagements.

Approche

L'évaluation a suivi une approche théorique et puise dans une vaste gamme de méthodes qualitatives et quantitatives de collecte de données : examen documentaire, entretiens avec des informateurs clés, sondages par voie électronique, groupes de discussion, examen structuré et études de cas. L'évaluation s'est appuyée également sur un panel d'experts, une schématisation des processus, un examen des modèles organisationnels et une analyse comparative. Les (i) processus et (ii) le contenu des engagements, ainsi que (iii) le cadre institutionnel ont été comparés à des processus de nature similaire utilisés à la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque interaméricaine de développement (BID) et, le cas échéant, au Fonds international de développement agricole (FIDA). **L'annexe 3** contient des informations plus détaillées sur la méthodologie employée.

Principales constatations

Globalement, il ressort de l'évaluation que la Banque est en bonne voie. Nul doute que la Banque est à la hauteur de ses engagements pour ce qui est de l'établissement des structures et documents prévus, même s'il est souvent tardif. La Banque est sur la voie d'une réforme positive, voulue par elle-même et par ses parties prenantes. Il s'agit de toute évidence d'un processus continu ; il est moins clair cependant si la distance parcourue durant les quatre années visées répond aux attentes et si la Banque est désormais en passe d'atteindre son but. Pour dire les choses simplement, il ressort de l'évaluation que la

Banque satisfait à ses engagements, au sens où elle produit d'importants documents, outils et structures, et qu'elle lance des initiatives très intéressantes ; il est plus difficile cependant de se prononcer sur la capacité de la Banque à mobiliser des ressources au profit de ces initiatives, à les mettre en œuvre de manière efficace et à les mener à leur bon terme, pour obtenir, au final, les résultats attendus. L'évaluation invite la Banque et ses parties prenantes à une certaine prudence quant au lancement de nouvelles réformes et initiatives majeures avant que les réformes en cours n'aient abouti, ou sans planification ni mobilisation de ressources en vue de leur mise en œuvre.

La pertinence a été évaluée au regard de l'adéquation et de la sélectivité des trois séries d'engagements. Pour les trois processus, l'adéquation des engagements avec les priorités de la Banque est jugée satisfaisante ou plutôt satisfaisante. Pour ce qui concerne la sélectivité, seul le FAD-12 a été jugé plutôt satisfaisant, le FAD-13 et l'AGC-6 ayant été jugés plutôt insatisfaisants. L'évaluation montre que les engagements sont pertinents mais trop nombreux, notamment certains jugés d'une nature insuffisamment stratégique pour exiger l'attention des gouverneurs et des plénipotentiaires, et pouvant aussi bien être traités par le Conseil et par la direction de la Banque.

Pour l'AGC-6, il ressort de l'évaluation que le processus était opportun dans sa réponse à la crise mondiale et que les engagements étaient conformes à la stratégie à moyen terme et représentaient généralement les points de vue des pays membres régionaux et non régionaux. Des insuffisances se sont dégagées en termes de sélectivité pour un grand nombre d'engagements. Pour le FAD-12, l'adéquation stratégique était satisfaisante entre les domaines prioritaires retenus pour les consultations de reconstitution et les orientations stratégiques de la Banque inscrites dans la stratégie à moyen terme. Les objectifs du FAD-13 cadrent, dans l'ensemble,

avec la stratégie décennale, et un certain nombre d'engagements répondent aux besoins institutionnels de la Banque et aux priorités des contributeurs. Les deux séries d'engagements du FAD accordent en outre une grande importance à la responsabilité à l'égard des contributeurs du FAD.

Il ressort de l'évaluation que, pour l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13, la capacité de mise en œuvre de la Banque et les coûts de mise en œuvre des engagements n'étaient pas pleinement pris en compte au moment de leur approbation. Dans certains cas, une consultation avec les structures concernées de la Banque aurait permis d'éviter la formulation d'engagements moins stratégiques ou peu clairs.

Certains aspects traités dans les engagements auraient pu être laissés à l'appréciation du Conseil d'administration et de la direction de la Banque et ainsi permettre une plus grande sélectivité favorisant les engagements à un niveau stratégique qui requiert l'attention des gouverneurs et des plénipotentiaires. Étant donné que les engagements influent sur le Groupe de la Banque et que la mise en œuvre doit être supervisée par le Conseil, une appropriation précoce du contenu et de l'intention qui sous-tend les engagements faciliterait le respect des engagements et le processus d'approbation, tout en augmentant les chances de provoquer les changements voulus. La direction de la Banque serait alors plus à même d'aller aux réunions de reconstitution du FAD avec une série cohérente et gérable d'aspects suscitant déjà un grand intérêt.

L'efficacité du *processus* pour l'adoption des engagements (qui s'inscrit dans une discussion plus vaste concernant le financement) va de satisfaisante pour l'AGC-6 à plutôt insatisfaisante pour le FAD-12 et le FAD-13. Il convient de souligner cependant que l'évaluation n'a pas noté que les processus FAD sont nettement moins efficaces que ceux des organisations retenues pour comparaison. Bon

nombre de domaines dans lesquels l'efficacité du processus FAD peut être améliorée concernent également les processus de reconstitution comparables d'autres banques multilatérales de développement (BMD).

L'efficacité du processus d'AGC-6 se traduit dans le nombre de réunions et dans la gestion de ces réunions, dans le petit nombre de documents et dans la gestion interne du processus global par la Banque. Le capital ayant augmenté de 200 %, le temps et les efforts investis dans le processus se sont avérés rentables. De plus, le processus était inclusif, en ce qu'il a fait intervenir tous les actionnaires par le biais d'un comité consultatif des gouverneurs (CCG) élargi et de consultations régionales et de la société civile.

Le processus engagé pour le FAD est intensif dans l'ensemble, vu l'effectif et le temps consacrés, en particulier si l'on tient compte du fait que ce processus revient tous les trois ans. Pour ce qui est du FAD-12 et du FAD-13, la direction et le personnel ont géré efficacement le processus avec l'aide du coordinateur externe, notamment la gestion des réunions, la remise en temps voulu d'un grand nombre de documents de qualité et la prise en compte des demandes des donateurs. Certaines lacunes apparaissent cependant : les opérations se sont avérées coûteuses, vu le temps consacré par le personnel et l'attention portée par la direction. Le grand nombre de documents préparés pour les réunions de consultation (17 pour le FAD-12 et 23 pour le FAD-13, à l'exclusion des documents établis pour les revues à mi-parcours) et le peu de temps imparti entre les reconstitutions pour se concentrer sur la mise en œuvre n'ont fait qu'exacerber cette situation.

La Banque a introduit des changements visant à accroître l'efficacité du processus, par rapport au FAD-11 et aux précédentes reconstitutions. Certaines initiatives ont été prises au titre du FAD-12, sachant que la plupart des changements ne se sont fait sentir

qu'au moment du FAD-13. Il s'agissait notamment de réduire le nombre de réunions et de raccourcir la période de réunions officielles consacrées à la reconstitution, mais aussi d'organiser un plus grand nombre de réunions au siège de la Banque pour économiser sur les frais de déplacement. Il a fallu également alléger la lourde charge de travail de l'équipe centrale affectée au FAD en associant d'autres structures de la Banque à la rédaction de documents. De nouvelles initiatives sont en cours, y compris l'établissement d'un groupe de travail de représentants affectés au FAD et la séparation en deux du comité directeur interne. Il est encore trop tôt pour savoir si ces mesures contribuent ou non à accroître l'efficacité du processus.

L'évaluation note des difficultés perçues en matière de gouvernance, qui ont une incidence sur l'efficacité et l'efficacité du processus tout comme sur la mise en œuvre des engagements. Premièrement, bien que les administrateurs du Conseil du FAD et leurs représentants lors des discussions FAD soient nommés par leurs gouverneurs, il semble y avoir dans certains cas un manque de communication entre les deux niveaux d'administration. Il existe également une perception dans certaines parties de la Banque que le FAD dirige l'ensemble de la Banque, en marginalisant les actionnaires non contributeurs au FAD. Cela étant, la participation des administrateurs aux processus FAD s'est intensifiée au cours de la période visée ; il ressort de l'évaluation que cela peut être davantage mis à profit pour remédier au manque de communication perçu.

Concernant le **respect** des engagements, la vaste majorité des engagements de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13 a été mis en œuvre. Pour l'AGC-6 et le FAD-12, sur un total de 67 engagements, seulement deux n'ont pas été respectés – tous deux sont liés à des mesures ne relevant pas totalement du contrôle de la direction de la Banque³. Pour le FAD-13, le processus se poursuit, sachant qu'au moment de la rédaction du présent rapport, la majorité

des engagements exigibles ont été respectés. Le respect des engagements est jugé satisfaisant dans l'ensemble, mais plutôt insatisfaisant pour ce qui concerne les délais d'exécution pour les trois processus.

La moitié des engagements environ ont été honorés en retard, certains plus d'un an après la date prévue. Dans de nombreux cas, ces retards sont justifiés, car les délais fixés pour s'acquitter des engagements étaient tout bonnement irréalistes pour environ un tiers des engagements. En ce sens, pour chacun des trois processus au moins deux tiers des engagements devaient être respectés au cours des douze mois suivant l'achèvement du processus – en partie pour faire apparaître des progrès dans le suivi annuel (dans le cas de l'AGC-6) et pour les revues à mi-parcours (dans le cas du FAD-12 et du FAD-13). Cette concentration en début de période signifie que la Banque doit agir sur de nombreux fronts à la fois. Au nombre des autres facteurs récurrents ayant entraîné des retards figurent la complexité inhérente à certains engagements individuels, le manque de planification permettant une exécution en temps voulu et des ressources et une coordination institutionnelles inadéquates. Avant de s'entendre sur les engagements, la Banque ne planifie pas complètement l'exécution ni les coûts occasionnés dans la pratique, et ne désigne pas de responsables des aspects transversaux. Un manque de communication apparaît dans certains cas entre ceux qui décident des engagements – y compris leur libellé et les délais d'exécution – et ceux qui doivent les mettre en œuvre. La Banque se met de fait en condition pour ne pas atteindre ses objectifs.

Pour examiner l'efficacité de leur mise en œuvre, les engagements ont été regroupés dans cinq domaines et les changements envisagés par la Banque et par ses actionnaires et membres du Fonds ont été reconstruits, sur la base des documents disponibles et des entretiens réalisés. Les cinq grands axes sont les suivants : (i) politiques

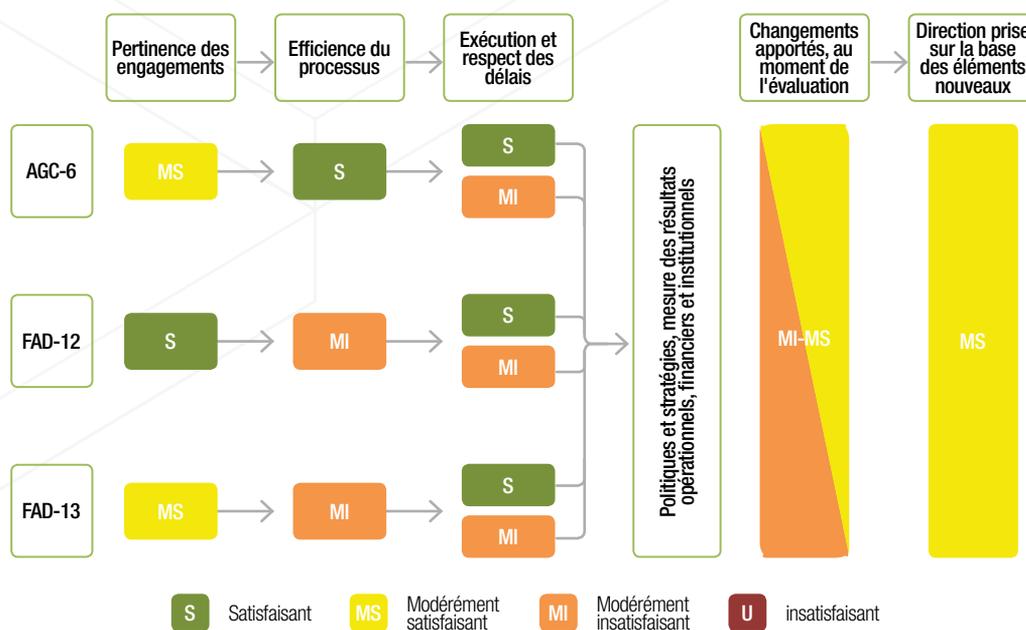
et stratégies ; (ii) opérations ; (iii) gestion financière et ressources ; (iv) efficacité institutionnelle ; et (v) mesure des résultats. Étant donné qu'il faut du temps pour obtenir des changements dans ces domaines et vu le grand nombre de changements pertinents survenus au cours des douze derniers mois, l'efficacité a été évaluée en tenant compte, d'une part, du degré de changement atteint au moment de l'évaluation, d'autre part, de la direction prise sur la base des éléments récents.

Pour ce qui est des changements apportés, la Banque a progressé entre 2010 et 2014 dans tous les domaines mis en lumière dans les discussions relatives au FAD et à l'AGC, à des degrés divers cependant. Dans certains domaines, il n'est pas encore possible de voir si les changements attendus sont effectifs. Dans certains cas, des retards ont été observés en vue de l'obtention de résultats associés aux engagements, ou les engagements n'ont été que récemment convenus (FAD-13). Le

degré de changement atteint était nécessairement limité. Dans d'autres cas, il semble que tandis que la Banque est parvenue à obtenir des résultats importants, les ressources, outils et incitations n'ont pas suivi, ni même la volonté d'induire des changements dans la pratique. La direction de la Banque, le Conseil et, de fait, le reste du personnel, se concentrent sur l'obtention de résultats et s'emploient dans une moindre mesure à donner suite pour assurer la mise en œuvre et les résultats attendus.

Les récents développements et la direction prise offrent un bilan plus positif. Il ressort de nombreux changements récents qu'en dépit des retards et problèmes initiaux, la Banque avance dans la bonne direction dans tous les domaines examinés. Par exemple, concernant la gestion des personnes, certains changements apportés en 2014 montrent une évolution positive, même si les progrès ont ralenti au cours des trois années précédentes.

Figure 1 : Aperçu du processus d'évaluation



Les changements réalisés jusque-là étant jugés plutôt satisfaisants ou plutôt insatisfaisants, la direction prise sur la base des récents développements est jugée plutôt satisfaisante (Figure 1). Ces appréciations sont soumises à la condition que la réalisation de changements positifs dans la pratique nécessitera une attention soutenue pour la mise en œuvre – du point de vue de l'équipe en charge de l'évaluation, bien plus que l'ajout de nouvelles initiatives et réformes faisant doublon.

Recommandations

Les recommandations suivantes ont été formulées à partir des constatations et des conclusions qui se sont dégagées de l'évaluation.

Pour les deux reconstitutions du FAD visées comme pour toute augmentation générale du capital :

Recommandation 1 : Se concentrer sur un nombre plus restreint d'engagements plus stratégiques, assortis de délais et d'estimations de coûts réalistes pour l'obtention de résultats.

Dans les processus futurs de reconstitution ou d'augmentation du capital, à compter du FAD-14, la direction de la Banque devrait :

- présenter une série claire et cohérente d'engagements à adopter, chercher à limiter le nombre d'engagements et examiner avec les plénipotentiaires si toutes les questions soulevées sont suffisamment stratégiques et de niveau suffisamment élevé pour être incluses dans les discussions et dans la matrice d'engagements définis ;
- procéder à des consultations approfondies avec les parties de la Banque qui seront responsables de la mise en œuvre des engagements potentiels pour fixer des délais

réalistes, estimer des coûts probables (et des coûts d'opportunité, le cas échéant) et veiller à ce que les engagements à proprement dit soient libellés sans équivoque et que les départements chargés de leur mise en œuvre se les approprient ;

- éviter de trop concentrer les engagements en début de période, dans la mesure du possible ;
- indiquer clairement dans les documents les résultats ou les changements attendus de la mise en œuvre d'un engagement spécifique, et lorsque c'est possible, la façon dont le changement sera mesuré.

Recommandation 2 : Renforcer le suivi et la responsabilité des gestionnaires en vue d'une performance et des résultats effectifs tout au long de la mise en œuvre, pas seulement à titre ponctuel.

Il importe de s'appuyer sur le suivi des résultats en place pour suivre également l'efficacité de la mise en œuvre. Il faut aussi veiller à ce que les mécanismes de responsabilisation et de suivi ne s'arrêtent pas avec la présentation d'un document au Conseil et portent également sur la mise en œuvre. Ce suivi devrait être harmonisé et intégré dans le suivi du cadre de gestion des résultats et dans la fonction de gestion de la performance (au lieu de mettre en place un système supplémentaire) – il faut pour cela que les engagements à proprement dit présentent un intérêt pour les domaines concernés.

Pour le FAD spécifiquement :

Recommandation 3 : Simplifier le processus

Il importe de travailler avec les gouverneurs, les plénipotentiaires et le Conseil exécutif, en

consultation avec d'autres BMD, sur un train de mesures visant une forte simplification du processus de reconstitution à examiner dans la revue à mi-parcours du FAD-13 et à appliquer dans le FAD-14 ou le FAD-15. Ce train de mesures devrait envisager explicitement :

- le passage à un cycle de reconstitution plus long, s'inspirant de l'expérience de la BASD ;
- la production d'un nombre moins important de documents de travail, s'inspirant de l'expérience de l'AGC ;
- l'organisation d'un nombre moins important de réunions de reconstitution officielles et le maintien de la tenue de la majorité des réunions au Siège ;

- la forme que devrait prendre le nouveau groupe de travail du FAD pour assurer que le temps investi augmente réellement l'efficacité et l'efficacité globales du processus.

Recommandation 4: Faire en sorte que le Conseil s'approprie les engagements à un stade précoce

Il importe de s'appuyer sur les efforts déjà déployés, y compris la réunion informelle du Conseil organisée avec chaque reconstitution, pour faire en sorte que les administrateurs s'approprient à un stade précoce les engagements souscrits au titre du FAD (indépendamment du fait que les membres du Conseil représentent des pays donateurs ou bénéficiaires ou les deux). Pour ce faire, la Banque devra envisager des solutions proactives qui renforceront la communication et l'engagement. ■

Réponse de la Direction

La direction accueille favorablement l'évaluation menée par IDEV des engagements de la Sixième augmentation de capital de la BAD, et du FAD-12 et du FAD-13. Cet exercice fournit une évaluation opportune des trois processus de mobilisation de ressources avec des conclusions effectuées en temps utile pour informer la Revue à mi-parcours (RMP) du FAD-13 et la reconstitution du FAD-14. C'est aussi la première fois qu'une évaluation se concentrant à la fois sur les engagements, la livraison et la mise en oeuvre, examine simultanément une augmentation de capital et des processus de reconstitutions des ressources du FAD. La direction note avec satisfaction que « la Banque est sur le chemin d'une réforme positive, dans la direction qu'à la fois elle-même et ses parties prenantes veulent prendre ». Elle reconnaît également que la Banque va avoir besoin de davantage rationaliser les processus de mobilisation de ressources.

Introduction

La Sixième augmentation générale de capital (AGC-VI) et les reconstitutions du FAD-12 et du FAD-13 ont mis en évidence la confiance qu'accordent les bailleurs à la BAD. Dans leur ensemble, l'augmentation de capital et les reconstitutions visaient à accroître l'impact du soutien de la BAD aux Pays membres régionaux (PMR). Pour atteindre cet objectif, la Banque s'est engagée⁴ à mettre en oeuvre une série de réformes ambitieuses couvrant un large spectre d'actions⁵, dont, entre autres, la production de nouveaux documents de politiques, l'établissement d'arrangements institutionnels, la création de nouveaux instruments financiers et la révision de procédures

Dans ce contexte, l'objectif de cette évaluation visait à évaluer :

- i. La pertinence des engagements pris, eu égard aux défis et aux priorités de la Banque.
- ii. L'efficacité des processus menant à la conclusion d'un accord sur une série d'engagements cohérents et réalistes.

iii. La tenue des engagements.

iv. L'efficacité dans leur mise en oeuvre ultérieure.

La direction accueille avec satisfaction la conclusion globale d'IDEV, selon laquelle « la Banque respecte ses engagements, produit des documents, des outils et des structures importants ; et lance des initiatives enthousiasmantes ». La direction prend par ailleurs note des défis importants qui demeurent afin de « pleinement financer ces initiatives, les mettre en oeuvre avec efficacité, et les mener à leur terme ».

Pertinence des engagements pris

L'évaluation a trouvé que « les engagements sont pertinents, mais qu'ils sont nombreux et que certains ont été identifiés comme étant de nature insuffisamment stratégique ». La direction prend bonne note de cette conclusion et convient que, dans le but des augmentations de capital et des reconstitutions, un nombre plus limité et stratégique d'engagements sera présenté aux Gouverneurs et Plénipotentiaires du FAD. Dès la reconstitution du FAD-14, la direction présentera

aux Plénipotentiaires du FAD un nombre limité d'engagements stratégiques. Ceux-ci prendront en compte les principales constatations et conclusions de la Revue à mi-parcours (RMP) du FAD-13.

Efficiences des processus

L'évaluation a conclu que l'ensemble du processus de l'AGC-VI a été efficient, mais que ce fut moins le cas pour le FAD-12 et le FAD-13. Le rapport souligne que « le processus du FAD est intense en termes d'implication du personnel de la Banque et de gestion du temps, en particulier compte tenu du fait qu'il se tient tous les trois ans. (...) Les processus sont coûteux, et cela fut exacerbé par le grand nombre de documents préparés pour les réunions consultatives (...) et le manque de temps entre les reconstitutions pour se concentrer sur la mise en oeuvre ». Il reconnaît aussi un manque d'efficacité similaire dans les exercices de reconstitution des autres BMD. La direction est d'accord avec les conclusions et a pris des mesures pour améliorer le processus de reconstitution. Par exemple, un Groupe de Travail du FAD sur les approches innovantes pour le FAD-14 a été créé en 2014 pour répondre à certains de ces défis. Il fournit également une plateforme interactive permettant la tenue de discussions stratégiques informelles entre la direction et les Plénipotentiaires durant à la fois les années de non-reconstitution et celles de reconstitution. Le GT du FAD qui s'est déjà réuni quatre fois va présenter ses conclusions à la RMP du FAD-13. Dans son ensemble, il contribue à rendre le processus de mobilisation des ressources plus maniable et efficace.

Cette initiative s'est appuyée sur un document de fond de 2009 présenté lors de la RMP du FAD-11. Le document proposait les changements suivants :

- i. Conclure les discussions sur la reconstitution bien avant sa date d'entrée en vigueur, de préférence six mois avant ;
- ii. Rationaliser le processus de reconstitution en ayant trois réunions formelles ;
- iii. Tenir des réunions informelles des Plénipotentiaires en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque (ou en marge de tout autre événement international) afin de maintenir un contact direct régulier avec les Plénipotentiaires ; et,
- iv. Envisager d'introduire un cycle de quatre ans.

Des avancées ont été réalisées sur les trois premières propositions. Il existe cependant différentes perspectives sur l'allongement de la reconstitution du FAD de trois à quatre années. La direction reconnaît qu'un cycle de reconstitution plus long réduirait la charge de travail administrative et accorderait plus de temps pour atteindre les résultats désirés. Certains donateurs ont indiqué qu'accroître la durée du cycle du FAD à quatre ans pourrait mener à une réduction des ressources sur une base annuelle. La même préoccupation a été pointée par des donateurs lorsque la suggestion de changer vers un cycle de quatre années fut présentée en 2000 à l'Association internationale de développement (AID).

L'avis actuel de la direction est de conserver le cycle de trois ans au moins pour le cycle du FAD-14, avec l'idée de réétudier cette question plus tard.

En tant qu'observateur du groupe de travail de l'AID sur la Gouvernance et la Réforme, la Banque suit les progrès et les réformes discutés dans ce forum, qui guide le travail de la direction dans

la rationalisation des processus de mobilisation des ressources. La direction veillera à ce que la Banque continue à être représentée ou informée du contenu de ces discussions.

Respect des engagements

L'évaluation a trouvé que « la vaste majorité des engagements de l'AGC-VI, du FAD-12 et du FAD-13 qui étaient dus ont été respectés. Toutefois, en termes de calendriers des réalisations, le résultat est modérément satisfaisant pour tous les processus. » L'évaluation note que la moitié de ces engagements ont été livrés avec du retard.

La direction est d'accord sur la nécessité d'être réaliste dans la préparation de la mise en oeuvre des échéanciers. A cette fin, elle veillera à ce que la réalisation des engagements soit pleinement chiffrée et planifiée. Des liens plus étroits entre ceux prenant les nouveaux engagements et ceux en charge de leur mise en oeuvre doivent être établis. Les départements chef de file seront identifiés et consultés systématiquement, notamment pour la rédaction et l'identification des délais de réalisation. Il conviendra que suffisamment de temps soit alloué pour concevoir des engagements solides et réalistes.

Enfin, la direction prend très au sérieux la « note de prudence [de l'évaluation] à la Banque et ses parties prenantes concernant l'ajout d'initiatives et de réformes majeures alors que les initiatives existantes n'ont pas encore été pleinement mises en oeuvre ». La direction convient que la Banque devra encore rationaliser ses systèmes et ses processus pour atteindre les objectifs ambitieux et mener à

bien les initiatives et les réformes identifiées lors des reconstitutions précédentes. La direction va accroître sa sélectivité lorsqu'elle suggérera aux Plénipotentiaires de nouvelles initiatives tandis qu'elle consolide la mise en oeuvre et la réalisation d'initiatives existantes.

Efficacité des engagements

L'évaluation suggère que la Banque est « concentrée sur les réalisations et qu'elle accorde moins d'attention au suivi de la mise en oeuvre et, partant, aux résultats attendus ». Elle note également que la Banque avance toutefois dans la bonne direction, dans tous les domaines examinés, notamment avec les progrès récents réalisés en matière de gestion des ressources humaines.

La direction est décidée à fournir une attention soutenue à la mise en oeuvre en mettant à jour son tableau de bord exécutif mensuel. Ce tableau de bord rapporte sur la performance dans la mise en oeuvre des engagements clés, ainsi que les réformes institutionnelles et opérationnelles. Il est présenté pour discussion aux membres du Comité de la haute direction de façon régulière.

La direction travaille également à réorganiser ses processus opérationnels. A cette fin, elle a mis en place un Bureau de gestion de la mise en oeuvre de la performance (COPM/ DPMO) pour répondre à la nécessité d'assurer un suivi honnête et proactif de la performance et d'en faire rapport. Dans ses rapports mensuels d'information sur le portefeuille, COPM suit la performance des projets et dissémine ses conclusions à l'ensemble du personnel. ■

Récapitulatif des actions de la Direction

Recommandation	Réponse de la Direction
<p>Recommandation 1 : <i>Se concentrer sur des engagements moins nombreux mais plus stratégiques, assortis de calendriers et de coûts estimatifs réalistes.</i></p>	
<p><i>Pour les futurs processus de reconstitution ou d'augmentation de capital, à compter du FAD-14, la Direction de la Banque devrait:</i></p> <p>1.1. <i>mettre sur la table un ensemble clair et cohérent d'engagements, chercher à limiter le nombre d'engagements et discuter avec les Plénipotentiaires pour déterminer si toutes les questions soulevées sont d'une importance stratégique suffisante pour être incluses dans ces discussions et dans la matrice d'engagements agréée.</i></p> <p>1.2. <i>Consulter longuement les parties de la Banque qui seront en charge de réaliser et de mettre en oeuvre les engagements potentiels afin d'arrêter des calendriers réalistes, d'estimer des coûts probables (ainsi que les coûts d'opportunité, le cas échéant) et de veiller à ce que les engagements soient formulés de manière claire et sans équivoque et à ce que les départements chargés de leur mise en oeuvre se les soient appropriés.</i></p> <p>1.3. <i>Eviter d'anticiper la réalisation des engagements,</i></p> <p>1.4. <i>Indiquer clairement dans les documents les résultats ou les changements attendus de la production d'un résultat spécifique, et, quand c'est possible, comment le changement sera mesuré.</i></p>	<p>Accepte. Cette réponse s'applique à la fois au FAD et à toutes les AGC futures. Dans les prochains processus de mobilisation de ressources, la Direction veillera à ce qu'un ensemble d'engagements clair, cohérent et limité soit accepté en interne avant d'entamer le processus :</p> <p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Direction présentera aux Plénipotentiaires un projet de matrice d'engagements au cours de la seconde réunion pour la reconstitution du FAD-14. Ce document s'inspirera des discussions en cours dans le cadre de la préparation de la revue à mi-parcours du FAD-13, au cours desquelles la Direction rencontre régulièrement le Comité directeur créé pour préparer les documents de la revue à mi-parcours du FAD-13. Les réunions du Comité directeur offrent l'opportunité de sélectionner les messages centraux qui seront présentés aux Plénipotentiaires, et constituent un forum approprié pour discuter des engagements stratégiques qui seront proposés au cours du processus de reconstitution du FAD-14. ■ FRMB coordonnera la production d'une note sur les questions de stratégie et de ressources pour la reconstitution du FAD-14. Cette note sera présentée à la haute Direction avant la première réunion pour la reconstitution du FAD-14, d'ici février 2016. Ce document s'appuiera sur de larges consultations des départements de la Banque en charge de réaliser et de mettre en oeuvre les engagements possibles. La note comprendra un calendrier réaliste, qui évite toute anticipation excessive des engagements, et formulera clairement les coûts probables, et les réalisations et résultats attendus. Afin de faciliter le rôle de supervision du cabinet du FVP/COO, COPM/DPMO veillera à ce que ces engagements soient intégrés dans le tableau de bord exécutif mensuel.
<p>Recommandation 2 : <i>Améliorer le suivi et la responsabilité des gestionnaires, en vue d'une performance et de résultats effectifs, en termes de mise en oeuvre continue et non de réalisations ponctuelles.</i></p>	
<p><i>S'appuyer sur le mécanisme existant de suivi des prestations et se concentrer également sur l'effectivité de la mise en oeuvre. Veiller à ce que la responsabilité personnelle et le suivi ne s'arrêtent pas à la production d'un document pour le Conseil mais en couvrent la mise en oeuvre pratique. Intégrer et aligner ce processus de suivi sur ceux de la Banque, comme le Cadre de mesure des résultats et la fonction de gestion des réalisations et de la performance, par exemple. Ceci permettra d'éviter de dupliquer des initiatives, en veillant à ce que les engagements soient pertinents eu égard aux domaines contrôlés.</i></p>	<p>Accepte. (pour le FAD et toutes les AGC futures). La Banque continuera à renforcer ses processus avec le but d'accroître la performance par un meilleur suivi des progrès réalisés et une responsabilité des gestionnaires.</p> <p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Direction renforcera le suivi de la mise en oeuvre des divers engagements de mobilisation de ressources, notamment le calendrier de mise en oeuvre, l'accord sur les étapes principales et sur les mécanismes de revue et de suivi (fréquence, proactivité, mesures de correction, action de suivi et format des rapports). ■ FRMB affectera d'ici à janvier 2016 un membre du personnel au suivi de la mise en oeuvre des divers engagements tout au long du cycle du Fond. Celui-ci sera chargé d'identifier, en collaboration avec le cabinet du FVP/COO, les unités ou complexes respectifs assumant la responsabilité principale de ces initiatives/engagements et va suivre la mise en oeuvre des différents engagements sur une base régulière.

Recommandation	Réponse de la Direction
Recommandation 3 : Simplifier le processus de reconstitution.	
<p><i>Travailler avec les Gouverneurs, les Plénipotentiaires et le Conseil d'administration, en consultation avec les autres BMD, à l'élaboration d'un ensemble de mesures visant à simplifier de manière significative le processus de reconstitution qui sera discuté à la revue à mi-parcours du FAD-13 et mis en oeuvre sous le FAD-14 ou le FAD-15. Cet ensemble devrait en particulier envisager de :</i></p> <p>3.1. <i>Passer à un cycle de reconstitution plus long, en s'appuyant sur l'expérience de la Banque asiatique de développement.</i></p> <p>3.2. <i>Produire moins de documents de fonds, en mettant mieux à profit l'expérience de la Banque en matière d'AGC.</i></p> <p>3.3. <i>Organiser moins de réunions formelles pour la reconstitution, et continuer à tenir la majorité d'entre elles au siège de la Banque.</i></p> <p>3.4. <i>Comment le nouveau Groupe de travail du FAD doit-il être constitué pour garantir que le temps investi augmente effectivement l'efficacité globale du processus.</i></p>	<p>Accepte en partie. (pour la reconstitution du FAD spécifiquement). La Banque a déjà pris des mesures pour simplifier ses processus de mobilisation de ressources par une série d'actions présentées ci-dessous.</p> <p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ La Direction continuera à discuter avec les Plénipotentiaires du FAD sur la possibilité de simplifier le processus de reconstitution, notamment par l'adoption d'un cycle de reconstitution plus long. ■ Pour la reconstitution immédiate et celles à venir, FRMB et la Direction veilleront à être sélectifs dans la préparation d'un nombre plus limité de documents de fonds pertinents. ■ Afin d'économiser des ressources et d'améliorer l'efficacité des réunions, les réunions internationales du FAD sont, autant que possible, organisées au siège de la BAD. ■ Les co-présidents du groupe de travail du FAD ont formulé et vont présenter leurs conclusions principales du GT du FAD lors de l'EMP du FAD.
Recommandation 4 : Viser une appropriation précoce des engagements par le Conseil.	
<p><i>S'appuyer sur les efforts existants, notamment l'actuelle réunion informelle du Conseil avant chaque reconstitution, pour que les Administrateurs s'approprient très tôt les engagements pris sous le FAD (que ceux-ci représentent des pays contributeurs, bénéficiaires ou les deux). Pour ce faire, la Banque devra trouver des façons proactives d'améliorer la communication et l'engagement.</i></p>	<p>Accepte. (pour la reconstitution du FAD spécifiquement). La Direction s'attachera à renforcer l'appropriation par le Conseil d'administration des engagements et explorera des voies proactives pour améliorer la communication et l'engagement.</p> <p>Actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ FRMB et FNVP convoqueront une réunion informelle du Conseil avant la prochaine réunion de reconstitution d'ici au T1 2016.

