

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT



**Évaluation indépendante de la stratégie et du
processus de décentralisation à la Banque africaine de
développement**

Pour examen par CODE le 14 juillet 2009

**DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS
(OPEV)**

Juin 2009

Note de présentation

Le présent rapport résume les constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement. L'évaluation a été entreprise par une équipe internationale de consultants du *Performance Assessment Resource Centre*, à la demande du Département de l'évaluation des opérations (OPEV) de la Banque. Elle a été lancée en novembre 2008, à la suite de l'approbation de la note de conception y afférente par le Comité des opérations et pour l'efficacité du développement de la Banque.

Compte tenu du fait qu'elle devait guider la revue à mi-parcours du FAD 11, l'évaluation a été entreprise à une cadence accélérée. Si les consultants ont tenu des discussions approfondies à Tunis et lors des visites effectuées dans huit pays, il n'a pas été possible d'arranger des consultations avec la Direction et le personnel sur leur rapport final, présenté ici. En conséquence, OPEV propose d'engager un cycle final de consultations sur le rapport en vue d'y apporter des amendements définitifs avant sa publication.

Pour la revue à mi-parcours du FAD 11, OPEV a préparé un bref résumé des principales constatations, conclusions et recommandations, qui sera présenté à la Direction pour être inclus dans la documentation à examiner au titre de la revue.

Colin Kirk
Directeur, Département de l'évaluation des opérations

22 juin 2009



Évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement

Rapport au Conseil – Projet final

Juin 2009

**Préparé par l'équipe d'évaluation,
Performance Assessment Resource Centre
(PARC)**

The Performance Assessment Resource Centre

16-26 Forth Street
Edinburgh EH1 3LH
United Kingdom

www.parcinfo.org

0131 270 4714

Est dirigé par

International Organisation Development (IOD) Ltd

International Organisation Development Ltd. Registered Office: Omega Court
362 Cemetery Road, Sheffield, S11 8FT United Kingdom
Tel: 0114 267 3620. Fax: 0114 267 3629 Website: www.iod.uk.com
Registered in England and Wales No. 3613839 and VAT No. 729 4246 18

Table des matières

| | |
|--|-----|
| Sigles et abréviations | iii |
| Résumé analytique | iv |
| | |
| 1. Introduction à l'évaluation | |
| 1.1 Objectif | 1 |
| 1.2 Méthodes, bases factuelles et sources | 1 |
| | |
| 2. Contexte | |
| 2.1 Contexte opérationnel | 4 |
| 2.2 Objectifs institutionnels | 5 |
| 2.3 Référenciation | 6 |
| | |
| 3. Pertinence | |
| 3.1 Définitions de la décentralisation | 7 |
| 3.2 Stratégie de décentralisation : évolution des objectifs | 8 |
| 3.3 Pertinence des objectifs institutionnels | 10 |
| 3.4 Objectifs partagés avec d'autres réformes | 11 |
| 3.5 Conclusions | 12 |
| | |
| 4. Efficacité | |
| 4.1 Aperçu général | 14 |
| 4.2 État de mise en œuvre (à la fin de 2008) | 15 |
| 4.3 Intrants | 15 |
| 4.4 Mise en œuvre: activités et produits | 16 |
| 4.5 Progrès dans la réalisation des résultats | 22 |
| 4.6 Pistes en matière d'impact | 24 |
| 4.7 Preuves contrafactuelles | 24 |
| 4.8 Conclusions | 25 |
| | |
| 5. Efficience | |
| 5.1 Coût | 27 |
| 5.2 Rapport coût/efficacité | 28 |
| 5.3 Perspectives | 29 |
| 5.4 Conclusions | 30 |
| | |
| 6. Gestion du changement | |
| 6.1 Gestion du processus de décentralisation | 31 |
| 6.2 Mesure du changement | 32 |
| 6.3 Responsabilité, contrôle et délégation de pouvoirs | 33 |
| 6.4 Coordination de la décentralisation et des autres réformes | 34 |
| 6.5 Pérennisation du changement | 36 |
| 6.6 Conclusions | 37 |
| | |
| 7. Conclusions et recommandations générales | |
| 7.1 Principales constatations | 38 |
| 7.2 Référenciation | 39 |
| 7.3 Principales conclusions | 40 |
| 7.4 Perspectives: recommandations | 42 |

Liste des tableaux

Tableau 1. Représentation du modèle logique de la stratégie de décentralisation

Tableau 2. Présentation succincte des réalisations de la stratégie de décentralisation : produits

Tableau 3. Présentation succincte des effets manifestes au titre d'opérations sélectionnées de la BAD dans les PMR abritant des bureaux extérieurs

Tableau 4. Tendances de la valeur du portefeuille de la BAD: sous-groupe de pays abritant des bureaux extérieurs

Tableau 5. Présentation succincte des progrès vers la réalisation des résultats

Tableau 6. Approche de la décentralisation axée sur les priorités institutionnelles à moyen terme de la BAD

Liste des graphiques

Graphique 1. Cadre de l'évaluation organisationnelle formelle

Graphique 2. Le Groupe de la BAD dans cinq ans

Graphique 3. Modèle Mckinsey 7S

Sigles et abréviations

| | |
|-------|---|
| ATR | Agence temporaire de relocalisation |
| BAD | Banque africaine de développement (pour les financements) |
| BAD | Banque africaine de développement |
| BAAsD | Banque asiatique de développement |
| BM | Banque mondiale |
| CEP | Cellule d'exécution de projet |
| CER | Communauté économique régionale |
| CO | Bureau national |
| CODE | Comité des opérations et pour l'efficacité du développement |
| DOA | Matrice de délégation de pouvoirs |
| DSP | Document de stratégie-pays |
| DWG | Groupe de travail sur la décentralisation |
| EES | Étude économique et sectorielle |
| EDS | Stratégie de décentralisation renforcée |
| FAD | Fonds africain de développement |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FO | Bureau extérieur |
| FOA | Évaluation organisationnelle formelle |
| GAR | Gestion axée sur les résultats |
| HCA | Accord avec le pays hôte |
| IDE | Investissement direct étranger |
| IFI | Institution financière internationale |
| MSC | (Technique du) changement le plus significatif |
| NEPAD | Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique |
| NPO | Bureau de programme national |
| OMD | Objectif du Millénaire pour le développement |
| OPEV | Département de l'évaluation des opérations |
| PAR | Projet à risque |
| PECOF | Comité permanent des bureaux extérieurs |
| PIP | Principaux indicateurs de performance |
| PMR | Pays membre régional |
| PP | Projet problématique |
| PPP | Partenariat public-privé |
| PRI | Pays à revenu intermédiaire |
| RAP | Rapport d'achèvement de projet |
| RM | Mission résidente |
| RO | Bureau régional |

| | |
|-----|---|
| RR | Représentant résident |
| SFI | Société financière internationale |
| SMT | Stratégie à moyen terme |
| TIC | Technologie de l'information et de la communication |
| UA | Union africaine |
| UC | Unité de compte |

Résumé analytique

Historique, contexte et approche

i. La «stratégie proposée de décentralisation des activités du Groupe de la Banque africaine de développement» (ci-après désignée «stratégie de décentralisation») a été approuvée par le Conseil d'administration de la Banque africaine de développement (BAD) en septembre 2004. Les principaux objectifs de la stratégie de décentralisation étaient de se rapprocher de la base de sa clientèle et de participer plus efficacement aux efforts de développement des pays.

ii. La Direction a adopté une approche progressive et flexible pour la décentralisation, en mettant en place un réseau de bureaux extérieurs dans les pays membres régionaux (PMR) et en s'inspirant de l'expérience pilote antérieure en matière de présence sur le terrain pour appuyer l'exécution des projets. La stratégie de décentralisation a été conçue pour aller au-delà de la fonction de représentation habituelle, grâce au renforcement des partenariats stratégiques et à l'amélioration de la gestion du cycle des projets pour produire des effets positifs en termes de satisfaction des clients et de qualité du portefeuille.

iii. En 2006, la BAD a engagé un ensemble plus vaste de réformes institutionnelles. Parallèlement à ces réformes, la Direction a présenté au Conseil un éventail de propositions pour une «stratégie de décentralisation renforcée : renforcer la focalisation sur le pays et accroître l'attention portée aux besoins du client grâce à une approche taillée sur mesure» (ci-après désignée «stratégie de décentralisation renforcée - EDS»). Ces propositions ont été examinées, mais elles n'ont pas été formellement approuvées. En dépit du fait que le Conseil n'a pas formellement approuvé lesdites propositions, l'«approche à l'échelle de l'ensemble de la Banque» en matière de décentralisation est devenue une norme opérationnelle (liée à la délégation de pouvoirs sur la base d'une approche axée sur les pays).

iv. La portée et les attentes globales de la décentralisation au sein de la BAD ont continué à évoluer, à la lumière des changements intervenant dans l'environnement plus large, et notamment des changements introduits dans la stratégie institutionnelle et des nouveaux engagements à accroître l'efficacité de l'aide. Le succès de la mise en œuvre de la stratégie à moyen terme (SMT) pour la période 2008-2012 passe par une décentralisation efficace et efficiente. La SMT, parallèlement à l'accent général mis sur l'amélioration substantielle des résultats en matière de développement, prévoit notamment des changements importants dans les priorités opérationnelles en vue de privilégier l'investissement dans l'infrastructure, ainsi que dans l'intégration régionale, les services de savoir et l'engagement accru dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) et dans les États fragiles.

v. Dans ce contexte, l'objectif général de l'évaluation est de guider et de renforcer l'approche de la BAD en matière de décentralisation, par une évaluation systématique de la stratégie de décentralisation et de l'expérience initiale dans sa mise en œuvre, en passant en revue l'état d'avancement du processus, au regard du plan arrêté, et en inventoriant les résultats obtenus jusqu'à présent. Les principaux critères d'évaluation ont trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la gestion du processus de décentralisation. Les conclusions portent sur le degré de contribution du processus de décentralisation, dans son état actuel, à la réalisation de l'objectif fondamental *d'accroître l'impact des ressources de la BAD en matière de développement*.

vi. L'évaluation a utilisé une approche recourant à diverses méthodes pour combiner l'appréciation des dimensions humaines du processus de décentralisation avec une évaluation formelle plus objective et des enquêtes sur les perceptions de la décentralisation par les différentes parties prenantes. Des revues documentaires ont été entreprises et des visites ont été effectuées dans les bureaux extérieurs et dans les services centraux de la Banque établis à l'Agence temporaire de

relocalisation (ATR) à Tunis. Pour fournir des preuves contrafactuelles, une visite a également été effectuée dans un pays ne disposant pas d'un bureau national de la Banque. L'échantillon de pays couvrait l'éventail de modèles opérationnels pour les «bureaux extérieurs» (FO) déployés actuellement par la BAD dans ses opérations de prêt : bureau national (CO) ; bureau régional (RO), servant de bureau national et couvrant d'autres pays de la sous-région ; et bureau de programme national (NPO).

vii. Les problèmes liés à la disponibilité et à la qualité des données dures des systèmes de suivi internes de la BAD ont été une des difficultés rencontrées dans l'évaluation. Ces problèmes ont été accentués par le manque de mécanismes rigoureux de suivi et d'établissement de rapports sur la décentralisation au niveau de la Direction, et par l'immaturation relative de la décentralisation au sein de la BAD. L'équipe d'évaluation a cherché à compenser ces difficultés en procédant à la triangulation des différentes sources de bases factuelles. Toutefois, au regard des contraintes en termes de données, en particulier à mesure que l'on avance dans la chaîne des résultats, l'évaluation ne peut mettre en lumière que les ingérences causales, sans pouvoir émettre une opinion définitive claire et chiffrable.

Principales conclusions: Pertinence, efficacité, efficience et gestion du processus

viii. Les objectifs de la stratégie de décentralisation ont été clairement énoncés et ont continué à évoluer à la lumière des attentes croissantes quant aux produits à livrer par la décentralisation en cours à la BAD. Toutefois, il n'y a pas encore d'éclaircissements suffisants sur les liens de cause à effet devant servir de fil conducteur pour la réalisation des objectifs, tout comme il n'existe pas encore de cadre clairement défini pour les résultats, qui détermine un ensemble complet de cibles pour faciliter l'évaluation des progrès.

ix. Le processus de décentralisation a tenu compte des changements intervenant dans l'environnement extérieur, et notamment des changements induits du processus de la Déclaration de Paris. Au sens de son interprétation d'une approche tirée par les pays, la BAD a emprunté une voie similaire à celle des autres institutions et conforme aux principales orientations de son plan stratégique 2003-2007.

x. Le processus de décentralisation accuse des retards par rapport au calendrier arrêté. Les cibles fixées, en termes de nombre de bureaux extérieurs à ouvrir, sont certes pratiquement atteintes, mais il y a encore d'énormes défis à relever pour rendre pleinement opérationnel le réseau des bureaux extérieurs prévus (par exemple pour ce qui est du nombre d'experts sectoriels déployés sur le terrain, des niveaux de délégation de pouvoirs et des niveaux de connectivité aux technologies de l'information et de la communication – TIC). Les bureaux de taille restreinte ne disposent pas de la masse critique requise de professionnels. Pour honorer l'engagement pris au titre de la SMT de déployer sur le terrain 45 % du personnel de la BAD à l'horizon 2012, il faudra procéder à un rapide redéploiement des effectifs au cours des trois prochaines années, essentiellement par la relocalisation du personnel basé actuellement à Tunis.

xi. Dans l'ensemble, les objectifs de la stratégie de décentralisation sont partiellement réalisés:

- Il est amplement démontré que des changements ont été introduits dans certains domaines d'activité importants liés à l'amélioration de la gestion du portefeuille, à la faveur du renforcement de la présence sur le terrain. Mais ces changements ne sont pas encore solidement et suffisamment ancrés pour établir effectivement des processus de qualité garantie pour les projets.

- Il n'y a pas eu un changement significatif dans la nature du dialogue entre la BAD et les PMR. La proximité des bureaux extérieurs a eu un impact sur la fréquence et l'adaptation du dialogue, qui sont deux éléments importants du processus à long terme d'accroissement de la confiance. Toutefois, le dialogue doit encore mûrir et prendre une forme plus stimulante qui pourrait contribuer nettement plus à améliorer les résultats en matière de développement.
- La décentralisation améliore la visibilité de la BAD dans l'environnement national et dans le paysage de la coordination des bailleurs de fonds. Les efforts de la BAD visant à créer des bureaux extérieurs ont généralement été bien accueillis par les acteurs externes, et il y a de solides foyers d'enthousiasme pour la décentralisation – et pour une décentralisation plus poussée – aussi bien au sein de la BAD que parmi ses clients et partenaires.
- Il y a eu un impact minimal en termes de renforcement, par la BAD, de ses liens avec les entités économiques régionales, ainsi qu'avec le secteur privé et la société civile.
- La décentralisation s'avère un facteur positif d'augmentation du volume des prêts de la BAD, en particulier dans les pays éligibles aux financements de la BAD. Il n'y a pas de preuves suffisamment solides pour établir des liens de cause à effet, et une telle augmentation est probablement imputable à une combinaison de facteurs.

xii. Chaque année, les fonds alloués à la décentralisation ne sont pas utilisés dans leur totalité. Les dépenses d'investissement (mise en place) et les dépenses de fonctionnement (charges administratives) au titre du processus de décentralisation ont toujours été inférieures aux prévisions budgétaires annuelles entre 2004-2008, essentiellement du fait des lenteurs dans la mise en œuvre du processus de décentralisation.

xiii. Le coût définitif de la mise en place du réseau de bureaux extérieurs devrait cependant avoisiner le niveau des prévisions budgétaires initial. Les charges administratives annuelles devraient atteindre le double du montant des estimations initiales, avec des économies minimales, voir sans économies du tout à l'ATR à Tunis.

xiv. La stratégie de décentralisation a été une initiative ambitieuse et a coïncidé avec une période d'intenses réformes approfondies au sein de la BAD, ce qui a suscité des demandes considérables que la Direction n'a pas pu satisfaire pleinement, en dépit des efforts soutenus déployés à cette fin. Une des principales faiblesses avait trait au maintien de la «perspective à l'échelle de l'ensemble de la Banque» sur la décentralisation pour garantir la cohérence et la compatibilité des réformes plus globales mises en œuvre par la BAD avec la décentralisation, et pour s'assurer que des problèmes mineurs évitables ne remettent pas en cause les importants gains engrangés. La décentralisation n'a pas été activement gérée comme un projet fondé sur le changement en soi, ni comme un volet d'un processus de changement plus vaste.

xv. Il y a une tension inévitable et parfois gênante entre la diversité inhérente à la décentralisation, en termes d'adaptation aux circonstances locales, avec quelques disparités à travers la Banque, d'un côté, et les efforts visant à garantir un plus haut degré de standardisation institutionnelle, de l'autre côté. Cependant, le concept «Une BAD» est une solide dynamique positive à laquelle a contribué la décentralisation et qui fournit une plateforme appropriée pour la promotion de nouvelles façons de travailler à la BAD.

xvi. Les défis et problèmes auxquels est confrontée la BAD dans la mise en œuvre de sa stratégie de décentralisation sont également couramment rencontrés par les autres institutions comparables engageant des processus de décentralisation. À titre d'exemple, dans de telles institutions, la décentralisation est généralement associée à une augmentation des coûts, et les gains en efficacité ne sont pas automatiques. La décentralisation est rarement reconnue (ou gérée) comme un élément

clé d'un processus de changement plus vaste, et les faiblesses dans le suivi du processus et des résultats de la décentralisation sont un trait commun.

Conclusions et recommandations

xvii. La décentralisation au sein de la BAD n'est pas encore suffisamment mûre pour que soit administrée la preuve de quelconques avantages d'échelle. Il reste encore du chemin à parcourir pour établir des capacités et systèmes décentralisés, condition nécessaire et préalable à remplir pour produire les avantages attendus à long terme. Toutefois, il est démontré qu'une certaine forme de présence sur le terrain dans les PMR génère des avantages tangibles dans l'immédiat et que l'amélioration consécutive de la performance du portefeuille augure de l'obtention de résultats plus solides à l'avenir, ce qui correspond aux conclusions des évaluations des autres institutions. Mais il est nécessaire de déployer des efforts plus soutenus pour veiller à ce que les bureaux extérieurs, en temps utile, deviennent pleinement opérationnels pour s'acquitter de leur rôle, en tirant parti des économies d'échelle, et à ce que soit exercée une flexibilité suffisante pour faire face à des situations variées.

xviii. Certains des changements initiaux imputables à la décentralisation se manifestent dans des aspects des opérations de la BAD qui étaient antérieurement sources de préoccupation, par exemple l'environnement difficile des États fragiles. Dans un tel environnement, la légère amélioration résultant de la décentralisation est un acquis significatif et fournit une base sur laquelle s'appuyer. Les preuves disponibles donnent à penser que les avantages découlant de la décentralisation dans différents contextes opérationnels des PMR commencent à varier et que cette variation va s'accroître, à mesure que se réalisent les objectifs de la SMT 2008-2012. Pour maximiser le rendement de l'investissement continu dans le processus de décentralisation, avec un ratio coûts/avantages plus optimal pour différents segments de la clientèle, il est nécessaire de mieux déterminer les modalités détaillées de la mise en œuvre de l'approche de la décentralisation, au regard des objectifs opérationnels à moyen terme de la BAD.

xix. En particulier, la BAD se propose de renforcer substantiellement ses activités et son rôle dans les États fragiles. Notre conclusion est que c'est dans un tel environnement qu'un bureau extérieur fonctionnant de façon appropriée peut faire la différence de la manière la plus significative. De même, dans les pays éligibles aux financements du FAD, qui offrent un environnement plus stable, les avantages découlant de l'ouverture d'un bureau extérieur pourraient être obtenus à l'avenir en recourant à des moyens d'un meilleur rapport coût/efficacité, sur la base d'approches de plus en plus harmonisées. En outre, le passage de la Banque des projets de développement de taille relativement petite aux investissements de grande envergure ciblant l'infrastructure, aux interventions régionales et à un appui budgétaire plus substantiel, contribuera à circonscrire, au fil du temps, le domaine d'intervention où les bureaux de la Banque dans les pays pourront nettement faire la différence.

xx. La BAD pourrait explorer trois grandes options dans la mise en œuvre d'une approche décentralisée:

- A) Maintien du cap actuel au rythme actuel;
- B) Maintien du cap actuel, mais en accélérant le processus pour achever la mise en place d'un réseau pleinement fonctionnel, avec les niveaux appropriés de délégation de pouvoirs;
- C) Ajustement du cap en adoptant une méthode plus adaptée aux divers besoins des différents clients.

xxi. **Il est recommandé que la BAD explore davantage l'option C** qui est une approche adaptée, basée sur un modèle fondé sur trois types d'unités opérationnelles desservant différents segments de la clientèle : i) les clients éligibles aux financements de la BAD ; ii) les clients éligibles aux

financements du FAD (mais n'étant pas des États fragiles); et iii) les clients éligibles aux financements du FAD (et étant des États fragiles). La recommandation est basée sur le fait qu'à long terme, une approche différenciée offrira aussi bien à la BAD qu'à ses parties prenantes un ensemble d'avantages meilleurs et plus durables que pourrait le faire le maintien du cap actuel ou l'accélération du programme.

xxii. Pour bon nombre de pays FAD abritant maintenant des bureaux extérieurs, il y a à notre avis des avantages potentiels liés à l'érection du modèle de présence actuel au statut de bureau régional lorsque les lieux d'implantation sont étroitement alignés sur les points focaux des communautés économiques régionales et des partenaires multilatéraux de la BAD. De tels bureaux régionaux desserviraient chacun plusieurs postes NPO. La co-localisation dans les centres régionaux pourrait favoriser un investissement plus sélectif dans le renforcement des partenariats stratégiques.

xxiii. Dans les pays éligibles aux financements de la BAD, l'accent mis sur les prêts au secteur privé continuera à croître, ce qui laisse apparaître des avantages liés à une présence sur le terrain qui soit conçue de façon à devenir un front opérationnel dépendant étroitement de la capacité du centre (basé actuellement à Tunis) à gérer d'importantes transactions associant de multiples partenaires.

xxiv. La première recommandation est également faite sur la base de la reconnaissance explicite de l'approche conduite par les pays, définie dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. La BAD a certes formellement pris des engagements au titre de ces deux instruments, mais il y a lieu de veiller à ce qu'elle s'y conforme mieux. Le processus de décentralisation conforte l'obligation et offre la possibilité de renforcer substantiellement la performance de la Banque dans ce domaine. En conséquence, il est recommandé que la Banque ***élabore des plans clairement définis et visant à utiliser la décentralisation (en tant qu'un des instruments à sa disposition) pour aider à honorer ses engagements au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.***

xxv. Nous reconnaissons que l'option recommandée – rationalisation et extension en une fois du réseau des bureaux extérieurs existants – sera plus difficile à planifier et à gérer en tant que processus, par rapport à l'option A ou B susmentionnée. Il est également clair que, jusqu'à présent, le processus de décentralisation a pâti des faiblesses structurelles en matière de leadership et de direction, et que les objectifs variés et ambitieux de la SMT 2008-2012 solliciteront encore plus les ressources gestionnaires. En conséquence, il est recommandé que la BAD ***mette en place une structure clairement définie de gestion du processus de décentralisation, en précisant les niveaux de responsabilité.*** Cette recommandation est faite en raison de la nécessité de gérer activement les défis et les risques associés aux changements proposés, ainsi que les défis (souvent imprévus) découlant du processus de décentralisation proprement dit. Il y a lieu de créer une unité de la coordination générale, qui serait chargée du suivi des progrès dans le cadre d'un programme de gestion du changement doté de ressources suffisantes.

xxvi. Il est en outre recommandé que la BAD ***améliore la mesure de la décentralisation et renforce l'apprentissage et la responsabilité en élaborant un cadre de résultats clairement défini*** pour la poursuite du processus de décentralisation au titre de la SMT 2008-2012. Un tel cadre ne serait pas limité aux activités et produits de la BAD, mais chercherait aussi à établir des liens entre ces activités et produits et les changements mesurables intervenant dans le niveau de développement des PMR et les progrès réalisés dans l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

1. Introduction à l'évaluation

1.1 Objectif

1. En novembre 2008, le Comité des opérations et pour l'efficacité du développement (CODE) a approuvé une note de conception préparée par le Département de l'évaluation des opérations (OPEV) pour une évaluation indépendante de la stratégie et du processus de décentralisation à la Banque africaine de développement (BAD). Les résultats de l'évaluation devaient guider la revue à mi-parcours du Fonds africain de développement (FAD) et les discussions sur la reconstitution générale des ressources du FAD.

