

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

Contexte

IDEV a procédé à une évaluation de la mise en œuvre des engagements de la Banque convenus au titre de l'AGC-VI (la Sixième augmentation du capital) et des 12^e et 13^e reconstitutions du FAD (Fonds africain de développement). Dans le cadre à la fois de l'AGC-VI et du FAD-13, la Banque a accepté une évaluation indépendante afin de compléter ses propres rapports sur la mise en œuvre de ses engagements.

Les engagements constituent un accord entre la Banque et ses actionnaires dans le cas de l'AGC, et entre la Banque et les membres du FAD et les États parties dans le cas du FAD. La Banque et ses soutiens financiers cherchent à comprendre si cette approche fonctionne – à savoir dans quelle mesure la Banque honore ses engagements et si elle évolue dans la direction qu'elle et ses parties prenantes ont prévu. En termes de contenu, les engagements varient considérablement de la production de nouveaux documents de politique établissant de nouvelles fonctions ou instruments financiers, la révision des procédures, à l'initiation de réformes institutionnelles. De manière générale, ils touchent à tous les aspects du travail de la Banque.

IDEV a procédé à trois évaluations portant sur ces engagements, la première est un examen global, la seconde met l'accent sur les politiques et stratégies et la troisième sur la gestion du budget. Le présent résumé est axé sur la première évaluation. Le rapport complet a été publié en septembre 2015. L'Encadré 1 présente l'étendue et l'approche de l'évaluation, le rapport de synthèse fournit de plus amples informations.



Résumé d'évaluation

Une évaluation institutionnelle IDEV



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Encadré 1 : Etendue et approche de l'examen général

L'évaluation a couvert l'ensemble des engagements relatifs à trois processus de financement. Le Conseil des gouverneurs de la Banque a approuvé l'AGC-VI 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 a eu lieu à Tunis les 7 et 8 septembre 2010. Le FAD-12 comprend 32 engagements. La reconstitution du FAD-13 porte sur la période 2014-2016 ; la dernière réunion sur le sujet a eu lieu le 26 septembre 2013. Au titre du FAD-13, la Banque a souscrit à 45 engagements.

L'évaluation a suivi une approche théorique et s'appuie sur un large éventail 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 également appuyée sur un panel d'experts, une schématisation des processus, un examen des modèles organisationnels et une analyse comparative.

Principales constatations

L'équipe d'évaluation a analysé tour à tour la pertinence des engagements, les processus visant à les adopter ; elle a vérifié la production de chacun des engagements individuels, et a examiné l'efficacité de leur mise en œuvre.

Pertinence

La pertinence a été évaluée au regard de l'adéquation et de la sélectivité des trois séries d'engagements. L'évaluation conclut que **les engagements sont pertinents**, et cadrent avec les priorités stratégiques de la Banque - en particulier la Stratégie à moyen terme et plus récemment la stratégie décennale. Toutefois, l'évaluation montre que les engagements sont **nombreux**, certains étant jugés insuffisamment stratégiques pour requérir l'attention des gouverneurs et des plénipotentiaires.

Efficience

Pour évaluer l'efficience du **processus** pour l'adoption des engagements (qui s'inscrit dans une discussion plus large concernant le financement), l'équipe a examiné le nombre de réunions et leur emplacement, l'écart entre les processus, et la gestion interne du processus de préparation. Le rapport a mis en évidence la possibilité de réduire les coûts de transactions dans ces processus - notamment pour le FAD, qui a lieu tous les 3 ans et implique un grand nombre de documents qui passent par diverses itérations avant d'être examinés par les plénipotentiaires. Il convient de souligner cependant que l'évaluation n'a pas constaté que les processus FAD sont nettement moins efficaces que ceux des organisations retenues à des fins de comparaison. Bon nombre de domaines dans lesquels l'efficience du processus FAD peut être améliorée concernent également les processus de reconstitution de ressources comparables d'autres banques multilatérales de développement.

La Banque a introduit des changements visant à accroître l'efficience du processus, à temps pour le 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 en vue de réaliser des économies sur

les frais de déplacement. De nouvelles initiatives sont en cours, y compris la mise en place d'un groupe de travail de plénipotentiaires du FAD. Toutefois, il est encore trop tôt pour savoir si ces mesures contribuent ou non à accroître l'efficience du processus.

Réalisation

La vaste majorité des engagements **ont été réalisés**. Pour l'AGC-VI et le FAD-12, sur un total de 67 engagements, seuls deux n'ont pas été respectés - tous les deux ont trait à des mesures qui ne relèvent pas totalement de la direction de la Banque. Pour le FAD-13, le processus se poursuit, sachant qu'au moment de la finalisation du présent rapport, la majorité des engagements exigibles avaient déjà été respectés.

Toutefois, environ la moitié des engagements ont été honorés en retard, certains plus d'un an après la date prévue. Pour le FAD-13, par rapport aux processus précédents, un ratio plus élevé des engagements mis en œuvre a cependant été réalisé dans les délais. Dans de nombreux cas, ces retards sont explicables, car (i) les **délais fixés pour s'acquitter des engagements étaient tout simplement irréalistes** pour environ un tiers des engagements et (ii) les engagements sont largement concentrés en début de période - pour chacun des trois processus, au moins deux tiers des engagements devaient être respectés au cours des douze mois suivant l'achèvement du processus. Ceci **implique que la Banque doit agir sur de nombreux fronts à la fois**. De plus, avant de convenir des engagements, la Banque ne planifie pas complètement l'exécution ni les coûts occasionnés dans la pratique, et ne clarifie pas pleinement les responsabilités sur les 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. De fait, la Banque crée elle-même des conditions défavorables à l'atteinte de ses objectifs.