Contexte et introduction

Justification de la présente évaluation

La Sixième augmentation générale du capital (AGC-6) et les Douzième et Treizième reconstitutions du Fonds africain de développement (FAD) ont traduit un vote de confiance dans la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque) et dans ses dirigeants, ainsi que des attentes élevées à l'égard de la Banque pour qu'elle se transforme et qu'elle amplifie l'impact de son appui aux pays membres régionaux (PMR). Ces attentes sont sous-tendues par des séries d'« engagements » convenus en parallèle du financement de chacun de ces processus. Les engagements sont souscrits sous forme d'accords entre la Banque et ses actionnaires dans le cas de l'AGC et entre la Banque et les contributeurs du FAD dans le cas des reconstitutions du FAD. La Banque et ses bailleurs de fonds veulent savoir si cette approche est efficace, tant en termes

de résultats que d'évolution dans le sens voulu par la Banque et par ses parties prenantes, c'est-à-dire ses actionnaires et les membres (ainsi que les États participants) du FAD. La présente évaluation entend par conséquent rendre compte de l'action menée et en dégager un enseignement.

Il importe de noter que le capital général de la Banque et le FAD constituent deux guichets différents, faisant intervenir chacun des processus, fondements juridiques et autorisations d'emploi différents. Les encadrés 1.1 et 1.2 contiennent des informations de base sur ces deux éléments clés du Groupe de la BAD. La BAD compte des actionnaires qui ont contribué à son capital. Le FAD a été établi au titre du partenariat entre la Banque, les « États participants » et d'autres bailleurs. Tous les pays membres de la Banque sont membres du Fonds, mais seuls les États participants ont le droit de vote.

Encadré 1.1 : À propos de l'AGC-6

Le capital autorisé de Banque se chiffrait initialement à 250 millions d'unités de compte (UC). La Banque a obtenu une série d'augmentation de capital spécial, une augmentation volontaire de capital et six augmentations générales du capital, dont la plus récente est la Sixième augmentation générale du capital (AGC-6), approuvée par le Conseil de gouverneurs de la Banque le 27 mai 2010. Les membres régionaux détiennent 60 % de la réserve totale de la Banque. Le comité consultatif des gouverneurs (CCG) est le principal espace d'échange depuis quelques années pour discuter des augmentations de capital et pour formuler des recommandations destinées aux gouverneurs. Le CCG est composé des gouverneurs (ou de leurs suppléants) des États membres représentés au moment donné au Conseil de la BAD. D'autres gouverneurs et suppléants peuvent aussi assister aux réunions.

Source : BAD et mandat du CCG, 1998

Encadré 1.2 : À propos du FAD-12 et du FAD-13

Le Fonds africain de développement (FAD), guichet concessionnel de la BAD, a été fondé en 1972. Dans l'Accord portant création du FAD, le Conseil des gouverneurs est désigné comme l'organe suprême chargé de l'élaboration des politiques du Fonds. Le Conseil des gouverneurs se réunit au moins une fois l'an. Le Conseil d'administration du FAD compte, quant à lui, sept administrateurs représentant chacun des pays contributeurs (les administrateurs sont désignés par leurs mandats) – outre sept administrateurs qui représentent la BAD. Le Conseil d'administration supervise le fonctionnement général du Fonds. Les ressources du Fonds sont constituées à partir de contributions provenant des ressources internes de la Banque et partir de reconstitutions générales des ressources effectuées par les pays donateurs, sur une base habituellement triennale. Durant les consultations pour la reconstitution, les pays contributeurs sont représentés par leurs plénipotentiaires du FAD. Les plénipotentiaires ne sont pas référencés dans l'accord original du FAD.

Source : BAD

La Banque africaine de développement et le Fonds africain de développement ont chacun un conseil d'administration, ce qui entraîne des doublons d'activités dans la pratique.

L'utilisation de séries d'engagements ou de mesures que la Banque a convenu de prendre lorsque les niveaux de financement ont été décidés est un élément commun des trois processus de financement depuis cinq ans⁶. Dans le cadre de l'AGC-6 et du FAD-13, la Banque a décidé que les progrès réalisés dans l'exécution des engagements seraient évalués à titre indépendant⁷.

Lors des discussions concernant l'AGC et les discussions plus récentes concernant le FAD, l'intérêt a porté sur un examen indépendant du respect des engagements. L'un des engagements de l'AGC-6 consistait en effet à ce que le département de l'évaluation indépendante de la Banque mène un examen de ce type. La présente évaluation couvre en fait trois séries d'engagements.

Dans ce contexte, l'évaluation a été conçue pour être aussi utile que possible pour la Banque et pour ses parties prenantes. Des objectifs spécifiques ont été définis au stade du démarrage, consistant à dégager des conclusions et des leçons et à formuler des recommandations concernant : (i) la pertinence des engagements convenus au regard des défis et des priorités de la Banque ; (ii) l'efficacité des processus pour parvenir à un accord sur un portefeuille cohérent et réaliste d'engagements ; (iii) la production des engagements (produits, sous forme de documents, par exemple, création de nouvelles structures ou processus) ; et (iv) l'efficacité de leur mise en œuvre par la suite. Ces éléments forment la base des quatre grands axes de l'évaluation, détaillés à l'annexe 1.

L'évaluation est nécessairement de vaste portée, en ce qu'elle reflète le large spectre des engagements. Elle est la première à combiner une évaluation des processus d'augmentation du capital (AGC-6) et de

reconstitution (FAD-12 et FAD-13), des engagements à proprement dit et de leur mise en œuvre. Elle porte essentiellement sur la période 2010-2014⁸ et couvre les trois processus, qui totalisent plus d'une centaine d'engagements. Dans le cas du FAD, la mise en œuvre est toujours en cours. L'évaluation expose quelques détails concernant les trois premiers axes ; compte tenu de la variété des domaines concernés pour le quatrième volet, une évaluation unique ne pourrait traiter qu'en surface la plupart des aspects abordés. Deux évaluations supplémentaires ont été réalisées en parallèle de celle-ci pour donner une idée plus précise des mesures prises dans deux importants domaines d'intérêt pour la Banque et pour ses parties prenantes, à savoir : (i) une évaluation de l'élaboration et de l'application des politiques et des stratégies ; et (ii) une évaluation de la gestion du budget administratif. Ces deux aspects ont été traités sur la base de quatre critères : (i) les priorités stratégiques de la Banque ; (ii) les lacunes en matière d'information ; (iii) les délais d'exécution ; et (iv) la capacité à faire l'objet d'une évaluation⁹. Les deux autres évaluations sont publiées séparément.

Approche et méthodologie

Le rapport de démarrage de l'évaluation résume la méthodologie, le cadre conceptuel et le plan d'évaluation adoptés. Des informations détaillées sont fournies à l'annexe 3¹⁰. Cette évaluation théorique emploie une grande variété de méthodes de collecte de données, y compris des méthodes qualitatives et quantitatives : examen documentaire, entretiens avec des informateurs clés, enquêtes par voie électronique, groupes de discussion, examen structuré et études de cas. L'évaluation se fonde en outre sur les travaux d'un panel d'experts, une schématisation des processus, l'examen de modèles organisationnels et des analyses comparatives. Les (i) processus, (ii) le contenu des engagements et (iii) le cadre institutionnel ont été mis en regard avec des processus similaires à la Banque mondiale, la

Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et, le cas échéant, au Fonds international de développement agricole.

L'évaluation est sujette à un certain nombre de contraintes dues à l'indisponibilité de certains documents ; à l'inadéquation de données relatives aux coûts pour la période visée ; au taux de rotation des représentants des principaux contributeurs, des administrateurs, des cadres et du reste du personnel, en particulier à la lumière du temps écoulé depuis le FAD-12 et l'AGC-6 ; des taux de réponse aux enquêtes¹¹ ; et du manque de données

relatives à la mise en œuvre et aux résultats. L'équipe d'évaluation a atténué ces difficultés par une méthode d'évaluation fondée sur la triangulation des sources d'éléments factuels. Le rapport indique clairement quelles séries de données étayent les constatations présentées et dans quels domaines les données sont insuffisantes pour tirer des conclusions définitives.

Le présent rapport de synthèse se fonde sur un rapport technique détaillé de l'évaluation¹². Sa structure suit les quatre grands axes d'évaluation exposés précédemment¹³. ■



Pertinence des engagements

Ce chapitre évalue la pertinence des engagements souscrits au titre de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13, concernant : (i) leur adéquation avec les objectifs institutionnels, les priorités des actionnaires et des membres du fonds et les capacités institutionnelles ; et (ii) leur sélectivité.

Alignement des engagements

La vaste majorité des parties prenantes interrogées pour cette évaluation sont tout à fait d'accord sur le fait que les buts et objectifs de l'AGC-6 et du FAD-12 cadrent bien avec la Stratégie à moyen terme de la BAD, et ceux du FAD-13 avec la Stratégie décennale de la BAD. Pour reprendre les propos d'un cadre supérieur : *« La stratégie à moyen terme est très opportune et pertinente ; les Africains l'ont faite leur et les bailleurs s'y sont investis », et d'un autre cadre : « La stratégie décennale s'inscrit essentiellement dans le prolongement de la stratégie à moyen terme ».*

Les documents établis par la direction et soumis aux plénipotentiaires en amont des réunions de consultation et le document de travail établi pour l'AGC-6 cadrent bien avec les aspects prioritaires (**Annexe 4**)¹⁴. À quelques exceptions près, les documents établis par la direction de la Banque étaient des discussions et des aspects prioritaires spécifiques.

L'adéquation des engagements souscrits au titre de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13 avec les priorités, les capacités et les besoins institutionnels et les priorités des bailleurs et actionnaires de la Banque a fait l'objet d'une évaluation de panel d'experts, de l'enquête menée pour cette évaluation

et d'entretiens auprès des plénipotentiaires, des administrateurs, de la haute direction, du personnel et des coordinateurs externes. Pour certains aspects, une triangulation a été effectuée parmi trois séries différentes d'information. Les résultats sont présentés aux **annexes 5 à 7**, et les points saillants sont examinés ci-après.

Adéquation des engagements avec la stratégie à moyen terme et la stratégie décennale.

La plupart des personnes interrogées (94 %) s'accordent à dire qu'il y a de toute évidence une adéquation entre l'ensemble d'engagements souscrits au titre des trois reconstitutions et les priorités de la Banque et les besoins de l'Afrique en matière de développement. Seul un plénipotentiaire et deux des administrateurs régionaux ont estimé que les engagements n'étaient que « moyennement adéquats ». L'évaluation des engagements par le panel d'experts révèle en outre une adéquation relativement importante des engagements avec la stratégie à moyen terme pour le FAD-12 (60 % des engagements), mais moins pour l'AGC-6 (46 %) et le FAD-13 (41 % avec la stratégie décennale). Cela est dû à une proportion plus élevée d'engagements de l'AGC-6 et du FAD-13 en lien avec des questions non opérationnelles – qui ne sont pas la priorité de la stratégie à moyen terme et de la stratégie décennale, bien que certains soient cependant pertinents pour l'efficacité institutionnelle.

Capacité à répondre aux besoins institutionnels et des PMR.

En plus de l'adéquation avec la stratégie de la Banque, certains engagements, comme la gestion du risque au titre de l'AGC-6 et les engagements liés aux individus au titre du FAD-13, étaient conçus également pour répondre aux besoins institutionnels de la Banque. La

majorité des personnes interrogées estiment que les engagements sont conçus globalement pour accroître les capacités du FAD à répondre aux besoins des PMR. Les résultats de l'enquête indiquent que 80 % des plénipotentiaires et tous les administrateurs ou leurs conseillers étaient d'accord ou plutôt d'accord. Plus positivement encore, 90 % des personnes interrogées – y compris les cadres et le reste du personnel – partageaient cet avis. Le panel d'experts a évalué en détail les engagements pour l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13 et constaté que respectivement 91 %, 78 % et 85 % des engagements répondent à un besoin institutionnel explicite et que les engagements du FAD-12, conformément à la priorité donnée aux questions opérationnelles, privilégient particulièrement la satisfaction de besoins explicites des PMR, bien plus que l'AGC-6 et le FAD-13.

Perceptions de l'identité des acteurs qui motivent les engagements. Il est intéressant de noter qu'il existe de fortes variations de points de vue parmi les parties prenantes quant à l'identité des acteurs qui motivent le contenu des engagements du FAD. Deux tiers des plénipotentiaires ayant fait l'objet d'une enquête (en particulier au sujet du FAD-13) perçoivent la direction de la Banque comme étant le principal moteur des engagements, tandis que pour trois quarts des administrateurs interrogés, les plénipotentiaires sont aux commandes. Le point de vue de la direction et du reste du personnel de la Banque se situe entre ces deux extrêmes. Pour deux tiers des plénipotentiaires, les préoccupations

des PMR sont importantes et, pour le tiers restant, ces préoccupations sont moyennement importantes ; les administrateurs partagent moins cette opinion – à la fois dans l'enquête et dans les entretiens – en particulier pour le FAD-13, dont ils ont le plus connaissance. L'évaluation montre que la situation est en fait mitigée – dans certains cas, les engagements sont motivés par les plénipotentiaires, dans d'autres, par la direction. Il y a lieu de citer par exemple le grand nombre d'engagements du FAD-13 sur les ressources humaines et d'autres questions institutionnelles, à un niveau non stratégique pour beaucoup, qui renforce cette perception des plénipotentiaires comme mettant l'accent sur l'efficacité institutionnelle (encadré 2.1), contrairement aux aspects que citent les principaux informateurs, motivés davantage par la direction de la Banque – notamment l'approche adoptée par la Banque concernant la fragilité. Pour l'AGC-6, bien que, d'après certaines personnes interrogées, les grands actionnaires – régionaux et non régionaux – aient plus de poids, la question ne s'est pas tant posée. Sous l'angle du cadre de mesure des résultats, pertinent pour le FAD et pour l'AGC, la motivation vient beaucoup d'actionnaires spécifiques et de membres du Fonds, de toute évidence. Cela étant, la Banque elle-même a étudié également comment s'améliorer dans ce domaine et comment harmoniser davantage l'action menée avec celle des organisations pairs ; les moteurs de ces engagements sont multiples.

Responsabilité vis-à-vis des actionnaires et des plénipotentiaires. Un examen documentaire

Encadré 2.1 : Engagements influencés par les points de vue concernant l'efficacité institutionnelle de la Banque

Certains plénipotentiaires du FAD-13 étaient d'avis que les engagements détaillés étaient motivés en partie par leur perception de l'efficacité institutionnelle de la Banque :

- « La nécessité perçue par les gouverneurs de s'investir dans la description des processus opérationnels était motivée en partie par le manque de confiance dans la Banque et par la nécessité perçue d'inciter à une plus grande efficacité au moyen d'indications précises ».
- « La direction a identifié les bons domaines d'action, mais il n'y a pas de bilan d'une mise en œuvre effective. Nous avons insisté par conséquent sur un nombre d'engagements institutionnels limités mais essentiels assortis de repères clairs pour évaluer les progrès. La matrice d'engagements était une liste de mesures nécessaires pour convaincre notre ministère et notre parlement que notre contribution substantielle était justifiée ».

confirme l'intention qui sous-tend les engagements de jouer un rôle dans la responsabilité ou la conditionnalité, ce que souligne l'importance donnée à leur mise en œuvre dans le suivi annuel de l'AGC et les revues à mi-parcours du FAD. Il ressort des résultats de l'enquête que la moitié des personnes interrogées sont tout à fait d'accord avec le fait que les engagements renforcent la responsabilité de la Banque envers ses actionnaires et plénipotentiaires, tandis que 40 % sont plus ou moins d'accord avec cette affirmation. Des avis en proportions similaires ont été exprimés également dans les entretiens.

Mise en adéquation avec les capacités d'absorption et de mise en œuvre de la Banque.

Il existe des différences significatives entre les résultats de l'enquête et ceux des entretiens sur la mesure dans laquelle les engagements semblaient cadrer avec les capacités d'absorption et de mise en œuvre de la BAD. Environ 80 % des plénipotentiaires, des administrateurs et de leurs conseillers qui ont été interrogés sont d'accord ou moyennement d'accord sur le fait que les engagements sont adéquats. Les résultats des entretiens – basés sur des conversations approfondies – sont beaucoup plus critiques et révèlent que tous les plénipotentiaires interrogés, tous les administrateurs non régionaux et trois quarts des administrateurs régionaux n'étaient pas d'accord ou plus ou moins en désaccord avec cela. Comme l'a indiqué un administrateur régional : « *Les engagements sont généralement pertinents pour la Banque et pour ses actionnaires, mais beaucoup trop nombreux. La Banque s'est imposée une trop lourde charge* ». La moitié des cadres et du reste du personnel interrogé considère également que les engagements convenus étaient mal adaptés à la capacité d'absorption et de mise en œuvre de la Banque.

La série d'engagements combinés au titre de l'AGC-6 et du FAD-12, dont la coordination était

limitée, s'est avérée contraignante compte tenu du nombre exceptionnellement élevé d'engagements et du caractère excessivement ambitieux des délais, ce qui explique les retards, comme indiqué au chapitre 3. Dans le cas du FAD-13, les lacunes se sont aggravées à cause des difficultés supplémentaires liées au retour au siège d'Abidjan en 2014, alors que la majorité des engagements devaient être honorés au cours de cette première année.

Sélectivité des engagements

La sélectivité a été évaluée en tenant compte du nombre, de l'équilibre et du niveau stratégique de l'ensemble des engagements. L'évaluation se fonde sur une analyse comparative, l'examen d'un panel d'experts, des entretiens et des données tirées d'enquêtes.

Nombre d'engagements. Il ressort d'une comparaison avec des organisations homologues que toutes les banques multilatérales de développement s'emploient à honorer un grand nombre d'engagements relatifs aux processus de mobilisation des ressources. Le fait que la Banque ne soit pas un cas particulier ne facilite pas pour autant la mise en œuvre, étant donné les contraintes de capacité signalées en interne. Pour beaucoup d'agents et de cadres concernés au sein de la Banque, le grand nombre d'engagements pose problème. La majorité des personnes consultées – notamment des plénipotentiaires, des administrateurs, des cadres et autres membres du personnel de la Banque – ont fait part de leurs inquiétudes quant au manque de sélectivité des engagements (annexe 7).

Le nombre d'engagements pour chaque processus de mobilisation des ressources est élevé : 35 pour l'AGC-6 et 32 pour le FAD-12, soit un total de 67 engagements au titre de ces deux initiatives

parallèles de mobilisation des ressources, dont certains se recoupent ; et 45 pour le FAD-13. L'une des raisons données dans les entretiens avec des responsables de la BAD pour expliquer le grand nombre d'engagements est que la direction de la BAD est en position de faiblesse pour négocier, du fait de ses antécédents de capacités plus faibles et du manque de confiance de la part de certains plénipotentiaires et gouverneurs dans la direction de la Banque. Dans le même temps, l'évaluation montre que beaucoup d'engagements, surtout au titre du FAD-13, ont été avancés par la direction de la Banque et reprenaient des mesures qu'elle planifiait de prendre de toute façon parmi ces engagements. L'encadré 2.2 illustre l'avis de multiples acteurs concernés selon lequel la direction de la Banque peut avoir sous-estimé les possibilités de rejeter certaines demandes. D'un autre côté, la comparaison avec d'autres organisations révèle des nombres plus élevés pour les reconstitutions plus récentes – dont trois sur quatre comptent plus d'une cinquantaine d'engagements individuels.

Par rapport aux contributions levées auprès des bailleurs, le nombre des engagements dans le FAD-12 et le FAD-13 est supérieur à celui de l'AID-17 mais sensiblement inférieur à celui du FIDA et du

Fonds asiatique de développement (FASD-11) (Figure 2.1). Dans le cas du FASD, il est instructif de noter que les engagements et la façon dont ils sont suivis cadrent bien avec les engagements et les orientations plus vastes de la Banque.

Contenu des engagements. L'AGC-6 comptait une part élevée d'engagements institutionnels et financiers, et le FAD-12, une part relativement élevée d'engagements opérationnels. Le FAD-13 comptait non seulement un plus grand nombre total d'engagements que le FAD-12, mais a aussi une part beaucoup plus importante de mesures et d'engagements relatifs à l'efficacité institutionnelle, dont l'évolution pouvait être suivie. En comparaison, la part des engagements relatifs à l'efficacité institutionnelle dans les autres organisations est beaucoup plus faible, excepté pour le FASD.

Niveau stratégique des engagements. Dans le cadre de l'évaluation, un panel d'experts (voir l'annexe 5) a évalué dans quelle mesure les engagements se situent à un niveau stratégique, selon que les engagements remplissent ou non l'un des critères suivants : ils interviennent au niveau de la politique ou stratégie sectorielle ; ils interviennent au niveau de la politique de la Banque ; ils s'ajoutent

Encadré 2.2: Retour d'information sur la sélectivité des engagements

De multiples parties prenantes ont fait des observations sur le manque de sélectivité des engagements dû, selon eux, aux plénipotentiaires de pays non membres régionaux et à la direction :

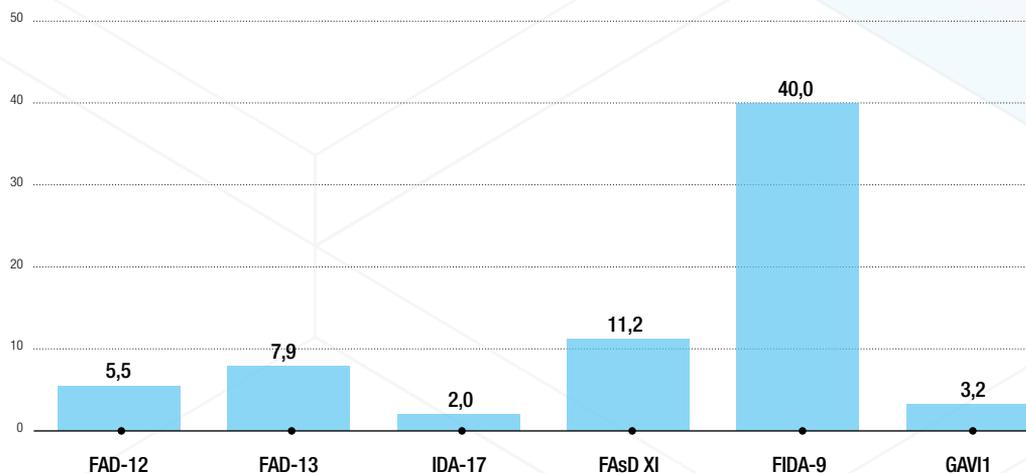
« *Le grand nombre d'engagements est frappant. La direction de la BAD s'est montrée beaucoup trop zélée par rapport à la direction de l'Association internationale de développement (AID), qui a guidé d'une main ferme les plénipotentiaires pour déterminer quels sujets ou engagements inscrire ou non au rang de priorités. La direction [de la BAD] a privilégié la réactivité au détriment de la cohérence. Résultat : la liste des engagements n'en finit pas et manque de cohérence.* » Propos rapportés auprès d'un ancien plénipotentiaire du FAD-12.

« *La direction de la Banque doit s'opposer aux bailleurs qui sollicitent un nombre excessif d'engagements. Au lieu de cela, elle refuse rarement des engagements, de peur d'offenser les donateurs et de compromettre la reconstitution. La direction ne compromettra pas le financement si elle refuse des engagements qu'elle juge peu raisonnables.* » Propos rapportés auprès d'un administrateur non régional.

« *Le processus doit être plus sélectif. La direction ne dit jamais non. Cela n'est possible que s'il y a réalignement du pouvoir et éloignement des donateurs habituels au profit de nouveaux bailleurs et membres régionaux.* » Propos rapportés auprès d'un administrateur régional.

« *Les engagements souscrits au titre de l'AGC-6 étaient beaucoup trop détaillés. Les négociations de l'AGC devraient traiter de questions stratégiques de haut niveau. Les gouverneurs ne devraient pas intervenir dans la micro-gestion des détails du processus opérationnel, qui devrait être laissé à la direction ou, à la rigueur, au Conseil d'administration.* » Propos rapportés auprès d'un cadre supérieur.

Figure 2.1 : Nombre d'engagements par milliard de dollars EU de contributions



Source : Examen des données tirées des organisations retenues pour comparaison

à la série d'instruments de la Banque ; ils ont une incidence matérielle sur les finances de la Banque ; et ils nécessitent un investissement de la part des gouverneurs et plénipotentiaires. Il ressort de l'évaluation que moins de la moitié des engagements de l'AGC-6 et du FAD-13 se situaient à un niveau stratégique. Moins de 30% des engagements pour les trois processus nécessitaient clairement l'attention des gouverneurs et plénipotentiaires (Tableau 2.1).

Conclusion

Les appréciations sur la pertinence sont composées

des appréciations sur l'alignement et la sélectivité pour chacun des trois exercices de mobilisation des ressources (figure 2.2). L'évaluation montre que les engagements souscrits au titre des efforts de mobilisation des ressources cadrent globalement avec des stratégies institutionnelles considérées comme largement appropriées par les membres. Ils sont considérés également comme conçus pour accroître l'efficacité et la responsabilité de la Banque. On observe cependant un manque de cohérence entre les engagements et la capacité de la Banque à les intégrer et à les mettre en œuvre dans les délais prévus. L'analyse de la sélectivité amène à se demander si le processus est suffisamment sélectif au vu du nombre de priorités et de

Tableau 2.1 : Sélectivité stratégique des engagements

Regions	AGC-6	FAD-12 (2011-2013)	FAD-13 (2014-2016)
Pourcentage d'engagements stratégiques*	43	62	48
Pourcentage nécessitant l'attention des gouverneurs et des plénipotentiaires	29	25	28

*Note : remplissant au moins l'un des critères de niveau stratégique
Source : Évaluation détaillée des engagements par le panel d'experts (annexe 5)

documents (en particulier pour les reconstitutions) et spécifiquement au vu du nombre d'engagements, de l'équilibre entre ces engagements et s'ils se situent à

un niveau stratégique pertinent pour les gouverneurs et les plénipotentiaires, par rapport aux Conseils d'administrations et à la direction de la Banque. ■

Figure 2.2: Aperçu de la pertinence



Efficience du processus

Ce chapitre énonce tout d'abord des aspects fondamentaux pour l'AGC-6, les FAD-12 et FAD-13 et les organisations retenues pour comparaison. Il se poursuit par l'évaluation des processus sous l'angle : (i) des aspects organisationnels des réunions, notamment leur nombre et le lieu où elles se tiennent, la durée de la période de négociation et la longueur du cycle; (ii) de la gestion des processus par la Banque, y compris la documentation, la coordination institutionnelle, les coûts et la portée; et (iii) des aspects des processus liés à la gouvernance et aux ressources mobilisées. Le chapitre s'appuie en particulier sur des informations comparatives et sur un examen documentaire, et est complété par des données tirées d'entretiens et d'enquêtes.

Éléments de base des processus de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13

Processus de l'AGC-6. Le Conseil des gouverneurs a approuvé la résolution autorisant les consultations pour l'AGC-6 aux Assemblées annuelles de la Banque de 2009, à Dakar (Sénégal), le 15 mai 2009. Après deux réunions de consultation du comité consultatif des gouverneurs (Tunis, 11 septembre 2009, et Washington, avril 2010), des réunions de consultation séparées des gouverneurs régionaux et des gouverneurs non régionaux ont eu lieu à Tunis et au Cap, en février 2010, et une réunion de consultation de la société civile a eu lieu à Tunis, en mars 2010. La résolution a été approuvée lors des Assemblées annuelles de mai 2010, qui ont eu lieu à Abidjan.

Pour l'AGC-6, un document unique a été préparé et révisé dans quatre versions successives pour examen par les gouverneurs. Un aperçu du processus a été établi également. Les négociations au titre de l'AGC-6

ont eu lieu en parallèle des négociations du FAD-12. Les gouverneurs non membres du comité consultatif des gouverneurs ont pu y prendre part également en qualité d'observateurs contributeurs. Tous les pays membres ont pris part au processus global. Il importe de tenir compte du contexte économique mondial au moment des négociations de l'AGC-6. Après la crise financière, le G20 a créé un groupe de travail pour discuter de l'apport en capital de toutes les BMD. Une réunion importante a eu lieu en mars 2009, en Indonésie, au cours de laquelle chaque BMD a présenté ses arguments en faveur d'une augmentation de capital. La plupart des BMD sont donc passées par un processus d'augmentation de capital à peu près au même moment (la BASD avec un an d'avance), de nature et de durée similaire à celui de la BAD (tableau 3.1).

Processus du FAD-12 et du FAD-13. Comme pour la plupart des BMD, la création du FAD, y compris les souscriptions de la Banque et des États participants, est énoncée dans les articles de l'Accord portant création de ce fonds. Cependant, les articles ne préconisent pas de processus spécifique ni de durée pour le cycle de reconstitution²¹. La dernière modification est l'ajout, à compter du FAD-13, d'un ou de plusieurs groupes de travail de plénipotentiaires qui se réunissent pour discuter de certains points entre les réunions consacrées à la reconstitution.

Les calendriers étaient similaires pour le FAD-12 et le FAD-13, les réunions de reconstitution étant précédées par plusieurs réunions internes du comité directeur (Annexe 9). Quatre réunions ont été organisées au titre du FAD-12, notamment une première réunion de lancement qui a eu lieu au même moment que la revue à mi-parcours pour le FAD-11. Trois réunions ont été organisées au titre du FAD-13,

Tableau 3.1 : AGC-6 et organisations retenues pour comparaison

	BAD AGC-6	BIRD	SFI	BAsD AGC-5	BIAD BIID-9
Dernière augmentation de capital	1999	1988	1988	1994	1994
Réunions	5 ¹⁵	2 ¹⁶	2 ¹⁷	1 le 6 avril 2009	4
Dates	Autorisation par le Conseil des gouverneurs, mai 2009; achèvement en mai 2010	Examen en octobre 2009; approbation par le Conseil en mars 2011	Recommandation par le Conseil d'administration en juillet 2010; adoption par le Conseil des gouverneurs en mars 2012	Étude lancée en mai 2008; approbation par les membres en avril 2009	Approbation par le Conseil en juillet 2010; approbation par les membres en janvier 2012 ¹⁸
Temps écoulé	12 mois	17 mois	20 mois	11 mois	16 mois
Engagements	35			20	18 ¹⁹

faisant suite à une réunion de revue à mi-parcours pour le FAD-12. Contrairement à l'AGC-6, un grand nombre de documents ont été produits pour les deux reconstitutions : 19 documents pour le FAD-12 et 23 documents pour le FAD-13²². Chaque reconstitution est assortie d'un cadre de gestion des résultats mis à jour²³, approuvé séparément par le Conseil d'administration avant adoption comme cadre de gestion des résultats à l'échelle de la Banque.

Les réunions de consultation pour la reconstitution du FAD-12 et du FAD-13 ont rassemblé 27 délégations de pays contributeurs, y compris quatre délégations de PMR (Afrique du Sud, Angola, Égypte et Libye), et à chaque fois des plénipotentiaires de quatre PMR éligibles au FAD, en qualité d'observateurs représentant les quatre sous-régions africaines²⁴. Des administrateurs de la BAD ont pris part aux réunions également en qualité d'observateurs aux côtés d'un grand nombre de cadres de la Banque et d'autres membres du personnel. Les deux reconstitutions ont été présidées chacune par un coordinateur²⁵.

Comme le FAD, d'autres FMD prévoient des cycles de reconstitution réguliers de trois ans, à l'exception du FAsD, qui suit un cycle quadriennal (Tableau 3.2).

D'autres FMD tiennent certaines de leurs réunions de reconstitution en dehors de leur siège (à l'exception du FIDA). Les différentes réunions de reconstitution tombent généralement aux mêmes périodes, portent sur un nombre équivalent d'engagements assortis de cadres détaillés de gestion des résultats. Ils prévoient un nombre de réunion similaire, à l'exception du Fonds mondial et de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), qui ne tiennent que deux réunions (en plus d'une réunion pour la revue à mi-parcours).

Aspects organisationnels des réunions de consultation

Pour l'AGC-6, le processus découlant de la résolution autorisant des consultations pour la résolution finale de l'AGC a duré un an. Il convient de noter cependant qu'une année avant d'avoir le feu vert officiel pour amorcer le processus, la Banque présentait ses arguments en faveur d'une augmentation substantielle de son capital, y compris dans le contexte du G20. Au total, cinq réunions de consultation ont été organisées dans divers lieux (tableau 3.1)²⁶. Des réunions officielles ont eu lieu dans le cadre de l'AGC et deux réunions aux Assemblées annuelles de la Banque.

Tableau 3.2: FAD-12, FAD-13 et organisations retenues pour comparaison

	FAD-12	IDA-16	FAsD-10	FIDA-8	Fonds mondial 3	GAVI-1
Période de reconstitution	2011-2013 (3 ans)	2011-2014 (3 ans)**	2009-2012 (4 ans)	2010-2012 (3 ans)	2011-2013 (3 ans)	2011-2015 (5 ans)
Réunions (nombre)	4***	4 + revue à mi-parcours	4 + revue à mi-parcours	5 + revue à mi-parcours	2 + revue à mi-parcours	2 + revue à mi-parcours
Dates	Oct. 2009-sept. 2010	Mar.- déc. 2010	Sept. 2007-mai 2008	Fév.-déc. 2008	Mar.-Oct. 2010	Mar. 2010-juin 2011
Temps écoulé	10,5 mois	9,5 mois	7,5 mois	10 mois	6 mois	15 mois
Engagements (nombre)	32	57	33	33	Pas de cadre	29*
	FAD-13	IDA-17	FAsD 11	FIDA-9	Fonds mondial 4	
Période de reconstitution	2014-2016 (3 ans)	2014-2017 (3 ans)	2013-2016 (4 ans)	2013-2015 (3 ans)	2014-2016 (3 ans)	
Reunions (nombre)	3 + RMP	4 + RMP	3 + RMP	4 + RMP	2	
Dates	Fév-sept. 2013	Mar.-déc. 2013	Sept. 2011-mar. 2012	Fév. 2011-déc. 2011	Avr.-déc. 2013	
Temps écoulé	7 mois	10 mois	8 mois	10 mois	8,5 mois	
Engagements (nombre)	45	53	52	56	Pas de cadre	

*Source : Stratégie 2011-2015 et Plan de développement de GAVI (disponible en format PDF).