2. L'évaluation couvre essentiellement sur la période courant à partir de 2004, après l'approbation par le Conseil (en septembre 2004) de la «stratégie proposée de décentralisation des activités du Groupe de la Banque africaine de développement» (ci-après désignée «stratégie de décentralisation»). Elle tient compte de l'évolution de la réflexion stratégique menée au sein de la Banque sur la décentralisation aussi bien avant qu'après l'approbation de la stratégie de décentralisation en 2004, dans le cadre des réformes plus vastes mises en œuvre à la BAD et à la suite des orientations énoncées dans la vision de la BAD et dans sa stratégie à moyen terme (SMT) pour la période 2008-2012.

3. L'objectif général de l'évaluation est de guider et de renforcer l'approche de la BAD en matière de décentralisation, par une évaluation systématique de la stratégie de décentralisation et de l'expérience initiale dans sa mise en œuvre ; d'examiner les progrès réalisés, au regard du plan arrêté ; et d'inventorier les résultats obtenus jusqu'à présent.. Les principaux critères d'évaluation ont trait à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience et à la gestion du processus de décentralisation. Ces critères sous-tendent la structure globale du rapport dont la section finale porte sur le degré de contribution du processus de décentralisation, en son état actuel, à la réalisation de l'objectif primordial d'*accroître l'impact des ressources de la BAD en matière de développement*.

4. Le présent rapport est complété par un document de travail plus exhaustif préparé par OPEV. Le document de travail fournit de plus amples informations sur les conclusions de l'évaluation, en les illustrant par des exemples de changement, et analyse une série de dix questions de fond relatives à la décentralisation. Il comporte également plusieurs annexes et des références bibliographiques détaillées.

1.2 Méthodes, bases factuelles et sources

5. Pour évaluer la cible mouvante de la décentralisation au sein de la BAD, l'équipe d'évaluation¹ a utilisé une approche empruntant à plusieurs méthodes, qui vise à combiner une évaluation organisationnelle formelle (FOA) objective avec l'utilisation de la technique du changement le plus significatif (MSC) pour mettre en exergue l'expérience du personnel dans le processus. La note de conception décrit la conception globale de l'évaluation. L'équipe a visité huit pays², et ses conclusions préliminaires ont guidé la conception d'une enquête sur les perceptions, qui a permis de valider les principales conclusions, en élargissant la rétroaction à un plus grand nombre d'acteurs internes et externes. Une évaluation des coûts de la décentralisation et de leur tendance a été effectuée, et l'expérience de la BAD a fait l'objet d'une référencement au regard des revues récentes des processus de décentralisation des autres institutions comparables.

¹ L'équipe d'évaluation du *Performance Assessment Resource Centre* (PARC) était composée ainsi qu'il suit: Julian Gayfer (Chef d'équipe), Dorte Kabell, Rick Davies, Matthew Crump, Juana Espasa, Ben Arikpo, Edna Elliot-McColl et Isabelle Lemaire.

² Pays échantillonnés: Burkina Faso, Égypte, Éthiopie, Libéria, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie.

6. Les critères fondamentaux de sélection des pays (fonctionnalité du bureau extérieur, éligibilité aux financements, géographie et langue) ont permis de disposer d'un échantillon de pays se trouvant dans différentes situations et largement représentatifs des 53 pays membres régionaux (PMR) et des divers modèles opérationnels de «bureaux extérieurs» (FO) que la BAD déploie actuellement pour ses opérations de prêt : bureau national (CO) ; bureau régional (RO) – desservant le bureau national et d'autres pays de la sous-région – et bureau de programme national (NPO). L'inclusion du Libéria dans l'échantillon a permis de couvrir un pays FAD supplémentaire (ayant le statut d'État fragile) et servant en même temps d'étude de cas «sans une présence de la Banque sur le terrain».

7. Pour fournir un fil conducteur à l'évaluation et une base pour la collecte de bases factuelles sur l'efficacité, l'équipe a élaboré un modèle logique de la stratégie de décentralisation, en s'appuyant sur la mesure du degré de réalisation des objectifs et de la performance, telle que consignée dans les documents de la BAD (voir section 4.1 pour la version simplifiée du modèle logique). Le modèle présente la progression attendue, depuis les activités et intrants programmés jusqu'à l'impact prévu à plus long terme sur toutes les opérations de la BAD et sur le processus de développement dans les PMR, en passant par les produits et les résultats immédiats. Il examine également les principales hypothèses concernant les changements au titre des réformes plus globales engagées par la BAD pour offrir un environnement (interne) favorable à une décentralisation efficace.

8. Les principaux domaines de performance, dans le modèle logique, ont été identifiés comme cibles pour la collecte de données. L'équipe a exploité diverses sources: i) entretiens avec tout un éventail de membres du personnel de la BAD tant sur le terrain qu'à Tunis (à l'Agence temporaire de relocalisation – ATR), ainsi qu'avec des acteurs externes au niveau des pays ; ii) processus de sélection dans les pays et à l'ATR des «expériences les plus significatives» en matière de changement³ ; iii) tout un éventail de données de sources secondaires fournies par la BAD ; iv) données primaires sur le portefeuille de la BAD, détenues dans le système SAP ; et v) réponses fournies dans le cadre des enquêtes sur les perceptions.

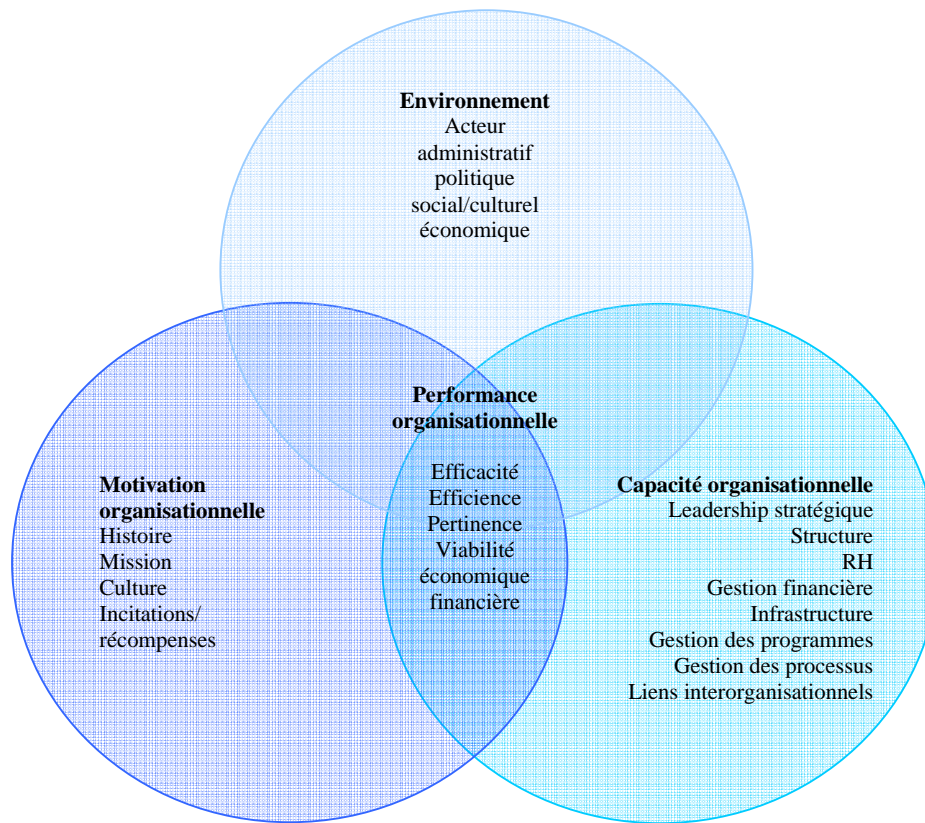
9. Les problèmes liés à la disponibilité et à la qualité des données dures des systèmes de suivi de la BAD – préoccupation reconnue au sein de la Banque – ont été un facteur limitatif pour l'évaluation. Ces problèmes ont été accentués par le manque de mécanismes rigoureux de suivi et d'établissement de rapports sur la décentralisation au niveau de la Direction. En approuvant la stratégie de 2004 et l'investissement y afférent (estimé à 60 millions d'UC entre 2004 et 2008), le Conseil a demandé à la Direction de lui soumettre des rapports périodiques sur l'impact de la décentralisation. L'équipe s'est inspirée du rapport d'impact présenté en juillet 2008 par ORPC, qui couvrait un échantillon plus restreint de PMR, ainsi que de la série de rapports de situation préparés par la Direction sur la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation.

10. L'analyse effectuée par l'équipe a été guidée par le cadre de l'évaluation organisationnelle formelle (FOA) (voir graphique 1 ci-dessous) et ses perspectives sur la façon dont l'interaction entre les différents aspects de l'environnement externe, de la motivation au sein de l'institution et des capacités organisationnelles affectent la performance institutionnelle. L'équipe a également examiné la nature de toute amélioration observée le long de la «chaîne des résultats», par rapport à la situation de base globale et aux cibles, à l'échelle de l'ensemble de la Banque, ce qui a permis de

³ Les résultats de l'exercice sur le changement le plus significatif (MSC) ont été pleinement documentés sur un blog (en anglais et en français) pour permettre à tous les membres du personnel de la BAD de visualiser les 63 expériences MSC qui ont été compilées et de faire des commentaires à ce sujet. Des synthèses vidéo ont également été fournies, de même que des synthèses des discussions des équipes des bureaux extérieurs et de quatre groupes d'acteurs du siège de la BAD à Tunis sur ces expériences. Il y a à travers la Banque un intérêt croissant pour la visualisation de ces matériels MSC (aussi bien les matériels vidéo que les matériels imprimés), mais le processus des commentaires n'a pas fait l'objet de suivi. L'on peut consulter le blog au site suivant: <http://decentralisingadb.wordpress.com/>. L'accès à ce site est protégé et requiert l'utilisation d'un mot de passe (qui est disponible sur demande).

disposer d'une base pour la comparaison brute «avec ou sans» bureau extérieur, en retenant comme hypothèse de travail que les effets de la décentralisation seraient plus manifestes dans les pays où la présence de la Banque sur le terrain est intense, par opposition aux PMR desservis par un bureau régional à partir d'un pays voisin ou par un arrangement de type NPO, ou aux PMR encore desservis directement à partir de l'ATR. Pendant toute la durée de l'évaluation, l'équipe s'est attachée à assurer la triangulation des différentes sources de bases factuelles. Toutefois, en raison du caractère limité des informations et données disponibles, les opinions émises par l'équipe doivent être considérées comme indicatives, et les liens de cause à effet comme des liens probables ou induits. Il n'a pas été possible d'émettre une opinion définitive claire et chiffrable.

Graphique 1: Cadre de l'évaluation organisationnelle formelle



Source: Banque interaméricaine de développement.

11. L'équipe a travaillé en étroite collaboration et sous l'orientation d'OPEV. Elle a tiré parti du haut niveau d'intérêt pour la «question de la décentralisation», manifesté par l'équipe dirigeante et les structures de gouvernance de la BAD. L'équipe a maintenu l'interaction avec le CODE et la Direction, par le biais de séances informelles d'information aux deux points de repère du processus et exprime sa gratitude pour l'excellente coopération dont a fait preuve le personnel de la BAD sur le terrain et à Tunis, dans le cadre du processus d'évaluation, et pour l'occasion qui lui a été donnée d'engager des discussions avec les membres du Conseil, individuellement et collectivement.

2. Contexte

Principaux aspects de l'environnement institutionnel plus global avant et pendant la période couverte par la stratégie ; effets induits de la mutation de l'architecture de l'aide, de l'intégration régionale ; et réforme et expansion de la BAD sur le plan interne.

2.1 Contexte opérationnel

12. Il importe de reconnaître que le processus de décentralisation à la BAD intervient dans un contexte régional dynamique et varié. La communauté internationale accorde de plus en plus d'attention aux problèmes particuliers auxquels est confrontée l'Afrique, et notamment à la persistance de niveaux élevés et généralisés de pauvreté, de nombreux pays n'étant toujours pas en bonne voie pour réaliser leurs objectifs nationaux de développement alignés sur les OMD. Les défis de développement particuliers des États sortant de conflit et fragiles sont reconnus. Parallèlement, les actionnaires de la Banque appuient largement l'option que la BAD se développe de façon à mieux tirer parti de sa position unique en Afrique et dans la communauté de développement, en fournissant une plateforme favorable au renforcement et à l'accroissement de l'efficacité de la voix du continent dans les instances régionales et mondiales, et en jouant un rôle de chef de file dans des initiatives continentales africaines.

13. Depuis 2000, il y a eu un changement significatif au sein de la communauté internationale des bailleurs de fonds en faveur d'une approche conduite par les pays. Ce changement a été renforcé par le biais de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide – signée par la BAD en 2005 – et plus récemment du Programme d'action d'Accra de 2008. L'attention de la communauté des bailleurs de fonds était initialement concentrée sur les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation. Des ressources d'un niveau substantiel, y compris le temps consacré par les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics, ont été investies dans l'harmonisation des structures au niveau des pays. L'ampleur des changements dans la façon dont les bailleurs de fonds ont adapté leurs propres pratiques en affaires varie. Les changements ont consisté à accorder une plus grande attention à la gestion axée sur les résultats (GAR) et à la responsabilité mutuelle.

14. La période courant à partir de 2004 a également été marquée par un certain nombre de changements dans l'architecture de l'aide. Dans l'ensemble, le nombre et la diversité des acteurs ont augmenté, la Chine et les États arabes émergeant comme bailleurs de fonds non habituels en Afrique. La croissance des fonds mondiaux spécialisés et des grandes initiatives financées par des fondations privées s'est poursuivie. Bon nombre de pays à revenu intermédiaire (PRI) d'Afrique ont eu un large accès aux marchés financiers mondiaux à des taux compétitifs, et leur demande de prêts «habituels» auprès des institutions financières internationales (IFI) a baissé ces derniers temps. En effet, le type d'appui sollicité auprès des IFI est en train de changer.

15. L'importance cruciale du secteur privé pour l'efficacité du développement est demeurée un thème constant. Alors que les flux d'investissement direct étranger (IDE) à destination de l'Afrique ont doublé au cours de la période triennale de 2004 à 2007, la répartition de ces flux entre pays demeure extrêmement inégale et sera probablement remise en cause par l'impact de la situation du crédit dans le monde. L'échelle de la participation du secteur privé et du financement de l'infrastructure en Afrique est limitée.

16. Il y a une prise de conscience croissante du potentiel en matière d'intégration régionale et du rôle des communautés économiques régionales (CER). Le succès futur dans ce domaine est jugé crucial pour aider l'Afrique à se repositionner comme une entité plus unie et plus solide sur les plans économique, financier, social et technologique, par une meilleure maîtrise de la

mondialisation et de ses effets⁴. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a continué à promouvoir une perspective s'appuyant à la fois sur les initiatives nationales de développement et sur les mesures prises par l'Union africaine (UA) et les CER à l'échelon continental ou régional pour améliorer les résultats.

2.2 Objectifs institutionnels

17. La décentralisation a également été menée dans un contexte institutionnel en mutation rapide. Le Plan stratégique 2003-2007 – le tout premier de la Banque – était centré du point de vue opérationnel sur l'accroissement de la sélectivité, en particulier au niveau de chaque pays, une haute priorité étant accordée à l'agriculture et développement rural, à l'eau et assainissement, et à la formation du capital humain. Le développement du secteur privé et la gouvernance venaient en deuxième position pour appuyer un développement économique durable. L'intégration économique régionale est devenue une priorité stratégique en 2005, à la faveur de l'actualisation du plan stratégique, tandis que les projets d'infrastructure, essentiellement dans le secteur du transport, devenaient le principal élément de la croissance substantielle enregistrée dans les opérations multinationales de la BAD au cours de la période couverte par le plan. Par la suite, il a été assigné à la BAD, au titre de l'initiative du NEPAD, un rôle de chef de file dans les domaines de l'infrastructure et de la gouvernance financière et d'entreprise. Un des objectifs fondamentaux du Plan stratégique était de promouvoir des partenariats plus solides avec les institutions multilatérales, bilatérales et régionales.

18. Au titre du Plan stratégique, la BAD a mis en œuvre tout un éventail de réformes actives. Ces réformes visaient à consolider les contrôles internes permettant de maintenir la solidité et l'intégrité des finances de l'institution et sous-tendant la revendication par la BAD de la cote «AAA» ; et à s'attaquer aux problèmes liés à la faible performance habituelle du portefeuille et à équiper la BAD de façon à garantir une expansion substantielle de ses opérations. En 2006, le Conseil a approuvé des changements majeurs dans la structure organisationnelle de la BAD, ainsi que des réformes ciblant la gestion des ressources humaines, les processus opérationnels, et le cadre et l'administration du budget. Trois complexes des opérations parallèles ont été créés pour accroître l'accent mis sur les pays, approfondir l'expérience sectorielle et améliorer l'exécution des projets : un complexe des programmes et politiques pays et régionaux, pour l'élaboration des stratégies-pays et du budget programme ; et deux complexes des opérations sectorielles, pour la consolidation des capacités techniques internes et l'affermissement du professionnalisme dans des domaines sélectionnés.

19. L'autoévaluation de la BAD est que la mise en œuvre du Plan stratégique 2003-2007 a abouti à de légères améliorations, insuffisantes toutefois, dans la qualité du portefeuille, et que la production du savoir et la fourniture de conseils se sont développées, mais plus lentement que prévu. Les rapports des Plénipotentiaires du FAD 11 et du Panel de haut niveau ont confirmé cette évaluation générale et recommandé de faire preuve d'une plus grande sélectivité, en privilégiant la croissance et l'intégration régionale, l'infrastructure, la gouvernance, le perfectionnement des compétences et le renforcement des capacités, et le développement du secteur privé, et en mettant un plus grand accent sur la réponse aux besoins des États fragiles.

20. En réponse, la SMT 2008-2012, au titre de son objectif «*Le Groupe de la Banque dans cinq ans*», a fait prendre un cap difficile à la BAD, avec la vision à l'horizon 2012 de faire de la BAD une institution «*reconnue à l'échelle mondiale, et en particulier par ses actionnaires, comme le partenaire préféré de l'Afrique, fournissant une aide au développement et des solutions à impact élevé et bien ciblées*». Compte tenu du niveau de base actuel de la performance du portefeuille et de

⁴ Allocution de clôture de D. Kaberuka, Président de la BAD, après l'intervention de S.E. Abdou Diouf, série des conférenciers éminents de la BAD, Vol. 1, 2006-2007.

l'encombrement croissant dans le domaine du financement du développement en Afrique, il faudra intensifier substantiellement les efforts dans tous les domaines des opérations de la BAD pour réaliser cette vision.