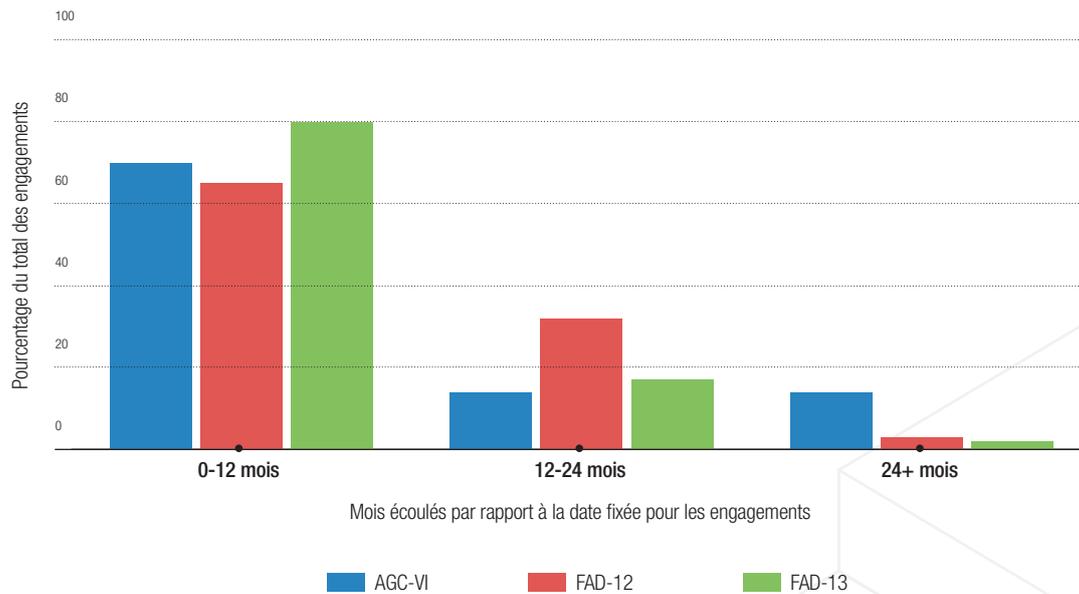
Efficacité

Pour examiner **l'efficacité** de leur mise en œuvre, les engagements ont été regroupés dans les cinq grands domaines suivants : i) politiques et stratégies ; ii) opérations ; iii) gestion financière et ressources ; iv)

Mise en œuvre des engagements

	AGC-VI	FAD-12	FAD-13
Nombre total d'engagements	35	32	45
Engagement encore non exigibles	0	0	4
Engagements mis en œuvre	33	32	36
Parmi lesquels :			
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

Déroulement des engagements



efficacité institutionnelle; et v) mesure des résultats. L'efficacité a été évaluée en tenant compte, d'une part, du degré de changement atteint au moment de l'évaluation, d'autre part, des orientations et perspectives sur la base des faits récents.

Pour ce qui est des changements accomplis, **la Banque a accompli des progrès entre 2010 et 2014 dans tous les domaines mis en avant 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 dans la réalisation des produits liés aux engagements, ou les engagements n'ont été convenus que récemment (FAD-13). Dans d'autres cas, il semble que même si la Banque a pu obtenir des réalisations importantes, les ressources, outils et incitations n'ont pas suivi, pas plus que la volonté d'induire des changements dans la pratique. La direction de la Banque et le Conseil d'Administration, ainsi que le reste du personnel en conséquence, se concentrent sur la réalisation de produits et s'emploient dans une moindre mesure à assurer le suivi en vue de la mise en œuvre et de l'obtention des résultats attendus.

Les orientations et perspectives offrent un bilan plus positif. En dépit des retards et problèmes initiaux, de nombreux développements récents témoignent du fait que 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 été lents au cours des trois années précédentes. Cependant, mener des réformes à terme demeure un défi constant.

Conclusion

Il ressort de l'évaluation que la Banque est à la hauteur de ses engagements (même si elle est souvent en retard), elle produit d'importants documents et outils, met en place les structures

convenues, et lance des initiatives très intéressantes. Il est plus difficile cependant de se prononcer sur sa capacité 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'équipe d'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.

Recommandations

À partir des constatations et des conclusions, l'évaluation a formulé à l'attention de la direction de la Banque quatre recommandations qui portent sur quatre domaines principaux :

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

- 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 de 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.

- 2. Renforcer le suivi et la responsabilisation des gestionnaires en vue d'une performance efficace et de résultats effectifs tout au long de la mise en œuvre, et pas uniquement une production ponctuelle.** 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 :

- 3. Simplifier le processus.** Il importe de travailler avec les gouverneurs, les plénipotentiaires et le Conseil d'administration,

en consultation avec d'autres banques multilatérales de développement, 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'efficacités globales du processus.

- 4. Faire en sorte que dès le début le Conseil s'approprie les engagements.** 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. ■

A propos d'IDEV

L'évaluation indépendante du développement du Groupe de la Banque africaine de développement est une fonction indépendante et autonome. Elle conduit des évaluations indépendantes des opérations, et politiques et stratégies de la Banque, en travaillant sur les projets, secteurs, thèmes, régions, et pays. Par la conduite d'évaluation et le partage proactif des bonnes pratiques, IDEV assure que la Banque et ses parties prenantes apprennent des expériences passées, et planifient et réalisent des activités de développement conformément aux plus hauts standards.

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 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 œuvre, 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 voir ». Elle reconnaît également que la Banque va avoir besoin de davantage rationaliser les processus de mobilisation de ressources. La Direction est en accord avec trois des quatre recommandations, et partiellement en accord avec une.

Chef de l'équipe d'évaluation : Penelope Jackson, chargée principale de l'évaluation, IDEV

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

Publié : Septembre 2015



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