** La période IDA 16 s'étend du 1er juillet 2011 au 30 juin 2014.

*** La première réunion du FAD-12 a eu lieu au moment de la revue à mi-parcours du FAD-11 ; il ne s'agissait donc pas d'une réunion à part entière.

Trois réunions ont eu lieu à Tunis. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance de préoccupations de parties internes ou externes concernant le nombre de réunions officielles organisées; en outre, les réunions de consultation (une avec la société civile, une autre avec des membres régionaux et encore une autre avec des membres non régionaux) ont été considérées comme des étapes cruciales. Autre raison pour laquelle le nombre de réunions a été largement perçu comme approprié: les AGC sont rares et ne reviennent pas à intervalle fixe. La Banque n'envisage pas à l'heure actuelle de proposer une autre augmentation de capital avant au moins 2020.

Comme recommandé dans la revue 2009 du processus de reconstitution, le FAD-13 est passé de quatre à trois réunions formelles de reconstitution, avec une réunion supplémentaire pour la revue à mi-parcours. Le nombre de réunions pour les processus de comparaison varie de cinq à deux. Tout comme la BAD, la BASD a réduit le nombre de réunions dans le

cadre de la reconstitution la plus récente, par rapport à la reconstitution précédente, tandis que l'IDA a retenu le format de quatre réunions. Par rapport aux éléments de comparaison examinés et aux précédents FAD, le passage de trois à quatre réunions a entraîné une réduction des coûts de transaction, pour la Banque comme pour les membres du Fonds. Il est intéressant de noter que dans le cas des deux fonds verticaux (Fonds mondial et GAVI), les deux réunions prévues répondent aux attentes des bailleurs.

Les avis concernant le nombre optimal de réunions de reconstitution varient selon les parties prenantes. Dans les réponses à l'enquête, la majorité des plénipotentiaires ont estimé que le nombre de réunions était approprié, tandis que pour six des douze administrateurs qui connaissent bien le FAD-13, les réunions étaient trop nombreuses. La majorité des cadres supérieurs et du reste du personnel interrogés étaient plutôt insatisfaits, voire totalement insatisfaits du nombre actuel de réunions. Pour l'un

des coordinateurs externes interrogés, la fréquence des réunions était à peu près satisfaisante, tandis que pour un autre : « *La première et la deuxième réunions sont consacrées à un bilan, ce qui finit par être une perte de temps. Elles sont formatées et n'ont pas grand intérêt* ».

Les consultations du FAD-12 ont été organisées dans différents lieux, la plupart du temps en dehors du siège de la Banque. Pour le FAD-13, les consultations ont eu lieu pour la plupart au siège, afin de limiter les coûts²⁷. Les avis des personnes interrogées sur le sujet montrent que deux tiers des plénipotentiaires et des administrateurs sont favorables à la tenue de toutes les réunions au siège de la Banque, tandis que trois quarts des cadres supérieurs et du reste du personnel affirment ne pas être d'accord avec cela – l'une des raisons étant que les réunions dans les PMR ont donné aux plénipotentiaires l'occasion de voir les opérations de la Banque sur le terrain.

Pour ce qui est de l'intervalle entre les reconstitutions, les plénipotentiaires et les administrateurs se sont mis quelque peu d'accord sur le fait que près de 60 % de deux groupes interrogés ont exprimé une préférence pour un cycle de reconstitution d'une durée supérieure à trois ans, bien que les entretiens des deux groupes aient été légèrement plus positifs au sujet du cycle actuel de trois ans. Pour deux tiers des cadres supérieurs et du reste du personnel, le cycle triennal actuel n'est pas optimal. Ces résultats mitigés traduisent un compromis entre, d'une part, les coûts liés à la charge de travail et les dépenses budgétaires de reconstitutions plus fréquentes, supportés pour la plupart (mais pas seulement) par les cadres et le reste du personnel, et, d'autre part, les avantages que représentent un renforcement de la responsabilité et de la prise en compte des préoccupations des membres. L'un des avantages constatés par les cadres et par le reste du personnel est qu'un cycle de quatre ans dégagerait plus de temps (deux ans) pour la mise en œuvre des engagements de la reconstitution en amont de la préparation de la revue

à mi-parcours. Cela étant, l'un des risques potentiels exprimés était que certains bailleurs ne revoient pas leurs contributions totales à la hausse pour maintenir leur niveau de contribution annuelle dans un cycle quadriennal. Lorsque la possibilité de passer à un cycle quadriennal a été abordée pour la dernière fois, des inquiétudes au sujet d'une éventuelle dispersion des ressources ont été mises en lumière, compte tenu de la situation économique difficile des contributeurs à ce moment-là, situation qui s'est améliorée depuis lors. D'autres parties prenantes ont cité le cycle quadriennal du FASD comme argument en faveur de l'adoption de leur approche.

Gestion des processus de mobilisation des ressources

Le processus de l'AGC-6 a été géré par le vice-président de la BAD en charge des finances avec la participation d'un groupe spécial composé de 18 cadres et autres membres du personnel. Pour les discussions de l'AGC, un document général révisé à quatre reprises a formé la base des discussions. Il ressort de l'examen documentaire que des documents satisfaisants ont été produits à la fois pour étayer l'argument opérationnel initial de la Banque puis pour servir dans le cadre des négociations relatives à l'augmentation de capital. À la BASD, quatre agents internationaux — deux issus du département de la stratégie et deux issus des finances — ont travaillé sur l'AGC-5.

Le processus de gestion interne mis en place pour le FAD-11, avec la création d'une petite équipe dédiée à la mobilisation des ressources et à la surveillance régulière d'un comité de haute direction²⁸, s'est poursuivi pour le FAD-12 et pour le FAD-13. Le comité directeur de la Banque, créé pour guider le processus, a aidé à faciliter la coordination interne et à encourager une vaste connaissance du processus de mobilisation des ressources dans toute l'institution. Il se composait de cadres supérieurs et de vice-présidents. Dans la

pratique, en particulier pour le FAD-13, la présence aux réunions a été déléguée et un large éventail de membres du personnel a assisté aux réunions.

En comparaison avec la petite équipe qui a dirigé les récentes reconstitutions du FAD, la Banque mondiale est dotée d'un département, mené par un directeur, chargé de soutenir les reconstitutions de l'IDA, provenant des opérations et des finances. Par ailleurs, à la BASD, le processus est mené principalement par une équipe principale composée de quatre membres internationaux issus des départements en charge de la stratégie et de la trésorerie et du Bureau du Secrétaire, placés sous la direction du Directeur Général Exécutif et du chef du département de la stratégie. La BASD s'en remet à trois réunions des chefs de départements plutôt qu'à une multitude de réunions de comités directeurs. Depuis 2013, la Banque a un département à part entière (FRMB), mené par un directeur, et non plus une unité, qui couvre toutes les questions de mobilisation des ressources, pas seulement le FAD. La division chargée notamment des questions relatives au FAD comptait cinq membres du personnel professionnels à fin 2014, contre huit en 2013, ce qui représente une diminution des effectifs par rapport au dispositif antérieur²⁹.

D'après l'examen documentaire et le retour d'informations des entretiens, la qualité des documents et le respect des délais de présentation de ces documents ont été satisfaisants pour les deux reconstitutions. Cependant, le grand nombre de documents qui devaient être préparés, les coûts de gestion et le temps consacré par la direction et le reste du personnel ont été jugés problématiques d'un point de vue pratique par la direction et le personnel. La préparation de documents et de réunions a relevé d'un processus intensif pour les cadres et les autres membres du personnel concernés, au vu du grand nombre de réunions de comités. À l'exclusion des rapports de revue à mi-parcours, 19 documents ont été établis pour le FAD-12 et 21 pour le FAD-13; et 17 réunions de comités directeurs ont eu lieu pour

le FAD-12 et 21 pour le FAD-13. Pour l'AGC-6, qui n'a compté qu'un seul document révisé à plusieurs reprises, la question du nombre de documents et leur coût n'a pas eu la même ampleur.

Comme d'autres fonds multilatéraux de développement (à l'exception de l'IDA), la Banque a eu recours à des coordinateurs externes pour aider à faciliter le processus de consultation sur la reconstitution. Un vaste consensus ressort des entretiens, selon lequel les coordinateurs externes ont joué un rôle très utile, en particulier pour l'intermédiation entre la direction et les plénipotentiaires.

En dépit de calendriers similaires, l'AGC-6 et la reconstitution du FAD-12 ont fait l'objet d'un suivi séparé de la direction, en plus du suivi de groupes directeurs distincts. Parmi les personnes interrogées, certaines ont fait état de chevauchements occasionnels des activités et de tensions entre les deux processus, en particulier de demandes en concurrence au sujet du temps consacré par la haute direction, à l'origine de frictions et de préoccupations en interne quant au chevauchement des activités. D'après certains, des occasions ont été manquées d'exploiter les synergies entre les deux processus parallèles. Les quelques engagements en adéquation corroborent l'idée que la coordination et l'enrichissement mutuels auraient pu être plus forts. Il convient de rappeler cette leçon à l'avenir, lorsque de futures AGC se produiront en même temps que des reconstitutions du FAD. À la suite de la restructuration récente, les deux processus seront menés par le Complexe des finances, afin de placer la Banque dans une meilleure situation de départ pour coordonner les deux processus.

Coûts budgétaires et de personnel. Les coûts budgétaires en lien direct avec la gestion du processus de reconstitution du FAD sont modestes, surtout au vu de la taille des reconstitutions mobilisées. Les dépenses directes se chiffraient à 860 000 unités de compte (UC) pour le FAD-12 et, au moment de l'évaluation³⁰, à 375 000 UC pour le FAD-13 (sur une

affectation budgétaire de 765 000 UC). L'affectation plus faible pour le FAD-13 s'explique par la tenue des réunions officielles à Tunis. Les estimations des coûts de personnel pour la présence ne serait-ce qu'à des réunions de comités directeurs s'élèvent à environ 150 000 UC pour le FAD-12 et 230 000 UC pour le FAD-13³¹. Il y a lieu de noter que ces montants n'incluent pas le coût d'opportunité du temps et de l'attention considérables consacrés aux efforts de mobilisation des ressources, y compris la rédaction des nombreux documents.

Pour l'AGC-6, les réunions liées au CCG et aux réunions annuelles ainsi que le nombre limité de personnes engagées dans le processus donnent à penser que les questions de coût ne se sont pas posées dans la même mesure, sachant que les coûts spécifiques pour l'AGC-6 ne pouvaient être dissociés. Compte tenu de cette limitation de données et des variations de fréquence du processus et de la taille de l'augmentation de capital, l'évaluation ne constate aucun élément indicateur de coûts injustifiés engagés dans ce processus.

Du point de vue de certains groupes, les coûts étaient élevés cependant. Plus de 80 % des plénipotentiaires et des administrateurs et près de 90 % des cadres supérieurs et du reste du personnel qui ont été interrogés et avaient un avis sur le sujet ont estimé que les coûts budgétaires des efforts de mobilisation des ressources en général étaient plus ou moins insatisfaisants voire totalement insatisfaisants. Cette perception s'expliquerait davantage par les coûts de transaction que par les coûts budgétaires. Les cadres et le reste du personnel sont d'avis que les efforts de mobilisation des ressources, et surtout les consultations de reconstitution, sont très lourds. Pour reprendre les propos d'un cadre : « *Le processus fait peser des pressions énormes sur notre personnel et sur nos budgets. Tout ce qui permettrait de réduire les coûts serait d'une aide considérable* ». Le coût estimé pour le processus est beaucoup plus élevé à la Banque mondiale (tout comme les montants

des ressources mobilisées), qui comprend un département entier consacré à l'IDA, et plus faible à la BASD.

Portée. Dans une optique de dialogue avec les contributeurs en dehors des réunions officielles de reconstitution, la direction de la Banque a noué des liens avec les gouvernements au moyen de visites dans les capitales ; dans le cas de l'AGC-6, des réunions d'information ont été organisées pour des sous-groupes de membres et pour des représentants de la société civile dans la région. Pour le FAD, la participation du Président aux activités de sensibilisation dans les capitales des pays contributeurs et aux réunions mêmes est relativement plus importante que dans d'autres BMD. Par exemple, à la BASD, la responsabilité des activités de sensibilisation incombe au Directeur Général, qui travaille de concert avec le chef du département de la stratégie et des politiques. En revanche, au FIDA, le Président s'est fortement investi dans le dernier processus de reconstitution (FIDA 10). En dépit des efforts de la Banque et du niveau élevé d'investissement, le point de vue qui ressort constamment des entretiens menés auprès de plénipotentiaires et d'administrateurs (18) était qu'il faut intensifier les activités de sensibilisation, tandis que l'avis des cadres et du reste du personnel était globalement mitigé sur le sujet.

Aspects de gouvernance des processus

Pour l'AGC-6, la Banque a fourni des directives claires sur qui était responsable de quoi. Le document-cadre indique que : « *La Direction préparera toutes les opérations techniques nécessaires pour effectuer l'augmentation de capital sous la direction du Conseil d'administration. Tous ces travaux seront examinés par le comité consultatif des gouverneurs, en accord avec son mandat, avant soumission pour adoption par le Conseil d'administration* ». Le rôle central du Conseil d'administration était clair, notamment l'examen des mises à jour de l'exécution des engagements de

l'AGC. Certaines des plus grandes parties prenantes ont pu mieux se faire entendre, et tous les PMR étaient représentés parce que le CCG a convié des non membres à assister aux réunions en qualité d'observateurs mais aussi à exprimer leurs points de vue. Cela a offert la possibilité à tous les PMR d'avoir leur mot à dire sur le contenu des engagements adoptés. De plus, la participation des administrateurs à titre consultatif exclusivement est clairement énoncée dans le mandat du CCG uniquement³².

Un certain nombre d'aspects influent sur l'efficience des processus de mobilisation des ressources en lien avec ou limités par des questions de gouvernance pour la BAD et pour le FAD.

Participation des PMR. Les processus de mobilisation des ressources ont donné aux pays contributeurs (y compris quatre PMR) une multitude d'occasions d'exercer un droit de regard et de fournir des directives, comme l'attestent les entretiens et l'enquête. Le niveau d'appropriation et d'adhésion des PMR non contributeurs a suscité des inquiétudes chez certains acteurs concernés. Des divergences d'opinions considérables ont été exprimées lors des entretiens. La quasi-totalité des plénipotentiaires et des administrateurs non régionaux étaient au minimum moyennement satisfaits du niveau de représentation des PMR, tandis que tous les administrateurs régionaux qui ont été interrogés se sont dits insatisfaits. L'avis des cadres supérieurs était globalement partagé. Les représentants de cette catégorie étaient d'accord pour la plupart sur le fait que, dans certains cas, les interventions de représentants des PMR ont contribué matériellement à la résolution des problèmes, comme ce fut le cas à la fin du FAD-13, lors des discussions au sujet de la réforme des règles d'allocation des ressources en fonction des résultats. D'autres acteurs ont souligné l'importance des PMR eux-mêmes, en ce qu'ils proposent le juste type et niveau de représentation et permettent de relayer effectivement les messages convenus au préalable. Dans d'autres BMD, comme la BAsD et la Banque mondiale, les pays

bénéficiaires sont peu représentés aux consultations de reconstitution, contrairement au FIDA, où les États membres bénéficiaires participent pleinement aux reconstitutions.

La transparence et la divulgation des informations est l'un des domaines pour lesquels le FAD mérite d'être salué. Bon nombre de documents, y compris des rapports de réunions et des déclarations, sont disponibles au public. Cette information est plus difficile à établir dans le cas de l'AGC-6 – ce qui répond à un schéma similaire à celui des autres BMD.

Relation entre les plénipotentiaires et les administrateurs. Bon nombre de personnes estiment à la BAD que les engagements souscrits au titre des reconstitutions du FAD motivent les politiques pour l'ensemble du groupe de la Banque. Pour reprendre les propos d'un cadre supérieur de la BAD directement concerné par la reconstitution du FAD-13 : « *Les tensions sont omniprésentes entre le Conseil et les acteurs concernés par la reconstitution, les décisions la concernant étant approuvées pour la forme, d'où le sentiment des PMR non donateurs de devoir avaliser des décisions qui concernent leurs pays, mais pour lesquelles ils n'ont pas de réel engagement* ». La question est d'autant plus complexe que les administrateurs perçoivent un manque de transparence, limitant notamment leur accès au portail internet consacré à la reconstitution. Bien qu'ils reçoivent les mêmes documents que les plénipotentiaires et qu'il existe un séminaire d'information dédié au Conseil, les administrateurs ne font pas partie du forum de discussion en ligne du portail. Dans les reconstitutions plus récentes, les administrateurs ont été invités à assister aux réunions en qualité d'observateurs. Cependant, une majorité d'administrateurs régionaux, de cadres supérieurs et d'autres membres du personnel ressentent un besoin de clarifier les rôles des plénipotentiaires et des administrateurs. Cette préoccupation n'est pas ressortie des entretiens menés avec les plénipotentiaires et les conseillers.

Mobilisation des ressources

Une dernière réflexion a trait à la question de savoir si les processus de mobilisation des ressources ont donné lieu à des engagements de membres et de bailleurs à la fois adéquats et prévisibles. L'annexe 10 contient des détails sur le sujet. Pour l'AGC-6, qui a vu une augmentation de capital de 200 %, le résultat était favorable. Seules la BAD et la BASD ont atteint une augmentation de 200 %. En termes absolus, la BASD a obtenu les meilleurs résultats, avec une augmentation de capital de 110 milliards d'USD, en comparaison avec les 66,5 milliards d'USD de la BAD. Cette dernière s'en sort bien pour ce qui est de sa part de capital versé (6 %), égale uniquement par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

La situation est plus complexe pour la mobilisation des ressources dans le cadre des reconstitutions du FAD. Le FAD-11 a connu une forte augmentation (52 %) des ressources de la reconstitution (c'est-à-dire les contributions extérieures et les ressources internes d'opérations antérieures, etc.). Des contributions extérieures ont permis de répondre à des exigences qui avaient déjà été revues à la hausse, mais n'ont pas augmenté davantage au titre du FAD-12. Alors que les contributions ont légèrement augmenté (de 1,3 %, par rapport à une légère baisse pour l'IDA 17 et une forte augmentation pour la BASD-11) pour le FAD-13, le total des ressources de reconstitution a baissé de 17 %. Cette chute s'explique par le fait que les ressources internes ont nettement diminué à la suite de faibles taux d'intérêt ayant affecté les retours sur les liquidités du Fonds et d'un changement des règles de réaffectation des ressources pour les prêts annulés³³. Le FAD-12 a bénéficié d'une augmentation considérable dans le cadre du FAD-11, qui a sollicité les contributeurs en plus des ressources internes et des capacités de mise en œuvre. En outre, les consultations du FAD-13 ayant eu lieu dans un contexte mondial plus difficile pour les bailleurs, il n'est ni surprenant ni décevant d'assister à une

stagnation pour le FAD-12 et le FAD-13. Il convient de noter également que durant la période visée, la Banque a attiré de nouveaux pays contributeurs, à savoir : l'Angola, la Libye, le Luxembourg et la Turquie. Dans ce contexte, il n'est pas non plus surprenant que les réponses aux questions posées lors des entretiens au sujet de l'efficacité de la levée de ressources adéquates aient été mitigées. Les plénipotentiaires et les administrateurs non régionaux représentant des États participants du FAD se sont dits satisfaits dans l'ensemble, tandis que la plupart des administrateurs régionaux se sont dits plus ou moins mécontents. Les avis des cadres et du reste du personnel étaient partagés, mais une majorité a fait part de sa satisfaction, moyenne au minimum, quant aux résultats des trois processus.

Capacité à attirer de nouveaux bailleurs/actionnaires. L'un des principaux défis qui se posent pour tous les BMD dans leur action de mobilisation des ressources est de parvenir à attirer de nouveaux bailleurs. La BAD a eu du mal à attirer de nouveaux bailleurs, comme il ressort des réponses aux entretiens. À l'exception des plénipotentiaires, toutes les personnes interrogées estiment que la capacité de la Banque et du FAD à attirer de nouveaux contributeurs est plus ou moins insatisfaisante voir totalement insatisfaisante. Certains ont l'impression que les structures de gouvernance de la BAD et du FAD limitent l'intérêt de nouveaux contributeurs, du fait que les votes des membres se fondent sur des contributions cumulatives – bien que, dans la pratique, les négociations du FAD ne nécessitent que peu ou pas de votes³⁴. La Banque intensifie actuellement ses efforts pour attirer de nouveaux donateurs, sachant que, dans la plupart des cas, cela ne se fait pas par le biais de l'AGC ni du FAD mais par d'autres dispositifs de financement, tels que les fonds fiduciaires. La Banque dispose actuellement d'une équipe établie au sein du département de mobilisation des ressources, qui se consacre à attirer des donateurs non souverains et, au moment de la rédaction du présent rapport, élabore une stratégie de mobilisation des ressources.

Conclusion

Les appréciations *d'efficacité ou des processus* sont des appréciations composites des dimensions clés des réunions, de la gestion du processus, de la gouvernance et de l'adéquation des ressources mobilisées (Figure 3.1).

Par rapport aux reconstitutions du FAD, la gestion des réunions de l'AGC-6 s'est avérée efficace, ainsi que le nombre et la qualité des documents et la gestion interne, en dépit de préoccupations internes concernant la répétition inutile d'activités et de synergies inexploitées avec le FAD-12. Par ailleurs, l'AGC n'a pas rencontré les mêmes difficultés en termes de gouvernance, puisque le rôle du Conseil et de tous les PMR était clair. Ce processus est donc jugé satisfaisant. L'appréciation plutôt négative du processus global du FAD pourrait bien être en

désaccord avec la perception des plénipotentiaires du FAD, surtout vu que, d'après l'évaluation, le FAD est nettement moins efficace que des processus similaires d'autres BMD. Il ressort également de l'évaluation que des progrès ont été réalisés dans le FAD-13 par rapport au FAD-12. L'évaluation montre en outre que d'autres insuffisances se font sentir, notamment pour ce qui est du nombre de documents produits et de l'impact sur le temps consacré par les cadres et le reste du personnel. Des améliorations du processus en général – y compris sur des questions de gouvernance – pourraient aussi avoir une incidence bénéfique. Comme il ressort de l'analyse comparative, beaucoup de difficultés apparues dans le processus de reconstitution du FAD se retrouvent également dans d'autres BMD ; de fait, le mieux serait de mener les réformes des processus de reconstitution en parallèle pour toutes les BMD. ■

Figure 3.1 : Aperçu du processus





Respect des engagements

Ce chapitre porte sur une vérification indépendante du respect des engagements. Il s'intéresse également au respect des délais et aux facteurs qui ont contribué aux retards, et présente les systèmes mis en place par la Banque pour suivre le respect des engagements et en rendre compte. Il se fonde largement sur un examen documentaire visant à vérifier le respect des engagements et des délais de mise en œuvre, en plus d'entretiens et d'un examen de panel d'experts pour aider à recenser les facteurs qui contribuent à une mise en œuvre en temps voulu.

Mise en œuvre

Les résultats de l'examen du respect de 35 engagements pour l'AGC-6, de 32 engagements pour le FAD-12 et de 45 engagements pour le FAD-13 sont présentés au tableau 4.1 ci-dessous. L'annexe 2 contient en outre la liste intégrale des engagements et leur stade d'avancement³⁵. Les deux engagements de l'AGC-6 qui n'ont pas été pleinement honorés sont en cours d'exécution. Il convient de noter que ces engagements ne sont pas entièrement sous le contrôle de la direction de la Banque³⁶. Pour le FAD-13, la situation est

changeante, sachant qu'au moment de la rédaction du rapport, la majorité des exigibles ont été honorés et que des progrès ont été accomplis pour les engagements restants.

Délais de mise en œuvre

Alors que l'évaluation révèle des résultats satisfaisants quant à la mise en œuvre, bon nombre d'engagements ont subi des retards considérables. Moins de la moitié des engagements pour l'AGC-6 et le FAD-12 ont été honorés à temps (respectivement 40 et 44 %). La période de mise en œuvre est en cours pour le FAD-13 (jusque 2016), sachant qu'au moment de la rédaction, la majorité des engagements à honorer pour cette reconstitution a été mis en œuvre dans les délais.

La connaissance et les perceptions du respect des délais par les cadres et le reste du personnel varient sensiblement. Les personnes interrogées sur le sujet n'ont pas toutes pu répondre, ce qui n'est pas surprenant vu que peu d'individus ont un aperçu global de tous les engagements. Les cadres et autres membres du personnel ont été plus nombreux

Tableau 4.1 : Mise en œuvre des engagements

	AGC-6	FAD-12	FAD-13
Nombre total d'engagements	35	32	45
Engagements encore non exigibles	0	0	4
Engagements mis en œuvre Parmi lesquels :	33	32	36
Engagements mis en œuvre à temps	14	14	24
Engagements mis en œuvre en retard	19	18	12
Engagements exigibles mais pas encore mis en œuvre	2	0	5

à répondre aux questions relatives aux retards que les administrateurs et les plénipotentiaires.

Facteurs contribuant aux retards

Le modèle organisationnel de la BAD, comme dans d'autres organisations utilisées pour comparaison, consiste à s'en remettre aux départements compétents pour honorer les engagements. Or, les départements compétents ne prennent pas toujours part aux discussions qui débouchent sur la matrice d'engagements et, en particulier, sur le calendrier d'exécution. Peu d'éléments font état d'une planification systématique de la mise en œuvre au regard de la date fixée. De la même manière, la Banque ne prévoit pas explicitement de coûts et de budget pour la mise en œuvre des engagements. Chaque engagement est différent : certains exigeront nécessairement plus de temps et de ressources que d'autres, tandis que d'autres encore se heurteront à des contraintes politiques ou juridiques – ce qui souligne l'importance d'une planification adaptée. Ces questions de planification, de coût en temps consacré par le personnel et de budget sont systémiques et ne concernent pas seulement la planification et la gestion du respect des engagements souscrits au titre des processus de mobilisation des ressources. Le système de calendrier d'exécution des projets applicable à toute la Banque, mis en place fin 2013, est conçu pour combler le manque de planification des délais de mise en œuvre. Il convient de noter cependant que son application n'en est encore qu'à ses débuts.

L'évaluation a porté sur le caractère réaliste du calendrier de mise en œuvre et révélé que les dates visées étaient réalistes pour 63 % des engagements de l'AGC-6, 63 % des engagements du FAD-12 et 70 % des engagements du FAD-13. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a constaté que les dates de mise en œuvre n'étaient pas réalistes car beaucoup trop courtes pour environ un tiers des engagements.

L'un des exemples les plus frappants à cet égard est l'engagement souscrit pour l'AGC-6 en 2010 en vue de la production d'une nouvelle stratégie de long terme en 2011. Ce délai n'a pu être respecté, compte tenu de l'importance des discussions et des consultations internes et externes pour un document d'une telle importance, et du fait que la stratégie décennale a été livrée en 2013. Par ailleurs, les engagements sont concentrés en début de cycle (figure 4.1) – la majorité devant être honorée au cours de la première année pour les trois processus –, en partie pour permettre de rendre compte des progrès à temps pour la revue à mi-parcours (dans le cas du FAD) et pour le premier rapport de suivi annuel (dans le cas de l'AGC).

D'après l'analyse de l'équipe d'évaluation, les retards peuvent être attribués à trois raisons liées entre elles. Le tableau 4.2 résume dans quelle mesure ces facteurs contribuent aux retards de mise en œuvre.

- Certains engagements sont complexes du fait de leur importance de fond, pouvant nécessiter une analyse détaillée dont les résultats ne sont pas disponibles au moment de la souscription de l'engagement, ou dépendant de la conclusion d'un accord parmi une diversité de parties prenantes ayant des avis convergents sur lesquelles la Banque n'a que peu de contrôle. Un certain nombre d'engagements complexes ont trait à l'adoption de politiques et de stratégies. Dans de tels cas (par exemple, la politique énergétique, qui suscite une divergence de points de vue parmi les parties prenantes), il est difficile de prévoir le temps nécessaire pour parvenir à un accord. Au nombre des autres engagements complexes figurent la stratégie décennale, la stratégie de développement du secteur privé, la politique sur la diffusion et l'accessibilité de l'information, et l'adoption d'un nouveau cadre de rémunération. Dans le même temps, les processus propres à la Banque pour l'élaboration et l'approbation des

Figure 4.1 : Déroulement des engagements

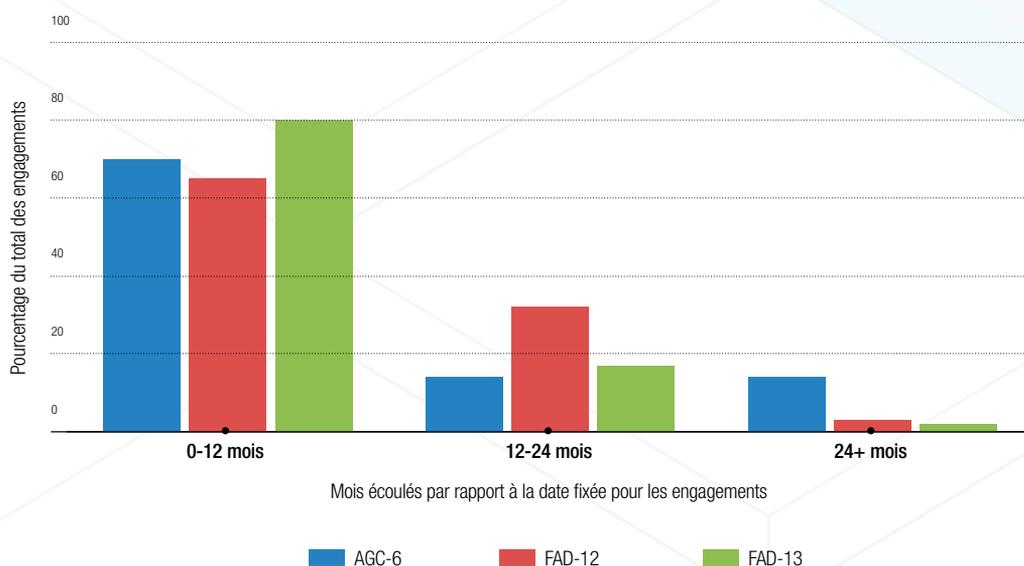


Tableau 4.2: Proportion des engagements honorés en retard pour lesquels des facteurs contribuant au retard ont été identifiés

Raisons du retard	AGC-6	FAD-12	FAD-13
Complexité de l'engagement	53 %	44 %	25 %
Planification inadéquate	53 %	38 %	70 %
Espace/coordination institutionnels inadéquats	21 %	25 %	25 %

Note : Plus d'un facteur peuvent contribuer à des retards dans chaque cas.

documents stratégiques et politiques ne sont pas jugés efficaces par tous les acteurs internes – plus de la moitié des personnes interrogées et 40 % des personnes ayant répondu à l'enquête estiment que les systèmes établis à la Banque pour l'élaboration de politiques et de stratégies ne sont pas suffisamment efficaces³⁷. Autre aspect relevé par certains informateurs clés, en particulier pour les changements d'instruments stratégiques ou financiers: le temps consacré pour assurer une pleine conformité juridique, notamment avec la Charte de la Banque.

Une planification inadéquate a contribué à près de 40 % des retards observés pour les engagements du FAD-12, plus de la moitié pour l'AGC-6 et plus de deux tiers pour les engagements du FAD-13 devant être honorés. Les problèmes systémiques de planification à cet égard sont dus en partie au fait que les départements responsables de l'exécution ne s'investissent pas totalement lorsque les engagements et les délais sont fixés. Citons comme exemple la mise en œuvre de la matrice de délégation de pouvoirs pour les procédures d'acquisition, les normes et

opérations fiduciaires. Au nombre des exemples tirés du FAD-12 figure l'adoption des directives de supervision et la stratégie d'intégration régionale.

- L'inadéquation de la coordination et de l'espace institutionnel a posé des difficultés dans certains cas, en particulier lorsque la mise en œuvre nécessitait la coordination et la collaboration entre différentes unités. Les délais ont été respectés plus fréquemment lorsque la responsabilité de mise en œuvre des engagements a été affectée à un seul département, qui pouvait incorporer cette mise en œuvre dans son programme de travail habituel et la financer sur son budget ordinaire – par exemple, pour le cadre de mesure des résultats. Des engagements tels que la stratégie de développement du secteur privé ont été retardés à cause du manque d'ancrage ou d'appropriation suffisante au niveau institutionnel pour mener les opérations.

Suivi et établissement de rapports sur la mise en œuvre des engagements

Le système de suivi et d'établissement de rapports est un instrument important pour l'assurance d'une mise en œuvre en temps voulu des engagements. Un membre du personnel du bureau du Premier Vice-Président en charge des Opérations et *Chief Operating Officer* se charge du suivi de l'avancement de la mise en œuvre des engagements de l'AGC-6, de l'établissement de rapports destinés à la haute direction et de la remise d'un rapport annuel aux gouverneurs. Ce membre du personnel, qui collecte des informations sur la mise en œuvre de chacun des engagements de l'AGC-6, se charge également d'inciter les responsables concernés à accomplir leurs tâches de mise en œuvre – avec le soutien du

Premier Vice-Président, si besoin est. Cet exercice de supervision et de coordination s'est avéré utile. Il s'apparente à la pratique d'autres BMD, où les engagements d'AGC font l'objet d'un suivi du même type. La mise en œuvre des engagements du FAD a été examinée périodiquement au comité de coordination de la haute direction et dans le contexte des revues à mi-parcours. Les réunions des Assemblées générales de la Banque ont porté notamment sur le déroulement des deux types de processus. La BASD suit la mise en œuvre des engagements à titre annuel par le biais de son suivi plus vaste du cadre de gestion des résultats, tandis que le suivi de l'IDA se fait en grande partie par le rapport à mi-parcours. À la BAD, des améliorations récentes de la gestion de la mise en œuvre appuyées par le Bureau de gestion de la mise en œuvre et de la performance (par exemple, le tableau de bord exécutif) devraient permettre un suivi efficace des engagements sans qu'un « système » distinct ne soit dédié à cette tâche.