21. L'amélioration de la réactivité à l'égard des pays clients et de l'engagement dans ces pays clients, à la faveur de la mise en œuvre d'un ensemble de mesures, et notamment d'une décentralisation efficace et de la réduction des coûts de transaction, est l'un des moyens que la BAD se propose d'utiliser dans sa réponse. Les autres principaux domaines sur lesquels un accent doit être mis au cours de la période 2008-2012 pour établir un équilibre entre les objectifs de la

Principaux domaines sur lesquels la SMT 2008-2012 met l'accent et implications pour la décentralisation

- Priorité accrue et croissance des prêts et projets régionaux ciblant l'infrastructure, en mettant un plus grand accent sectoriel sur l'infrastructure ; nouveaux investissements dans l'infrastructure en tant que principal instrument utilisé par la BAD pour son concours financier en faveur du secteur de l'agriculture, du secteur social (santé et éducation) et du secteur de l'intégration régionale – en concentrant les efforts sur les investissements ciblant l'infrastructure transfrontalière et l'intégration régionale.
- Au-delà du financement des projets, fourniture d'une aide et de services-conseils, y compris la collaboration avec l'UA pour accroître l'efficacité et la pertinence du réseau des communautés et entités économiques régionales et sous-régionales.
- Engagement renouvelé et accru de la BAD dans les PMR sortant de périodes de conflit et de régression. En particulier, aide aux pays «fragiles» pour les accompagner dans leur transition vers un développement politique et économique plus stable.
- Engagement accru dans les PRI, au titre d'un ensemble de propositions plus adaptées, plus compétitives et promues plus activement, y compris l'expansion des opérations non souveraines bien ciblées, principalement par le biais de l'investissement du secteur privé.
- Initiatives concourant à faire de la BAD le premier choix de ses clients, au regard de son savoir sur l'évolution de la situation économique et sociale en Afrique, par la fourniture de services de savoir accrus et de plus grande qualité.
- Traitement plus efficace de défis clés tels que le changement climatique, la crise alimentaire et le genre. Investissement dans la capacité de la BAD à s'attaquer au défi du changement climatique en Afrique, et notamment aux problèmes spéciaux liés à l'adaptation.
- Approfondissement et renforcement de la mise en œuvre, par la BAD, de la Déclaration de Paris et des normes et attentes plus élevées liées au Programme d'action d'Accra, par une gestion active et la réalisation de cibles clairement définies.

décentralisation et les objectifs institutionnels de la BAD sont énumérés dans l'encadré ci-dessous.

22. La SMT 2008-2012 contient des projections indicatives en matière de prêt, qui font ressortir une augmentation substantielle du niveau des prêts de 2 853 millions d'UC en 2007 à 5 900 millions d'UC en 2012, avec des augmentations proportionnelles des prêts BAD (guichet du secteur privé et guichet du secteur public) et des prêts FAD. La douzième reconstitution générale des ressources du FAD (FAD 11I) est basée sur l'hypothèse d'une augmentation de 50 %, par rapport au FAD 11.

L'augmentation des prêts devrait s'accompagner d'une augmentation des effectifs de la BAD qui passeraient de 690 en 2007 à 1 090 en 2012.

2.3 Référenciation

23. Depuis 2000 et conformément à l'approche conduite par les pays, bon nombre d'institutions procèdent à la décentralisation de leurs opérations pour se rapprocher de leurs pays clients et élaborer des approches harmonisées au sein de l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds.

24. Il n'existe pas de modèle précis ou idéal de décentralisation à utiliser aux fins de référencement à la BAD. Chaque institution se trouve dans des circonstances particulières qu'il convient de prendre en compte en empruntant une voie adaptée balisée par les objectifs précis de ses politiques et l'ampleur de la décentralisation. Il y a cependant quelques caractéristiques communes, en termes d'objectifs de décentralisation partagés au niveau des pays et des bureaux extérieurs (par exemple l'alignement et la promotion de partenariats, la réduction des coûts de transaction, l'optimisation de l'efficacité du développement). Ces caractéristiques communes fournissent une base suffisante pour mener la réflexion sur les expériences partagées. Dans sa réflexion sur la référencement, l'équipe a insisté sur les questions suivantes : i) les coûts ; ii) la réalisation des avantages ; et iii) la gestion du changement. Dans les sections 5 et 6, le rapport revient sur les enseignements tirés de l'expérience de décentralisation au sein d'un certain nombre d'institutions comparables, et notamment de la Banque asiatique de développement (BAsD), de la Banque mondiale (BM), du Fonds international de développement agricole (FIDA), et de la Société financière internationale (SFI). Plusieurs de ces institutions ont engagé des processus de décentralisation qui se trouvent à un stade plus avancé que celui de la BAD et qui peuvent donc servir de précieuses sources de réflexion et d'apprentissage.

3. Pertinence

Tendances de l'évolution des objectifs et de l'interprétation de la décentralisation; intégration de la stratégie de décentralisation dans les objectifs institutionnels plus globaux et, partant, dans les efforts visant à répondre aux besoins de l'Afrique ; et compatibilité du processus de décentralisation avec les réformes plus vastes mises en œuvre par la BAD.

3.1 Définition de la «décentralisation»

25. Le terme «décentralisation» peut avoir de multiples interprétations. En tant que concept juridique, ce terme renvoie à diverses formes d'arrangements structurels au sein des organisations. En tant que processus, la décentralisation se réfère au transfert des pouvoirs et de la capacité de planifier, de prendre des décisions et de gérer des ressources, des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs de la hiérarchie organisationnelle, afin de faciliter la prestation efficace et efficiente de services⁵.

26. Une définition assez largement partagée (voir encadré ci-dessous)⁶ établit une distinction entre les différents modes de décentralisation.

⁵ Voir Smith 1985:1; Rondinelli 1981:137; Kiggundu 2000:89.

⁶ Voir Hicks (1961), Mintzberg (1979) and Rondinelli (1984).

Différents modes de décentralisation

- **Délégation** – Attribution de pouvoirs précis en matière de prise de décisions – c'est-à-dire le transfert de la responsabilité gestionnaire d'assumer des fonctions précises en dehors de la structure bureaucratique normale;
- **Divisionnalisation** – Restructuration de l'organisation en un plus grand ou en un moindre nombre d'unités opérationnelles stratégiques autonomes, à mesure que l'organisation s'engage dans de nouvelles activités opérationnelles, dans de nouveaux produits ou dans de nouvelles zones géographiques ;
- **Déconcentration** – Relocalisation spatiale de la prise de décisions – par exemple le transfert de certaines responsabilités ou pouvoirs administratifs vers les niveaux inférieurs *au sein* de la structure bureaucratique normale ; et
- **Dévolution** – Transfert de responsabilités en matière de gouvernance au sens plus large – c'est-à-dire la création ou le renforcement, du point de vue financier ou juridique, d'unités administratives infranationales dont les activités se situent substantiellement *en dehors* du contrôle direct de l'administration centrale.

27. Les étapes initiales de la décentralisation au sein de la BAD (et la finalité de la stratégie de décentralisation de 2004) reflètent des aspects des modes de «délégation» et de «déconcentration». En 2004, la décentralisation était synonyme d'ouverture de bureaux extérieurs pour établir la présence de la Banque au niveau des pays. Les bureaux extérieurs étaient effectivement des prolongements ou des ajouts à la structure de gestion existante. En 2006, intégrée à l'ensemble de réformes institutionnelles plus vastes, la décentralisation est devenue synonyme de délégation de pouvoirs dans une perspective axée sur les pays, le processus de délégation accroissant par exemple les responsabilités et les pouvoirs des niveaux inférieurs au sein de l'organisation, et faisant ainsi des bureaux extérieurs une partie intégrante de la structure de gestion. Toutefois, et cela est un aspect crucial, il n'y a pas encore de compréhension uniforme à travers la Banque de ce qu'est ou peut être la décentralisation, ce qui fait que ce terme est utilisé de façon quelque peu vague, sans suffisamment de clarté quant à sa signification, ce qui conduit souvent à une certaine confusion.

3.2 Stratégie de décentralisation: évolution des objectifs

28. En septembre 1999, le Conseil de la BAD a adopté des résolutions demandant la mise en œuvre d'un programme pilote de renforcement de la présence de la Banque sur le terrain dans les PMR, par le biais des bureaux extérieurs. Ce programme prévoyait l'ouverture de trois bureaux nationaux et d'un bureau régional⁷, avec un mandat limité à l'appui à l'exécution des projets⁸.

⁷ Nigeria, Gabon, Éthiopie et Égypte, ci-après collectivement appelés la première promotion.

⁸ Ce mandat participait d'une tentative de relance de la décentralisation, après l'expérience antérieure mitigée de la BAD dans les bureaux extérieurs entre les années 80 et la moitié des années 90. Pendant cette période, les bureaux étaient considérés comme un moyen d'améliorer la performance du portefeuille. Cette tendance a été ensuite renforcée par une dimension sécuritaire, au regard des risques pendant les troubles en Côte d'Ivoire. En raison d'appréhensions en matière de gouvernance, les bureaux avaient été fermés et une période de centralisation avait suivi, au titre d'un programme de réforme conduit le Président entrant.

29. En 2002, une évaluation de l'expérience pilote et de la situation de la BAD en Côte d'Ivoire a abouti à l'adoption d'une résolution sur l'accélération de la décentralisation institutionnelle et à la préparation de la stratégie de décentralisation de 2004. Cette stratégie prévoyait la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs dans les PMR, en étendant le mandat de ces bureaux pour y inclure le dialogue avec les pays.

30. Les principaux objectifs de la stratégie de décentralisation étaient «*de se rapprocher de la base des clients et de participer plus efficacement aux efforts de développement des pays*». Pour réaliser ces objectifs, la Direction a approuvé une approche progressive et flexible en matière de décentralisation, approche:

- Mettant l'accent sur les bureaux nationaux, plutôt que sur les bureaux régionaux, sans cependant exclure la possibilité d'ouvrir ces derniers dans quelques régions sélectionnées ;
- Permettant d'ouvrir de nouveaux bureaux lorsque les intérêts stratégiques de l'institution et les besoins des pays convergent, et à un rythme tenant compte de la capacité de la BAD à ouvrir effectivement de tels bureaux;
- Visant à déléguer progressivement des pouvoirs réels aux bureaux extérieurs, en adaptant le niveau de délégation à l'effectif et au profil du personnel disponible à chaque bureau, et en mettant initialement l'accent sur l'exécution des projets (entrée en vigueur des accords de prêt, activités de passation de marchés et de décaissement), puis sur l'élaboration de stratégies, le développement du portefeuille et la supervision sélective de projets.

31. Les avantages découlant de cette approche étaient que les bureaux nationaux iraient au-delà de leurs fonctions de représentation habituelles et offriraient des possibilités réelles de renforcement des partenariats stratégiques et d'amélioration de la gestion du cycle des projets, avec des effets positifs quant à la satisfaction des clients et à la qualité du portefeuille.

32. En 2006, une large série de réformes institutionnelles ont été engagées. En juillet de la même année, la Direction a présenté au Conseil un ensemble de propositions pour une «stratégie de décentralisation renforcée : renforcer la focalisation sur le pays et accroître l'attention portée aux besoins du client grâce à une approche taillée sur mesure» (ci-après désignée la «stratégie de décentralisation renforcée»). Ces propositions ont été examinées, sans toutefois être formellement approuvées. En dépit de l'absence d'une approbation formelle par le Conseil, l'«approche à l'échelle de l'ensemble de la Banque» en matière de décentralisation, y compris la motivation initiale liée à la «présence sur le terrain», est devenue la norme opérationnelle. L'encadré ci-dessous résume les principaux éléments de la stratégie de décentralisation renforcée.

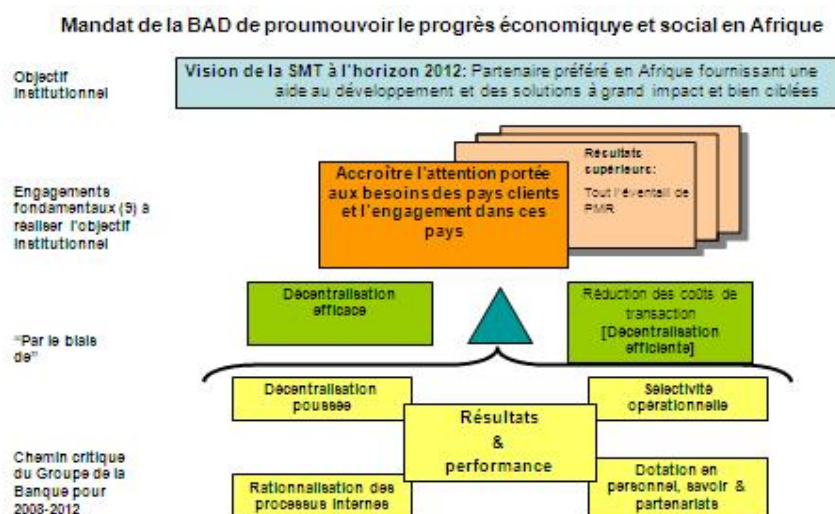
Principaux éléments de la stratégie de décentralisation renforcée proposée, 2006

- Approche adaptée et renforcée de la représentation de la BAD dans les PMR;
- Transformation du poste de Représentant résident en Directeur pays;
- Alignement optimal de la dotation en personnel des bureaux extérieurs sur la stratégie, les priorités et le portefeuille de la BAD;
- Affectation aux bureaux extérieurs, en fonction des besoins, d'un plus grand nombre de cadres et de professionnels recrutés au plan international ;
- Délégation de pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs pleinement opérationnels (du point de vue des TIC, de l'effectif en poste) ;
- Possibilités pour les bureaux extérieurs de demander que le plafond en matière d'approbation à leur niveau soit augmenté, à hauteur de 2 millions d'UC ;
- Recrutement, par les bureaux régionaux, d'un personnel de qualité issu de la région, en plus du personnel venant du siège ;
- Équipement des bureaux régionaux pour faire face aux besoins spécifiques des programmes dans les États fragiles.

3.3 Pertinence des objectifs institutionnels

33. Ces dernier temps, le degré de contribution de la décentralisation à l'accroissement de l'efficacité de la BAD, en tant qu'institution de promotion du développement, est devenu une préoccupation centrale. La décentralisation efficace est considérée comme la pierre angulaire de la réalisation de la vision présentée dans la stratégie à moyen terme de la BAD pour la période 2008-2011 (voir graphique 2 ci-dessous⁹).

Graphique 2: Le Groupe de la BAD dans cinq ans



⁹ Ce graphique présente schématiquement le positionnement de la décentralisation dans la trajectoire de la SMT 2008-2012.

34. La vision de la BAD en matière de décentralisation à l'horizon 2012 est de *«tirer parti de la présence sur le terrain pour réaliser des résultats remarquables au bénéfice de nos pays clients»*. Pour réaliser cette vision, la Banque entend s'engager dans une décentralisation plus poussée, en intensifiant les efforts visant à garantir la pleine intégration effective des bureaux extérieurs et des bureaux centraux, en adaptant davantage la dotation en personnel aux circonstances spécifiques des pays, et en veillant à ce que la responsabilité fondamentale des principales tâches soit confiée au niveau le plus indiqué, avec transfert d'une telle responsabilité vers le personnel basé sur le terrain, s'il y a lieu. La Direction devrait proposer une décentralisation plus poussée, y compris l'augmentation du nombre de bureaux et l'extension de leur mandat, à la lumière des besoins changeants, des possibilités offertes et de l'expérience cumulée.

35. Bien que les détails aient évolué, la théorie globale du changement ou la raison justifiant l'approche de la BAD en matière de décentralisation est demeurée la même pendant toute la période couverte par l'évaluation. Elle est formulée de la façon la plus simple : *«l'investissement dans la décentralisation aboutira à une présence plus efficace sur le terrain, ce qui devrait accroître l'efficacité et l'impact des interventions de la BAD en matière de développement, contribuant ainsi à fournir aux pays membres régionaux des avantages cumulés durables»*. La documentation examinée dans le cadre de l'élaboration du modèle logique donne à penser que les objectifs à long terme de la BAD, en ce qui concerne son processus de décentralisation, ont été clarifiés en termes de résultats institutionnels (par exemple la possibilité de reconstitution de ressources accrues pour le FAD et d'accroissement de la valeur de franchise de la BAD), plutôt qu'en termes de moyens de traduire les résultats immédiats en résultats de développement à long terme dans les PMR.

36. La stratégie d'intégration régionale de 2009 assigne aux bureaux extérieurs un rôle important dans la facilitation de la programmation, de la coordination et du suivi de la mise en œuvre des opérations régionales. Cette stratégie esquisse les plans de la BAD pour le renforcement des capacités des bureaux régionaux par le déploiement d'experts en intégration régionale.

3.4 Objectifs partagés avec les autres réformes

37. Les plans de décentralisation ont été conçus de manière à compléter et à renforcer les autres réformes en cours à la BAD. En 2006, une série de réformes institutionnelles, conçues pour accroître l'efficacité, ont été engagées, dont certaines étaient directement alignées sur les initiatives visant à renforcer la dynamique en faveur de la décentralisation. Les réformes en question sont présentées dans l'encadré ci-dessous.

Réformes institutionnelles ciblant l'efficacité du développement et la gestion axée sur les résultats

- Révision complète et rationalisation des processus opérationnels;
- Révision complète des processus internes d'allocation des ressources et de gestion budgétaire;
- Amélioration de la conception, de l'exécution et du suivi des projets;
- Renforcement du cadre de résultats du FAD 11 par la fixation de cibles claires ;
- Intégration de cadres de résultats de haute qualité dans les stratégies-pays;
- Supervision régulière et amélioration de l'accès au système de gestion du portefeuille;
- Renforcement des capacités des bureaux extérieurs dans la passation de marchés et la gestion financière;
- Achèvement effectif des rapports de supervision et des RAP dans les délais fixés;
- Transfert aux bureaux extérieurs de la supervision et des responsabilités accrues en matière de prise de décisions ;
- Pleine harmonisation des règles et pratiques en matière de passation de marchés avec celles de la Banque mondiale.

Source: Extrait du Rapport des Plénipotentiaires du FAD 11, janvier 2007.

38. En tant qu'activité gérée, la décentralisation occupe actuellement une place centrale dans la réponse de la Banque à la dynamique en faveur de la gestion axée sur les résultats en matière de développement (GARD). L'accélération de la décentralisation constitue l'un des trois piliers du Plan d'action GARD de la BAD pour 2008¹⁰. «*L'accélération de la décentralisation en vue d'obtenir de meilleurs résultats sur le terrain*» et «*la promotion d'une culture de supervision orientée vers les résultats*» sont considérées comme des domaines clés pour accroître l'efficacité institutionnelle.

3.5 Conclusions

39. La portée et les attentes générales de la décentralisation ont continué à évoluer parallèlement à l'ensemble plus global des objectifs institutionnels et à la mutation de l'environnement externe. La réalisation de la vision 2012 définie dans la SMT 2008-2012 passe nécessairement par une décentralisation efficace et efficiente. Toutefois, il n'y a pas encore une compréhension uniforme à travers la BAD de ce qu'est la décentralisation, ce qui conduit parfois à une certaine confusion.

40. Le processus de décentralisation s'est adapté aux changements intervenus dans l'environnement externe, à la faveur du processus de la Déclaration de Paris. Dans l'interprétation «post-Paris» d'une approche conduite par les pays, la BAD a emprunté une voie similaire à celle des autres institutions, tel que cela ressort des principales orientations du Plan stratégique 2003-2007.

41. Les principaux changements d'accent dans la SMT 2008-2012 concernent notamment la priorité accrue accordée aux secteurs de l'infrastructure, de l'intégration régionale et des services de savoir, ainsi que l'engagement accru dans les PRI et les États fragiles. Ces changements témoignent de l'émergence et de l'affirmation de l'avantage comparatif de la Banque. Toutefois, il n'y a pas eu une réévaluation formelle de la signification de ces changements en termes de planification, de

¹⁰ Les deux autres piliers portent sur la promotion de partenariats internationaux pour les résultats et sur le renforcement des capacités des pays à assurer la gestion axée sur les résultats.

financement, de prestations, et de gestion des activités de décentralisation, pour appuyer le rôle que la Banque entend jouer aux niveaux continental, régional et national¹¹.

42. La logique générale de la BAD en matière de décentralisation est clairement définie : le renforcement de la présence sur le terrain conduit à l'accroissement de l'efficacité et de l'impact de la BAD en matière de développement, contribuant ainsi à produire des avantages durables et cumulés pour les PMR. Toutefois, les liens exacts de cause à effet à établir dans la chaîne des résultats pour réaliser cette logique n'ont pas été pleinement indiqués, en particulier la façon dont les résultats intermédiaires (institutionnels) se traduiront en objectifs de développement à plus long terme.

¹¹ Le Groupe de travail sur la décentralisation a préparé un document intitulé «*Plan d'action en dix points pour renforcer la présence sur le terrain*» (juin 2008), qui couvre ces thèmes et propose des mesures pour s'attaquer aux problèmes perçus et répondre aux besoins, mais il n'a pas explicitement aligné ses propositions sur les orientations stratégiques énoncées dans la SMT.