Conclusion

Pour résumer, la quasi-totalité des engagements de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13 ont été honorés; la mise en œuvre est donc jugée satisfaisante (figure 4.2). Toutefois, environ la moitié des engagements ont été mis en œuvre en retard, certains plus d'un an après la date butoir. Le respect des délais est jugé plutôt insatisfaisant. Les dates fixées pour la mise en œuvre sont irréalisables pour environ un tiers des engagements. Les facteurs contribuant aux retards sont notamment la complexité des engagements, l'absence de planification en vue d'une mise en œuvre en temps voulu, et des ressources et une coordination institutionnelle inadaptées. ■

Figure 4.2: Aperçu de la mise en œuvre et du respect des délais



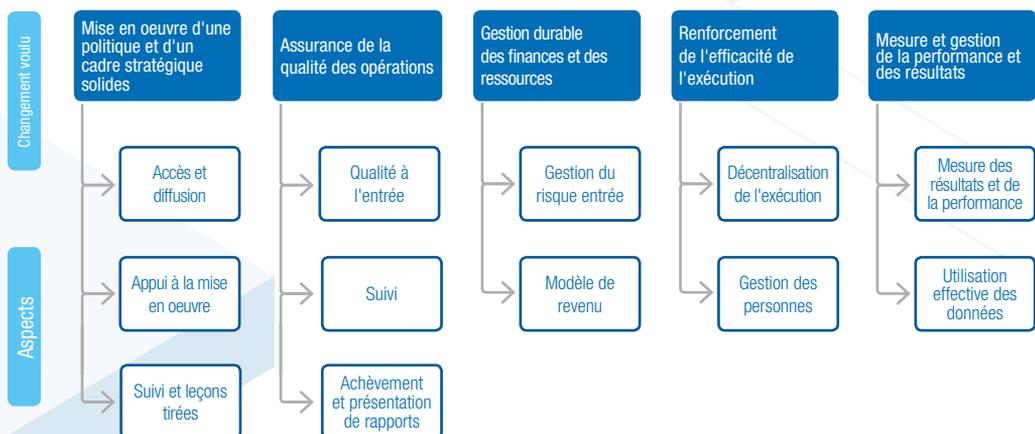
Efficacité de la mise en œuvre des engagements

Ce chapitre porte sur l'efficacité de la mise en œuvre (à distinguer du respect) des engagements, à savoir, dans quelle mesure les engagements ont aidé la Banque à arriver là où elle-même et ses actionnaires et membres fondateurs veulent qu'elle aille, à savoir qu'elle devienne une institution efficace et efficiente à même d'optimiser sa contribution au développement sur le continent. Compte tenu du nombre d'engagements et des recoupements entre eux, l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre a été réalisée en se concentrant sur cinq «groupes» d'engagements (plutôt que sur chacun individuellement ou séparément selon le processus). Les cinq groupes d'engagements, étudiés ci-après, sont (i) les politiques et les stratégies; (ii) les opérations; (iii) la gestion financière et des ressources; (iv) l'efficacité institutionnelle; et (v) la mesure des résultats (figure 5.1). Ce regroupement

est constructif étant donné qu'il est encore trop tôt pour toute évaluation au-delà du respect de chaque engagement pour le FAD-13 à titre individuel: la période couverte par le FAD-13 est toujours en cours, sachant que dans de nombreux cas les engagements se concentrent sur des domaines similaires aux processus précédents. Par ailleurs, la majorité des engagements souscrits pour l'AGC ont trait aux opérations de la BAD mais aussi à celles du FAD, au même titre que la plupart des engagements du FAD concernent également la BAD.

Une évaluation globale est réalisée pour : (i) la mesure du changement voulu au moment de l'évaluation; et (ii) la direction prise en fonction des développements récents. L'intérêt porte sur la période 2010-2014. Au vu de l'ampleur des domaines traités collectivement par ces cinq groupes, l'évaluation se fonde, en

Figure 5.1 : Les cinq groupes d'engagements examinés



particulier sur une documentation secondaire, complétée par des entretiens. Une évaluation plus détaillée nécessiterait une évaluation distincte de chaque groupe³⁸.

Il est utile de replacer ces évaluations dans la perspective des perceptions internes des antécédents de la Banque en matière de mise en œuvre. La mise en œuvre a été abordée dans les entretiens passés avec certains administrateurs, les cadres et le reste du personnel. Il convient de noter que seule une minorité de personnes interrogées se sentent suffisamment à l'aise pour répondre aux questions de mise en œuvre. Les personnes ayant suffisamment connaissance des processus pour répondre aux questions sur le sujet ont évoqué les difficultés de la Banque en matière de mise en œuvre en général. Lorsqu'on leur a demandé d'évaluer l'appui fourni pour la mise en œuvre des engagements qu'elles connaissaient le mieux, la majorité des personnes interrogées ont répondu que : (i) la fourniture de ressources budgétaires était insatisfaisante ; de même que (ii) l'appui à la formation. Pour un peu moins de la moitié des personnes interrogées, la fourniture de documents d'information pertinents et de documents connexes était plus ou moins insatisfaisante voire totalement insatisfaisante (annexe 7). Les résultats de l'enquête sont présentés à l'annexe 8.

Politiques et stratégies

Les engagements souscrits pour les trois processus incluaient chacun six à dix engagements liés aux politiques, stratégies et cadres (annexe 2). Les changements visaient non seulement l'établissement d'un document-cadre stratégique et politique pour la Banque mais aussi la mise en œuvre de tous les engagements dans la pratique. Pour aider à comprendre les progrès accomplis par la Banque dans cette optique, les aspects suivants sont examinés : (i) accès et diffusion ; (ii) appui à la mise en œuvre, notamment par

la formation et les documents d'orientation ; et (iii) suivi de la mise en œuvre. Une distinction est faite également entre les stratégies de portée générale (la stratégie à moyen terme et la stratégie décennale) et le reste de la politique et stratégie de la Banque.

Il importe de noter que le cadre politique et stratégique prévu a été largement mis en place et est, globalement, de qualité satisfaisante. Une évaluation parallèle³⁹ des politiques et stratégies de la Banque a révélé que ce dispositif a une portée complète et se montre globalement à la hauteur. Elle a fait ressortir également la nécessité de clarifier le rôle et la nature de différents documents (notamment la différence entre les politiques, stratégies, directives, etc.).

Le bilan est mitigé pour ce qui concerne la diffusion et l'accès des stratégies et politiques. De bonnes pratiques sont appliquées, notamment la diffusion de la stratégie décennale et la politique sur la diffusion et l'accessibilité de l'information. Ces cas ne sont pas représentatifs cependant de la diffusion d'autres politiques et stratégies sur la période visée et, dans d'autres cas, la diffusion a été insuffisante en interne. Il ressort des entretiens et enquêtes que, pour une grande majorité du personnel, la diffusion n'a pas été satisfaisante et que les échanges des groupes de discussion ont soulevé d'autres préoccupations. Les niveaux de sensibilisation du personnel varient en fonction des documents : 31 à 67 % des personnes interrogées affirment avoir lu attentivement des documents spécifiques ou avoir au moins une idée générale de leur contenu. Pour ce qui concerne la diffusion, il s'agit de savoir de quelle façon le personnel peut accéder aux documents. Au cours de la période visée⁴⁰, il n'y a pas eu de référentiel facile à utiliser permettant au personnel d'accéder aux politiques et stratégies actives.

Il ressort paraît une fonte plus grande factuels tirés des études de cas, des entretiens et points de vue recueillis au moyen d'une enquête réalisée auprès du personnel, qu'un appui à la mise en œuvre a fait défaut, en particulier :

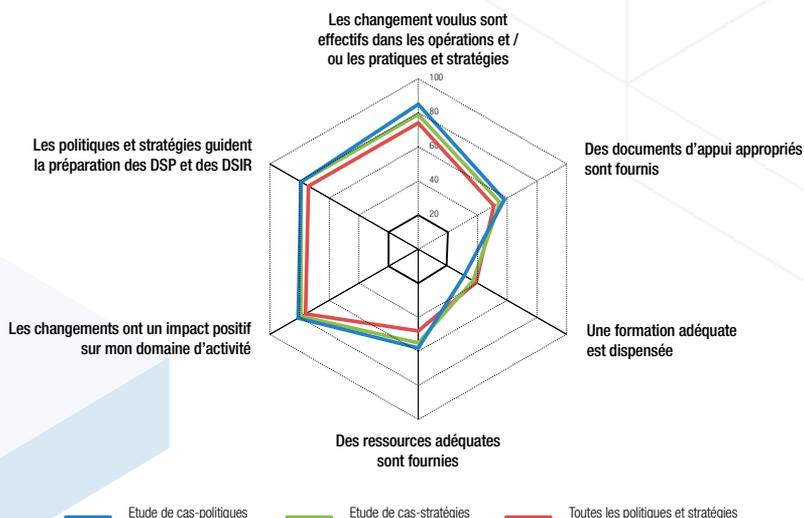
- *des documents de soutien, contenant notamment des indications pratiques* – contrairement aux organisations utilisées pour comparaison, la Banque a tendance à approuver les politiques et stratégies en partant du principe que des indications seront données par la suite. Dans la pratique, le décalage dans le temps peut être important, ce qui impacte nécessairement sur la vitesse et la qualité de la mise en œuvre, en particulier lorsque des changements majeurs ont été convenus ;
- *l'allocation de ressources pour permettre la mise en œuvre* – en particulier dans le cas de stratégies, la Banque n'a pas toujours étayé ses ambitions de ressources suffisantes. Dans certains cas, il est fait état de neutralité budgétaire, dans d'autres, des augmentations des effectifs ont été prévues mais non concrétisées. Dans d'autres cas, des mesures ont été prises pour répondre aux besoins de ressources supplémentaires – récemment, par exemple, dans le cadre des stratégies relatives au genre et à la fragilité ; il n'est pas encore

possible cependant de montrer si le niveau de ressources disponibles cadre en fait avec le niveau d'ambition visé dans ces deux stratégies ;

- *la formation pour aider le personnel dans les activités de mise en œuvre* – comme le montre la figure 5.2, les points de vue du personnel sur l'adéquation de la formation proposée en appui de la mise en œuvre sont particulièrement négatifs. Les études de cas illustrent le type de lacunes qui caractérisent la formation. Par exemple, la politique des opérations programmatiques de 2012 impliquait d'importants changements ; des documents d'orientation ont suivi un an plus tard et la formation prévue n'a pas été au-delà d'un petit nombre d'ateliers de lancement. La stratégie 2014 en matière de fragilité offre un exemple plus positif, en ce que des indications et une formation initiale ont été fournies au cours de la première année.

Des études de cas et des entretiens ont mis en lumière l'importance d'un leadership et d'une

Figure 5.2: Avis sur la mise en œuvre des politiques et des stratégies % de répondants en accord avec les affirmations suivantes



appropriation de haut niveau pour permettre la mise en œuvre. Ce type de démarche est important pour assurer les progrès des stratégies transversales, qui n'ont pas d'ancrage au sein d'un unique département. Par exemple, la mise en œuvre de la stratégie de développement du secteur privé reposait sur le soutien d'un haut comité interdépartemental, mais celui-ci n'a pas été établi. Cette situation contraste avec le soutien apporté à haut niveau à la Stratégie en matière d'égalité de genre, qui, en plus de ressources, a donné lieu à des efforts de sensibilisation en interne.

Le suivi est la quatrième dimension de la mise en œuvre des politiques et stratégies. Cet élément n'a pas été uniforme. Bien que les stratégies contiennent désormais des cadres de résultat assortis généralement de jalons à mi-parcours, elles pourraient être renforcées dans certains cas ; en outre, dans certaines revues à mi-parcours, elles n'ont pas été appliquées en temps utile. De plus, les mesures visant à assurer le bon déroulement du suivi prévu ne sont pas suffisamment rigoureuses. Le Comité des opérations intervient pour veiller à ce que les politiques soient respectées et à ce que les stratégies ne soient pas ignorées ; le service juridique intervient comme gardien du respect des politiques, en particulier par le truchement du Comité des Opérations et du Comité de coordination de la haute direction.

Il y a lieu de noter que malgré les difficultés susmentionnées, il ne fait guère de doute que les politiques et les stratégies en général ont un impact sur ce que fait la Banque et sur la façon dont elle le fait ; la question est plutôt de savoir si l'impact a une ampleur maximale. Pour la majorité du personnel, les politiques dont ils ont le plus connaissance ont eu un impact positif sur l'action de la Banque en général et sur leurs activités en particulier.

Il convient de noter le rôle distinct de la stratégie décennale et de la stratégie à moyen terme, qui

ont toutes deux aidé la Banque à se concentrer sur des objectifs stratégiques et sur des priorités opérationnelles. L'examen documentaire et les entretiens confirment que la stratégie à moyen terme, comme toile de fond aux processus de l'AGC-6 et du FAD-12, et la stratégie décennale pour le FAD-13 ont aidé à articuler les discussions autour des priorités stratégiques de la Banque. La mise en œuvre de la stratégie décennale est considérée comme prioritaire pour la Banque et bénéficie d'une diffusion satisfaisante. Elle fait l'objet d'activités consacrées à l'élaboration d'outils destinés au personnel pour la mise en œuvre de nouveaux thèmes, notamment par le biais des DSP.

Dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis, même si des difficultés persistent concernant l'organisation des événements futurs et l'appui à la mise en œuvre – surtout en termes de formation et de ressources – ce qui indique que les opérations n'ont pas encore réalisé leur plein potentiel. La trajectoire empruntée est plus prometteuse, au vu de la rédaction récemment par la Banque du volume stratégique et politique d'un manuel des opérations et des premières tentatives de clarification de la nomenclature des politiques et stratégies. Les progrès dépendront de la direction (et du Conseil) de la Banque, qui rétablira l'équilibre entre l'intérêt qu'elle porte à la mise en œuvre de politiques et stratégies (par rapport à l'approbation) et la mise à disposition de ressources suffisantes pour induire des changements.

Opérations

À titre collectif, les trois processus incluent une grande variété d'engagements relatifs aux opérations. Ces engagements couvrent une diversité d'aspects, mais ont pour grande priorité d'accroître la qualité des opérations de la Banque. L'amélioration des opérations est motivée également par le fait que, dans le cadre de l'AGC-6 en particulier, mais

aussi du FAD (surtout après la forte augmentation du FAD-11), il était attendu de la Banque qu'elle augmente le volume de ses prêts. La Banque a réussi à déployer des ressources du FAD, qui affichent une certaine concentration vers la fin des cycles. Cependant, le montant des prêts consentis dans le cadre de l'AGC-6 a toujours été inférieur au scénario de base prévu en 2010⁴¹. Alors que l'objectif ultime était d'accroître la qualité finale des opérations de la Banque, l'évaluation de ce facteur va au-delà de la portée de la présente évaluation, qui s'emploie davantage à déterminer si des catalyseurs ont été mis en place pour améliorer la qualité du projet et sont pleinement mis en œuvre. Les catalyseurs suivants sont examinés et pris en compte durant tout le cycle de vie du projet : (i) qualité à l'entrée des DSP et des opérations ; (ii) suivi et supervision des projets ; (iii) achèvement et leçons tirées des projets. Des indicateurs indirects sont mis en lumière également pour la qualité des projets.

Qualité à l'entrée. La Banque a mis en place une diversité de processus à l'appui de la qualité à l'entrée. Pour les opérations souveraines, en plus d'un système d'évaluation interne par les pairs, de discussions des équipes pays et, en fonction du département concerné, d'un processus d'examen au niveau du département, la Banque a mis en place un système de revue de l'état de préparation en 2010, mis à jour en 2013. Ce système est axé sur la conformité avec une série de critères établis, contrairement à un examen technique. Les avis du personnel sur l'intérêt du format d'équipe pays pour l'amélioration de la qualité technique des opérations sont partagés. La Banque est consciente qu'il y a encore du chemin à parcourir pour garantir la qualité de ces examens. L'examen d'un échantillon des revues de l'état de préparation en 2013 et 2014 a mis en lumière des préoccupations concernant : (i) l'assurance que tous les critères standards sont examinés ; (ii) la qualité globale des examens ; (iii) la dégradation du délai d'exécution des examens et ; (iv) la motivation des points focaux en charge

des examens. Malgré cela, 98 % des projets ont reçu une appréciation satisfaisante de la qualité à l'entrée, ce qui signifie qu'ils franchissent le seuil de base⁴³. La mise en place des examens de l'état de préparation a permis une amélioration notable de la qualité à l'entrée des DSP, bien qu'ils ne tiennent toujours pas compte des derniers objectifs⁴⁴. Pour les opérations non souveraines, la Banque applique le cadre d'évaluation des résultats de l'additionnalité et du développement (ADOA) et procède séparément à une évaluation du risque. La Banque examine actuellement le cadre ADOA, suivant une évaluation distincte d'IDEV⁴⁵.

En dépit de nouveaux outils de qualité à l'entrée, une étude de 2014 sur l'amélioration du portefeuille a relevé que rien n'était fait pour remédier à des défaillances inhérentes à la conception, notamment un manque de travaux d'analyse (y compris pour l'établissement de données de référence dans la majorité des projets examinés), de faibles capacités des équipes de conception et des leçons insuffisantes tirées des expériences passées⁴⁶.

Suivi des projets. La Banque a actualisé ses pratiques habituelles en matière de supervision, qui tendaient à se concentrer sur des aspects tels que le décaissement plutôt que sur les résultats de développement. Ces pratiques étaient de qualité et de profondeur variables, à en juger par les rapports sur l'état d'exécution et les résultats (IPR). La nouvelle approche entend assurer que les progrès réalisés sont évalués et qu'une méthodologie à la fois claire et cohérente est suivie. L'application du nouveau système d'IPR est en cours. Tout en soulignant que des progrès ont été faits, les revues de 2013 et les données de 2014⁴⁷ recensent les difficultés rencontrées au cours du déploiement complet des activités, notamment : (i) les opérations éligibles pour l'établissement d'un IPR n'ont pas toutes fait l'objet d'un tel rapport et affichaient des variations significatives en matière de conformité avec la nouvelle approche par département, sachant

que la couverture est passée de 68 % en 2013 à 77 % en 2014 ; (ii) la direction n'a validé que 61 % des IPR transmis en 2013 ; (iii) plus de la moitié des opérations examinées en 2013 ont été jugées non conformes à la méthodologie des IPR au moment d'évaluer l'obtention de résultats et les produits ou d'évaluer les progrès ; en 2014, l'évaluation globale de la conformité avec la méthode d'évaluation ne s'était pas améliorée ; et (iv) les cadres logiques axés sur les résultats étaient de faible qualité et assortis d'indicateurs inadéquats. Il est apparu également que les IPR manquaient souvent d'éléments factuels sur la participation des parties prenantes à l'évaluation⁴⁸. Le système d'IPR se démarque de l'idée précédente que toutes les opérations devraient faire l'objet d'un suivi deux fois par an, en faveur d'une approche plus nuancée fondée sur un engagement continu grâce à la présence de bureaux extérieurs et à des revues annuelles approfondies. Malgré des discussions en interne sur le passage à une supervision basée sur le risque, l'indicateur clé de performance de l'institution concernant la supervision bisannuelle est toujours utilisé.

Pour les opérations du secteur privé, des rapports de supervision annuelle sont produits par une unité spécifique au sein du département du secteur privé – puisque la responsabilité de la conception est distincte de celle de la mise en œuvre⁴⁹. Ces rapports se fondent sur des rapports d'étape, des visites de terrain et des données communiquées par des clients. D'après les constatations d'une évaluation de l'IDEV⁵⁰, seulement 15 % des clients rendent compte des progrès réalisés, et les procédures de suivi de la Banque ne sont pas adaptées pour recueillir des données de résultats crédibles sur l'efficacité et les résultats. Ces constatations font écho à une évaluation plus récente qui a observé les difficultés d'obtention de données de suivi lorsque des clients consentent des prêts à d'autres entités⁵¹.

En dépit d'améliorations apportées aux modalités de supervision, une étude d'amélioration du

portefeuille datée de 2014 met en lumière des lacunes persistantes et le besoin d'outils de soutien supplémentaires ; en outre, le processus de supervision est qualifié d'inefficace dans cette étude⁵².

Achèvement et leçons tirées des projets.

La Banque a révisé les modèles de ses rapports d'achèvement de projets (RAP). En 2014, la Banque a atteint pour la première fois un niveau de couverture de 100 %, sachant qu'un tiers des RAP ont été remis en retard. Des inquiétudes persistent au sujet des nouveaux RAP, pour ce qui concerne leur qualité mais aussi la façon dont ils sont utilisés. En 2013, la conformité avec la méthode d'appréciation a été jugé médiocre, malgré des améliorations notables en 2014. Cela s'explique notamment par l'absence de cadres logiques solides avant 2010. La Banque s'attend à améliorer le taux de conformité et la qualité des RAP en 2015 et au-delà. Concernant l'utilisation des RAP à des fins d'amélioration des opérations futures, il est maintenant attendu du personnel qu'il se réfère aux leçons tirées de précédents projets pour concevoir de nouveaux projets. Une étude récente du portefeuille donne à penser que cela n'est pas encore le cas dans une mesure suffisante⁵³.

L'outil équivalent pour les opérations du secteur privé est le rapport de supervision élargi (RSE) devant être établi lorsque le projet est pleinement opérationnel depuis dix-huit mois⁵⁴. Le cadre des RSE n'a pas été révisé de manière notable au cours de la période visée. De plus, la Banque n'a pas encore mené d'évaluation détaillée similaire de la qualité et de la conformité au regard des RSE comme cela a été fait du côté du secteur public. À la suite d'une évaluation du système ADOA effectuée par IDEV, la Banque examine comment assurer que l'attention portée ex ante au développement est aussi portée ex post.

IDEV valide un échantillon de RAP pour les opérations du secteur public et des RSE pour les opérations du

secteur privé. Le département cherche à réduire le décalage entre l'achèvement des auto-évaluations et la validation indépendante. Une base de données consultable des leçons tirées des RAP, des RSE et des rapports d'évaluation a été conçue pour aider le personnel à intégrer les leçons de précédents projets dans la conception de nouveaux projets.

Globalement, les mesures visant à améliorer la qualité des opérations à chaque étape du cycle des projets du secteur public sont fiables, mais il n'a pas été possible de les prendre systématiquement, faute de temps. Il existe de toute évidence une synergie potentielle entre les approches adoptées pour les projets du secteur privé et pour les projets du secteur public. La Banque avance dans la bonne direction et, à condition que ces initiatives soient mises en œuvre comme il se doit (en particulier, une attention soutenue de la direction, des incitations pour des autoévaluations franches, un suivi et des ressources budgétaires et humaines suffisantes), elles devraient aboutir à d'importantes améliorations au fil du temps.

Gestion du risque et gestion financière

Cette sous-section porte essentiellement sur la gestion du risque et sur un cadre de financement traité dans un engagement au cœur de l'AGC-6, à savoir le modèle de revenu. L'important changement voulu dans ce domaine consistait à accroître la viabilité financière de la Banque et sa capacité à gérer le risque. L'évaluation se concentre sur la mesure dans laquelle les capacités de gestion du risque ont été renforcées et sur l'éventuelle réussite de l'application du modèle de revenu.

Gestion du risque. Les engagements convenus au titre de l'AGC-6, qui a entraîné une augmentation de 200 % d'augmentation du capital, portaient notamment sur la gestion du risque. Il ressort d'un examen documentaire, corroboré par des entretiens

avec des cadres supérieurs, que la Banque a terminé en grande partie l'adoption du cadre de base envisagé dans les engagements de l'AGC-6 et du FAD-12. La déclaration d'intérêt pour le risque adoptée en 2011 offre le cadre dans lequel la BAD poursuit ses priorités stratégiques à la fois pour accroître globalement ses activités de prêt et d'investissement et pour renforcer la composante du secteur privé par rapport au niveau actuel à environ 30 % d'ici 2020, tout en maintenant sa note de crédit triple A. La Banque s'emploie à trouver le juste équilibre entre les augmentations dans les opérations non souveraines et les préoccupations relatives à l'accroissement du risque, tel qu'évalué par les agences de notation. La question de la concentration du risque géographique est reconnue et une approche proactive est désormais utilisée pour réduire le risque. Avec la désignation d'un responsable de la gestion des risques en 2013, la création du Comité du risque de crédit et l'Unité du risque opérationnel du Groupe pour superviser la mise en œuvre du cadre de gestion du risque opérationnel et d'autres activités, la Banque suit une direction qui cadre avec les bonnes pratiques internationales. La mise en œuvre est à la traîne cependant dans certains domaines et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour institutionnaliser pleinement les nouvelles modalités de gestion du risque. La Banque a confirmé sa réputation de bonne gestionnaire du risque au cours de cette période, comme en témoignent, par exemple, les évaluations externes d'agences de notation et le maintien de la note de crédit triple A.

Modèle de revenu. L'élaboration d'un modèle de revenu était essentielle dans l'accord de l'AGC-6 et a joué un rôle central dans la gestion financière de la Banque depuis son adoption. Approuvée en 2011, l'application du modèle de revenu a été suivie en interne, facilitant la prise de décisions éclairées et la surveillance du Conseil¹⁵. Ce cadre s'est avéré utile pour la Banque au cours des quatre dernières années, pour soutenir l'objectif d'un modèle durable

de gestion financière. Le modèle de revenu englobe un certain nombre d'aspects financiers importants, notamment le coût de prêts et de transferts minimums vers les réserves ; pour chaque aspect, les progrès font l'objet d'un suivi et de rapports annuels communiqués au Conseil. L'évolution des domaines de préoccupation et de progression est suivie de près : par exemple, la concentration du risque (qui a diminué légèrement en 2014 par rapport à 2013 grâce à un plus grand nombre d'approbations en dehors des domaines de concentration) ; les risques liés aux confiscations de règlements au titre de la souscription de capital de l'AGC-6 ; et les progrès précoces dans l'accroissement de la capacité de génération de revenu de la Banque.

Le coefficient net d'exploitation, élément particulier du modèle de revenu, a fait pression pour diminuer le budget administratif – sous forme de réductions observées dans toute l'institution en 2014 et 2015. Le coefficient a atteint 42,8 % en 2013 avant de diminuer légèrement en 2014, passant à 39,2 % (contre 31,6 % en 2012 et dépassant l'objectif de 30 % proposé dans le modèle de 2011). L'objectif relevait du défi compte tenu de l'augmentation des coûts administratifs découlant de la décentralisation et du retour au Siège (changement de cadre qui a fait augmenter les coûts d'exploitation de base), mais aussi d'un revenu réduit, lié à son tour à l'environnement financier extérieur. L'analyse de la Banque donne à penser que l'amélioration de la situation en 2014 s'explique essentiellement par la hausse du revenu net – selon les estimations, l'objectif de 30 % pourrait être atteint d'ici 2020, à supposer que le résultat opérationnel net ajusté affiche une augmentation notable⁵⁶. La dépendance au revenu rend cet indicateur sensible aux fluctuations du revenu tiré des investissements, qui repose sur les variations de taux d'intérêt, et autres variations du même genre échappant au contrôle de la Banque. Il apparaît dans le document afférent au modèle de revenu que celui-ci ne devrait pas être figé, mais qu'il n'a pas encore été révisé, en dépit de changements contextuels influant sur les coûts et le

revenu. La Banque utilise aussi d'autres indicateurs dans d'autres contextes pour mesurer l'efficacité, sachant que c'est le coefficient d'exploitation qui a motivé les récentes coupes budgétaires. Aucune autre organisation servant de comparaison n'utilise l'indicateur de cette façon.

La gestion du budget administratif de la Banque a fait l'objet d'une évaluation distincte, qui met globalement en exergue les progrès accomplis et conclut que le processus de réforme de la gestion budgétaire se poursuit⁵⁷. En particulier, la liaison des affectations budgétaires avec les priorités stratégiques commence à recevoir l'attention voulue. L'outil de planification institutionnelle (SRAS), effectivement mis en œuvre et soutenu par un système d'enregistrement du temps pleinement fonctionnel, pourrait favoriser l'harmonisation entre la stratégie, les programmes d'activité et le budget.

Les changements attendus dans ce domaine visent une meilleure gestion du risque et une meilleure viabilité financière de la Banque. Des progrès ont été réalisés en ce sens depuis 2010, mais les efforts se poursuivent dans certains domaines et il reste une marge d'amélioration. L'action menée est positive dans l'ensemble, et se fonde sur l'hypothèse que ces domaines font encore l'objet d'une grande attention, notamment d'un suivi proactif et de dotations en ressources, mais aussi d'examen et d'ajustements, le cas échéant.

Efficacité institutionnelle

Concernant la mise en œuvre des engagements dans deux domaines essentiels interdépendants – décentralisation et gestion du personnel –, le grand changement attendu consiste à assurer que l'organisation dispose de bonnes personnes au bon endroit, dotées de compétences et d'outils appropriés pour permettre à la Banque de proposer des produits et services fiables.

Décentralisation. Le changement attendu de la décentralisation ne consiste pas seulement à assurer que la Banque est présente et que son personnel intervient sur le terrain, mais plutôt d'assurer que cette présence permet à la Banque d'accroître son efficacité, en toute durabilité. Il faut pour cela : (i) placer les bonnes personnes au bon endroit ; (ii) créer un environnement propice à de meilleures opérations et relations clients ; et ce (iii) de façon efficace par rapport au coût. Il importe de noter que la Banque a commandé une revue à mi-parcours de la mise en œuvre de la feuille de route de la décentralisation. Au moment de la rédaction du présent rapport, la direction a produit un plan d'action mis à jour pour répondre aux constatations de la revue à mi-parcours⁵⁸.

La Banque est parvenue à décentraliser des ressources humaines, mais des ajustements sont nécessaires pour assurer que les bonnes personnes se trouvent au bon endroit. La Banque a réussi à renforcer sa présence sur le terrain par l'implantation de plusieurs bureaux nationaux et de deux centres de ressources régionaux, conformément à sa feuille de route de la décentralisation. Les effectifs extérieurs ont augmenté d'environ 60 % depuis 2009. Cette présence renforcée est appréciée par les clients de la Banque. Cependant : (i) les niveaux d'effectifs ne cadrent pas encore avec les portefeuilles pays ; (ii) les responsables des bureaux extérieurs sont d'avis que le dosage de compétences pourrait être amélioré, y compris concernant les opérations du secteur privé ; et (iii) la mise en œuvre du nouveau modèle n'a pas été étayée d'une formation suffisante. En effet, la formation de cadres basés sur le terrain a diminué de 50 % depuis 2009⁵⁹. De plus, la revue à mi-parcours a conseillé une approche plus rigoureuse pour nommer les représentants résidents, en se fondant sur des compétences clés.

Concernant la politique de ressources humaines, fin 2014 et début 2015, les premiers exemplaires du nouveau Manuel des opérations ont été mis à

disposition du personnel – la précédente version du Manuel n'avait pas été actualisée depuis plus d'une décennie. La matrice de délégation de pouvoirs a été révisée en 2012, en partie pour étayer le processus de décentralisation. Sa mise en œuvre a été difficile dans certains domaines, surtout dans la passation des marchés, en raison : (i) du manque de clarté ; et (ii) d'une formation ou de capacités inappropriées pour assumer des responsabilités⁶⁰. La matrice est un document évolutif, que la Banque prévoit désormais de réviser et d'actualiser en se fondant sur son expérience depuis 2012.

Il est certainement trop tôt pour voir des changements significatifs dans la qualité des projets pouvant être attribués à la décentralisation, à l'exception notable de l'impact positif du centre de ressources régional de Nairobi. La revue à mi-parcours n'a pas relevé d'élément montrant que la décentralisation a contribué à accroître l'efficacité des opérations, en particulier que les opérations sont mieux planifiées et gérées. La revue soulève des inquiétudes quant au lien entre les travaux analytiques de la Banque et les bureaux extérieurs, et conseille d'adopter une approche davantage axée sur la demande et décentralisée pour les études économiques et sectorielles de la Banque. Cependant, comme indiqué dans un examen indépendant antérieur, le portefeuille complet de ces travaux est peu connu et les activités de diffusion ont toujours été discontinues⁶¹. En outre, la revue à mi-parcours met en lumière l'évolution positive des perceptions des clients, d'une part, de l'engagement de la Banque dans la coordination des donateurs, d'autre part, de son dialogue sur les politiques à mener.

Bien qu'une analyse de l'efficacité par rapport au coût ne soit pas possible, il importe de noter que les coûts de la décentralisation ne cessent d'augmenter dans un contexte budgétaire restreint. Cette situation a soulevé des inquiétudes quant à la viabilité du modèle actuel et il a été recommandé dans la revue à mi-parcours de repenser ce modèle. Un audit

détaillé, en cours au moment de la rédaction du présent rapport, devrait permettre de disposer de nouveaux éléments ou de recenser les blocages à surmonter, afin d'accroître la rentabilité des opérations.

Gestion des personnes. Le domaine crucial de la gestion des personnes a été pris en compte dans les trois processus. Les changements voulus consistent notamment en un renforcement des compétences et des effectifs pour accroître les capacités à satisfaire les demandes, un engagement accru du personnel, un renforcement des capacités de leadership et de l'autonomie des cadres, et une culture de la responsabilité et de la performance. Les progrès, mais aussi l'intérêt porté à ce sujet dans les discussions de l'AGC et du FAD, doivent être replacés et évalués dans un contexte de difficultés persistantes pour la Banque en matière de ressources humaines depuis une dizaine d'années. Qui plus est, l'évaluation a montré une activité importante en 2014 (y compris dans le prolongement des engagements du FAD-13), qui nécessite d'examiner la période jusqu'en 2013, puis séparément après cette période.

Entre 2010 et 2013, de grandes tendances se sont dégagées, notamment :

- la dotation en personnel s'est rapidement développée au cours de cette période ; cependant, les compétences dans des domaines opérationnels clés sont encore insuffisantes et une approche stratégique ou coordonnée fait défaut en matière de personnel⁶² ;
- il ressort d'enquêtes menées auprès du personnel que celui-ci est davantage satisfait dans plusieurs domaines, notamment le soutien et les ressources proposés pour concilier vie professionnelle et vie privée (augmentation de 18 % des réponses favorables ou +18). En revanche, la situation semble s'être dégradée dans d'autres domaines, à savoir : le traitement du personnel

avec dignité et respect (-16) ; la création d'un climat de confiance, dans un esprit d'ouverture (-16) ; et l'intolérance à l'égard des mauvaises performances (-8). De faibles niveaux de réponses favorables ont été enregistrés également en 2010 et 2013, par exemple, sur la question de savoir si la promotion se fonde essentiellement sur le mérite ; si les décisions prises aux niveaux supérieurs pourraient être mieux déléguées aux niveaux inférieurs de la hiérarchie et si les chefs doivent rendre compte de leurs activités s'ils ne parviennent pas à obtenir des résultats⁶³.

Dans ce contexte, en 2013, la Banque a produit une Stratégie de gestion des personnes, qui s'articule autour de quatre grands axes : i) leadership ; ii) performance et responsabilité ; iii) engagement et communication avec les employés ; iv) effectif du futur. La stratégie présente un projet de plan de mise en œuvre pour la première phase (2013-2015), approfondi dans le plan d'action des ressources humaines pour 2014 – engagement souscrit au titre du FAD-13. La stratégie se trouvant encore dans sa première phase, il est prématuré de tirer des conclusions définitives concernant l'efficacité de la mise en œuvre. Toutefois, la mise en œuvre précoce du Plan d'action des ressources humaines révèle quelques nouveaux éléments positifs, ainsi que certains défis.

Depuis début 2015, certaines activités ont été lancées, mais il est encore trop tôt pour voir les résultats. Par exemple :

- en matière de leadership, la stratégie de formation et de perfectionnement professionnels (2014-2016) a été approuvée en 2014. Toutefois, en raison d'un manque de ressources, la formation prévue n'a pas été dispensée ;
- en matière de performance et de responsabilité, le comité de coordination de la haute direction a convenu, en 2014, d'indicateurs clés

de performance concernant l'efficacité de l'encadrement et la gestion des performances du personnel. Des accords sur le rendement des cadres supérieurs ont été conclus entre le président et les vice-présidents, et mis en œuvre en 2013. D'autres accords de ce type ont été conclus par la suite entre les vice-présidents et les administrateurs. Le nouveau système de gestion de la performance (version 2.0) déployé en janvier 2015 était conçu pour répondre aux préoccupations du personnel ;

- une nouvelle grille de rémunération a été établie, mais n'était pas encore approuvée au moment de la rédaction du présent rapport. Des mesures ont été prises pour rationaliser le recrutement⁶⁴ et des discussions sont en cours au sujet de la dotation stratégique en personnel.

Il est important de noter que les réformes appuyées par l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13 visaient principalement à renforcer les capacités de la Banque à proposer des produits et des services de première ligne. Comme il a été reconnu, des changements étaient nécessaires en ce sens, concernant les ressources humaines et financières pour les opérations de service à la clientèle. En parallèle, un certain nombre d'engagements visaient aussi le renforcement des capacités en matière de finances, de contrôle et de responsabilité. Dans la pratique, la proportion de personnel d'encadrement a été réduite, ainsi que le budget et la charge de travail affectés aux trois complexes responsables en grande partie des opérations (ORVP, OSVP, and OIVP) entre 2010 et 2014. La Banque utilise une définition plus large et évolutive des « opérations », selon laquelle il n'y a pas eu de baisse marquée de la proportion de personnel ou de budget affectés aux opérations. En effet, cette proportion devrait augmenter au titre du plan budgétaire 2015-2017⁶⁵.

La Banque est en bonne voie globalement, rappelant que les changements voulus en matière d'efficacité institutionnelle devaient garantir que l'organisation disposait des bonnes personnes au bon endroit, dotées de compétences et d'outils appropriés pour permettre à la Banque de proposer des produits et services fiables. Il faut du temps pour que les changements dans ces domaines importants portent leurs fruits. Les éléments nouveaux en 2014 ont conduit l'évaluation notamment à conclure à une orientation plus positive des activités, à supposer que la Banque puisse se concentrer efficacement sur l'exécution des plans maintenant en place.

Mesure et utilisation des données relatives à la performance et aux résultats

Cette partie examine deux types importants mais différents de mesure des résultats : la performance de la réalisation des engagements et les résultats en matière de développement. Ces deux types de mesure doivent permettre la gestion des résultats. Dans la pratique, les engagements donnent la priorité à l'élaboration puis à la révision d'un cadre de mesure des résultats, en vue d'utiliser celui-ci dans toute l'institution. La Banque s'est engagée à produire un tableau de bord automatisé de gestion de la performance, outil qui devrait l'aider à mieux gérer la réalisation des engagements. Les changements attendus sont les suivants : i) mise en place de systèmes cohérents et solides pour a) les données relatives aux résultats et b) la mesure des données opérationnelles pour la présentation de rapports, et ii) l'utilisation de ces données pour rendre compte de l'action menée et à des fins de gestion et d'apprentissage.

Au total, cinq versions du cadre de gestion des résultats ont été produites depuis l'introduction de ce cadre en 2003. Pendant les délibérations du

FAD-12, les participants ont noté des améliorations de l'approche de la Banque concernant la mesure et le suivi des résultats et ont convenu que la Banque accélérerait la mise en œuvre du Plan d'action et consoliderait le cadre de gestion des résultats. L'intérêt des plénipotentiaires pour le perfectionnement de ce cadre n'a pas faibli lors des réunions de reconstitution du FAD-13.

Le cadre de gestion des résultats partagé pour le FAD-13 s'inscrit dans la stratégie décennale de la Banque. Il a été remédié en grande partie au manque de données de référence et d'objectifs crédibles, qui posait problème dans les précédentes versions du cadre. Des données de référence font encore défaut, mais sont néanmoins remplacées par des estimations pour quelques indicateurs clés – comme le nombre de nouvelles études économiques et sectorielles et les documents y afférents, les opérations assorties de mesures d'atténuation satisfaisante, le coût de l'élaboration de projets de prêt et le coût de la mise en œuvre de projets d'appui. Le cadre de gestion des résultats de la Banque a une structure similaire aux cadres d'autres BMD, mais contient plus d'indicateurs que tous les autres cadres. La direction de la Banque estime toutefois que cela n'affectera pas sa capacité à suivre comme il se doit l'intégralité des engagements (annexe 11). Il y a lieu de noter en outre que le choix des indicateurs semble tenir compte des discussions du FAD-13. Par exemple, dans la dernière version, les indicateurs de niveau 2 ont fait l'objet d'une révision approfondie : 20 indicateurs sur les 47 indicateurs de niveau 2 ont été conçus pour rendre compte des résultats ; les indicateurs de niveau 3 ont été ajustés pour cadrer davantage avec la stratégie décennale, notamment pour ce qui concerne l'intégration des questions de genre et de changement climatique ; enfin, on compte désormais un plus grand nombre d'indicateurs sur la gestion du risque du portefeuille. Cela signifie que la conception du cadre de gestion des résultats s'améliore au fil du temps, et ce, malgré les difficultés que continue de poser la collecte de données de référence dans certains domaines.

Concernant les données de performance d'exécution, la création et la dotation en personnel récemment d'un bureau de gestion de la performance a permis de faire progresser les travaux en 2014. Les données collectées et diffusées par ce bureau dépassent largement les indicateurs pertinents inclus dans le cadre de gestion des résultats, puisque qu'elles ont une autre finalité. Certaines activités sont maintenues pour informatiser totalement la collecte de données sous-jacentes et pour assurer la précision des données qui intègrent le système.

Il existe une différence notable entre la façon dont les données relatives à la performance et les résultats ont été utilisées jusque-là :

- La Banque utilise le cadre de gestion des résultats dans l'établissement de ses rapports externes sur les résultats de développement – notamment dans les revues annuelles sur l'efficacité du développement, et les revues similaires propres à des pays et secteurs. À travers ces rapports, le cadre de gestion des résultats fait désormais figure d'outil important qui permet à la Banque de rendre compte de ses réalisations. La mesure dans laquelle le cadre de gestion des résultats sert de cadre au suivi des projets et stratégies est moins claire cependant. Une évaluation IDEV parallèle des politiques et des stratégies a révélé les difficultés de ces cadres dans les stratégies de la Banque, tant au regard de la qualité que des liens avec le cadre de gestion des résultats à l'échelle de la Banque ; cette défaillance est cependant moins visible dans les stratégies les plus récentes.
- Pour les données concernant la performance d'exécution, un « tableau de bord exécutif » est maintenant produit régulièrement, résumant les indicateurs clés de performance. Le tableau de bord et d'autres rapports connexes, tels que le « Portfolio Flashlight » attirent l'attention de la direction de la Banque sur des éléments critiques

et servent d'outil de suivi des opérations, tout en aidant potentiellement à consolider le lien entre exécution et responsabilité. Bien qu'il n'en soit encore qu'à sa première année d'existence, cet outil est précieux pour la gestion et retient l'attention du Comité de coordination de la haute direction.

Dans l'ensemble, le niveau de changement voulu est notable, pour ce qui est d'établir un système cohérent et solide de mesure, de suivi et d'application des résultats et de la performance. Comme indiqué précédemment, le cadre de mesure des résultats n'est qu'une partie de ce qui est nécessaire pour qu'une organisation mesure précisément les résultats en matière de développement, en rende compte et les utilise. Les résultats des projets et des stratégies ne cessent d'enrichir les connaissances, des données précises étant sans cesse collectées et rigoureusement gérées. Il s'agit d'un défi permanent, comme dans beaucoup d'autres institutions. Concernant l'utilisation des données internes relatives à la performance opérationnelle, les éléments nouveaux de la collecte systématique de données en 2014 et la présentation régulière de données pour pouvoir utiliser cet outil à des fins de gestion sont prometteurs. L'orientation des activités, à en juger par les récents développements, semble positive.

Conclusion

Globalement, la Banque a été active dans les cinq domaines examinés – aucun n'a stagné au cours de la période visée. Des résultats divers et variés ont été obtenus, des réformes ont été amorcées, des comités ont été créés et des plans d'action produits. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre de ces éléments est encore en cours. Par exemple, la Banque a :

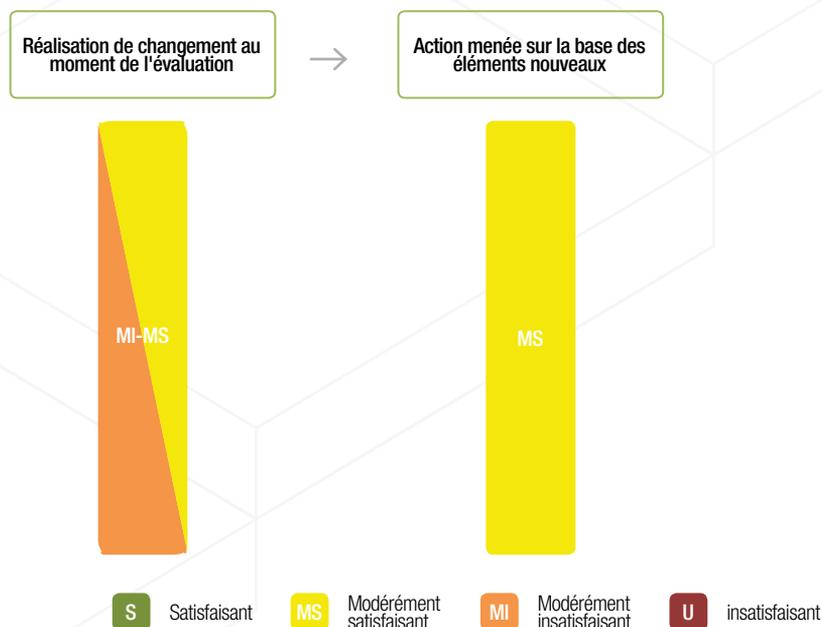
- produit une gamme de précieux documents stratégiques et politiques, sachant que la mise en œuvre de ces documents n'a pas encore atteint son maximum dans tous les cas ;
- restructuré le contrôle qualité, le suivi et l'apprentissage de leçons pour ses opérations du secteur public, bien que leur application systématique soit en cours ;
- amélioré sa gestion du risque et appliqué et suivi un modèle concerté de revenu en vue de garantir la viabilité financière, sachant qu'il y a encore à faire dans ce domaine ;
- fait des progrès pour décentraliser le personnel et, récemment, pour régler les problèmes de gestion du personnel, bien que certains ajustements soient désormais nécessaires en matière de décentralisation, que la plupart des changements soient relativement nouveaux et que la gestion des ressources humaines n'en soit qu'à ses débuts ;
- conçu un cadre de gestion des résultats, suffisamment ciblé sur les résultats en matière de développement, utilisé pour l'établissement de rapports externes, tout en améliorant également sa mesure et l'utilisation de données internes de performance.

La mesure des changements réalisés selon des données probantes, au moment de la rédaction du présent rapport, varie selon les domaines examinés. Par ailleurs, d'importants changements ont eu lieu en 2013-2014. Pour cette raison, tandis que le niveau de réalisation des changements voulus est plus ou moins satisfaisant/insatisfaisant, l'évaluation de l'orientation des opérations sur la base des éléments récents est plus positive, en ce qu'elle est jugée plus ou moins satisfaisante (figure 5.3). Il y a lieu cependant d'accompagner

cette évaluation prometteuse de réserves. Comme le souligne le présent rapport, la BAD se montre à la hauteur de ses engagements, même si le rythme n'est pas aussi rapide que prévu. Le défi pour la Banque consiste à assurer que les politiques, les initiatives, les réformes institutionnelles et ainsi de suite soient pleinement mises en œuvre et menées à bon terme. La réalisation complète des avantages attendus d'une quelconque de ces activités dépend

de l'attention accrue portée à la mise en œuvre et en particulier de l'assurance que : (i) l'accent porté sur la responsabilité et les incitations internes ne cessent pas à l'approbation d'un document (livraison d'un produit) mais soit suivi tout au long du processus de mise en œuvre (obtention des résultats voulus) ; et que (ii) des initiatives ambitieuses sont dotées de ressources suffisantes. ■

Figure 5.3: Aperçu de la mise en œuvre



Résumé, conclusions et leçons tirées

La présente évaluation porte sur : (i) la pertinence des engagements convenus lors des deux dernières reconstitutions du FAD et de l'augmentation de capital la plus récente ; (ii) les processus à proprement dit, notamment les aspects d'efficacité et de gouvernance ; (iii) la mise en œuvre et les délais de mise en œuvre des engagements ; et (iv) la question plus vaste de l'efficacité de leur mise en œuvre.

La pertinence a été évaluée au regard de l'ajustement et de la sélectivité des trois séries d'engagements. Pour les trois processus, l'ajustement des engagements avec les priorités de la Banque est jugé satisfaisant ou plus ou moins satisfaisant, tandis que les engagements font aussi office d'outils utiles pour rendre compte de l'obtention des résultats. Cependant, lorsqu'il s'agit de sélectivité, seul le FAD-12 était jugé plus ou moins satisfaisant ; le FAD-13 et l'AGC-6 étant jugés relativement insatisfaisants. Il ressort de l'évaluation que les engagements sont pertinents mais nombreux (mais non disproportionnés par rapport à ceux des organisations retenues pour comparaison), y compris certains jugés de nature insuffisamment stratégique pour exiger l'attention des gouverneurs et des plénipotentiaires et pouvant être traités également par les conseils et la direction de la Banque. L'évaluation montre que, pour l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13, les capacités de mise en œuvre de la Banque et les coûts du respect des engagements n'ont pas été pleinement pris en compte au moment où ils ont été approuvés. Dans certains cas, la consultation avec les parties de la Banque susceptibles d'honorer les engagements aurait pu éviter la formulation d'engagements moins stratégiques ou peu clairs.

L'efficacité du processus pour l'adoption des engagements (qui s'inscrit dans une discussion de portée plus vaste sur le financement) est jugée satisfaisante pour l'AGC-6 et relativement insatisfaisante pour le FAD-12 et le FAD-13. Il convient de souligner, cependant, que l'évaluation n'indique pas si les processus du FAD ou de l'AGC sont beaucoup moins efficaces que ceux des organisations utilisées pour comparaison. Bon nombre d'aspects pouvant être améliorés dans le processus FAD présentent aussi un intérêt pour les processus de reconstitution comparables d'autres BMD.

L'efficacité relative de l'AGC-6 se reflète dans le petit nombre de documents et dans la gestion interne de la Banque dans le processus global. À en juger par l'augmentation de capital de 200 %, le temps et les efforts investis ont été rentables. Qui plus est, le processus était inclusif, en ce qu'il a fait participer tous les actionnaires par le biais d'un CCG élargi et de consultations régionales et de la société civile.

Le processus du FAD est intensif globalement au vu du temps consacré par la direction et le personnel de la Banque, surtout compte tenu du fait qu'il revient tous les trois ans. Le processus a pris beaucoup de temps, ce que n'a pas arrangé le grand nombre de documents préparés pour les réunions de consultation et les délais insuffisants entre les reconstitutions pour se concentrer sur la mise en œuvre. La Banque a introduit des changements pour renforcer l'efficacité du processus FAD, par rapport au FAD-11. Alors que certaines initiatives ont été reprises dans le FAD-12, la plupart des changements ne se sont faits sentir qu'au moment

du FAD-13, à savoir : la réduction du nombre de réunions et le raccourcissement de la période durant laquelle les réunions de reconstitution officielles ont lieu, ainsi que la tentative d'organiser plus de réunions au siège de la Banque pour des raisons d'économie. Des efforts ont été déployés pour alléger la lourde charge de travail de l'équipe principale affectée au FAD en faisant participer d'autres équipes de la Banque à la rédaction des documents. De nouvelles initiatives sont en cours, notamment la création d'un groupe de travail des plénipotentiaires et la séparation du comité directeur interne en deux parties. Il est encore trop tôt cependant pour voir si ces initiatives contribuent à rendre le processus plus efficace pour le FAD-14.

En plus de l'efficacité, l'évaluation prend note d'aspects de gouvernance perçus dans le FAD, ayant un effet sur l'efficacité et l'efficacité du processus et sur la réalisation et la mise en œuvre des engagements. La participation des administrateurs dans les processus FAD a augmenté au cours de la période visée ; d'après l'évaluation, cela peut être encore amélioré pour remédier au manque de communication perçu.

La vaste majorité des engagements de l'AGC-6 et du FAD-12, ainsi que des engagements exigibles du FAD-13, ont été respectés. Pour l'AGC-6 et le FAD-12, sur un total de 67 engagements, seulement deux n'ont pas été respectés. Pour le FAD-13, le processus est en cours. Il y a lieu de noter que les engagements exigibles au moment de la rédaction du présent rapport avaient été respectés en majorité. La réalisation est jugée satisfaisante, d'une manière générale, mais relativement insatisfaisante quant au respect des délais pour les trois processus.

Environ la moitié des engagements a été honoré en retard, certains plus d'un an après la date limite. Dans de nombreux cas, les retards sont justifiés : en effet, les dates fixées ont été jugées

irréalistes pour un tiers environ des engagements. Les engagements ont été concentrés en début de période : pour chacun des trois processus, au moins deux tiers étaient exigibles la première année – en partie pour faire apparaître des progrès dans le suivi annuel (dans le cas de l'AGC-6) et dans les revues à mi-parcours (dans le cas du FAD-12 et du FAD-13). Au nombre des autres facteurs récurrents contribuant aux retards figurent la complexité de certains engagements individuels, l'absence de planification des délais de réalisation et une coordination et des ressources institutionnelles inappropriées. Avant de s'accorder sur les engagements, la Banque n'évalue pas systématiquement les coûts ni ne planifie pleinement ce que nécessitera concrètement la réalisation des engagements ni qui devrait prendre la direction des opérations dans des domaines transversaux. Dans certains cas, il y a un manque de communication entre les personnes qui décident des engagements – y compris de leur libellé exact et des dates fixées pour la réalisation – et les personnes chargées de leur réalisation et de leur mise en œuvre. La Banque semble donc se mettre en position d'échec.

L'efficacité de la mise en œuvre des engagements a été examinée en regroupant ces derniers dans cinq domaines et en révisant les changements ultimes envisagés par la Banque et par ses parties prenantes, sur la base des documents disponibles et des entretiens réalisés. Les cinq domaines retenus sont : (i) les politiques et les stratégies ; (ii) les opérations ; (iii) les ressources et la gestion financière ; (iv) l'efficacité institutionnelle ; et (v) la mesure des résultats. Étant donné qu'il faut du temps pour obtenir des changements dans ces domaines et qu'un grand nombre de changements pertinents ont été amorcés au cours des douze derniers mois, l'efficacité a été mesurée à l'aune : (a) du degré de changement atteint au moment de l'évaluation ; et (b) de l'orientation suivie sur la base des éléments récents.

Concernant les changements obtenus jusque-là, la Banque a progressé entre 2010 et 2014 dans tous les domaines mis en exergue dans les discussions du FAD et de l'AGC, néanmoins à des degrés variables. Les domaines notables dans lesquels des progrès satisfaisants ont été accomplis sont notamment : l'amélioration des capacités de gestion du risque et la mise en place d'outils contribuant à la qualité des opérations du secteur public et de systèmes de suivi de la performance et des résultats. Dans certains domaines, cependant, il n'est pas encore possible de voir que les changements attendus ont été obtenus. Dans certains cas, la Banque a produit des résultats, mais n'a pas encore utilisé les ressources, les outils et les incitations dans la pratique. La Banque a toujours donné la priorité à l'obtention de résultats, et accordé moins d'attention aux suites données à la mise en œuvre et à la garantie des résultats attendus.

Pour ce qui est des éléments récents et de l'orientation des activités, le bilan est globalement positif. Il ressort d'une multitude d'éléments récents qu'en dépit de problèmes et de retards initiaux, la Banque avance dans la bonne direction dans tous les domaines examinés. Par exemple, concernant la gestion des ressources humaines, des changements positifs ont été notés en 2014, même si les progrès ont été plus lents au cours des trois années passées ; concernant la décentralisation, la Banque a évalué les progrès et les défis et examiné comment changer de cap, le cas échéant ; et concernant la qualité des opérations, les outils sont désormais en place et leur application semble s'améliorer d'année en année. Alors que les changements apportés jusque-là dans ces domaines sont jugés plutôt satisfaisants ou insatisfaisants, la direction prise sur la base des éléments récents est jugée plutôt satisfaisante. Ces appréciations sont soumises à la condition que les évolutions positives dans la pratique nécessiteront de porter une attention soutenue à la mise en œuvre.

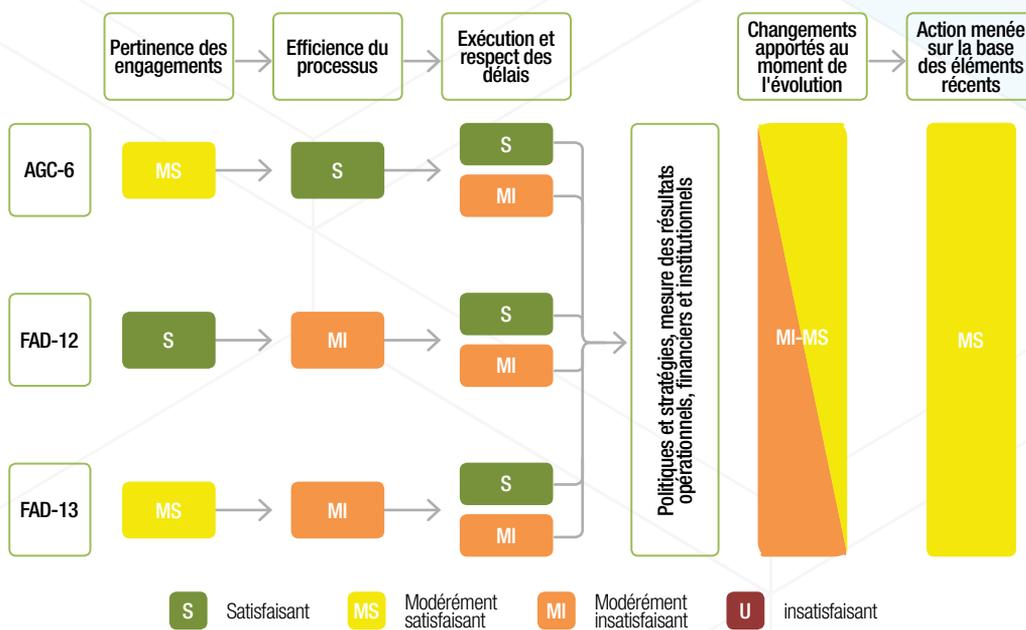
Globalement, l'évaluation montre que la Banque honore ses engagements, même si cela ne se

fait pas toujours aussi rapidement qu'envisagé. L'évaluation souligne en outre les difficultés à passer du respect des engagements à leur mise en œuvre pleine et entière. La figure 6.1 fait la synthèse des appréciations, qui dégagent les points forts et les points faibles. L'évaluation soulève des questions globales ; en outre, la plupart des difficultés d'ordre pratique peut être surmontée par la prise de mesure au niveau de la direction de la Banque, en coopération étroite avec ses actionnaires, les contributeurs du FAD et ses conseils, notamment :

- pour les deux FAD et l'AGC, l'évaluation montre qu'il existe un grand nombre d'engagements mais que les délais ne sont pas toujours réalistes ni planifiés du début à la fin, et que les coûts de la réalisation (et de la mise en œuvre) ne sont pas estimés ;
- ensuite, le suivi tend à se concentrer sur le respect des engagements par rapport à la mise en œuvre, ce qui est lié en partie à une tendance plus globale de la Banque mais aussi au contenu même des engagements ;
- pour les FAD en particulier, il est encore possible d'améliorer l'efficacité du processus – au profit de la Banque et des contributeurs du FAD –, en revoyant des aspects tels que le nombre de réunions, la durée du cycle de reconstitution et le nombre de documents que produit la Banque dans le cadre du processus ;
- de même, une approche proactive assurant que les conseils de la Banque adhèrent aux engagements peut aussi contribuer à la mise en œuvre des engagements – qu'ils soient liés à l'AGC ou aux FAD.

L'encadré 6.1 résume certaines des leçons mises en lumière par l'évaluation. D'autres leçons présentent un intérêt également pour la dotation en ressources des processus de mobilisation en général, y compris ceux d'autres BMD. Des leçons supplémentaires, dont certaines vont au-delà du respect et de la mise en œuvre des engagements, sont propres à la BAD. ■

Figure 6.1 : Synthèse des appréciations de l'évaluation



Encadré 6.1 : Leçons tirées de la présente évaluation

Leçons pour la BAD et pour d'autres BMD :

- Une stratégie globale (sur le modèle de la stratégie à moyen terme dans le FAD-12 et l'AGC-6, et de la stratégie décennale dans le FAD-13) est utile et apporte de la cohérence aux engagements.
- Le manque de sélectivité stratégique et un grand nombre d'engagements peuvent avoir des conséquences imprévues – notamment d'aujourd'hui à la fois les processus et les discussions mais aussi le respect des engagements et leur mise en œuvre.
- Pour les reconstitutions, les cycles triennaux laissent peu de temps à la progression, surtout au moment de la revue à mi-parcours.
- Pour les reconstitutions, la production d'un grand nombre de documents prend beaucoup de temps et coûte beaucoup d'argent ; l'expérience de l'AGC montre que d'autres modèles sont possibles.

Leçons propres à la BAD :

- En cas de chevauchement des processus de l'AGC et du FAD, il est possible d'exploiter des synergies, mais uniquement si les deux processus sont bien coordonnés.
- La tendance à concentrer les engagements en début de période et à fixer des délais irréalistes sans consulter pleinement les structures de la Banque responsables de l'exécution des engagements a rendu difficile l'exécution en temps voulu.
- Il importe, au moment de formuler les engagements, d'avoir conscience des conséquences potentielles, par exemple : lorsqu'on donne la priorité à la conformité en privant de ressources des opérations de première ligne, ou lorsqu'on se concentre sur la production de nouveaux documents au lieu de mettre en œuvre les documents existants, ou encore, lorsqu'une formulation peu claire entraîne un décalage entre l'intention et l'exécution.
- Sans comptabilité explicite des coûts et des capacités institutionnelles requises pour exécuter et mettre en œuvre les engagements, il est difficile pour les plénipotentiaires de prendre des décisions éclairées concernant l'importance de chaque engagement et pour la direction de la Banque de revenir sur des questions ou délais spécifiques.
- Les engagements tendent à se concentrer sur les réalisations, il en va de même pour le suivi ; peu d'informations sont donc disponibles concernant la mise en œuvre et l'impact des engagements sur l'efficacité et l'efficacité de l'institution.
- Enfin, le respect des engagements et leur mise en œuvre sont surveillés par le Conseil d'administration et la direction de la Banque et influent sur l'ensemble du Groupe de la Banque, qu'ils relèvent du FAD ou de l'AGC. L'implication du Conseil dans les processus et engagements et son appropriation de ceux-ci à un stade précoce sont donc bénéfiques pour leur exécution et leur mise en œuvre.



Annexe 1 — Matrice d'indicateurs

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateur	Méthode	Constatations de l'évaluation
I - ENGAGEMENTS				
PERTINENCE				
Dans quelle mesure les engagements sont-ils pertinents ?	Les engagements du FAD et de l'AGC traitent-ils comme il se doit les problèmes les plus urgents et ces problèmes cadrent-ils avec les priorités stratégiques de la Banque, de façon cohérente, réaliste et en tenant compte des priorités ?	La justification des engagements à titre individuel se fonde sur un diagnostic des défis de la Banque et de l'adéquation avec ses priorités affichées. Les engagements offrent un portefeuille de mesures et de réformes cohérent, tenant compte des priorités et réaliste, au vu des capacités d'absorption et de mise en œuvre de la Banque. Les engagements conservent leur pertinence et leur adéquation avec les besoins futurs. Le choix des engagements est motivé par des acteurs internes ou externes.	Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Examen documentaire. Étude comparative avec quatre organisations homologues.	La plupart des engagements sont pertinents en termes d'adéquation avec la stratégie de la Banque, les besoins institutionnels et des PMR. Beaucoup d'engagements ne se situent pas à un niveau stratégique.
Dans quelle mesure les processus sont-ils efficaces ?	La Banque a-t-elle optimisé l'efficacité des processus pour convenir des engagements du FAD et de l'AGC ?	Efficiency de l'approche de la Banque pour négocier et décider des engagements sur : i) la coordination institutionnelle ii) les personnes concernées iii) d'autres coûts L'efficacité est renforcée par rapport aux reconstitutions précédentes du FAD (personnes concernées/nombre de jours consacrés/durée à confirmer/quels aspects peuvent être estimés) Les processus de la Banque soutiennent favorablement la comparaison avec ceux des autres organisations.	Schématisation des processus de la Banque (FAD et AGC). Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues, y compris schématisation des processus.	Le processus de l'AGC est plus efficace que les processus de reconstitution. Globalement, le cycle de reconstitution est bref et impose une charge trop lourde à la direction et au personnel, du fait d'un trop grand nombre de réunions, d'engagements et de documents.

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateur	Méthode	Constatations de l'évaluation
			EFFICACITÉ	
	Les processus et contributions du FAD et de l'AGC sont-ils parvenus à soutenir de solides contributions financières ?	Les contributions financières ont augmenté. La mise en œuvre des engagements est satisfaisante (d'après les contributeurs) comme critère primaire pour les reconstitutions futures. Les parties prenantes estiment que les processus de reconstitution en général et les engagements en particulier sont parvenus à assurer les contributions financières souhaitées.	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés d'informateurs clés.	Avec une augmentation de capital de 200 % et 6 % de ratio de capital libéré, l'AGC-6 est parvenu à mobiliser des ressources de capital. Les contributions des donateurs au FAD-12 et au FAD-13 ont été soutenues après la précédente augmentation majeure, mais elles n'ont pas répondu aux attentes en partie à cause de la crise financière ; le revenu interne a diminué également dans le FAD-13.
Quelles leçons peut-on retenir du processus des engagements ?	Quelles leçons peut-on tirer pour aider à améliorer la pertinence, l'efficacité et la formulation, le choix et les processus pour convenir des engagements du FAD et de l'AGC ?	LEÇONS Facteurs liés à l'ampleur de l'efficacité. Facteurs contextuels et mécaniques. Aspects qui devraient être retenus/améliorés/interrompus. Comparaison de différences clés/apprentissage croisé entre : <ul style="list-style-type: none"> ■ le FAD et l'AGC ■ la Banque et les organisations comparatives ■ le FAD au fil du temps 	Examen documentaire Entretiens semi-structurés d'informateurs clés Étude comparative avec quatre organisations homologues Méthode rigoureuse pour l'analyse de facteurs (par exemple, contexte-dispositifs-résultats d'évaluation réaliste).	Il serait bénéfique pour les BMD que les engagements soient moins nombreux mais plus stratégiques et plus long. Voir également à l'encadré 6.1.
II - EXÉCUTION				
VALIDATION ET EFFICACITÉ				
Les engagements ont-ils été exécutés comme prévu ?	La Banque a-t-elle fait ce qui était énoncé dans les engagements ?	Proportion d'engagements pour lesquels des mesures ont été prises, correspondant : (i) au libellé et (ii) à l'esprit de l'engagement original.	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés d'informateurs clés avec des membres du personnel responsables.	Une majorité écrasante d'engagements a été exécuté, dans un petit nombre de cas, l'exécution a été différente des attentes mais pour de bonnes raisons.
	Les engagements ont-ils été exécutés au moment prévu ? (respect des délais)	Proportion d'engagements exécutés au cours de la période pendant laquelle ils devaient l'être.	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés d'informateurs clés avec des membres du personnel responsables.	Environ la moitié des engagements ont été exécutés en retard.