4. Efficacité

Point sur les acquis du processus de décentralisation en termes de portée et d'opérations : indication des investissements consentis ; degré de réalisation des produits ; et progrès accomplis vers la réalisation des résultats en matière de développement et institutionnels. Fourniture d'une évaluation générale de la façon dont la décentralisation au sein de la Banque contribue à accroître l'efficacité et l'impact institutionnels.

4.1 Aperçu général

43. Un des principaux critères d'évaluation a trait au degré de réalisation des objectifs de la stratégie de décentralisation. En se basant sur divers aspects des opérations de la Banque, l'évaluation passe en revue les données factuelles à différents niveaux au sein du modèle logique de la stratégie de décentralisation de la BAD : intrants/coûts ; activités/produits ; puis résultats et impact (voir tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1: Représentation du modèle logique de la stratégie de décentralisation

| | <i>Indicateurs/cibles</i> |
|---|---|
| But: | Efficacité institutionnelle – amélioration de l'impact des ressources de la Banque sur le développement |
| Impact: (à long terme) | Adoption de politiques économiques judicieuses par les PMR Amélioration de l'échelle, de la valeur et de la qualité des opérations du Groupe de la Banque |
| Résultats: (à moyen terme) | Portefeuille de plus haute qualité : amélioration de l'exécution des projets/programmes Satisfaction accrue des clients: réduction du nombre de projets dont les résultats sont peu satisfaisants Augmentation du volume des prêts : guichet du secteur public et celui du secteur privé |
| Objet: | «Renforcer la focalisation sur le pays et accroître l'attention portée aux besoins du client» (stratégie de décentralisation renforcée, 2006). |
| Produits: | Processus d'assurance-qualité des projets Meilleure compréhension des besoins et contextes particuliers des pays Amélioration de l'image de la Banque auprès du public dans les pays Amélioration de la coordination des bailleurs de fonds Resserrement des partenariats avec les entités économiques régionales |
| Intrants/activités: (majeurs) | Ouverture de 16 nouveaux FO en deux phases: fin 2006 (23 FO au total), puis porter le nombre de FO à 25 Investissement par FO (estimations): 420 000 UC pour l'ouverture et 660 000 UC pour les opérations annuelles Dotation adaptée en personnel recruté au plan international (y compris le personnel muté de l'ATR) et en personnel local Délégation de pouvoirs accrus lorsque les FO deviennent pleinement opérationnels – avec certification de la mise en place de l'infrastructure TI |

4.2 État de mise en œuvre (à la fin 2008)

44. La stratégie de décentralisation a défini la voie à suivre pour l'ouverture et le fonctionnement en 2006 (au plus tôt) de 16 nouveaux bureaux extérieurs dans les PMR, afin de porter le nombre total de bureaux extérieurs à 25 (23 bureaux nationaux et 2 bureaux régionaux) en tenant compte des bureaux ouverts au titre du programme pilote antérieur. À la date d'avril 2009, il y avait 22 bureaux extérieurs opérationnels (18 bureaux nationaux et 4 bureaux régionaux). Ce nombre devrait passer à 24 ou 25 d'ici la fin de 2009¹².

45. En 2004, la BAD se proposait de couvrir plus de 90 % du portefeuille du Groupe de la Banque (en termes de prêt) par les opérations des bureaux extérieurs. En 2008, les opérations des bureaux extérieurs dans les PMR, au niveau des bureaux nationaux (CO), couvraient directement 67 % du portefeuille de la BAD, en termes de volume. Ce chiffre augmente de 3 % si l'on tient compte des PMR desservis par un bureau régional, et de 0,5 % encore si l'on tient compte des PMR desservis par un bureau de programme national (NPO). L'ouverture prévue de bureaux extérieurs en 2009 en Angola, en Algérie et en Afrique du Sud permettra une nouvelle augmentation. La proportion de 10 % du portefeuille, considérée comme des projets multinationaux, concerne les PMR couverts par le réseau de bureaux extérieurs.

46. Dans l'ensemble, la BAD intervient dans les catégories suivantes des pays clients : i) les PRI (éligibles aux financements de la BAD) ; ii) les pays les moins avancés (éligibles aux financements du FAD et aux financements mixtes BAD/FAD) ; et iii) les États fragiles (éligibles aux financements du FAD et à ceux du Mécanisme en faveur des États fragiles). La couverture des PMR desservis par un bureau extérieur implanté au niveau national est proportionnellement plus élevée dans les pays éligibles aux ressources du FAD (plus de 60 %) que dans les pays éligibles aux ressources de la BAD (environ 30 %). À l'heure actuelle, 5 des 20 pays considérés par la BAD comme des États fragiles (c'est-à-dire éligibles au Mécanisme en faveur des États fragiles) disposent d'un bureau extérieur au niveau national. Deux autres États fragiles sont couverts par les opérations d'un bureau régional. La Direction de la BAD a présenté au Conseil une proposition relative à l'ouverture d'un nouveau bureau extérieur au Libéria.

4.3 Intrants

47. La BAD n'a pas été à même de rendre pleinement opérationnel le réseau de bureaux extérieurs dans les délais prévus. Il subsiste d'importants déficits à combler en matière de dotation en personnel et d'installation et de fonctionnement des technologies de l'information et de la communication (TIC).

48. En dépit de la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures positives, des retards continuent d'être enregistrés, et il subsiste apparemment des réticences dans la mise en œuvre d'arrangements adaptés pour la dotation en personnel des bureaux extérieurs. Les bureaux d'envergure restreinte ne disposent pas d'une masse critique de professionnels. Pour honorer l'engagement pris au titre de la SMT de déployer 45 % du personnel de la Banque sur le terrain à l'horizon 2012, il sera nécessaire de redéployer rapidement le personnel au cours des trois prochaines années, essentiellement par la relocalisation du personnel actuellement basé à l'ATR à Tunis. Il s'agit là d'une tâche ardue, compte tenu des pratiques actuelles consistant à créer de nouveaux postes tout en déployant le personnel de l'ATR aux bureaux extérieurs, ce qui retarde le déploiement.

¹² Il y a eu des retards dans l'ouverture des bureaux extérieurs en Angola et en Algérie. Les accords avec le pays hôte (HCA) n'ont été signés que récemment. À la suite de la relocalisation de la BAD à l'Agence temporaire de relocalisation (ATR) à Tunis, les activités qui auraient dû aboutir à l'ouverture du bureau national de la Banque en Tunisie ont été mises en veilleuse. En novembre 2008, le Conseil a approuvé l'ouverture d'un autre bureau extérieur en Afrique du Sud. Le HCA pertinent a été signé en juin 2009.

49. Le dosage des compétences dans les bureaux extérieurs n'est pas étroitement lié au portefeuille. Il est dans une certaine mesure démontré que la BAD a ajusté la configuration de sa dotation en personnel, pour passer du modèle de «dotation minimale» standard à un modèle plus adapté aux besoins spécifiques. Mais l'uniformité de la dotation en personnel, qui caractérise la situation actuelle, donne à penser qu'une «approche unique» a été adoptée pour la mise en œuvre de la décentralisation, même si cela ne relève pas d'une politique délibérée.

50. Le plan initial visant à déployer des spécialistes expérimentés de la passation de marchés et des décaissements dans les bureaux extérieurs n'a pas été respecté. Des recrutements sont en cours pour doter un certain nombre de lieux considérés comme des «plaques tournantes» de spécialistes expérimentés de la passation de marchés et de la gestion financière. Des préoccupations sont exprimées au sujet de la nomination des représentants résidents dans les pays, dans la mesure où tous n'ont pas été soumis à des processus compétitifs de sélection et de recrutement.

51. Jusqu'à présent, aucun des bureaux extérieurs pleinement opérationnels n'a encore satisfait à tous les critères (aucun n'a encore été certifié comme étant doté d'une infrastructure appropriée en matière de TIC) pour accéder au niveau supérieur de fonctionnalité. De légères améliorations concernant les TIC ont permis des gains rapides dans les opérations et la réactivité des bureaux extérieurs. Il est nécessaire de poursuivre les efforts (tel que prévu en 2009) pour moderniser l'infrastructure des TIC.

4.4 Mise en œuvre: activités et produits

4.4.1 Gestion du portefeuille

52. La stratégie de décentralisation de 2004 cible trois principaux domaines au titre de la gestion du portefeuille : passation de marchés et décaissement ; supervision et activités de suivi des projets ; et préparation des RAP, avec des éléments d'apprentissage pour l'amélioration des opérations et de la stratégie. L'accent mis sur tous ces domaines a été réitéré au titre de la stratégie de décentralisation renforcée de 2006, avec une activité connexe supplémentaire relative aux «efforts de nettoyage du portefeuille». Des revues plus fréquentes des projets devraient être conduites, et ces revues, conjointement avec l'intensification du dialogue avec les partenaires chargés de l'exécution, devraient contribuer à améliorer l'exécution des projets, au titre du «produit» relatif aux **processus d'assurance-qualité des projets**, comme en témoignent les améliorations enregistrées dans des domaines clés et liées à la cadence/fréquence et à l'exactitude.

53. En général, les bureaux extérieurs font une certaine différence (pas encore significative) face au problème des lenteurs dans les *décaissements* et à celui des lourdeurs des *processus de passation de marchés*. Le rôle de boîte à lettres joué par les bureaux extérieurs, le pouvoir d'approbation tacite étant encore détenu par Tunis, est un problème qui entrave les gains potentiels. Ce problème est aggravé par les seuils fixés en matière de délégation de pouvoirs aux bureaux extérieurs¹³, ce qui laisse apparaître que même si la tendance à l'amélioration se poursuit, les gains marginaux globaux pour l'ensemble des opérations de la BAD seront probablement relativement restreints, compte tenu des seuils actuels et de la tendance émergente à la BAD de financer des projets de plus grande envergure et de privilégier l'infrastructure où les transactions en matière de passation de marchés et de décaissement sont habituellement plus importantes. Avec le Programme d'action d'Accra et l'engagement à utiliser les systèmes nationaux, la Banque devra envisager sérieusement la façon

¹³ Le seuil de 50 000 UC fixé pour la passation de marchés a certes permis de couvrir 33 % de toutes les transactions en 2006, mais ne représentait que 2 % en termes de valeur. Pour ce qui est des décaissements, le seuil de 100 000 UC a permis de couvrir 70 % de toutes les demandes, mais ne représentait que 6 % en termes de valeur.

dont elle pourrait mieux appuyer le renforcement des systèmes nationaux de passation de marchés, peut-être par l'intermédiaire du personnel des bureaux extérieurs.

54. La performance de la BAD dans le domaine de la *supervision formelle des projets* demeure peu satisfaisante, avec simplement une légère amélioration dans la fréquence des missions de supervision ces dernières années. La situation est aggravée par le fait qu'au-delà des missions de supervision périodiques, la performance au titre des autres instruments de supervision tels que les rapports d'étape trimestriels, est faible. Il y a eu une légère amélioration – non généralisée ou étendue – dans la fréquence de la supervision en recourant aux bureaux extérieurs. L'augmentation de la fréquence des missions de supervision à l'échelle de l'ensemble de la Banque n'a pas été ciblée, si bien que les projets à risque et les projets dans les États fragiles reçoivent moins de visites de supervision par rapport à la moyenne.

55. Il règne au sein de la BAD un certain optimisme quant à l'amélioration de la qualité de la supervision, à la faveur de la participation des bureaux extérieurs. Toutefois, les réticences perçues au sein de la BAD quant au transfert des responsabilités des chargés de projet aux spécialistes sectoriels en poste dans les bureaux extérieurs sont considérées comme une contrainte entravant la pleine réalisation des avantages. Les bureaux extérieurs contribuent à résoudre les problèmes dans l'exécution des projets, par l'engagement du dialogue avec les organes d'exécution des projets et les ministères concernés¹⁴. Cette contribution est jugée complémentaire aux missions de supervision formelles qui sont encore dominées par le personnel basé à Tunis (complémentarité appréciée par le personnel des bureaux extérieurs et les clients). Toutefois, le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées par les missions de supervision présente souvent des faiblesses lorsque la participation du personnel local de la BAD à ces missions est encore limitée.

56. À travers la Banque, la supervision est encore généralement perçue comme un événement ponctuel, et non comme un processus continu. Cette perception devrait changer, à la faveur du rôle croissant des bureaux extérieurs dans le processus de supervision, mais le calendrier du processus de supervision n'a pas été pleinement ajusté pour tirer parti de la structure de la matrice et du rôle des bureaux extérieurs.

57. La performance de la BAD en ce qui concerne la préparation des *rapports d'achèvement de projets (RAP)* est faible. La persistance de ce problème constitue le maillon faible de la supervision des projets et de l'apprentissage des leçons en tant que moyen d'améliorer la qualité de nouveaux projets à l'entrée. À mesure qu'augmente le nombre total des opérations de la BAD, le nombre de RAP en instance s'accroît. Cependant, des mesures rigoureuses sont en train d'être prises pour s'attaquer à ce problème en instituant un format allégé et plus commode et d'autres incitations, notamment une nouvelle initiative (Fonds pour les RAP). Ce fonds a déjà appuyé quelques initiatives positives, en particulier la participation du personnel d'un bureau extérieur donné à l'établissement de RAP dans un autre pays et la fourniture par le bureau extérieur hôte de la plateforme d'appui¹⁵. Ces initiatives offrent un moyen efficace d'améliorer la performance dans le domaine de l'établissement des RAP et de garantir de plus larges avantages en termes de renforcement des capacités du personnel basé dans les bureaux extérieurs. Toutefois, l'évaluation n'a pas pu être étayée par des données systématiques sur l'établissement ou la participation à l'établissement de RAP par les bureaux extérieurs.

¹⁴ La Banque dispose d'un grand nombre de CEP, ce qui est contraire à l'engagement au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

¹⁵ Tel a été le cas de l'établissement récent d'un RAP en Érythrée, avec la participation des membres du personnel du bureau extérieur de la Banque au Soudan.

58. Un certain nombre de bureaux extérieurs ont lancé des activités visant à *nettoyer le portefeuille*. Ces activités ont permis d'engranger rapidement des gains en termes d'amélioration du portefeuille, par la réduction du nombre de projets à risque.

4.4.2 Dialogue avec les pays

59. La stratégie de décentralisation ciblait trois domaines d'activités pour ce qui est du dialogue avec les pays : le dialogue avec les PMR sur les politiques de développement ; avec les homologues nationaux sur les stratégies (sectorielles) ; et avec les partenaires sociaux (notamment avec le secteur privé et la société civile) sur les questions de développement. Le rôle central des bureaux extérieurs dans le dialogue entre la BAD et les pays a été réaffirmé par la stratégie de décentralisation renforcée, la priorité étant réservée aux aspects relatifs à la gouvernance des projets (responsabilité comptable et financière). Les activités menées au titre du dialogue devaient aboutir à un *produit* relatif à une **meilleure compréhension (partagée) des besoins et contextes particuliers des pays**, au regard des principaux indicateurs d'engagement et de dialogue avec les gouvernements, les autres partenaires nationaux, les bailleurs de fonds et les organisations régionales.

60. La présente évaluation n'a pas identifié de bases factuelles solides portant à croire que la décentralisation a un impact notable sur la nature du *dialogue avec les PMR sur les politiques de développement*. Le dialogue sur les politiques de développement est dans une large mesure tributaire des projets et à caractère intermittent. Les visites effectuées dans les pays ont clairement montré la façon dont les bureaux extérieurs reconnaissent la nécessité d'instances permettant d'engager le dialogue avec les pays et prennent effectivement part à ces instances, mais en y jouant rarement un rôle de chef de file. Les faiblesses des études économiques et sectorielles (EES), du fait du manque de ressources pour conduire des études locales, constituent un obstacle. Les gains marginaux potentiels – au titre des études sectorielles et thématiques conduites par les bureaux extérieurs – dans l'accroissement de la pertinence du portefeuille de la BAD par rapport aux besoins des pays, seront probablement plus substantiels dans le contexte des États fragiles où l'on devrait s'attendre à une expansion plus rapide de la réserve de projets.

61. Le domaine d'activité relatif au *dialogue avec les homologues nationaux sur les stratégies (sectorielles)* semble également présenter des faiblesses. La présente évaluation n'a guère identifié de bases factuelles attestant de changements dans le contenu du portefeuille, du fait d'une perspective plus stratégique, au-delà des références à des projets individuels, ce qui met en évidence un problème plus général que la BAD s'attache à résoudre et qui concerne le caractère trop général des documents de stratégie-pays (DSP) pour guider le dialogue et le suivi du portefeuille.

62. Les principales orientations des opérations de la BAD dans les PMR continuent à s'articuler autour des prestations des projets individuels et du siège. Il y a eu quelques initiatives locales qui visaient à faciliter, par le biais des bureaux extérieurs, la conduite de la réflexion et l'apprentissage de leçons en vue de guider la consolidation du dialogue sectoriel, mais ces initiatives ne semblent pas être la norme. Le personnel des bureaux extérieurs participe aux réunions organisées par les PMR ou par les bailleurs de fonds, et conduit ou préside dans certains cas les groupes thématiques ou sectoriels. Toutefois, nous ne disposons pas de bases factuelles solides portant à croire que de telles réunions fournissent un mécanisme solide pour que la BAD impose sa propre perspective distincte et avisée du dialogue avec les pouvoirs publics au niveau sectoriel ou macro.

63. *Le dialogue avec les partenaires locaux – et notamment avec ceux qui ne relèvent pas de l'administration – sur les questions de développement* n'a pas été suffisamment reflété dans la présente évaluation, en dépit du fait que l'objet fondamental des bureaux extérieurs est de faciliter les contacts entre la BAD et les gouvernements, le secteur privé et la société civile. En particulier,

l'évaluation n'a pas identifié de bases factuelles donnant à penser que la décentralisation a accéléré l'engagement du secteur privé par le Groupe de la BAD dans les PMR. La collaboration entre la BAD et le secteur privé est basée dans une large mesure sur les transactions élaborées par l'équipe en charge du secteur privé à Tunis et par les transactions engagées avec les clients d'Amérique du Nord, d'Asie et d'Europe. Pour tirer parti du potentiel du secteur privé et aboutir à l'augmentation du nombre de PMR éligibles aux financements du FAD, il est nécessaire de déployer dans les bureaux extérieurs des spécialistes compétents dans le domaine de l'investissement du secteur privé.

64. D'une manière générale, il est communément admis que la décentralisation joue un rôle décisif dans la poursuite du processus d'amélioration des relations entre la BAD et les gouvernements des PMR (souvent à partir d'un faible niveau). Il est signalé que cette amélioration porte sur l'engagement plus régulier de niveaux plus élevés de l'administration. Les conséquences d'un changement dans les relations entre la BAD et les PMR ne sont pas encore clairement déterminées, et l'on s'attend à ce qu'une telle détermination prenne du temps. Dans l'analyse du changement le plus significatif, il y a une absence notable de toute expérience concernant l'adoption d'une position plus osée quant à la vision et aux politiques gouvernementales, ce qui revient à poser la question de savoir si les gouvernements s'orientent vers la bonne direction. Les expériences en matière de dialogue avec les autres partenaires de développement prédominent.

65. Bien que l'on remarque chez les clients de la BAD une certaine dynamique visant à faire des bureaux extérieurs le premier choix pour traiter des questions relatives au portefeuille de la BAD, les mauvaises habitudes ont la peau dure. Apparemment, lorsque les clients ont encore des liens avec les chargés de projets basés à Tunis, ils sont prêts à maintenir ces liens «pour des raisons de familiarité et d'accélération des réponses». Certains acteurs externes ont exprimé des préoccupations quant à la capacité du personnel des bureaux extérieurs à disposer systématiquement d'informations suffisantes sur les problèmes auxquels sont confrontés les projets ou à pouvoir offrir des solutions pertinentes pour résoudre de tels problèmes, dans la mesure où ce personnel ne dispose pas d'informations à jour, ni de pouvoirs de prise de décisions.

4.4.3 Image de la BAD auprès du public et paysage plus global des bailleurs de fonds et institutionnel

66. L'investissement, au titre de la décentralisation, dans les domaines d'activité relatifs à la gestion du portefeuille et au dialogue avec les pays devait également aboutir à des *produits* liés à **l'amélioration de l'image de la BAD auprès du public au niveau des pays** et à **l'amélioration de la coordination des bailleurs de fonds**.

67. L'évaluation a identifié un certain nombre d'exemples de bureaux extérieurs qui contribuent à l'amélioration du savoir et de l'opinion du public sur la BAD, au titre d'initiatives locales. Il est démontré que la BAD tient davantage compte du paysage des bailleurs de fonds au niveau local dans le montage de ses engagements, à la faveur de la visibilité accrue de la BAD au niveau des pays, qui lui offre davantage de possibilités de participer à des approches conjointes. Les bureaux extérieurs peuvent jouer un rôle important dans la participation de la BAD aux processus d'harmonisation des bailleurs de fonds, dans le cadre des opportunités de financement. L'évaluation donne à penser que dans les contextes (tels que ceux des États fragiles) où le paysage des bailleurs de fonds est habituellement moins encombré, le rôle de catalyseur potentiel de la BAD, lié à sa présence sur le terrain, dans la mobilisation de ressources auprès d'autres bailleurs de fonds sera probablement plus important et significatif au niveau local.