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateur	Méthode	Constatations de l'évaluation
II - EXÉCUTION EFFICIENCE				
Dans quelle mesure les processus étaient-ils efficaces ?	Les processus de la Banque pour l'exécution des engagements du FAD et de l'AGC sont-ils efficaces ?	La Banque dispose d'une approche efficiente pour mettre en œuvre les engagements concernant : i) la coordination institutionnelle ii) les personnes concernées iii) d'autres coûts, par exemple, ceux liés aux consultants Mesure dans laquelle l'approche de la Banque soutient favorablement la comparaison avec celle des autres organisations.	Schématisation des processus de la Banque (FAD et AGC). Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues, y compris les processus de schématisation.	Une évaluation rigoureuse de l'efficience n'a pas été possible, faute de données relatives aux coûts.
	La Banque a-t-elle adopté des systèmes d'assurance qualité efficaces pour examiner et finaliser les engagements du FAD et de l'AGC ?	Des systèmes appropriés sont en place en théorie. Des systèmes sont utilisés dans la pratique, influant sur les documents finaux. Mesure dans laquelle les parties prenantes (i) internes et (ii) externes sont satisfaites des mécanismes. Le rôle de Conseil et de la haute direction est clair et ajoute de la valeur.	Examen documentaire et schématisation des processus. Analyse comparative avec des organisations homologues. Entretiens semi-structurés. Enquête par voie électronique.	Un système clair d'assurance qualité n'a pas été établi. Le degré de satisfaction est très variable, selon le groupe de parties prenantes et le processus. Le rôle du Conseil est moins clair dans le FAD que dans l'AGC.
	La Banque suit-elle efficacement les rendements en matière de suivi liés aux engagements du FAD et de l'AGC ?	Un système de suivi efficace est en place pour les engagements (i) du FAD et (ii) de l'AGC (critères de système de suivi efficace à confirmer). Des rapports de suivi satisfaisants ont été établis. L'approche de la Banque soutient favorablement la comparaison avec celle des autres organisations.	Schématisation des processus de la Banque (FAD et AGC). Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues	Les engagements de l'AGC-6 font l'objet d'un suivi annuel. Les engagements du FAD font l'objet d'un rapport de revue à mi-parcours. Le suivi porte en priorité, comme les engagements eux-mêmes, sur l'exécution de rendements spécifiques.

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateur	Méthode	Constatations de l'évaluation
II - EXÉCUTION				
LEÇONS				
Quelles leçons peut-on tirer de l'exécution des engagements ?	Quelles leçons peut-on tirer pour aider à améliorer l'efficacité et l'exécution des engagements de l'AGC ?	Facteurs liés à l'ampleur de l'efficacité. Facteurs contextuels et mécaniques. Aspects qui devraient être retenus/améliorés/interrompus. Comparaison de différences clés/apprentissage croisé entre : <ul style="list-style-type: none"> ■ le FAD et l'AGC ■ la Banque et les organisations retenues pour comparaison ■ le FAD au fil du temps 	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues Méthode rigoureuse d'analyse des facteurs (par exemple, contexte-dispositifs-résultats d'évaluation réaliste).	Les principaux facteurs qui nuisent à l'efficacité sont notamment des délais irréalistes, une sous-estimation de la complexité de certains engagements, une planification inadéquate et un manque de coordination et d'espace institutionnel. La concentration excessive des engagements en début de période ne peut qu'entraîner des retards d'exécution. Voir également à l'encadré 6.1.
III - MISE EN ŒUVRE				
EFFICACITÉ				
Le processus a-t-il permis d'obtenir les résultats voulus ?	La Banque suit-elle efficacement les résultats liés aux engagements du FAD et de l'AGC ?	Un système de suivi efficace est en place pour les engagements (i) du FAD et (ii) de l'AGC (critères de système de suivi efficace à confirmer). Des rapports de suivi satisfaisants ont été établis. L'approche de la Banque soutient favorablement la comparaison avec celle des autres organisations.	Schématisation des processus de la Banque (FAD et AGC). Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Reconstruction de la chaîne logique de l'engagement (rendement) à l'objectif (résultat), d'après les entretiens et l'examen documentaire.	Le suivi de la Banque est rigoureux pour l'exécution mais faible pour les résultats. Le cadre de gestion des résultats, qui aurait pu servir d'outil de production de rapports, ne correspond pas aux engagements. Le suivi institutionnel plus récent de DPMO n'y correspond pas encore. La mise en œuvre n'a pas reçu une attention suffisante et les changements obtenus ont été jugés plus ou moins satisfaisants ou insatisfaisants. L'action menée a semblé relativement positive, sachant qu'elle dépend en outre d'une attention accrue à la mise en œuvre.
	Les engagements du FAD et de l'AGC sont-ils parvenus à motiver les changements voulus à la Banque ?	Proportion de cas dans lesquels la Banque signale que les mesures prises ont atteint l'objectif initial de l'engagement. Mesure dans laquelle les principales parties prenantes se disent satisfaites. Indice de réalisation des objectifs sous-jacents (critères à confirmer pour la réalisation).		

Question d'évaluation	Sous-question	Indicateur	Méthode	Constatactions de l'évaluation
III - MISE EN ŒUVRE				
LEÇONS				
Quelles leçons peut-on tirer de la mise en œuvre des engagements ?	Quelles leçons peut-on tirer pour aider à améliorer la façon dont les engagements du FAD et de l'AGC sont mis en œuvre ?	Facteurs liés à l'ampleur de i) la pertinence ; (ii) l'efficacité ; et (iii) l'efficacité. Facteurs contextuels et mécaniques. Aspects qui devraient être retenus/améliorés/interrompus. Comparaison de différences clés/apprentissage croisé entre : <ul style="list-style-type: none"> ■ le FAD et l'AGC ■ la Banque et les organisations retenues pour comparaison ■ le FAD au fil du temps 	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues. Méthode rigoureuse d'analyse des facteurs (par exemple, contexte-dispositifs-résultats d'évaluation réaliste).	La mise en œuvre est souvent limitée par l'absence de priorités, l'attention inadéquate portée à la dotation en personnel et aux implications budgétaires, ainsi qu'une planification, un suivi et un appui à la mise en œuvre inappropriés. Voir également à l'encadré 6.1.
LEÇONS GÉNÉRALES				
Quelles leçons peut-on tirer du processus de mobilisation des ressources ?	Quelles leçons peut-on tirer des processus de mobilisation des ressources du FAD et de l'AGC plus généralement ?	Facteurs liés à l'ampleur de i) la pertinence ; ii) l'efficacité ; et (iii) l'efficacité. Facteurs contextuels et mécaniques. Aspects qui devraient être retenus/améliorés/interrompus. Comparaison de différences clés/apprentissage croisé entre : <ul style="list-style-type: none"> ■ le FAD et l'AGC ■ la Banque et les organisations retenues pour comparaison ■ le FAD au fil du temps. 	Examen documentaire. Entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. Étude comparative avec quatre organisations homologues. Méthode rigoureuse d'analyse des facteurs (par exemple, contexte-dispositifs-résultats d'évaluation réaliste).	L'allongement du cycle de reconstitution permettrait de réduire les coûts de transaction et de se concentrer davantage sur la mise en œuvre. La sélectivité stratégique, qui réduirait le nombre d'engagements, permettrait d'avoir des engagements plus concrets pour les gouverneurs et les plénipotentiaires, tout en allégeant le poids de l'exécution pour l'institution et en permettant de se concentrer davantage sur la mise en œuvre. Une implication précoce de la Banque renforcerait l'appropriation des engagements et l'efficacité de leur mise en œuvre.

Annexe 2 — Liste des engagements

La vérification de la mise en œuvre a été effectuée dans un premier temps en octobre 2014, puis mise à jour en février 2015.

	Engagement	Mis en œuvre ? (dernière mise à jour, février 2015)	Mis en œuvre dans les délais ? (comparaison de l'approbation finale avec la date butoir convenue) ⁶⁶
AGC-6			
POLITIQUES ET STRATÉGIES			
1	La revue de la Stratégie à mi-parcours est en cours. Elle éclairera l'élaboration d'une stratégie à long terme de la Banque pour qu'elle soit à la hauteur de sa mission de moteur économique et de plateforme de savoir pour l'Afrique	Oui	Non
2	Stratégie à long terme	Oui	Non
3	Élaboration d'une approche stratégique par la Banque dans le vaste domaine de l'énergie	Oui	Non
4	Mise à jour de l'approche de la Banque en matière de développement urbain	Oui	Non
5	Établissement d'une stratégie complète pour le secteur privé	Oui	Non
6	Revue à mi-parcours du plan d'activité 2008-2010 pour les opérations du secteur privé	Oui	Dans les délais
7	Élaboration de directives sur la façon de réagir aux difficultés politiques (gouvernement de facto, par exemple)	Oui	Dans les délais
8	Élaboration d'une politique sur les modes et l'exécution de prêts à l'appui de réformes (approche globale : prêts à l'appui de réformes et renforcement des capacités)	Oui	Non
9	Projet de directives stratégiques sur la façon dont la Banque devrait traiter les prêts importants sollicités par les PMR	Oui	Non
OPÉRATIONS			
10	Introduction de la revue de l'état de préparation et de normes de qualité à l'entrée pour les DSP	Oui	Dans les délais
11	Cadres logiques de projets simplifiés	Oui	Dans les délais
12	Directives pour la remise dans les délais de rapports d'achèvement de projets	Oui	Dans les délais
13	Révision des rapports de supervision des projets	Oui	Non
14	Introduction d'indicateurs clés sectoriels et d'un système de rapports sur les résultats pilotes	Oui	Dans les délais

	Engagement	Mis en œuvre ? (dernière mise à jour, février 2015)	Mis en œuvre dans les délais ? (comparaison de l'approbation finale avec la date butoir convenue) ⁶⁶
AGC-6			
GESTION FINANCIÈRE ET DES RESSOURCES			
15	Élaboration d'un modèle de revenu complet intégrant : <ul style="list-style-type: none"> ■ la tarification des prêts y compris la couverture des dépenses administratives ■ l'allocation de revenu, y compris des objectifs de transferts annuels minimums vers le FAD de 35 millions d'UC par an (en termes réels) et au moins 75 % de revenu net post réserves affectés à l'appui destiné aux pays à faible revenu ■ examen du cadre d'adéquation du capital ■ gestion efficace des dépenses administratives 	Oui	Non
16	Définition de la propension au risque de la Banque	Oui	Dans les délais
17	Achèvement du tableau de bord des risques	Oui	Non
18	Repositionnement des fonctions du risque	Oui	Non
19	Renforcement des fonctions de gestion du risque au moyen de processus et de systèmes de dotation en personnel adéquats	Oui	Non
20	Création d'un nouveau comité de crédit	Oui	Non
21	Mise en place de capacités suffisantes pour renforcer les enquêtes et les audits	Oui	Dans les délais
22	Approche par étape pour renforcer les fonctions, les ressources et les outils de contrôle du risque opérationnel	Oui	Dans les délais
23	Automatisation des procédures d'approbation du risque crédit	Oui	Non
24	Révision des systèmes, des applications et de l'intégrité des données pour la gestion du risque	Oui	Non
EFFICACITÉ INSTITUTIONNELLE			
25	Identification de mesures pour réduire au minimum l'impact budgétaire de l'élargissement du Conseil dans le budget de la Banque et prise en considération de l'efficacité du Conseil	Non	Non
26	Achèvement par OPEV d'un examen du respect des engagements de réforme susmentionnés	Non	Non
27	Révision de la politique et des pratiques de la Banque en matière de diffusion de l'information, pour satisfaire aux normes les plus strictes appliquées par d'autres institutions financières multilatérales, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ■ renforcement du principe de diffusion de l'information de la Banque, suppression de la liste positive et priorité donnée à la liste négative ■ publication des procès-verbaux du Conseil/Comité ■ utilisation de mécanismes de recours indépendants ■ diffusion des résultats au niveau des projets 	Oui	Non
28	Directives en matière de décentralisation	Oui	Dans les délais
29	Implantation de bureaux dans des États membres non régionaux	Oui	Non
30	Conduite de l'enquête auprès du personnel	Oui	Dans les délais
31	Utilisation d'un cadre de rémunération et d'un plan de retraite du personnel, à la fois compétitifs et financièrement viables	Oui	Dans les délais

Engagement	Mis en œuvre ? (dernière mise à jour, février 2015)	Mis en œuvre dans les délais ? (comparaison de l'approbation finale avec la date butoir convenue) ⁶⁶
AGC-6		
EFFICACITÉ INSTITUTIONNELLE		
32	Décentralisation de fonctions de ressources humaines ⁶⁷	Oui / Non
33	Création du département de l'énergie, de l'environnement et du changement climatique	Oui / Dans les délais
34	Création du département de l'intégrité et de la lutte anticorruption	Oui / Dans les délais
Résultats		
35	Cadre de mesure des résultats à l'échelle de la Banque	Oui / Non
FAD-12		
POLITIQUES ET STRATÉGIES		
1	Adoption d'un document-cadre sur la sélection et l'ordre de priorité des projets, y compris un lien renforcé avec la performance (opérations régionales)	Oui / Dans les délais
2	Élaboration et adoption de quatre documents/stratégie d'intégration régionale	Oui / Non
3	Mise en œuvre du Plan d'action pour le changement climatique	Oui / Dans les délais
4	Adoption de la politique pour le secteur de l'énergie	Oui / Non
5	Mise à jour du Plan d'action en matière de genre, à partir de 2011 ; Adoption de la stratégie révisée en matière de genre	Oui / Non
6	Adoption du cadre révisé d'engagement avec la société civile	Oui / Non
7	Adoption d'une politique consolidée pour les opérations d'appui aux réformes	Oui / Non
8	Adoption d'une mise à jour de la politique de sauvegarde environnementale et sociale et des directives opérationnelles	Oui / Non
9	Adoption d'une mise à jour de la politique de diffusion de l'information	Oui / Non
10	Examen des règles et procédures internes et adoption de la politique sur l'efficacité de l'aide	Oui / Non
11	Suivi de la mise en œuvre de la feuille de route sur l'efficacité de l'aide	Oui / Dans les délais
OPÉRATIONS		
12	Adoption de directives en matière de supervision ⁶⁸	Oui / Non
13	Évaluation indépendante des opérations régionales	Oui / Non
14	Rapport de synthèse sur l'examen de l'expérience internationale (en matière d'intégration du genre)	Oui / Non
15	Évaluation indépendante de l'assistance du FAD en faveur des États fragiles	Oui / Non
16	Évaluation indépendante des opérations programmatiques	Oui / Dans les délais
17	Suivi de la mise en œuvre effective des mesures de sauvegarde fiduciaire du Groupe de la Banque ; présentation de rapports d'audit de projet et respect d'accords de financement par les emprunteurs	Oui / Dans les délais
18	Examen indépendant annuel post acquisition (d'un échantillon) d'opérations du Groupe de la Banque	Oui / Dans les délais
19	Finalisation et déploiement de l'instrument de garantie partielle du risque	Oui / Dans les délais
GESTION FINANCIÈRE ET DES RESSOURCES		
20	Adoption de conditions de financement différentielles pour les pays à financement mixte	Oui / Dans les délais

	Engagement	Mis en œuvre ? (dernière mise à jour, février 2015)	Mis en œuvre dans les délais ? (comparaison de l'approbation finale avec la date butoir convenue) ⁶⁶
FAD-12			
21	Adoption d'une politique de reclassement	Oui	Dans les délais
22	Adoption d'une mise à jour de la politique d'emprunt non concessionnelle et de directives opérationnelles	Oui	Non
23	Adoption d'un cadre consolidé de gestion du risque fiduciaire	Oui	Non
EFFICACITÉ INSTITUTIONNELLE			
24	Rapport d'étape sur la mise en œuvre des grands axes opérationnels du FAD : infrastructure, gouvernance, intégration régionale et États fragiles. Utilisation des ressources allouées, y compris mise en œuvre du pilier 2 de la Facilité en faveur des États fragiles et modification potentielle de l'allocation de ressources basée sur la performance	Oui	Dans les délais
25	Audit périodique réalisé (au moins tous les deux ou trois ans) par OAGL dans les bureaux extérieurs ⁶⁹	Oui	Dans les délais
26	Suivi de la mise en œuvre de la stratégie de communication	Oui	Non
27	Approbation de la feuille de route de la décentralisation	Oui	Non
28	Mise en œuvre de la matrice de délégation de pouvoirs pour les acquisitions, les mesures de sauvegarde fiduciaire et les opérations	Oui	Non
29	Adoption de la mise à jour du cadre de rémunération et du plan de retraite du personnel	Oui	Dans les délais
30	Décentralisation de fonctions de ressources humaines	Oui	Non
RÉSULTATS			
31	Adoption du cadre de gestion des résultats révisé du Groupe de la Banque (2011-2013)	Oui	Dans les délais
32	Suivi de la mise en œuvre du cadre de gestion des résultats du FAD-12 et révision des objectifs/indicateurs, le cas échéant	Oui	Dans les délais
FAD-13			
POLITIQUES ET STRATÉGIES			
1	Cadre de gouvernance révisé et Plan d'action II (GAP II)	Oui	Non
2	Stratégie d'intégration régionale	Oui	Non
3	Révision du cadre de sélection et de classement des opérations régionales par ordre de priorité	Oui	Non
4	Stratégie en matière de genre 2013-2017	Oui	Dans les délais
5	Stratégie révisée d'engagement dans les États fragiles	Oui	Non
6	Stratégie de développement du capital humain	Oui	Non
7	Stratégie pour le secteur de l'énergie	Oui	Non
8	Approbation d'un système de sauvegarde intégré	Oui	Dans les délais
9	Formation à l'échelle de la Banque sur le système de sauvegarde intégré	Oui	Dans les délais
OPÉRATIONS			
10	Rapport d'étape sur la mise en œuvre des grands axes opérationnels du FAD et les domaines particulièrement importants ; allocation des ressources ; utilisation des piliers I et II de la Facilité en faveur des États fragiles, opérations régionales et ressources de la Facilité d'appui aux projets	Pas encore exigible	En cours
11	Rapport du panel de haut niveau sur les États fragiles	Oui	Dans les délais

	Engagement	Mis en œuvre ? (dernière mise à jour, février 2015)	Mis en œuvre dans les délais ? (comparaison de l'approbation finale avec la date butoir convenue) ⁶⁶
FAD-13			
OPÉRATIONS			
12	Formation à l'échelle de la Banque sur la mise à jour de l'examen des opérations et du processus d'approbation	Oui	Dans les délais
13	Harmonisation des formats des DSP et des rapports d'évaluation avec la stratégie pour 2013-2022	Oui	Non
14	Rapport d'étape sur l'application de la mise à jour de l'examen des opérations et du processus d'approbation, au terme d'un an	Oui	Dans les délais
15	Prise de mesures de gestion pour améliorer la qualité d'évaluation de la performance du portefeuille	Pas encore exigible	En cours
16	Mise à jour des directives de la Facilité de préparation des projets	Oui	Dans les délais
17	Plans d'action d'amélioration du portefeuille	Oui	Dans les délais
18	Mise en œuvre de la garantie de crédit partielle et de la Facilité d'amélioration du crédit du secteur privé	Pas encore exigible	En cours
GESTION FINANCIÈRE ET DES RESSOURCES			
19	Proposition d'une clause de remboursement accéléré et d'un cadre de remboursement volontaire	Oui	Non
20	Ajustement du système d'allocation basé sur la performance	Oui	Dans les délais
EFFICACITÉ INSTITUTIONNELLE			
21	Processus de planification complète à moyen terme à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie 2013-2022	Oui	Dans les délais
22	Mise à jour et harmonisation d'indicateurs clés de performance institutionnelle	Oui	Dans les délais
23	Formation à l'échelle de la Banque sur le processus de planification institutionnelle	Oui	Dans les délais
24	Automatisation complète du tableau de bord de gestion de la performance	Oui	Non
25	Finalisation du rapport de revue à mi-parcours sur la décentralisation et présentation de recommandations à la direction pour examen	Oui	Non
26	Plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations (décentralisation) ⁷⁰	Oui	Dans les délais
27	Indice d'engagement du personnel	Oui	Dans les délais
28	Adoption de plans d'action complexes pour chaque vice-présidence	Oui	Non
29	Compte rendu / notation des progrès de l'engagement du personnel par les Complexes	Oui	Dans les délais
30	Mise à jour du cadre de rémunération du personnel	Non	Non
31	Préparation d'un plan opérationnel transitoire (mise à jour du cadre de rémunération) et application de mesures transitoires au premier trimestre 2014	Oui	Dans les délais
32	Mise en œuvre complète du cadre de rémunération du personnel	Pas encore exigible	En cours
33	Plans d'amélioration de la gestion au niveau des Complexes	Oui	Non
34	Refonte du programme de développement des compétences de leadership et de gestion ⁷¹	Non	Non
35	Rationalisation du processus de sélection du personnel	Oui	Non
36	Formation de représentants des complexes au processus de sélection ⁷²	Non	Non

37	Approbation du plan d'action en matière de ressources humaines	Oui	Dans les délais
38	Mise en œuvre d'un programme complet d'intégration ⁷³	Non	Non
39	Rapport diagnostic du système actuel de gestion de la performance	Oui	Dans les délais
40	Mise à jour, bonnes pratiques en matière de gestion de la performance	Oui	Dans les délais
41	Formation à l'échelle de la Banque sur le système actuel de gestion de la performance	Oui	Dans les délais
42	Connexion haut débit entre Tunis, Abidjan, Pretoria et Nairobi	Oui	Dans les délais
43	Mise à jour du plan de continuité des opérations	Oui	Dans les délais
44	Mise en œuvre bien gérée et sans heurts de la feuille de route (suivi des progrès au moyen de la matrice de suivi de la feuille de route)	Oui	Dans les délais
RÉSULTATS			
45	Présentation d'un nouveau cadre de gestion des résultats	Oui	Dans les délais

Annexe 3 — Méthodologie

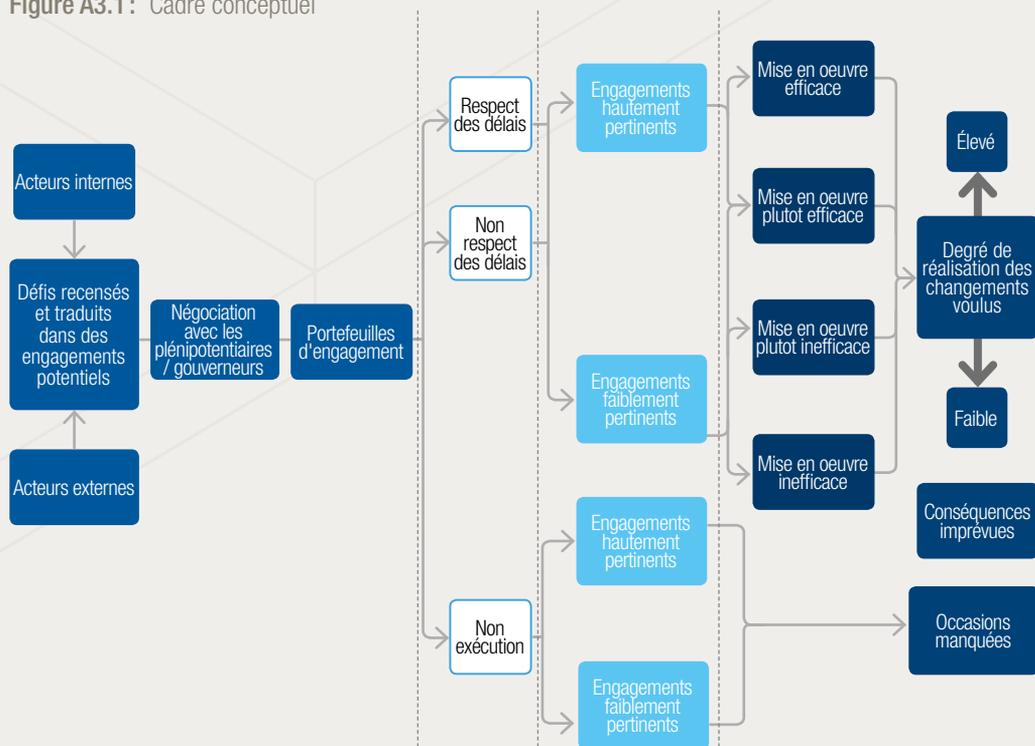
Processus d'évaluation

L'évaluation comprend trois phases : la phase de démarrage, la phase de collecte et d'analyse de données et la préparation du rapport. Pendant la phase de démarrage, la portée globale, l'approche et la méthodologie ont été discutées avec les administrateurs et les cadres et le reste du personnel d'IDEV à l'occasion d'une mission de lancement à Tunis. Ces discussions ont été étayées par des entretiens avec des participants non membres de la Banque triés sur le volet ayant des connaissances sur les processus de reconstitution de l'AGC-6. Les constatations de l'évaluation ont été présentées au groupe de référence, ainsi qu'au président et aux membres du Comité des opérations et de l'efficacité du développement lors de réunions informelles, tenues en novembre 2014. Ce rapport intègre les commentaires formulés au cours de ces discussions sur les principales constatations et recommandations potentielles.

Cadre conceptuel

L'évaluation théorique se fonde sur le cadre conceptuel présenté à la figure A3.1.

Figure A3.1 : Cadre conceptuel



Méthode de collecte de données

L'évaluation utilise une grande variété de méthodes de collecte de données : examen de documents et bases de données de la BAD et de la littérature, ainsi que de données externes provenant d'organisations retenues pour comparaison ; entretiens avec des informateurs clés selon un modèle d'entretiens semi-structurés normalisés ; entretiens avec des informateurs clés issus d'organisations retenues pour comparaison et avec des personnes intervenant dans les trois processus de mobilisation des ressources de la BAD ; et enquêtes réalisées par voie électronique auprès de plénipotentiaires, administrateurs et conseillers.

Examen documentaire

L'évaluation a consisté notamment en un examen de documents de la Banque et d'organisations retenues pour comparaison. Pour la Banque, cet examen a porté sur tous les documents en lien direct avec l'augmentation du capital et les reconstitutions, à savoir :

- les ordres du jour et programmes de réunions relatives à la reconstitution ;
- les documents préparés pour les réunions de reconstitution ;
- les comptes rendus des réunions de reconstitution établis par la présidence ;
- les rapports des plénipotentiaires sur la reconstitution ;
- les procès-verbaux des réunions de comités directeurs de la Banque ;
- les revues à mi-parcours ;
- les comptes rendus des réunions de l'AGC-6 ;
- les rapports annuels de l'AGC-6 destinés aux gouverneurs, les revues à mi-parcours et les rapports des plénipotentiaires ;
- les documents afférents à l'exécution des engagements, y compris les projets et les versions finales des documents de référence, tels que les politiques ou stratégies, le cas échéant
- les procès-verbaux des réunions du Conseil, du Comité des opérations et de l'efficacité du développement et les documents de réunions et rapports d'étape pertinents de la direction pour suivre l'exécution et la mise en œuvre.

Pour les organisations retenues pour comparaison, cet examen porte sur des documents afférents aux processus de reconstitution ou d'augmentation de capital, ainsi qu'aux évaluations indépendantes des processus de reconstitution ou d'augmentation de capital de ces institutions.

Entretiens avec des informateurs clés

Des entretiens semi-structurés ont été menés auprès d'une grande variété de parties prenantes internes et externes. Les modèles d'entretien ont été conçus à des fins qualitatives et pour donner des réponses structurées à une sélection de questions suivant une échelle d'appréciations pouvant être agrégées. Les personnes interrogées ont été sélectionnées de sorte à assurer une couverture adéquate des personnes intervenant dans les trois étapes du processus de reconstitution et des engagements (accord, exécution et mise en œuvre). Certains informateurs internes ont été retenus en raison de leur connaissance globale des processus, d'autres en raison de leur rôle approfondi dans des domaines spécifiques. En externe, les informateurs constituaient un échantillon représentatif de pays membres, y compris de membres FAD et non FAD et de présidents et anciens cadres supérieurs ayant mené le processus en interne. Le nombre total d'entretiens est indiqué au tableau A3.1. La plupart de ces entretiens ont été réalisés selon un modèle d'entretiens normalisés. Ce modèle n'a pas été utilisé pour plusieurs entretiens dont l'objet était d'approfondir des questions spécifiques. La liste complète des personnes interrogées figure à l'annexe 11.

Tableau A3.1 : Entretiens avec des informateurs clés⁷⁴

Groupe	Nombre de personnes interrogées
Présidents	2
Vice-présidents et conseillers	5
Administrateurs et conseillers	21
Hauts responsables de la Banque	13
Autres membres du personnel de la Banque	24
Organisations retenues pour comparaison	9
Total	74

Enquête réalisée par voie électronique

Les enquêtes menées par voie électronique visaient à recueillir les points de vue des groupes suivants : les plénipotentiaires du FAD et leurs délégués ou conseillers, les administrateurs et leurs conseillers. Seize plénipotentiaires et conseillers (taux de réponse de 31 %) et dix-sept administrateurs et conseillers ont répondu (taux de réponse de 32 %) ont répondu à l'enquête.

Chaque questionnaire a ciblé et traité des domaines spécifiques pour chaque groupe. Les instruments de l'enquête sont présentés à l'annexe 5. Ces questionnaires ont été conçus pour recueillir les points de vue des personnes interrogées sur plusieurs questions susmentionnées.

Analyse des données

Paramètres du processus

L'évaluation compare les paramètres de base des processus BAD et FAD (durée du cycle, temps écoulé, nombre de réunions, montants collectés, par exemple) avec les processus d'organisations homologues.

Examen des modèles organisationnels

L'organisation des processus et les responsabilités sous-jacentes pour parvenir à un accord sur l'exécution et la mise en œuvre des engagements sont déterminantes en matière d'efficience et d'efficacité. L'évaluation a porté sur ces aspects, en plus des capacités du personnel dédié au processus de reconstitution et aux modalités d'intégration des points de vue de toute l'organisation, et de préservation de la mémoire institutionnelle.

Étude comparative

Comme indiqué précédemment, plusieurs éléments de l'évaluation se sont appuyés sur l'étude comparative avec les organisations homologues pour recenser des similitudes et des différences, et tirer des enseignements pour l'avenir, à savoir :

- les caractéristiques des processus/cycles (durée, nombre de réunions, lieu des réunions, nombre de documents préparés, temps écoulé) ;
- le nombre d'engagements ;
- la portée des engagements ;
- les ressources financières mobilisées, y compris le montant des contributions des donateurs ;
- les modalités de suivi et de présentation de rapports.

Le choix des organisations utilisées pour comparaison s'est porté sur celles dont les processus étaient les plus comparables et donnant accès aux informations pour l'équipe d'évaluation. Pour l'AGC-6, les organisations retenues sont la BIRD, la Société financière internationale (SFI), la BAsD et la BID. Le FAD-13 a été comparé à l'IDA-17, au FAsD-11 et au FIDA-9. Le FAD-12 a été comparé à l'IDA-16, au FIDA-8 et au FAsD-10⁷⁵. Le cas échéant, les comparaisons ont été éclairées également par le GAVI et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. L'étude comparative a mis en lumière des différences et des similitudes dans chacun des domaines que l'on vient de citer, tout en donnant des indications pour aider à dégager des domaines dans lesquels la Banque pourrait apprendre de l'expérience des autres organisations (et inversement). L'exercice de comparaison a permis en outre de cerner des domaines dans lesquels les BMD pourraient, à titre collectif, améliorer l'efficience et l'efficacité de leurs processus d'augmentation de capital et de reconstitution. La comparaison ne couvre pas les aspects d'exécution et de mise en œuvre traités dans l'évaluation exclusivement pour la BAD.

Évaluation de la pertinence et de l'efficience du processus d'engagement, et validation de l'exécution

L'évaluation s'est concentrée sur deux processus : le processus des engagements à proprement dit et le processus d'exécution des rendements déterminés ; dans chaque cas, l'intérêt a porté sur le processus global pour l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13, et non sur des engagements spécifiques. Le non-enregistrement des

heures consacrées et, de fait, du coût en personnel pour les différentes activités est un facteur limitant. Les appréciations pour cette section correspondent à une échelle de un à 4 : satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt insatisfaisant et insatisfaisant.

Examen du panel d'experts

Tous les engagements de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13 ont été évalués par un panel d'experts à l'aune des critères suivants :

- réalisme d'engagements spécifiques et calendrier d'exécution
- diagnostic des défis sous-jacents
- adéquation avec les priorités de la Banque
- clarté par rapport aux changements voulus
- niveau stratégique des engagements

Les résultats ont été évalués par processus et par type d'engagement. L'évaluation a regroupé les engagements dans quatre catégories – résultats, opérations, gestion financière et des ressources et efficacité institutionnelle – qui correspondent à la catégorisation des engagements de la Banque pour le FAD-12 et le FAD-13. L'évaluation a comparé l'évolution du nombre d'engagements et leur répartition dans ces catégories dans les différents processus de mobilisation des ressources. Ces données ont été mises en regard ensuite avec des données similaires d'organisations homologues utilisant ces mêmes catégories d'engagements. L'objectif était d'analyser les points communs et les points divergents entre les processus de mobilisation des ressources. La pertinence du processus d'engagements pour l'AGC-6, le FAD-12 et le FAD-13 a été évaluée sur une échelle de un à quatre (satisfaisant, plutôt satisfaisant, plutôt insatisfaisant et insatisfaisant). Le panel d'experts était composé d'experts indépendants, comme indiqué au tableau A3.2, et organisé par Centennial.

Tableau A3.2 : Composition du panel d'experts

Nom	Expérience pertinente
Anil Sood	Banque mondiale
Amnon Golan	Banque mondiale, FIDA
Anis Dani	Groupe d'évaluation indépendant
Johannes Linn	Banque mondiale, Wolfensohn Centre, Brookings.
Kevin Cleaver	FIDA

Évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre

L'évaluation a porté sur la capacité globale à apporter les changements voulus au sein de la Banque et dans ses opérations. Étant donné que les processus de changement se recoupent, l'efficacité a été évaluée pour la période

couverte par les trois processus réunis plutôt que séparément pour le FAD-12, le FAD-13 et l'AGC-6. L'efficacité de la mise en œuvre a été évaluée dans cinq «groupements» significatifs d'engagements: politiques et stratégies, opérations, allocation des ressources et gestion financière, efficacité institutionnelle et gestion des résultats en matière de développement. Ce type de changements pouvant prendre du temps, deux évaluations ont été effectuées: (i) de l'ampleur des changements apportés au moment de l'évaluation; et (ii) de l'action menée, sur la base d'éléments récents.

Triangulation

Les multiples sources de données ont été triangulées pour dégager les constatations les plus pertinentes. La structure des entretiens et des enquêtes, ainsi que le codage des données tirées de ces entretiens semi-structurés suivait une organisation commune dérivée des questions d'évaluation sous-jacentes, ce qui a facilité la triangulation lors des analyses de données.

Appréciations

Une échelle de un à quatre a été utilisée dans toutes les appréciations, comme expliqué au tableau A3.3. Les sections pertinentes du présent rapport présentent les appréciations pour chaque critère d'évaluation, ainsi que pour toute appréciation partielle. Cette évaluation, compte tenu de son ampleur, ne traite que de la viabilité et des impacts imprévus. Elle s'articule autour des trois critères fondamentaux de pertinence, d'efficacité et d'efficacités (tableau A3.4).

Tableau A3.3: Appréciation sur une échelle de un à quatre

Rating	Résumé
Satisfaisant	Performance satisfaisante pour tous ou presque tous les aspects examinés
Modérément satisfaisant	Performance satisfaisante pour la majorité des aspects, mais pas tous
Modérément insatisfaisant	Performance satisfaisante pour certains aspects seulement
Insatisfaisant	Performance satisfaisante pour peu d'aspects voire aucun aspect

Tableau A3.4: Critères et appréciation de l'évaluation

Critère d'évaluation standard	Portée d'application :			
	Engagements	Processus des engagements	Réalisation des engagements	Mise en œuvre
	(1a) Alignement (1b) Sélectivité	(2a) organisation du processus (2b) gestion du processus (2c) aspects de gouvernance (2d) mobilisation des ressources	(3a) réalisation (3b) réalisation en temps voulu	(4a) Réalisation des changements attendus jusque-là (4b) Action menée d'après les éléments récents
Pertinence	√			
Efficacité		√		
Efficacité (rendements)			√	
Efficacité (résultats)				√

Annexe 4 — Harmonisation des buts et processus

Tableau A4.1 : Principaux objectifs stratégiques de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13

	AGC-6	FAD-12	FAD-13	Comparateurs
Objectifs stratégiques				
Croissance inclusive			√	Tous les comparateurs
Croissance verte			√	
Principales priorités opérationnelles				
Infrastructures	√ (énergie)	√ (énergie)	√ (énergie)	Tous les comparateurs
Développement du secteur	√	√ (transversal)	√	Toutes les BMD
Intégration régionale	√	√	√ (autre)	FAsD, BID
Gouvernance	√	√	√	IDA, FAsD, BID
Capital humain/compétences/technologie	√	√ (transversal)	√	Toutes les BMD
Domaines transversaux				
États fragiles	√	√ (priorité)	√	Toutes les BMD, FIDA
Genre		√	√	Toutes les BMD, FIDA
Sécurité alimentaire/agriculture	√	√	√	Toutes les BMD, FIDA
Changement climatique	√	√	√ (autre)	Toutes les BMD, FIDA
Autres				
« Une Banque »	√			
Efficacité de l'aide (Déclaration de Paris)		√		
Participation de la société civile		√		
Efficacité institutionnelle	√	√	√	Tous les comparateurs
Gestion des résultats de développement	√	√	√	Tous les comparateurs

Sources : Analyse des besoins en capital de la Banque africaine de développement (AGC-6) – Vue d'ensemble, 26 mars 2010 ; Rapport des pléniépotentiaires du FAD : Obtenir des résultats et soutenir la croissance, septembre 2010 ; Rapport sur le FAD-13 : Soutenir la transformation de l'Afrique ; entretiens et sélection de documents d'organisations utilisées pour comparaison.

Tableau A4.2 : Principaux thèmes étudiés lors des réunions de reconstitution du FAD

Réunions de reconstitution : Thèmes étudiés	FAD-12	FAD-12	FAD-12	FAD-12	FAD-12	FAD-13	FAD-13	FAD-13
	1 ^{re}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	Revue à mi-parcours	1 ^{re}	2 ^e	3 ^e
Orientations stratégiques et scénarios de prêt	√	√			√	√		
Efficacité et efficience institutionnelle	√		√		√	√	√	
Cadre de mesure des résultats	√		√		√	√	√	
Allocation de ressources basée sur la performance	√	√	√	√	√	√	√	√
Cadre de financement		√	√	√	√	√	√	√
États fragiles		√					√	√
Opérations régionales		√						
Opérations d'appui aux réformes		√						
Développement du secteur privé			√					
Genre								√
Rapport des plénipotentiaires et résolution relative à la reconstitution			√	√			√	√
Nombre total	4	6	6	3	5	5	6	4

Sources : Documents des réunions de reconstitution de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13.

Tableau A4.3: Documents présentés aux réunions de reconstitution du FAD

Thèmes	FAD12 1 ^{re}	FAD12 2 ^e	FAD12 3 ^e	FAD12 4 ^e	FAD12 Revue à mi- parcours	FAD13 1 ^{re}	FAD13 2 ^e	FAD13 3 ^e
Général	1							
Orientations stratégiques et scénarios de prêt	1	1			1	1	2	
Efficacité et efficience institutionnelle			1		1		1	
Cadre de mesure des résultats			1		1		1	
Allocation des ressources pays		1	1	1	1	1	1	2
Cadre de financement		2	2		1	2	2	
États fragiles		1				1	1	1
Opérations régionales		1						
Opérations d'appui aux réformes		1						
Développement du secteur privé			1				1	
Changement climatique			1					
Genre						1		
Dialogue stratégique								1
Rapports des plénipotentiaires				1		1		3 ⁷⁴
Projet de résolution				1				
Total	2	7	7	3	5	7	9	7

Sources : Documents des réunions de reconstitution de l'AGC-6, du FAD-12 et du FAD-13.

Annexe 5 – Synthèse des résultats réalisée par le panel d'experts d'après l'évaluation des engagements

Tableau A5.1 : Synthèse des résultats réalisée par le panel d'experts d'après l'évaluation des engagements par processus

		AGC-VI	FAD-12	FAD-13
1. Réalisme	Les engagements ont-ils été exécutés en temps voulu ?	40 %	47 %	58 %
	Le calendrier d'exécution était-il réaliste ?	63 %	63 %	69 %
	Les retards ont-ils été causés par :	53 %	44 %	25 %
	(a) la complexité des engagements ?			
	(b) une planification inadéquate du processus d'exécution ?	53 %	38 %	70 %
	(c) une sous-estimation de l'espace ou de la coordination institutionnels pour l'exécution ?	21 %	25 %	25 %
2. Diagnostic dans les documents des difficultés que doit traiter l'engagement	Besoin explicite d'un PMR ?	26 %	50 %	38 %
	Besoin institutionnel explicite ?	91 %	78 %	84 %
	Intérêt général à l'échelle régionale ou mondiale ?	0 %	6 %	4 %
3. Adéquation avec les priorités de la Banque	Adéquation avec les priorités de la stratégie à moyen terme ?	46 %	60 %	40 %
	Adéquation avec les priorités de la stratégie décennale ?	46 %	60 %	44 %
4. Clarté des changements voulus	Les changements voulus feront-ils disparaître les difficultés dans les PMR ?	17 %	16 %	24 %
	Les changements voulus renforceront-ils l'efficacité du développement ?	69 %	34 %	56 %
5. Niveau stratégique d'engagement	L'engagement se situe-t-il au niveau des stratégies ou des politiques sectorielles ?	9 %	13 %	13 %
	L'engagement se situe-t-il au niveau de la politique de la Banque ?	23 %	28 %	24 %
	L'engagement renforce-t-il la panoplie d'instruments de la Banque ?	6 %	22 %	11 %
	L'engagement affecte-t-il matériellement les finances de la Banque ?	11 %	9 %	20 %
	Cet engagement nécessite-t-il l'investissement des gouverneurs/plénipotentiaires ?	29 %	25 %	29 %
	Y a-t-il d'autres engagements à un niveau stratégique ?	31 %	31 %	0 %
	L'engagement ne se situe à aucun niveau stratégique	57 %	38 %	52 %

Annexe 6 — Évaluations préalables et revues des AGC de la BAD et des reconstitutions du FAD

Évaluation indépendante de l'AGC-5

D'après le troisième document de travail concernant l'AGC-6 (paragraphe 1.5), une évaluation indépendante devait être menée pour l'AGC-5 avant l'achèvement de l'AGC-6. La direction de la Banque a fait appel aux services d'un consultant pour mener une évaluation indépendante de l'AGC-5, achevée fin 2009.

Le quatrième document de travail de l'AGC-6 contient une annexe intitulée : « Annexe 7: enseignements tirés de l'AGC-V ». Cependant, les enseignements résumés dans cette annexe ne font référence qu'à l'évaluation du FAD7-9 .

Évaluation indépendante des FAD-7 à 9⁷⁸

Cette évaluation est axée sur la mise en œuvre des engagements souscrits au titre des reconstitutions des FAD-7 à 9, en particulier des réformes BAD/FAD de 1995. L'évaluation note que ces réformes ont été tirées par les demandes de donateurs dans le cadre de ces reconstitutions (pages 2-3): « La majeure partie des mesures de réforme ont été motivées par les clauses et les exigences des donateurs, exprimées principalement dans les trois derniers accords de reconstitution du FAD (FAD-7 à 9). Ces exigences ont été formulées comme motivations indépendantes de changement et comme moyen de renforcer les réformes qui avaient été lancées par la direction de la Banque ». L'évaluation a noté que la Banque était sujette à des conflits d'intérêts entre pays membres (p. 15): « La Banque s'est retrouvée prise entre des intérêts conflictuels: les intérêts des donateurs, d'une part, et ceux des PMR, d'autre part. Plusieurs PMR s'inquiétaient que la direction de la Banque se préoccupe tellement de répondre aux priorités exposées par ses donateurs non régionaux qu'elle n'écoute pas suffisamment les voix de ses PMR. Alors que les priorités des donateurs se sont éloignées des intrants infrastructurels et d'autres interventions de développement des équipements, bon nombre de PMR ont continué de faire pression précisément pour obtenir ce type de soutien. Il n'a pas été simple de maintenir un équilibre et de gérer ces deux types d'exigences souvent conflictuels ». L'évaluation n'a pas abordé expressément les questions liées au processus de reconstitution.

Examen des options pour accroître la rentabilité du processus de reconstitution du FAD⁷⁹

En octobre 2009, la direction du FAD a diffusé un document de travail pour la réunion de revue à mi-parcours du FAD-11, tenue à Helsinki et consacrée à l'examen de la rentabilité du processus de reconstitution et à la présentation d'options pour renforcer l'efficacité du processus.

Cet examen a porté sur le processus actuel de reconstitution à l'aune de six critères (ou « préoccupations ») :

- la mise en adéquation du cycle triennal de reconstitution avec le cycle quinquennal de programmation opérationnelle du FAD et des plans de développement des pays bénéficiaires – l'inadéquation étant considérée comme un problème potentiel ;
- la durée entre la conclusion des consultations de reconstitution et l'entrée en vigueur de l'accord de reconstitution – cette courte durée a été considérée comme source de problèmes pour la planification des opérations du FAD ;
- la prévisibilité des flux de ressources ;
- la coordination avec d'autres reconstitutions, en particulier l'IDA ;
- les coûts administratifs – la ligne budgétaire pour le FAD-11 prévoyait des dépenses d'un montant de 539 000 UC pour la reconstitution en 2007 ;
- les possibilités de surveillance pour les donateurs.

Sur la base de ces critères et de l'expérience d'un certain nombre d'organisations utilisées pour comparaison (IDA, FAsD, FIDA, Fonds européen de développement (FED) et Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme), le document de travail a présenté les options à soumettre à l'examen des donateurs :

Amélioration de l'efficacité :

- Allongement des cycles de reconstitution (de trois à quatre ans) : cela permettrait de réduire les coûts, de renforcer l'efficacité des revues à mi-parcours et de faciliter la programmation des opérations ; cette mesure aurait des avantages et des inconvénients en termes de coordination avec d'autres reconstitutions ; pour le FAsD et le FED, l'allongement du cycle n'avait pas donné lieu à des réductions des engagements ; la réduction des possibilités de surveillance pour les donateurs pourrait poser problème ;
- Tenue précoce des consultations de reconstitution pour laisser plus de temps entre leur conclusion et l'entrée en vigueur – cette mesure présenterait des avantages et des inconvénients ;
- Organisation de consultations de reconstitution juste après la tenue d'autres réunions internationales officielles – cette mesure présenterait des avantages et des inconvénients.

Amélioration de l'efficience :

- Réduction du nombre de réunions de consultation (de quatre à trois réunions) : cela permettrait de réduire les coûts, mais susciterait des inquiétudes quant au temps disponible pour la tenue de discussions de fond ;

- Tenue des réunions exclusivement au siège de la Banque : cela permettrait de réduire les coûts, mais ne permettrait pas autant de consultations avec les parties intéressées et réduirait la visibilité du FAD ;
- Limitation de la participation de la direction et du reste du personnel de la Banque⁸⁰ : cela permettrait de réduire les coûts, mais risquerait par contre de diminuer l'efficacité des consultations en ce que l'interaction serait moindre entre les plénipotentiaires et la direction/le reste du personnel.

Sur la base de l'évaluation globale, le document de travail contient les recommandations résumées dans l'encadré A6.1.

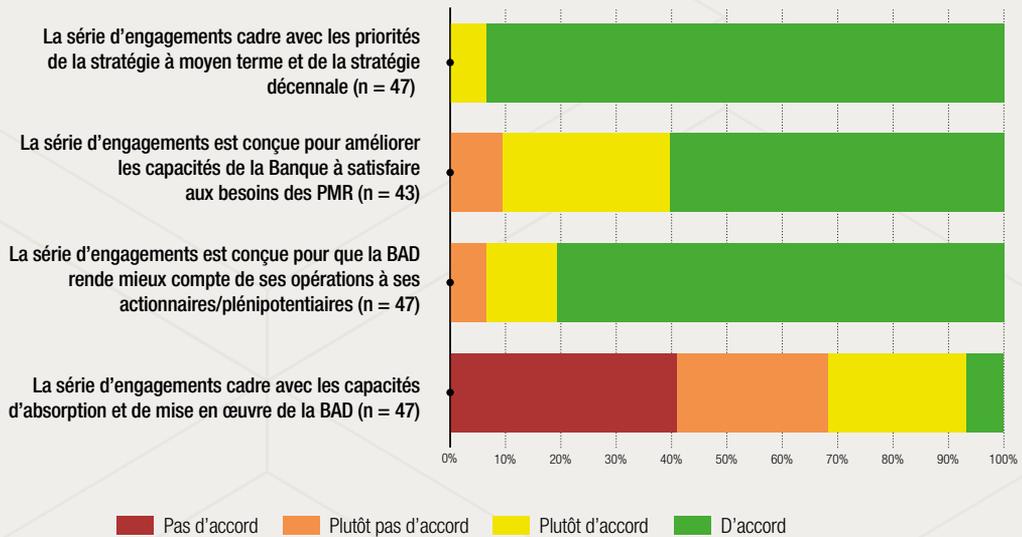
Encadré A6.1 : Recommandations de la revue 2009 du processus de reconstitution du FAD

- Achever les discussions relatives à la reconstitution des ressources bien avant la date d'entrée en vigueur, de préférence 6 mois avant cette date. Les discussions relatives à la douzième reconstitution des ressources du FAD-12 s'achèveraient ainsi en juillet 2010 et cette reconstitution entrerait pleinement en vigueur le 1er janvier 2011.
- Maintenir le cycle triennal de reconstitution des ressources pour le FAD-12 (2011-2013), mais envisager l'adoption d'un cycle quadriennal à partir du FAD-13 (2014-2017) ;
- Essayer de rationaliser le processus de reconstitution des ressources pour le limiter à trois réunions (formelles), en fonction de l'ampleur des discussions prévues sur les politiques. S'il est nécessaire de tenir des discussions plus approfondies, les quatre réunions seraient maintenues ;
- Tenir des réunions informelles des Plénipotentiaires en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque (ou en marge d'autres événements internationaux), afin de maintenir un contact régulier face à face avec les Plénipotentiaires.

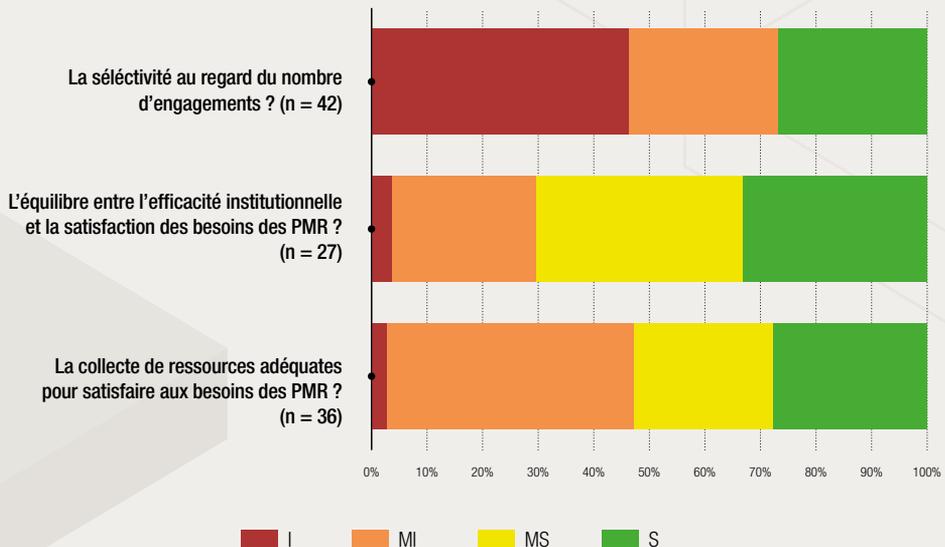
Source : « Options pour accroître la rentabilité du processus de reconstitution des ressources ». Document d'information. FAD-11. Helsinki, octobre 2009. Page 1.

Annexe 7 – Résultats des entretiens

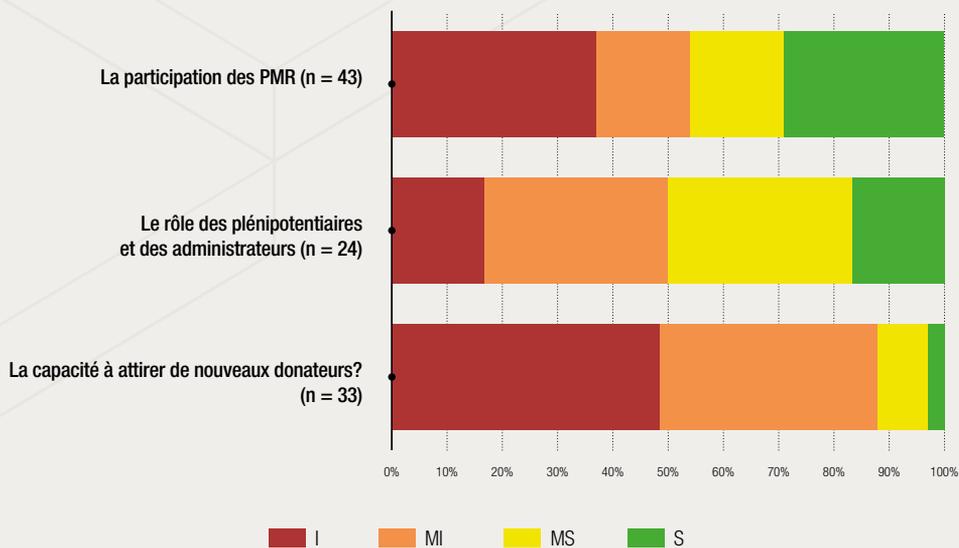
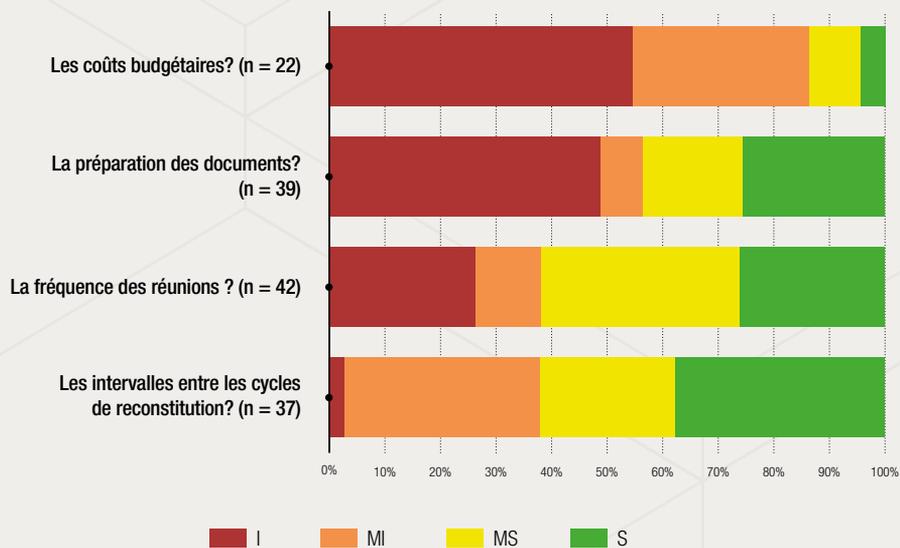
Selon vous, dans quelle mesure les engagements cadrent-ils avec les priorités, les besoins institutionnels et les capacités de la Banque, et avec les priorités de ses donateurs et actionnaires ?

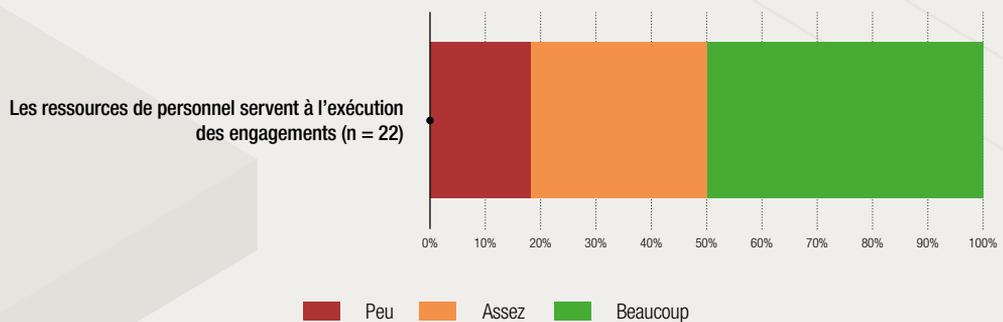
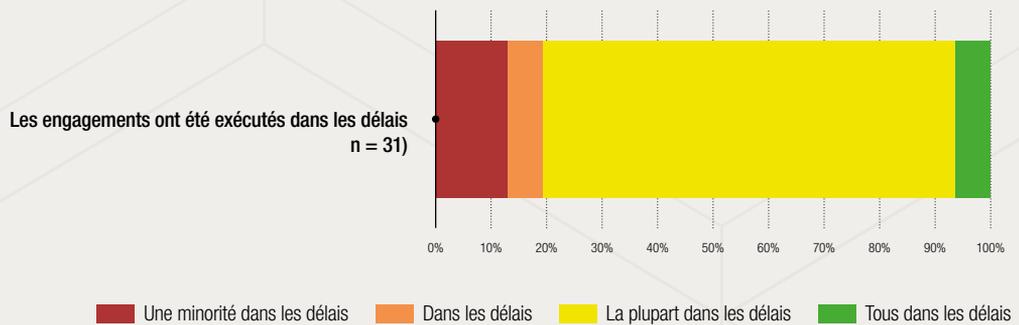
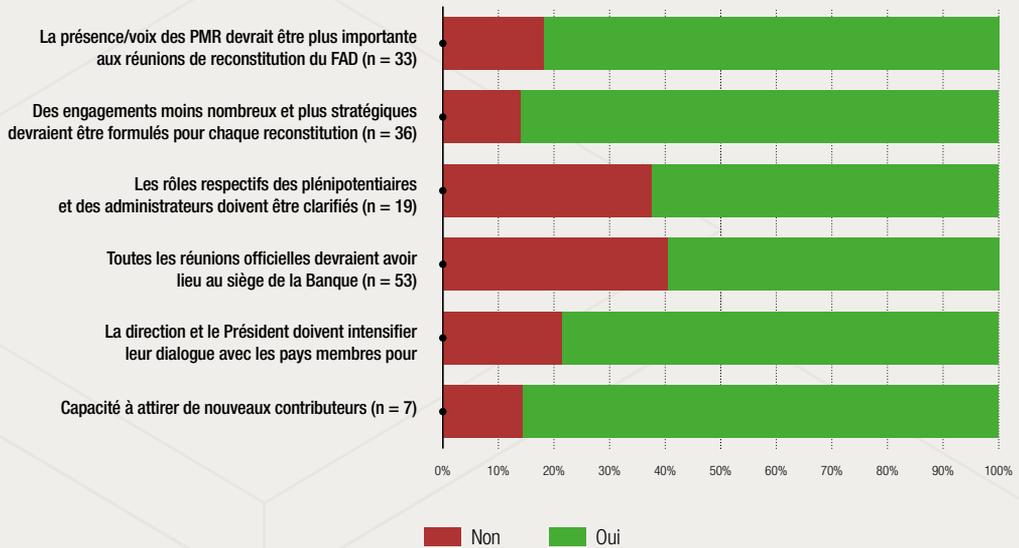


Êtes-vous satisfait(e) de l'efficacité des processus du FAD et de l'AGC pour les engagements, concernant :

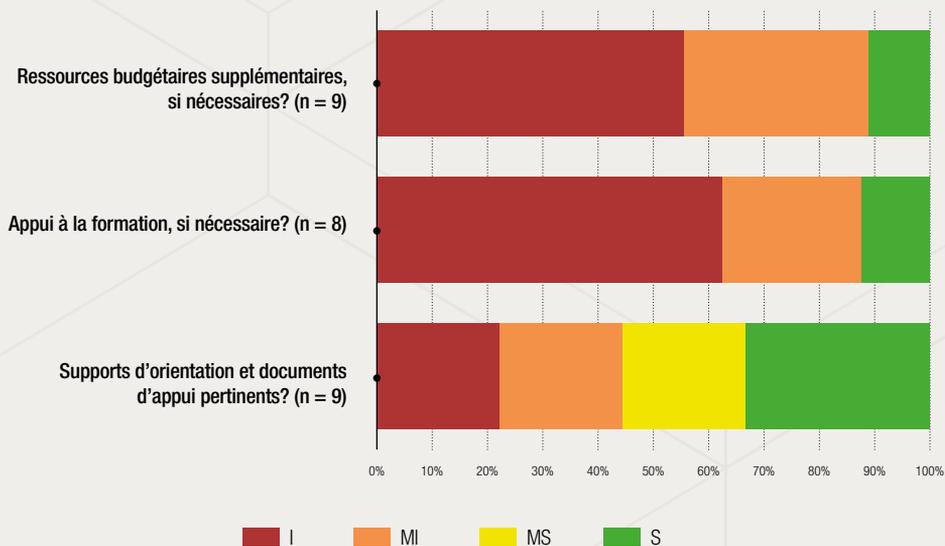


Êtes-vous satisfait(e) de l'efficience des processus du FAD et de l'AGC en matière d'engagements, concernant :



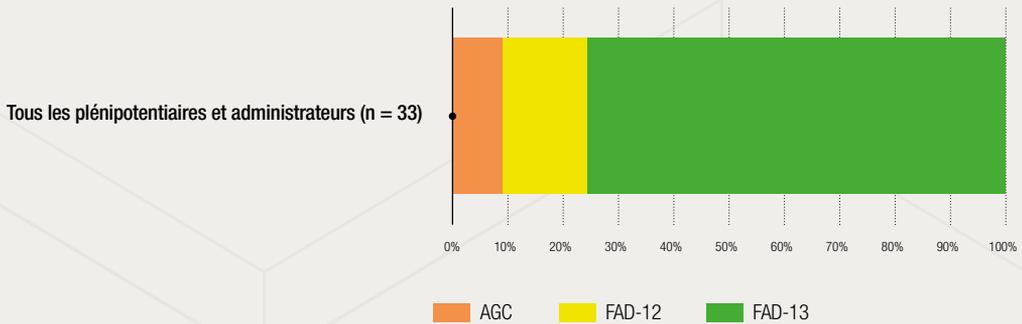


Comment mesureriez-vous l'appui fourni par la Banque pour les engagements que vous connaissez, y compris la disponibilité des ressources budgétaires, les compétences nécessaires, les documents d'orientation et les incitations à la mise en œuvre ?

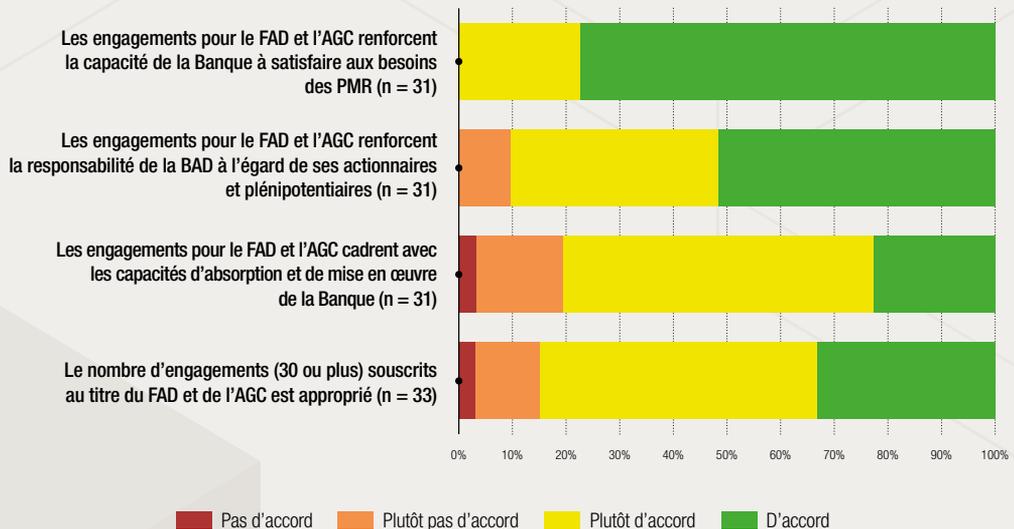


Annexe 8 – Résultats de l'enquête

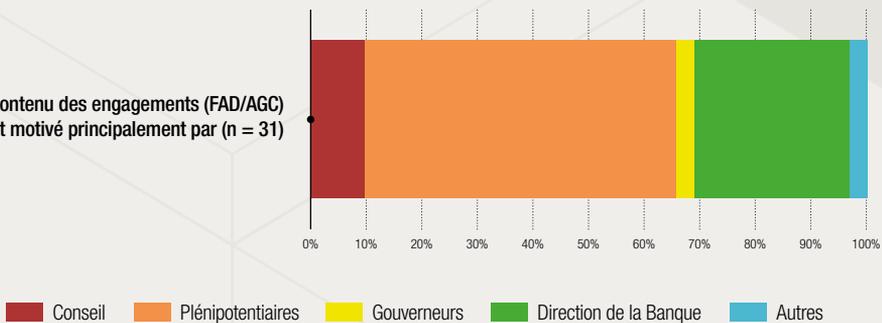
Veillez indiquer quelle reconstitution/augmentation de capital vous connaissez le mieux.