68. Les vues divergent au sein de l'organisation quant au degré de contribution de la décentralisation à la façon dont la BAD honore ses engagements en faveur de l'accroissement de

l'efficacité de l'aide¹⁶. L'ouverture de bureaux extérieurs a permis de fournir une réponse institutionnelle visible et largement appréciée aux principes d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement énoncés dans la Déclaration de Paris. Les bureaux extérieurs ont permis à la BAD de devenir un acteur local dans le dialogue et les structures d'harmonisation, et sont considérés comme une source d'avantages en termes de partage du savoir local, en particulier lorsque les structures d'harmonisation de l'aide dans les PMR facilitent un tel partage. Toutefois, la décentralisation n'a pas encore eu d'effets significatifs sur les principes de gestion axée sur les résultats en matière de développement et de responsabilité mutuelle, qui sont plus difficiles à appliquer et plus susceptibles de remettre en cause la façon dont la BAD et les autres partenaires conduisent leurs activités.

69. Pour ce qui est de la passation de marchés, l'on pourrait se poser des questions sur la façon dont la décentralisation facilite ou entrave la dynamique en faveur de la transition du cadre réglementaire de la BAD en matière de passation de marchés vers l'adoption des systèmes et des cadres réglementaires nationaux. À court terme, la nécessité est clairement établie d'accroître l'efficacité des processus propres à la BAD. Dans les États fragiles, la possibilité pour la BAD d'utiliser les systèmes nationaux de passation de marchés et de gestion des finances publiques, même à moyen terme, est sérieusement limitée. Dans de tels contextes, l'application des normes de la BAD en matière de passation de marchés et la formation des partenaires chargés de l'exécution des projets à ces normes pourraient avoir des effets bénéfiques (indirects et à plus long terme), pour ce qui est de la démonstration des pratiques de transparence et de gouvernance, et de la facilitation de l'intégration des normes dans la réforme de l'administration publique.

70. À partir de 2006, l'on s'attendait à ce que les bureaux extérieurs jouent un rôle décisif dans **l'établissement par la BAD de partenariats plus étroits avec les organisations régionales/sous-régionales chargées de promouvoir l'intégration économique** et, partant, à ce que la BAD joue un plus grand rôle dans la promotion de l'intégration régionale à travers l'Afrique. À cet égard, la présente évaluation a constaté que la décentralisation n'a pas eu d'effets à large échelle en général. Il est clair que la BAD doit collaborer plus étroitement avec les CER, et le rôle potentiel des bureaux extérieurs dans la réalisation de cet objectif institutionnel est reconnu. Toutefois, il est nécessaire de prendre des mesures concrètes telles qu'une certaine forme de déploiement de spécialistes à l'échelle régionale pour appuyer les bureaux extérieurs.

71. Un aspect de l'approche régionale où la présence des bureaux extérieurs semble avoir eu un net effet positif a trait à l'identification et à l'exécution de projets multinationaux, notamment dans le secteur du transport.

72. Le tableau 2 (ci-dessous) présente succinctement l'évaluation des produits obtenus à la fin de 2008. Il présente une situation mitigée qui reflète les progrès encore insuffisants réalisés dans la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement fonctionnels.

73. Le tableau 3 (ci-dessous) dépeint une situation plus nuancée. Il présente succinctement, sur la base des bases factuelles examinées, une évaluation des améliorations enregistrées dans les principaux domaines d'activités dans les pays abritant des bureaux extérieurs ; des liens entre ces améliorations et la situation de base à l'échelle de l'ensemble de la BAD ; et de l'importance potentielle de la présence de la Banque sur le terrain (c'est-à-dire des bureaux extérieurs). Il s'agit d'une synthèse globale de l'évaluation, qui s'appuie également sur les résultats d'analyses plus détaillées des activités et produits pertinents sous-jacents. Dans l'ensemble, la situation semble décevante, les améliorations constatées étant limitées. Cependant, il est clairement établi que

¹⁶ L'on reconnaît généralement que la BAD a encore un long chemin à parcourir pour s'acquitter de ses engagements aux termes de la Déclaration de Paris (voir le rapport de 2007 du Système commun d'évaluation des performances des banques multilatérales de développement) et de ses engagements renouvelés aux termes du Programme d'action d'Accra.

lorsque les bureaux extérieurs ont pu jouer un rôle significatif, l'on a signalé des améliorations substantielles (par exemple en termes de supervision des projets, de nettoyage du portefeuille et de dialogue local). Au regard de leurs responsabilités, les bureaux extérieurs semblent à la hauteur de la tâche. Par contre, dans un certain nombre de domaines clés, il reste encore du chemin à parcourir en termes de transfert de responsabilités et de ressources de Tunis vers le terrain. L'évaluation montre que les bases factuelles attestant des progrès réalisés dans ces domaines sont limitées, sauf dans le cas notable de la passation de marchés.

Tableau 2: Présentation succincte des réalisations de la stratégie de décentralisation: produits

| Produit de la stratégie de décentralisation | Évaluation: degré de réalisation du produit |
|---|---|
| <i>Haute priorité</i> | |
| Processus d'assurance-qualité des projets | Partiellement réalisé |
| Meilleure compréhension (partagée) des besoins et contextes particuliers des pays | Partiellement réalisé |
| <i>Priorité secondaire</i> | |
| Amélioration de l'image de la BAD auprès du public au niveau des pays | Largement réalisé |
| Amélioration de la coordination des bailleurs de fonds | Largement réalisé |
| Partenariats plus étroits avec les entités économiques régionales | Partiellement réalisé |

Tableau 3: Présentation succincte des effets manifestes au titre d'opérations sélectionnées de la BAD dans les PMR abritant des bureaux extérieurs

| Domaine d'activité | Opération | Situation de base | Améliorations substantielles manifestes | Importance potentielle de la présence sur le terrain pour les améliorations |
|-----------------------------------|---|-------------------|---|---|
| Gestion du portefeuille | Passation de marchés et décaissement | Élevée | Oui | Faible |
| | Supervision et suivi des projets | Faible | Oui | Élevée |
| | Préparation des RAP | Faible | Non | Faible |
| | Conduite du nettoyage du portefeuille | Moyenne | Oui | Élevée |
| Conduite du dialogue avec les PMR | Dialogue avec les PMR sur les politiques de développement | Faible | Non | Faible |
| | Dialogue avec les homologues nationaux sur les stratégies (sectorielles) | Faible | Non | Faible |
| | Dialogue avec les partenaires locaux (et notamment avec le secteur privé et la société civile) sur les questions de développement | Faible | Non | Faible |
| | Dialogue avec les partenaires locaux (autres institutions de développement) | Faible | Oui | Élevée |

4.5 Progrès vers la réalisation des résultats

74. La section précédente a été consacrée aux progrès réalisés, en termes d'améliorations dans les domaines de performance ciblés (activités et produits). Toutefois, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur les progrès vers la réalisation des *résultats* (voir tableau 1 : Modèle logique). La présente section s'appuie sur les preuves limitées disponibles sur le changement et le degré de réalisation des résultats. Elle établit des liens entre les progrès réalisés et les attentes plus globales de la BAD en termes de cadence de transformation imprimée à ses opérations.

75. La théorie du changement implicite intégrée dans la stratégie de décentralisation de 2004 de la BAD est que la présence effective sur le terrain et la délégation de pouvoirs au sein de l'institution contribueront conjointement avec les changements et réformes de plus grande envergure au sein de la BAD à améliorer substantiellement la qualité du portefeuille et la satisfaction des clients. L'équipe d'évaluation a passé en revue les progrès vers la réalisation des résultats, sur la base d'un ensemble de critères de performance, dans les deux domaines suivants : i) accélération de la cadence des opérations relatives aux projets ; et ii) amélioration de la qualité du portefeuille pays. Les attentes que la décentralisation joue un rôle décisif dans l'accroissement des prêts des guichets du secteur public et du secteur privé de la BAD en faveur des PMR (abritant des bureaux extérieurs) étaient liées au domaine ii). Les principales constatations sont résumées ci-dessous.

4.5.1 Accélération de la cadence des opérations relatives aux projets

76. Le processus de décentralisation au sein de la BAD n'est pas en bonne voie (par rapport aux attentes), en termes de degré de changement atteint en 2009 dans l'accélération de la cadence des opérations relatives aux projets. Cette situation peut s'expliquer par les retards pour rendre pleinement opérationnel le réseau de bureaux extérieurs et les hésitations en matière de délégation de pouvoirs au sein des structures de direction.

77. La présence de la BAD sur le terrain peut être déterminante dans la réalisation d'améliorations substantielles au cours de la période de gestation des projets, en termes d'entrée en vigueur des accords de prêt (permettant ainsi de se rapprocher des cibles que s'est fixées la BAD elle-même). Toutefois, ces améliorations ne sont pas automatiques et dépendent de la nature des relations tripartites entre le personnel concerné basé à Tunis, celui des bureaux extérieurs et les acteurs gouvernementaux.

78. À ce jour, la décentralisation n'est pas encore devenue un facteur significatif dans les mesures prises par la BAD pour améliorer son taux de décaissement. Cependant, les activités initiales des bureaux extérieurs au titre du processus de décaissement (après un retard au début) ont généralement permis d'accélérer l'entrée dans la chaîne des approbations à Tunis. Les contacts personnels facilités par les bureaux extérieurs ont eu un impact bénéfique en termes d'efficacité des transactions relatives à la passation de marchés, dans la limite des pouvoirs délégués aux bureaux extérieurs. L'ampleur de cet impact bénéfique variera en fonction du contexte opérationnel : elle sera plus grande dans les États fragiles qui sont caractérisés par la faiblesse des capacités nationales, et plus faible dans les PRI qui sont dotés de plus grandes capacités et font habituellement l'objet de transactions beaucoup plus importantes au titre des prêts BAD.

4.5.2. Amélioration de la qualité du portefeuille pays

79. Le processus de décentralisation est en bonne voie dans certains domaines de changement importants associés à l'amélioration de la qualité du portefeuille, et moins performant (c'est-à-dire en moins bonne voie) dans d'autres domaines clés. Dans l'ensemble, la tendance est positive, mais inégale, et il est nécessaire de déployer à cet égard des efforts plus soutenus.

80. La présence sur le terrain peut être un important facteur d'accélération de la réduction de la proportion des projets à risque (PAR). Il est probable que ce facteur soit plus solide dans les pays éligibles aux financements du FAD, dans lesquels la réduction du nombre de PAR pour le ramener au niveau ciblé s'est révélée particulièrement difficile, par rapport aux pays éligibles aux financements de la BAD, dans lesquels les principaux avantages ont déjà été obtenus dans une large mesure.

81. La décentralisation au sein de la BAD ne montre pas encore de signes cohérents d'un style plus proactif et discipliné de gestion du portefeuille, comme devrait en témoigner l'augmentation du taux d'annulation des projets vieillissants et/ou des projets non productifs, que l'on n'enregistre pas encore dans une large mesure. Chose intéressante, les PMR partenaires de la BAD ont tendance à percevoir un lien plus étroit entre la décentralisation et les améliorations dans la qualité du portefeuille, plutôt que dans l'augmentation du nombre de tels projets.

4.5.3 Augmentation du volume des prêts

82. La présence sur le terrain semble avoir été un facteur qui a permis à la BAD d'améliorer substantiellement son volume des prêts, surtout dans les PMR éligibles aux financements de la BAD (guichet du secteur public) (voir tableau 4 ci-dessous), bien que des améliorations aient également été enregistrées dans des PMR n'abritant pas de bureaux extérieurs. L'augmentation des demandes de financement émanant des gouvernements des pays BAD a contribué à inverser la tendance du portefeuille de prêts BAD. Par contre, la décentralisation n'a pas eu jusqu'à présent d'effet notable en termes d'augmentation de l'emprunt du secteur privé.

Tableau 4: Tendances de la valeur du portefeuille de la BAD ; sous-groupe de pays abritant des bureaux extérieurs

| Indicateur de performance | 2005 | 2007 |
|--|------------------|------------------|
| Volume des nouveaux prêts aux pays BAD abritant des FO | 549,5 millions | 1 161,3 millions |
| Valeur du portefeuille global des pays BAD | 2 050,4 millions | 2 881,2 millions |

Source: Tableau 2, étude d'impact conduite par ORPC, 2008.

83. Le tableau 5 (ci-dessous) présente succinctement l'évaluation des progrès à ce stade vers la réalisation des résultats et la contribution relative de la décentralisation à ces progrès.

Tableau 5: Présentation succincte des progrès vers la réalisation des résultats

| Résultats de la décentralisation: | Évaluation: | Évaluation: |
|--|--|---|
| Résultats intermédiaires ciblés au titre des opérations dans les PMR abritant des bureaux extérieurs ou couverts par de tels bureaux | En bonne voie/pas en bonne voie pour répondre aux attentes désirées au plus tard au début de 2009 | Contribution relative du processus de décentralisation aux progrès vers la réalisation des résultats |
| Accélération des opérations relatives aux projets | Pas en bonne voie – tendance positive | Élevée |
| Amélioration de la qualité du portefeuille pays | Pas en bonne voie – tendance positive | Faible – trop tôt pour se prononcer |
| Augmentation du volume des prêts | En bonne voie en général | Facteur positif |

4.6 Pistes en matière d'impact

84. Il est trop tôt pour s'attendre à des preuves tangibles du type d'*impact* global mentionné dans le modèle logique : amélioration des résultats en matière de développement dans les PMR et changements connexes à travers le continent dans l'échelle, la valeur et la qualité des opérations de la BAD.

85. Pour tenter d'établir des liens de corrélation entre les changements observés dans l'accélération des opérations relatives aux projets et l'amélioration de la qualité du portefeuille pays, d'un côté, et la trajectoire de l'amélioration des résultats en matière de développement, de l'autre côté, l'équipe d'évaluation a utilisé la notation de la BAD pour la performance de son portefeuille, qui est un indice composite basé sur l'«indice de performance» (IP) en matière d'exécution et l'indice de «probabilité de réalisation des objectifs de développement» (DO). Bien qu'il y ait des limitations en termes de qualité des données utilisées, la présente analyse laisse apparaître que :

- La décentralisation a un impact positif sur la *performance en matière d'exécution*, mais cet impact est limité et prend du temps pour se manifester, devenant plus tangible et plus solide à mesure que murissent les bureaux extérieurs, et étant associé à une performance de base relativement faible des opérations de la BAD («conformité satisfaisante») ;
- L'existence d'un bureau extérieur dans un pays n'est pas une condition préalable à remplir pour réaliser un changement significatif dans l'amélioration de la performance du portefeuille en termes de probabilité de réalisation de ses *objectifs en matière de développement* par un projet, dans la mesure où interviennent un éventail de facteurs ;
- La présence sur le terrain dans un pays n'est pas une condition suffisante pour accroître la probabilité que le portefeuille de projets réalise les *objectifs en matière de développement*, dans la mesure où interviennent, une fois de plus, un éventail de facteurs.

4.7 Preuves contrafactuelles

86. Compte tenu de l'application généralisée de la stratégie de décentralisation dans toutes les opérations de la BAD sur le terrain¹⁷ et au sein des complexes opérationnels, l'évaluation n'a pas mis au point et testé un modèle contrafactuel formel. Toutefois, l'inclusion du Libéria dans l'échantillon des pays couverts par l'évaluation a permis d'étudier le cas d'un pays dans lequel la BAD venait de démarrer ses opérations (à partir de 2006) et menait ses activités en l'absence d'un bureau national, par opposition aux autres pays visités par l'équipe d'évaluation¹⁸. Un certain appui a été fourni par le biais du bureau de la Banque en Sierra Leone, mais la fourniture de cet appui a été entravée par des contraintes en termes de temps consacré à cet effet par le personnel du bureau de la Banque en Sierra Leone. Le sentiment général est que cet arrangement, dans un environnement difficile, a conduit à :

- La compréhension limitée de la BAD par les différentes parties prenantes en ce qui concerne la façon dont travaille la BAD, ses objectifs et ses principaux moteurs ;
- La compréhension limitée de la stratégie et du processus de décentralisation de la BAD ;
- Les faiblesses en matière de communication et quelques malentendus à cet égard avec la BAD ;

¹⁷ Sur les 47 PMR empruntant actuellement auprès de la BAD, 13 sont desservis par des arrangements non liés à la présence d'un bureau extérieur (mais un bureau extérieur sera ouvert dans deux de ces pays en 2009).

¹⁸ Le bureau de la Banque en Sierra Leone joue un rôle d'appui, mais ce rôle est entravé par des contraintes liées au temps que doit consacrer le personnel à un tel appui.

- La limitation de la présence qui se traduit par le manque de visibilité et le faible effet de levier;
- La perception, par les acteurs externes, des relations avec la BAD par l'intermédiaire de son bureau en Sierra Leone comme des relations difficiles, en raison du manque de réactivité et/ou des retards;
- Le manque de responsabilité partagée lors de la cession par la BAD de ses pouvoirs en matière de prise de décisions aux bailleurs de fonds présents dans le pays.

87. Il ressort clairement de cette brève analyse que la présence sur le terrain est un important facteur dans la projection de l'image de la Banque dans le pays, la facilitation de la communication et le renforcement de la responsabilité.

4.8 Conclusions

88. Il y a effectivement des faiblesses dans la disponibilité et la qualité des données opérationnelles et financières au sein des systèmes de la Banque. En raison de ces faiblesses, ajoutées à l'immaturation relative de la décentralisation au sein de la Banque, l'évaluation ne peut faire que des inductions sur les liens de cause à effet, plutôt que de tirer des conclusions fondées sur des éléments quantifiables.

État de mise en œuvre: couverture et intrants

- La BAD est sur le point d'atteindre sa cible d'ouverture de 25 bureaux extérieurs. La proportion du portefeuille couverte par le réseau des bureaux extérieurs est élevée et s'établit à 81 % (en incluant les opérations multinationales). Les États fragiles sont le segment de la clientèle ayant le plus faible taux de couverture par les bureaux extérieurs implantés dans les pays ;
- La BAD accuse un retard dans la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels. Il y a de sérieux déficits à combler en termes de dotation en personnel et d'installations TIC. Les bureaux de petite envergure ne disposent pas d'une masse critique de professionnels. Pour honorer l'engagement pris au titre de la SMT de déployer sur le terrain 45 % du personnel de la BAD à l'horizon 2012, il faudra accélérer l'ajustement de la dotation des bureaux extérieurs en personnel au cours des trois prochaines années, essentiellement par le redéploiement du personnel basé à Tunis.

Mise en œuvre: activités et produits

- La présence sur le terrain a abouti à des améliorations dans d'importants domaines d'activités liés à la gestion du portefeuille. Dans certains cas (supervision et suivi des projets, et nettoyage du portefeuille), ces améliorations sont jugées significatives, au regard de la faible situation «de base» de la Banque ;
- La présence sur le terrain a permis de faire une différence marginale dans la façon dont la Banque conduit le dialogue avec les PMR. La façon dont la Banque conduit ses activités est demeurée par contre relativement inchangée, les réformes institutionnelles mises en œuvre n'ayant pas encore atteint un niveau leur permettant d'avoir un impact significatif sur le comportement du personnel et la culture organisationnelle ;
- La stratégie de décentralisation doit encore intensifier les progrès pour réaliser intégralement les produits fondamentaux ciblés : i) l'assurance de la qualité des processus des projets (*produit réalisé partiellement*) ; ii) la meilleure compréhension (partagée) des besoins et contextes particuliers des pays (*produit réalisé partiellement*) ;

- D'autres progrès ont été réalisés en ce qui concerne des aspects secondaires et plus limités de la stratégie, à savoir : iii) l'amélioration de l'image de la Banque auprès du public au niveau des pays ; et iv) l'amélioration de la coordination des bailleurs de fonds. Dans tous les deux cas, les perceptions positives par les acteurs externes quant à la différence imputable à la présence sur le terrain pourraient être plus importantes par rapport à la réalité.

Mise en œuvre: résultats

- La décentralisation n'a pas encore réalisé son potentiel en ce qui concerne l'objectif précis de la BAD de *mettre un plus grand accent sur la réalisation des résultats des projets*. La BAD accorde la priorité aux résultats en matière de développement depuis 2002, et cette priorité est de plus en plus ancrée au sein de l'institution. Si les liens avec la décentralisation ont été reconnus, ils n'ont pas encore été intégrés dans les processus opérationnels.
- La BAD n'est toujours pas en bonne voie en ce qui concerne le degré désiré d'accélération de la cadence des opérations relatives aux projets. La tendance est certes positive (comme dans le cas de l'accélération de l'entrée en vigueur des prêts), mais le rythme des changements est limité par des vues et forces divergentes au sein de la Banque quant à la façon de faire avancer la décentralisation, en particulier pour ce qui est de la délégation de pouvoirs et des activités des équipes pays.
- S'agissant de l'amélioration de la qualité du portefeuille pays, la BAD affiche une tendance positive, même si elle n'est pas en bonne voie en termes de cadence et de cohérence de l'approche. La décentralisation (au sens de la présence sur le terrain, accompagnée d'une délégation de pouvoirs au sein des structures de la Banque) n'a pas encore suffisamment avancé pour générer progressivement les changements désirés en termes de qualité du portefeuille.
- Dans l'ensemble, l'évaluation n'a pas recueilli des preuves suffisantes donnant à penser que la décentralisation au sein de la BAD a un grand effet sur le renforcement de la pertinence de l'aide de la Banque par rapport aux besoins des pays. À ce jour, les structures et les modes de comportement sous-tendant les opérations de la BAD n'assignent aux bureaux extérieurs (dans la pratique) qu'un rôle minimal dans la détermination de la taille et de la nature du portefeuille.
- Bien que la présence sur le terrain s'avère un facteur important de renforcement des relations avec les PMR, les conséquences d'un changement dans ces relations ne sont pas encore clairement identifiées. Si l'on peut s'attendre à ce que le changement prenne du temps pour se matérialiser, l'absence de rapports préparés par le personnel sur l'adoption d'une position plus osée en ce qui concerne les politiques gouvernementales mérite d'être notée. En revanche, il y a de nombreux rapports sur le dialogue avec les autres partenaires au développement.