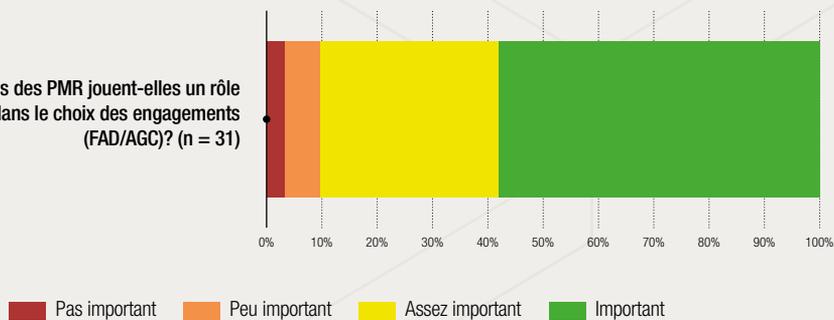
Êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant les engagements pris par la Banque pour les processus de reconstitution et de mobilisation des ressources :



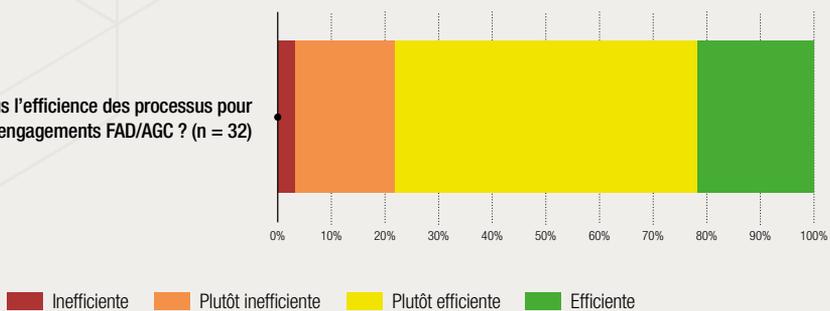
Le contenu des engagements (FAD/AGC) est motivé principalement par (n = 31)



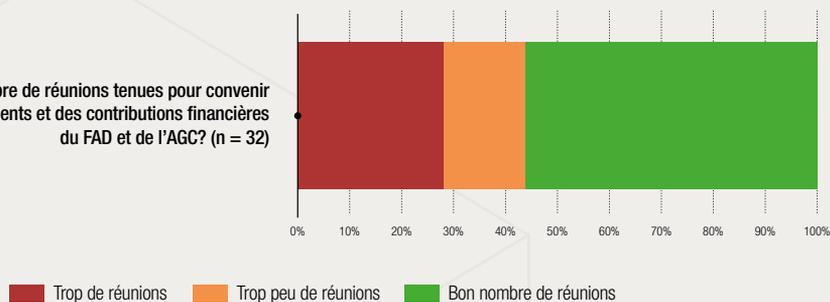
Les préoccupations des PMR jouent-elles un rôle important dans le choix des engagements (FAD/AGC)? (n = 31)



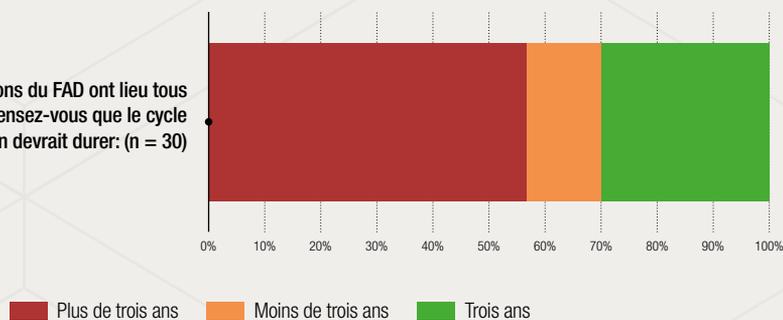
Comment jugeriez-vous l'efficacité des processus pour l'adoption des engagements FAD/AGC ? (n = 32)



Que pensez-vous du nombre de réunions tenues pour convenir des engagements et des contributions financières du FAD et de l'AGC? (n = 32)



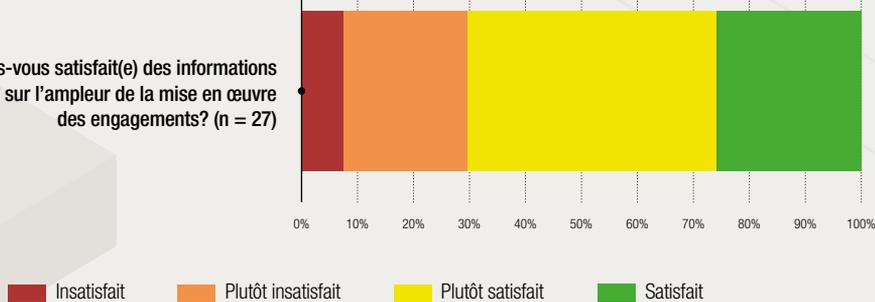
Actuellement, les reconstitutions du FAD ont lieu tous les trois ans. Pensez-vous que le cycle de reconstitution devrait durer: (n = 30)



Êtes-vous satisfait(e) des informations à votre disposition sur l'impact de la mise en œuvre des engagements sur la Banque? (n = 26)

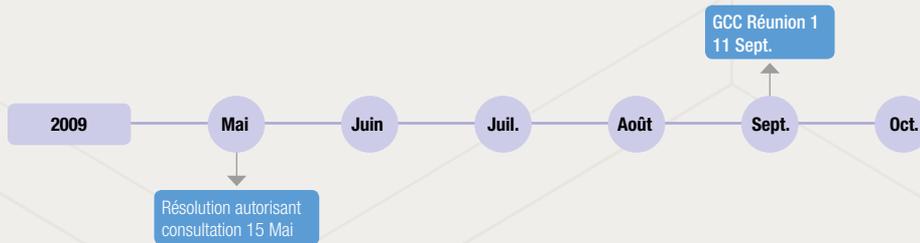


Êtes-vous satisfait(e) des informations à votre disposition sur l'ampleur de la mise en œuvre des engagements? (n = 27)

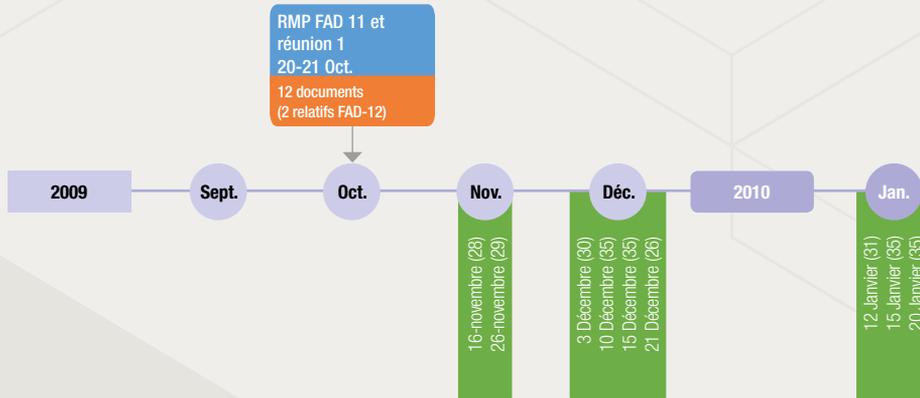


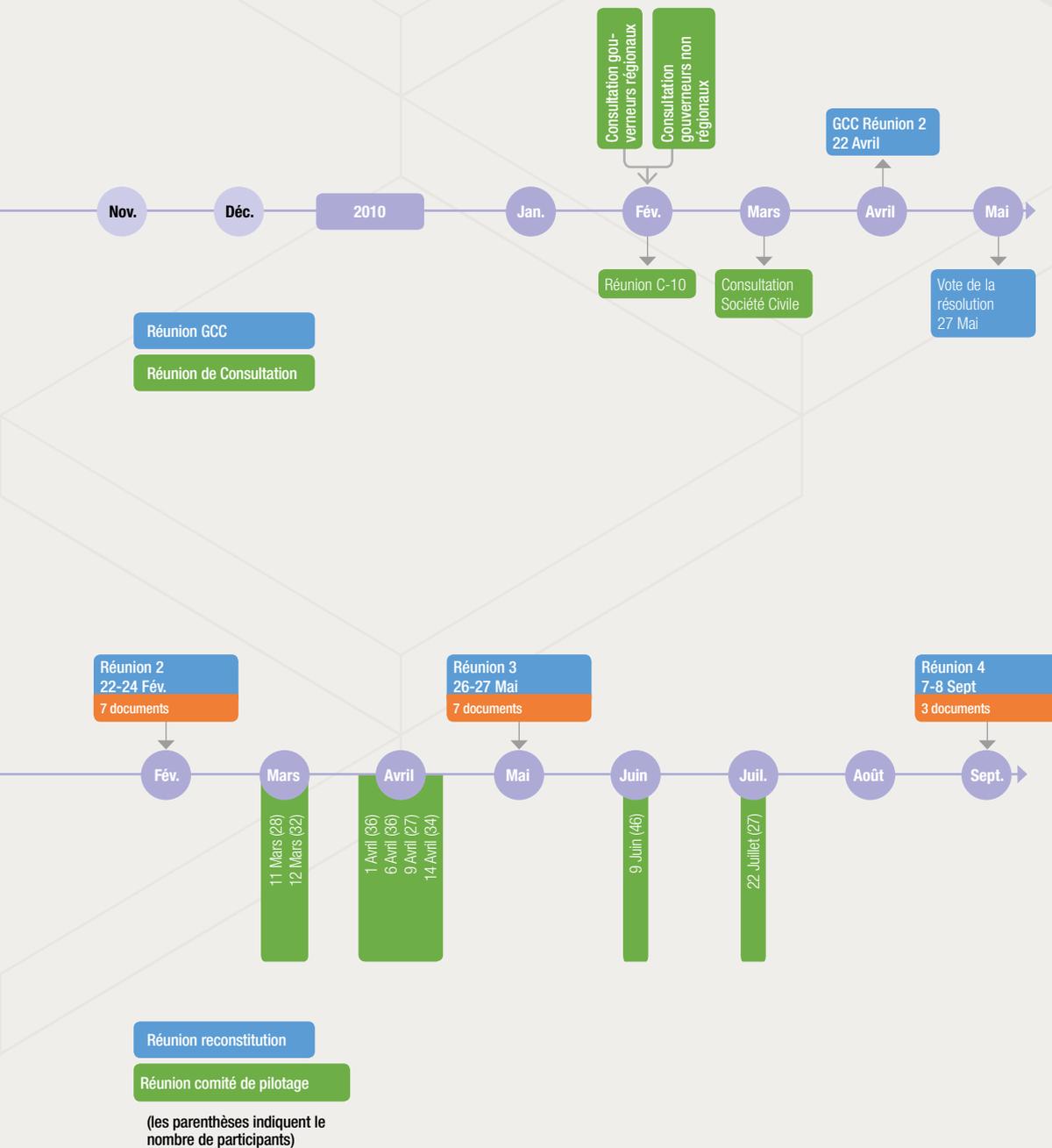
Annexe 9 – Calendrier de la Sixième augmentation générale du capital, du FAD-12 et du FAD-13

Calendrier AGC-VI

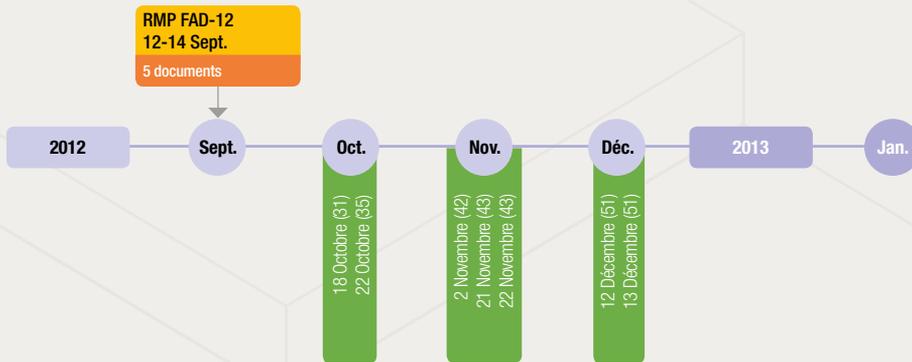


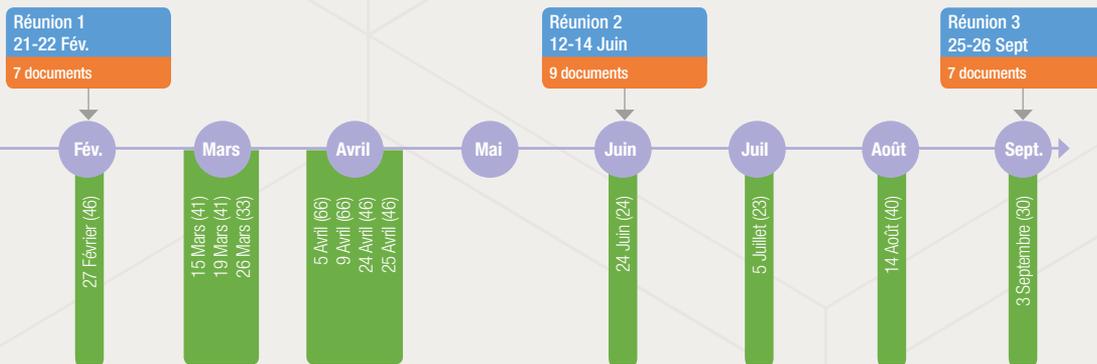
Calendrier FAD-12





Calendrier FAD-13





Réunion reconstitution
 Réunion comité de pilotage

(les parenthèses indiquent le nombre de participants)

Annexe 10 – Ressources mobilisées pour la Banque et les comparateurs

Tableau A10.1 : Mobilisation des ressources pour la Sixième augmentation générale du capital

	BAD	BIRD	SFI	BAoS	BID	BERD
Date convenue d'augmentation du capital	27 mai 2010	25 avril 2010	27 juin 2012 ⁸¹	29 avril 2009	23 mars 2010	14 mai 2010
Augmentation du capital annoncée (USD)	66,5 milliards d'USD	86,2 milliards d'USD	200 millions d'USD	110 milliards d'USD	70 milliards d'USD	15 milliards d'USD
Pourcentage d'augmentation proposé	200 %	31 %	8 %	200 %	100 %	69 %
Montant à payer par les actionnaires	4 milliards d'USD	5,1 milliards d'USD	0 USD	4,4 milliards d'USD	1,7 milliard d'USD	0 USD
Montant payé comme % de l'augmentation du capital	6 %	6 %	0 %	4 %	2 %	0 %

Table A10.2 : Mobilisation des ressources FAD-12 et FAD-13

	FAD-12	IDA-16	FIDA-8	FASsD-10	GAVI-1	Fonds mondial 3
Montant de la reconstitution (USD)	9,5 milliards d'USD	49,3 milliards d'USD	3 milliards d'USD	11,3 milliards d'USD	7,4 milliards d'USD	11,7 milliards d'USD
Montant de la reconstitution précédente	5,6 milliards d'UC	41,6 milliards d'USD	~ 2 milliards d'USD	7 milliards d'USD	S.o.	9,7 milliards d'USD
% différentiel par rapport à la précédente reconstitution	3,2 %	18 %	~50 %	38 %	S.o.	20,5 %
Montant des contributions des donateurs	3,8 milliards d'UC	26,4 milliards d'USD	1,2 milliard d'USD	2,6 milliards de DTS	4,3 milliards d'USD	9,2 milliards d'USD
% différentiel des contributions des donateurs par rapport à la précédente reconstitution	+ 6,6 %	5,2 %	S.o.	15,6 %	S.o.	-2,1 %
Contribution des donateurs en % de la reconstitution	65,4 %	53,7 %	33,6 %	37,7 %	58,1 %	78,7 %
	FAD-13	IDA-17	FIDA-9	FAsD-6	Fonds mondial 4	
Montant de la reconstitution (USD)	7,3 milliards d'USD	52,1 milliards d'USD	3,5 milliards d'USD	12,4 milliards d'USD	12 milliards d'USD	
Montant de la précédente constitution	5,8 milliards d'USD	32,8 milliards de DTS	3 milliards d'USD	6,9 milliards de DTS	11,7 milliards d'USD	
% différentiel par rapport à la précédente reconstitution	-16,9 %	5,5 %	17,7 %	11,1 %	2,7 %	
Montant des contributions des donateurs	3,9 milliards d'USD	17,3 milliards de DTS	1,4 milliard d'USD	2,9 milliards de DTS	Non disponible en ligne	
% différentiel des contributions des donateurs par rapport à la précédente reconstitution	1,3 %	-1,7 %	27,3 %	11,5 %	S.o.	
Contributions des donateurs en % de la reconstitution	79,8 %	50 %	39,7 %	36,7 %	Non disponible	

Annexe 11 – Cadre de gestion des résultats au niveau des institutions financières internationales

	BAD	FAD-13	BASD	BID****	FIDA	IDA-17	Banque mondiale (2013)	Groupe de la Banque mondiale (2014)
Niveau 1/ Palier 1	Quels sont les progrès de l'Afrique en matière de développement ? (32 indicateurs)	Quels sont les progrès de l'Afrique en matière de développement ? (32 indicateurs)	Progrès de l'Asie et du Pacifique en matière de développement (22 indicateurs)	Objectifs de développement régional (23 indicateurs)	Résultats en matière de réduction de la pauvreté mondiale et du développement agricole (7 indicateurs)	Progrès des pays IDA (41 indicateurs*)	Contexte du développement (31 indicateurs)	Objectifs et contexte de développement (26 indicateurs)
Niveau 2/ Palier 2	Dans quelle mesure la BAD contribue-t-elle au développement de l'Afrique ? (47 indicateurs**)	Dans quelle mesure la BAD contribue-t-elle au développement de l'Afrique ? (46 indicateurs**)	Contribution de la BASD aux résultats en matière de développement (30 indicateurs)	Contribution des produits aux objectifs régionaux (27 indicateurs)	Contribution du FIDA aux résultats et à l'impact du développement (14 indicateurs)	Résultats appuyés par l'IDA en matière de développement (27 indicateurs)	Résultats pays appuyés par la Banque (27 indicateurs)	Résultats clients appuyés par les opérations du Groupe de la Banque (15 indicateurs)
Niveau 3/ Palier 3	La BAD gère-t-elle ses opérations efficacement ? (23 indicateurs)	La BAD gère-t-elle ses opérations efficacement ? (20 indicateurs)	Gestion opérationnelle de la BASD (28 indicateurs)	Programme de prêt Efficacité et efficience opérationnelle*** (27 indicateurs)***	Produits concrets des programmes et projets pays (14 indicateurs)	Efficacité opérationnelle de l'IDA (18 indicateurs)	Résultats en matière de développement et efficacité opérationnelle (26 indicateurs)	Performance du Groupe de la Banque mondiale (21 indicateurs de l'impact du développement, contexte stratégique et mise en œuvre opérationnelle pour les clients) ****

	BAD	FAD-13	BasD	BID****	FIDA	IDA-17	Banque mondiale (2013)	Groupe de la Banque mondiale (2014)
Niveau 4/ Palier 4	La BAD se gère-t-elle elle-même de façon efficiente ? (15 indicateurs)	La BAD se gère-t-elle elle-même de façon efficiente ? (12 indicateurs)	Gestion organisationnelle de la BasD (9 indicateurs)	Efficacité et efficacité opérationnelle (ressources humaines – 3 indicateurs) ***	Efficacité opérationnelle des programmes et projets pays (20 indicateurs)	Efficacité organisationnelle de l'IDA (7 indicateurs)	Efficacité organisationnelle et modernisation (25 indicateurs)	Performance du Groupe de la Banque mondiale (7 indicateurs sur la viabilité financière et gestion des talents) *****
Niveau 5				Efficacité et efficacité opérationnelle (15 indicateurs)				
Total des indicateurs	117	110	89	80	70	93	109	69

* dont cinq sont comptés deux fois pour cause de ventilation par sexe.

** dont dix sont comptés deux fois pour cause de ventilation par sexe.

*** La BID utilise 30 indicateurs d'efficacité et d'efficacité opérationnelle, dont trois portent sur l'efficacité institutionnelle; le reste s'apparente à des indicateurs de niveau 3 d'autres institutions financières internationales.

**** La BID rend compte également de la contribution des produits aux objectifs régionaux en matière de développement dans les pays du Fonds des opérations spéciales (FSO) (27 indicateurs), des estimations de programmes de prêt des pays du FSO (quatre indicateurs) et de l'efficacité et efficacité opérationnelle des pays FSO (27 indicateurs).

***** Le Groupe de la Banque mondiale utilise 28 indicateurs de performance, dont sept portent sur l'efficacité institutionnelle; les 21 indicateurs restants s'apparentent à ceux d'autres institutions financières internationales.

Notes de fin

1. L'un des engagements de l'AGC-6 portait sur l'évaluation indépendante de l'exécution des engagements. La présente évaluation donne suite à cet engagement, tout en répondant à la demande d'examen indépendant du FAD-13 à mi-parcours.
2. La matrice retenue pour le FAD-13 adopte un format d'efficacité institutionnelle différent des autres et est passée à l'utilisation du terme « produits livrables »; de fait, le total comprend des « engagements » dans les autres domaines, tandis que les « produits livrables » ont trait à l'efficacité institutionnelle.
3. Au moment de l'évaluation, seul un engagement n'a pas été honoré et les efforts se poursuivent pour l'autre engagement.
4. Les engagements constituent un accord entre la Banque et ses actionnaires dans le cas de l'AGC, et entre la Banque et les Etats participants du FAD et les donateurs dans le cas des reconstitutions du FAD.
5. Le Conseil des Gouverneurs de la Banque a approuvé l'AGC-6 en mai 2010, avec ses 35 engagements. La reconstitution du FAD-12 (2011-2013) inclut 32 engagements, et le FAD-13 (2014- 2016) en compte 45.
6. Cette approche n'a pas été utilisée de façon systématique lors des précédentes augmentations de capital.
7. L'un des engagements de l'AGC-6 concernait une évaluation indépendante de la mise en œuvre des engagements. La présente évaluation s'inscrit dans le prolongement de cet engagement, tout en répondant à la demande d'examen indépendant du FAD-13 à mi-parcours.
8. La vérification de la mise en œuvre des engagements a été effectuée initialement fin 2014 mais mise à jour en février 2015, et le rapport lui-même a continué d'être mis à jour jusque fin mars 2015.
9. Un troisième thème spécial a été identifié également dans le document d'orientation présenté au Comité des opérations et de l'efficacité du développement en 2014, toutefois cette évaluation a été annulée.
10. Rapport initial finalisé en septembre 2014.
11. Deux enquêtes ont été réalisées, dont les taux de réponse se situent autour de 32 %.
12. Rapport technique finalisé en mars 2015.
13. Pour chacune des grandes questions d'évaluation, des notes globales sont attribuées sur une échelle de un à quatre pour donner une idée des points forts et des points faibles (voir à l'annexe 2).
14. Pour l'AGC-6, un seul document principal a été produit avec des itérations successives, en plus d'une vue d'ensemble; tandis qu'un grand nombre de documents ont été produits pour les reconstitutions. Les thèmes spécifiques abordés dans les documents cadraient bien avec les objectifs primordiaux de l'AGC-6.
15. Ce chiffre inclut trois réunions de consultation et seulement deux réunions qui ont donné lieu à des échanges approfondis entre les gouverneurs (CCG). Il n'inclut pas les réunions durant lesquelles les gouverneurs ont décidé que le processus pouvait commencer.
16. Ce chiffre est un minimum, basé sur les éléments trouvés.
17. Ibid.
18. L'augmentation est entrée en vigueur le 29 février 2012.
19. Non identifiés spécifiquement comme engagements dans le rapport de la BAsD sur l'AGC-6 – cela a été déduit d'après le contenu du rapport.
20. Notées comme « réformes mandatées » et incluant cinq stratégies sectorielles spécifiques.
21. Andres Rigo Sureda. « Study on the Governance Structure of the African Development Fund: Legal and Financial Implications of the Second Option ». FAD/BD/WP/2009/48. Fonds africain de développement, 8 avril 2009.
22. Les documents pris en compte n'incluent pas ceux produits pour les revues à mi-parcours. Au moment de la rédaction, pas moins de neuf documents étaient prévus pour la revue à mi-parcours du FAD-13 fixée à octobre 2015, sachant que ce nombre n'est pas définitif.
23. Le cadre de gestion des résultats a été mis en place pour la première fois dans le cadre du FAD-11.
24. Sur la base des synthèses des coordinateurs externes, pour le FAD-12, trois délégations de PMR ont pris part aux réunions de consultation (Burkina Faso, RDC, Liberia et Ouganda); pour le FAD-13, quatre PMR y ont pris part (Kenya, Malawi, Ghana et Côte d'Ivoire).
25. Geoff Lamb pour le FAD-12 et Richard Manning pour le FAD-13.
26. Ce chiffre inclut trois réunions de consultation et seulement deux réunions impliquant une discussion approfondie entre les gouverneurs (CCG). Il n'inclut pas les réunions au cours desquelles les gouverneurs ont décidé que le processus pouvait démarrer.

27. Une réunion a eu lieu à Paris en raison d'inquiétudes d'un contributeur du FAD quant à l'insécurité qui régnait à Tunis à ce moment-là.
28. Après le FAD-13, la responsabilité du processus de reconstitution a été transférée au Complexe des finances.
29. En 2010, l'Unité de la mobilisation et de l'allocation des ressources comptait dix cadres, dont huit ont joué un quelconque rôle dans le FAD. En 2009, le Département des politiques et ressources opérationnelles 2 comptait quatre cadres.
30. Données effectives à partir de décembre 2014, avant la stratégie à moyen terme et certaines réunions de groupes de travail.
31. Ces coûts sont une estimation approximative basée sur le nombre de participants aux réunions du comité directeur (dont la liste figure dans le procès-verbal), un engagement de temps moyen estimé des personnes présentes par réunion et un salaire moyen pour ces personnes. Il est probable que les coûts soient sous-estimés pour le FAD-12, auquel le vice-président a consacré plus de temps qu'au FAD-13.
32. Mandat du CCG (établi par la résolution B/BG/98/06 adoptée le 29 mai 1998).
33. En amont du FAD-13, les montants de prêts annulés ont été réinjectés dans la réserve de ressources générale disponible pour affectation à tous les membres et comptée parmi les ressources internes. Au titre du FAD-13, 70 % des montants annulés sont réaffectés aux mêmes pays et ne sont pas disponibles pour réaffectation générale.
34. Un PMR peut contribuer sans devenir « État participant » à part entière (encadré 1.2).
35. L'examen initial a eu lieu en octobre 2014 et a été mis à jour en février 2015. Il a porté sur l'établissement de rapports au sein de la Banque, qu'il a validés après vérification de la remise de documents finaux approuvés et d'autres produits attendus selon les références écrites de la Banque, pour lesquels certains manques d'informations sont comblés par les rapports de départements concernés.
36. Les deux engagements sont : un examen indépendant de l'exécution des engagements (qui sera exécuté avec la remise de la présente évaluation) et la réduction au minimum des coûts de l'élargissement du Conseil (des discussions sur les mesures d'efficacité du Conseil avaient cours au moment de la rédaction du présent rapport).
37. Évaluation IDEV de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies et des politiques, 2015.
38. Une évaluation a été effectuée sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et stratégies et sur la gestion du budget administratif en lien avec cette évaluation. Les informations tirées de cette évaluation sont incluses dans la présente. Pour les autres domaines, l'évaluation a été effectuée uniquement dans le contexte de cette évaluation et est nécessairement de profondeur limitée.
39. Évaluation de l'IDEV concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies, IDEV 2015 (à paraître).
40. En mars 2015, un projet de nouveau manuel des opérations a été diffusé auprès du personnel et fait actuellement l'objet d'améliorations. Cet outil devrait aider le personnel à comprendre et à accéder à l'ensemble du dispositif.
41. En 2011, le volume de prêt réel de la BAD représentait 87 % du scénario de prêt de référence, 59 % en 2012, 50 % en 2013 et 70 % en 2014. Les prévisions sont tirées de l'AGC-6 – « Review of the BAD's Capital Resource Requirements (AGC-6) - An Overview (version révisée) » tableau 1, mars 2010.
42. Évaluation d'IDEV concernant la qualité à l'entrée du DSP, 2014.
43. Rapport annuel 2014 sur l'efficacité du développement ; ces appréciations ne sont pas validées par l'IDEV.
44. Évaluation indépendante de la qualité à l'entrée des stratégies pays et d'intégration régionale – IDEV, juillet 2014.
45. Certaines discussions prévisionnelles ont eu lieu pour savoir si un cadre similaire serait utile du côté du secteur public.
46. Amélioration de la performance du portefeuille à la Banque africaine de développement. 2014. ADB/BD/IF/2014/210.
47. Tableau de bord d'assurance qualité pour 2013 – ORQR, avril 2014, et projet de données pour le tableau de bord 2014 fourni par ORQR en mars 2015.
48. Amélioration de la performance du portefeuille à la BAD – Mémoire destiné au Conseil d'administration, 14 novembre 2014.
49. Cette séparation entend réduire le conflit d'intérêt potentiel.
50. Évaluation indépendante des opérations non souveraines, 2006-2011 (2013, page 16).
51. Évaluation 2015 d'IDEV (à paraître) : évaluation de l'assistance de la Banque aux petites et moyennes entreprises (2006-13).
52. Amélioration de la performance du portefeuille à la Banque africaine de développement, 2014, ADB/BD/IF/2014/210
53. Ibid.
54. Manuel des opérations du secteur privé.
55. Les perspectives financières à moyen terme (MTFO) comprennent notamment le suivi des différents aspects du modèle de revenu, entre autres données.
56. Les perspectives financières à moyen terme les plus récentes fondent ces prévisions sur une augmentation du revenu net ajusté à 35 % au niveau de 2014, et une augmentation des dépenses administratives de 1,5 %.

57. Une évaluation distincte axée sur la gestion du budget administratif fournit des informations supplémentaires. IDEV.
58. La réponse initiale de la direction à la revue à mi-parcours, communiquée en 2014, est considérée comme le plan d'action original (comme pour les engagements). La version 2015 du plan d'action mis à jour est plus détaillée.
59. Mise en œuvre de la feuille de route de la décentralisation, rapport de la revue à mi-parcours.
60. Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de la politique et des pratiques de la Banque en matière d'achats opérationnels, août 2014.
61. «Revue des études économiques et sectorielles de la Banque africaine de développement» (2005-10). OPEV 2013.
62. Comme reconnu dans le plan d'action 2014 de la Banque en matière de ressources humaines.
63. Ces données sont tirées des enquêtes de 2010 et de 2013. Au moment de la rédaction, l'enquête menée auprès du personnel en 2015 était sur le point de commencer.
64. Jusqu'en 2014, l'accent portait sur le taux de vacance de la Banque, qui motivait les efforts pour améliorer l'efficacité du processus de recrutement. Dans le contexte de l'exercice stratégique de dotation en personnel, l'importance d'améliorer la qualité de ce processus est désormais également mise en lumière.
65. La définition a évolué au fil du temps. Après un examen et une reclassification du ratio des activités figurant au programme de travail pour toutes les unités et du lien direct vers les projets et programmes de développement, 15 autres unités organisationnelles en plus d'ORVP, d'OVP et d'OSVP sont classées comme opérations à part entière et beaucoup d'autres comme opérations partielles.
66. Une exécution dans le mois suivant la date limite compte comme une exécution dans les délais. L'approbation finale est la dernière étape du processus; dans certains cas, il s'agit de l'approbation du Conseil, dans d'autres, de l'approbation du comité de coordination de la haute direction, ou autre.
67. Cet engagement ne vise pas une décentralisation de toutes les fonctions, mais seulement de certaines fonctions de base.
68. Désormais connus sous le nom de rapports sur l'état d'exécution et les résultats (IPR).
69. Il convient de noter que le Département de l'audit interne (OAGL) est passé depuis lors à une approche d'audit basée sur le risque, et ne se fonde donc plus sur cette ancienne approche; l'engagement est considéré comme exécuté cependant puisque certains bureaux extérieurs ont été vérifiés conformément à l'engagement, avant le changement de méthode d'audit.
70. La réponse de la direction à la revue à mi-parcours compte comme plan d'action initial aux fins de cet exercice. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Banque travaillait également sur la mise à jour d'un plan d'action détaillé.
71. Les grandes lignes d'un Programme remanié de développement des compétences de leadership et de gestion ont été énoncées dans un document mais non mises en œuvre en 2014 comme prévu, en raison de réductions budgétaires.
72. Certaines formations ont débuté mais ont cessé en raison de réductions budgétaires; certains entretiens, indiquant certains progrès, sont désormais menés dans les bureaux extérieurs.
73. En raison du gel du recrutement en 2014, ce point n'est plus considéré comme une priorité. Les préparatifs de retour à Abidjan ont été la grande priorité, sachant que le programme complet d'intégration devrait être remanié en 2015.
74. Les informateurs n'ont pas tous été interrogés ni n'ont répondu à toutes les questions structurées. De fait, les chiffres donnés au tableau A3.1 ne correspondent pas aux chiffres de l'analyse des personnes qui ont répondu aux entretiens. Dans les rapports sur les entretiens et les données tirées de l'enquête, les termes «pléniépotentiaires» et «administrateurs» incluent les suppléants et conseillers.
75. Le processus de reconstitution pour le FASD-10 recouvrait celui du FAD-11, et sa période de mise en œuvre (2009-2012) chevauchait celle du FAD-11 et du FAD-12.
76. Contrairement au FAD-12, pour lequel le rapport des pléniépotentiaires a fait l'objet de discussions à la quatrième réunion de reconstitution, pour le FAD-13, le projet de rapport a été étudié pour la première fois à la deuxième réunion de reconstitution, puis à la troisième (et dernière) réunion sur la reconstitution, au cours de laquelle deux documents ont été présentés: un document contenant les commentaires et révisions du projet de rapport, en plus d'un projet de rapport du FAD-13, sur l'action en faveur de la transformation de l'Afrique («Supporting Africa's Transformation»).
77. «Examen des besoins en capital de la Banque africaine de développement (AGC-6) – Quatrième document de travail». Pas de date.
78. «Viser plus haut pour préparer l'avenir: Une évaluation indépendante des 7e, 8e et 9e reconstitutions des ressources du Fonds africain de développement». OPEV, Banque africaine de développement, juillet 2004. Pas de date.
79. «Options pour accroître la rentabilité du processus de reconstitution des ressources». Document d'information. FAD-11. Helsinki, octobre 2009.
80. Une quarantaine de cadres et d'autres membres du personnel de la Banque ont pris part aux consultations relatives à la reconstitution; en outre, la Banque a payé la participation d'administrateurs. L'une des possibilités envisagées était que les pays intègrent des administrateurs dans leurs délégations et, de fait, assument eux-mêmes cette charge financière, ce qui réduirait les coûts pour la Banque.
81. Le Conseil d'administration de la SFI a recommandé l'augmentation de capital au milieu de l'année 2010. Elle a été adoptée par la suite par le Conseil des gouverneurs le 9 mars 2012 et est entrée en vigueur à la date susmentionnée.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement



À propos de cette évaluation

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation du processus de souscription d'engagements par la Banque et de la mise en œuvre de ces engagements au titre de la Sixième augmentation générale du capital (AGC- 6) et les Douzième et Treizième reconstitutions du Fonds africain de développement (FAD-12 et FAD-13).

L'évaluation avait pour objectif de dégager des conclusions et de tirer des enseignements concernant (i) la pertinence des engagements souscrits compte tenu des défis et des priorités de la Banque ; (ii) l'efficacité des processus pour parvenir à un accord sur un portefeuille cohérent et réaliste d'engagements ; (iii) le respect des engagements (produits, sous forme de documents notamment, création de nouvelles structures ou de nouveaux processus) ; et (iv) l'efficacité de leur mise en œuvre ultérieure.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Immeuble du Centre de commerce International d'Abidjan (CCIA)
Avenue Jean-Paul II 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél. : +225 20 26 20 41 • Fax : +225 20 21 31 00
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