Piste en matière d'impact

- Il n'y a pas de preuves clairement établies – et il est trop tôt pour s'attendre à de telles preuves – que le modèle de décentralisation actuel et les réformes institutionnelles plus globales mises en œuvre par la Banque conduisent au renforcement de la contribution de l'institution aux résultats en matière de développement dans les PMR ;
- La décentralisation a été un facteur positif de croissance de l'échelle et de la valeur nette des opérations de la Banque au cours de ces dernières années ;

- La décentralisation est un facteur positif et essentiel dans la réalisation de l'objectif général de la BAD de *renforcer et accélérer la réactivité du Groupe de la Banque à l'égard des priorités et besoins des pays clients.*

5. Efficience

Revue du coût (supporté et prévu) du processus de décentralisation ; évaluation de la rentabilité, en prenant en considération les produits livrés et des avantages à plus long terme.

5.1 Coût

89. L'évaluation du coût a été basée sur les informations (concernant le budget et les dépenses) fournies par la Direction de la BAD pour la période 2004-2008, dont l'interprétation et l'extrapolation ont été conduites par l'équipe d'évaluation. Nous avons pris en considération : i) le coût d'investissement de la mise en place du réseau des bureaux extérieurs, par rapport aux attentes ; et ii) le coût et les économies liés à la décentralisation, au suivi de l'augmentation potentielle des dépenses de fonctionnement des bureaux extérieurs et de la diminution du coût à Tunis (par domaine de service, du fait des changements dans la dotation en personnel et de la réduction des fonctions d'arrière-guichet, à la faveur de la délégation de pouvoirs, etc.). Nos investigations ont été entravées par le fait que l'utilisation effective des allocations budgétaires ne fait pas systématiquement l'objet de suivi, de compilation et d'établissement de rapports ex-post, ventilés par activité. S'il peut y avoir encore des lacunes dans les données chiffrées, les principales constatations et conclusions sont, pour leur part, robustes. Toutes les données financières chiffrées sont en unités de compte (UC).

5.1.1 Coût d'investissement

90. Le montant total (en millions d'UC) des ressources investies dans la mise en place du réseau de bureaux extérieurs depuis 2004 (sur la période quinquennale 2004-2008) s'établit à 7,7 millions d'UC, dont 2,59 millions d'UC pour l'installation des TIC. Ce montant est indicatif, étant donné que les autres coûts tels que ceux qui sont liés à la formation initiale du personnel des bureaux extérieurs ne sont pas visibles et n'ont pas été pris en compte.

91. Si l'on prend pour hypothèse que le coût supporté au titre de la mise en place est lié à l'ouverture des 16 nouveaux bureaux extérieurs ciblés en 2004, le coût moyen de la mise en place (investissement initial) par bureau est de 0,485 million d'UC, chiffre juste légèrement supérieur à la moyenne de 0,418 million d'UC retenue initialement dans les prévisions budgétaires concernant la stratégie de décentralisation et confirmée dans les EDS.

92. Toutefois, le chiffre de 7,76 millions d'UC représente des dépenses bien moindres par rapport au montant prévu dans le budget qui était de 13,71 millions d'UC (représentant la somme des prévisions budgétaires annuelles sur la période quinquennale). Les prévisions budgétaires initiales pour la mise en place du réseau de bureaux extérieurs s'établissaient à 9,6 millions d'UC.

93. Compte tenu des déficits à combler en procédant au déploiement au sein des 23 bureaux extérieurs, nous estimons que le coût d'investissement moyen des bureaux extérieurs passera à plus de 0,5 million d'UC (soit une augmentation d'environ 20 % par rapport aux estimations initiales), ce qui suppose que les dépenses de fonctionnement relatives à l'installation des TIC représentent 70 % du coût définitif de la mise en place des TIC.

5.1.2 Coût de fonctionnement

94. Sur la période quinquennale concernée (2004-2008), le montant total des dépenses relatives au fonctionnement du réseau de bureaux extérieurs s'est établi à 51,85 millions d'UC, chiffre couvrant tous les coûts supportés directement par les bureaux extérieurs (c'est-à-dire les charges administratives). Les charges liées aux opérations dans les pays, au titre des prestations assurées au niveau central, ne sont pas prises en compte. Les départements centraux à Tunis gèrent un budget de fonctionnement général, sans rubrique particulière pour les bureaux extérieurs. En conséquence, en l'absence d'une ventilation du coût de la décentralisation, il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble.

95. Le chiffre de 51,85 millions d'UC est à prendre en considération au regard du montant budgétisé de 69,44 millions d'UC (représentant la somme des montants budgétés chaque année sur la période quinquennale). Il est supposé que les budgets annuels ont été approuvés sur la base de la programmation de l'ouverture des bureaux extérieurs, avec chaque année des ajustements en fonction des progrès réalisés dans la mise en place du réseau de bureaux extérieurs.

96. Les estimations faites au titre de la stratégie de décentralisation de 2004 établissaient le coût de fonctionnement annuel moyen de chaque bureau à 0,657 million d'UC. Le montant des charges administratives pour 2008, soit 23,33 millions d'UC (représentant les charges des 23 bureaux extérieurs ouverts, mais pas encore pleinement opérationnels), donne à penser que le véritable coût de fonctionnement annuel de chaque bureau opérationnel est supérieur à 1 million d'UC. Il est probable que ce montant augmente encore, compte tenu du coût à supporter pour rendre pleinement opérationnels les bureaux extérieurs. Une hypothèse prudente établit le montant des dépenses actuelles à 80 % du montant définitif des dépenses de personnel au titre du fonctionnement des bureaux extérieurs.

97. Le budget global initial nécessaire pour faire fonctionner pleinement le réseau de bureaux extérieurs était de 15 millions d'UC par an. Compte tenu de l'analyse ci-dessus, le coût définitif d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels devrait augmenter encore de 70 % à 100 % par rapport aux estimations initiales.

98. Il ressort de l'évaluation qu'aucun rapport ne fait état de la réalisation d'économies à l'ATR à Tunis, à la suite de la mise en place du réseau de bureaux extérieurs. Les budgets des voyages des départements centraux (jugés conformes à la croissance du portefeuille global) sont restés du même niveau, et le personnel des bureaux extérieurs voyage encore à destination de Tunis. L'on s'attendait pourtant à des «économies considérables» au titre de la réduction des frais de voyage dans les départements centraux après la délégation de pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs¹⁹. L'accession attendue des bureaux extérieurs à un statut supérieur n'a pas eu lieu.

5.2 Rapport coût/efficacité

99. La comparaison des produits du processus de la décentralisation avec les dépenses effectuées par la BAD jusqu'à présent au titre de la décentralisation soulève inévitablement des préoccupations concernant le rapport coût/efficacité. Il y a eu des domaines caractérisés par le manque d'efficacité (par exemple les faiblesses dans la planification des bâtiments devant abriter les bureaux extérieurs, avec à la clé des coûts supplémentaires à supporter). Mais le problème le plus sérieux a été l'incapacité à rendre les bureaux extérieurs pleinement opérationnels à une cadence plus rapide (par exemple en les dotant des effectifs appropriés et de l'infrastructure, des ressources et des pouvoirs nécessaires). En raison de ce problème, le potentiel des résultats initiaux imputables à l'approche

¹⁹ Une telle réduction a été mise en relief dans les hypothèses envisagées dans les EDS en matière d'établissement des coûts, qui correspondaient aux hypothèses initiales de 2004.

décentralisée n'a pas été pleinement réalisé, tel que cela ressort de l'analyse de l'efficacité présentée à la section 4. Compte tenu de la lenteur relative des progrès vers la mise en place d'un réseau de bureaux extérieurs pleinement opérationnels, la BAD n'obtient pas encore en retour la pleine valeur des capacités qu'elle a investies.

100. Dans bon nombre d'institutions similaires, la décentralisation prévoyant l'ouverture de bureaux extérieurs/régionaux est habituellement associée à une augmentation générale du coût global de fonctionnement. L'accroissement de l'efficacité des opérations en matière de développement et la réduction du coût des opérations ne sont pas nécessairement compatibles. En outre, les gains en efficacité au sein du siège ne sont pas automatiques et nécessitent des actions délibérées à cette fin. Lorsque les procédures de décentralisation sont correctement mises en œuvre, l'amélioration du rendement et de la performance de l'institution s'accompagne d'une augmentation des coûts. Pour tirer pleinement parti de la décentralisation, il faudra probablement augmenter substantiellement les allocations budgétaires. Une mesure prise par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), après avoir engagé une décentralisation majeure de son personnel dans les années 80, qui visait entre autres à maîtriser l'augmentation des coûts, a été d'instituer une plus grande sélectivité quant à sa présence sur le terrain dans un nombre limité de pays.

5.3 Perspectives

101. Il est plausible de supposer que certains des résultats initiaux imputables à la décentralisation pourraient avoir été réalisés en recourant à d'autres moyens d'un meilleur rapport coût/efficacité, c'est-à-dire sans avoir à supporter des dépenses considérables au titre de la mise en place et du fonctionnement du réseau de 25 bureaux extérieurs. Les options à explorer à cet égard pourraient inclure la délégation de pouvoirs accrus au sein des structures de gestion existantes ou de structures plus rationalisées ; l'externalisation de fonctions d'appui sélectionnées ; l'utilisation d'équipes internes pour trouver des solutions aux portefeuilles peu performants et/ou d'équipes temporaires basées sur le site pour l'accélération du nettoyage des programmes ou des progrès dans les environnements difficiles ; et l'adoption de pratiques de travail mieux harmonisées avec celles des autres institutions, et notamment du partage des ressources au niveau des pays. Il n'est pas évident que ces options aient été sérieusement explorées, avec établissement de leurs coûts respectifs, en tant que solutions de rechange pour le modèle de décentralisation actuellement appliqué à la Banque.

102. La présence sur le terrain change la nature des relations entre la BAD et les PMR. Il y a suffisamment de preuves qui donnent à penser que, avec les éléments en place, la configuration actuelle des bureaux extérieurs peut aboutir à de précieuses améliorations dans la qualité du portefeuille et les résultats en matière de développement, tout en contribuant à la croissance des activités de prêts de la BAD. S'agissant de ce dernier point, une quantification approximative est possible, en se basant sur le sous-groupe des 13 pays couverts par l'étude d'impact conduite en 2008 et en affectant sommairement les coûts pertinents établis dans le cadre de l'analyse financière conduite au titre de la présente évaluation. On pourrait donc déduire que l'augmentation de la valeur des nouveaux prêts en faveur de ces pays pour qu'elle passe à 611,8 millions d'UC coûte 26,19 millions d'UC au titre des charges administratives, et 8,33 millions d'UC au titre du coût d'investissement pendant la période de 2005 à 2007.

103. On peut donc conclure que l'objectif opérationnel de la BAD consistant à renforcer et à consolider sa contribution au développement durable dans la région passe par la gestion efficace des relations, ce qui suppose une certaine forme de présence décentralisée effective, avec le concours et l'appui des départements centraux. Cette conclusion est renforcée par les engagements découlant de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, ainsi que par les attentes des différentes

parties prenantes concernant le développement conduit par les pays. L'évaluation a également noté les limites des efforts visant à mettre en place un programme de développement au Libéria, pays dans lequel la Banque ne dispose pas d'un bureau. Mais en se basant sur le rapport coût/efficacité et en s'appuyant sur les investissements déjà consentis dans la décentralisation, la question qui se pose est celle de savoir comment l'approche de la présence sur le terrain contribuera à optimiser l'utilisation des ressources. Dans quelles conditions l'investissement dans un bureau extérieur pleinement opérationnel dans un pays donné se justifie-t-il en termes de réalisation de gains significatifs dans l'immédiat et à plus long terme ? Une analyse sommaire de l'information disponible sur les coûts donne à penser que le coût de fonctionnement annuel à supporter par la BAD dans un pays abritant un bureau extérieur, par rapport à un pays desservi par un bureau régional, est effectivement le double. Ces questions et diverses options sont explorées plus en détail dans la section 7.

104. L'équipe d'évaluation a également mis en lumière des indications relatives à un autre aspect de la valeur ajoutée liée à la présence dans les pays. Comme l'a déclaré une des personnes interrogées, *«après la mise en place des bureaux extérieurs, les pays commencent à comprendre le rôle de la BAD ... En effet, ce processus a favorisé, d'une façon ou d'une autre, l'intégration de la BAD dans les pays africains qui ont commencé à se rendre compte de l'importance de la BAD en termes de développement de notre continent»*. En s'appliquant à l'ensemble du continent et en renforçant ainsi la position unique de la BAD, ces indications pourraient avoir un effet plus global et indirect, mais puissant, précieux et cumulé sur l'amélioration des résultats en matière de développement.

5.4 Conclusions

105. Les dépenses annuelles au titre de la décentralisation ont toujours été inférieures aux prévisions. Le coût d'investissement (mise en place) et le coût de fonctionnement (charges administratives) du processus de décentralisation ont été inférieurs aux prévisions budgétaires annuelles sur la période de 2004 à 2008, essentiellement en raison des lenteurs dans la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation.

106. Le coût définitif de la mise en place du réseau de bureaux extérieurs devrait s'établir à un niveau proche du niveau des prévisions budgétaires initiales. Nous nous attendons à ce que le coût de fonctionnement annuel soit le double des estimations initiales, avec des économies minimales ou pas d'économies du tout sur les coûts à Tunis. Il est courant que les institutions procédant à une décentralisation supportent des coûts supplémentaires à ce titre.

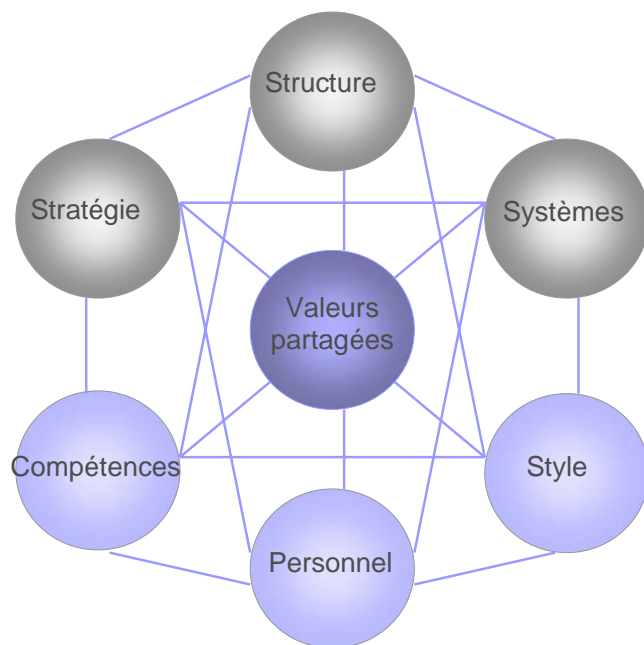
107. Dans l'ensemble, il y a des preuves suffisantes démontrant clairement que si la présence sur le terrain produit des avantages, aussi bien dans l'immédiat qu'à plus long terme, ceux-ci sont difficiles à quantifier, étant donné que la décentralisation définie dans la stratégie de 2004 n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. En s'appuyant sur les investissements déjà consentis dans le cadre du processus de décentralisation, l'on pourrait valablement envisager d'adapter la formule existante des bureaux extérieurs d'une façon qui permette de garantir un rapport coûts/avantages plus optimal.

6. Gestion du changement

Cette section est consacrée au degré de performance dans la gestion du processus de décentralisation, à la façon dont le changement a été mesuré et à la nécessité de structures pour la responsabilité, le contrôle et la délégation de pouvoirs. Elle place la décentralisation dans le contexte des réformes plus vastes en cours et examine le défi de la pérennisation du changement.

108. La théorie de la gestion met en relief l'interdépendance entre les différentes dimensions d'une organisation et la façon dont la «compatibilité» entre les dimensions du changement doit être continuellement suivie par la direction de cette organisation. Le modèle McKinsey 7S (voir graphique 3 ci-dessous) fournit un cadre utile sur lequel se baser pour explorer la décentralisation, perçue comme une «approche à l'échelle de l'ensemble de la Banque», a été gérée en tant que processus, et comment les ajustements nécessaires ont été opérés pour garantir l'alignement sur les réformes plus vastes.

Graphique 3: Modèle McKinsey 7S



6.1 Gestion du processus de décentralisation

109. Un Comité permanent des bureaux extérieurs (PECOF) a été créé en 2004 aux termes d'une Directive présidentielle. Le PECO F a été chargé de la supervision de l'ouverture et de l'opérationnalisation de nouveaux bureaux extérieurs. Ce rôle a été entériné dans le cadre des EDS de 2006. Les représentants résidents devaient répondre directement devant le PECO F pendant la phase d'ouverture et de mise en place. En 2007, les activités du PECO F ont en pratique cessé, même s'il n'y a pas de documents portant officiellement dissolution de ce comité. Le mandat du PECO F n'a été ni prorogé, ni formellement confié à une structure pouvant assurer la gestion du processus de décentralisation pendant ce cycle (en ce qui concerne le rôle des bureaux extérieurs et la délégation de pouvoirs au sein de l'institution).

110. Le Groupe de travail sur les réformes institutionnelles, mis en place en 2006, tout en demandant que le PECO F soit le point focal chargé de rendre opérationnels les bureaux extérieurs, assigne également la responsabilité du renforcement des liens avec les bureaux extérieurs aux complexes des opérations. Dans une certaine mesure, tel a effectivement été le cas, mais d'une manière informelle. Du point de vue opérationnel, cette approche de la décentralisation a créé un fossé sur le plan de la gestion et de la responsabilité. Le Groupe de travail sur la décentralisation

(DWG) a été créé en 2008, dans le cadre d'une série de réformes *ad hoc* de plus grande envergure. Face aux pressions internes croissantes pour une amélioration de la coordination des questions opérationnelles, le DWG a proposé la restructuration du PECO et la préparation d'un nouveau cadre de référence dans son «Plan d'action en dix points pour la décentralisation», mais sa proposition n'a pas fait l'objet d'un suivi. Le mandat, le statut, la composition et les attributions du PECO ou d'un organe similaire appelé à le remplacer requièrent des clarifications pour qu'il puisse jouer un rôle efficace dans la gestion du processus de décentralisation.

111. Par sa nature, la décentralisation concerne non seulement les départements chargés des opérations, mais aussi les complexes chargés de la finance et des services institutionnels. Toutefois, il n'y a pas de leadership clair aux niveaux stratégique et opérationnel. Le Président de la BAD a fait preuve d'appropriation et d'engagement sans faille en faveur de la décentralisation et a exprimé cet engagement de diverses manières. Toutefois, en l'absence d'un organe de coordination efficace, il y a une lacune structurelle en termes d'orientation et de responsabilité générales. Les membres du personnel interrogés, tant sur le terrain qu'à Tunis, ont été unanimes à reconnaître qu'il y a un vide, alors qu'il devrait y avoir une personne ou une équipe solide, mandatée pour faire avancer le processus et déterminer clairement les réponses aux questions de savoir «comment, qui, où et combien». Les EDS ont proposé que l'initiative visant à déterminer les niveaux des effectifs nécessaires pour la décentralisation vienne des départements régionaux, mais cette proposition ne tient pas dûment compte du rôle des complexes des services institutionnels et de la finance, qui est crucial.

112. La stratégie identifie un certain nombre de défis internes devant être gérés activement à mesure qu'avance le processus, notamment la gêne ressentie par certains cadres au sujet d'un modèle privilégiant l'expérimentation, l'évaluation et l'adaptation, plutôt qu'une approche uniforme. Ces derniers temps, la décentralisation a été reconnue comme un processus de changement devant être activement géré pour maîtriser les risques pouvant empêcher d'en tirer pleinement parti. Un exemple des tensions et des malentendus pouvant être suscités a trait à l'assimilation récente des experts nationaux (recrutés par les bureaux extérieurs) au personnel des départements sectoriels. Une telle assimilation peut être perçue comme un retour à la centralisation, contraire à la décentralisation et à la délégation de pouvoirs. Comme l'a déclaré une des personnes interrogées, une telle assimilation «*vide de sa substance l'objectif de décentralisation ... et vise à amener ... la Direction de la BAD à transformer les bureaux extérieurs en une espèce de mission de contrôle des activités des chargés de projets et de leurs départements*».

6.2 Mesure du changement

113. En 2003, un cadre d'évaluation des résultats a été institué pour le FAD. Les efforts initiaux visant à promouvoir ce cadre au titre du Plan stratégique 2003-2007 se sont avérés complexes et difficiles à gérer. L'accord relatif au FAD-X prévoyait l'adoption d'une matrice de résultats plus détaillée, mais celle-ci n'a pas été efficacement intégrée dans les opérations de la Banque. Une revue conduite en février 2008 a identifié trois domaines des opérations de la Banque revêtant une importance cruciale pour accroître l'accent mis sur les résultats, notamment une «*décentralisation plus efficace et complète*»²⁰. Un ensemble d'indicateurs de performance dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles internes au titre du FAD 11 ont été identifiés pour permettre à la direction et aux actionnaires de suivre les progrès dans ces domaines, afin de renforcer la réalisation des résultats.

114. Dans ce contexte, le suivi des effets de la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation a été fragmentaire et peu intégré, limité à un niveau minimal sur la base d'un ensemble initial

²⁰ Les deux autres domaines sont les suivants: le renforcement de la capacité à assurer l'harmonisation conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris, et l'engagement plus systématique au niveau des cadres supérieurs.

d'indicateurs. En conséquence, le mécanisme de contrôle du suivi et de la gestion du processus a présenté des faiblesses. Depuis 2004, un certain nombre de documents internes relatifs à la mise en œuvre de la stratégie et à l'évaluation de l'efficacité à cet égard ont été préparés, mais la valeur de ces documents est restée limitée par le manque de données solides et l'absence d'une structure institutionnelle au sein de laquelle serait analysée de manière cohérente et systématique la rétroaction, pour que des orientations stratégiques appropriées puissent être données.

115. Une solide culture d'apprentissage systématique en matière de décentralisation doit encore émerger à travers la Banque. Jusqu'à présent, le processus de décentralisation peut être caractérisé par de multiples expériences en cours au nombre desquelles figurent des expériences de portée limitée consistant à prendre des décisions concernant la nomination d'un chargé de projet au sein d'un bureau extérieur et l'assignation à un tel bureau extérieur de la responsabilité de conduire les missions de supervision, ce qui représente des étapes importantes dans la délégation de pouvoirs du centre vers les bureaux extérieurs. Ces décisions ne sont pas fondées sur un mandat précis. Elles sont des décisions de portée locale, basées sur l'évaluation locale des besoins et des capacités, et hautement influencées par l'expérience des bureaux extérieurs et des départements centraux dans leur collaboration mutuelle. Le suivi de ces nombreuses expériences de portée limitée, pour déterminer où et pourquoi elles marchent, pourrait être une importante source d'apprentissage pour la BAD dans le balisage de la voie vers la décentralisation. Mais il est nécessaire d'établir un mécanisme pour suivre, analyser et partager l'information sur de tels exemples d'innovations et de bonnes pratiques.

6.3 Responsabilité, contrôle et délégation de pouvoirs

116. Une cascade inefficace d'objectifs et d'attentes concernant les résultats, des objectifs stratégiques de la BAD aux cibles opérationnelles des bureaux extérieurs, a conduit à une mesure incomplète des performances et à une faible responsabilité. La Direction de la BAD n'a pas suffisamment clairement expliqué au personnel et aux bureaux extérieurs le mandat et les attentes de la BAD concernant le rôle des bureaux extérieurs dans la mise en œuvre. La Direction et les membres du personnel des divers départements et des diverses équipes de l'institution réagissent très différemment à la décentralisation et à l'évolution du mandat. Il y a différentes perceptions de la signification de la décentralisation, différents modes d'engagement et des réactions mixtes, ce qui témoigne de degrés variés d'engagement et d'ouverture au changement. Les rôles des représentants résidents et des bureaux extérieurs n'ont pas été suffisamment clairement définis pour garantir des normes et pratiques communes, donnant ainsi lieu à diverses interprétations au niveau local, en particulier pour ce qui est des représentants résidents, avec à la clé des inégalités dans le réseau de bureaux extérieurs.

117. Les membres du personnel hautement performants ont exploité ce manque de clarté pour prendre les initiatives et faire avancer le processus. Il s'agit certes là d'un résultat important et désirable de la décentralisation, mais un tel résultat doit faire l'objet d'un suivi et doit être encouragé par la diffusion des initiatives utiles. Toutefois, l'orientation prise peut ne pas toujours correspondre à celle que souhaite la Haute Direction ou à celle qui correspond parfaitement aux priorités institutionnelles. Par contre, les membres du personnel peu performants ou faisant preuve de peu d'engagement peuvent invoquer ce prétexte pour ne rien faire pratiquement. Les incitations auxquelles peut recourir la Haute Direction pour récompenser les membres du personnel performants et sanctionner ceux qui sont peu performants ne sont pas bien définies.

118. En 2006, il a été proposé de transformer le poste de représentant résident dans le pays en poste de directeur pays, mais cette proposition n'a pas été approuvée formellement, même si une récente mise à jour de la Direction, relative à l'état d'avancement de la décentralisation, utilise ce terme. Il

subsiste une ambiguïté quant à qui gère et qui est responsable. Les responsabilités dans l'acheminement de l'aide de la BAD aux PMR ne sont pas clairement réparties.

119. En 2006, une matrice a été instituée, dans l'intention manifeste de renforcer la réactivité de la BAD à l'égard des pays, et les équipes pays virtuelles sont devenues par la suite une unité opérationnelle clé. Au regard de la taille et de l'histoire de l'institution, il faudrait du temps pour qu'un tel changement soit bien compris, développé et affiné, sur la base de l'apprentissage. Toutefois, comme dans le cas de la décentralisation, il semble que l'adoption de nouvelles pratiques n'a pas été gérée en tant que processus de changement, que la communication à ce sujet n'a pas été adéquate, et qu'une attention insuffisante a été accordée à la mobilisation de l'engagement à tous les niveaux. En conséquence, la matrice est encore perçue comme une source de confusion. Le système de liens hiérarchiques parallèles, institué pour éliminer certains problèmes, n'a pas encore donné de résultats. Si la matrice de délégation de pouvoirs a mieux défini certains liens hiérarchiques, elle n'a pas encore apporté les clarifications générales nécessaires. Il y a une perception largement partagée que la Haute Direction, les équipes pays et les représentants résidents ne collaborent pas toujours de manière constructive et efficace.

120. L'expérience antérieure en dents de scie de la Banque dans les relations avec les bureaux extérieurs au cours des années 90 hante encore les esprits de bon nombre des personnes interrogées et pourrait bien être à l'origine des réticences de certaines structures de l'institution à mettre plus dynamiquement en œuvre la stratégie de décentralisation. Compte tenu des changements intervenus dans l'environnement externe et des améliorations dans l'environnement de contrôle et la capacité organisationnelle de la BAD elle-même, cette expérience antérieure et les risques actuels ne sont pas complètement comparables. L'équipe d'évaluation n'a pas été informée de fautes professionnelles majeures dans les opérations des bureaux extérieurs depuis 2004, ce qui donne à penser que les structures de contrôle maintenant en place s'avèrent efficaces dans la gestion des risques liés aux opérations de la BAD et à la réputation de la Banque. Certains membres du personnel ont exprimé des préoccupations au sujet du manque, au niveau central, d'une unité assumant la fonction d'inspection dans les bureaux extérieurs, du genre que la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux établissent au niveau de leurs ambassades. Le rôle d'une telle unité serait de compléter la fonction d'audit et de veiller au respect de certaines normes, de conduire sur une base sélective des «revues de validation» et de garantir un environnement de contrôle solide.

6.4 Coordination de la décentralisation et des autres réformes

121. La stratégie de décentralisation a été mise en œuvre sur une période caractérisée par l'intensification des réformes et des changements au sein de la BAD. Les réformes visaient principalement à améliorer la performance du portefeuille de la BAD. La série de réformes institutionnelles engagées en 2006 visaient à promouvoir des changements dans quatre domaines connexes de la gestion des opérations de la BAD²¹, dans lesquels des mesures immédiates avaient été identifiées, notamment les mesures considérées comme relevant directement de la «décentralisation» (par exemple le renforcement de la présence sur le terrain en ouvrant et en rendant opérationnels 25 bureaux extérieurs). Si ces mesures ont été formalisées et si des ressources ont été allouées pour leur mise en œuvre dans le cadre de la série de réformes institutionnelles engagées en 2006, bon nombre d'entre elles se situaient dans le prolongement d'activités lancées depuis 2004 et, dans un certain nombre de cas comme celui du renforcement de la présence sur le terrain, depuis 2000.

²¹ Qualité des opérations à l'entrée (9 mesures ciblant la gestion) ; entrée en vigueur des prêts et démarrage des projets en temps voulu (4 mesures) ; accélération de l'exécution des projets (6 mesures) ; et amélioration de la supervision des opérations au titre des projets. L'APPR de 2006 énumère 23 mesures immédiates («activités de réforme») devant cibler les domaines suivants pour améliorer la «performance du portefeuille»: ressources humaines, processus opérationnels et budgétisation.

122. La conceptualisation du processus de décentralisation et de son intégration dans les réformes institutionnelles plus vastes a été de bonne qualité dès le début, et les interdépendances sont bien appréciées à l'échelle de l'ensemble de l'institution. Toutefois, la réflexion menée sur la stratégie de décentralisation et son adaptation a été limitée, à mesure qu'avancait le processus plus global de réforme. La décentralisation n'a pas influencé substantiellement la programmation dans le temps, ni la nature des autres réformes en cours. Toutes les réformes obéissent certes globalement au principe d'alignement, mais il y a un manque d'efficacité. D'autres institutions ont été confrontées à des problèmes similaires. Le fait de ne pas reconnaître (ou de ne pas gérer) la décentralisation en tant qu'élément clé d'un processus de changement plus vaste est un problème commun. La plus forte interaction entre la décentralisation et les réformes plus globales mises en œuvre par la BAD a été enregistrée dans la gestion des ressources humaines, et la plus faible dans les autres processus opérationnels et les TI.

123. Les réformes ciblant les *ressources humaines* (RH), dont bon nombre ne sont pas directement liées à la centralisation ou à la mise en place des bureaux extérieurs, ont des effets positifs. Toutefois, les faiblesses en matière de coordination dans la mise en place des bureaux extérieurs exacerbent les frustrations parmi les membres du personnel recrutés au plan local quant à leur situation par rapport au personnel recruté au plan international et au personnel basé à Tunis. En dépit des nombreuses initiatives visant à s'assurer que le personnel local est partie intégrante de la Banque, en particulier pour ce qui est des avantages, il subsiste un certain nombre de disparités entre le personnel local et le personnel international, notamment pour ce qui est du déroulement de la carrière et de la formation. Les récentes initiatives visant à rattacher le personnel sectoriel national aux départements centraux à Tunis pourraient aider à éliminer ces disparités, tout en soulevant d'autres problèmes tels que les liens hiérarchiques parallèles, l'égalité de paie pour un travail égal, etc.

124. Il y a eu certains changements nettement positifs en termes de délégation de pouvoirs accrus aux représentants résidents. Toutefois, certains représentants résidents souhaitent que davantage de pouvoirs leur soient conférés et estiment que le niveau de délégation actuel couvre uniquement des activités «rituelles» telles que la signature d'accords de prêt (qui représente cependant un exemple de mesure permettant de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité, dans la mesure où les équipes gouvernementales n'ont plus à se rendre à Tunis pour la signature d'accords de prêt, etc.).

125. Les incitations destinées au personnel devant être déployé sur le terrain sont également limitées à notre avis par des perspectives de carrière peu claires pour les membres du personnel des bureaux extérieurs. Il n'a pas été démontré qu'un poste sur le terrain est un avantage sur le plan de la carrière, si bien que de nombreux membres du personnel préfèrent être maintenus à Tunis où ils ont plus de visibilité et estiment donc avoir de plus grandes chances de promotion.

126. Dans l'ensemble, nos conclusions donnent à penser que la BAD pourrait ne pas encore jouir de tous les avantages des réformes ciblant les ressources humaines qui ont déjà été mises en œuvre, dans la mesure où la performance du personnel est parfois limitée par son moral bas, du fait des trop longs délais pour le recrutement et la formation, les cours d'orientation ou l'octroi d'avantages équitables, etc., toutes choses qui ont un impact négatif sur le moral. La conséquence est la tendance du personnel à considérer le verre à moitié plein comme un verre à moitié vide, même lorsque des mesures compensatoires sont prises.

127. Les *processus opérationnels* de la BAD continuent d'être adaptés pour tenir compte de la décentralisation. La majorité des activités à ce titre sont en cours et sont essentiellement fondées sur le désir de réduire la concentration à Tunis et de favoriser l'utilisation des systèmes nationaux, au

sens de la Déclaration de Paris, ce qui peut nécessiter des réformes plus approfondies. Il y a eu une certaine relocalisation du personnel et une certaine redistribution des tâches entre le terrain et Tunis, ce qui a sans doute permis de réduire les coûts de transaction.

128. Dans certains cas, des responsabilités ont été déléguées au personnel des bureaux extérieurs, mais d'autres mesures ont ensuite été prises concernant l'initiation des processus. Des économies sont réalisées, dans la mesure où les tâches des départements centraux sont allégées, mais l'ampleur de la réduction effective des coûts de transaction à Tunis, à la faveur de l'opérationnalisation des bureaux extérieurs, n'est pas clairement déterminée. À titre d'exemple, s'agissant des décaissements, la décentralisation s'est révélée initialement peu efficace en raison du délai qui s'écoule (et qui parfois n'est pas suffisamment bien géré) entre la mise en place, la mise en service et l'opérationnalisation des systèmes. Au fil du temps, les preuves dont nous disposons laissent apparaître que le système de décaissement initié au niveau des bureaux extérieurs est performant pour le traitement des transactions actuelles qui sont relativement restreintes et de faible valeur.

6.5 Pérennisation du changement

129. Nous avons noté chez le personnel basé à Tunis une reconnaissance croissante de la valeur des bureaux extérieurs et une confiance croissante en leurs capacités. Dans certains cas, cela s'explique par le succès des initiatives des bureaux extérieurs et se traduit par la disposition du personnel des bureaux extérieurs à prendre l'initiative ou à assumer la responsabilité de diverses activités qui étaient auparavant centralisées. À cet égard, l'on pourrait citer les exemples de la négociation de nouveaux projets, de la conduite de missions de supervision, de la responsabilité de la formation et du relèvement des plafonds pour les dépenses locales. Il s'agit là de formes volontaires et non statutaires de décentralisation. Ces formes relèvent d'appréciations locales du succès des nouveaux types de relations et de confiance entre les départements centraux et les bureaux extérieurs.

130. Le renforcement de la confiance sera un facteur clé de pérennisation du changement. Certains bureaux extérieurs ont reconnu que le renforcement de la confiance est un processus qui nécessite l'attention et qui prendra du temps. Dans un cas, un bureau extérieur a élaboré sa propre stratégie de communication pour traiter avec Tunis, stratégie visant à renforcer la confiance et la coopération entre Tunis et ce bureau extérieur. Ces exemples montrent qu'il peut exister d'autres mécanismes de renforcement de la confiance qui pourraient être utilisés plus largement et intentionnellement. La reconnaissance est également importante à un niveau individuel, comme l'a indiqué un membre du personnel interrogé pour qui *«la paie est secondaire par rapport à la satisfaction professionnelle. Le bureau national me demande de conduire une équipe avec des collègues venus de Tunis. Si le siège estime que je suis capable de conduire une équipe sur le terrain et d'obtenir des résultats, cela me donne davantage de satisfaction»*.

131. La dynamique en faveur du concept «Une seule Banque» est forte au sein des bureaux extérieurs. Cette dynamique pourrait être davantage promue et capitalisée par les départements centraux, et est renforcée par le règlement de questions contentieuses telles que les modalités et les conditions d'emploi ; l'admission du personnel des bureaux extérieurs au régime de retraite de la BAD et au régime d'assurance-maladie, et l'éligibilité proposée aux mêmes allocations pour frais d'études. Elle contribue à créer un environnement favorable au renforcement de la collaboration et des synergies dans les relations de travail entre le personnel des bureaux extérieurs et celui du siège, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles façons de travailler.

132. Il est indispensable d'œuvrer à l'autonomisation du personnel, en particulier au sein des bureaux extérieurs, pour lui permettre de jouer pleinement son rôle. La cohérence des messages émanant de la Direction revêt une grande importance. Les membres du personnel des bureaux extérieurs, qui font preuve de plus de dynamisme, sont parfois perçus comme des francs tireurs, et

non comme de véritables leaders. L'expérience globale donne à penser que les conditions de succès (de la décentralisation) dépendent dans une moindre mesure des variations minimales dans les modèles de décentralisation et dans une très large mesure du style de gestion et de la culture prévalant au siège de l'institution. Une culture de gestion axée sur les résultats et un processus de prise de décisions encourageant la délégation de pouvoirs et récompensant la prise de risques mesurés sont considérés comme des conditions préalables à remplir pour le succès de la décentralisation.

6.6 Conclusions

133. La décentralisation a accusé des retards, en raison des faiblesses en matière de gestion et de coordination, du manque de clarté dans la répartition des responsabilités au sein de l'institution, et de l'absence d'approches systématiques pour le suivi et l'apprentissage. Le faible alignement des objectifs et des résultats attendus au titre des objectifs stratégiques de la BAD, par rapport aux cibles opérationnelles des bureaux extérieurs, est imputable à la mesure incomplète des performances et à l'inadéquation de l'attribution des responsabilités. Il existe maintenant une plateforme pour une approche plus solide et axée sur les résultats en matière de suivi de la décentralisation, approche fondée sur le cadre d'évaluation des résultats pour l'ensemble de l'institution.

134. La décentralisation suppose des changements considérables à l'échelle de l'ensemble de l'institution. Toutefois, elle n'a pas encore été activement gérée en tant que processus de changement. Une telle façon de gérer aurait pourtant permis de clarifier et de mieux faire connaître le rôle et la portée de la décentralisation, mais la confusion persiste à cet égard au sein de la Banque : la décentralisation est-elle uniquement synonyme d'ouverture de bureaux extérieurs ? La décentralisation concerne-t-elle l'ensemble de la Banque, sous forme de délégation généralisée de pouvoirs ? De même, un changement bien géré aurait permis de s'attaquer plus directement à la confusion persistante quant aux rôles et responsabilités : par exemple, les préoccupations au sujet des incohérences perçues entre la matrice de délégation de pouvoirs (responsabilité en matière de flux d'activités) et les activités des équipes pays (élément central de la structure pratique de la matrice de la BAD).

135. Dans cette série complexe de réformes, la jouissance des avantages découlant de la décentralisation dépend non seulement de la réalisation de produits et résultats précis, mais aussi d'autres hypothèses clés et d'un environnement favorable aux changements plus globaux résultant des réformes institutionnelles. La BAD ne jouit pas encore pleinement des avantages découlant des réformes ciblant les ressources humaines, réformes déjà mises en œuvre et généralement bien alignées sur les objectifs de la décentralisation, à cause de certaines incohérences et de certaines lacunes qui en remettent en cause les nombreux effets positifs. Les changements dans les processus opérationnels sont parfois sous-tendus par des orientations centralisatrices et ne sont pas toujours au centre des discussions sur l'approfondissement des réformes dans le cadre d'une approche décentralisée conforme au programme d'accroissement de l'efficacité de l'aide.

136. Il y a des tensions inévitable et parfois gênantes entre la diversité en termes d'adaptations locales induites de la décentralisation et expliquant le traitement inégal à cet égard à travers la BAD, d'un côté, et les efforts visant à parvenir à un plus haut degré de standardisation institutionnelle, de l'autre côté. Toutefois, le concept «Une seule BAD» est une dynamique hautement positive à l'avènement de laquelle a contribué la décentralisation, ce qui fournit une plateforme appropriée pour promouvoir de nouvelles façons de travailler à la BAD.

7. Conclusions et recommandations générales

137. La décentralisation au sein de la BAD a évolué au fil du temps. Elle couvre une série de questions complexes et intimement liées, prises en compte dans les réformes institutionnelles plus globales. La décentralisation est ainsi un concept difficile à évaluer, surtout si l'on tient compte de deux autres facteurs. En premier lieu, l'approche envisagée dans la stratégie de décentralisation n'a pas encore été pleinement mise en œuvre. En deuxième lieu, il y a les contraintes liées à la qualité et à la disponibilité des données pour les principaux indicateurs de progrès. Cependant, la présente évaluation s'est appuyée sur les bases factuelles émanant de tout un éventail de sources pour fonder ses constatations et conclusions opérationnelles, ainsi que les recommandations qu'elle propose d'examiner. Ces constatations et conclusions sont résumées ci-dessous.

7.1 Principales constatations

138. Le processus de décentralisation accuse du retard. S'il est vrai que ce processus tire à sa fin pour ce qui est du nombre de bureaux extérieurs ouverts, il y a encore d'importantes lacunes à combler pour que le réseau de bureaux extérieurs à mettre en place devienne pleinement opérationnel. Il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne le déploiement d'experts sectoriels sur le terrain, le relèvement du niveau de délégation de pouvoirs et l'amélioration de la connectivité aux TIC.

139. Les objectifs de la stratégie de décentralisation ont été clairement énoncés et ont évolué en fonction des attentes croissantes quant aux avantages de la décentralisation pour la BAD. Des éclaircissements suffisants n'ont pas été donnés sur les relations de cause à effet sous-tendant la réalisation des objectifs, et il n'existe pas un «cadre de résultats», clairement défini et indiquant la gamme complète de cibles au regard desquelles les progrès peuvent être évalués et leur responsabilité attribuée.

140. Dans l'ensemble, les objectifs de la stratégie de décentralisation sont réalisés en partie:

- Il existe des preuves tangibles que des changements ont été opérés dans certains domaines d'activités importants, en termes d'amélioration de la gestion du portefeuille, grâce à la présence sur le terrain. Mais ces améliorations ne sont pas encore suffisamment solides, ni largement répandues pour garantir la qualité des processus régissant les projets.
- Il n'y a pas eu de changements significatifs dans la nature du dialogue entre la BAD et les PMR. La proximité induite des bureaux extérieurs a entraîné des changements dans la fréquence et l'adaptation du dialogue, qui constituent deux importants éléments dans le processus à long terme de renforcement de la confiance. Mais le dialogue doit encore mûrir pour prendre une forme plus exaltante qui pourrait avoir un impact plus précieux sur l'amélioration des résultats en matière de développement.
- La décentralisation améliore la visibilité de la BAD dans le contexte national et dans l'environnement de la coordination des bailleurs de fonds.
- Il y a eu un effet minimal en termes de renforcement, par la BAD, de ses relations avec les entités économiques régionales et avec le secteur privé et la société civile.
- La décentralisation s'avère un facteur positif dans la croissance du volume des prêts de la BAD, en particulier dans les pays éligibles aux financements de la BAD. Les bases factuelles disponibles ne sont pas suffisamment solides pour se prononcer sur les liens de cause à effet, et les améliorations constatées résultent probablement d'une combinaison de facteurs.

141. Les efforts de la BAD visant à ouvrir des bureaux extérieurs ont été généralement bien appréciés par les acteurs externes, et il existe de solides foyers d'appui à la décentralisation et à la décentralisation poussée au sein de la BAD et parmi ses clients et partenaires.

142. Le montant définitif du coût de la mise en place du réseau des bureaux extérieurs devrait être proche des prévisions budgétaires initiales. Nous nous attendons à ce que le coût de fonctionnement annuel soit près du double des estimations initiales, sans économies ou très peu d'économies sur les coûts à Tunis (à l'ATR).

143. Tel qu'indiqué plus haut, l'évaluation a constaté qu'une certaine forme de présence sur le terrain dans les PMR a des avantages immédiats manifestes. La décentralisation tient la promesse de réaliser des résultats plus solides en matière de développement grâce à l'amélioration de la performance du portefeuille. Toutefois, à ce stade, le processus de décentralisation n'est ni complet, ni suffisamment mûr pour administrer la preuve d'avantages d'échelle. À ce stade, nous estimons que la BAD doit s'adapter à la formule actuelle des bureaux extérieurs (en s'appuyant sur les investissements déjà consentis dans le processus de décentralisation) d'une manière permettant d'optimiser le rapport coûts/avantages pour les différents segments de sa clientèle.

144. La décentralisation a été une ambitieuse initiative qui a coïncidé avec une intense période de réformes plus globales au sein de la BAD, sollicitant considérablement la Direction. En dépit des efforts soutenus déployés, ces sollicitations n'ont pas été pleinement honorées. Une des principales sources de faiblesses a été le maintien de la «perspective à l'échelle de l'ensemble de la Banque» en matière de décentralisation pour garantir l'alignement et la cohérence entre le processus de décentralisation et les réformes plus globales mises en œuvre par la BAD, et pour s'assurer que des problèmes mineurs ne remettent pas en cause des gains importants. La décentralisation n'a pas été activement gérée en tant que projet de changement en soi, ni comme partie intégrante d'un processus de changement plus vaste.

145. Les défis à relever par la BAD dans la mise en œuvre de sa stratégie de décentralisation sont semblables à ceux qui ont été rencontrés par d'autres institutions comparables dans ce même domaine. L'expérience de la décentralisation dans ces institutions a montré que la décentralisation est associée à une augmentation des coûts ; que les gains en efficacité ne sont pas automatiques ; que la décentralisation n'est pas reconnue (ou n'est pas gérée) comme une composante clé d'un processus de changement plus vaste ; et qu'il y a des faiblesses dans le suivi du processus et des résultats de la décentralisation.

7.2 Référenciation

146. La constatation générale faite par l'équipe d'évaluation est que la décentralisation à la BAD a certains effets positifs et reflète les tendances dans d'autres institutions. La conclusion de l'étude de référencement conduite au FIDA est que *«l'efficacité en matière de développement imputable à la présence sur le terrain est perçue positivement par toutes les institutions sœurs, en dépit des nombreux défis et des coûts y afférents»²²*.

147. Les autres constatations généralisées faites dans le cadre de revues récentes de l'expérience des autres institutions en matière d'évaluation de la décentralisation sont conformes aux défis à relever actuellement par la BAD et aux possibilités qui lui sont offertes. À titre d'exemple:

- Les bureaux extérieurs réussissent mieux à sortir les projets de la catégorie des «projets à risque». La présence sur le terrain, à partir d'un pays voisin, peut être efficace pour appuyer l'exécution des projets.

²² Voir évaluation du programme pilote relatif à la présence du FIDA sur le terrain, juillet 2007.

- Pour jouir des avantages de l'investissement dans la décentralisation, par le biais de la prestation de services de niveau plus élevé (par exemple les prestations et fonctions supplémentaires et émergentes), les bureaux extérieurs doivent être dotés de toutes les ressources requises (en établissant un équilibre entre la dotation en personnel et la délégation de pouvoirs) et gérer soigneusement les attentes des clients.
- La flexibilité est jugée essentielle pour trouver, dans des contextes qui diffèrent ou changent, des réponses appropriées en ce qui concerne les structures organisationnelles, les effectifs, les lieux d'implantation et la répartition des responsabilités. La diversité est également reflétée dans la configuration des structures des bureaux extérieurs. En particulier, il importe d'utiliser un éventail d'approches en matière de présence sur le terrain, afin de s'adapter aux différents contextes.
- Bien qu'une certaine forme de présence locale dans un pays client soit désirable, les bureaux extérieurs d'envergure limitée favorisent certes des économies d'échelle, mais celles-ci sont insuffisantes pour répondre aux exigences raisonnables sur le plan du rapport coût/efficacité et de la productivité. Les centres sous-régionaux constituent le moyen d'étendre d'une manière appropriée et rentable la portée de l'institution, par le biais de petits bureaux satellitaires gérés par le personnel local. D'autres formes de présence locale telles que la co-localisation avec d'autres bailleurs de fonds peuvent également être envisagées.

148. L'évaluation n'a pas mis en lumière des preuves attestant que la BAD tire directement parti de l'expérience des autres institutions de façon à pouvoir améliorer ou accélérer sa propre trajectoire en matière de décentralisation.

7.3 Principales conclusions

149. Les conclusions présentées ci-dessous sont centrées sur le rôle de la décentralisation dans l'amélioration de la performance et de l'efficacité de la BAD.

Pertinence

150. Les bureaux extérieurs ont contribué à mieux adapter la BAD à la situation des pays et fournissent une plateforme permettant d'accroître la pertinence de la BAD, de mieux circonscrire son rôle et de promouvoir les partenariats au niveau local. Les bureaux extérieurs ont également contribué à renforcer la capacité de la BAD à répondre à des besoins précis tels que l'accélération des opérations dans les PRI et la flexibilité requise dans les États fragiles.

151. La décentralisation constitue maintenant une composante à part entière de l'approche de la BAD pour la conduite de ses activités. Dans une certaine mesure, elle constitue également un don pour les institutions de promotion du développement honorant les engagements pris au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra²³. L'engagement pris au titre de la SMT 2008-2012 de «*renforcer et accélérer la réactivité du Groupe de la Banque à l'égard des priorités et besoins des pays clients*» suppose également une certaine présence dans les pays.

²³ La poursuite des efforts visant à se rapprocher des clients est l'une des conclusions, à caractère général, de la récente première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Une des principales constatations de cette évaluation a été que «*parmi les donateurs, les changements introduits dans la réglementation et les pratiques et consistant à déléguer des pouvoirs accrus aux bureaux extérieurs et à renforcer leurs capacités ont été les facteurs les plus importants de succès de la mise en œuvre*».

Efficacité

152. L'hypothèse et les attentes sont que la décentralisation permettra d'accroître l'efficacité de l'institution. Associée à une délégation appropriée de pouvoirs, la décentralisation devrait aboutir à la prise de décisions judicieuses par le personnel approprié, au niveau approprié et en temps voulu, ce qui devrait permettre d'accroître les chances de chaque projet de réaliser ses objectifs de développement, les portefeuilles étant étroitement alignés sur les besoins et l'avantage comparatif de la Banque, grâce à un dialogue actif et décisif sur les politiques de développement.

153. Si les constatations de l'évaluation tendent à confirmer l'hypothèse ci-dessus, il n'en demeure pas moins que les preuves disponibles sont insuffisantes pour conclure que l'approche actuelle en matière de décentralisation constitue la façon d'investir le plus efficacement possible les ressources de la BAD pour renforcer les résultats en matière de développement. Une telle conclusion est subordonnée à tout un éventail d'analyses complexes, du point de vue méthodologique, des portefeuilles de la Banque dans les pays abritant et ceux n'abritant des bureaux extérieurs, avec différents types de présence sur le terrain.

154. Il ressort de l'évaluation qu'il y a des frustrations au niveau du terrain quant au caractère limité des pouvoirs délégués jusqu'à présent. Le sentiment est que tous les avantages attendus de la décentralisation n'ont pas encore été réalisés, parce qu'un trop grand nombre de décisions requièrent encore le feu vert de Tunis.

Efficienne

155. L'efficienne peut être mesurée en termes de degré de réalisation de leurs objectifs par les projets, avec moins d'intrants, par exemple avec une supervision moindre ou peu coûteuse. Toutefois, il faut également à cette fin des données dont la BAD ne dispose pas actuellement.

156. La question qui se pose est de savoir si le personnel est déployé au lieu approprié, en termes d'allègement des coûts par la réduction du temps et du nombre de mesures nécessaires pour traiter les décisions et les approbations ; de diminution des coûts et des émissions de carbone par le biais de la limitation des voyages ; et de baisse des frais généraux par l'utilisation du personnel local. S'agissant de ce dernier point, la BAD semble ne pas disposer d'analyses des incidences financières et des implications en termes de gestion du savoir de l'utilisation d'un plus grand nombre de membres du personnel recrutés au plan local. De telles analyses seraient un complément utile à la présente évaluation.

157. Comme prévu, la décentralisation entraîne des coûts supplémentaires. Les coûts liés à la mise en place ont été maintenus à un niveau proche des prévisions budgétaires initiales. Les coûts de fonctionnement des bureaux extérieurs s'avèrent d'un niveau plus élevé que prévu. En se basant sur les données disponibles sur les coûts, il a été possible de conclure, au regard des économies d'échelle, que le coût unitaire de la mise en œuvre de programmes dans les PMR, en recourant aux structures des bureaux régionaux, est nettement plus abordable que l'ouverture de bureaux de la Banque dans chaque pays (le coût unitaire étant dans ce cas le double de l'option fondée sur les bureaux régionaux). Toutefois, il y a une compensation en termes d'amélioration de la communication entre le personnel de la BAD et les services gouvernementaux, du fait de l'existence d'un bureau de la Banque dans le pays.

Durabilité

158. Il y a encore du chemin à parcourir avant que la BAD ne dispose d'un réseau de 25 bureaux extérieurs bien dotés en personnel et pleinement opérationnels, réseau appuyé par une délégation

cohérente de pouvoirs à travers et par le biais de ses structures de gestion. Pour arriver à destination et garantir le plein fonctionnement des bureaux extérieurs et, partant, la jouissance de tous les avantages découlant de l'actuel modèle de décentralisation, il faudra mettre à contribution les capacités opérationnelles qui sont déjà considérablement sollicitées en termes d'adaptation aux multiples demandes et grandes ambitions de la SMT 2008-2012. Il faudra également intensifier les changements en cours dans la culture institutionnelle. La gestion de tels changements nécessitera des efforts soutenus en termes de gestion des ressources à court terme, ce qui pourrait conduire à une situation où les professionnels et les cadres supérieurs de la BAD consacrent beaucoup de temps aux questions internes, au point de remettre en cause le rôle moteur actuel de la Banque dans la région.

Impact

159. Le processus de décentralisation se trouve encore au stade initial, et le modèle n'a pas encore été pleinement mis en œuvre. Ce n'est donc pas encore le moment de jouir des avantages du modèle logique de décentralisation en termes de résultats et d'effets, au titre de la stratégie. Cependant, l'expérience récente de la BAD en matière de décentralisation fait ressortir des éléments suffisamment positifs qui donnent à penser qu'il existe un potentiel en matière d'effets. Certains des changements initiaux imputables à la décentralisation deviennent effectifs dans certains aspects des activités de la BAD qui étaient jusque-là sources de préoccupation, notamment dans les États fragiles. Dans de tels cas, les améliorations limitées résultant de la décentralisation revêtent une importance significative et fournissent des fondations sur lesquelles s'appuyer. La décentralisation contribue également à la réalisation de l'objectif institutionnel d'améliorer l'échelle et la valeur des opérations de la BAD dans les PRI. Pour maximiser le rendement de la poursuite de l'investissement dans le processus, il est nécessaire de revoir en profondeur les détails de l'approche retenue pour faire avancer le processus de décentralisation, sur la base des objectifs opérationnels à moyen de la BAD.

7.4 Perspectives: recommandations

160. L'évaluation donne à penser que l'approche actuelle en matière de décentralisation présente des avantages, mais l'échelle de ces avantages est limitée par le manque de profondeur de la décentralisation à travers la BAD, en termes de délégation de pouvoirs et de retards dans la pleine opérationnalisation du réseau de bureaux extérieurs.

161. L'environnement général demeure hautement favorable à la décentralisation. La répartition géographique actuelle des bureaux extérieurs et l'allocation des ressources à ces bureaux s'inscrivent globalement dans la logique de l'ouverture d'un bureau extérieur dans chaque pays éligible aux financements du FAD. À maints égards, cette approche semblerait être la voie à emprunter naturellement par la BAD, au regard du ferme aval politique et du maintien d'un solide engagement en faveur de la décentralisation au sein de l'équipe dirigeante de la Banque, d'autant plus que ladite approche fournit une réponse classique aux exigences de la Déclaration de Paris.

162. Toutefois, l'évaluation fait ressortir des préoccupations quant à la rentabilité du cap actuel. Les bases factuelles disponibles donnent à penser que les avantages découlant de la décentralisation dans les différents contextes opérationnels des PMR commencent à varier et que cette variation s'accroîtra à mesure que se réalisent les objectifs de la SMT 2008-2012. À titre d'exemple, la Banque se propose d'accroître substantiellement son engagement et de jouer un plus grand rôle dans les États fragiles. Nous concluons que c'est dans de tels environnements qu'un bureau extérieur bien équipé peut le plus faire la différence. Par contre, dans les pays éligibles aux financements du FAD (pays non fragiles), les gains qui peuvent être obtenus actuellement par l'intermédiaire d'un bureau national de la Banque pourraient à l'avenir être obtenus de diverses autres manières

rentables grâce à l'harmonisation croissante des approches. En outre, la transition de la Banque des projets de développement d'envergure relativement restreinte aux projets d'infrastructure de grande envergure, aux investissements de portée plus régionale et aux interventions au titre de l'appui budgétaire, commencera à se traduire par la circonscription des domaines d'intervention dans lesquels les bureaux extérieurs implantés au niveau des pays font nettement la différence.

163. Nous identifions donc trois grandes options pour la poursuite de l'approche décentralisée par la Banque :

- A) Maintien du cap actuel, à la cadence actuelle;
- B) Maintien du cap actuel, mais en accélérant la cadence pour achever la mise en place d'un réseau pleinement opérationnel et mener à bien la délégation connexe de pouvoirs;
- C) Ajustement du cap actuel pour tenir davantage compte des besoins variés des différents segments de la clientèle²⁴.

164. L'évaluation recommande l'exploration de l'option C, étant donné qu'à long terme, cette option devrait générer un ensemble plus optimal d'avantages aussi bien pour la BAD que pour ses parties prenantes, par rapport au cap actuel.

165. Une telle approche suppose l'extension du réseau de bureaux extérieurs pour couvrir les États fragiles qui sont actuellement relativement mal desservis. Toutefois, pour bon nombre de pays FAD dotés maintenant de bureaux extérieurs, nous voyons les avantages potentiels du passage au modèle de bureau régional, sur la base de l'ouverture d'un grand nombre de bureaux régionaux à des lieux étroitement alignés sur les points focaux des communautés économiques régionales et des partenaires multilatéraux de la BAD. De tels bureaux régionaux pourraient servir de «plaques tournantes» à utiliser comme bases à partir desquelles les experts sectoriels et les fournisseurs de services institutionnels (dans les domaines de la finance, de la passation de marchés, des TIC et de la gestion des ressources humaines) pourraient appuyer les NPO de taille restreinte.

166. Dans les pays éligibles aux financements de la BAD, l'accent mis sur les prêts au secteur privé continuera de croître, ce qui donne à penser que le renforcement d'une présence sur le terrain conçue et orientée de manière à renforcer les liens avec les capacités du niveau central (Tunis actuellement) à gérer des transactions de grande envergure associant de multiples partenaires, présente des avantages.

167. Le tableau 6 ci-dessous illustre cette possibilité de faire avancer le processus. La préoccupation primordiale est de savoir comment une approche soigneusement adaptée en matière de décentralisation et alignée sur les objectifs opérationnels de la BAD peut être une puissante force permettant d'honorer les engagements en faveur de l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

²⁴ Cette option s'appuie sur les propositions formulées dans le rapport du DWG de juin 2008 intitulé «*Plan d'action en dix points pour une présence plus efficace sur le terrain*». Ce rapport notait les préoccupations concernant l'«adaptation accrue des programmes (du point de vue de la portée et de la complexité) et du mandat des pays (PRI, pays FAD, États fragiles)» (paragraphe 3.4) et proposait une «approche conduite par les processus opérationnels», dans ce sens que «les processus opérationnels doivent guider la conception des fonctions et du profil des bureaux extérieurs ... Le profil des bureaux extérieurs dans les PRI, les pays FAD et les États fragiles variera en conséquence» (paragraphe 6.1).

Tableau 6: Approche de la décentralisation axée sur les priorités institutionnelles à moyen terme de la BAD

| Segment de la clientèle (PMR) | Type de bureau extérieur | Domaine d'intervention privilégié |
|--|--|---|
| États fragiles éligibles aux financements du FAD | Bureau extérieur doté de toutes les ressources requises et implanté dans le pays, ayant des liens avec le siège/ATR et les plaques tournantes sous-régionales. | Interventions (de grande/petite envergure) servant de catalyseur pour la mobilisation de ressources auprès d'autres bailleurs de fonds en faveur de domaines clés de renforcement des capacités étatiques (gouvernance, infrastructure, etc.) |
| Pays éligibles aux financements du FAD | Plaques tournantes sous-régionales (au lieu abritant le siège des CER), avec une extension des bureaux de programme national (en co-localisation avec d'autres institutions) | Intégration régionale Efficacité de l'aide Portefeuille de haute qualité comprenant des projets nationaux/multinationaux de grande envergure |
| Pays éligibles aux financements de la BAD | Petite «unité opérationnelle» hautement professionnelle et agile (NPO adapté) | Accroissement des prêts BAD (guichet du secteur public et celui du secteur privé) Facilitation des partenariats public-privé |

168. **Recommandation 1: Explorer l'option C par la rationalisation et l'extension du réseau de bureaux extérieurs existants.** Approche adaptée pour les bureaux extérieurs, «conduite par les exigences opérationnelles» et basée sur le modèle s'appuyant sur trois types d'unités opérationnelles pour desservir les différents segments des pays clients éligibles aux financements de la BAD, aux financements du FAD (en général), et aux financements du FAD (en tant qu'État fragile). Des ajustements seront apportés aux niveaux des ressources et des pouvoirs délégués des différents types de bureaux extérieurs, en fonction des caractéristiques de l'environnement des affaires, des capacités et besoins des clients, et de l'avantage comparatif de la BAD. Les bureaux extérieurs joueront différents rôles en fonction du degré de priorité accordé aux objectifs institutionnels précis et du positionnement stratégique de la BAD aux niveaux continental, régional, sous-régional et national. Les détails de cette option devront être élaborés dans le cadre d'un exercice de planification d'hypothèses tenant compte des coûts et avantages prévus des différentes configurations.

169. **Recommandation 2: Élaborer des plans clairement définis pour utiliser la décentralisation (en tant qu'un des instruments à sa disposition) de façon à honorer ses engagements au titre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.** Bien que la BAD ait formellement souscrit aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, il y a lieu d'améliorer la conformité. Le processus de décentralisation prescrit l'obligation et offre la possibilité de renforcer substantiellement la performance de la Banque dans ce domaine et d'adopter une approche pleinement tirée par les pays en vue d'accroître l'efficacité de l'aide.

170. Nous reconnaissons que le cap actuel sera plus lourd de défis en tant que processus de planification et de gestion (par rapport à l'option A ou B) et que jusqu'à présent, le processus de décentralisation a pâti des faiblesses structurelles dans sa direction et sa gestion. Afin de tirer pleinement parti des avantages de la décentralisation, il est nécessaire de gérer activement le changement aussi bien dans les bureaux extérieurs qu'à Tunis. La mesure de la cadence du processus de décentralisation et de ses effets doit être davantage prise en compte dans le traitement de l'information de gestion et dans la prise de décisions.

171. **Recommandation 3:** *Mettre en place une structure clairement définie pour la gestion du processus de décentralisation, avec une répartition claire des responsabilités.* Cela est nécessaire pour gérer activement les défis et les risques associés aux changements proposés, ainsi que les défis (souvent imprévus) liés au processus de décentralisation en tant que tel. Il y a lieu de créer une unité de coordination générale, chargée de suivre les progrès, dans le cadre d'un programme de gestion du changement doté de ressources suffisantes.

172. **Recommandation 4:** *Améliorer la mesure de la performance au titre de la décentralisation et renforcer l'apprentissage et la responsabilité en élaborant un cadre de résultats clairement défini* en vue de la poursuite du processus de décentralisation conformément à la SMT 2008-2012. Un tel cadre ne serait pas limité aux activités et produits de la BAD, mais chercherait également à établir des liens entre ces activités et produits et les changements mesurables dans le niveau de développement des PMR et les avancées en matière d'accroissement de l'efficacité de l'aide.